

Dipartimento per le politiche europee

Proposte di revisione PNRR e integrazione REPowerEU

27 luglio 2023

Scheda di sintesi - Cabina di regia PNRR del 27 luglio 2023

I mutamenti del contesto di riferimento e le criticità emerse nella fase di attuazione del PNRR hanno reso indispensabile effettuare una **ricognizione puntuale dei progetti inclusi nel Piano** al fine di individuare le **modifiche e le integrazioni necessarie** per conseguire i traguardi e gli obiettivi previsti fino al 30 giugno 2026.

La revisione del Piano è stato uno dei principali impegni che il Presidente del Consiglio, Giorgia Meloni, e il Governo hanno assunto ad inizio legislatura.

Noi sin dal primo momento abbiamo sostenuto che la modifica del Piano era necessaria per potenziare il suo impatto e la sua efficacia in termini di rafforzamento della competitività e sostenibilità del nostro Paese.

Il [regolamento \(UE\) 2021/241](#) del Parlamento europeo e del Consiglio che ha istituito il Dispositivo di ripresa e resilienza (regolamento RRF) sin dall'origine ha previsto e disciplinato la possibilità di revisione dei Piani. Tale **possibilità sorge ogniqualvolta, a causa di circostanze oggettive, il Piano con i relativi milestone e target non è più realizzabile, in tutto o in parte.**

Oltre alla possibilità di revisione del Piano a causa di circostanze oggettive, la Commissione europea ha approvato il **regolamento REPowerEU con l'obiettivo di ridurre la dipendenza del gas russo.**

La quota di risorse aggiuntive REPowerEU a fondo perduto destinate all'Italia è pari a 2,76 miliardi di euro. Inoltre, come previsto dal Regolamento stesso, il Governo intende utilizzare la quota del 7,5% delle risorse delle **politiche di coesione 2021-2027**, già destinate a obiettivi assimilabili a quelli del REPowerEU.

In sede di revisione e aggiornamento del Piano, l'Amministrazione centrale responsabile e il soggetto attuatore hanno individuato gli interventi infrastrutturali di particolare complessità non coerenti con le tempistiche e le modalità di rendicontazione con particolare riferimento allo stato di attuazione, all'iter autorizzativo e alle condizionalità PNRR. Per taluni interventi sono emerse criticità rilevanti che non consentono la conferma del finanziamento a valere sul Piano. In tale contesto, il Governo attiva le misure necessarie per riprogrammare le risorse a favore di interventi coerenti e realizzabili nei tempi previsti e, contemporaneamente, assicura il completo finanziamento degli interventi stralciati dal PNRR.

REVISIONE DEL PIANO

Il Governo sin dal suo insediamento ha avviato una **importante fase di ricognizione dello stato di attuazione del PNRR**, con riferimento a tutte le misure, dalla quale sono emerse talune criticità che in alcuni casi mettono a **rischio il raggiungimento dei risultati nelle modalità e nei termini previsti dal Piano**. Tale fase ha previsto diversi incontri sia con le singole Amministrazioni responsabili sia con i servizi della Commissione.

In tutti gli incontri tenuti sono stati analizzati puntualmente lo stato di attuazione delle singole misure in capo alle Amministrazioni, le criticità attuative, i ritardi.

Soprattutto il lavoro è stato improntato non a sollevare problematiche ma a fare il bene del Paese con spirito costruttivo, perché, come abbiamo più volte ribadito, il successo del PNRR non è il successo di questo Governo ma è il successo del nostro Paese e soprattutto il più grande investimento per le future generazioni, come recita il titolo del Dispositivo Europeo.

In questi mesi il confronto con la Commissione europea, sempre orientata alla massima collaborazione istituzionale, ha consentito di individuare le soluzioni tecnico procedurali più adeguate a raggiungere tutti gli obiettivi e per rafforzare l'ambizione delle misure di riforma e di investimento del Piano.

Le proposte di modifica del PNRR non eliminano nessuna riforma, a conferma che non viene intaccata l'ambizione del Piano. In alcuni casi, infatti, è stato rafforzato l'impianto riformatore introducendo misure specifiche anche di investimenti che ne sostengono e ne potenziano l'attuazione. In altri casi, sempre con riferimento alle riforme, sono state adeguate e aggiornate le tempistiche di attuazione e verifica per meglio rispondere al mutato contesto socioeconomico.

Nel complesso, le Amministrazioni hanno presentato proposte di modifica che riguardano **144 investimenti e riforme**. Le richieste di modifica possono essere distinte in **tre categorie**.

La prima categoria riguarda modifiche formali relative alla descrizione delle misure e soprattutto ai meccanismi di verifica. Queste tipologie di modifiche non di carattere sostanziale sono molto importanti in quanto consentono una più agevole rendicontazione dei singoli obiettivi. In questi mesi, con la terza e quarta richiesta di pagamento abbiamo verificato con mano la difficoltà di rendicontare gli obiettivi e la necessità di puntualizzare tutti i singoli aspetti. Questo metodo è stato già adottato proficuamente in sede di modifica della quarta richiesta di pagamento.

La seconda tipologia riguarda modifiche e riprogrammazioni delle misure che, a fronte di una impossibilità o forti criticità a raggiungere alcuni obiettivi e soprattutto target fisici, **le Amministrazioni hanno proposto di riprogrammare a favore di interventi coerenti di natura settoriale.** In questa categoria rientrano gli interventi relativi all'Alta velocità, per i quali in sede attuativa sono emerse criticità archeologiche, geologiche e di natura autorizzativa che non consentono il rispetto dei tempi previsti. Analogamente per le misure della transizione digitale, a fronte di alcune criticità, le Amministrazioni propongono il rafforzamento degli interventi attraverso l'impiego delle economie maturate in sede di gara. Anche in questo caso, tenuto conto dell'ambizione del Piano che individua la transizione digitale quale priorità, le proposte costituiscono un rafforzamento delle misure esistenti.

L'ultima categoria di modifica riguarda, invece, le misure che si propone di definire dal PNRR e di salvaguardare attraverso la copertura con altre fonti di finanziamento, come il Piano nazionale complementare al PNRR e i fondi delle politiche di coesione. Si tratta di 9 misure per un ammontare totale di 15,9 miliardi di euro.

Si tratta per lo più di progetti in essere che sono confluiti nel PNRR e che in sede di attuazione e rendicontazione hanno scontato rilevanti criticità. Per tali progetti, in particolare, la maggiore problematica è rappresentata dal rispetto delle importanti condizionalità imposte dal Piano, che includono quelle specifiche per ciascuna misura nonché quelle relative agli elementi informativi necessari per la rendicontazione e quelle riconducibili al principio del 'Non Arrecare Danno Significativo' (Do-No-Significant-Harm, DNSH). Quest'ultimo, in particolare, richiede di impostare i progetti di investimento secondo requisiti stringenti di rispetto dell'ambiente e di sostenibilità.

La maggior parte di questi interventi è stata avviata precedentemente al Piano e all'emanazione delle sue disposizioni attuative: ciò costituisce una criticità significativa che genera il rischio di non ammissibilità.

Un ulteriore profilo problematico riguarda la parcellizzazione degli interventi che, pur essendo incardinati nella titolarità di poche Amministrazioni centrali, ricadono nella competenza di moltissimi soggetti attuatori, diversi per dimensione, capacità amministrativa e solidità finanziaria. Tale circostanza ha comportato per i soggetti attuatori una concentrazione degli adempimenti e delle scadenze nel medesimo periodo temporale, determinando un carico amministrativo di difficile gestione, nonostante i numerosi strumenti di supporto messi a disposizione delle Amministrazioni titolari e attuatrici.

Per taluni interventi si è riscontrato, infine, un ritardo nella fase di avvio quanto a tempi di selezione dei progetti e delle autorizzazioni, dovuto tra l'altro all'incremento dei costi dei lavori

trainato dall'aumento dei prezzi delle materie prime e dell'energia verificatosi nel corso del 2022.

Sulla scorta della ricognizione effettuata, il Governo ha adottato un approccio preventivo di analisi e soluzione delle circostanze rilevanti e delle criticità per l'attuazione del Piano, al fine di individuare per tempo i problemi e garantire il raggiungimento del risultato con gli strumenti appropriati la seguente tabella illustra le misure per le quali si propone il definanziamento dal PNRR:

Id Misura	Descrizione misura	Amministrazione centrale di riferimento	Proposta rimodulazione
M2C4I2.2	Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni	Ministero dell'Interno	6.000.000.000,00
M5C2I2.1	Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale	Ministero dell'Interno	3.300.000.000,00
M5C2I2.2.C	Piani urbani integrati - progetti generali	Ministero dell'Interno	2.493.800.000,00
M2C4I2.1.A	Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico	Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica	1.287.100.000,00
M2C2I3.2	Utilizzo dell'idrogeno in settori hard-to-abate	Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica	1.000.000.000,00
M5C3I1.1.1	Aree interne - Potenziamento servizi e infrastrutture sociali di comunità	PCM - Dipartimento Politiche di Coesione	724.999.998,00
M2C2I1.3	Promozione impianti innovativi (incluso offshore)	Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica	675.000.000,00
M5C3I1.2	Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie	PCM - Dipartimento Politiche di Coesione	300.000.000,00
M2C4I3.1	Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano	Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica	110.000.000,00
Totale			15.890.899.998,00

Nell'ambito della revisione del piano si prevede inoltre il rafforzamento della misura 'Asili Nido', penalizzata dall'incremento dei costi delle materie prime e da criticità emerse nei vari bandi, per l'ammontare complessivo di 900 milioni di euro, necessari per indire un nuovo bando e per conseguire il target finale, in linea con gli orientamenti della Commissione. In sede di verifica da parte della Commissione effettuata a giugno scorso rispetto agli interventi già selezionati nel corso del 2021, è emerso che molti interventi finanziati non consentono il raggiungimento degli obiettivi numerici di aumento del numero di posti. In maniera responsabile abbiamo quindi previsto un rafforzamento della misura.

Ulteriori proposte riguardano la possibilità di finanziare interventi per la ricostruzione del territorio dell'Emilia-Romagna, colpito dagli eventi alluvionali.

Ulteriori proposte sono state avanzate da alcune Amministrazioni per realizzare interventi già selezionati e non finanziati per l'esaurimento delle risorse disponibili: si tratta per lo più di risorse a favore di misure di sostegno delle imprese e dei contratti di filiera.

Questa proposta di revisione del Piano, inclusiva del nuovo capitolo REPowerEU, rappresenta il punto di avvio del processo di confronto con la Commissione europea che si concluderà dopo un approfondito esame istruttorio in ordine all'ammissibilità delle singole proposte.

REPowerEU

La crisi energetica del 2022, innescata dalla guerra della Russia in Ucraina, ha radicalmente mutato il contesto economico italiano, con il notevole incremento dei prezzi del gas e dell'elettricità. Il Governo è intervenuto per attenuare l'impatto sulle bollette a tutela delle famiglie e delle imprese italiane e ora, con l'attuazione del REPowerEU, intende raggiungere in maniera strutturale gli obiettivi di competitività, sicurezza ed autonomia energetica indicati dall'Europa.

Il REPowerEU rappresenta per l'Italia una importante sfida per trasformare il nostro paese nell'*hub* energetico del Mediterraneo. L'attuazione di questo piano - che integra il PNRR - mira a rafforzare la competitività e lo sviluppo economico sostenibile al Paese.

Il Capitolo si articola in tre misure di investimento e sei riforme.

Le misure di investimenti riguardano:

1. Reti dell'energia;
2. Transizione verde ed efficientamento energetico;
3. Filiere industriali strategiche.

Inoltre, sono previste sei riforme settoriali:

1. Riduzione costi connessione alle reti del gas per la produzione di biometano;
2. *Power Purchasing Agreement* (PPA), contratti innovativi per garantire remunerazione stabile a chi investe nelle fonti rinnovabili;
3. *Green skills*, settore privato, formazione delle risorse umane attualmente impiegate nell'industria tradizionale;
4. *Green skills*, settore pubblico, formazione specialistica dei dipendenti della Pubblica Amministrazione;
5. *Road map*, percorso per la razionalizzazione dei sussidi inefficienti ai combustibili fossili;
6. Testo unico circa la legislazione relativa alle autorizzazioni per le fonti rinnovabili.

Il processo di selezione delle proposte è stato avviato con la Cabina di regia convocata il 6 febbraio 2023 con le principali società partecipate dallo Stato ed è proseguito con Regioni, Anci, Upi, e il partenariato economico sociale.

Complessivamente sono previsti **interventi per 19 miliardi di euro** che andranno a beneficio della crescita economica, occupazionale e di tutti i principali settori strategici selezionati in base ai criteri del REPowerEU relativi sia al raggiungimento degli obiettivi in ambito energetico, sia alla tempistica di realizzazione entro il 2026.

La selezione si è basata anche sulla capacità realizzativa dei soggetti attuatori. In generale, il Piano raggiunge gli obiettivi di risparmiare energia attraverso l'efficienza energetica, potenziare la produzione dalle fonti rinnovabili, rispondere all'urgenza di diversificare gli approvvigionamenti energetici del Paese, con riflessi positivi anche per il resto d'Europa. Vuole essere anche una occasione di sviluppo immediato del sistema delle imprese italiane, in particolare di media e piccola dimensione, attraverso innovazioni per la transizione ecologica e digitale. Attenzione particolare è dedicata all'obiettivo di ridurre la povertà energetica, attraverso il sostegno ad investimenti in efficienza negli edifici pubblici e privati.

Nel dettaglio, il primo capitolo degli investimenti, con risorse pari a 2,3 miliardi di euro, dedicato al rafforzamento delle **reti elettriche e del gas**, riveste preminente carattere strategico, sia per la transizione ecologica sia per la sicurezza degli approvvigionamenti di gas dell'Italia e dell'Europa. Le **reti elettriche** sono essenziali per favorire la produzione di energia da fonti rinnovabili, che sono disperse sul territorio e necessitano di linee maggiormente connesse e resilienti per essere efficacemente sfruttati.

Sono necessarie infrastrutture di sistema e innovative, come il *Tyrrhenian Link*, per portare elettricità dalle aree dove se ne produce di più a quelle dove i consumi sono più alti. La complessità che i milioni di piccoli impianti di generazione da fonti rinnovabili stanno creando sulle reti elettriche impone la loro digitalizzazione per garantirne la sicurezza.

Investimenti importanti sulle **reti del gas**, in particolare nel Centro Italia, sono necessari al fine di superare le strozzature che attualmente limitano i flussi da Sud, dal Nord Africa e dal

Mar Caspio, destinati al Nord Italia e all'Europa. L'Italia già oggi è in parte un *hub* dell'energia nel Mediterraneo per l'Europa, con il REPowerEU questo ruolo verrà potenziato, anche con gli investimenti nelle reti gas.

Il secondo capitolo, quello più ampio, raggruppa una lista di interventi con investimenti complessivamente pari a 14,8 Mld€, tutti legati alla transizione verde ed all'efficientamento energetico.

Vi sono misure legate all'estensione del supporto ad iniziative di **Hydrogen Valleys**, in precedenza escluse per esaurimento di risorse, mentre altri fondi sono destinati al rafforzamento della ricerca e sviluppo per la produzione di idrogeno verde.

Sostegno è dato alla produzione di **biocarburanti** in raffinerie di petrolio tradizionali, convertite in impianti tipici di economia verde, con l'impiego di materie prime provenienti da coltivazioni agricole non in conflitto con le filiere alimentari.

Un altro gruppo di misure è indirizzato al **settore produttivo delle imprese**, con una dotazione di 6,3 miliardi di euro, con l'obiettivo di sostenere soprattutto quelle di piccola e media dimensione, l'ossatura portante dell'economia italiana. Attraverso il credito di imposta vengono finanziati interventi innovativi, volti all'efficienza energetica e all'autoproduzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. Si fa tesoro dell'esperienza maturata in passato con il credito d'imposta che viene oggi riproposta in maniera più diffusa. Sono incentivi fiscali a investimenti trasversali nell'industria, per diverse categorie di interventi volti all'efficienza e alla produzione da fonti rinnovabili, destinati a tutte le imprese ed a tutti i settori.

Inoltre, sono previsti interventi nel **settore agricolo**, per il miglioramento delle prestazioni e della sostenibilità nei settori agroalimentare, zootecnico, pesca e acquacoltura, silvicoltura, floricoltura e vivaismo, finalizzati alla diversificazione degli approvvigionamenti e all'efficienza energetica.

Un altro gruppo di interventi del capitolo, per un importo di 4 miliardi di euro, riguarda il patrimonio pubblico e comprende due misure distinte, la prima indirizzata all'**efficientamento energetico degli immobili pubblici** (pubblica amministrazione, centri sportivi, edilizia residenziale pubblica, luoghi della cultura, ospedali, scuole/università, caserme) e degli edifici di culto. Su questa specifica misura sono previsti stanziamenti per 3,6 miliardi di euro, fondi tutti finalizzati all'efficientamento del patrimonio immobiliare pubblico.

La seconda misura, con 400 milioni di euro, riguarda il potenziamento dell'**elettificazione delle banchine portuali** per la riduzione delle emissioni delle navi nella fase di stazionamento in porto (*cold ironing*). Normalmente, per produrre l'elettricità necessaria ai servizi, le navi in porto usano i motori tradizionali che funzionano con derivati del petrolio. Con l'elettificazione, invece, si evitano emissioni di CO₂ e di altri inquinanti locali, quali polveri, SO_x e NO_x.

Uno dei punti più qualificanti del Piano REPowerEU riguarda l'**Ecobonus**, dedicata espressamente alle abitazioni private. Attraverso lo strumento tradizionale della detrazione fiscale, ma con alcune importanti e sostanziali correzioni, la nuova misura del Piano andrà in supporto delle famiglie a basso reddito, in passato rimaste escluse dagli interventi di efficientamento delle abitazioni. La dotazione del provvedimento è di 4 miliardi di euro e si basa sulle consuete detrazioni fiscali, ma, a differenza del passato, con vincoli stringenti che le renderanno disponibili solo le fasce a basso reddito.

Una delle questioni più delicate della transizione energetica è il rischio, per l'Italia e per l'Europa, di diventare dipendenti per componenti, attrezzature e materiali essenziali, come si è verificato in passato per i pannelli fotovoltaici o le batterie delle auto elettriche. A tale scopo è prevista una specifica misura dedicata alle **filiera strategiche per le tecnologie a zero emissioni**, con risorse di 2 miliardi di euro per sostenere investimenti per la produzione nelle catene del valore delle tecnologie e materie prime critiche.

Accanto a questi investimenti specifici nei vari settori dell'economia, sono introdotte sei riforme, con una dotazione di 100 milioni di euro, al fine per rendere più efficace e tempestivo il raggiungimento degli obiettivi del REPowerEU.

La prima mira a ridurre i costi di allacciamento alla rete gas degli impianti di produzione di **biometano** da rifiuti organici urbani, o da scarti dell'agricoltura. È una misura che sostiene il raggiungimento dell'obiettivo di potenziare le rinnovabili.

Anche la seconda riforma sostiene le rinnovabili, attraverso nuovi strumenti finanziari, i contratti **PPA** (*Power Purchasing Agreement*) che daranno maggiore stabilità ai ricavi di chi investe, incentivando la realizzazione di nuovi impianti.

La terza riforma, dedicata alla formazione nel settore privato delle risorse umane (**Green Skills settore privato**) attualmente impiegate nell'industria tradizionale, con l'obiettivo di dotare i lavoratori delle competenze necessarie per la transizione verde.

La quarta riforma (**Green Skills settore pubblico**), dedicata alla formazione specialistica avanzata dei dipendenti della Pubblica Amministrazione centrale e locale, mira a cogliere l'obiettivo del REPowerEU di "riqualificazione accelerata della forza lavoro verso competenze verdi e digitali".

La quinta riforma è relativa alla definizione di un percorso temporale, una *Road map*, per la **razionalizzazione dei sussidi inefficienti ai combustibili fossili**, una delle questioni più delicate circa i prezzi dell'energia in Italia e i relativi consumi di fonti tradizionali, come i derivati del petrolio nei trasporti, il gas nel riscaldamento e il carbone nella generazione elettrica.

L

a sesta proposta di riforma, anche questa del Ministero dell'Ambiente e dello Sviluppo Economico, riguarda l'adozione di **un Testo unico per l'autorizzazione degli impianti di produzione energetica da fonti rinnovabili** che mira a semplificare e coordinare le disposizioni legislative e regolamentari che disciplinano, in particolare, i procedimenti amministrativi nel settore delle fonti energetiche rinnovabili.