

La Commissione pubblica i modelli di orientamento sugli aiuti di Stato per i PNRR: focus sui modelli *Power up*

Le nuove linee guida per gli interventi Power up chiariscono le fattispecie di notifica alla Commissione per gli schemi incentivanti alle rinnovabili e per gli investimenti pubblici nelle infrastrutture energetiche. Gli Stati membri sono esentati dalla notifica per i contributi alla produzione rinnovabile inferiori a 15 milioni di euro per singolo impianto, per gli aiuti a sostegno dell'auto-consumo, per gli interventi a favore della produzione di idrogeno verde tramite elettrolisi e per gli investimenti nelle infrastrutture per il trasporto di idrogeno non separate da quelle del gas o che rientrano nella definizione di Servizio di Interesse Economico Generale: sono prime, importanti indicazioni per la governance dei fondi, in attesa delle regole applicative nel nostro paese.

La disciplina europea per gli aiuti di Stato ha l'obiettivo di limitare le distorsioni alla concorrenza nel mercato unico dovute a un intervento ingiusto o eccessivo di uno Stato membro volto a favorire specifiche imprese o settori. La scorsa primavera, per garantire una maggiore flessibilità agli Stati membri negli interventi a supporto delle imprese colpite dagli effetti della pandemia, la Commissione Europea aveva definito un quadro temporaneo per la disciplina degli aiuti di Stato ([Newsletter 242](#)). La validità del quadro temporaneo, originariamente prevista fino al 31 dicembre 2020, è stata recentemente estesa fino alla fine del 2021.

Parallelamente, la Commissione è intervenuta per fornire agli Stati membri delle linee guida per allineare il disegno dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR) con la disciplina degli aiuti di Stato. I PNRR presuppongono infatti un ampio utilizzo della spesa pubblica per investimenti volti a mitigare l'impatto economico e sociale della pandemia, a incrementare la sostenibilità e la resilienza delle economie degli Stati membri e a preparare i Paesi europei alle sfide e alle opportunità della transizione verde e digitale.

Nella definizione e nell'implementazione dei PNRR, gli Stati membri dovranno, quindi, confrontarsi con le regole europee per gli aiuti di Stato.

Le linee guida pubblicate dalla Commissione vogliono facilitare gli Stati membri in questo confronto, chiarendo i limiti imposti dalla disciplina degli aiuti di Stato sugli interventi pubblici nei settori cruciali per il raggiungimento degli obiettivi europei.

Un'analisi dettagliata dei modelli di orientamento per gli aiuti di Stato per le infrastrutture energetiche e dell'idrogeno e per la generazione di energia da fonti rinnovabili viene proposta in seguito. Dalle linee guida della Commissione emerge un largo spazio di intervento per gli Stati membri a sostegno delle fonti rinnovabili senza la necessità di notifica alla Commissione. Più limitati gli interventi a favore dell'idrogeno, in quanto coperti solo in parte dai regolamenti di esenzione e dalle linee guida preesistenti. Questi interventi potranno però comunque essere sottoposti alla revisione della Commissione.

I MODELLI DI ORIENTAMENTO PER I PNRR

La Commissione ha pubblicato tredici linee guida o modelli di orientamento per gli investimenti pubblici, raggruppati sotto sette aree o "iniziative faro" (**Tabella 1**), che richiamano gli obiettivi della [Strategia Annuale per la Crescita Sostenibile 2021](#).

Sette dei tredici modelli di orientamento per gli aiuti di Stato definiti dalla Commissione sono racchiusi nelle categorie di progetto o "iniziative faro" *Power up*, *Renovate*, e *Recharge and Refuel*, e riguardano interventi per le infrastrutture energetiche, per la generazione rinnovabile, per l'incremento dell'efficienza energetica e a sostegno della transizione del settore dei trasporti.

I modelli di orientamento presentano la stessa struttura e definiscono le seguenti categorie:

- le misure che potrebbero non cadere sotto la disciplina degli aiuti di Stato perché non soddisfano congiuntamente i requisiti dell'articolo

TABELLA 1. MODELLI DI ORIENTAMENTO PER GLI AIUTI PUBBLICI NEI PNRR

Iniziativa faro	Modelli di orientamento
POWER UP	1. Infrastrutture energetiche e dell'idrogeno
	2. Energia da fonti rinnovabili, compresa la produzione di idrogeno da fonti rinnovabili
RENOVATE	3. Infrastrutture per generare e distribuire reti di teleriscaldamento/teleraffreddamento
	4. Efficienza energetica degli edifici
RECHARGE & REFUEL	5. Punti di ricarica per auto elettriche e auto a idrogeno per i veicoli stradali
	6. Acquisto di veicoli a basse e a zero emissioni
	7. Altri modi di trasporto a basse emissioni
CONNECT	8. Dispiegamento e adozione di reti fisse e mobili ad altissima capacità, compresi 5G e reti in fibra ottica
MODERNISE	9. Digitalizzazione della pubblica amministrazione, compreso il settore sanitario
SCALE UP	10. Tecnologie innovative relative ai processori e ai semiconduttori
	11. Digitalizzazione dei mezzi di informazione
	12. Funzionalità cloud
RESKILL & UPSKILL	13. Modernizzare e aggiornare l'istruzione e la formazione, tra cui le competenze digitali e la pertinente connettività

Fonte: Commission Europea

107 (1) del TFEU. Ciò accade quando un aiuto¹:

- i. costituisce un supporto per un'attività non economica (*no economic activity*)
- ii. non prevede l'utilizzo di risorse pubbliche (*no state resources*)
- iii. non viene applicato in modo selettivo (*no selectivity*)
- iv. non genera un vantaggio per alcune imprese o settori (*no advantage*)
- v. non ha un effetto distorsivo sulla competizione nel mercato interno (*no distortion of competition*).
- le misure che soddisfano la definizione di Aiuto di Stato (articolo 107 (1) del TFEU) ma che non sono soggette a notifica alla Commissione Europea perché soddisfano i requisiti per l'esenzione.
- le misure che soddisfano la definizione di Aiuto di Stato (articolo 107 (1) del TFEU) e che sono soggette a notifica alla Commissione Europea.

Nei prossimi paragrafi cominciamo a presentare nel dettaglio le prime due linee guida pubblicate sotto alla categoria di iniziativa *power up*: le [linee guida per gli aiuti a sostegno delle infrastrutture energetiche e dell'idrogeno](#) e le [linee guida per gli interventi pubblici volti al supporto della generazione di energia da fonti rinnovabili](#).

I MODELLI POWER UP

L'iniziativa "faro" *power up* contribuisce al successo della ripresa europea accelerando la diffusione e l'integrazione di tecnologie pulite e adeguate agli sviluppi futuri. Il contributo delle fonti di energia

rinnovabili è chiave per gli obiettivi di questa iniziativa, che punta a sostenere almeno il 40% dei 500 GW aggiuntivi di capacità di generazione rinnovabile entro il 2030. Anche gli interventi a favore dell'idrogeno rientrano nel quadro dell'iniziativa, con l'obiettivo dell'installazione di 6 GW di capacità di elettrolizzatori entro il 2025, accompagnato dalla produzione e dal trasporto di circa 1 milione di tonnellate di idrogeno rinnovabile. Gli investimenti pubblici inclusi nei PNRR potranno contribuire a questi obiettivi ed è per questo che la Commissione ha dedicato delle linee guida per gli aiuti di Stato per gli interventi infrastrutturali e per il sostegno della produzione rinnovabile nei settori energetici.

INFRASTRUTTURE ENERGETICHE E DELL'IDROGENO

Gli interventi pubblici che ricadono sotto il modello di orientamento per le Infrastrutture Energetiche e dell'Idrogeno includono investimenti volti a sostenere la transizione e l'integrazione del sistema energetico, in particolare attraverso la copertura dei costi per la costruzione o la riconversione delle infrastrutture necessarie per il trasporto, la distribuzione, lo stoccaggio e il dispacciamento dell'elettricità da fonti rinnovabili e dell'idrogeno.

Gli investimenti infrastrutturali coperti da questo modello possono essere suddivisi in:

- interventi sulla rete elettrica: *smart metering*, reti *off-shore*, interconnessioni e sistemi di stoccaggio
- interventi sulla rete gas: miglioramenti o

¹ Affinché un aiuto non rientri nella definizione di aiuto di stato dell'articolo 107 (1) TFEU è sufficiente che una delle condizioni elencate sia soddisfatta.

adeguamenti della rete per consentire l'accesso alla rete ai gas a basse emissioni

- interventi per la rete idrogeno: creazione di un nuovo sistema di reti o conversione di strutture esistenti per permettere la connessione di produttori e consumatori di idrogeno.

Gli investimenti pubblici per le infrastrutture di rete nel mercato elettrico e nel mercato del gas possono generalmente essere esclusi dal controllo della disciplina degli aiuti di Stato in quanto godono del regime di monopolio legale (stabilito in accordo con le regole europee) o naturale. La nota sulla [nozione di Aiuto di Stato](#) chiarisce che tutti gli investimenti strutturali fatti in un regime di monopolio legale o naturale, che soddisfano dei requisiti minimi², non comportano una distorsione della competizione nel mercato unico e non sono quindi soggetti alla disciplina degli aiuti di Stato. Tale esclusione può anche essere estesa alle infrastrutture di stoccaggio elettrico, qualora gli interventi ricadano sotto la competenza del gestore della rete di trasporto (TSO) o di distribuzione (DSO).

Anche gli investimenti pubblici nelle reti per l'idrogeno potrebbero essere direttamente esclusi dalla disciplina degli aiuti di Stato nel caso in cui il soggetto responsabile dell'investimento goda del regime di monopolio legale o naturale. La Commissione sottolinea però che, per beneficiare del regime di monopolio legale o naturale, vista la mancanza di un regolamento di mercato europeo per l'idrogeno, gli Stati membri dovrebbero definire un quadro regolatorio che eviti la possibilità di sussidi incrociati qualora il soggetto beneficiario dell'aiuto pubblico sia attivo in altre attività oltre a quella relativa all'aiuto.

Un aiuto pubblico nell'ambito delle infrastrutture per l'idrogeno potrebbe comunque non rientrare nella definizione di Aiuto di Stato qualora il suo effetto sulla competizione sia limitato a una determinata zona di mercato, qualora rispettasse la clausola di de minimis³ o se lo Stato membro dimostrasse

che l'intervento non genererebbe alcun vantaggio o svantaggio per i proprietari e gli sviluppatori di rete, per gli operatori e per i consumatori finali (tra cui le imprese, che sono soggette alle regole degli aiuti di Stato).

Un aiuto pubblico a sostegno delle infrastrutture per l'idrogeno potrebbe comunque essere concesso senza essere notificato alla Commissione se, pur soddisfacendo tutti o requisiti dell'articolo 107 (1) del TFEU:

- ricade sotto al Regolamento Generale di Esenzione per Categoria (*General Block Exemption Regulation*, GBER): in questo caso, le infrastrutture di trasporto per l'idrogeno rientrano tra quelle considerate nel GBER solo se non sono separate da quelle per il trasporto di gas naturale (ovvero, se la rete, nuova o riconvertita, non è dedicata al solo trasporto dell'idrogeno)⁴; in ogni caso, per beneficiare dell'applicazione del GBER, il supporto pubblico a un singolo soggetto economico per l'investimento in un'infrastruttura energetica non può eccedere i 50 milioni di euro
- supporta il finanziamento di un'infrastruttura che costituisce un Servizio di Interesse Economico Generale (*Service of General Economic Interest*, SGEI): in questo caso, il sussidio pubblico non deve superare i 15 milioni di euro annui (calcolati come media sull'orizzonte temporale dell'intervento).

Qualora l'investimento in un'infrastruttura energetica non rientri neanche in queste ultime fattispecie, l'aiuto deve essere notificato alla Commissione Europea. La Commissione ha garantito la priorità nella valutazione di tutte le misure approvate all'interno dei PNRR; il processo di revisione dovrebbe concludersi entro sei settimane dalla data di notifica. La Commissione deciderà in merito all'approvazione dell'aiuto sulla base del bilanciamento degli effetti positivi dell'aiuto (sviluppo e supporto all'attività economica) e gli effetti negativi sulla competizione e sugli scambi nel mercato unico.

² Per i monopoli legali, l'istituzione del monopolio deve escludere sia la competizione sul mercato che per il mercato, il servizio soggetto a monopolio non deve essere in competizione con altri servizi, e le sovvenzioni incrociate a altre attività in concorrenza devono essere escluse. Nel caso di monopolio naturale, invece, l'infrastruttura non deve essere soggetta a concorrenza diretta e non deve favorire selettivamente alcun operatore o settore.

³ In particolare, l'aiuto non deve superare i 200.000 euro per la copertura di ogni periodo di tre anni fiscali.

⁴ Le reti per l'idrogeno locali, che richiedono un costo massimo totale di 20 milioni di euro, potrebbero essere coperte dal GBER come investimenti per infrastrutture locali.

Le [linee guida per gli aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia](#) vengono seguite nel processo di valutazione degli aiuti di Stato per le infrastrutture energetiche e possono essere applicate per analogia alle infrastrutture per l'idrogeno qualora sia possibile provare che le infrastrutture permettano l'accesso ai terzi. In questo caso la Commissione valuterà il fallimento di mercato che richiede il sostegno pubblico, l'adeguatezza della misura di supporto, l'incentivo creato e l'effettiva necessità dell'ampiezza del supporto, per decidere in merito all'approvazione dell'aiuto.

Infine, se gli interventi pubblici a sostegno delle infrastrutture dell'idrogeno coinvolgono più Stati membri, gli interventi potrebbero essere supportati dalla [Comunicazione di Progetti Importanti di Comune Interesse Europeo](#) (IPCEI). Le regole IPCEI sono maggiormente flessibili rispetto alle regole generali per gli aiuti di Stato, e, visto l'alto requisito di capacità innovativa richiesta ai progetti, permettono l'approvazione di aiuti più ampi. Tuttavia, per accedere al supporto di questa disciplina, gli Stati membri devono dimostrare un livello minimo di esternalità positive a livello sociale o economico per l'Unione Europea.

ENERGIA DA FONTI RINNOVABILI COMPRESA LA PRODUZIONE A IDROGENO DA FONTI RINNOVABILI

Queste linee guida coprono i sostegni agli investimenti e gli aiuti operativi (come, ad esempio, le tariffe *feed-in* o i *feed-in premium*) per la promozione della produzione di energia da fonti rinnovabili al fine di incrementare il peso delle fonti rinnovabili nel *mix* energetico nazionale ed europeo, fondamentale per il raggiungimento dell'obiettivo di neutralità climatica al 2050.

Gli aiuti volti al supporto della generazione di energia da fonte rinnovabile possono non rientrare nella definizione di aiuti di Stato nel caso in cui:

- il beneficiario dei fondi non svolge un'attività economica, e consuma almeno l'80% dell'energia prodotta da RES (*no economic activity*)
- lo Stato può provare di aver agito sotto gli stessi termini e le stesse condizioni di un investitore privato (*no advantage*)

- l'intervento pubblico ha un effetto puramente locale, senza influire sugli scambi e sulla competizione tra Stati membri (*no distortion of competition*); visto l'alto livello di liberalizzazione del mercato Europeo, la Commissione tende però a escludere che delle misure di supporto pubblico significative possano non avere effetto sugli altri Stati membri
- l'intervento soddisfa i requisiti della clausola di *de minimis* (*no distortion of competition*).

Al di fuori di queste eccezioni, gli aiuti a sostegno della generazione di energia da fonti rinnovabili ricadono sotto la definizione di aiuti di Stato. Tuttavia, gli interventi pubblici non dovranno essere sottoposti a notifica della Commissione se:

- sono basati su regime già approvato in precedenza dalla Commissione (il nuovo aiuto può prevedere un incremento massimo del 20% dello stanziamento originariamente previsto dallo schema approvato dalla Commissione, senza la necessità di una nuova notifica)
- consistono in investimenti a sostegno dell'installazione o del potenziamento di un nuovo impianto di generazione rinnovabile, con l'eventuale supporto di una struttura di stoccaggio, qualora il progetto non superi i 15 milioni di euro per soggetto beneficiario (questa fattispecie può coprire anche il sostegno negli investimenti per l'installazione di nuovi elettrolizzatori per la produzione rinnovabile di idrogeno, se è possibile dimostrare che la produzione di idrogeno avviene unicamente da fonti rinnovabili)
- consistono in aiuti operativi a supporto della generazione elettrica da fonti RES: anche in questo caso l'aiuto non deve superare i 15 milioni di euro per soggetto beneficiario, ma, se l'aiuto è concesso attraverso un'asta competitiva, il limite massimo di sovvenzione per lo schema di aiuti, per evitare la notifica alla Commissione, è di 150 milioni di euro all'anno (questa fattispecie è limitata agli incentivi per la produzione di energia elettrica, quindi nel caso di generazione rinnovabile di idrogeno, solo i costi e le attività di produzione elettrica da rinnovabili possono essere considerati)
- consistono in aiuti operativi per installazioni con

potenza installata inferiore ai 500 kW, o ai 3 MW nel caso di impianti eolici (questa fattispecie non sembra essere rilevante per la produzione rinnovabile dell'idrogeno, visto che la capacità installata dovrebbe in genere superare la soglia dei 500 kW).

Gli aiuti che non rientrano nelle fattispecie finora discusse dovranno essere notificate alla Commissione. In questo caso, la Commissione sottolinea che tutti gli aiuti a supporto della produzione idrogeno attraverso elettrolisi, fatta esclusivamente per mezzo della generazione elettrica da rinnovabili, rientrano negli aiuti per la produzione di energia da fonti rinnovabili coperti dalle linee guida per gli aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia. Secondo queste linee guida, gli aiuti sotto forma di investimento che superano i 15 milioni per beneficiario e non sono assegnati attraverso un'asta competitiva rimangono soggetti all'obbligo di notifica. Lo stesso vale per gli aiuti operativi alla produzione rinnovabile di energia elettrica e/o alla produzione combinata di calore da rinnovabili emessi a favore di siti con una capacità di generazione rinnovabile superiore ai 250 MW e, come nel caso precedente, non assegnati tramite asta competitiva.

Gli aiuti notificati alla Commissione verranno valutati sulla base della loro necessità, adeguatezza, proporzione ed efficacia per bilanciare un fallimento di mercato, e in base ai possibili effetti distorsivi sulla concorrenza, seguendo i principi riportati nelle linee guida per gli aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia.

In questo contesto, la Commissione specifica che considererà gli aiuti sotto forma di investimenti compatibili con il mercato interno se i costi ammissibili sono calcolati correttamente e se le intensità massime degli aiuti rispettano quelle previste dalla disciplina. I costi ammissibili possono essere determinati sulla base dei costi totali dell'investimento, se l'investimento per la generazione della produzione di energia rinnovabili è separato rispetto da quello relativo alla rimanente infrastruttura/attività, oppure, in caso contrario,

attraverso il confronto dell'investimento risultante dell'aiuto con lo scenario che sarebbe emerso in sua assenza (*counterfactual*).

Per la generazione rinnovabile di idrogeno lo scenario di riferimento per il calcolo dei costi ammissibili dovrebbe consistere con quello di un impianto di produzione di idrogeno a metano con reazione di *reforming* con vapore. L'intensità massima degli aiuti varia invece con la dimensione dei soggetti beneficiari, e arriva a coprire fino al 100% dei costi ammissibili nel caso in cui il sostegno è erogato tramite asta competitiva.

Con riferimento agli aiuti operativi a sostegno della generazione elettrica, per l'approvazione, i nuovi schemi devono costituire un premio rispetto al prezzo di mercato e non devono incentivare la produzione in caso di prezzi negativi. In generale, per questi aiuti, la Commissione predilige l'assegnazione tramite meccanismo d'asta competitiva. Gli aiuti che prevedono questo meccanismo con partecipazione aperta e non discriminatoria sono infatti assunti come proporzionati e non distorsivi per la concorrenza.

Infine, gli aiuti operativi a sostegno della generazione rinnovabile non elettrica, inclusa la produzione di idrogeno, sono ritenuti compatibili con il mercato interno se:

- l'aiuto per unità di energia non supera la differenza tra il costo livellato per la produzione di energia (*Levelized Cost of Energy*, LCOE) per la tecnologia considerata e il prezzo di mercato
- per il calcolo dell'aiuto vengono dedotti dal LCOE eventuali aiuti sotto forma di investimento
- i costi di produzione sono aggiornati con frequenza minima annua
- gli aiuti sono limitati al periodo che precede il completamento dell'ammortamento dell'impianto secondo le regole contabili rilevanti.

Anche nel caso degli aiuti a supporto della generazione rinnovabile di energia, i progetti che coinvolgono più Stati membri possono essere supportati dalle regole *IPCEI* qualora ne soddisfino i requisiti.