



THE ITALIAN CLIMATE CHANGE THINK TANK

UN ANNO DI REPOWEREU: GLI EFFETTI SUL PNRR ITALIANO

POLICY PAPER
SETTEMBRE 2023

Francesca Bellisai



SOMMARIO

1	Introduzione	3
2	La valutazione del PNRR del 2021	4
3	La valutazione di REPowerEU e della revisione del PNRR	5
4	Da seguire	10
5	Panoramica: I nuovi progetti REPowerEU.....	11
5.1	Progetti definanziati.....	12
6	Nota metodologica	14

1 INTRODUZIONE

Nel maggio 2022 la Commissione europea ha presentato il piano REPowerEU, con l'obiettivo di affrancare l'Unione europea dalla dipendenza dalle importazioni energetiche russe entro il 2027.

Per realizzare questo obiettivo venivano proposte soluzioni strutturali: investimenti in rinnovabili ed efficienza energetica. E soluzioni emergenziali, di breve periodo, che includono, diversamente dalle condizionalità del PNRR, la possibilità di investimenti verso misure che non prevedono l'applicazione del principio DNSH (Do Not Significant Harm), come le infrastrutture di gas naturale. Tali soluzioni devono essere funzionali a garantire la diversificazione dell'approvvigionamento di fonti fossili e non in contraddizione con i Piani nazionali integrati energia e clima (PNIEC).

Il Governo italiano ha aggiornato in questo senso il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), prevedendo un nuovo capitolo di spesa con risorse pari a 19,26 miliardi, finanziato attraverso i definanziamenti (15,9 miliardi) e ulteriori risorse UE. Il Governo ha proceduto, inoltre, ad aggiornare i progetti previsti dal PNRR, riducendo o eliminando alcuni dei finanziamenti originariamente inclusi. Tuttavia, rispetto ai progetti definanziati, il Governo si propone di trovare le coperture attraverso altri fondi non meglio specificati.

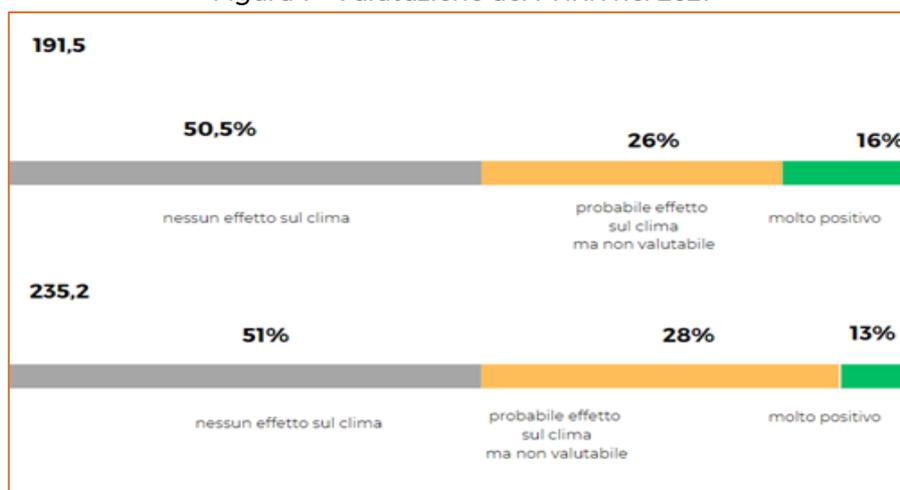
Con l'introduzione di REPowerEU, la Commissione chiede che le modifiche del PNRR e i nuovi progetti tengano in considerazione gli obiettivi UE. In particolare, si dovrà migliorare il procedimento autorizzativo delle rinnovabili, prevedere agevolazioni fiscali e sostegno finanziario verso le tecnologie pulite, contrastare la povertà energetica, formare i lavoratori, e diversificare dalle forniture di gas russo. Nonostante le linee guida della Commissione, e la pressoché contemporanea stesura del Piano Nazionale Integrato Energia e Clima, si evidenzia come i due documenti non facciano esplicito riferimento l'uno all'altro, benché evidentemente sovrapposti. Tale sinergia è di importanza centrale, poiché permetterebbe una valutazione delle risorse finanziarie pubbliche a sostegno dell'attuazione del PNIEC.

2 LA VALUTAZIONE DEL PNRR DEL 2021

Nel 2021 ECCO aveva pubblicato la [stima dell'impatto sul clima delle misure PNRR](#).

Sul totale dei fondi PNRR, pari a 191,5 miliardi di euro, avevamo calcolato una spesa verde del 16%. Aggiungendo gli altri fondi complementari al piano (REACT EU e fondi complementari) pari a 235,2 miliardi, la “spesa verde” diminuiva ulteriormente, attestandosi al 13% del totale. Considerando che la Commissione europea prevedeva che i governi nazionali dovessero allocare alle politiche climatiche almeno il 37% dei fondi, notavamo una sostanziale incapacità di spesa dell'Italia attraverso politiche energetiche e industriali realmente trasformative. La più importante segnalazione del [nostro lavoro](#) includeva una valutazione negativa sul [superbonus](#), per il quale emergeva che la spesa non fosse commisurata ai benefici in termini di impatto climatico a causa delle diverse fragilità nel disegno del meccanismo.

Figura 1 – Valutazione del PNRR nel 2021



3 LA VALUTAZIONE DI REPOWEREU E DELLA REVISIONE DEL PNRR

Questo nuovo studio valuta le misure prese dal Governo italiano, in base ai loro possibili effetti in termini di mitigazione del cambiamento climatico.

Sul totale dei fondi aggiuntivi di 19,6 miliardi, circa 13,6 miliardi (70% del totale) hanno un impatto molto positivo sulla riduzione delle emissioni. A questi si aggiungono 0,79 con impatto positivo (4%) e 4,44 miliardi (23%) che potrebbero avere un impatto positivo se accompagnati da strumenti di implementazione e monitoraggio efficaci. Compaiono poi 0,42 miliardi (2%) di finanziamenti fossili, per la realizzazione di infrastrutture gas, che hanno una valutazione molto negativa, e che non erano inclusi fino ad oggi nel PNRR.

Sul fronte dei definanziamenti, circa 8 miliardi di euro non avrebbero avuto nessun effetto in termini di decarbonizzazione dell'economia, 6 miliardi avrebbero potuto avere effetti positivi se accompagnati da precise norme mirate agli obiettivi climatici, mentre 1,79 miliardi sono stati sottratti a finanziamenti con impatto positivo.

Da notare che una parte consistente di risorse cancellate riguardano progetti che avevano i Comuni come beneficiari, ad esempio fondi per la rigenerazione urbana (3,3mld), la tutela del verde urbano (0,2mld), resilienza del territorio ed efficienza energetica (6mld). Tali fondi avrebbero potuto contribuire in maniera significativa alla transizione delle città e agli obiettivi climatici nazionali. La mancanza di coordinamento sulle politiche climatiche tra amministrazione centrale e periferica non ha permesso di indirizzare tale spesa verso iniziative utili agli obiettivi climatici. Il PNRR da un lato non aveva legato la spesa a progetti specifici sulla transizione, dall'altro non aveva affrontato adeguatamente l'incapacità di spesa delle amministrazioni periferiche. La revisione del PNRR avrebbe potuto affrontare questo problema, mantenendo le risorse per i Comuni maggiormente focalizzate sulla transizione energetica (e.g. in Italia ci sono circa 56.000 edifici scolastici). Nei fatti, ad oggi, i Comuni sarebbero un attore centrale per il successo delle politiche climatiche, si pensi al settore dei trasporti e riscaldamento civile, ma risultano depotenziati, nelle risorse finanziarie e nelle possibilità di attuare interventi trasformativi.

Figura 2 – Fondi aggiuntivi PNRR

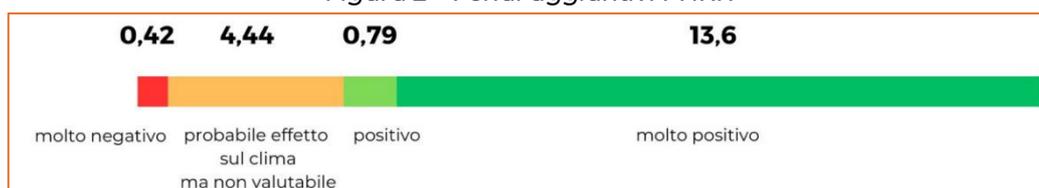
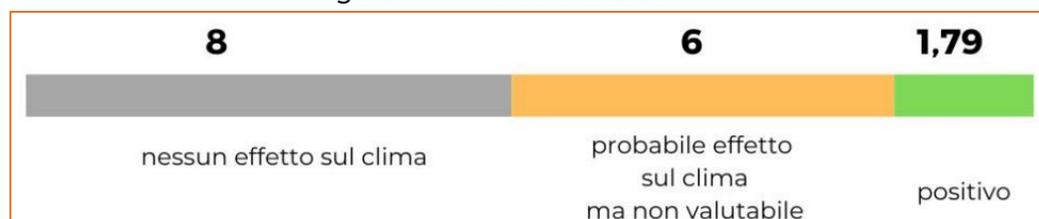


Figura 3 – Fondi defianziati PNRR

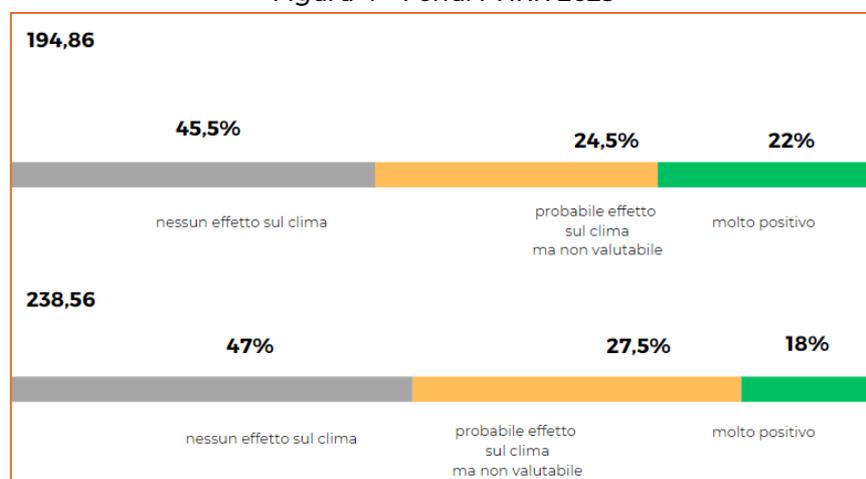


Tenendo presenti i fondi aggiuntivi, al netto dei progetti defianziati e applicando la stessa metodologia di valutazione della precedente analisi, possiamo evidenziare un sostanziale miglioramento del PNRR dal punto di vista dell'impatto sulle politiche climatiche. Stimiamo infatti che il 70% dei nuovi fondi abbia un impatto molto positivo sul clima, mentre il 50% dei progetti defianziati avrebbe avuto effetti marginali in termini di mitigazione.

Guardando al Piano complessivo, i progetti con un impatto positivo in termini di mitigazione sono ora il 21,5% del PNRR e il 18% del totale complessivo dei fondi. Diminuisce invece la percentuale delle misure che non ha nessun effetto sul clima dal 50% del PNRR del 2021 al 45% di oggi, e dal 51% dei 235,2 miliardi del 2021 al 46,5%.

Per quanto riguarda le misure il cui effetto sul clima potrebbe risultare sia positivo che negativo, in base a come verranno implementate: se nel 2021 si attestavano al 26% del PNRR, ora si riducono al 24% (da €49,5 mld a 48). La stessa dinamica, anche se in misura ridotta, si riscontra considerando i fondi complementari; dal 28% del 2021 al 27% del 2023.

Figura 4 – Fondi PNRR 2023



In focus: Le riforme

Il governo propone quattro riforme associate a REPowerEU, di cui tre molto significative per la transizione energetica

1- pianificare una razionalizzazione progressiva eliminazione dei sussidi ai combustibili fossili, i così detti SAD, è un segnale positivo verso una revisione della fiscalità energetica e una destinazione più efficiente delle risorse pubbliche. È il primo impegno concreto di una questione che, pur di non facile soluzione, è necessario affrontare. Oggi, secondo le stime del catalogo dei SAD, l'Italia spende 22,4 miliardi in sussidi alle fossili (dato 2021), mentre il Fondo Monetario Internazionale aggiorna tale [stima](#) per il 2022 a circa 59 miliardi.

2- la stesura di un testo unico per la produzione energetica da fonti rinnovabili. Questo potrebbe essere l'occasione per costituire un ambiente legislativo e regolatorio favorevole allo sviluppo delle fonti rinnovabili. È importante assicurare che i diversi livelli che riguardano la realizzazione di impianti FER (autorizzativo, finanziario, regole dei mercati, fiscalità, incentivi), siano coerenti tra loro e funzionali agli obiettivi di sviluppo delle tecnologie come previsto dal PNIEC (+70GW al 2030).

3- istituzione di meccanismi di garanzia per i cosiddetti PPA (Power Purchase Agreements), ovvero contratti di lungo termine per l'acquisto di energie rinnovabili. Anche questo strumento, già presente nella Strategia Energetica Nazionale del 2017, non ha mai preso forma nella strategia nazionale di sviluppo di mercato delle fonti rinnovabili. Un sistema di garanzia prezzi ridurrebbe i rischi per gli operatori e si tradurrebbe in uno strumento molto efficace per la realizzazione di nuovi impianti.

Entrando nella valutazione delle misure specifiche, lo sforzo messo in campo dall'Unione europea permette agli Stati membri una maggiore capacità di focalizzarsi sugli obiettivi climatici in risposta alla crisi russa. Questo emerge in maniera chiara dalle riforme di accompagnamento al nuovo capitolo, in quanto sono abilitanti per la buona riuscita delle misure proposte e molto significative per la strategia climatica.

Bad practices

Gli investimenti in combustibili fossili, tra cui è compreso il gas naturale, contribuiscono all'aumento delle emissioni climalteranti e di conseguenza non possono essere valutati positivamente in termini di benefici di mitigazione. La linea adriatica che collegherà il sistema gas del Centro e del Sud Italia, tra Sulmona in Abruzzo a Minerbio in Emilia-Romagna, non sarebbe necessaria a fronte di politiche incisive di efficienza energetica e sviluppo di rinnovabili. Tale linea non dovrebbe essere finanziata con risorse pubbliche poiché non è giustificata come necessaria per la sicurezza energetica del Paese, ma è strumentale a una strategia privata, molto dubbia, di trasformare l'Italia nell'hub del gas Europeo.

Good practices

1. Rispetto all'analisi del 2021, in cui non si riscontrava un'attenzione organica verso le politiche industriali, si può sottolineare come nel capitolo REPowerEU vi siano diverse misure di finanziamento delle grandi imprese e delle PMI. In particolare, riteniamo molto positivo l'indirizzo del credito di imposta verso la produzione di energia da fonti rinnovabili e l'economia circolare, in un'ottica di ottimizzazione dei consumi energetici. Molto positive sono le risorse (3,6mld) per l'efficienza energetica per gli immobili pubblici, anche se l'efficienza energetica dovrebbe essere meglio definita come decarbonizzazione, ovvero elettrificazione degli edifici.
2. Vengono rafforzati gli investimenti nella rete elettrica nazionale sia rispetto alle *smart grids*, sia a collegamenti all'interno del Paese come il Tyrrhenian link e la linea Sardegna, Corsica, Italia. Gli investimenti nella rete elettrica sono un complemento necessario allo sviluppo delle rinnovabili e sono propedeutiche allo sviluppo della mobilità elettrica e dei processi di elettrificazione industriale e civile.

Cosa non ci aspettavamo:

Tra le misure oggetto di definanziamento integrale si notano 6 miliardi in interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni. Tali interventi sarebbero stati finalizzati alla prevenzione del rischio idrogeologico, alla messa in sicurezza dei centri abitati, e all'efficienza energetica degli edifici. Nonostante la nostra valutazione neutra rispetto agli obiettivi climatici per la pluralità di obiettivi che tale misura propone, riteniamo che tali misure avrebbero potuto essere indirizzate a progetti specifici al fine di realizzare vere sinergie con gli enti locali nell'attuazione del PNRR. Allo stesso modo, i 3 miliardi di investimenti per progetti di rigenerazione urbana e riduzione del degrado sociale, nonostante il possibile reindirizzamento verso misure per contrastare la povertà energetica, costituivano progetti di cui avrebbero beneficiato direttamente le comunità locali.

4 DA SEGUIRE

- ⇒ Non riteniamo ancora positivi i 4 miliardi destinati all'Ecobonus per gli immobili privati, così come nel 2021 avevamo espresso forti criticità sul Superbonus 110. Il meccanismo non è inserito infatti in una strategia più ampia di programmazione dell'efficienza energetica nazionale, non avendo una prospettiva di lungo periodo. A fronte di ingenti spese negli ultimi anni, i benefici climatici non sono proporzionati a tale esborso di risorse pubbliche.
Tuttavia, riteniamo che sia da seguire l'evoluzione di questa misura, per valutare la capacità del Governo di riformare un meccanismo utile a promuovere la decarbonizzazione degli edifici.
- ⇒ Le procedure amministrative rimangono lente e causano ritardi nell'attuazione del PNRR. Evidenziamo inoltre che l'eliminazione o il definanziamento parziale di molti progetti del Piano è dovuta proprio all'impossibilità di realizzarli in tempo a causa di procedure amministrative complesse, e mancanza di focalizzazione su una strategia energetica e climatica da parte di tutti i livelli dell'amministrazione. Per esempio, nonostante la prospettiva di riforme del processo di autorizzazione delle energie rinnovabili, che riteniamo molto positiva ed auspicabile, si evidenzia come tra i progetti definanziati integralmente vi siano i fondi destinati all'eolico offshore. Una filiera, quest'ultima, che presenta considerevoli prospettive di sviluppo nel Mediterraneo, ed è uno di quei settori innovativi potenzialmente trasformativi per il panorama energetico italiano, a cui si è finora dedicata poca attenzione.
- ⇒ Alcune delle misure definanziate, come i finanziamenti per le municipalità vanno a discapito di un proficuo dialogo multilivello con gli enti locali. Considerando però che tale dialogo con le autorità locali e regionali dovrebbe costituire una parte fondamentale del Piano Nazionale Energia e Clima, auspichiamo che venga ripreso in quella sede e che sia parte integrante della strategia di decarbonizzazione del Paese.
- ⇒ Infine, vengono dimezzati i fondi per l'utilizzo dell'idrogeno nei settori *hard-to-abate*. Tale decisione, che viene spiegata dalla complessità del progetto da un punto di vista industriale, nelle tempistiche previste dal Piano, dovrebbe però trovare altre fonti di finanziamento. In particolare, sembra che non venga più finanziato il progetto idrogeno presso l'acciaiera di Taranto. Il PNIEC stesso, del resto, indica la trasformazione dell'ultima acciaiera primaria italiana da carbone a DRI con gas e successivamente a idrogeno (con quali risorse?). Da seguire pertanto la capacità di finanziare un piano industriale in grado di mantenere la produzione di acciaio primario in Italia con un processo compatibile con il clima (DRI + H).

5 PANORAMICA: I NUOVI PROGETTI REPOWEREU

Riforme

- Riforma per la riduzione dei costi di connessione degli impianti per la produzione di biometano
 - Mitigazione del rischio finanziario associato ai contratti PPA da fonti rinnovabili (Power Purchase Agreements)
 - Roadmap per la razionalizzazione dei sussidi inefficienti ai combustibili fossili
 - Riforma – Testo Unico FER
-

Energia

- Smart grids -900 milioni- M2C2 I 2.1
 - Interventi su resilienza climatica-92 milioni- M2 C2 2.2
 - Tyrrhenian Link est-500 milioni
 - Collegamento Sardegna/Corsica/Italia (SA.CO.I 3)- 200 milioni
 - Progetti di digitalizzazione e sviluppo competenze per la transizione energetica- 140 milioni
 - Sviluppo progetti di interconnessione elettrica transfrontaliera per la transizione energetica- 60 milioni
 - Linea Adriatica Fase 1 (Centrale di Sulmona e gasdotto Sestino-Minerbio)- 375 milioni
 - Potenziamento Export Fase 1 (potenziamento Centrale di Poggio Renatico e reverse flow sulla Centrale di Malborghetto)- 45 milioni
 - Ecosistema di dati statistici per l'energia- 3 milioni
 - Green Skills – Formazione specialistica /avanzata dei dipendenti della PA centrale e locale-75 milioni
 - Produzione di biocarburanti: riconversione raffinerie tradizionali in bioraffinerie o aumento capacità lavorazione bio-raffinerie- 300 milioni
-

Industria

- Transizione 5.0 green- 4 miliardi e 40 milioni
- Credito di imposta per l'autoconsumo di energia da fonti rinnovabili-1,5 miliardi- M1C2- 1
- Sostegno per gli investimenti green e l'autoproduzione di energia da fonti rinnovabili nelle PMI – Sabatini Green- 320 milioni
- Approvvigionamento sostenibile, circolare e sicuro delle Materie Prime Critiche- 50 milioni

- Supporto alla transizione ecologica del sistema produttivo e alle filiere strategiche per le net zero technologies- 2 miliardi
 - Green Skills – Settore privato- 100 milioni
 - Hydrogen valleys- 90 milioni M2C2 3.1
 - Ricerca e sviluppo sull'idrogeno- 140 milioni M2C2 3.5
-

Efficienza energetica

- Ecobonus – Immobili privati- 4 miliardi
 - Interventi per l'efficientamento energetico sugli immobili pubblici (PA, Sport, ERP, cultura, etc.)- 3,6 miliardi
 - Elettrificazione delle banchine portuali per la riduzione delle emissioni delle navi nelle fasi di stazionamento in porto (c.d. cold ironing)- 400 milioni- M3C2 1.3
-

Agricoltura

- Miglioramento delle prestazioni e della sostenibilità nei settori agroalimentare, zootecnico, pesca e acquacoltura, silvicoltura, floricultura e vivaismo-400 milioni- M2C1 2.3

5.1 PROGETTI DEFINANZIATI

Energia

- Promozione impianti innovativi (incluso off-shore)- 680 milioni- definanziamento integrale
-

Industria

- Utilizzo dell'idrogeno in settori hard-to-abate- 1 miliardo- definanziamento parziale
-

Fondi agli enti locali

- Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico- 1, 87 miliardi- M2C4 I.2.1 definanziamento integrale

- Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni- 6 miliardi- M2C4 I.2.2- definanziamento integrale
- Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano- M2C4 I.3.1 – parziale definanziamento
- Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale- 3,3 miliardi- M5C2 I.2.1 reindirizzamento verso fondi contro la povertà energetica
- Piani Urbani Integrati- 2, 5 miliardi M5C2 I.2.2.c- reindirizzamento verso fondi contro la povertà energetica
- Aree interne – Potenziamento servizi e infrastrutture di comunità M5C3 I.1.1.1 definanziamento integrale
- Valorizzazione e dei beni confiscati alle mafie M5C3 I.1.2 definanziamento integrale

6 NOTA METODOLOGICA

Per sviluppare questa analisi, abbiamo seguito la metodologia usata nel 2021 per la valutazione iniziale del Piano. La scala di valutazione si compone da un giudizio molto negativo, negativo, nessun effetto sul clima, probabile effetto sul clima ma direzione non valutabile, positivo e molto positivo. Il calcolo della spesa verde totale si basa sulla metodologia della valutazione ufficiale dei piani nazionali di ripresa e resilienza e assegna pertanto un coefficiente del 40% alle misure positive e del 100% alle misure molto positive. Si distingue così tra misure che contribuiscono parzialmente alla mitigazione delle emissioni climalteranti e misure che vi contribuiscono pienamente. Si è stabilito di adottare la [medesima metrica](#) utilizzata nella valutazione precedente del PNRR in modo tale da avere un parametro di riferimento e permettere un'analisi comparata della nuova distribuzione delle risorse rispetto alla variabile 'clima'.



THE ITALIAN CLIMATE CHANGE THINK TANK

Questo Policy Briefing è stato curato da:

Francesca Bellisai, Policy Advisor, Europe Programme, ECCO

francesca.bellisai@eccoclimate.org

Le opinioni riportate nel presente Policy Briefing sono riferibili esclusivamente ad ECCO think tank autore della ricerca.

Per interviste o maggiori informazioni sull'utilizzo e sulla diffusione dei contenuti presenti in questo briefing, si prega di contattare:

Andrea Ghianda, Head of Communication, ECCO

andrea.ghianda@eccoclimate.org

+39 3396466985

www.eccoclimate.org

Data di pubblicazione:

26 settembre 2023