

Class. 6.3 Pratica: 2024.1.38.4

Spettabile

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA
ENERGETICA - DIPARTIMENTO ENERGIA
Via Sallustiana 53
00100 ROMA (RM)
Email: VA@pec.mite.gov.it

Oggetto : [ID:10662] Osservazioni ARPA Lombardia sul Procedimento di Valutazione Ambientale Strategica del Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC) – Rapporto preliminare (Vs. nota prot. n. 0016740 del 30 gennaio 2024, prot. ARPA n. 0016533 del 31/01/24).

Con riferimento alla Vostra nota del 30 gennaio 2023, avente come oggetto: “ID:10662 Procedimento di Valutazione Ambientale Strategica del Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC) – Comunicazione ai dell’avvio della consultazione ai soggetti competenti in materia ambientale (SCA) ai sensi dell’art. 13 del D.lgs. 152/2006”, ARPA Lombardia, in qualità di soggetto competente in materia ambientale, formula i seguenti contributi.

Il Rapporto preliminare afferma che l’aggiornamento del PNIEC si rende necessario dopo il profondo mutamento del contesto in cui il vecchio PNIEC si muoveva (pandemia, Guerra Russia/Ucraina, nuovi obiettivi/target fissati dall’Unione Europea). Le finalità e le azioni inserite nel vecchio piano sono da rafforzare per far fronte ai nuovi scenari europei e mondiali. La revisione del PNIEC ha lo scopo quindi, di rafforzare la sicurezza degli approvvigionamenti energetici e del ruolo strategico dell’Italia nel quadro delle infrastrutture di interscambio europee.

Premesso ciò, si riportano di seguito alcune considerazioni:

MODIFICHE AGLI OBIETTIVI STRATEGICI

Il piano attuale contiene alcune modifiche rilevanti della strategia energetica, che sono di seguito riassumibili:

1. Una riduzione degli obiettivi di abbattimento delle emissioni dal momento che quelli precedentemente riportati sono ritenuti ex post non raggiungibili, sia a livello complessivo che settoriale;
2. Una riduzione della penetrazione delle fonti rinnovabili;
3. Un aumento nei fabbisogni energetici;
4. Un maggior contributo delle tecnologie CCS agli obiettivi di riduzione;

Responsabile del procedimento:
Istruttore:

ELISA NAVA
ROSA SONIA RUMI

tel. 02/69666297
tel. 02/69666311

e-mail: e.nava@arpalombardia.it
e-mail: r.rumi@arpalombardia.it





La tabella seguente, tratta dal documento della Commissione Europea del dicembre 2023¹, sintetizza gli obiettivi e la loro corrispondenza con gli obiettivi “effort sharing” EU.

Le osservazioni della Commissione Europea evidenziano:

- a) La riduzione delle emissioni ESR non corrisponde a quanto necessario al 2030: viene riscontrato un gap compreso tra il 6,7 e 8,7%;
- b) Nel settore LULUCF (utilizzo del suolo, agricoltura e foreste) viene indicata una complessiva mancanza di dettaglio sull'implementazione delle politiche e degli obiettivi anche a livello territoriale, non rendendo possibile una valutazione informata;
- c) Nel settore CCS viene indicato un obiettivo al 2050 ma non al 2030, non sono indicate misure concrete per il settore ETS, non viene indicato quando i depositi di carbonio saranno disponibili;
- d) Sui sussidi ambientalmente dannosi non vi sono indicazioni in merito alla tempistica della loro eliminazione;
- e) Sul tema dell'adattamento al cambiamento climatico non viene riportata un'adeguata analisi delle vulnerabilità e dei rischi climatici;
- f) Per la penetrazione delle energie rinnovabili non ci sono indicazioni sull'uso dei carburanti alternativi nei trasporti o il dettaglio delle misure per la promozione delle FER secondo dalla direttiva REDII aggiornata;
- g) Sul tema dell'efficienza energetica degli edifici vi sono gli stessi obiettivi della precedente strategia ma non è chiaro come potrebbero essere raggiunti senza una implementazione stringente delle politiche programmate;
- h) Sul tema dello stoccaggio energetico elettrico manca un obiettivo quantitativo;
- i) Per quanto riguarda la liberalizzazione dei mercati energetici non vi è una indicazione sul sistema di tutela degli utenti vulnerabili e non si riscontra un obiettivo definito per la riduzione della povertà energetica, a parte la creazione dell'osservatorio sulla povertà energetica.

¹ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT -Assessment of the draft updated National Energy and Climate Plan of Italy Accompanying the document COMMISSION RECOMMENDATION on the draft updated integrated national energy and climate plan of Italy covering the period 2021-2030 and on the consistency of Italy's measures with the Union's climate neutrality objective and with ensuring progress on adaptation

Table 1: Summary of key objectives, targets and contributions of Italy's draft updated NECP

		2020	Progress based on latest available data	2030 national targets and contributions	Assessment of 2030 ambition level
	Binding target for greenhouse gas (GHG) emissions compared to 2005 under the Effort Sharing Regulation (ESR) (%)		2021: -17.1% 2022: -18.5% ¹	-43.7%	NECP: -35% to -37%
	Binding target for net GHG removals under the Regulation on Land Use, Land Use Change and Forestry (LULUCF)		Reported net removals of -27470 kt CO ₂ eq. in 2021, and reported approximated net removals of -31690 kt CO ₂ eq. in 2022	-3 158 kt CO ₂ eq. (additional removal target) -35 758 kt CO ₂ eq. (total net removals)	Insufficient ambition based on projections
	National target/contribution for renewable energy: Share of energy from renewable sources in gross final consumption of energy (%)	20.4% (SHARES) 17% (target)	2021: 19.0%	40.5%	IT contribution of 40,5% is slightly above the 39% required according to the formula set out in Annex II of the Governance Regulation.
	National contribution for energy efficiency:				
	Primary energy consumption	158.0 Mtoe	2021: 145.31 Mtoe	115 000 ktoe	IT primary energy consumption contribution is 115,000 ktoe.
					EED recast Annex I formula results: 112,161 ktoe
	Final energy consumption	124 Mtoe	2021: 113.27 Mtoe	94 400 ktoe	IT final energy consumption contribution is 94,400 ktoe. EED recast Annex I formula results: 92,119 ktoe.
	Level of electricity interconnectivity (%)	8.8%	4.6%	15% ²	

Source: Eurostat; Italy's draft updated national energy and climate plan

Nel documento della Commissione si individua lo strumento della VAS per il completamento del PNIEC con l'identificazione di misure aggiuntive a quelle previste, in particolare nel settore trasporti, efficienza energetica degli edifici e nel settore agricolo.

ELEMENTI DA APPROFONDIRE NEL RAPPORTO AMBIENTALE:

EFFICIENZA ENERGETICA

Tra le azioni necessarie al conseguimento dei risparmi energetici attraverso la promozione dell'efficienza energetica, un ruolo estremamente rilevante assumono in prospettiva le detrazioni fiscali (Rapporto preliminare, figura 2.6). Pur esulando dalle strette competenze di questa Agenzia, vale la pena sottolineare come precedenti misure di detrazione fiscale (Bonus Facciate, superbonus 110%) abbiano mostrato solo parziale efficacia e siano state recentemente rimodulate per il peso relativo che tali misure hanno sulla finanza pubblica. Di conseguenza, nella considerazione che la sostenibilità si basa su tre pilastri (economico, sociale ed ambientale) è necessario che l'efficacia delle detrazioni fiscali sia attestata tanto per l'efficacia (ovvero il tasso annuo di conseguimento dell'obiettivo di riduzione dei consumi) quanto per l'effettività della misura in relazione alla perdita di gettito fiscale.

Un altro aspetto riguarda la rivisitazione della normativa sulla certificazione energetica degli edifici, in particolare il DPR 412/1993; infatti, l'attuale evoluzione climatica in atto dimostra come il consumo energetico si sposti dai mesi invernali a quelli estivi (come attestato dal PNACC pag. 25) mentre il DPR cit. contiene le zone climatiche per il riscaldamento ma non quelle per il raffrescamento (per le quali rimandava a un successivo separato decreto mai promulgato): occorrerebbe adeguare le zone climatiche e i comuni presenti in esse alla luce dei cambiamenti climatici previsti. Per aumentare l'efficacia delle azioni di contenimento energetico del consumo degli edifici è necessario fornire ai progettisti anche indicazioni cogenti sugli aspetti connessi al raffrescamento che non siano basati solo sulla conducibilità termica ma anche su altre grandezze termotecniche (ad esempio lo sfasamento). Il Rapporto ambientale dovrebbe integrare anche questo tema.

RIDUZIONE E RECUPERO DEI RIFIUTI

L'aumento della capacità di accumulo è collegato all'impatto che la disponibilità di accumulatori dismessi ha nel settore dell'economia circolare; infatti, occorre sviluppare adeguatamente - anche con provvedimenti normativi e/o incentivi economici - la filiera del recupero e riutilizzo delle batterie, sia ai fini dell'utilizzo dei materiali di base sia ai fini dell'implementazione della capacità di stoccaggio, soprattutto visto il fallimento dei precedenti obiettivi per le batterie nichel-cadmio. Sempre sul tema dello sviluppo delle filiere destinate alla riduzione dei rifiuti, assume particolare rilevanza anche lo sviluppo di filiere di recupero di materia per il settore dei pannelli fotovoltaici onde evitare un massiccio ricorso allo smaltimento in discarica, come peraltro già indicato con l'obiettivo fissato del 65% di riciclaggio, cui deve essere data concreta attuazione. Sarà pertanto necessario che il rapporto ambientale esplori questa tematica per massimizzare le sinergie settoriali e quantificando anche con stime ragionevoli le quantità di rifiuti recuperati rispetto a quelli avviati in discarica.

FATTORI CLIMATICI

L'allegato VI del D.lgs 152 specifica che tra i contenuti del rapporto ambientale devono essere previsti "...f) possibili impatti significativi sull'ambiente, compresi [...] i fattori climatici".

Il Rapporto preliminare cita in modo non sistematico il quadro conoscitivo sui cambiamenti climatici e il loro impatto così come definito dal Piano Nazionale per l'Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC). Il rapporto ambientale dovrà essere costruito in modo tale da integrare le considerazioni sui pericoli climatici e il loro impatto operando settorialmente ed applicando la metodologia riportata dagli "orientamenti tecnici per infrastrutture a prova di clima" della Commissione Europea (2021/C 373/01), in particolare l'Allegato E, dal momento che le valutazioni ambientali strategiche offrono l'opportunità di adottare un approccio standardizzato per integrare sistematicamente i cambiamenti climatici nei piani e programmi. Per quanto riguarda la mitigazione gran parte delle informazioni necessarie sono già state incluse nel Rapporto preliminare, mentre questo risulta più disomogeneo per quanto riguarda l'adattamento ai cambiamenti climatici. Per questo, risulta particolarmente appropriato seguire nello sviluppo del Rapporto ambientale quanto previsto nella tabella 17 del documento citato rispondendo alle domande ivi contenute con dati e conclusioni tratte dal PNACC recentemente approvato.

COERENZA CON ALTRI PIANI

Per quanto riguarda la coerenza con i piani/programmi si richiama l'importanza di collegare quanto previsto dal PNIEC al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) in quanto, avendo molti obiettivi comuni, il PNRR costituisce un valido supporto per il raggiungimento dei nuovi target, anche e soprattutto attraverso i monitoraggi dei finanziamenti stanziati e delle azioni realizzate, con particolare riferimento alla Missione 2 – Rivoluzione verde e transizione ecologica – Componente 2 Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile. A questo proposito si sottolinea che la mancanza di coordinamento tra i diversi enti istituzionali ed attori chiamati, con diverse competenze e poteri, a contribuire alla piena attuazione del piano, può costituire una criticità per il raggiungimento degli obiettivi del PNIEC, pertanto, si suggerisce di coordinare gli interventi e le azioni previste a livello nazionale (PNIEC e PNRR), con i livelli regionali (PEAR e PREAC), fino a quelli comunali (PAESC).

Nel Rapporto preliminare si afferma che, per raggiungere gli obiettivi previsti si rende necessario, oltre all'individuazione delle azioni, anche un sostanziale mutamento degli stili di vita e di consumo verso comportamenti caratterizzati da maggior efficienza energetica e minori emissioni.

Per quanto attiene alle misure di cambiamento comportamentale indispensabili per la riduzione della domanda di energia, si sottolinea l'importanza di realizzare campagne informative finalizzate ad informare e sensibilizzare e responsabilizzare la popolazione rispetto all'uso intelligente e razionale dell'energia nelle abitazioni e negli ambienti di lavoro. Inoltre, quale leva a sostegno dell'attuazione degli obiettivi del PNIEC e più in generale all'efficientamento, riduzione dei consumi e sprechi energetici e delle emissioni climalteranti degli edifici pubblici, sarebbe opportuno rilanciare la figura dell'energy manager aziendale.

Per quanto riguarda la valutazione degli effetti si riportano le seguenti considerazioni:

RUMORE

Rispetto ai possibili impatti originati dall'attuazione di azioni di implementazione delle FER per il rumore si sottolinea che particolare attenzione dovrà essere posta all'impatto acustico dovuto alla realizzazione di nuove installazioni, con possibili effetti sia sulla popolazione che sulla fauna. La realizzazione di nuovi impianti potrebbe interessare siti attualmente caratterizzati da un'ottima qualità acustica e che perciò potrebbero risentire di un significativo degrado del clima acustico. Pertanto, come previsto dalla normativa nazionale, si sottolinea l'importanza di prevedere la redazione della valutazione previsionale di impatto acustico, che dovrà essere disposta sia per i progetti di revamping che per quelli relativi a nuove installazioni. A questo proposito particolare attenzione dovrà essere posta all'aggiornamento normativo, che interessa, nello specifico anche il rumore prodotto dagli impianti eolici e, alle Linee Guida (ISPRA/SNPA) riguardanti l'argomento. La valutazione previsionale di impatto dovrà riguardare sia la fase di cantiere che quella di esercizio.

Come indicatore per il monitoraggio degli effetti ambientali indotti dalle misure del Piano relative agli impianti eolici si ritiene significativo l'indicatore *"Sorgenti controllate e percentuale di queste per cui si è riscontrato almeno un superamento dei limiti"*, applicato alla sorgente in questione, la cui evoluzione può dar conto delle ricadute sul rumore di questo tipo di misure. Inoltre, per gli indicatori previsti per il monitoraggio del rumore si sottolinea l'importanza di esplicitare la connessione tra indicatori selezionati e gli interventi/tecnologie di produzione energetica che saranno effettivamente implementate.

CAMPI ELETTROMAGNETICI

In merito ai campi elettromagnetici, si fa presente che in fase di realizzazione delle modifiche relative al potenziamento della rete elettrica ad alta tensione, particolare attenzione dovrà essere posta alla eventuale estensione della fascia di rispetto ed ai livelli di induzione magnetica ai quali verranno esposti i recettori già presenti in prossimità della linea elettrica stessa, nell'ottica non solo del rispetto dell'obiettivo di qualità, ma anche della minimizzazione dell'esposizione. È inoltre opportuno, contestualmente, portare a risoluzione situazioni pregresse di criticità ambientale (superamenti valori di attenzione - DPCM 08/07/2003). Si sottolinea inoltre l'importanza di indicare nel piano tempi e modalità di popolamento dei dati necessari al popolamento del catasto nazionale (rif. DM 13 febbraio 2014 - GU 58 del 11/03/2014 e DM 31/03/17 - GU 90 del 18/4/2017).

SUOLO

Attenzione va posta anche all'attività di produzione energetica da digestione anaerobica (Biogas), in quanto lo smaltimento dei reflui solidi e liquidi derivanti dalla digestione anaerobica sui suoli agricoli avvengono tipicamente in aree di pianura, già interessate dallo spandimento di fanghi e reflui zootecnici. Sia sulle falde acquifere che sui corpi idrici superficiali potrebbe agire quindi un effetto sinergico dovuto alla sovrapposizione degli interventi, anche nel caso in cui i quantitativi, considerati singolarmente, dovessero rispettare i limiti di legge. Va inoltre considerato l'apporto al terreno di una flora microbica selezionata per il funzionamento del digestore, differente da quella naturale presente nei suoli agricoli e che pertanto potrebbe avere risvolti sulla loro fertilità. È necessario quindi che il quadro valutativo sia il più possibile ampio, in particolare per quanto riguarda le aree vocate per le tipologie di

smaltimento sopra menzionate, contemplando i possibili effetti cumulativi che possono includere anche un aumento di traffico da mezzi pesanti lungo gli assi viari locali spesso non adeguati a sopportare tali incrementi. Inoltre, si segnala che la presenza di impianti di biogas alimentati da effluenti di allevamento e biomasse vegetali possono generare fenomeni di inquinamento e molestie olfattive. Si auspica, pertanto, una approfondita valutazione dei vari impatti connessi alla realizzazione/gestione di tali impianti prevedendo sistemi mitigativi atti a ridurre gli effetti negativi sul territorio circostante, con particolare riferimento, ma non solo, ad insediamenti residenziali e/o sensibili.

RISORSE IDRICHE

Tra le azioni previste in tema di efficientamento edifici esistenti, attraverso riqualificazione e applicazioni di tecnologie, l'aggiornamento del PNIEC propone un forte incremento nell'utilizzo di pompe di calore per le quali in questa fase non è possibile individuare la localizzazione, a tal proposito si richiamano le seguenti considerazioni, la produzione energetica da pompe di calore coinvolge in primo luogo le acque sotterranee ma anche le acque superficiali possono essere interferite. Così come nel caso delle derivazioni idroelettriche, qualora ad un corpo idrico venissero avviate più restituzioni occorre valutare gli effetti complessivi, considerando non solo la potenziale presenza di inquinanti di origine endogena ma anche l'aspetto termico ed idrologico. L'aumento di temperatura delle acque è una delle cause che favorisce l'espansione di specie ittiche alloctone, con riduzione o estinzione di specie autoctone che vedono la loro distribuzione areale ricollocata ad un margine superiore in termini di altitudine. Attenzione andrà posta anche alla potenziale interferenza con le dinamiche di scambio tra falda e corpi idrici superficiali, che potrebbe avere effetti sul mantenimento degli equilibri idrologici e biotici sui corsi d'acqua; la modifica dell'ambiente fisico deve quindi essere analizzata in termini di perdita potenziale di habitat, di biomassa e biodiversità.

A riguardo si ritiene opportuno ricordare come lo stato complessivo delle acque superficiali, con riferimento a quelle lombarde, sotto il profilo ecologico, sia ancora lontano dal raggiungimento degli obiettivi di qualità sancito dalla Direttiva Quadro Acque (DQA) e più in generale dalla normativa di settore, obiettivi che stentano ad essere raggiunti sull'intero territorio nazionale tanto che la Commissione europea ha avviato la procedura EU PILOT 6011-14 ENVI. Inoltre, con la Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030, la Commissione europea ha sottolineato che al fine di conseguire gli obiettivi della DQA occorre ristabilire gli ecosistemi di acqua dolce e le funzioni naturali dei fiumi ed ha individuato, come uno degli strumenti necessari per ripristinare la funzionalità, la rimozione delle barriere che impediscono il passaggio delle specie ittiche migratorie ed il flusso libero dei sedimenti. Va ricordato infine, che il "deterioramento dello stato" di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a, punto i, della Direttiva 2000/60/CE, deve essere interpretato come alterazione relativa ad una sostanza o ad un elemento di qualità che rientra nella valutazione dello stato ecologico, senza che l'alterazione debba necessariamente tradursi in una modifica della classificazione dello stato ecologico stesso. Pertanto, dal momento che il Rapporto preliminare richiama due ambiti che coinvolgono direttamente l'ambiente idrico: la produzione di energia idroelettrica e le pompe di calore, si auspica che tali fonti rinnovabili vengano adeguatamente valutate, in termini di

effetti prodotti, all'interno del Rapporto ambientale. Infine, occorre inoltre considerare che la tendenza climatica attuale potrebbe amplificare gli effetti degli interventi sui corpi idrici presumibilmente in senso peggiorativo.

Il Dirigente
ELISA NAVA

*Parere redatto con il contributo di:
Direzione Tecnica: Mauro Mussin*