

I modelli di orientamento sugli aiuti di Stato per i PNRR: focus sulle iniziative *renovate*

Gli Stati membri sono esentati dalla notifica per gli investimenti nei sistemi di teleriscaldamento efficienti, se inferiori a 15 milioni, o se al di sotto dei 20 milioni, per gli interventi nelle annesse reti di distribuzione. Anche gli interventi per l'incremento dell'efficienza energetica negli edifici non sono soggetti a notifica se inferiori a 15 milioni di euro per progetto, o nelle molteplici fattispecie in cui non ricadono nella definizione di aiuto di Stato perché non a favore di attività economiche, non selettive o non a vantaggio di specifici soggetti.

I Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR) richiedono un largo impiego di risorse pubbliche con l'obiettivo di sostenere la ripresa e di preparare imprese e settori alla transizione verde e digitale. Ciò richiederà agli Stati membri un confronto con la disciplina europea degli aiuti di Stato, che vigila sugli effetti distorsivi della concorrenza nel mercato unico dovuti agli interventi pubblici a favore di specifiche imprese o settori. La Commissione Europea è quindi intervenuta per chiarire, attraverso tredici linee guida o modelli di orientamento, quali sono i limiti imposti dalla disciplina degli aiuti di Stato per gli investimenti pubblici a supporto dei settori più rilevanti per il raggiungimento degli obiettivi europei ([Newsletter 251](#)).

Le nuove linee guida sono raggruppate in sette "iniziative faro" (**Tabella 1**), un gruppo di sfide, comuni a tutti gli Stati membri che richiedono ampi investimenti ma che, secondo il documento sulla [Strategia Annuale per la Crescita Sostenibile 2021](#), sono necessari per una ripresa solida a livello europeo. Nella scorsa pubblicazione sono stati approfonditi i primi due modelli di orientamento

presentati dalla Commissione, il modello per le infrastrutture energetiche e l'idrogeno e quello per la generazione di energia da fonti rinnovabili, entrambi attinenti all'iniziativa *power up*. Di seguito viene invece proposta un'analisi degli interventi che ricadono sotto l'iniziativa *renovate*. Questi includono i modelli per:

- gli aiuti alle infrastrutture per generare e distribuire reti di [teleriscaldamento/teleraffreddamento](#)
- gli interventi a sostegno dell'efficienza energetica negli [edifici](#).

Per gli investimenti a favore dei sistemi di teleriscaldamento e/o teleraffreddamento, il modello evidenzia un maggior spazio di intervento per gli investimenti pubblici nelle infrastrutture efficienti dal punto di vista energetico.

Diverse sono poi le fattispecie di intervento pubblico a favore dell'efficientamento degli edifici che non rientrano nella definizione di aiuto di Stato perché sono a supporto di attività non economiche, non sono selettive o non creano vantaggi a favore di specifici soggetti.

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

Iniziative 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
RESKILL & UPSKILL	12. Funzionalità cloud
	13. Modernizzare e aggiornare l'istruzione e la formazione, tra cui le competenze digitali e la pertinente connettività

Fonte: Commissione Europea

TAGS: energy efficiency, EU policy, European Commission, guidelines, next generation EU, public policy, State aids

LA STRUTTURA DEI MODELLI DI ORIENTAMENTO

I modelli di orientamento presentano la stessa struttura e distinguono gli interventi pubblici nelle seguenti categorie:

1. le misure che potrebbero non cadere sotto la disciplina degli aiuti di Stato perché non soddisfano congiuntamente i requisiti dell'articolo 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*).
2. 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
3. le misure che soddisfano la definizione di aiuto di Stato (articolo 107 (1) del TFEU) e che sono soggette a notifica alla Commissione Europea.

I MODELLI RENOVATE

L'iniziativa *faro renovate* (o "ristrutturare") supporta il raggiungimento degli obiettivi climatici e digitali europei attraverso il miglioramento dell'efficienza energetica negli edifici e mediante la promozione dell'installazione di sistemi di misurazione intelligente o di soluzioni tecnologiche innovative, contribuendo, quindi, anche alla creazione di posti di lavoro per questi interventi.

Secondo la Commissione, le iniziative in ambito *renovate* concorreranno infatti al raddoppiamento del tasso di ristrutturazione entro il 2025.

IL MODELLO PER LE INFRASTRUTTURE PER GENERARE E DISTRIBUIRE RETI DI TELERISCALDAMENTO/ TELERAFFREDDAMENTO

Gli aiuti pubblici che ricadono sotto il modello di orientamento per le infrastrutture per la generazione e la distribuzione di teleriscaldamento/ teleraffreddamento comprendono gli investimenti per la costruzione o il miglioramento gli impianti di produzione di riscaldamento/raffreddamento e per le annesse reti di distribuzione. Anche gli investimenti a favore dei sistemi di accumulo termico, connessi a impianti di generazione da fonti rinnovabili o da calore residuo, possono rientrare negli investimenti per le reti di teleriscaldamento o, in alternativa, tra gli investimenti a favore della generazione rinnovabile.

Gli investimenti coperti da questo modello di orientamento contribuiscono all'iniziativa *renovate* perché facilitano la realizzazione di reti per il riscaldamento più moderne ed efficienti e permettono di ridurre le perdite di calore nei sistemi di riscaldamento. In aggiunta, gli investimenti a favore dei sistemi di teleriscaldamento concorrono anche all'iniziativa *power up* ([Newsletter 251](#)), visto che supportano l'incremento della penetrazione delle fonti rinnovabili nel settore del riscaldamento. Infatti, lo sviluppo di reti di teleriscaldamento, basate sull'utilizzo di fonti rinnovabili o del calore di scarto, favorisce la transizione dai sistemi di riscaldamento alimentati da fonti fossili a sistemi alimentati da energia pulita.

Gli investimenti pubblici a favore di queste infrastrutture possono non rientrare nella definizione di aiuto di Stato, e possono quindi essere implementati senza la notifica alla Commissione, nei casi in cui:

- l'intervento pubblico non genera un vantaggio per il proprietario, per il gestore delle infrastrutture, o per il cliente finale (*no advantage*). In particolare, l'esistenza di un vantaggio per il proprietario, nel caso di aiuti per la costruzione e il miglioramento di infrastrutture, è esclusa se lo Stato può provare di aver agito sotto gli stessi termini e le stesse

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.

condizioni di un investitore privato². Per il gestore delle infrastrutture di teleriscaldamento, invece, se l'incarico per la gestione viene attribuito tramite un'asta competitiva, la presenza di un vantaggio potrebbe essere direttamente esclusa. Infine, gli utenti finali connessi alla rete di teleriscaldamento non beneficiano di un vantaggio solo se la rete non è dedicata a un utente specifico, tutti gli utenti hanno accesso non discriminatorio alla rete, e i prezzi del servizio sono determinati in linea con il mercato

- l'intervento soddisfa i requisiti della clausola di de minimis³ (*no distortion of competition*)
- 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. Per provare che l'aiuto non influenza gli scambi tra gli Stati membri, sarà necessario dimostrare che l'utilizzo dell'infrastruttura da parte di operatori non nazionali è limitato, e che gli investimenti stranieri nel mercato rilevante sono minimi
- l'infrastruttura che riceve gli aiuti gode del regime di monopolio legale o naturale (*no distortion of competition*). Questa fattispecie si applica solo agli investimenti nelle reti di distribuzione per il teleriscaldamento che sono gestite separatamente dagli altri servizi legati al teleriscaldamento e che soddisfano dei requisiti per beneficiare dell'esenzione⁴.

Gli investimenti pubblici per il teleriscaldamento che soddisfano la definizione di aiuto di Stato non sono comunque soggetti alla notifica alla Commissione se sono basati su un regime già approvato in precedenza dalla Commissione o se sono a favore di sistemi di teleriscaldamento efficienti dal punto

di vista energetico, ovvero sistemi che utilizzano almeno il 50% di energia rinnovabile, o il 50% di calore di scarto, o il 75% di calore da cogenerazione o almeno il 50% della combinazione di tale energia e calore⁵. Anche gli investimenti a favore di sistemi non ancora efficienti possono essere esentati dalla notifica se gli investimenti per rendere il sistema efficiente sono fatti entro tre anni dall'intervento iniziale, e se l'inizio dei contestuali lavori avviene entro lo stesso termine.

I limiti di spesa per non rientrare nelle fattispecie di notifica alla Commissione sono pari a 15 milioni di euro (per soggetto beneficiario) per gli aiuti agli impianti di generazione di calore e a 20 milioni di euro (per soggetto beneficiario) nel caso di interventi a favore delle reti di distribuzione per il teleriscaldamento. Gli aiuti esentati da notifica devono inoltre rispettare i requisiti per la definizione dei costi ammissibili e dell'intensità massima. In particolare, per gli impianti di generazione di calore, i costi ammissibili devono essere pari ai costi aggiuntivi richiesti per la costruzione o il rinnovo dell'impianto di generazione perché operi in un sistema di teleriscaldamento, rispetto ai costi per la realizzazione di un impianto di generazione convenzionale. L'intensità massima per questi aiuti dovrà essere limitata al 45% dei costi ammissibili, con un incremento fino al 65% nel caso di piccole imprese. Per gli investimenti nelle reti di distribuzione, i costi ammissibili devono invece corrispondere ai costi di investimento, e l'aiuto non può superare la differenza tra i costi ammissibili e i profitti operativi.

Qualora gli interventi pubblici proposti nei PNRR non rientrino nelle fattispecie finora descritte, dovranno essere sottoposti alla Commissione Europea, che deciderà in merito alla compatibilità dell'aiuto con il mercato interno confrontando gli effetti positivi con quelli negativi. Solo gli investimenti per sistemi di teleriscaldamento efficienti sotto il profilo energetico verranno valutati sulla base dei

² La Commissione ha sottolineato che interventi consecutivi sulla stessa rete di teleriscaldamento potrebbero invalidare la prova che un investitore privato avrebbe intrapreso lo stesso investimento alle condizioni previste per l'intervento pubblico.

³ In particolare, l'aiuto non deve superare i 200'000 euro per la copertura di ogni periodo di tre anni fiscali.

⁴ 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 ad 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.

⁵ Questa esenzione dalla notifica è ai sensi del Regolamento Generale di Esenzione per Categoria (*General Block Exemption Regulation*, GBER).

principi di necessità, adeguatezza e proporzionalità riportati nella sezione 3.4 delle [linee guida per gli aiuti di Stato](#) a favore dell'ambiente e dell'energia. Infatti, le linee guida ritengono che solo le misure a favore di infrastrutture di teleriscaldamento efficienti contribuiscano, in maniera sufficiente, al raggiungimento di un più elevato livello di tutela ambientale, un requisito necessario per l'approvazione della Commissione.

IL MODELLO PER L'EFFICIENZA ENERGETICA NEGLI EDIFICI

Il modello di orientamento per gli interventi pubblici a favore dell'efficienza energetica negli edifici ricopre tutti gli investimenti volti a ridurre il consumo di energia per il riscaldamento, il raffreddamento, l'illuminazione e la ventilazione degli edifici, escludendo invece gli investimenti a sostegno della riduzione dei consumi nei processi di produzione di energia.

Gli investimenti a favore dell'efficientamento energetico degli edifici contribuiscono all'iniziativa rinnovate perché supportano l'installazione di soluzioni più efficienti negli edifici, permettendo una riduzione delle emissioni.

Gli aiuti che rientrano in questo schema possono assumere diverse forme, tra le quali: sovvenzioni, prestiti agevolati, garanzie o sgravi fiscali.

Le fattispecie in cui gli investimenti pubblici a favore dell'efficienza negli edifici non ricadono nella definizione di aiuto di Stato sono molteplici.

In particolare, un intervento potrebbe non soddisfare la definizione di aiuto se è a favore di attività non economiche (*no economic activity*). Ciò potrebbe verificarsi del caso in cui l'aiuto consista in:

- supporti alle famiglie per il rinnovo della prima casa, a condizione che non venga data in locazione
- supporti alle autorità per il rinnovo di edifici pubblici in cui non viene svolta alcuna attività economica (come, ad esempio, le caserme della polizia e gli edifici militari)
- supporti alle organizzazioni, che non svolgono attività economica, per il rinnovo degli edifici di proprietà o in cui si svolgono attività non

economiche (possono ricadere in questa fattispecie gli aiuti a favore delle strutture sanitarie o per l'educazione pubblica)

- supporti a favore del rinnovo di edifici in cui non viene svolta attività economica, ma in cui sono stati installati sistemi di generazione e accumulo di energia rinnovabile, la cui produzione è usata almeno per l'80% per l'autoconsumo.

In aggiunta, i sostegni pubblici erogati sotto forma di contributi sociali o messi a disposizione attraverso una riforma fiscale, se resi disponibili a tutti i soggetti che operano nello stesso contesto, di fatto e di diritto, non costituiscono un aiuto di Stato perché soddisfano il principio di non selettività (*no selectivity*).

La selettività di un intervento pubblico è però presunta ogni qualvolta l'aiuto fa emergere un vantaggio per un gruppo di imprese e/o settori. In quest'ultimo caso, l'intervento pubblico potrebbe però non rientrare comunque nella definizione di aiuto di Stato, se la creazione di un vantaggio è a favore di un soggetto che fornisce un [Servizio di interesse economico generale](#) (*Service of General Economic Interest*, SGEI) e l'edificio in cui vengono investiti i fondi pubblici è necessario per questo servizio.

Per non ricadere sotto la definizione di aiuto di Stato gli investimenti pubblici in un SGEI non devono però superare i 500 mila euro su un periodo di tre anni.

Come per tutti gli interventi pubblici, anche gli investimenti a favore dell'efficientamento energetico degli edifici potrebbero poi non ricadere nella definizione di aiuto di Stato se soddisfano i requisiti della clausola di *de minimis* o se hanno un effetto puramente locale, come nel caso in cui il sostegno è erogato direttamente al beneficiario finale e viene utilizzato per l'efficientamento di un edificio che fornisce servizi in un'area limitata che non attrae clienti da altri Stati membri.

In queste fattispecie, infatti, gli investimenti pubblici non creerebbero una distorsione della concorrenza tra gli Stati membri (*no distortion of competition*).

Gli investimenti pubblici per l'efficientamento energetico degli edifici che soddisfano la definizione di aiuto di Stato dell'articolo 107.1 del

TFEU non dovranno comunque essere notificati alla Commissione se ripropongono uno schema precedentemente approvato o se, ai sensi dell'articolo 38 della [General Block Exemption Regulation](#) (GBER), non superano i 15 milioni di euro per progetto. In quest'ultimo caso, i costi ammissibili per l'intervento dovranno rappresentare i costi aggiuntivi di investimento necessari per il raggiungimento del maggiore livello di efficienza energetica⁶, mentre l'intensità massima dell'aiuto potrà variare dal 30% al 50% dei costi ammissibili, con una quota crescente minore è la dimensione del soggetto beneficiario.

Se gli aiuti pubblici sono allocati tramite intermediari finanziari, che corrispondono gli aiuti sotto forma di prestiti agevolati o garanzie ai beneficiari finali, il valore finale dei prestiti o delle garanzie non deve invece superare i 10 milioni di euro per progetto. In ogni caso, gli edifici necessari per la fornitura di servizi di interesse economico generale possono ricevere aiuti per l'efficientamento energetico fino ai 15 milioni l'anno per intervento senza la necessità di una notifica alla Commissione.

UNA NUOVA AGENZIA EUROPEA PER IL CLIMA, LE INFRASTRUTTURE E L'AMBIENTE

A partire dal primo aprile 2021, l'agenzia esecutiva per l'innovazione e il *Network* (*Innovation and Networks Executive Agency*, INEA) verrà ufficialmente sostituita dall'agenzia per il clima, le infrastrutture e l'ambiente (*European Climate, Infrastructure and Environment Executive Agency*, CINEA). La nuova agenzia rimarrà in carica fino al 2027 e avrà un ruolo chiave nel supporto del *Green Deal* europeo, contribuendo, attraverso un budget di circa 52 milioni di euro, alla creazione di sinergie per la transizione verso un'Europa sostenibile, interconnessa e decarbonizzata.

La CINEA eredita la gestione dei progetti precedentemente seguiti dall'INEA:

- I progetti nei programmi *Connecting Europe Facility* (CEF) per l'integrazione e lo sviluppo delle infrastrutture per il trasporto e l'energia in Europa, con un budget di quasi 26 milioni di euro per i trasporti e di circa 6 milioni di euro per le infrastrutture energetiche
- I progetti nel programma *Horizon Europe* attinenti agli interventi per il Clima, l'Energia e la Mobilità
- Il progetto di implementazione dell'*Innovation Fund*, strumento chiave per il raggiungimento dell'obiettivo europeo di neutralità climatica entro il 2050, con circa 10 milioni di euro a disposizione per il finanziamento di nuove soluzioni tecnologiche che favoriscono la riduzione delle emissioni.

In aggiunta, l'agenzia seguirà altri progetti per il nuovo programma pluriennale europeo 2021-2027. Questi includono:

- Il progetto *LIFE* per mitigare il cambiamento climatico e per prepararsi ad affrontarlo, per ricercare soluzioni in armonia con la natura, per supportare la biodiversità e per sostenere la transizione verso l'utilizzo di energia sostenibile e a basse emissioni;
- Il fondo europeo per il Mare, la Pesca e l'Acquacoltura (*European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund*, EMFAF), che ha l'obiettivo di guidare le politiche pubbliche europee nell'ambito della pesca e del mare;
- Il nuovo meccanismo per il finanziamento dell'energia rinnovabile volto al supporto di una maggiore collaborazione degli Stati membri per il raggiungimento dei *target* individuali e collettivi sulla penetrazione dell'energia rinnovabile;
- I nuovi prestiti pubblici del *Just Transition Mechanism* destinati a supportare le regioni più colpite dalla transizione verso la neutralità climatica.

⁶ La Commissione ha di recente proposto una revisione degli articoli 38 e 39 del GBER al fine di estendere la definizione dei costi ammissibili. In particolare, con la revisione, la Commissione intende includere tra i costi ammissibili gli investimenti per l'installazione di punti di ricarica per i veicoli elettrici negli edifici, per l'integrazione di impianti per la produzione e l'accumulo di elettricità e di calore da fonti rinnovabili e per la digitalizzazione degli edifici.

Tutti gli interventi pubblici a supporto di un miglioramento dell'efficienza energetica che superano i 15 milioni di euro l'anno per progetto, devono invece essere notificati alla Commissione.

L'analisi svolta dalla Commissione per decidere in merito alla compatibilità di questa tipologia di aiuti

con il mercato interno è supportata dai principi di rilevanza, necessità, adeguatezza e proporzionalità riportati nella sezione 3.4 delle linee guida per gli aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia.