

Recovery fund e sistemi energetici e ambientali (Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente, Memoria 348/2020/I/COM)

Memoria per la X Commissione Attività produttive, commercio
e turismo della Camera dei Deputati

28 settembre 2020

L'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente intende fornire, attraverso questa memoria, il proprio contributo, in merito "all'individuazione delle priorità per l'utilizzo del Recovery fund", al fine di: a) supportare il Parlamento nell'individuare, nell'ambito del dialogo in corso con il Governo, investimenti e riforme nei settori di competenza di questa Autorità in coerenza con le priorità e le linee strategiche delineate dall'Unione europea ai fini della redazione dei Piani di ripresa e resilienza (PNRR); b) richiamare gli strumenti e meccanismi, per altro già propri della regolazione e mutuabili nel contesto del "Recovery Fund", volti a rendere maggiormente efficace l'attività di ricognizione e di valutazione dei progetti e, nella fase attuativa, di realizzazione, monitoraggio e gestione dei flussi di spesa delle risorse allocate nel Piano nazionale di ripresa e resilienza in corso di definizione.

Ruolo dell'Autorità

A tal fine, l'Autorità richiama l'attenzione sull'assetto delle proprie competenze ai sensi della legislazione vigente, nei settori dell'energia elettrica, gas, teleriscaldamento, idrico e rifiuti. Se, da un lato, le scelte di politica energetica e ambientale sono il frutto del dialogo tra Governo e Parlamento, l'Autorità – operando secondo principi di neutralità e indipendenza – contribuisce alla loro attuazione negli ambiti di propria competenza mediante una regolazione volta a promuovere il corretto funzionamento dei mercati e l'efficienza nell'erogazione dei servizi, con adeguati livelli di qualità. Nello svolgimento di tali compiti, l'Autorità è chiamata a tutelare gli interessi di utenti e consumatori, armonizzando gli obiettivi economico-finanziari dei soggetti esercenti i servizi con gli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse. In altri termini, l'Autorità è chiamata a tradurre in strumenti e azioni gli obiettivi di policy secondo criteri di sostenibilità e di efficienza economica e a monitorare che ciò avvenga garantendo uno sviluppo coordinato degli interventi programmati.

La governance di questi settori si articola, infatti, su più livelli e l'operato dell'Autorità, in questo contesto, è mosso dall'esigenza di fornire, dal punto di vista sistemico, la coerenza complessiva del funzionamento dei settori regolati. Nei settori ambientali ed energetici, vi è una ripartizione di competenze esclusive e concorrenti a più livelli (Unione europea, Stato, Regioni, enti locali) definita

da un insieme di norme nazionali ed europee in continua evoluzione per seguire le dinamiche di sviluppo dei settori nel processo di decarbonizzazione.

La complessità della governance è aumentata nel tempo anche per la crescente europeizzazione e integrazione dei mercati. Anche nel comparto ambientale l'Autorità ha assunto nel corso degli ultimi anni, un ruolo pivotale nella c.d. "governance multivello" dei servizi pubblici regolati diventando il principale interlocutore, ad esempio, degli enti di governo dell'ambito nel settore idrico, ovvero dei gestori, in regime di monopolio o concessionari per aree territoriali, approvando i piani economico-finanziari, vigilando sulla coerenza con la programmazione di lungo periodo e svolgendo una accurata attività di monitoraggio dei risultati.

La spinta ad una visione intersettoriale dei settori energetici e ambientali, nello sviluppo delle infrastrutture funzionali a tali servizi, sollecita una governance regolatoria unitaria, sia nella fase di pianificazione sia in quella di sviluppo e gestione.

In questo ambito l'Autorità mette a disposizione competenza ed esperienza maturate nel tempo al fine di garantire scelte di investimento improntate all'efficienza e alla sostenibilità senza perdere di vista un'equilibrata gestione economica e finanziaria delle infrastrutture nell'erogazione dei servizi. In sintesi, la trasversalità, l'indipendenza e il modello d'azione dell'Autorità, ne fanno un interlocutore privilegiato, a disposizione del Parlamento quanto del Governo, anche in virtù delle competenze sviluppate con una visione multisettoriale e integrata dei settori regolati, necessaria e funzionale alla transizione verde.

La trasversalità, in particolare, rappresenta per la Commissione europea uno dei punti cardine nella definizione del quadro programmatico degli obiettivi del Green New Deal europeo, come pure del pacchetto Clean Energy for All Europeans e, in particolare, del Regolamento Governance (UE) 2018/1999, che istituisce i Piani nazionali integrati per l'energia e il clima (PNIEC).

In tale contesto, si colloca il pacchetto Next-Generation EU, risposta delle Istituzioni europee alla crisi pandemica da Covid-19. In particolare, su sollecitazione del Consiglio europeo, la Commissione ha presentato un piano di finanziamento straordinario e aggiuntivo rispetto alle risorse del Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027, anch'esso in corso di adozione. Le proposte sono ancora in fase di negoziazione e, allo stato attuale, i fondi previsti sono complessivamente pari a circa 750 miliardi di euro.

In base alla decisione assunta dal Consiglio europeo dello scorso 21 luglio, la maggior parte delle risorse finanziarie saranno convogliate ai Paesi beneficiari attraverso la c.d. Recovery and Resilience Facility (RRF), il cui stanziamento è pari, ad oggi a 672,5 miliardi di euro, distinti in 360 miliardi di prestiti e 312,5 miliardi di sovvenzioni/contributi.

Come noto, l'Italia potrebbe essere uno dei principali beneficiari della RRF, le cui risorse dovranno essere impegnate, per il 70 per cento, entro il 2022 (prima fase), e, per il restante 30% entro il 2023, nonché spese entro il 2026. I tempi di presentazione dei Piani di ripresa e resilienza (PNRR) da parte del Governo italiano sono, dunque, molto stringenti, così come quelli per l'avvio e la realizzazione degli interventi. Va, inoltre, considerato che gli Stati membri potranno richiedere un anticipo, per il 2021, pari al 10 per cento dell'importo complessivo di sovvenzioni e prestiti previsti per la prima fase della RRF.

La disponibilità dei fondi sarà, dunque, tanto più rapida quanto maggiore sarà la tempestività di avvio degli investimenti e l'efficacia dei processi di utilizzo e di rendicontazione delle spese. La Commissione ha specificato i criteri di ammissibilità, nonché di valutazione dei progetti¹ e ha

¹ Di seguito si riportano in sintesi:

chiarito che i contenuti e i principi ispiratori dei PNRR dovranno basarsi su alcune direttrici comuni. In particolare, i PNRR dovranno supportare la transizione energetica, promuovere la coesione economica, sociale e territoriale, rafforzare la resilienza economica e sociale, mitigare gli impatti economici e sociali della crisi. I PNRR dovranno, inoltre, essere coerenti con la pianificazione esistente; in particolare, con le Raccomandazioni specifiche della Presidenza europea del Consiglio per Paese 2019 e 2020², nonché con i Piani nazionali clima-energia (PNIEC)³.

Nell'ambito degli obiettivi sovra richiamati i settori regolati rappresentano, quindi, ambiti prioritari per la destinazione dei fondi. Inoltre, l'attività regolatoria assicura 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). L'Autorità accoglie favorevolmente il richiamo alla coerenza nella pianificazione da parte della Commissione europea. Aspetto presente anche nelle Linee guida per la redazione del PNRR che il Governo ha trasmesso alle Camere lo scorso 15 settembre.

Al riguardo, si segnala che secondo l'esperienza propria del Regolatore, tale coerenza potrà essere garantita prestando attenzione ai livelli di pianificazione esistenti, di natura strategica o operativa. Ad esempio, nel settore energetico il riferimento qui è ai Piani decennali di sviluppo della rete di trasmissione per l'energia elettrica e della rete di trasporto del gas naturale, sottoposti alla valutazione e al monitoraggio da parte dell'Autorità⁴ ma anche ai Piani per la resilienza e lo sviluppo delle reti di distribuzione elettrica, introdotti da alcuni anni nella regolazione dell'Autorità.

Nel settore idrico, il Legislatore ha assegnato alla stessa Autorità la verifica della corretta redazione delle programmazioni elaborate su base locale (tenuto conto anche della coerenza dei Piani d'ambito con la pianificazione regionale e provinciale di settore), e le ha più di recente attribuito – nell'ambito della disciplina relativa al Piano nazionale di cui alla legge n. 206/2017 e al Fondo di garanzia delle

- criteri di ammissibilità: appartenenza ad un pacchetto coerente di investimenti e riforme, allineato con le Raccomandazioni specifiche indirizzate al Paese e con il PNRR; coerenza con il PNIEC; impatto positivo su crescita del PIL potenziale e dell'occupazione; misurabilità degli impatti economici, ambientali e sociali; chiara identificazione del soggetto attuatore; miglioramento verificabile di eventuale integrazione di progetti esistenti.

- criteri di valutazione positiva: infrastrutture pubbliche; cantierabilità; presenza analisi costi benefici; partenariato pubblico-privato; utilizzo capitali privati; stima beneficio occupazionale; uso efficiente e sostenibile delle risorse naturali; misurabilità del contributo al raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni; monitorabilità dell'attuazione finanziaria, fisica e procedurale degli investimenti.

² Di seguito si riporta lo stralcio delle Raccomandazioni specifiche al Paese di interesse per i settori regolati: "attuare tutte le misure necessarie per affrontare efficacemente la pandemia e sostenere l'economia e la successiva ripresa perseguendo politiche di rilancio degli investimenti; garantire l'effettiva attuazione delle misure volte a fornire liquidità all'economia reale, in particolare alle PMI e alle imprese innovative ed evitare ritardi nei pagamenti; accelerare i progetti di investimento pubblici in fase avanzata di progettazione 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 efficiente gestione dei rifiuti e delle risorse idriche e su un'infrastruttura digitale rafforzata per garantire la fornitura di servizi essenziali".

³ Per una disamina della posizione dell'Autorità sul PNIEC si rinvia alla Memoria 513/2019/I/COM del 4 dicembre 2019.

⁴ Su questo punto, nella giusta direzione va l'articolo 60, comma 3 del decreto-legge n. 76/2020 (c.d. DL Semplificazioni) convertito in legge 11 settembre 2020 n. 120 che ha previsto la biennializzazione del Piano di trasmissione. Tuttavia, si ribadisce quanto già segnalato dall'Autorità con la Memoria dell'Autorità 300/2020/I/com del 31 luglio 2020 circa l'opportunità di affidare all'Autorità il potere di approvazione dei piani e di allineare temporalmente anche il Piano previsto per il gas naturale.

opere idriche di cui alla legge 221/2015 – una funzione di monitoraggio dell’attuazione degli interventi ricompresi nella sezione «acquedotti» del richiamato Piano nazionale, ovvero con riferimento ai quali siano state concesse le garanzie del menzionato Fondo. E, da ultimo, nel settore rifiuti, il recente inserimento del Piano nazionale di gestione dei rifiuti di cui all’articolo 198-ter del Codice dell’ambiente, come introdotto dal decreto legislativo n. 116/2020, offre un’utile occasione per definire il fabbisogno impiantistico nazionale, al quale l’Autorità potrà contribuire in coerenza con il nuovo assetto regolatorio e tenuto conto dell’elaborazione dei Piani regionali di gestione dei rifiuti.

In relazione agli ulteriori obiettivi prioritari indicati nelle Linee guida per il PNRR, i cui interventi dovranno necessariamente armonizzarsi e coordinarsi con quelli del Just Transition Fund, anch’esso ulteriormente rafforzato con la proposta Next Generation EU, preme qui richiamare il superamento del divario territoriale nord/sud, che coincide con uno dei principali obiettivi strategici fissati dal Regolatore.

L’Autorità ha più volte segnalato la presenza di un Paese a più velocità e ha attivato strumenti regolatori ad hoc, quali la regolazione incentivante nei settori energetici e ambientali, caratterizzata anche da regole asimmetriche (con gradualità nella relativa applicazione), che tengano conto delle condizioni di partenza nelle singole realtà, in un’ottica di convergenza fra le diverse aree del Paese. La regolazione della qualità e gli esperimenti regolatori (richiamati di seguito) introdotti dall’Autorità hanno, ad esempio, tra gli obiettivi, quello di focalizzare gli sforzi delle imprese a riavvicinare agli standard nazionali le aree con minori livelli qualitativi.

Si condivide, inoltre, la priorità richiamata dal Governo di investire o di favorire i territori che patiscono i maggiori ritardi affiancando alla pianificazione infrastrutturale investimenti sulla professionalità delle classi manageriali delle aree depresse del Paese.

Già in base alla normativa vigente nel settore idrico, l’Autorità può avvalersi di CSEA - Cassa servizi energetici e ambientali, ente pubblico economico strumentale dell’Autorità, co-vigilato dal Ministero dell’economia e delle finanze - per fornire ai soggetti attuatori il necessario supporto tecnico nell’implementazione della sezione “acquedotti” del Piano nazionale di cui all’articolo 1, comma 516, della legge n. 205/17⁵. In generale, l’Autorità ha previsto con la propria regolazione di fornire tale supporto, estendendolo anche ai casi critici in cui sono determinate le tariffe d’ufficio, al fine di promuovere la realizzazione degli investimenti.

Infine, relativamente alla governance del PNRR, l’Autorità focalizza l’attenzione del Parlamento sull’indicazione della Commissione europea a individuare, nel PNRR, oltre l’autorità referente per il Piano, un organismo pubblico e indipendente che “certifichi” i costi, la cosiddetta “Independent validation by an independent public body”⁶. Sul punto, richiamando in termini generali l’opportunità di semplificare, ove possibile, i meccanismi di gestione del Fondo e, quindi, di evitare

⁵ Il Piano nazionale di interventi nel settore idrico è articolato in due sezioni, la sezione «acquedotti» e la sezione «invasi»: la normativa vigente prevede che la prima sia definita sulla base degli interventi infrastrutturali individuati dall’Autorità e la seconda di quelli selezionati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

⁶ Di seguito il testo delle Guidance di cui alla nota 1: “...The Member State should ensure that a suitable independent public institution validates the costing estimates and submit the resulting reports to the Commission. Given the variety of national situations, it would be up to the Member State to decide which body to involve, depending on their mandates, expertise and the types of investments and reforms included in the plan”.

forme di duplicazione nell'analisi dei costi, l'Autorità potrebbe svolgere questo ruolo negli ambiti di propria competenza.

Il Piano nazionale di interventi nel settore idrico è articolato in due sezioni, la sezione «acquedotti» e la sezione «invasi»: la normativa vigente prevede che la prima sia definita sulla base degli interventi infrastrutturali individuati dall'Autorità e la seconda di quelli selezionati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Individuazione dei fabbisogni

Con riferimento alla fase di pianificazione degli interventi e investimenti, si svolgono alcune prime riflessioni circa le esigenze e i fabbisogni di carattere trasversale ai settori regolati dall'Autorità, coerenti con gli obiettivi indicati nell'ambito della RRF e articolati anche nel Quadro strategico triennale 2019-2021 dell'Autorità.

Innovazione e digitalizzazione.

Tra le linee strategiche di sviluppo del PNRR, l'innovazione e la digitalizzazione rappresentano due driver fondamentali nel percorso verso la carbon neutrality e sono essenziali per realizzare soluzioni ispirate ai modelli dell'economia circolare.

L'Autorità ha da tempo dimostrato particolare attenzione a questi temi, soprattutto in relazione all'innovazione e alla sperimentazione, anche attraverso un "pacchetto di stimolo" per i soggetti regolati. La promozione di soluzioni innovative, attraverso sperimentazioni in campo e di scala adeguata, è un primo passo già compiuto nel settore elettrico e in corso di applicazione anche al settore gas, in logica whole energy system (per esempio, il power-to-gas) che, in prospettiva, potranno essere estese in generale ai settori ambientali. Un esempio in tale senso è fornito dai progetti-pilota, avviati dall'Autorità già nel 2017, per favorire la partecipazione delle risorse distribuite al mercato dei servizi di dispacciamento (deliberazione 5 maggio 2017, 300/2017/R/eel).

Con riferimento alla digitalizzazione, un tema di valenza trasversale, che preme qui evidenziare, riguarda gli strumenti e la qualità dei servizi relativi alla misura, strumento fondamentale a garanzia della correttezza delle transazioni commerciali, a beneficio degli operatori e dei clienti/utenti finali. La digitalizzazione offre rilevanti opportunità di miglioramento e perfezionamento dei sistemi esistenti. A questo riguardo, da una parte, l'Autorità sta predisponendo meccanismi regolatori tesi a favorire l'accelerazione del passaggio alla seconda generazione di misuratori di energia elettrica, riducendo il ritardo temporale che separa il principale operatore dalle altre imprese distributrici, e dall'altra, è in corso il completamento del piano di digitalizzazione dei misuratori gas (seppure con le difficoltà dovute alle misure di contrasto alla pandemia, in particolare, per l'accesso alle abitazioni). Le prestazioni innovative dei contatori telegestiti, in particolare di seconda generazione per l'energia elettrica, offrono già oggi la possibilità di mettere a disposizione dati di prelievo tempestivi ed aggiornati presupposto per operare scelte di consumo consapevoli e per la partecipazione sempre più attiva ai mercati con la possibilità di reagire ai segnali di prezzo anche attraverso la diffusione delle tecnologie di automazione.

Analogamente, nel settore idrico, relativamente agli specifici obblighi di misura (uniformi sul territorio nazionale), l'Autorità è intenta a promuovere l'introduzione di tecnologie avanzate in

grado di facilitare la lettura e il controllo delle utenze attraverso la sostituzione dei contatori di acqua con sistemi di smart metering.

L'Autorità intende richiamare l'attenzione sulla necessità di sviluppare i progetti pilota specifici in tema di misura nel settore dei rifiuti, utili anche per valutare l'introduzione di regimi di tariffazione puntuale.

Con riferimento al settore del teleriscaldamento, si ritiene opportuno promuovere la regolazione della misura del calore, nonché lo sviluppo di apparati di misura del calore tele-letti e tele-gestiti, anche attraverso l'adozione di opportune configurazioni delle sottostazioni di utenza e l'avvio di sperimentazioni in tema di fornitura bidirezionale di calore o di demand side management.

L'evoluzione degli strumenti di rilevazione e di gestione delle misure e la conseguente disponibilità di dati, che consentiranno il superamento degli attuali sistemi di profilazione e la corretta attribuzione delle partite economiche, sarà il principale elemento di supporto allo sviluppo del consumatore consapevole, che potrà agire come protagonista. Si pensi, nel settore energia, allo sviluppo dei sistemi di smart metering, ma anche al Sistema Informativo Integrato per la gestione dei flussi informativi nei settori energetici, alla centralizzazione e alla messa a disposizione dei dati di misura ormai stabilmente ascrivibili alla categoria dei c.d. big data, non solo agli operatori ma anche ai consumatori finali, così come avviene attualmente per quelli del settore energia, tramite il Portale consumi.

Integrazione dei sistemi e sostenibilità economica e ambientale.

Con specifico riferimento ai settori dell'energia elettrica e del gas naturale (trasmissione elettrica, trasporto gas, distribuzione elettrica e gas, misura elettrica e gas, GNL e stoccaggio gas), lo sviluppo delle infrastrutture dovrà tenere debito conto dei nuovi elementi di contesto, assicurando che i costi d'investimento siano efficienti e sostenibili, che le priorità d'intervento degli operatori siano allineate alle esigenze del sistema e che i livelli di qualità del servizio convergano in tutte le aree del Paese allineati verso quelli delle aree meglio servite.

Nell'ottica di integrazione sistemica sopra richiamata vale ricordare, a mero titolo di esempio, l'importanza della realizzazione di capacità di accumulo, finalizzata al raggiungimento degli obiettivi di consumo di energia rinnovabile posti dall'Unione europea e più volte richiamata nel PNIEC. Grande importanza in questo contesto riveste anche l'integrazione del sistema elettrico e quello del gas, oggi gas naturale e in futuro idrogeno, al fine di sfruttare al meglio le opportunità che le differenti tecnologie rendono disponibili; in tale ottica rientra il ruolo degli investimenti in capacità di accumulo di gas naturale e nelle tecnologie di trasformazione da una forma energetica all'altra.

È essenziale valutare la sostenibilità ambientale ed economica delle diverse tecnologie disponibili, in una logica imprescindibile di analisi costi-benefici, soprattutto in un contesto in rapida e continua evoluzione per effetto della diffusione delle fonti rinnovabili non programmabili, della generazione distribuita, nonché del progressivo venir meno degli impianti programmabili.

Con riferimento al settore del teleriscaldamento, l'Autorità, ha più volte evidenziato la necessità di promuovere infrastrutture di tele-calore di elevata qualità, efficienza energetica e sostenibilità ambientale, integrate con altri sistemi energetici (per esempio, al fine di assorbire l'energia eccedentaria prodotta da FER non programmabili o di recuperare calore da centrali termoelettriche, da termovalorizzatori o da impianti industriali). In tale settore emerge, pertanto, l'esigenza di valutare l'incremento della capacità tra le misure di miglioramento dell'efficienza dei cicli e di

recupero del calore, attraverso l'ampliamento della platea dei produttori o anche attraverso il rafforzamento della capacità di stoccaggio termica. A tale riguardo assume rilievo il ruolo che potrebbero svolgere gli impianti di stoccaggio di energia termica, quali impianti utilizzati per immagazzinare energia termica in maniera temporanea in un'infrastruttura in superficie o sotterranea, a condizione che sia collegata direttamente ad una rete di teleriscaldamento o tele-raffreddamento. Si segnala, altresì, la necessità di promuovere l'integrazione di nuovi impianti di generazione nelle reti di tele-calore esistenti, anche attraverso un'adeguata valorizzazione delle esternalità energetiche ed ambientali, come pure lo sviluppo coordinato e integrato delle infrastrutture di teleriscaldamento e delle reti di distribuzione del gas naturale, con l'obiettivo di favorire un utilizzo ottimale delle risorse e di supportare le soluzioni a più elevata sostenibilità ambientale.

Flessibilità e resilienza delle reti e dei sistemi energetici ed ambientali. Transizione verde.

Con riferimento ai possibili interventi da promuovere nel settore specifico dell'energia elettrica, è necessario individuare puntualmente le infrastrutture effettivamente necessarie, favorendo soluzioni flessibili, che contemperino le esigenze di energia per lo sviluppo industriale con la vita utile degli investimenti infrastrutturali e la loro coerenza con il processo di decarbonizzazione. È essenziale che la pianificazione e il successivo sviluppo infrastrutturale dei diversi comparti della filiera energetica (produzione, accumulo, trasmissione, distribuzione, vendita e flessibilità della domanda) avvenga in modo coordinato, sia nei tempi sia nella scelta degli investimenti e della loro localizzazione, al fine di garantire il perseguimento degli obiettivi al minimo costo.

Nel caso degli investimenti in impianti di produzione da fonti rinnovabili, si segnala che il loro pieno sfruttamento dipende dall'adeguatezza del sistema di trasmissione e di distribuzione e, in un futuro sempre più prossimo, dalla presenza di sistemi di accumulo.

L'evoluzione del sistema elettrico rende, inoltre, sempre più importanti, accanto alle infrastrutture propriamente "di rete", investimenti in dispositivi quali, ad esempio, i compensatori sincroni, volti a garantire il funzionamento del sistema in sicurezza in presenza di un numero crescente di impianti da fonti rinnovabili. La razionalizzazione del sistema, anche attraverso l'adozione, ove possibile e ragionevole dal punto di vista economico, di linee in cavo interrato, sarà fondamentale per liberare risorse e aumentare la potenzialità del sistema di integrare nuove risorse rinnovabili alla luce di una migliorata accettabilità sociale.

Per quanto concerne lo specifico settore del gas naturale, il PNIEC attribuisce un ruolo importante a questo vettore, nella transizione energetica al 2030, in particolare nel raggiungimento dell'obiettivo di phase-out del carbone. Con riferimento ai necessari interventi di ammodernamento delle reti, fondamentali nella distribuzione e trasmissione elettrica, chiamate da una parte ad aumentare la propria resilienza agli eventi meteorologici estremi divenuti sempre più intensi e più frequenti per il cambiamento climatico, e, dall'altra, la capacità di operare con flessibilità al crescere dell'incidenza delle fonti rinnovabili non programmabili, ma importanti anche nel settore del gas, necessario per garantire una transizione energetica a costi ragionevoli, l'Autorità preme sottolineare l'esigenza che l'identificazione degli investimenti segua l'approccio, già da tempo in uso nella regolazione, fondato sulla selettività degli interventi basata sull'analisi costi-benefici e con una focalizzazione sull'effettiva utilità per il sistema nel lungo termine delle opere individuate. Risulta di particolare rilevanza che l'analisi costibenefici sia svolta secondo una metodologia standardizzata e che consenta sempre più di analizzare con una visione integrata i due settori, elettricità e gas naturale,

in particolare per quanto attiene agli scenari di evoluzione della domanda e dell'offerta, in coerenza con la progressiva integrazione dei settori che verrà promossa dalla Commissione europea nelle proposte del Pacchetto di decarbonizzazione atteso nel 2021, che riformerà, in analogia al CEP, le norme del Terzo pacchetto in materia di gas naturale.

Sono in questo contesto da tenere presente lo sviluppo e l'integrazione delle nuove tecnologie e in particolare dei gas sostenibili, quali il biometano e, in una prospettiva di più lungo termine e secondo profili di sviluppo tecnologico ancora in parte da delineare, l'idrogeno.

Per i settori del servizio idrico integrato e per quello del ciclo dei rifiuti urbani emerge l'esigenza di sviluppare e di rafforzare un sistema infrastrutturale idoneo a promuovere sostenibilità e resilienza. Al riguardo, è necessario consolidare le misure per il sostegno delle infrastrutture idriche, individuando strumenti (semplificazioni, incentivi e strumenti finanziari) che favoriscano il superamento delle criticità che attualmente ostacolano l'ammodernamento delle reti e degli impianti esistenti, assicurando, tra l'altro, coerenza tra il costo del servizio e il livello di qualità dello stesso. Il quadro è quello in cui sussistono una struttura produttiva di monopolio naturale e la diffusa presenza di proprietà pubblica delle infrastrutture e degli operatori, uniti a dettagliate competenze pubbliche in materia di programmazione e organizzazione e, da alcuni anni, alla presenza di un Regolatore indipendente che ha elaborato una disciplina in grado di sterilizzare eventuali effetti distorsivi legati ai contributi pubblici.

In tema di sviluppo infrastrutturale relativo ai servizi idrici, l'Autorità, ritiene auspicabile l'introduzione di misure rafforzate volte a promuovere - valorizzando le dovute logiche industriali - anche un adeguato sviluppo di tecnologie innovative, indispensabili per avanzare verso un'economia circolare con un alto livello di efficienza delle risorse.

In tale contesto, al fine di assicurare un efficace utilizzo delle risorse disponibili e di privilegiare l'individuazione di opere di rilevanza strategica sul territorio nazionale, in un quadro di coerenza con le pianificazioni esistenti e tenuto conto delle recenti raccomandazioni all'Italia da parte del Consiglio europeo, l'Autorità ha avviato il procedimento per l'individuazione del secondo elenco degli interventi necessari e urgenti per il settore idrico ai fini dell'aggiornamento della sezione «acquedotti» del Piano nazionale, con l'obiettivo di definire un'unica pianificazione basata su un programma pluriennale per il periodo 2021-2028, cui destinare la totalità delle risorse residue previste dal comma 155 dell'articolo 1 della legge n. 145/2018, per la sezione «acquedotti» (320 mln). In esito alla ricognizione svolta (appena conclusa), sono pervenute proposte (da parte di Enti di governo dell'ambito e delle Regioni) di progetti/interventi, per un totale di circa 10 miliardi di euro, aventi le seguenti finalità: a) raggiungimento di adeguati livelli di qualità tecnica, ivi compreso l'obiettivo di riduzione della dispersione delle risorse idriche e di riduzione delle interruzioni (a garanzia della continuità della fornitura idrica), nonché di miglioramento della qualità dell'acqua destinata al consumo umano (sulla base dei target definiti, con delibera 917/2017/R/IDR dall'Autorità; b) recupero e ampliamento della tenuta e del trasporto della risorsa idrica, anche con riferimento alla capacità di invaso; c) diffusione di strumenti mirati al risparmio di acqua negli usi agricoli, industriali e civili.

Nell'ambito della citata ricognizione, è stato richiesto ai soggetti competenti di esplicitare in particolare "il contributo che gli interventi/progetti [presentati] possono apportare all'innovazione, alla transizione verde e digitale (aspetti particolarmente rilevanti per sostenere la ripresa nella fase post emergenza da COVID-19 e aumentare la resilienza futura) per un'infrastruttura necessaria a garantire la fornitura di servizi essenziali". Le proposte di investimento presentate (già corredate, tra l'altro, da un cronoprogramma recante i tempi di attuazione degli stessi e dall'indicazione delle

relative modalità di attuazione) potrebbero dunque essere valutate anche ai fini della verifica dell'ammissibilità nell'ambito del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza. Nel breve periodo, l'Autorità procederà alla valutazione delle misure infrastrutturali presentate, anche sulla base dei criteri di selezione adottati in sede di definizione del primo stralcio della sezione «acquedotti» del richiamato Piano, per redigere il secondo elenco di interventi da trasmettere ai ministeri interessati e, successivamente, da adottare con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ai fini dell'aggiornamento del Piano.

Approvato l'elenco, è attribuita all'Autorità la competenza di gestire la fase attuativa di verifica dello stato di avanzamento lavori, in relazione alle condizionalità e sulla base della rendicontazione del soggetto attuatore dell'intervento. In caso di verifica positiva, la CSEA, previa autorizzazione, procede al pagamento, operando tramite i conti di tesoreria allo scopo destinati.

In relazione al settore dei rifiuti urbani, in più sedi è stato evidenziato come i nuovi target sulla gestione dei rifiuti debbano necessariamente accompagnarsi al superamento della grave carenza infrastrutturale del comparto del trattamento e del recupero; in particolare, in alcune aree del Paese maggiormente deficitarie e dipendenti dalla disponibilità di altri territori ad accogliere quantità extra di rifiuti, con incidenza diretta su costi e significativi impatti sull'ambiente. La configurazione produttiva del comparto presenta rilevanti profili concorrenziali, sia con riferimento alla gestione di talune fasi o alla erogazione di servizi, sia con riguardo alle possibili ricadute su altri settori produttivi, con i quali le relazioni non si limitano alla fornitura di servizi, ma possono estendersi allo scambio di materiali. La perdurante carenza infrastrutturale che si registra nel Paese non appare, tuttavia, riconducibile ad un contenuto interesse ad investire, quanto ad elementi non ottimali nelle scelte di programmazione delle opere necessarie che non sono stati intercettati nella declinazione dei vantaggi degli operatori o dei doveri delle amministrazioni competenti. Per altro verso, la citata carenza deve poter essere superata in tempi ridotti, al fine di evitare che si rifletta in costi crescenti per le collettività interessate o in ricadute negative per l'ambiente. Valutare forme di semplificazione ulteriori può rivelarsi un'opzione maggiormente efficace.

L'Autorità, nel quadro delle competenze attribuite dalla legge n. 205/2017, ritiene prioritario, nel settore dei rifiuti, intervenire prontamente anche per garantire l'adeguamento infrastrutturale agli obiettivi imposti dalla normativa europea, anche ai fini del superamento delle procedure di infrazione in sede europea.

PROPOSTE DI INTERVENTI NORMATIVI DI ACCOMPAGNAMENTO

L'Autorità suggerisce al Parlamento di coordinare le scelte di policy avendo a mente che innovazione, digitalizzazione, transizione ecologica e modernizzazione del Paese necessitano di visione complessiva e di uso sinergico di tutte le risorse disponibili.

Ad esempio, già la prossima sessione di bilancio potrebbe essere l'occasione per tenere conto del flusso di risorse attese con l'RRF e destinare le restanti risorse nazionali, ad esempio ad interventi fiscali per l'inclusione sociale, orientati ad ampliare la platea dei beneficiari dei bonus elettrico, gas naturale, idrico e rifiuti.

Sempre nell'ambito della prossima legge di bilancio, si potrebbe valutare l'opportunità di procedere alla riforma degli oneri generali di sistema, come già segnalato in più occasioni dall'Autorità. Nel

caso si adotti un percorso graduale di riforma del sistema nel senso auspicato, l'Autorità ribadisce l'esigenza di valutare il trasferimento sin da ora alla fiscalità generale degli oneri (ad esempio per il decommissioning nucleare) non direttamente connessi ad obiettivi di sviluppo ambientalmente sostenibile o ad obiettivi di contrasto alla povertà energetica, eliminandoli dunque dalla bolletta. Ciò anche tenendo conto che in altri Paesi dell'Unione europea il finanziamento degli oneri generali di sistema è organizzato in modo tale da minimizzare le potenziali distorsioni concorrenziali conseguenti.

Inoltre, si sottolinea la necessità di affiancare all'attività di individuazione delle priorità per l'RRF una valutazione sistemica dell'apparato normativo sottostante ai singoli settori.

In particolare, con riferimento al richiamo, da parte della Commissione europea, al rispetto delle regole in materia di aiuti di Stato e concorrenza nonché di quelle settoriali nella predisposizione e attuazione dei PNRR, l'Autorità richiama l'attenzione sulle Linee guida per gli aiuti di Stato nei settori energia e ambiente e al rapporto tra questi e la direttiva 2009/72/CE e la direttiva 2009/73/CE che definiscono, tra l'altro, le regole di separazione proprietaria, funzionale e contabile nei settori energetici. Le crisi finanziarie del 2008 e del 2011, assieme alla crisi senza precedenti che l'Unione sta attraversando, rendono prioritario assicurare il level playing field tra gli operatori europei.

Ciò rappresenta condizione per l'effettiva realizzazione degli obiettivi del PNRR, anche in un'ottica di supporto al raggiungimento degli obiettivi di medio-lungo periodo al 2030 e 2050. Pertanto, in attesa di auspicabili modifiche a livello europeo, cui si dovrebbe approdare entro l'anno 2021, l'Autorità richiama la necessità che Parlamento e Governo suggeriscano e supportino ogni iniziativa utile ad ottenere la massima flessibilità interpretativa delle norme vigenti, ferme restando le garanzie di terzietà e indipendenza, al fine di valorizzare il potenziale di investimento e le competenze specifiche, almeno in una fase di avvio, anche in segmenti dove l'innovazione tecnologica apre nuove frontiere nell'uso e integrazione delle reti in una logica "green". L'Autorità richiama inoltre l'attenzione del Parlamento sull'opportunità di sostenere a livello europeo l'armonizzazione e la piena integrazione di alcuni strumenti, quali, ad esempio, i mercati della capacità, nel disegno di mercato, in una visione strategica compatibile con gli obiettivi di decarbonizzazione. Questo anche al fine di ridurre il potenziale di distorsione della concorrenza e quindi consentirne una gestione più flessibile dal punto di vista della disciplina degli aiuti di stato, se non la loro completa esclusione dall'ambito di applicazione di quest'ultima.

Al fine di superare il divario territoriale, vale la pena segnalare che occorre uno sforzo aggiuntivo per introdurre strumenti rafforzati da impiegare in casi particolarmente critici.

Ad esempio, occorre intervenire al fine di garantire efficacia ed effettività ai meccanismi sostitutivi vigenti, in caso di inerzia o "cattiva" applicazione delle norme e di tenere conto ed eliminare le criticità che hanno portato al fallimento dei meccanismi di assegnazione delle risorse della forma tradizionale di programmazione pubblica. In generale, le scelte di politica pubblica, legittimamente orientate al consenso popolare, dovranno garantire l'efficienza nella spesa, al fine di evitare di vanificare l'effetto delle misure di cui si discute.

Occorre, infatti, ulteriormente rafforzare, attraverso misure volte a supportare una migliore capacità tecnica e gestionale nei territori del Sud, anche attraverso un intervento del Governo che sia in grado di avviare le procedure di affidamento, la cui conclusione è funzionale a realizzare la programmazione delle infrastrutture che queste aree del Paese necessitano. Ad esempio, proprio nei territori con le più elevate criticità nella gestione del servizio idrico, la mancata operatività di alcuni Enti di Governo di Ambito e l'assenza di affidamenti secondo le procedure previste dalla normativa, sta comportando una programmazione poco efficace degli interventi, come risulta dal ridotto

numero di proposte inviate all'Autorità, a valle della ricognizione appena conclusa ai fini dell'aggiornamento della sezione «acquedotti» del Piano nazionale.

In conclusione, l'Autorità evidenzia che, mettendo a fattor comune gli strumenti esistenti e l'esperienza maturata in questi anni, possa, per i settori regolati, fornire a Governo e Parlamento garanzie di corretta selettività degli interventi, controllo di coerenza tra progetto, piano, obiettivo e sfida, anche attraverso l'impiego degli strumenti già in uso nell'attività regolatoria. Può, inoltre, svolgere un'efficace azione di monitoraggio dell'attuazione finanziaria, dei flussi finanziari destinati ai soggetti attuatori dei progetti e degli investimenti assicurandone una gestione tempestiva e puntuale, anche attraverso l'ente strumentale CSEA.

L'Autorità può svolgere efficacemente le attività di verifica della rispondenza dei progetti/interventi ai "criteri di ammissibilità" specificati dalla Commissione europea, quali l'appartenenza ad un pacchetto coerente di investimenti e riforme, la coerenza con il PNIEC e con gli altri Piani definiti in sede europea. Potrebbe inoltre coerentemente ampliare il proprio ambito di attività a ricomprendere la misurazione degli impatti economici, ambientali e sociali dei singoli interventi, come pure a supporto della chiara identificazione dei soggetti attuatori. L'Autorità può, infine, garantire la misurabilità del contributo degli interventi al raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni.