

13 Luglio 2021

## Dall'approvazione del Consiglio all'implementazione del Piano Italiano di Ripresa e Resilienza: incognite sugli aiuti di Stato e possibili soluzioni

Dopo aver ricevuto l'approvazione a voti (quasi) pieni da parte della Commissione Europea ("Commissione"), il Piano Italiano di Ripresa e Resilienza ("PNRR") supera brillantemente anche la prova dinanzi al Consiglio dell'Unione europea ("Consiglio"). Un'ulteriore giornata di orgoglio italiano dopo quella, forse più prosaica, ma sempre gratificante, guadagnata sui campi di calcio europei.

La decisione del Consiglio non solo conclude l'iter procedimentale previsto dal Regolamento (UE) n. 241/2021 ("Regolamento RRF"), ma sblocca anche il prefinanziamento di 24,9 miliardi di euro (pari al 13% dell'importo totale del PNRR secondo quanto prevede l'art. 13 del Regolamento RRF) che dovrebbe arrivare entro settembre. A questi fondi se ne aggiungeranno naturalmente altri che andranno impiegati per attuare riforme e investimenti, raggiungendo un picco di 49,4 miliardi di investimenti nel 2023 (secondo quanto si può desumere dalle stime dell'Ufficio parlamentare di bilancio).

Il Regolamento RRF prevede che gli investimenti, anche se approvati, devono comunque rispettare la normativa in materia di aiuti di Stato (Considerando 8) e ciò potrebbe comportare una serie di incognite sull'effettiva implementazione di quanto previsto nel PNRR, con il rischio in ultima analisi che debba essere modificato lo stesso PNRR. Ad un attento esame, tuttavia, il quadro delle interazioni tra PNRR e normativa in materia di aiuti di Stato è probabilmente meno fosco di quello che sembra.

Innanzitutto, per quanto riguarda l'importante Missione 2 del PNRR, dedicata a "Rivoluzione verde e transizione ecologica", il quadro normativo euro-unitario, grazie alla Comunicazione della Commissione sulla Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia (la "Disciplina" - attualmente in fase di consultazione, in vista dell'adozione per il 2022) fornisce una serie di indicazioni sufficientemente precise affinché gli investitori (e le autorità pubbliche) possano effettuare un'analisi *ex ante*.

Prendendo come esempio la componente 3, dedicata all'**efficienza energetica e alla riqualificazione degli edifici** (a cui il PNRR assegna 15,3 miliardi), le disposizioni dell'emananda Disciplina specificano un'articolata serie di indicatori per calcolare il risultato degli interventi agevolati, l'effetto di incentivazione e la minimizzazione delle distorsioni al commercio intra-UE. Le autorità, dunque, possono sin d'ora programmare la loro azione in modo da rendere "*future-proof*" i loro piani di sviluppo e lo stesso dicasi per gli investitori.

Analogamente, in relazione alla componente 2 e all'investimento per lo sviluppo di **infrastrutture di ricarica elettrica**, vero fattore abilitante della diffusione di auto elettriche per una nuova mobilità ecosostenibile, la Disciplina riconosce gli investimenti in infrastrutture di ricarica come aree di fallimento di mercato, ed abilita gli Stati membri a concedere aiuti per nuove installazioni e per il miglioramento delle stazioni già esistenti. Anche in questo caso, quindi, il set di parametri su cui si baserà il giudizio della Commissione è sufficientemente definito affinché un investitore possa orientare i propri piani di sviluppo (ad esempio, si possono già individuare aree geografiche in cui gli aiuti saranno disponibili e aree in cui invece, dato che la domanda di mercato è sufficiente, è improbabile che lo siano).

Di conseguenza, per quanto riguarda alcuni investimenti in materia di transizione verde, le interazioni tra la normativa aiuti di Stato e PNRR ha un livello di "maturità" tale per cui, nel caso in cui la misura si configurasse come aiuto, essa si potrebbe già disegnare in modo da essere "pronta all'approvazione", rendendo possibile conseguire l'ambizioso traguardo che si è data la Commissione: approvare le misure di aiuto connesse con il PNRR in 6 settimane.

Tuttavia, è vero che per altre missioni del PNRR il quadro euro-unitario è attualmente meno maturo, rendendo meno agevole la valutazione *ex ante*. In particolare, per la Missione 1, dedicata alla **Digitalizzazione**, qualora si configurassero come aiuti, ad esempio gli investimenti previsti dalla componente 2 in merito alla **copertura del territorio con reti a banda ultra-larga** dovranno essere autorizzati sulla base delle Linee Guida *broadband*, il cui testo risale al 2013 e risente degli obiettivi e del grado di sviluppo della tecnologia prevedibile a quel tempo. In particolare, l'attuale disciplina risulta disallineata con gli obiettivi per l'attuazione della "*Gigabit society*" e mancano indicazioni sulla compatibilità di misure per supportare reti mobili (o per stimolare il tasso di *take-up* dei nuovi servizi). Si auspica che l'obsolescenza di questa parte del quadro normativo euro-unitario sia rimossa velocemente, dato che le suddette Linee Guida sono attualmente in via di revisione.

Occorre anche considerare che non tutte le misure finanziate con risorse pubbliche rientrano nella disciplina degli aiuti di Stato. Ad esempio, molti interventi in materia di infrastrutture fuoriescono dall'ambito della nozione di aiuto di stato in presenza di certe caratteristiche dell'infrastruttura stessa (se si tratta di un monopolio oppure se ha un carattere eminentemente locale). Analogamente, certi progetti di edilizia pubblica, se attuati in maniera conforme alla disciplina in materia di contratti pubblici e, quindi, aggiudicati a soggetti vincitori di procedure di gare aperte e competitive, rappresentano transazioni pagate a un prezzo di mercato e, pertanto, non rientrano nella nozione di aiuto di Stato.

Ottenere una "certificazione" che certi progetti non costituiscono un aiuto (piuttosto che notificarli alla Commissione per ragioni di certezza) potrebbe contribuire ad accelerare gli investimenti. Al riguardo, il PNRR prevede che ciascuno Stato Membro indichi un **punto di contatto unico** per le comunicazioni con la Commissione, che sia responsabile, tra l'altro, per l'implementazione del PNRR, del coordinamento con le altre autorità coinvolte e del monitoraggio dei progressi in termini di traguardi e obiettivi. In Italia questa funzione è stata attribuita alla Ragioneria generale dello Stato presso il Ministero dell'economia e delle finanze. Al contrario, per quanto riguarda le strutture amministrative deputate ad assicurare la conformità con le norme in materia di aiuti di Stato, si registra una certa **frammentazione**. Infatti, specie per le misure di maggiore ampiezza, la titolarità è spesso intestata a più di un Ministero, mentre la Presidenza del Consiglio ha il (non facile) compito di attuare un coordinamento tra le istanze nazionali, la Rappresentanza Permanente dell'Italia presso la UE e la Commissione stessa.

Si potrebbe, invece, estendere l'impostazione del punto di contatto unico per creare una struttura centrale con il compito di svolgere verifiche preliminari sulla eventuale natura di aiuto di certi interventi previsti dal PNRR e con la competenza per emanare provvedimenti amministrativi in questa materia che possano dare assicurazioni precise e concordanti alle altre amministrazioni e agli investitori. Infatti, è noto che il monopolio della Commissione si limita alle valutazioni di compatibilità delle misure di aiuto, mentre la valutazione sulla natura di aiuto o meno è una competenza decentrata, cui concorrono anche le autorità nazionali (amministrazioni e giudici). Peraltro, assegnare a un'autorità nazionale il compito di un primo filtro in materia di aiuti di Stato non sarebbe una novità. Guardando all'esperienza passata, tutti gli Stati che aspiravano all'accessione alla UE dovevano dotarsi di strutture nazionali in grado di effettuare una valutazione sulla natura di aiuto o meno degli interventi statali. Si tratterebbe, dunque, di adattare un modello già sperimentato.

In conclusione, rafforzando la prevedibilità nell'applicazione delle norme mediante strumenti *ex ante* e migliorando le strutture di *governance* a livello nazionale, si potrebbero dissipare alcune delle incognite insite nei rapporti tra PNRR e aiuti di Stato, in un circolo virtuoso di certezza giuridica e incremento degli investimenti.

Il presente documento viene consegnato esclusivamente per fini divulgativi. Esso non costituisce riferimento alcuno per contratti e/o impegni di qualsiasi natura.

**Per ogni ulteriore chiarimento o approfondimento Vi preghiamo di contattare:**

**Francesco Maria Salerno**  
**Partner**  
Concorrenza e Regolamentazione  
Bruxelles  
+32 2 340 1550  
fsalerno@gop.it

**Antonio Lirosi**  
**Partner**  
Diritto Amministrativo  
Roma  
+39 06 478751  
alirosi@gop.it

**Raimondo Premonte**  
**Partner**  
Fusioni & Acquisizioni  
Roma/Londra  
+39 06 478751/+44 20 7397 1700  
rpremonte@gop.it

**Marco Grantaliano**  
**Associate**  
Concorrenza e Regolamentazione  
Bruxelles  
+32 2 340 1550  
mgrantaliano@gop.it



**INFORMATIVA EX ART. 13 del Reg. UE 2016/679 - Codice in materia di protezione dei dati personali**

I dati personali oggetto di trattamento da parte dallo studio legale Gianni & Origoni (lo "Studio") sono quelli liberamente forniti nel corso di rapporti professionali o di incontri, eventi, workshop e simili, e vengono trattati anche per finalità informative e divulgative. La presente newsletter è inviata esclusivamente a soggetti che hanno manifestato il loro interesse a ricevere informazioni sulle attività dello Studio. Se Le fosse stata inviata per errore, ovvero avesse mutato opinione, può opporsi all'invio di ulteriori comunicazioni inviando una e-mail all'indirizzo: [relazioniesterne@gop.it](mailto:relazioniesterne@gop.it). Titolare del trattamento è lo studio Gianni & Origoni, con sede amministrativa in Roma, Via delle Quattro Fontane 20.