

PNRR: LA RIPRESA PASSA DALL'ACQUA E DAI RIFIUTI.

Laboratorio SPL Collana Ambiente

ABSTRACT.

Il Recovery Fund è il più grande programma di infrastrutturazione europeo degli ultimi decenni. L'acqua e i rifiuti devono essere al centro di questo progetto, pienamente incardinati nella transizione verde e con chiari benefici per le future generazioni. Un ruolo nella governance degli interventi deve essere riconosciuto ad ARERA, autorità indipendente in grado di orientare gli investimenti verso le reali priorità e bisogni.

The Recovery Fund is the largest European infrastructure program in recent decades. Water and waste must be at the center of this project, fully embedded in the green transition and with clear benefits for future generations. A role in the governance of the interventions must be attributed to ARERA, an independent authority capable of orienting investments towards real priorities and needs.

Gruppo di lavoro: Andrea Ballabio, Donato Berardi, Francesca Casarico, Samir Traini

REF Ricerche srl, Via Aurelio Saffi, 12, 20123 - Milano (www.refricerche.it)

Il Laboratorio è un'iniziativa sostenuta da (in ordine di adesione): ACEA, Utilitalia-Utilitatis, SMAT, IREN, Siram, Acquedotto Pugliese, HERA, Metropolitana Milanese, CSEA, Cassa Depositi e Prestiti, Viveracqua, Romagna Acque, Water Alliance, Abbanoa, CAFC, GAIA, FCC Aqualia Italia, Veritas, A2A Ambiente, Confservizi Lombardia, FISE Assoambiente, A2A Ciclo Idrico, AIMAG, DECO, Acque Bresciane, Coripet, Acqua Pubblica Sabina

GLI ULTIMI CONTRIBUTI.

- n. 169 - Acqua** - Rating di sostenibilità: le peculiarità del servizio idrico, dicembre 2020
- n. 168 - Rifiuti** - Il ruolo del *Waste-To-Energy* nella transizione verde, dicembre 2020
- n. 167 - Rifiuti** - Mezzogiorno e infrastrutture per gestire i rifiuti. Un nuovo paradigma di sviluppo industriale, novembre 2020
- n. 166 - Acqua** - Cittadini dell'acqua. Desideri e aspirazioni degli utenti del servizio idrico, novembre 2020
- n. 165 - Acqua** - Il miglioramento del servizio idrico come motore della disponibilità a pagare, novembre 2020
- n. 164 - Acqua** - Costi ambientali e della risorsa: la tariffa nel XXI secolo, novembre 2020
- n. 163 - Rifiuti** - Una tassazione ambientale poco *green*, ottobre 2020
- n. 162 - Acqua** - Riduzione dei tempi delle opere idriche: quali orientamenti?, ottobre 2020
- n. 161 - Rifiuti** - La tracciabilità dei rifiuti: un nuovo paradigma di efficienza e legalità, ottobre 2020
- n. 160 - Acqua** - L'acqua. Conoscerne il costo e il valore per un consumo consapevole, settembre 2020

Tutti i contenuti sono liberamente scaricabili previa registrazione dal sito Laboratorioref.it

LA MISSIONE.

Il Laboratorio Servizi Pubblici Locali è una iniziativa di analisi e discussione che intende riunire selezionati rappresentanti del mondo dell'impresa, delle istituzioni e della finanza al fine di rilanciare il dibattito sul futuro dei Servizi Pubblici Locali.

Molteplici tensioni sono presenti nel panorama economico italiano, quali la crisi delle finanze pubbliche nazionali e locali, la spinta comunitaria verso la concorrenza, la riduzione del potere d'acquisto delle famiglie, il rapporto tra amministratori e cittadini, la tutela dell'ambiente.

Per esperienza, indipendenza e qualità nella ricerca economica REF Ricerche è il "luogo ideale" sia per condurre il dibattito sui Servizi Pubblici Locali su binari di "razionalità economica", sia per porlo in relazione con il più ampio quadro delle compatibilità e delle tendenze macroeconomiche del Paese.

PREMESSA

La recessione originata dalla diffusione della pandemia di COVID-19 ha colpito pesantemente le economie dei Paesi europei, a partire dall'Italia. A differenza delle recessioni del recente passato, quella che stiamo attraversando origina da uno *shock* simmetrico, e ciò ha giustificato una risposta coesa e un ingente piano di ripresa comunitario, c.d. "*Next Generation EU*".

Come negli auspici del piano, si tratta di rilanciare le economie traguardando investimenti con benefici per le future generazioni. Visti da questa prospettiva, il servizio idrico integrato e la gestione dei rifiuti - con i loro ritardi da colmare - rappresentano i candidati ideali del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che ciascuno Stato è chiamato ad intraprendere, in attuazione delle linee guida indicate dal programma europeo.

Il percorso verso la transizione ecologica, ben esemplificato dal *target* di rendere l'Unione Europea il primo continente climaticamente neutro in termini di emissioni al 2050, unitamente all'affermazione dei nuovi paradigmi dell'economia circolare e della bioeconomia circolare urbana, trovano nel ciclo idrico integrato e nella gestione dei rifiuti urbani ambiti di elezione¹.

Una rotta segnata, volta a sviluppare una strategia complessiva di adattamento resiliente alle mutate condizioni climatico-ambientali, che punta a ridurre l'impatto delle attività antropiche sull'ambiente.

Il presente *Position Paper*, analizza la risposta europea alla pandemia e le direttrici del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano, focalizzandosi su quanto presente nelle bozze circolate - in merito all'acqua e ai rifiuti - e offrendo una serie di spunti di riflessione utili per il dibattito, a partire dalla necessità di coinvolgere anche il soggetto che potrà garantire la coerenza tra la selezione degli interventi eleggibili, il rimborso dei prestiti ricevuti e la sostenibilità delle tariffe: l'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA).

¹ La Commissione Europea definisce la bioeconomia come "la produzione di risorse biologiche rinnovabili e la conversione di tali risorse e del flusso dei rifiuti da esse prodotte in valore aggiunto della produzione, come - ad esempio - cibo, nutrimento, materiali a base biologica ed energia generata da fonti rinnovabili". Sui concetti e sulle applicazioni di bioeconomia e bioeconomia circolare urbana si tornerà in un prossimo *Position Paper* di questa collana.

NEXT GENERATION EU (NGEU): LA RISPOSTA EUROPEA ALLA PANDEMIA

La crisi conseguente alla pandemia di COVID-19 ha arrecato all'economia e al tessuto sociale europei una lunga serie di danni, la cui portata effettiva sarà più chiara solo negli anni a venire, una volta terminata l'emergenza sanitaria. Le stime autunnali della Commissione Europea sostanziano la perdita di PIL al 7,4% per l'economia dell'Unione Europea (UE) nell'anno 2020, laddove per l'Area Euro tale decremento si cifra in un -7,8%.

Per l'Italia, la perdita di prodotto attesa dalla Commissione è del 9,9% per il 2020, a cui dovrebbe seguire una ripresa del PIL pari al 4,1%, nel 2021, e al 2,8%, nel 2022².

È facile preconizzare, tuttavia, che la recrudescenza della pandemia in questi mesi recenti amplificherà tali perdite e si accompagnerà ad un ulteriore allargamento delle disuguaglianze sociali e dei livelli di indebitamento, con ripercussioni durature sull'occupazione.

Ciò che, ad oggi, è più difficilmente quantificabile sono gli impatti di medio e lungo termine, a partire dai cambiamenti delle abitudini e della socialità, da quelli del mondo del lavoro e dai modelli di produzione e consumo.

Di fronte all'emergenza sanitaria più grave dal dopoguerra, la risposta europea non si è fatta attendere, con l'adozione di misure di ampio respiro. Una reazione subitanea, in netta controtendenza rispetto alla crisi finanziaria del 2008, e a quella dei debiti sovrani del 2012.

750 miliardi per la ripresa post-pandemica dell'UE

La principale misura varata è il programma *Next Generation EU* (NGEU), ossia lo strumento fortemente voluto dalla Presidenza von der Leyen e pensato per sostenere la ripresa, il c.d. "*Recovery Fund*". Una dotazione di risorse per 750 miliardi di euro che andranno impegnate negli anni 2021-2023, destinate a progetti e iniziative da attuare entro la fine dell'anno 2026.

Prima del nuovo programma NGEU, il bilancio comunitario per il periodo 2021-2027 si sostanzava in 1.074 miliardi di euro, corrispondenti a circa l'1% di PIL europeo all'anno. Grazie a NGEU in questo periodo si aggiungono risorse per ulteriori 0,9 punti di PIL annui, totalizzando un sostegno pari a quasi due punti di PIL all'anno³.

I 750 miliardi verranno raccolti dalla UE sui mercati finanziari, mediante l'emissione di titoli a lunga scadenza e ad un tasso di interesse contenuto, coerente con la grande disponibilità di liquidità e sfruttando il merito creditizio dell'Unione. I fondi verranno allocati per 360 miliardi di euro come prestiti agli Stati e per i restanti 390 miliardi di euro sotto forma di contributi a fondo perduto.

Come si può osservare dal grafico allegato, la *Recovery and Resilience Facility* (RRF) è di gran lunga il programma dotato di maggiori risorse, includendo tutti i 360 miliardi di prestiti e 312,5 miliardi a fondo perduto, per un ammontare complessivo pari a 672,5 miliardi di euro. Il 70% delle sovvenzioni dovranno essere impegnate nel biennio 2021-2022.

Seguono, nell'ordine, *React EU* con 47,5 miliardi di euro, deputato a supportare gli schemi di lavoro a orario ridotto, misure volte a favorire l'occupazione giovanile e i problemi di liquidità delle PMI, il *Just Transition Fund* (JTF) con 10 miliardi di euro, che intende attutire le conseguenze delle azioni

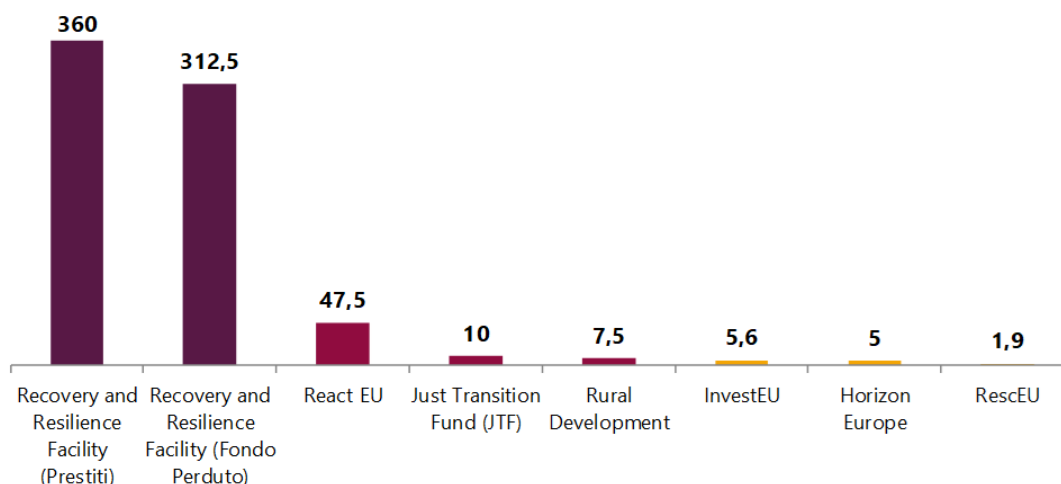
² Fonte: "European Economic Forecast. Autumn 2020", Commissione Europea, novembre 2020.

³ NGEU segue un primo pacchetto di interventi varato lo scorso aprile 2020 per 540 miliardi di euro, volti ad istituire delle reti di sicurezza per i lavoratori, le imprese e gli Enti sovrani, e suddivisi tra lo strumento SURE (fino a 100 miliardi di euro), il Fondo di garanzia della BEI (fino a 200 miliardi di euro) per i lavoratori e le imprese e il sostegno per la crisi pandemica nell'ambito del MES (240 miliardi di euro).

che si renderanno necessarie per il contrasto al cambiamento climatico, mitigando gli impatti per i territori e i settori maggiormente colpiti (i.e. settori di attività ad elevato impiego di combustibili fossili o emissioni clima alteranti), e via via a tutti gli altri.

LE RISORSE DI NEXT GENERATION EU PER SINGOLI PROGRAMMI

In miliardi di euro



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati Commissione UE

Per sostenere NGEU, servono risorse proprie dell'UE...

Il rimborso dei fondi, raccolti mediante NGEU, inizierà verso la fine del presente decennio e dovrà concludersi entro il 2058. Accanto ai fondi di bilancio europeo, la garanzia di restituzione poggia sulle risorse proprie del bilancio UE. All'UE viene, dunque, richiesto di costruire anche una propria capacità fiscale (nella forma della compartecipazione agli strumenti fiscali già esistenti e/o l'introduzione di nuovi strumenti).

Per contribuire al rimborso del prestito, entro il giugno 2021 la Commissione presenterà alcune proposte in merito alle risorse proprie, relativamente a:

- Un meccanismo di adeguamento delle emissioni di CO₂ alle frontiere (*Carbon Border Adjustment*).
- Un prelievo sul digitale (*Digital Tax*).
- Il sistema di scambio delle quote di emissione dell'UE (EU ETS).

Entro il giugno 2024, la Commissione dovrà poi delineare nuove fonti di entrate, come ad esempio un'imposta sulle transazioni finanziarie, un contributo finanziario collegato al settore societario e una nuova base imponibile comune per l'imposta sulle società.

...tra cui la Plastic Tax

Sempre sul tema delle risorse proprie, risulta essere stata già approvata la c.d. "*Plastic Tax*", ai sensi della Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020. Si rimanda al box successivo per degli approfondimenti in merito, sul tema.

La Plastic Tax

La *Plastic Tax* deriva dall'applicazione di un'aliquota uniforme di prelievo sul peso dei rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati generati in ciascuno Stato membro, pari a 80 centesimi di euro al kilogrammo.

Il peso dei rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati è calcolato come differenza tra il peso dei rifiuti di imballaggio di plastica prodotti in uno Stato membro in un determinato anno e il peso dei rifiuti di imballaggio di plastica riciclati nello stesso anno, determinato a norma della Direttiva 94/62/CE.

La *ratio* sottostante, oltre al poter disporre di risorse proprie aggiuntive, è che allineandosi alla strategia europea per la plastica, il bilancio dell'Unione può contribuire a ridurre l'inquinamento da rifiuti di imballaggio di plastica. Pertanto, una risorsa propria basata su contributi nazionali proporzionali alla quantità di rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati in ciascuno Stato membro fornirà un incentivo a ridurre il consumo di prodotti di plastica monouso, promuoverà il riciclaggio e darà impulso all'Economia Circolare.

Per l'Italia è prevista altresì una riduzione forfettaria annua, espressa a prezzi correnti, pari a 184 milioni di euro, da applicarsi al contributo dovuto. Lo stesso avviene per altri Stati membri, al fine di evitare effetti eccessivamente regressivi sui contributi nazionali.

Per quanto riguarda le tempistiche di vigenza, la decisione che introduce - tra le altre cose - la *Plastic Tax* si applica a decorrere dal 1° gennaio 2021, entrando tuttavia in vigore il primo giorno del mese successivo al ricevimento dell'ultima notifica da parte degli Stati membri di adozione della decisione.

Relativamente alla *Plastic Tax* italiana, fissata nella misura di 0,45 euro al kilogrammo ai sensi della Legge n.160 del 29 dicembre 2019 e prevista attualmente entrare in vigore a luglio 2021, occorre evitare una doppia tassazione che si sovrapponga al Contributo Ambientale CONAI (CAC) già vigente nell'ordinamento, vessando eccessivamente il settore con il rischio di indurre una delocalizzazione forzata di molte imprese della filiera, verso aree con normative ambientali meno stringenti. Un doppio danno all'ambiente e all'economia, da scongiurare a tutti i costi.

Indubbi sono, poi, i benefici finanziari derivanti dalle massicce dosi di acquisto di titoli da parte della BCE, che - tra le altre cose - ha varato un programma speciale di acquisto di titoli, il c.d. "*Pandemic Emergency Purchase Programme*" (PEPP).

Tutto considerato, si prospetta per il nostro Paese l'opportunità di ricevere quantitativi ingenti di risorse, tra contributi e prestiti, a tassi decisamente contenuti rispetto alle condizioni di mercato.

Con NGEU, l'Italia dovrebbe ricevere oltre 200 miliardi

Per quanto concerne specificatamente **NGEU, all'Italia sono destinati complessivamente oltre 200 miliardi di euro dei 750 miliardi complessivamente previsti.** Un'assegnazione che vede il nostro Paese quale principale destinatario delle risorse per la ripresa, in ragione del fatto che l'Italia rischia di essere il Paese più colpito.

Se l'ordine di grandezza delle risorse non è in discussione, la quantificazione puntuale, per l'Italia così come per gli altri Paesi europei, al momento non può che essere preliminare, in quanto le cifre precise dipenderanno anche dall'effettivo andamento macroeconomico, oltre che da ulteriori negoziazioni.

Una prima indicazione di come potranno essere spesi i fondi resi disponibili grazie a NGEU è presente nel "Discorso sullo stato dell'Unione", pronunciato dalla Presidente della Commissione Europea Ursula von der Leyen lo scorso 16 settembre, dove si afferma che: *"37% of NextGenerationEU will be spent directly on our European Green Deal objectives"*.

Il fatto che il 37% delle risorse debba essere rivolto a sostenere gli obiettivi del *Green Deal* non costituisce una sorpresa, in quanto tale strategia costituisce la tabella di marcia che guiderà le azioni di politica economica dell'UE, quanto meno fino al 2050, anno in cui è stato fissato il raggiungimento dell'ambiziosissimo *target* di neutralità climatica⁴.

Grazie a NGEU, la ripresa economica post-pandemica passerà dunque, e soprattutto, da un massiccio piano di adattamento al cambiamento climatico. Investire nell'ambiente, per rilanciare l'economia ed assicurare un futuro migliore alle prossime generazioni di cittadini europei.

Generazioni future che saranno anche chiamate ad onorare i debiti che saranno accesi.

IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)

Il PNRR deve
contenere
investimenti e
riforme adeguati

Al fine di impiegare effettivamente le risorse rese disponibili in sede comunitaria, **ciascuno Stato è chiamato a redigere un Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)**, con l'indicazione di un pacchetto di progetti, **investimenti pubblici e riforme** coerenti con gli obiettivi.

Secondo quanto delineato dalle linee guida della Commissione Europea dello scorso 17 settembre, i PNRR dovranno conformarsi ai seguenti obiettivi:

1. Promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione.
2. Rafforzare la resilienza economica e sociale.
3. Mitigare l'impatto sociale ed economico della crisi.
4. Sostenere le transizioni verde e digitale.

Parimenti, per conseguire una valutazione positiva, i PNRR dovranno recepire le raccomandazioni specifiche rivolte dalla Commissione UE a ciascun Paese, rispettare il principio "non nuocere" del Regolamento sulla Tassonomia⁵ e includere riforme e interventi coerenti con alcuni principi⁶:

- **Power up** (premere sull'acceleratore), ovvero anticipare la diffusione di tecnologie pulite e adeguate alle esigenze del futuro e **accelerare lo sviluppo e l'uso delle fonti rinnovabili**.
- **Renovate** (ristrutturare), vale a dire migliorare l'efficienza energetica e delle risorse di edifici pubblici e privati.

⁴ Si rimanda per ulteriori dettagli sul tema al *Position Paper* n.141 del Laboratorio REF Ricerche: *"Green Deal. Cose da fare nell'acqua e nei rifiuti"*, gennaio 2020.

⁵ Regolamento UE 2020/852.

⁶ "Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021", Comunicazione della Commissione Europea, 17.09.2020.

- *Recharge and refuel* (ricaricare e rifornire), ossia **promuovere tecnologie pulite** adeguate alle esigenze del futuro per accelerare l'uso di sistemi di trasporto sostenibili, accessibili e intelligenti, stazioni di ricarica e rifornimento e l'ampliamento dei trasporti pubblici.
- *Connect* (connettere), cioè la veloce **diffusione di servizi rapidi a banda larga** a tutte le regioni e a tutte le famiglie, comprese le reti in fibra e 5G.
- *Modernise* (modernizzare), modernizzando e rendendo accessibili a tutti l'identità europea e i principali servizi pubblici digitali, così da **digitalizzare la Pubblica Amministrazione e i servizi pubblici**, compresi i sistemi giudiziari e sanitari.
- *Scale-up* (espandere), **accrescere le capacità europee di cloud di dati** e sviluppare processori più potenti, all'avanguardia e sostenibili.
- *Reskill and upskill* (riqualificare e aggiornare le competenze), per sostenere la transizione verde e digitale, **adattando i sistemi di istruzione** alle sfide del 21° secolo.

Come sintetizzato da ARERA nell'ambito di un documento relativo ai settori di riferimento⁷, i criteri di ammissibilità dei progetti includono l'appartenenza ad un pacchetto coerente di riforme e investimenti, l'allineamento con le Raccomandazioni specifiche indirizzate a ciascun Paese e con il PNRR, la coerenza con il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC), un impatto positivo sulla crescita del PIL potenziale e dell'occupazione, la misurabilità degli impatti economici, ambientali e sociali, oltre ad una chiara identificazione del soggetto attuatore e, in caso di integrazione di progetti esistenti, un miglioramento verificabile di questi.

I criteri ulteriori, invece, che portano a conseguire una valutazione positiva sono il fatto di insistere su infrastrutture pubbliche; la cantierabilità, ovvero opere con una elevata probabilità di essere realizzate; essere accompagnati da un'analisi costi-benefici; il coinvolgimento di capitali privati, con forme di partenariato pubblico-privato, al fine di innescare un meccanismo moltiplicatore delle risorse pubbliche; avere chiari benefici occupazionali; la coerenza con un uso efficiente e sostenibile delle risorse naturali; la misurabilità del contributo al raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni; infine, il monitoraggio della loro attuazione.

**La deadline per
l'invio del PNRR è il
30 aprile 2021**

Il termine ultimo per la presentazione dei PNRR da parte degli Stati membri è fissato al 30 aprile 2021. Tuttavia, l'Italia e gli altri Paesi potranno presentare formalmente il loro PNRR, ai fini di una prima valutazione, anche prima di questa data, e facilitare in questo modo l'approvazione da parte delle Istituzioni comunitarie.

Il percorso sinora intrapreso dall'Italia, a seguito del Consiglio Europeo del 17-21 luglio 2020, ha visto - in prima battuta - la trasmissione dal Governo alle Camere di una Proposta di «Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza» lo scorso 15 settembre, seguita dall'approvazione - da parte del Parlamento - di atti di indirizzo sulla predisposizione del Piano il 13 e 14 ottobre.

Su queste basi, è stato avviato, a partire dal 15 ottobre, un dialogo informale con la *task force* della Commissione Europea, laddove l'aggiornamento dei lavori attuale si colloca in una bozza informale di PNRR, non ancora approvata dal Consiglio dei Ministri. Pertanto, ogni valutazione di quanto presente o meno nel PNRR è suscettibile di aggiornamento rispetto a quanto diffuso in questo lavoro.

⁷ Memoria ARERA nell'ambito del ciclo di audizioni "Sull'individuazione delle priorità per l'utilizzo del Recovery Fund", X Commissione Attività produttive, commercio e turismo della Camera dei Deputati, 28 settembre 2020.

**Il PNRR si articola
in 6 missioni**

Gli **assi strategici** che dovrebbero guidare il PNRR sono "digitalizzazione e innovazione", "**transizione ecologica**" e "inclusione sociale", laddove la struttura del Piano consta di sei **missioni**, corredate dai progetti di investimento e dalle riforme collegate:

1. Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura.
2. **Rivoluzione verde e transizione ecologica.**
3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile.
4. Istruzione e ricerca.
5. Inclusione e coesione.
6. Salute.

Se opportunamente delineato e adeguatamente applicato, il PNRR può essere davvero lo strumento per cogliere l'eccezionale finestra apertasi a livello europeo. Un'opportunità difficilmente ripetibile, ove occorre utilizzare al meglio le risorse che si renderanno disponibili, selezionando programmi di spesa efficienti, in grado di attivare sviluppo, e finanziando opere che possono essere realizzate in tempi certi.

Occorre un deciso cambio di rotta rispetto al recente passato, segnato per lo più da un utilizzo poco virtuoso delle risorse dei fondi strutturali e di investimento⁸, talvolta sprecate a causa di mancanze nella progettazione, di ritardi nell'esecuzione, e destinate a programmi di investimento non addizionali e sostitutivi di interventi nazionali⁹.

SANITÀ E TUTELA DELL'AMBIENTE IN CIMA ALLE PRIORITÀ DEGLI ITALIANI

Il PNRR è chiamato ad intercettare quel clima favorevole nei confronti delle tematiche ambientali, della maturazione di una consapevolezza collettiva, isolando e circoscrivendo fenomeni di NIMBY (*Not In My Back Yard*) e NIMTO (*Not In My Terms of Office*)¹⁰, che contribuiscono ad allungare i tempi di realizzazione delle infrastrutture¹¹.

**Le tematiche green
sono le priorità dei
cittadini**

Green Deal e transizione verde si collocano infatti in cima alle priorità dei cittadini. È, questo, il quadro che emerge dall'indagine "*Quanto vale l'ambiente?*", condotta dal Laboratorio REF Ricerche tra luglio e ottobre 2020, su un campione rappresentativo di cittadini.

⁸ A dicembre 2020, l'Italia è riuscita ad assorbire poco più del 40% dei finanziamenti UE per il periodo 2014-2020, relativi a tali fondi. L'aggiornamento interattivo è disponibile al seguente link: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/IT>.

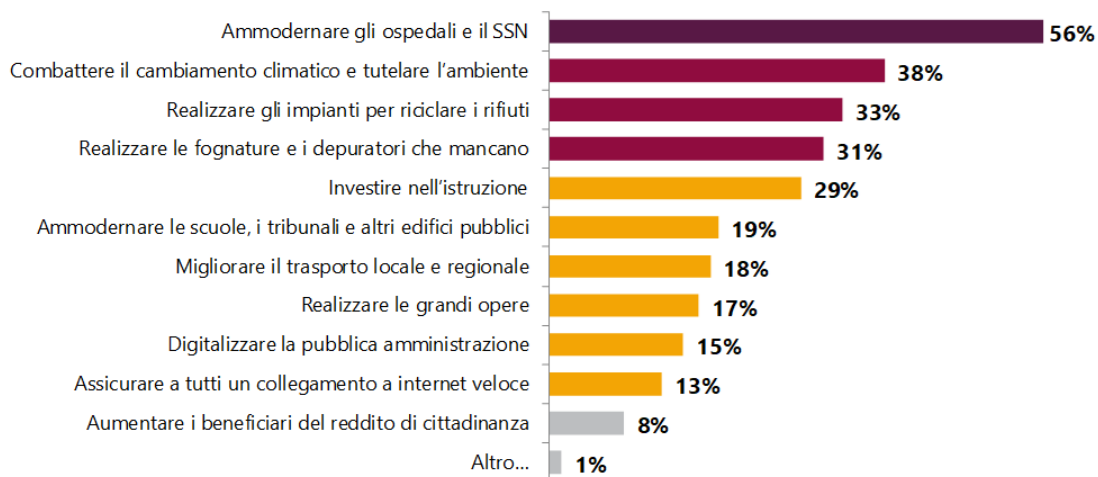
⁹ Si rimanda per maggiori dettagli ai seguenti *Position Paper* del Laboratorio REF Ricerche: n.162 "Riduzione dei tempi delle opere idriche: quali orientamenti?", ottobre 2020; n.127 "Dall'emergenza alla prevenzione: urge un cambio di paradigma", luglio 2019.

¹⁰ Per maggiori informazioni, si rimanda al *Position Paper* n.145 del Laboratorio REF Ricerche: "Costruire Prossimità: il ruolo delle istituzioni locali nella prevenzione dei NIMBY", marzo 2020.

¹¹ Si rimanda per maggiori approfondimenti al *Position Paper* n.162 del Laboratorio REF Ricerche: "Riduzione dei tempi delle opere idriche: quali orientamenti?", ottobre 2020.

LE PRIORITÀ DEL PAESE PER IMPIEGARE LE RISORSE EUROPEE

Valori %, possibilità per i rispondenti di indicare un max di 3 risposte



Fonte: indagine Laboratorio REF Ricerche "Quanto vale l'ambiente?" (2020)

Subito dietro all'ammodernamento dell'infrastruttura ospedaliera e del Sistema Sanitario Nazionale (SSN), indicato come destinazione prioritaria di spesa da oltre un italiano su due, i cittadini italiani vorrebbero che le risorse europee venissero impiegate per combattere il cambiamento climatico e tutelare l'ambiente (38%), realizzare gli impianti per riciclare i rifiuti (33%) e realizzare le fognature e i depuratori mancanti (31%).

Detto in altri termini, se non stupisce che il tema sanitario sia la destinazione principale auspicata, verso cui convogliare i fondi europei, alla luce della gravissima crisi sanitaria ancora in corso, ben due italiani su cinque vorrebbero sostenere interventi coerenti con la transizione verde avviata. Accanto a ciò, ma in qualche modo comunque a questa collegati, rilevano il settore della gestione dei rifiuti, ed in particolare la realizzazione degli impianti di riciclo, e il servizio idrico integrato, relativamente alla realizzazione di talune infrastrutture deficitarie, che vengono indicati da un italiano su tre.

A partire da un adattamento resiliente al mutare delle condizioni climatiche, destinato ad acuirsi inesorabilmente anno dopo anno, per cui il paradigma sinora dominante dell'emergenza deve lasciare spazio a quello della prevenzione¹².

Senza dimenticare, poi, la necessità per tutti i cittadini-utenti di poter godere di un'acqua di qualità elevata, che non gravi eccessivamente sulle bollette, quale risposta alla scarsità della risorsa idrica e all'aumentare dei fabbisogni di utilizzo.

Quindi, garantire una seconda vita a quantitativi crescenti di rifiuti prodotti, valorizzando adeguatamente gli scarti del trattamento e minimizzando l'impatto ambientale della loro gestione, è una questione tanto più fondamentale, quanto più si accresce l'esigenza di ridurre la dipendenza dalla limitatezza di materie prime.

¹² Si rimanda per maggiori informazioni al *Position Paper* n.127 del Laboratorio REF Ricerche: "Dall'emergenza alla prevenzione: urge un cambio di paradigma", luglio 2019.

Tutte sfide, queste, che il PNRR è tenuto a recepire, se vuole tragguardare compiutamente un futuro di ripresa, mettendo al centro della propria agenda l'acqua e i rifiuti.

Si tratta di un'ulteriore conferma di quanto questa sensibilità sia diventata centrale nel dibattito, collocandosi - per certi versi quasi sorprendentemente - davanti ad altri interventi fondamentali per il rilancio del Paese, come ad esempio l'ammodernamento degli edifici pubblici, il miglioramento del trasporto locale e regionale o la digitalizzazione.

ACQUA E RIFIUTI NEL PNRR I "candidati ideali"

L'attenzione posta sulla transizione *green* dalla UE, quale nuovo paradigma di riferimento per i prossimi 30 anni, rafforzata in sede di definizione del *Recovery Fund*, passa inevitabilmente da servizi, di gestione della risorsa idrica e dei rifiuti, efficienti ed efficaci.

Se NGEU intende realmente porre le basi ad un futuro migliore per le prossime generazioni di cittadini europei, ristorando i danni e le sfide lasciate in eredità dalla pandemia, l'acqua e i rifiuti devono essere collocati al centro delle priorità di intervento.

Specialmente in un Paese, come l'Italia, dove le criticità per entrambi i settori sono consolidate e note da tempo, un'opportuna valorizzazione di acqua e rifiuti è in grado di portare benefici certi per i cittadini-utenti, nel presente e nel futuro.

Acqua e rifiuti sono
nelle
Raccomandazioni
europee per l'Italia

In riferimento alle Raccomandazioni specifiche per Paese pubblicate lo scorso maggio, il Consiglio Europeo chiedeva all'Italia di adottare nel 2020 e nel 2021 provvedimenti volti a:

1. *Attuare, in linea con la clausola di salvaguardia generale, tutte le misure necessarie per affrontare efficacemente la pandemia e sostenere l'economia e la successiva ripresa; quando le condizioni economiche lo consentano, perseguire politiche di bilancio volte a conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti e ad assicurare la sostenibilità del debito, **incrementando nel contempo gli investimenti**; rafforzare la resilienza e la capacità del sistema sanitario per quanto riguarda gli operatori sanitari, i prodotti medici essenziali e le infrastrutture; migliorare il coordinamento tra autorità nazionali e regionali.*
2. *Fornire redditi sostitutivi e un accesso al sistema di protezione sociale adeguati, in particolare per i lavoratori atipici; attenuare l'impatto della crisi sull'occupazione, anche mediante modalità di lavoro flessibili e sostegno attivo all'occupazione; rafforzare l'apprendimento a distanza e il miglioramento delle competenze, comprese quelle digitali.*
3. *Garantire l'effettiva attuazione delle misure volte a fornire liquidità all'economia reale, in particolare alle piccole e medie imprese, alle imprese innovative e ai lavoratori autonomi, ed evitare ritardi nei pagamenti; **anticipare i progetti di investimento pubblici maturi e promuovere gli investimenti privati per favorire la ripresa economica; concentrare gli investimenti sulla transizione verde e digitale, in particolare su una produzione e un uso puliti ed efficienti dell'energia, su ricerca e innovazione, sul trasporto pubblico sostenibile, sulla gestione dei rifiuti e delle risorse idriche e su un'infrastruttura digitale rafforzata per garantire la fornitura di servizi essenziali.***
4. *Migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e il funzionamento della pubblica amministrazione.*

Si evince un riferimento esplicito al rilancio degli investimenti, individuando nella gestione dei rifiuti e delle risorse idriche dei *target* specifici.

Sempre dalle Raccomandazioni, emerge anche un monito a promuovere gli investimenti privati per favorire la ripresa economica. Se l'interesse ad investire da parte degli operatori è manifesto, occorre tuttavia facilitare le condizioni sistemiche che possano sostanziare tale spinta propulsiva.

In particolare, agendo sui versanti della *governance*, da completare e rafforzare, e della programmazione delle opere, optando per scelte ottimali che possano essere intercettate dagli operatori e dalle Amministrazioni competenti.

Circa il distinguo tra prestiti e trasferimenti a fondo perduto, ciò che interessa ai settori in questione non è tanto ricevere sussidi per realizzare grandi opere, che andrebbero destinati ad altri settori, come i trasporti.

Vanno agevolati gli
investimenti privati
nei settori di
interesse

Piuttosto, i fondi europei andrebbero impiegati per finanziare strumenti economici mirati che agevolino il contributo degli investimenti privati, sotto forma di prestiti e/o migliori forme di garanzia, potendo contare anche su un ruolo della BEI che già negli anni recenti ha assicurato prestiti all'acqua e ai rifiuti.

Detto in altri termini, ciò che manca non è tanto la grande opera infrastrutturale da realizzare con un finanziamento a fondo perduto, con il rischio che resti fine a sé stessa, quanto un salto di qualità che aiuti le gestioni industriali a sostanziare, mediante prestiti e condizioni favorevoli, tutti gli interventi pivotali e di utilità per i settori.

La regolazione
consolidata
garantisce la
restituzione delle
risorse assegnate

Una peculiarità che può giovare nell'allocazione complessiva, tra i diversi settori, dell'ingente mole di denaro da assegnare. Anche perché, acqua e rifiuti presentano una regolazione consolidata che offre garanzia di restituzione delle risorse assegnate, grazie ai propri apparati tariffari, votati al rispetto del principio del *full cost recovery*. Pertanto, è la tariffa stessa pagata dai cittadini-utenti ad assumere il ruolo di precondizione e complemento indispensabile al cofinanziamento come quello previsto dal *Recovery Fund*.

FINANZIAMENTI DELLA BEI PER L'ECONOMIA CIRCOLARE

Anni 2015-2019

SETTORI	PRESTITI (€ Mln.)	RIPARTO (%)
Industria e Servizi	747	30%
Gestione dei Rifiuti	594	24%
Agricoltura e Bioeconomia	438	18%
Gestione dell'Acqua	426	17%
Mobilità	95	4%
Sviluppo Urbano	80	3%
Energia	71	3%
TOTALE	2.452	100%

Fonte: Banca Europea per gli Investimenti (BEI)

Da quanto detto si desume che la gestione del ciclo dei rifiuti urbani e il servizio idrico integrato rappresentano a tutti gli effetti dei "candidati ideali" per il PNRR.

**Acqua e rifiuti
come "candidati
ideali" per il PNRR**

Infatti:

1. Sono **nel cuore della componente green**, con benefici certi per le future generazioni.
2. Sono esplicitamente richiamati nelle **Raccomandazioni UE**.
3. Sono eleggibili per interventi di partenariato pubblico-privato co-finanziati dalla componente di **prestiti** delle risorse di **NGEU**.
4. Possono contare su una **regolazione economica consolidata**.

Il ruolo di ARERA nell'attuazione del PNRR

Fondamentale è anche il ruolo di ARERA per *"il monitoraggio e la sostenibilità tariffaria delle iniziative di investimento di utilità per il sistema, sia nella prospettiva degli operatori infrastrutturali (giusta remunerazione) sia degli utenti del servizio (ragionevole impatto tariffario)"*¹³.

ARERA rappresenta un interlocutore privilegiato, a disposizione sia del Parlamento sia del Governo, che dispone di un modello d'azione trasversale e indipendente, con una visione multisettoriale e integrata dei servizi regolati, permettendo una **governance** unitaria in campo regolatorio, sia per la pianificazione sia per le fasi di sviluppo e gestione.

ARERA dev'essere messa al centro della cabina di regia istituzionale che mira ad attuare la transizione verde, attingendo pienamente alla sua *"governance multilivello"*.

**ARERA deve avere
un ruolo centrale...**

Ad ARERA, infatti, sono già state assegnate diverse missioni al riguardo. È il caso, questo, nel settore idrico, della verifica della programmazione degli interventi su cui poggiano gli aggiornamenti tariffari e gli obiettivi di qualità tecnica del servizio, dell'efficacia del Piano delle Opere Strategiche (POS)¹⁴ e del monitoraggio dello stato di attuazione degli interventi ricompresi nella sezione "Acquedotti" del Piano nazionale di interventi nel settore idrico, fornendo ai soggetti attuatori il necessario supporto tecnico.

**...quale cabina di
regia naturale**

Posto che una delle prime indicazioni provenienti dall'UE per un corretto utilizzo delle risorse del *Recovery Fund* è il richiamo alla **coerenza nella pianificazione**, si intuisce come ARERA si ponga naturalmente come **cabina di regia** relativa alla verifica del carattere urgente e strategico degli interventi proposti, in **stretta interazione e sinergia** con quanto espresso dai **territori**.

Ma anche, nel settore dei rifiuti, del contributo che l'Autorità potrà offrire, coerentemente con il nuovo assetto regolatorio e considerando l'elaborazione dei Piani Regionali di Gestione dei Rifiuti (PRGR), nel sostenere attraverso tariffe, incentivi e penalizzazioni, la realizzazione degli impianti necessari a chiudere i divari impiantistici, come previsto dal Programma Nazionale di Gestione dei Rifiuti (PNRR).

¹³ Memoria ARERA nell'ambito del ciclo di audizioni "Sull'individuazione delle priorità per l'utilizzo del Recovery Fund", X Commissione Attività produttive, commercio e turismo della Camera dei Deputati, 28 settembre 2020.

¹⁴ Il Piano per le Opere Strategiche (POS) è uno strumento attraverso il quale l'Ente di Governo dell'Ambito, in coordinamento con il gestore, indica gli interventi infrastrutturali dedicati ad opere complesse di medio-lungo termine che sono considerate prioritarie per garantire la qualità del servizio agli utenti. Nel POS, che può raccogliere le opere previste dal 2020 al 2027, devono essere indicati il cronoprogramma degli interventi e i contributi pubblici eventualmente disponibili.

Inoltre, ARERA può certificare i costi delle opere afferenti ai settori di propria competenza, recependo l'indicazione della Commissione Europea sull'individuazione di un organismo pubblico e indipendente al riguardo.

Per quanto riguarda i fabbisogni delle diverse missioni del PNRR, ARERA, in sede di audizione parlamentare¹⁵, ha fornito indicazioni in merito.

Nello specifico, con riferimento alla digitalizzazione, ARERA si sta adoperando per promuovere nel settore idrico l'adozione di tecnologie avanzate per la lettura e il controllo delle utenze, andando a sostituire i tradizionali contatori di acqua con veri e propri sistemi di "smart metering".

Contestualmente, l'Autorità sottolinea la necessità di progetti pilota di misurazione nel settore dei rifiuti, utili anche per vagliare l'implementazione di sistemi di tariffazione puntuale. Parimenti, si rendono necessarie misure che valorizzino le dovute logiche industriali, mediante un opportuno sviluppo tecnologico.

ARERA ha, dunque, avviato il procedimento per individuare il secondo elenco di interventi da inserire nell'aggiornamento della sezione "Acquedotti", intendendo definire un'unica pianificazione che copra un orizzonte pluriennale 2021-2028, destinandovi tutte le risorse residue pari a 320 milioni di euro¹⁶.

Nel corso della ricognizione svolta dall'Autorità, le Regioni e gli Enti di Governo dell'Ambito hanno individuato progetti/interventi per un ammontare complessivo di 10 miliardi di euro, con le seguenti finalità:

- A. Il raggiungimento di adeguati livelli di qualità tecnica, tra cui la riduzione della dispersione delle risorse idriche e delle interruzioni, garantendo la continuità nella fornitura idrica, così come il miglioramento della qualità dell'acqua destinata al consumo umano.
- B. Il recupero e l'ampliamento della tenuta e del trasporto della risorsa idrica, anche in termini di capacità di invaso.
- C. L'adozione di strumenti volti al risparmio di acqua negli usi agricoli, industriali e civili.

Avendo richiesto di chiarire il contributo che tali opere possono apportare all'innovazione e alla transizione *green* e digitale, tali interventi potrebbero essere ricompresi nel novero di quelli eleggibili al PNRR.

All'Autorità spetta, ora, il vaglio degli interventi prospettati, ai fini della definizione del secondo elenco da trasmettere ai Ministeri, per poi essere approvato con decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Una volta approvato l'elenco, l'Autorità è tenuta a supervisionare lo stato di avanzamento lavori, così che, in caso di valutazione positiva, la Cassa per i Servizi Energetici e Ambientali (CSEA) possa procedere al pagamento.

Per quanto concerne, invece, il settore dei rifiuti urbani, la *mission* dei prossimi anni è quella di accompagnare i nuovi *target* gestionali, con il superamento delle croniche carenze infrastrutturali di smaltimento e recupero.

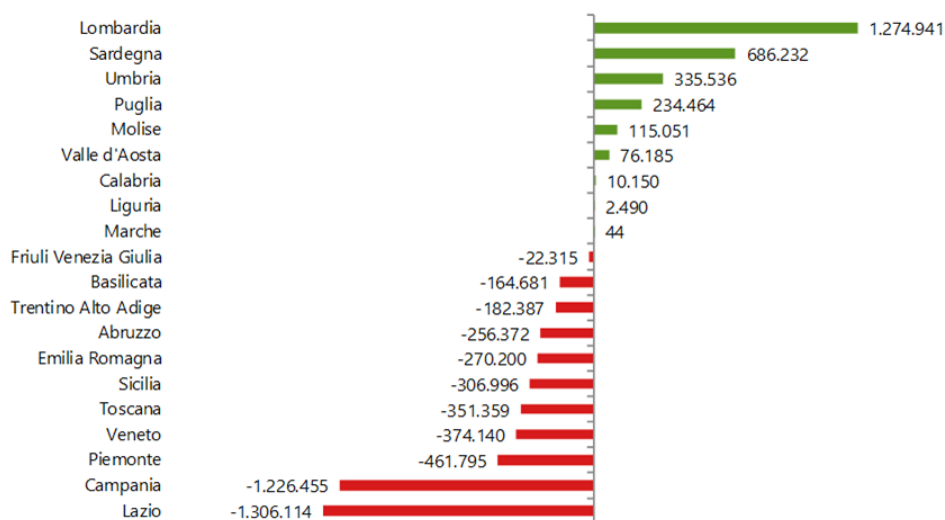
¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ai sensi dell'Art.1, comma 155 della Legge n.145/2018.

Un *deficit* che, consolidando anche i rifiuti speciali, il Laboratorio REF Ricerche ha quantificato in circa 2,2 milioni di tonnellate per l'anno 2018, in crescita rispetto ai 2,1 milioni del 2017¹⁷. Come si può osservare dal grafico sottostante, sono ben 11 le regioni il cui saldo gestionale è negativo.

SURPLUS E DEFICIT REGIONALI NELLA GESTIONE DEI RIFIUTI

Tonnellate/anno, 2018



*Il calcolo tiene conto della capacità di incenerimento e di co-incenerimento delle regioni

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati ISPRA

Come sottolineato dall'Autorità stessa, tutto questo influisce in maniera significativa sui costi¹⁸, oltre ad avere un impatto ambientale decisamente negativo, in quanto presuppone una consistente movimentazione territoriale dei rifiuti.

ARERA ritiene prioritario, per il settore, intervenire sulla dotazione infrastrutturale, rendendola funzionale ai *target* comunitari, superando parallelamente le procedure di infrazione aperte. Un auspicio più che condivisibile, sfruttando appieno l'opportunità unica apertasi con NGEU.

Cosa è previsto

Con la missione "Rivoluzione verde e transizione ecologica", il Piano mira ad implementare pienamente il paradigma dell'Economia Circolare; alla riduzione delle emissioni in linea con gli sfidanti obiettivi del *Green Deal*; ad incrementare la produzione di energia da fonti rinnovabili e sviluppare la rete di trasmissione; a promuovere la filiera dell'idrogeno; ad assicurare la gestione sostenibile della risorsa idrica lungo l'intero ciclo; a contrastare il dissesto idrogeologico e attuare un programma di riforestazione; a migliorare la qualità delle acque interne e marine; a rafforzare l'efficienza energetica e la *performance* antisismica degli edifici; a sostenere la transizione verso mezzi di trasporto non inquinanti e le filiere produttive; a rendere la filiera agroalimentare sostenibile, preservandone

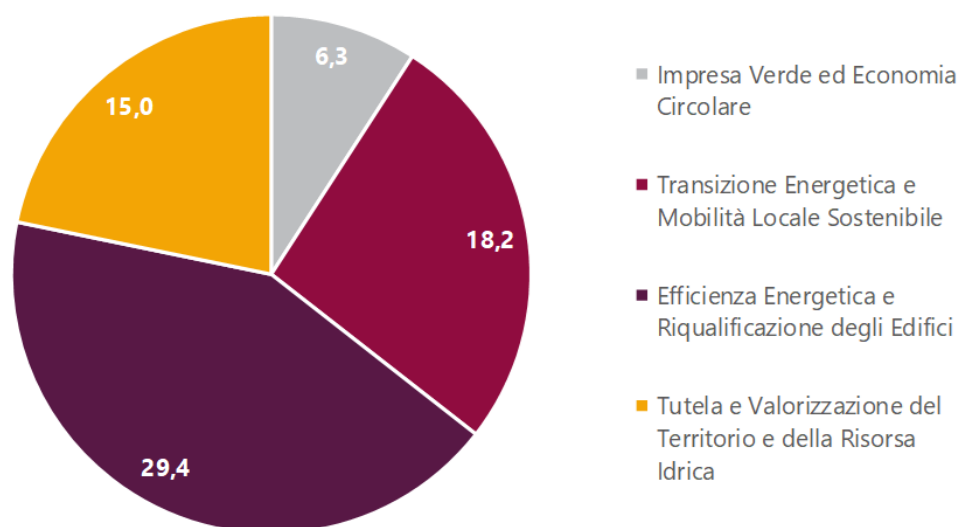
¹⁷ Per un approfondimento, si rimanda al *Position Paper* n.140 del Laboratorio REF Ricerche: "La responsabilità delle scelte: i fabbisogni impiantistici e il ruolo delle regioni", gennaio 2020.

¹⁸ L'aumento dei costi di trattamento/smaltimento per l'industria manifatturiera è quantificabile in una crescita media di oltre il 40%, nel periodo 2017-2019, con picchi a carico delle produzioni localizzate nei territori maggiormente deficitari. In particolare, si stimano aumenti nell'ordine del 35% per i rifiuti speciali non pericolosi, a fronte di un raddoppio dei costi per gli speciali pericolosi. Si rimanda, per un maggior dettaglio, al *Position Paper* n.143 del Laboratorio REF Ricerche: "Gestione dei rifiuti: per le imprese costi in aumento", febbraio 2020.

la competitività. Il riparto delle risorse, al 12 gennaio 2021, prevederebbe un'allocazione complessiva pari a 68,9 miliardi di euro, suddivisi come si può vedere nel grafico sottostante. Tuttavia, in precedenza, era circolata una bozza, che assegnava 74 miliardi di euro alla missione.

RISORSE PER "RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA" DAL PNRR

In miliardi di euro

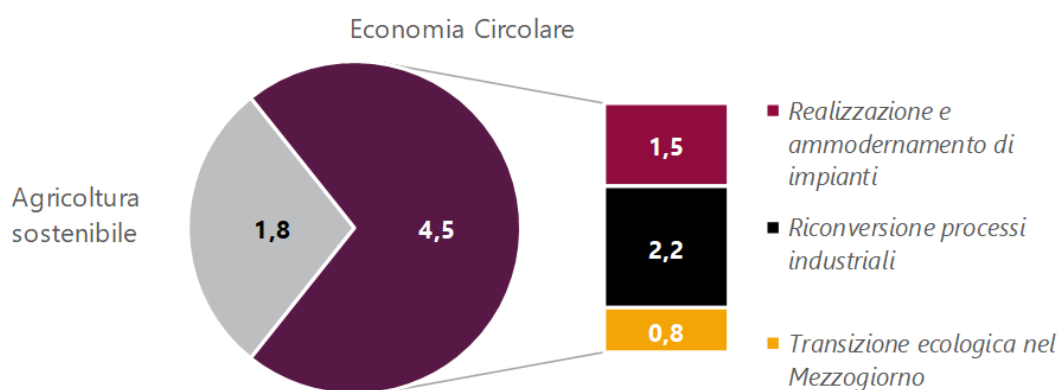


Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati della Bozza del PNRR (12.01.2021)

La componente "**Impresa Verde ed Economia Circolare**" vale 6,3 miliardi di euro e si pone lo scopo di rendere performante la filiera del riciclo con interventi volti a consentire il recupero delle Materie Prime Seconde (MPS) ed implementare il paradigma dell'Economia Circolare, riducendo l'uso di materie prime di cui il Paese è carente e sostituendole progressivamente con materiali di scarto, conseguendo un minore impatto ambientale (ad esempio riduzione di inquinanti e anidride carbonica) e la creazione di posti di lavoro legati all'economia verde. Oltre, a traguardare una filiera agroalimentare sostenibile, migliorare la competitività delle aziende agricole e le loro prestazioni climatico-ambientali e potenziare le infrastrutture della logistica del comparto.

RISORSE PER "AGRICOLTURA SOSTENIBILE ED ECONOMIA CIRCOLARE"

In miliardi di euro



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati della Bozza del PNRR (12.01.2021)

Il focus per i rifiuti è sulla raccolta e sul riciclo...

Sul fronte degli **investimenti**, si ha quanto segue. Vengono previsti **1,5 miliardi di euro per la realizzazione di nuovi impianti e l'ammodernamento degli impianti esistenti per il riciclo**, andando ad affrontare situazioni di particolare criticità nella gestione dei rifiuti nelle grandi aree metropolitane del Centro e del Sud Italia. Nello specifico, si prevede di sostenere iniziative di comunicazione per aumentare i livelli di raccolta differenziata e di promuovere i centri di raccolta e del riuso.

Contestualmente, è prevista la realizzazione di progetti "*Flagship*", ad alto contenuto innovativo, per incrementare la raccolta ed il recupero dei Rifiuti da Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche (RAEE), per la chiusura del ciclo di gestione dei fanghi di depurazione prodotti dal trattamento delle acque reflue urbane e la creazione di poli di trattamento per il recupero dei rifiuti prodotti da grandi utenze, quali porti, aeroporti, ospedali e via dicendo.

L'orizzonte degli investimenti è fissato al 2026, partendo da progetti disponibili proposti dalle Città Metropolitane, presenti nella pianificazione regionale, ove regolati, verificati da ARERA per i profili tariffari e, comunque, verificati per i profili di sostenibilità finanziaria, indicando l'eventuale effetto leva per la quota a carico dei soggetti attuatori privati.

Circa la **riconversione dei processi industriali**, sono previsti progetti a bando finanziati tramite un fondo da **2,2 miliardi di euro**, volti a ridurre l'utilizzo di materie prime vergini, sostituendole con MPS. Verranno finanziati gli interventi attivando, ove possibile in relazione al soggetto attuatore e alla sostenibilità economico-finanziaria dell'intervento, strumenti finanziari atti a massimizzare l'effetto leva e il concorso dei capitali privati e di soggetti finanziatori come la BEI.

...sulla Strategia per l'Economia Circolare

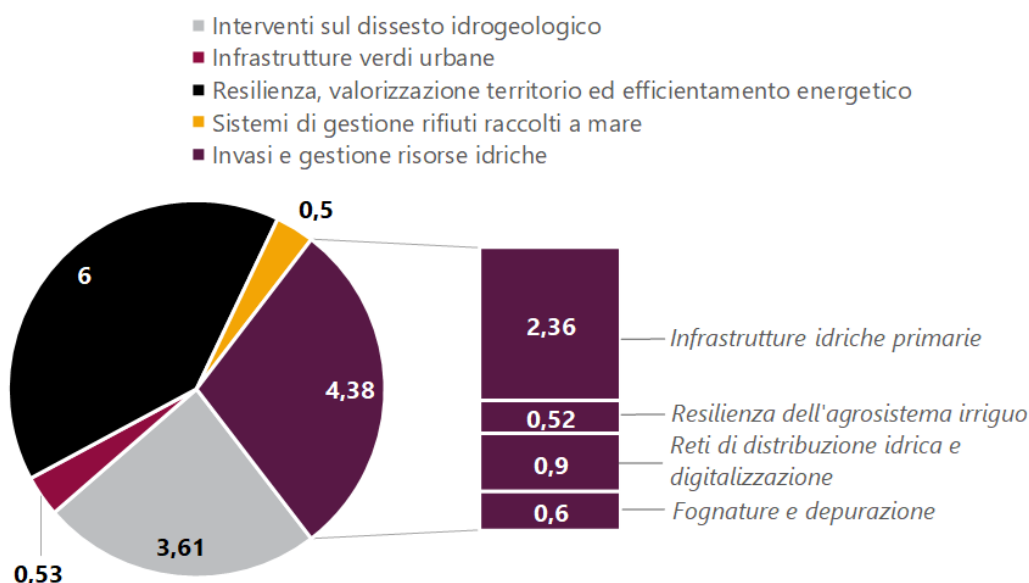
Sul versante delle **riforme**, rileva la **Strategia nazionale per l'Economia Circolare**, proposta dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) nei prossimi mesi. Si intende perseguire la riduzione dell'uso di materie prime non rinnovabili, la diminuzione del volume di rifiuti, il riutilizzo e il riciclo dei rifiuti, attraverso l'introduzione di sistemi di tracciabilità dei flussi di materiali,

l'innovazione tecnologica, la diffusione di buone pratiche e l'adozione di strumenti per favorire la sinergia tra i settori pubblico e privato e pianificare le infrastrutture per chiudere il ciclo dei rifiuti. Si prevede, altresì, di modificare la normativa primaria e secondaria per il riconoscimento della fine della qualifica di rifiuto per numerose tipologie di materiali prodotti nella filiera del riciclo e per accelerare i procedimenti autorizzativi degli impianti e del loro esercizio.

Per quanto concerne, invece, "**Tutela e Valorizzazione del Territorio e della Risorsa Idrica**", tale componente vale complessivamente 15 miliardi di euro, in aumento rispetto alle bozze precedenti del Piano, e si pone come scopi assicurare la sicurezza dell'approvvigionamento idrico, a scopo idropotabile, irriguo e industriale, e ridurre la dispersione delle acque, garantire la gestione sostenibile della risorsa idrica lungo l'intero ciclo ed il miglioramento della qualità ambientale delle acque interne e marittime e prevenire e contrastare gli effetti del cambiamento climatico sui fenomeni di dissesto idrogeologico e sulla gestione sostenibile dell'agro-ecosistema irriguo e forestale. Inoltre, si punta alla digitalizzazione e all'innovazione dei processi connessi alla gestione della risorsa idrica e al rischio alluvioni e alla salvaguardia del territorio anche ai fini dell'Economia Circolare dell'acqua, così come all'attuazione di un programma di forestazione urbana per contribuire alla cattura dell'anidride carbonica.

RISORSE PER "TUTELA DEL TERRITORIO E DELLA RISORSA IDRICA"

In miliardi di euro



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati della Bozza del PNRR (12.01.2021)

Il focus per l'idrico è sugli invasi e sulla gestione delle risorse idriche

Relativamente agli **investimenti per gli invasi e la gestione sostenibile delle risorse idriche**, **2,4 miliardi** di euro vengono attribuiti **alle infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico**, **0,5 miliardi** alla **resilienza dell'agrosistema irriguo** (compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti), **0,9 miliardi** alle **reti di distribuzione idrica** e alla **digitalizzazione delle reti di monitoraggio** e **0,6 miliardi** per **fognature e depurazione**, per superare le procedure di infrazione UE aperte.

...sulla
semplificazione,
sulla governance e
sugli affidamenti

Circa le **riforme**, si segnala quanto segue. La bozza del PNRR prevede la **semplificazione** della **normativa** relativa al Piano nazionale di interventi nel settore idrico, il **rafforzamento** della **governance** nell'ambito delle infrastrutture di approvvigionamento idrico e misure per la **piena attuazione degli affidamenti nel servizio idrico integrato** e il rafforzamento dei soggetti attuatori e misure di supporto e accompagnamento per i Commissari di Governo e le Autorità di bacino distrettuale.

Si hanno, infine, ulteriori semplificazioni afferenti alle procedure di attuazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico e a quelle di attuazione degli interventi di gestione forestale, oltre a rivedere e rafforzare il modello di governo dei Consorzi di bonifica.

Il PNRR riconosce le carenze e i colli di bottiglia, più volte documentati anche in questa collana¹⁹, presenti nella macchina amministrativa ed esecutiva, dalla pianificazione alla attuazione dagli interventi sulle infrastrutture idriche, così come le difficoltà conclamate nella realizzazione degli interventi di fognatura e depuratori negli agglomerati oggetto di infrazione comunitaria. Con l'aggravante del fatto che l'Italia risulta essere un Paese particolarmente vulnerabile ad eventi idrogeologici e sismici²⁰.

La visione
strategica, specie
per i rifiuti, è
debole

Tutto considerato, **la bozza del PNRR non lascia emergere quel disegno strategico auspicato**, e di cui si forniranno proposte di *policy* nel prosieguo del documento, specialmente per il settore dei rifiuti, contenendo per lo più dei riferimenti poco incisivi a talune delle criticità in essere. Un'impostazione dettata più che altro dall'esigenza di allocare trasversalmente, e con continue modifiche, le risorse, senza offrire - quanto meno allo stato attuale dei lavori - quella visione di rilancio che deve mettere al centro l'acqua e i rifiuti, in quanto candidati ideali a porre le basi per una ripresa duratura e resiliente dell'economia.

Cosa dovrebbe esserci

Affinché il PNRR possa essere lo strumento per rilanciare compiutamente il Paese, sembra auspicabile un coinvolgimento anche di ARERA, affidandole un ruolo di agevolatore nella attuazione del Piano per i settori regolati.

ARERA deve avere
un ruolo più
centrale

Si tratta, innanzitutto, di **valorizzare l'expertise maturata da ARERA nelle aree di propria competenza**, in termini di selezione e verifica delle condizioni per l'eleggibilità dei progetti, con un ruolo di validazione dello stato di avanzamento dei lavori, di monitoraggio dei costi e, in ultimo, di garanzia circa l'entrata in esercizio delle opere ai fini del riconoscimento in tariffa degli oneri e del rimborso dei prestiti ottenuti.

Un percorso in grado di fare emergere i reali fabbisogni, individuare le priorità ove concentrare l'azione del *Recovery Fund*, sia in termini di investimenti infrastrutturali, sia con riferimento alle necessarie riforme di accompagnamento, premiare i soggetti attuatori meritevoli, perché dotati di un *track record* positivo, documentato dalla compliance regolatoria e dalla capacità di realizzare gli interventi promessi. Il contributo di ARERA potrà dunque aiutare anche nella selezione dei soggetti attuatori, lasciando che siano gli operatori industriali e la *governance* locale ad individuare gli interventi necessari.

¹⁹ Si rimanda per maggiori informazioni al *Position Paper* n.162 del Laboratorio REF Ricerche: "Riduzione dei tempi delle opere idriche: quali orientamenti?", ottobre 2020.

²⁰ Si rimanda per ulteriori approfondimenti al *Position Paper* n.127 del Laboratorio REF Ricerche: "Dall'emergenza alla prevenzione: urge un cambio di paradigma", luglio 2019.

Se l'Autorità ha avuto il merito di aver contribuito ad uno sviluppo degli investimenti nel settore idrico senza precedenti, è pur vero che questo si è concretizzato solo in due terzi del Paese, lasciando il Mezzogiorno ancora più indietro. In questo contesto, i criteri comunitari riguardo l'allocazione delle risorse del *Recovery Fund* rischiano di accrescere tali divari (si pensi al c.d. *Water Service Divide* e al *deficit* impiantistico nella gestione dei rifiuti) piuttosto che ridurli.

La frammentazione gestionale e la conseguente penuria di soggetti attuatori, unita alla fragile *governance* locale che caratterizzano taluni territori del Mezzogiorno, porteranno ad esprimere (ammesso che vengano espressi) progettualità di dimensioni ridotte, con una probabilità quasi nulla di passare il vaglio comunitario. Ad oggi, il rischio è che gran parte siano allocate a progetti di più ampio respiro e eco mediatica, a territori dotati di un maggiore capacità di programmazione, ove sono presenti operatori industriali in grado di realizzare in tempi certi le opere. Dunque, fare di più e di meglio nei territori nei quali le condizioni di partenza sono più agevoli.

Per sopperire alla criticità croniche di alcuni territori andrà dunque pensato un percorso in grado di responsabilizzare le classi dirigenti delle aree del Paese che ancora pagano un prezzo elevato in termini di qualità del servizio.

Solo così il *Recovery Fund* potrà contribuire a finanziare adeguate iniziative in seno al servizio idrico integrato e alla gestione dei rifiuti che siano suscettibili di generare *spillover* in molti altri ambiti, dall'equità sociale alla chiusura dei divari territoriali, alla salute e alla competitività del sistema produttivo che certamente beneficerebbe di migliori servizi.

A tal fine, il PNRR non potrà non contenere la madre di tutte le riforme ovvero una iniziativa di forte valenza nazionale per recuperare il divario accumulato dal Mezzogiorno²¹.

Prima ancora che allocare risorse, occorre delineare una visione strategica ad ampio raggio che non appare emergere da quanto fatto sin qui, in particolare nel settore dei rifiuti. Occorre prendere consapevolezza dei fabbisogni esistenti nei settori di riferimento, acquisendo una consapevolezza e operando una ricognizione puntuale, spesso mancate negli ultimi anni. Se così non fosse, l'acqua e i rifiuti sarebbero gli effettivi cardini del PNRR, al centro del dibattito e in cima alle priorità di intervento per disegnare un futuro migliore per le prossime generazioni di cittadini-utenti. Come largamente da questi richiesto e come vorrebbe lo spirito che ha portato al varo di NGEU.

**Cosa occorre per i
rifiuti**

Per quanto concerne la **gestione del ciclo dei rifiuti**, il combinato disposto di riforme e investimenti, da inserire nel PNRR o comunque da attuare, non potrà non contenere:

- **Incentivi al riciclo**, introducendo i cosiddetti Certificati del Riciclo (CDR)²², che stabilizzino i prezzi delle MPS, contribuendo a creare dei mercati interni maturi che offrano un paracadute economico all'andamento oscillante di tali segmenti e alla dipendenza dall'estero, mutuando le esperienze virtuose già applicate in campo energetico, come i Certificati di Immissione al Consumo dei biocarburanti e i Certificati Bianchi per l'efficienza energetica²³.

²¹ Si rimanda per un approfondimento sul tema al *Position Paper* n.167 del Laboratorio REF Ricerche: "Mezzogiorno e infrastrutture per gestire i rifiuti. Un nuovo paradigma di sviluppo industriale", novembre 2020.

²² Si rimanda per maggiori approfondimenti ad un *Position Paper* di prossima pubblicazione.

²³ In alternativa, si potrebbe optare per una tassazione delle materie prime vergini. Tuttavia, tale opzione risulterebbe meno efficiente e distorsiva, a svantaggio dell'industria domestica rispetto a quei Paesi dove la normativa ambientale è meno stringente.

- Una più ampia applicazione del **Green Public Procurement** (GPP), che favorisca il pieno rispetto dei Criteri Ambientali Minimi (CAM), contribuendo al sostegno della domanda di prodotti e materiali riciclati.
- L'adozione di una **fiscalità di favore per i prodotti da riciclo**, sotto forma di IVA agevolata, per sostenere la convenienza delle produzioni che impiegano MPS.
- L'introduzione di **contenuti minimi obbligatori di materiali da riciclo nei prodotti**, come richiamato anche nel Piano d'Azione per l'Economia Circolare dell'UE.
- L'applicazione tempestiva di nuovi decreti **End of Waste** (EoW), che portino all'effettiva adozione di un EoW su scala nazionale.
- **Un salto di qualità nell'apparato normativo di riferimento**, semplificando le autorizzazioni per avviare i nuovi impianti, così come quelle per ristrutturare l'impiantistica già in uso, rivedendo il Codice degli Appalti anche per quanto afferisce agli impianti dei rifiuti e procedure specifiche, quali ad esempio VIA (Valutazione di Impatto Ambientale) e VAS (Valutazione Ambientale Strategica).
- **Investimenti impiantistici per colmare il fabbisogno di trattamento esistente**, in particolare con riferimento alla frazione organica e indifferenziata, puntando su quelle alternative che consentano la chiusura effettiva del ciclo di gestione dei rifiuti, a differenza dei TMB.
- **Il rilancio degli investimenti pubblici**, alimentati grazie ad una miglior calibrazione della tassazione ambientale attuale²⁴, **a favore dell'impiantistica da riciclo**.
- **Incentivi al revamping e alla riconversione industriale**, per favorire la prevenzione della formazione di rifiuti e l'impiego più diffuso delle MPS, sia come *input* produttivi sia come prodotti finiti. Il tutto in una logica di simbiosi industriale²⁵.
- **L'approvazione puntuale e condivisa del Programma Nazionale di Gestione dei Rifiuti** (PNGR), pienamente coerente con lo spirito di riforma che deve necessariamente informare l'implementazione del PNRR.
- **L'estensione capillare**, sull'intero territorio nazionale e con un sostegno agli investimenti necessari alla sua adozione, di un **sistema di tariffazione corrispettiva** che rifletta effettivamente i costi del servizio e contribuisca ad orientare i comportamenti dei cittadini-utenti verso comportamenti di prevenzione e qualità²⁶.
- **Un ulteriore slancio** per la produzione di **biometano (avanzato) da rifiuti**, anche mediante il sostegno alla riconversione e al potenziamento degli impianti di digestione anaerobica agricoli, confermando l'attuale quadro di incentivazione oltre la scadenza fissata a fine 2022.
- **Una spinta** alla creazione di **distretti industriali circolari** che favoriscano la concentrazione di *know-how* e capitali, per riconvertire siti con produzioni tradizionali basati sulle fonti fossili,

²⁴ Si rimanda per maggiori informazioni al *Position Paper* n.163 del Laboratorio REF Ricerche: "Una tassazione ambientale poco *green*", ottobre 2020.

²⁵ Si rimanda per ulteriori dettagli al *Position Paper* n.147 del Laboratorio REF Ricerche: "I distretti e la gestione dei rifiuti: la simbiosi industriale per chiudere il ciclo", marzo 2020.

²⁶ Per un approfondimento, si rimanda ai seguenti *Position Paper* del Laboratorio REF Ricerche: n.152 "TARI e COVID-19: misure per affrontare l'emergenza", maggio 2020; n.123 "La tariffa puntuale: un'opportunità da gestire", luglio 2019.

in produzioni innovative di chimica verde, energia, idrogeno e carburanti per la mobilità sostenibile attraverso il recupero di rifiuti, favorendo l'Economia Circolare e la decarbonizzazione e creando nuove filiere e occupazione verde.

- **L'estensione dei regimi** di Responsabilità Estesa del Produttore (**EPR**) a quelle filiere che ne sono prive, come quelle del tessile, delle plastiche non di imballaggio (giocattoli) o dei mobili, e **un miglioramento del segnale di prezzo veicolato**, nel ristoro dell'esternalità ambientale arrecata, da quelle in cui tali meccanismi risultano già in vigore.

Tutto questo contribuirà ad allineare la gestione dei rifiuti alle indicazioni della gerarchia che, a costo di essere ripetitivi, costituisce la bussola del percorso da seguire.

**Cosa serve per
l'idrico**

Per quanto afferisce, invece, al **servizio idrico integrato**, l'insieme di riforme e investimenti da inserire nel PNRR nei prossimi mesi, e in ogni caso da traguardare nel prossimo quinquennio, deve quanto meno annoverare:

- **L'effettiva riduzione dei tempi delle opere idriche**, con un vero e proprio cambio di paradigma da norme procedurali a norme prestazionali, senza la quale il potenziale investibile grazie al *Recovery Fund* non può essere messo a terra²⁷.
- **Il rafforzamento del Piano nazionale di interventi nel settore idrico**, sia per la sezione **Acquedotti**, considerando la ricognizione di ARERA a cui si accennava in precedenza, sia per la sezione **Invasi**. Partendo da quanto previsto nella bozza di PNRR, occorre includere un ventaglio di interventi il più ampio possibile, traguardando un massiccio *upgrade* delle infrastrutture acquedottistiche (captazione, adduzione, potabilizzazione e distribuzione) e delle grandi infrastrutture idriche primarie (dighe, invasi, opere di derivazione, prelievo o emungimento, adduttori, collegamenti fra opere, grandi schemi idrici). L'infrastruttura idrica nel nostro Paese deve divenire resiliente al cambiare del clima e deve garantire la sicurezza nell'approvvigionamento per tutti i settori di utilizzo (idropotabile/civile, irriguo/agricolo, industriale/energetico).
- **Il reale superamento delle procedure di infrazione comunitarie** in materia di collettamento e depurazione delle acque reflue.
- L'introduzione diffusa, magari a partire da nuove costruzioni e ristrutturazioni integrali, di **tecnologie per la lettura e il controllo delle singole utenze**, attraverso sistemi di *smart metering* così da favorire maggiore consapevolezza sul consumo, preventivamente verificata in termini di fattibilità tecnico-economica.
- **Un sostegno alla digitalizzazione**, che aumenti le possibilità da parte di cittadini-utenti di interfacciarsi con la gestione del servizio e rinforzando anche la partecipazione.
- Una risposta al **Water Service Divide**, concedendo in deroga all'attuale normativa a soggetti attuatori competenti di sostituirsi agli Enti nelle fasi di progettazione e realizzazione delle opere, laddove il fabbisogno di investimenti è elevato e sono carenti le competenze. Va a tutti i costi scongiurato il rischio che rimangano esclusi dal Piano proprio quei territori dove i fabbisogni da colmare sono maggiori.

²⁷ Per ulteriori approfondimenti, ci si riferisce al *Position Paper* n.162 del Laboratorio REF Ricerche: "Riduzione dei tempi delle opere idriche: quali orientamenti?", ottobre 2020.

- **Una forte spinta al completamento della governance e alla gestione unica**, andando a risolvere una delle questioni "annose" del servizio che è proprio la mancanza di operatori industriali.
- **L'infrastrutturazione necessaria a risolvere definitivamente il trattamento dei fanghi da depurazione delle acque reflue civili**, favorendo la costruzione di impianti destinati al recupero degli stessi in una logica di circolarità, vuoi tramite il riutilizzo in agricoltura dei fanghi compostati, vuoi mediante l'ossidazione termica ed il recupero dei nutrienti (azoto e fosforo) dalle ceneri risultanti dal processo.
- Un meccanismo di efficientamento dei consumi finali di acqua da parte delle utenze, in particolare delle imprese industriali che operano in settori *water intensive*. Un meccanismo analogo a quello dei Certificati Bianchi nel settore della distribuzione di energia elettrica e gas naturale, che partendo dall'analisi dell'impronta idrica dei processi produttivi (*water footprint*), incentivi i gestori del servizio idrico a promuovere misure di efficientamento nei consumi finali di acqua attraverso l'assegnazione dei c.d. "**Certificati Blu**", al fine di rendere economicamente conveniente gli interventi di risparmio della risorsa idrica. Un meccanismo che potrebbe essere promosso da ARERA ma per il quale è necessario in ogni caso un intervento di tipo normativo.

Il decalogo proposto ricomprende indubbiamente una lunga serie di interventi - infrastrutturali e normativi - decisamente ambiziosi, ma ben allineati con la *ratio* sottostante NGEU. Non basta cogliere l'occasione per correggere le criticità in essere. Occorre guardare al futuro, cercando di implementare quanto destinato a divenire il paradigma tecnologico di riferimento, da qui ai prossimi anni. Bisogna premiare i soggetti che realizzano innovazione, mediante progetti e iniziative sperimentali, di avanguardia industriale, poichè così facendo si spiana la strada per l'avanzamento del sistema²⁸.

Proprio come sul tema del federalismo differenziato²⁹, dev'esserci un incentivo al miglioramento e al conformarsi con le *best practices*. Sia da parte di chi già raggiunge livelli elevati di *performance*, con una spinta a progredire ulteriormente. Sia per quei soggetti che devono colmare il *gap* che, se maggiormente stimolati, possono operare il cambio di passo richiesto.

Così definita, la risposta che il PNRR può dare all'implementazione di NGEU è realmente efficace ed esaustiva. Un fattore determinante, al riguardo, è che il Piano sia il frutto di un lavoro condiviso da tutti gli attori in gioco, esprimendo una visione di lungo periodo trasversale.

A scanso di equivoci, non è tanto, o quanto meno solamente, una questione di cifre, quanto la necessità di cogliere pienamente l'opportunità lasciata in eredità dalla pandemia, per imprimere ai settori di riferimento quella svolta più volte auspicata, e ancora non realizzata. Il tutto, definendo prima una visione strategica e di programmazione, basata sulle reali esigenze e sugli effettivi fabbisogni dei settori di riferimento.

²⁸ In merito alla c.d. "Regolazione per esperimenti", si rimanda ad un futuro *Position Paper* del Laboratorio REF Ricerche.

²⁹ Si rimanda per un approfondimento sul tema al *Position Paper* n.119 del Laboratorio REF Ricerche: "L'ambiente e le istanze autonomiste: evoluzione o involuzione?", maggio 2019.

CONCLUSIONI

La ripresa auspicata dal *Recovery Fund*, che il PNRR è chiamato a sostanziare, non può non includere un ruolo centrale per l'acqua e i rifiuti, se vuole essere realmente efficace nel ristorare i danni arrecati dalla pandemia.

Il nostro Paese è tenuto a predisporre un ampio decalogo di investimenti e riforme, impiegando e spendendo adeguatamente l'immensa mole di risorse (oltre 200 miliardi di euro) che arriveranno dall'Europa, tramite NGEU, nei prossimi anni.

Il percorso di transizione ecologica e l'adozione dell'Economia Circolare, ma anche le richieste stesse dei cittadini-utenti, chiamano un coinvolgimento attivo, in cima alle priorità di intervento, dei settori regolati in questione.

L'opportunità è unica ed irripetibile: rilanciare il Paese, dando nuova linfa a 2 settori in grado di incidere sensibilmente sulla vita della popolazione, con un elevato potenziale in termini di benefici certi per il presente e il futuro.

Un ruolo decisivo potrà essere assegnato ad **ARERA, valorizzando l'expertise maturata nelle aree di propria competenza, di cui i recenti Piani Invasi e Acquedotti hanno testimoniato la validità**. Ad ARERA potrà essere assegnata la selezione e la verifica delle condizioni per l'eleggibilità dei progetti, la validazione dello stato di avanzamento dei lavori, il monitoraggio dei costi e in ultimo un ruolo di garanzia circa il riconoscimento in tariffa degli oneri e il rimborso dei prestiti ottenuti dal bilancio comunitario.

L'insieme degli interventi necessari per acqua e rifiuti è noto da tempo. E l'occasione per rimuovere alibi e ostacoli alla loro realizzazione è arrivata.

A patto, di definire prima la visione strategica e di programmazione che deve informare l'allocazione delle risorse agli investimenti e il disegno riformatorio di accompagnamento, come ribadito in diversi *Position Paper* precedenti di questa collana e come sintetizzato nel decalogo proposto in questo documento.