

## In tema di rimodulazione del PNRR: tre proposte in linea con gli obiettivi di Next Generation EU

di Franco Bassanini e Silvia Paparo

Come è noto, l'art. 21 del Regolamento 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, consente ai Governi nazionali – a certe condizioni – di **rimodulare** entro il **31 agosto 2023** i loro Piani Nazionali di ripresa e resilienza (PNRR).

A tal fine, il Governo ha avviato un lavoro di **verifica e monitoraggio dell'attuazione dei progetti di investimento** attualmente inseriti nel PNRR. Questo lavoro mira innanzitutto a identificare: a) i progetti che risultano irrealizzabili entro i termini perentori stabiliti per l'accesso ai finanziamenti del Recovery and Resilience Facility (RRF), termine stabilito alla fine del 2026 (per la rendicontazione degli investimenti realizzati); b) i progetti che presentino criticità quanto alla loro compatibilità con i criteri, i parametri e le finalità stabiliti per l'accesso ai finanziamenti stessi. Questi progetti saranno cancellati dal PNRR (ed eventualmente rifinanziati con risorse provenienti dal bilancio dello Stato o da fondi europei non vincolati dalle regole e dai termini di Next Generation EU) e sostituiti con altri progetti idonei, concordati con la Commissione EU nell'ambito della **rimodulazione del PNRR ai sensi del ricordato art. 21**.

Il compito più difficile è evidentemente, in questa ottica, quello di definire **progetti di investimento coerenti con le finalità e i criteri di NGEU e sicuramente realizzabili entro il termine anzidetto**, anche perché affidati, nella loro realizzazione, a imprese private dotate delle competenze manageriali e tecniche necessarie (selezionate, ovviamente, mediante procedure competitive). Le note che seguono intendono contribuire a questo lavoro, presentando tre proposte di progetti di investimento, che Astrid ha approfondito in collaborazione con importanti operatori dei settori economici interessati. La prima (relativa alla installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile sui tetti dei capannoni delle PMI) rielabora una proposta già presentata al Governo da una delle principali organizzazioni associative delle PMI (la CNA); la seconda (relativa alla incentivazione della migrazione dal rame alla fibra ottica dell'accesso delle PMI e delle famiglie alle infrastrutture di TLC) e la terza (relativa alla incentivazione di progetti rilevanti di recupero di terreni abbandonati e ricomposizione fondiaria) sono state verificate nella loro realizzabilità con alcune delle più importanti imprese del rispettivo settore.

Tutt'e tre le proposte produrrebbero avanzamenti significativi nel percorso di **transizione energetica e di trasformazione digitale** del Paese; e possono dare un contributo rilevante al rafforzamento del **potenziale di crescita** dell'economia italiana.

## **1. Crediti di imposta (max 50%) per la realizzazione di impianti di autoproduzione di energia rinnovabile sui capannoni delle PMI.**

L'intervento consentirebbe di accelerare in modo significativo il conseguimento degli obiettivi PNIEC di **transizione ambientale e indipendenza energetica** del nostro paese, ma anche di **accrescere la competitività delle PMI**, e di ridurre in futuro gli oneri per lo Stato per interventi di mitigazione di nuove eventuali crisi energetiche.

La proposta, che raccoglie un'elaborazione di CNA<sup>1</sup>, consiste nell'attivare uno strumento di **incentivazione all'installazione di impianti fotovoltaici sui tetti di immobili strumentali alle attività d'impresa, attraverso l'istituzione di un credito di imposta**. Il patrimonio di immobili ad "uso produttivo" sfiora le 800.000 unità ed è detenuto per il 70% da PMI (con una superficie complessiva stimata da CNA in 400 milioni di metri quadri).

La proposta prevede il sostegno agli investimenti iniziali per l'installazione di **impianti di dimensione medio piccola** (quelli compresi tra i 12 e i 200 Kw) **destinati all'autoproduzione e all'autoconsumo all'interno dell'azienda**, incluso l'eventuale sistema di accumulo. L'incentivo può essere la concessione di un **credito di imposta**, con un meccanismo analogo a quello di industria 4.0, **fino ad un massimo del 50%** delle spese sostenute per l'installazione di impianti di auto-produzione da FER fino a 200 kW.

Tra i costi agevolabili potrebbe esservi l'audit energetico per tarare al meglio gli interventi e l'eventuale contestuale rimozione dell'amianto.

**Costi e tempi.** La misura dovrebbe avere una previsione di durata triennale per poter dispiegare effetti immediati. In tal modo, si otterrebbe una significativa riduzione, a circa 4 anni, del tempo di ritorno dell'investimento, sicuramente più in linea con le esigenze delle imprese rispetto alla situazione attuale (6.5-7 anni).

Si ipotizza un **credito di imposta per tre anni**, con un costo di **circa 2.5 miliardi di euro** complessivi, stimando una platea di **200.000 imprese** interessate, così ripartito: **500 milioni per l'anno in corso e 1 milione all'anno per ciascuno dei due anni successivi**.

---

<sup>1</sup> Cfr. Confederazione nazionale dell' Artigianato e della Piccola e Media impresa "Il sole è di tutti. Transizione energetica e impianti di autoproduzione, artigiani e piccole imprese al centro". Marzo 2023. <https://www.cna.it/pubblicazioni/il-sole-e-di-tutti-transizione-energetica-e-impianti-di-autoproduzione-artigiani-e-piccole-imprese-al-centro/>.

In questo modo avremmo **un grande “campo fotovoltaico”** diffuso nel territorio, **senza nuovo consumo di suolo e a “burocrazia zero”**, grazie alle recenti semplificazioni introdotte dal DL PNRR e **senza necessità di bandi**.

***Principali benefici.*** Considerato che gli impianti con le caratteristiche descritte sopra in Italia sono circa 138.000, con una potenza installata di circa 6.000 MW e 48.000 mq di superfici utilizzate, mentre la potenza media per impianto è di 43,5kW, secondo i dati elaborati da CNA, il coinvolgimento **di 200.000 PMI** potrebbe generare una **potenza ulteriore di 8.700 MW e una produzione annua addizionale di più di 10.000 GWh**, corrispondenti a poco meno di un terzo di tutta l’energia elettrica prodotta attualmente in Italia con impianti fotovoltaici. **Il consumo di gas per la generazione elettrica potrebbe ridursi di circa 1 miliardo di metri cubi all’anno e le emissioni di CO2 di 3,6 milioni di tonnellate all’anno** con evidenti benefici per l’ambiente.

In questo modo le imprese avrebbero un **risparmio immediato in termini di costi per l’energia**.

Gli impianti inoltre potrebbero essere immediatamente operativi perché dotati di sistemi di accumulo e, quindi, non richiedono il collegamento in rete per l’autoconsumo, che ovviamente sarà necessario in caso produzione di energia in sovrappiù.

### ***Principali effetti della misura:***

- Tempi brevi e certi per la realizzazione dei risultati attesi in termini di accelerazione della transizione energetica e riduzione delle emissioni.
- Creazione di un fotovoltaico diffuso, a burocrazia zero, senza nuovo consumo di suolo, nel rispetto della tutela del paesaggio
- Abbattimento strutturale dei costi della bolletta fino al 65% (vedi studio caso di CNA<sup>2</sup>)
- Crescita della competitività del sistema delle imprese (una Pmi italiana paga circa il 30% di costi dell’energia in più della omologa impresa tedesca)

---

<sup>2</sup>Cfr. Confederazione nazionale dell’ Artigianato e della Piccola e Media impresa *“Il sole è di tutti. Transizione energetica e impianti di autoproduzione, artigiani e piccole imprese al centro”*. Marzo 2023. Case study. <https://www.cna.it/pubblicazioni/il-sole-e-di-tutti-transizione-energetica-e-impianti-di-autoproduzione-artigiani-e-piccole-imprese-al-centro/>

- Riduzione delle spese per misure di sostegno in caso di eventuali nuove emergenze energetiche poiché le PMI, dotate di impianto fotovoltaico, non ne avranno bisogno.

## **2. Incentivazione alla migrazione di PMI e famiglie sulle infrastrutture di TLC ad altissima capacità.**

Per le infrastrutture di TLC da postazione fissa l'Italia ha fissato l'obiettivo pubblico di raggiungere la **copertura integrale del Paese con infrastrutture** in fibra ottica (ad altissima capacità) entro il 31/12/2026. Per il conseguimento di questo obiettivo sono stati stanziati, ed assegnati, fondi PNRR per la copertura delle aree nelle quali i privati non prevedono di investire entro la fine del 2026. Ma **l'effettivo utilizzo della connessione ad altissima capacità ci vede ancora tra gli ultimi in Europa.**

In effetti la realizzazione della infrastruttura è solo un obiettivo o uno strumento preliminare rispetto all'obiettivo finale, che è quello che effettivamente interessa all'Italia (e all'Unione europea): **l'effettivo utilizzo** di queste infrastrutture da parte di famiglie, imprese e pubbliche amministrazioni, con i conseguenti benefici in termini di qualità dell'accesso alla rete, di competitività delle imprese, di qualità della vita. È solo con l'utilizzo effettivo (take up) dell'infrastruttura realizzata che si ottengono pienamente i benefici della transizione digitale.

**La situazione attuale: sottoutilizzo dell'infrastruttura.** A fine 2022 le infrastrutture in fibra ottica ad altissima capacità hanno raggiunto in Italia circa **14,5 milioni di unità immobiliari** (rispetto ai 31 milioni totali), ma gli abbonamenti a questi servizi hanno di poco superato i **3 milioni di unità**. Questa situazione di sottoutilizzo, oltre a ridurre la propensione a proseguire sugli investimenti in fibra ottica (comunque necessari nelle aree non interessate da intervento pubblico), comporta anche che i benefici sopra accennati saranno conseguiti in ritardo, con un impatto negativo sulla competitività del sistema. Con l'attuale velocità di migrazione difficilmente sarebbe possibile completare una migrazione completa in tempi ragionevoli e dunque si configurerebbe un utilizzo inefficiente degli investimenti realizzati.

Va in più considerato che **l'infrastruttura in rame consuma molto più energia** di quella in fibra; ancora maggiore è lo spreco di energia derivante dalla coesistenza sullo stesso territorio di un'infrastruttura in rame e di una in fibra.

**Le ragioni del sottoutilizzo.** La lentezza del processo di migrazione è generata dalla anomala specificità del mercato italiano, nel quale i servizi in rame e quelli in fibra ottica sono venduti al medesimo prezzo ai clienti finali. Di conseguenza, gli operatori al dettaglio non vedono alcun vantaggio nella migrazione da rame a fibra ottica; in

più, posto che per tale operazione sopportano un importante costo una tantum (stimabile in circa 250 Euro ad attivazione), non hanno alcun interesse a promuovere una migrazione che comporta per loro una perdita non recuperabile rispetto allo status quo (infatti - a fronte del costo di circa 250 Euro - non hanno nessun ricavo incrementale dal cliente).

Inoltre, la forte concorrenza che caratterizza il settore ha consistentemente ridotto i margini e la capacità di investimento di quasi tutti i service provider, che anche per questo non sono disposti ad accollarsi i costi della migrazione dei loro clienti dal rame alla fibra.

**La proposta.** Al fine di garantire che il Paese possa conseguire in tempi più rapidi tutti i benefici connessi alla migrazione dal rame alla fibra, si propone di integrare le attuali politiche pubbliche con un intervento di sostegno alla migrazione, inquadrato in un processo finalizzato allo **spegnimento della rete in rame**, man mano che le diverse aree del Paese sono integralmente coperte in fibra ottica. Si otterrebbe così anche un risultato utile ai fini della transizione energetica, dato la maggiore efficienza energetica della rete in fibra.

**L'incentivo agli operatori al dettaglio** dovrebbe **coprire i costi che questi sostengono per la migrazione dei clienti (circa 250 Euro)** ed essere erogato o in modalità diretta o attraverso **crediti di imposta**. Considerato che è ragionevole prevedere che grazie agli incentivi si potrebbero realizzare circa 2/2,5 milioni di migrazioni all'anno, per ogni anno di durata della misura sarebbero necessari circa 500/600 milioni di Euro. Se la misura potesse partire nel 4°Q 2023 e durare fino alla fine del primo semestre del 2026, essa potrebbe impegnare circa **2 miliardi di Euro**.

La messa in opera di un intervento di questo genere consentirebbe di portare il totale dei clienti sulle reti in fibra ottica a circa 10-11 milioni a fine 2026, superando quindi il 50% delle linee nazionali. La realizzazione coniugata ad un piano di **switch off progressivo** della infrastruttura in rame consentirebbe di ottenere significativi vantaggi di risparmio energetico ed efficienza man mano che le singole aree coperte vengono integralmente migrate, comportando quindi anche un'acquisizione progressiva di tali benefici.

**Benefici prodotti dalla misura.** I benefici sono sintetizzabili in due grandi ambiti:

- sul piano della **transizione digitale**, la migrazione dalle infrastrutture esistenti a quelle più performanti ad altissima capacità (prevalentemente in fibra ottica) comporta un upgrade tecnologico di famiglie, imprese e pubbliche amministrazioni, che consente non solo l'accesso a tutti i servizi digitali, ma anche la possibilità di una migliore dislocazione territoriale e più efficace cooperazione a distanza, sia per finalità economiche che sociali (ad es.: scuola, lavoro e assistenza sanitaria).

- Sul piano della **transizione ecologica**, la migrazione dalle infrastrutture esistenti a quelle in fibra ottica comporta soprattutto un **rilevante risparmio energetico** (nella misura stimata di circa l'80% di tutti i consumi nazionali per la rete fissa), unitamente a un miglioramento dell'efficienza produttiva (con una importante riduzione dei costi associati all'esercizio dell'infrastruttura).

### 3. Recupero di aree rurali abbandonate e ricomposizione fondiaria

**Il contesto.** Da anni si osserva una progressiva riduzione dei suoli coltivati e un costante **abbandono delle aree rurali**. I fattori retrostanti la debolezza del sistema agricolo italiano risiedono nella **frammentarietà della proprietà agricola**, nella debole capacità manageriale, nella resistenza ad investire nelle nuove tecnologie e nella difficoltà di assicurarsi profittevoli sbocchi commerciali.

**L'idea progettuale.** Favorire il recupero dei terreni abbandonati e l'attività di ricomposizione fondiaria, in un'ottica di sostenibilità economica e ambientale, accompagnandola con l'impiego di tecnologie e know-how sia nella fase primaria, che in quella della trasformazione e della commercializzazione. Tale obiettivo viene realizzato contribuendo (mediante contributi in conto capitale o crediti di imposta) al finanziamento di progetti di ricomposizione fondiaria che prevedano la realizzazione di un sistema organizzato di gestione delle aree agricole, in modo da garantire:

- una selezione diversificata dei terreni, prevedendo la destinazione di almeno il 15% al **recupero di aree agricole abbandonate**, mediante azioni di riqualificazione e la rinaturalizzazione dei suoli di aree a bassa produttività agricola;
- l'adozione di **tecnologie di agricoltura di precisione** in tutte le aree oggetto della ricomposizione fondiaria e l'implementazione di una **piattaforma informatica** per la tracciabilità dei prodotti e la gestione da remoto dei processi produttivi, di trasformazione e della distribuzione;
- la destinazione di almeno il 5% delle aree agricole alla realizzazione di impianti per la produzione di **energia rinnovabile** e di servizi ecosistemici;
- la disponibilità di una **rete distributiva** che consenta l'accesso ai mercati finali mediante la stipula di accordi commerciali di durata quinquennale;
- la possibilità che i terreni e le aziende agricole acquistate continuino a rimanere nella disponibilità del soggetto beneficiario, oppure che le aziende riqualificate siano cedute ad imprenditori agricoli che possano condurli all'interno del sistema organizzato attivato dall'intervento pubblico.

**Le esigenze del progetto e dimensione dell'investimento.** I progetti ammessi al finanziamento dovranno prevedere i seguenti investimenti:

1. Sviluppo di una piattaforma su scala territoriale basata su analisi satellitare, che consenta di supportare la selezione dei terreni nella fase di acquisizione e,

successivamente, capace di monitorare, orientare e tracciare i processi produttivi e i fenomeni agroambientali all'interno del portafoglio di terreni.

2. Acquisto dei terreni, fino al raggiungimento di una scala ottimale individuata in almeno 1.000 ettari di SAU
3. Acquisto di mezzi, attrezzature e impianti in grado di garantire l'adozione di pratiche di agricoltura, trasformazione e logistica di precisione.
4. Acquisto e installazione di pannelli agrivoltaici e fotovoltaici, rispettivamente, per i terreni con produzioni agricole food e non food e per le aree agricole impoverite da riqualificare e adibire allo stoccaggio di CO<sub>2</sub>
5. Realizzazione di una infrastruttura di proximal sensing che, integrata con sistemi di analisi satellitare, consenta di applicare le più avanzate tecniche di agricoltura di precisione e di monitorare gli impatti di tipo ambientale di tutta la filiera produttiva.
6. Sviluppo di una piattaforma informatica che integri informazioni di tipo satellitare con quelli rilevati dall'infrastruttura prossimale, al fine di consentire la tracciabilità dei prodotti, l'attivazione di motori di AI e Machine learning per la gestione ottima dei processi; la quantificazione dei servizi ecosistemici realizzati.
7. Realizzazione di sistemi di stoccaggio e deposito dei mezzi tecnici e dei prodotti agricoli per l'ottimizzazione della logistica.
8. Realizzazione di una solida e capillare struttura di distribuzione commerciale che consenta di facilitare l'accesso al mercato anche delle aziende più piccole e distanti dai mercati di riferimento.

Complessivamente, la dimensione degli investimenti richiesti per la realizzazione dei progetti, ipotizzando che venga fissato un tetto massimo di 100mila ettari di aree agricole coinvolte, è sinteticamente riportata nella tabella sottostante.

	Costo (euro)
Piattaforma di analisi satellitare	15.000.000
Acquisto terreni	1.200.000.000
Infrastruttura di sensoristica prossimale	70.000.000
Piattaforma informatica di tracciabilità e di marketing	4.000.000
Piattaforma informatica di gestione e elaborazione dati	6.000.000
Acquisto strumenti e attrezzature di agricoltura di precisione	500.000.000
Acquisto e installazione campi agro e fotovoltaici	4.000.000.000
Silos e depositi	50.000.000
<b><i>Totale Investimenti</i></b>	<b><i>5.845.000.000</i></b>
<b><i>- di cui Contributo Pubblico a fondo perduto o in forma di credito di imposta (aliquota media 40%)</i></b>	<b><i>2.338.000.000</i></b>

***I soggetti proponenti dei progetti.*** I soggetti proponenti potranno essere operatori specializzati in: i) operazioni fondiari, anche sotto forma di fondi di investimento dedicati; ii) gestione di aziende agroindustriali; iii) sviluppo e installazione di sistemi di rilevazione prossimale e da remoto; iv) sviluppo di piattaforme informatiche; v) installazione e gestione di impianti di produzione di energie rinnovabili; vi) logistica e commercializzazione dei prodotti. Tali operatori potranno partecipare alle gare per l'assegnazione dei contributi a fondo perduto o dei crediti di imposta in forma di **ATI** o integrati in uno schema di **general contractor**.

***I tempi di realizzazione.*** In considerazione dell'operatività già esistente su questi temi di diversi operatori e della disponibilità di alcuni di essi a cofinanziare e realizzare progetti fino alla copertura dell'intero obiettivo di 100.000 ettari di SAU coinvolti, è prevedibile una larga partecipazione ai bandi, che dovranno porre come condizione sine qua non il completamento della realizzazione dei progetti entro il primo semestre del 2026.

### ***Le misure di sostegno.***

- **Contributo agli investimenti in conto capitale** (40% aliquota media) per tutte le spese di investimento in beni materiali e immateriali previsti dalla misura, ivi compreso un contributo all'acquisto dei terreni fino al 15% della spesa complessiva con possibilità di maggiorazione dell'aliquota di agevolazione in base alle caratteristiche dei terreni acquistati (terreni marginali, degradati o contaminati) e al contenuto ambientale del progetto presentato (% di terreni destinati a rinaturalizzazione, strumenti per la produzione di servizi ecosistemici, etc.), fino ad un massimo complessivo del 60% di contributo pubblico concesso.
- **Finanziamento agevolato o credito di imposta** sulle componenti 4.0 dell'investimento, ad integrazione del contributo in conto capitale.
- Eventuale partecipazione al capitale del soggetto proponente da parte di Società pubbliche (CDP, INVITALIA)

### ***Impatti del progetto***

- **Nuova occupazione:** 300 dirigenti e ricercatori; 1.000 quadri e tecnici; 5.000 operai agricoli.
- Riqualficazione di circa 10.000 ettari di **suolo degradato**;
- Riattivazione di **produzione agricola** di circa 80.000 ettari (incremento annuo stimato PLV: 40mln €) e sviluppo di servizi ecosistemici e stoccaggio della CO<sub>2</sub>;
- **Rinaturalizzazione** di 15.000 ettari da destinare interamente alla produzione di servizi ecosistemici e allo stoccaggio della CO<sub>2</sub>;
- **Riduzione dell'erosione dei suoli**;
- **Produzione di energia rinnovabile** (circa 6mila GWh annui).