

## Scheda di approfondimento



# Piano di Ripresa e Resilienza e la Crisi Climatica: i 4 rilievi di WWF, Legambiente, Greenpeace, Kyoto Club e T&E

I 209 miliardi di NEXT GENERATION EU, che si sommano alle risorse straordinarie ed ordinarie del budget europeo per un totale complessivo potenziale di circa 400 miliardi, costituiscono l'opportunità per superare la crisi Covid e contestualmente avviare la trasformazione delle nostre economie necessaria ad innescare la crescita e raggiungere gli obiettivi di decarbonizzazione dei sistemi energetici.

L'Europa chiede che le risorse siano impiegate in maniera coerente con l'obiettivo di decarbonizzazione nel suo complesso e destinate per almeno il **37%** a progetti riconducibili ad interventi su climate change. Il nome del programma "*next generation*", richiama il fatto che le risorse impiegate, ed il debito contratto, stanno costruendo il mondo di domani.

L'Europa definisce le condizionalità e le modalità di spesa, ma non la strategia degli Stati per dirigere i fondi agli obiettivi prioritari di crescita nazionali.

Le spese in progetti, anche riconducibili alle condizionalità indicate, non inquadrati in una strategia complessiva rischiano di non innescare lo sviluppo necessario a superare non tanto la crisi di oggi ma quelle a cui la *next generation* dovrà fare fronte e per le quali il PNRR contrae un forte debito a loro carico. La risposta alla crisi climatica impone di affrontare continue sfide nel necessario processo di trasformazione delle nostre economie.

In questo l'Italia appare fragile, e definire una strategia per affrontare la crisi climatica risulta impellente, nonché fondamento di un'economia decarbonizzata e resiliente.

**La capacità industriale italiana è fortemente concentrata in settori produttivi che senza capacità di innovazione diventeranno presto incompatibili con le traiettorie di decarbonizzazione.** Acciaio, (secondo produttore europeo), cemento, (secondo produttore europeo), raffinerie, (secondo paese per capacità installata) e metalmeccanica rappresentano il cuore dell'industria nazionale. Hanno bisogno di innovazione. La presenza delle PMI nel paese può tradursi in risorsa per l'economia circolare o in difficoltà ad innovare processi e produzioni, soprattutto in un contesto di difficoltà di accesso al credito post Covid. Hanno bisogno di innovazione. L'Italia è il paese europeo con la maggiore rapporto di automobili per popolazione ed uno sviluppo infrastrutturale ed urbanistico a questo conseguente. Il settore dei trasporti è solo agli inizi del processo di decarbonizzazione ed è quello in cui maggiormente si avverte un ulteriore rischio di lock in infrastrutture ancora disegnate per il ricorso alle fonti fossili.

**Il Piano nazionale per la *next generation* deve essere una strategia che moltiplichi le risorse, non può essere una somma di progetti che possono anche passare il vaglio dell'Europa, ma senza impostare la crescita necessaria.**

L'innovazione connessa alla decarbonizzazione rappresenta l'elemento indispensabile per una crescita economica che permetta di superare la crisi Covid. L'innovazione necessaria non è solo quella tecnologica ma anche della policy che deve superare le fragilità del nostro sistema decisionale, riconoscere la decarbonizzazione come un'opportunità, tracciare una strategia coerente e solida nel tempo ed innescare l'effetto moltiplicativo degli investimenti privati. Questo a nostro avviso deve essere il PNRR.

La bozza di Piano nazionale circolata a mezzo stampa risulta generica ed ancora priva di una visione complessiva in grado di impostare una strategia. Non appare possibile sulla base di questa versione dimostrare che il piano presentato sia in grado di attivare le riforme e gli investimenti necessari alla ripresa economica auspicata né che le spese identificate siano significative rispetto all'obiettivo di una ripresa coerente con gli obiettivi di decarbonizzazione. Non troviamo nel testo il nesso tra la scelta degli interventi e la necessità che questi si traducano in moltiplicatori per la crescita.

Nello specifico la descrizione degli interventi previsti nel Piano non è sufficiente a valutare se le risorse vengano effettivamente erogate in misure e settori significativi nel percorso di decarbonizzazione. Il Piano non introduce criteri di esclusione all'accesso ai fondi in grado di garantire **l'effettivo l'indirizzo della spesa** sugli obiettivi enunciati nel testo, né accompagna gli interventi previsti all'interno di un quadro strategico in cui vi sia un riferimento di efficacia della spesa rispetto all'obiettivo complessivo di decarbonizzazione e crescita economica.

A cinque mesi dall'accordo europeo su NEXT GENERATION EU (luglio 2020) e sulla base del testo ci sembra pertanto opportuno avanzare 5 osservazioni.

1. **Il metodo.** La preparazione del PNRR non può prescindere dalla formalizzazione di un metodo di consultazione con gli attori sociali. La consultazione perché possa essere efficace deve essere attivata nelle fasi di preparazione del piano e non al suo termine.

Se da un lato sono comprensibili la difficoltà connesse alla preparazione del PNRR e alla necessità di costruzione di una nuova governance per l'impiego dei fondi, in tempi di spesa sfidanti, dall'altra è necessaria l'adozione di una consultazione pubblica trasparente. La consultazione deve essere attivata dal Governo prima della trasmissione del Piano al Parlamento ed il confronto deve essere mantenuto aperto per tutto il periodo di applicazione del Piano.

La consultazione su un Piano che riguarda il futuro di tutti, deve essere formale nelle modalità di partecipazione e nei tempi e deve permettere di confrontare le posizioni delle parti.

Se si concorda con il fatto che la dotazione di NEXT GENERATION EU rappresenta un tassello importante del nostro futuro non è pensabile che questo venga costruito senza una condivisione con la società della strategia e degli obiettivi. La partecipazione non è un limite all'efficacia di un piano né una minaccia alla riservatezza dei progetti. È la garanzia di chiarezza delle scelte, di trasparenza delle decisioni, di responsabilità delle parti. La partecipazione permette di ridurre le ambiguità e di proporre soluzioni condivise e supportate dalle parti.

Non c'è motivo che la consultazione venga imposta dall'Europa, questa dovrebbe essere la scelta del Governo italiano a fronte della profondità della crisi e la necessità di costruire una risposta coesa del paese alle sfide della *next generation*.

Le associazioni ambientaliste hanno contribuito in maniera sostanziale alla costruzione delle idee e dei principi che oggi stanno alla base dell'impianto Europeo di aiuti post Covid che hanno l'obiettivo di finanziare un'economia resiliente e decarbonizzata per uscire dalla crisi. Esse rappresentano un attore chiave nel percorso di consultazione. Serve la costituzione di un tavolo di consultazione.

2. **La visione.** La versione distribuita mezzo stampa del Piano manca ancora di una strategia e di una visione. Le misure indicate nel piano, anche quando insistono su dimensioni significative per la transizione energetica, non fanno riferimento ad una strategia complessiva di crescita e decarbonizzazione. **La visione deve includere in maniera chiara e strutturata le diverse dimensioni della decarbonizzazione: i settori energetici, il mercato elettrico, le fonti fossili di processo, i trasporti, i consumi domestici, la domanda pubblica, le città, la catena del cibo e l'adattamento.**

Nel Piano manca innanzitutto una strategia di sviluppo industriale e un nesso tra la disponibilità di risorse pubbliche e la capacità che queste hanno nell'attivare gli investimenti privati. Manca una seria analisi della situazione e dei settori in cui il Paese è assente o carente, in modo da intervenire tempestivamente. Mancano i nessi con le strategie europee di trasformazione dei mercati energetici, sviluppo degli accumuli, integrazione dei sistemi, riforma della fiscalità energetica, obiettivi di decarbonizzazione, strategie nei trasporti, i piani del traffico e della mobilità, i consumi domestici.

Questa mancanza di strategia del Piano moltiplica l'indeterminatezza delle proposte anche a fronte dei ritardi accumulati dal paese nel definire le strategie settoriali ed inquadrarle negli obiettivi di lungo periodo. Primo fra **tutte manca ancora una long term strategy al 2050, che era dovuta al gennaio 2020, ed il cui ritardo nella presentazione permette ambiguità sui settori e le scelte** che il Piano andrà a sostenere. Il riferimento al PNIEC non è sufficiente, per quanto richiesto come condizione, poiché il PNIEC si basava su obiettivi già superati e vi è compreso uno sviluppo delle infrastrutture gas che rappresentano un ostacolo alla decarbonizzazione, un rischio di aumento di lock-in degli investimenti, una sottrazione di risorse rispetto a traiettorie tecnologiche in grado di sostenere occupazione e crescita nel lungo periodo.

**Il Piano non può non chiarire la propria visione.** Senza una visione e una scelta politica chiara sulla decarbonizzazione, che rimandino a strategie sui segmenti fondanti della transizione che a loro volta includano un meccanismo di governance per l'implementazione delle stesse, a nostro avviso i soldi possono essere facilmente spesi male, persino in contraddizione con la decarbonizzazione, e comunque non saranno in grado di innestare la svolta necessaria alla nostra economia. Le regole di NEXT GENERATION EU prevedono una capacità di spesa immediata. Questo implica una parte delle risorse finirà su progetti e programmi già in corso ed una parte inizierà a finanziare uno sviluppo di infrastrutture, processi e programmi che verranno completati oltre la scadenza. E' fondamentale che il Piano preveda un processo di revisione dei programmi già in corso per rendere la spesa più efficace negli obiettivi, introdurre criteri di condizionalità e di monitoraggio della spesa, ed assicurare che gli obiettivi siano coerenti con la strategia di decarbonizzazione.

3. **Le riforme.** Alcune riforme parte del PNNR sono già indicate nelle raccomandazioni del semestre europeo. Altre dovranno fare parte di una strategia nazionale che muova dalle esigenze del paese. La riforma fiscale e del lavoro, necessaria per gestire la crisi, deve essere accompagnata dall'introduzione di fiscalità ambientale a supporto della strategia di decarbonizzazione.

Il Piano rappresenta lo spazio per identificare le riforme a supporto della strategia di spesa. Tali riforme dovranno riguardare capitoli importanti quali **la governance per il clima, il riferimento a criteri di efficacia della spesa pubblica e della contabilità ambientale, del processo autorizzativo delle infrastrutture, dei criteri di esclusione di finanziamenti pubblici alle fonti fossili, date certe per la messa al bando di tecnologie non compatibili con la decarbonizzazione, dall'eliminazione dei sussidi ambientalmente dannosi.**

Un capitolo importante riguarda la riforma della governance sul clima in particolare il rapporto tra lo stato e le Regioni che oggi gestiscono capitoli importanti di spesa pubblica e di budget europeo, nonché l'autorizzazione per gli impianti rinnovabili e non sono vincolate ad obiettivi di riduzione delle emissioni climalteranti. La riforma sulla governance non può prescindere dall'integrazione

degli obiettivi di decarbonizzazione nei mandati delle istituzioni pubbliche, nelle società pubbliche, nei monopoli naturali (reti di trasmissione), nelle autorità di regolazioni, nelle istituzioni ed enti economici (CDP, SACE).

4. **I criteri minimi.** L'adozione di criteri minimi di esclusione dai fondi NEXT GENERATION EU è uno strumento per dare chiarezza al Piano. Servono criteri minimi per l'accesso al NEXT GENERATION EU che deve essere al 100% coerente con gli obiettivi di decarbonizzazione e pertanto non può includere progetti legati alle fonti fossili e per il 37% almeno indirizzato a progetti su climate change. Riteniamo che tali principi debbano prendere la forma di:
- **L'esclusione delle fonti fossili dall'accesso delle risorse NEXT GENERATION EU (con particolare riferimento al gas naturale)**
  - **L'esclusione dal calcolo del 37% di programmi/progetti generici in cui non venga provata l'efficacia della spesa rispetto alla strategia di decarbonizzazione.**

WWF, Greepeace, Legambiente, Kyoto Club e Transpot&Environment ritengono che le osservazioni avanzate debbano essere l'oggetto di un confronto con il Governo in un processo di stesura del piano che preveda una procedura formale di consultazione e coinvolgimento delle parti sociali, nello spirito necessario ad innescare una visione condivisa e un'azione collettiva che possa costituire la forza trainante delle riforme e della ripresa.