

Recovery plan e rinnovabili: governance assente, strumenti perfezionabili

La seconda bozza fornisce indicazioni precise sulla tipologia di interventi previsti senza specificare quali strutture e procedure verranno adottate per la loro implementazione. Importanti gli investimenti previsti per la produzione di energia rinnovabile, con un contributo potenzialmente significativo per il raggiungimento degli obiettivi del PNIEC. Ma lo strumento previsto - il prezzo minimo garantito - potrebbe non essere il più efficace.

La divulgazione della seconda bozza del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) svela con maggiore articolazione le linee d'intervento, ma non è ancora il piano da presentare alla Commissione Europea. Bisogna trasformare i progetti presentati in tabelle molto più dettagliate come i regolamenti della Commissione hanno indicato oramai da molti mesi. Molto lavoro tecnico e strategico dovrà essere fatto.

Manca del tutto l'indicazione delle strutture e delle procedure di governo del PNRR, che sono il requisito formale richiesto nel nuovo Regolamento per l'accesso ai Fondi. La precedente bozza del piano aveva un capitolo dedicato alla *governance*, la conflittualità che si è generata intorno alla sua impostazione invece di portare a una nuova versione, maggiormente condivisa tra le forze di governo, ha portato a eliminarla per il momento. Nella genericità delle buone intenzioni il PNRR si rifugia nella sola quantificazione di progetti d'intervento con poche esplicitazioni sui contenuti, seguendo le linee d'indirizzo imposte dalla Commissione e non fa capire l'importanza relativa delle scelte, non indica quale modello di sviluppo vuole adottare, non individua gli obiettivi e quindi nemmeno gli indicatori per monitorarne il raggiungimento. Lo stesso documento lo afferma e si giustifica dichiarando *"che alla luce della scelta del Governo di pieno coinvolgimento del Parlamento il PNRR deve ancora definire in modo più preciso le riforme e le strategie di settore connesse al Piano e di ulteriori passaggi politico-amministrativi che consentono di finalizzare le progettualità e le tempistiche, attraverso l'individuazione di soggetti responsabili ..."*. Temi chiaramente conflittuali e forse per questo il documento non si espone. Di

fatto il Parlamento italiano assume così un ruolo assai più incisivo rispetto ad altri paesi, dove sono i Governi, attraverso i Ministri delle finanze o dei Fondi comunitari, a guidare in prima battuta la *"governance"* del processo.

LE RISORSE FINANZIARIE DEL PIANO E L'IMPATTO SULLA CRESCITA

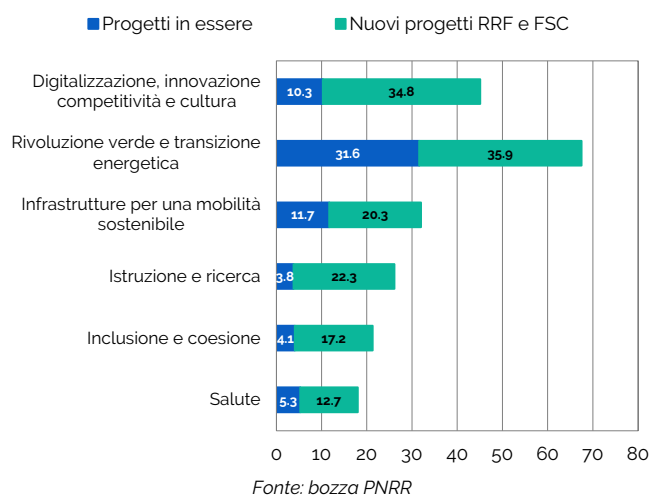
Le risorse complessive messe in campo nel PNRR per l'Italia sono superiori a quelle previste dal *Recovery Plan* (208 miliardi), si aggiungono infatti le risorse di React E, che rafforzano la politica di coesione per il periodo di programmazione, destinate in larga parte al Mezzogiorno. Risorse comparse nella trattativa delle ultime settimane e che possono aggiungersi a quelle allocate agli Stati per il 2021-2027 sempre per lo stesso programma (React-EU). Gestite dagli Stati membri e non dalle Regioni come il *Recovery Plan*, hanno il doppio obiettivo di mitigare gli effetti economici e sociali della pandemia e contribuire ulteriormente agli obiettivi di *greening*. La loro aggiunta ha consentito di parlare al PNRR di *Next Generation EU* invece che soltanto di *Recovery Plan* - che è formalmente soltanto una parte del NGEU. Il piano italiano è per dimensioni quasi il doppio di quello presentato dalla Germania, più del doppio di quello francese e una volta e mezza quello spagnolo. L'Italia, diversamente da Germania e Francia che hanno presentato bozze di Piani includendo risorse finanziarie proprie, si affida totalmente alle risorse europee. Per il 37% circa (87,5 miliardi sui 220 del PNRR) andrebbe poi a finanziare linee di progetto già in essere e considerate nelle stime tendenziali dell'indebitamento incluse nella versione aggiornata dei documenti di finanza pubblica.

Solo gli interventi aggiuntivi (122 miliardi) darebbero, quindi, un impulso agli obiettivi di crescita definiti nell'ultimo NADEF per il prossimo triennio. Nel documento si afferma che la piena realizzazione del Piano può segnare un notevole miglioramento delle prospettive di crescita rispetto alla situazione attuale rendendo il pur elevato debito pubblico altamente sostenibile. Quando si passa alla quantificazione dell'impatto sul PIL il documento propone una simulazione per la quale 1 euro di maggior spesa con Fondi europei potrebbe generare un maggiore PIL di 1.1-1.2 euro a fine periodo. Ciò porta a stimare nel 3% il maggior reddito conseguibile nel 2026 rispetto allo scenario base. L'ipotesi è che il 70% dei fondi addizionali sia destinato a investimenti pubblici mentre il rimanente verrebbe destinato principalmente a incentivi per gli investimenti delle imprese e riduzione dei contributi sociali sul lavoro, solo una quota limitata andrebbe a finanziare la spesa corrente e i trasferimenti alle famiglie. Mettendo le mani avanti si afferma inoltre che *"una valutazione dell'impatto complessivo di investimenti, trasferimenti, incentivi e riforme nonché dell'effetto moltiplicativo potrà essere effettuata quando tutti i dettagli dei progetti e delle riforme saranno pienamente definite e potrebbe essere anche molto più significativo"*. In particolare, il PNRR ipotizza in alcuni ambiti l'utilizzo di strumenti finanziari che consentono di attivare un positivo effetto leva sui fondi NGEU per facilitare l'ingresso di capitali privati, di altri fondi pubblici o di una combinazione a supporto delle iniziative d'investimento. È peraltro scontato che l'effetto leva per gli investimenti privati auspicati, e indispensabili per raggiungere ad esempio gli obiettivi ambientali potrà esserci solo se i tempi di decisione e realizzazione si accorceranno. Su questo aspetto il PNRR si limita a elencare i colli di bottiglia e le incrostazioni dichiarando le intenzioni di riforma.

NUOVI INVESTIMENTI NEL RECOVERY PLAN PER LA DECARBONIZZAZIONE

Il piano quantifica in 68.9 miliardi (il 31% dei 222 miliardi del piano) i fondi per la missione "rivoluzione verde e transizione ecologica", la più elevata rispetto alle altre 5 missioni individuate (**Figura 1**).

FIGURA 1. ALLOCAZIONE DELLE RISORSE DEL PNRR
(Milioni di €)



Questa è articolata in 4 componenti dettagliate in 30 linee d'intervento. Il Parlamento Europeo aveva indicato nel 37% le risorse del NGEU da destinare alla transizione ecologica: è necessario quindi che anche i progetti inclusi nelle altre missioni (soprattutto nei trasporti) concorrano in modo importante al raggiungimento degli obiettivi. Per la metà i progetti della missione sono classificati in essere, cioè già previsti nei NADEF (soprattutto efficienza energetica e tutela del territorio e della risorsa idrica, mobilità locale), i restanti 38 miliardi sono aggiuntivi.

Tra le diverse componenti sono quattro le nuove linee d'intervento nella filiera del riciclo (con una quota rilevante nel Mezzogiorno). Per le rinnovabili si punta a sviluppare una filiera per la produzione di pannelli fotovoltaici, che per la metà dovrebbero soddisfare l'aumento della capacità installata programmata al 2025. Lo sviluppo della filiera dell'idrogeno (quanto blu e quanto verde e con che tempistiche non è chiaro) sarebbe finalizzata anche alla riconversione dei processi produttivi (il riferimento è solo all'acciaio). Lo sviluppo di un parco autoveicoli elettrici dovrebbe contare sulle infrastrutture per la ricarica, triplicano infine le risorse per la mobilità sostenibile (con progetti di rinnovo del parco veicolare). Raddoppiano le risorse per l'efficienza nel settore pubblico inclusivo.

I temi dell'energia rinnovabile, dell'idrogeno e della mobilità sostenibile occupano un ruolo centrale nella bozza del PNRR consultata da REF-E.

La componente 2.2 dedicata a questi argomenti prevede lo stanziamento di circa 10 miliardi per sostenere la decarbonizzazione del sistema Italia mediante una maggiore penetrazione e sviluppo di fonti rinnovabili, la promozione dell'idrogeno come vettore energetico chiave e una maggiore sostenibilità del settore dei trasporti.

In questo contesto, il supporto alla produzione di energia rinnovabile occupa un ruolo centrale, con 4 miliardi di finanziamenti da stanziare.

Il PNRR al momento non fornisce un quadro preciso di come questi fondi verranno distribuiti tra le varie attività previste, le quali includono lo sviluppo di impianti fotovoltaici galleggianti ed eolici *offshore*, la realizzazione di impianti *onshore* su siti di proprietà della PA e/o abbinati a sistemi di accumulo e finanziamenti per lo sviluppo di generazione rinnovabile in *grid parity*.

In merito a quest'ultimo punto, appare determinante stabilire la tipologia del supporto finanziario previsto e stimare la sua efficacia nel raggiungimento degli obiettivi di nuova capacità previsti nel PNRR (+4.5 -5 GW di FER al 2026) a supporto degli obiettivi PNIEC (+7 GW di solare e +5.1 GW di eolico al 2025 rispetto alla quota attuale).

A proposito della struttura degli investimenti, il PNRR menziona esplicitamente il "*pareggiamento fra costo dell'energia elettrica autoprodotta e costo [...] dell'energia prodotta con fonti tradizionali*". Un possibile strumento a tal fine sarebbe costituito dall'introduzione di un prezzo minimo garantito.

Nell'ottica di progetti rinnovabili basati principalmente su *Power Purchase Agreements* (PPAs), ossia contratti di vendita di energia a lungo termine con prezzo fisso, il prezzo minimo garantito andrebbe a coprire l'eventuale differenza (se positiva) tra il prezzo d'acquisto stipulato nel PPA e il futuro prezzo di mercato. In questo modo, si ridurrebbe il livello di rischio per l'acquirente, facilitando la sottoscrizione di contratti PPA a lungo termine e incentivando, quindi, una penetrazione *market-based* delle rinnovabili. Ipotizzando l'allocazione del 50% dei fondi totali (2 miliardi di euro) per il sostegno di rinnovabili in *market parity*, una durata dell'incentivo di dieci

anni, uno scenario di pieno raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione e una distribuzione dei finanziamenti tra fotovoltaico ed eolico coerente con gli obiettivi del PNIEC, le stime REF-E prevedono che l'introduzione del prezzo minimo garantito possa portare a 6.3 GW di capacità rinnovabile aggiuntiva (3.7 GW di solare e 2.6 GW di fotovoltaico).

Tali risultati sono sostanzialmente allineati all'obiettivo di 5 GW previsto nel PNRR e rappresentano una quota importante degli obiettivi del PNIEC (+12.1 GW di capacità rinnovabile rispetto ai livelli attuali).

Tuttavia, va sottolineato che il meccanismo del prezzo minimo garantito presenta caratteristiche distorsive per il mercato, in quanto andrebbe a sostituire strumenti privati alternativi di garanzia e disincentiverebbe la stipula di contratti a prezzi più bassi del minimo fissato.

Un meccanismo alternativo per lo stanziamento dei fondi previsti potrebbe essere l'introduzione di un credito fiscale per gli investitori, pari a una determinata percentuale del costo di investimento dell'impianto FER. In ottica congiunturale, il credito fiscale consentirebbe una riduzione dell'*LCOE* delle fonti rinnovabili e ne accelererebbe l'allineamento con i prezzi dell'energia elettrica. Allo stesso tempo, questo meccanismo ridurrebbe i rischi per gli investitori con effetti distorsivi minimi, evitando l'alterazione delle dinamiche di mercato.

Ipotizzando un credito fiscale sul 30% dei costi d'investimento e trascurando preliminarmente gli effetti positivi sul gettito fiscale (dovuti per esempio a una maggiore occupazione), REF-E stima¹ che questa misura sia anche più efficace del prezzo minimo garantito (vedi confronto in **Figura 2**) e possa portare fino a 9.1 GW di capacità aggiuntiva (5.3 GW di solare e 3.8 GW di eolico).

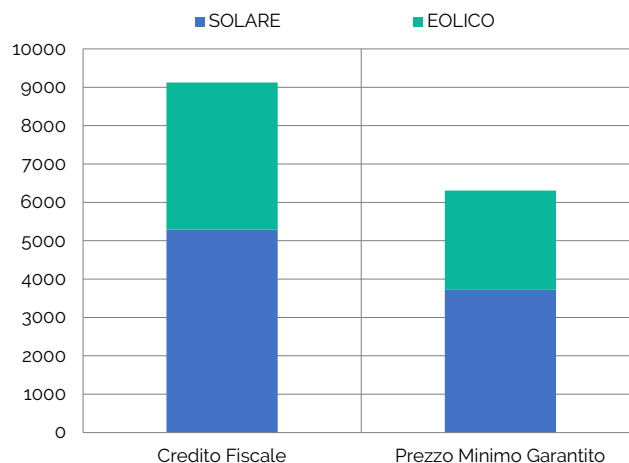
A tale proposito, vale la pena menzionare che a meccanismi fiscali di questo tipo, mirati a un supporto congiunturale nel breve termine, possono affiancarsi anche strumenti alternativi, quali ad esempio detrazioni fiscali per la parte acquirente in contratti PPA. In questo caso, le detrazioni potrebbero essere commisurate al

¹ Valutazioni e metodologie di analisi sono in parte riprese dallo studio del PPA committee (<https://www.ppa-committee.eu/>)

rischio di sottoscrizione, valutando per esempio la probabilità (e i rischi associati) di uno scenario ribassista dei prezzi dell'energia rispetto alle previsioni di riferimento.

Valutazioni preliminari su questo strumento indicano un'efficacia comparabile con quella del credito fiscale per investitori (a parità di incentivi, +8.4 GW di capacità aggiuntiva rispetto ai 9.1 GW previsti con il credito fiscale).

FIGURA 2. NUOVA CAPACITÀ FER CON INTERVENTI PNRR
(MW)



Fonte: stime ed elaborazioni REF-E



02

Mercato elettrico