

ANCI LOMBARDIA

DIPARTIMENTO SERVIZI PUBBLICI LOCALI, AMBIENTE, POLITICHE AGRICOLE E GREEN ECONOMY

DOCUMENTO SULLA BOZZA DI “ATTO DI INDIRIZZI PER LA DEFINIZIONE DEL PROGRAMMA REGIONALE ENERGIA, AMBIENTE E CLIMA (PREAC)”

Premessa

La decisione di Regione Lombardia di procedere all'aggiornamento del Piano Energia Ambiente Regionale e alla sua estensione ai temi connessi al cambiamento appare tempestiva ed opportuna. L'accresciuta sensibilità della popolazione sulla problematica del riscaldamento del pianeta e la necessità di governare il territorio verso una trasformazione dei fondamenti del sistema produttivo verso forme ambientalmente, economicamente e socialmente sostenibili richiedono un'accelerazione della programmazione degli interventi sia per una più tempestiva risposta a tutela dell'ambiente e del clima, sia per porre la Lombardia nelle condizioni di attuare concretamente a livello locale gli interventi che la politica dell'Unione Europea e dello Stato Italiano finanzieranno nei prossimi anni.

ANCI Lombardia si propone come attore di questo fondamentale processo di trasformazione di cui Regione Lombardia può diventare grande protagonista purché riesca ad ottenere il coinvolgimento attivo delle comunità locali.

Osservazioni di ordine generale sul documento

Gli obiettivi di riduzione delle emissioni stabiliti per il 2030 appaiono molto ambiziosi nei settori di interesse dei Comuni. La riduzione attesa delle emissioni causate dai consumi elettrici rispetto al 2005 è del 58%, cui si aggiunge una riduzione della produzione di CO₂ nel residenziale e terziario del 36%, del 26% nei trasporti e del 37% nel settore rifiuti. Anche se parte del cammino è già stato percorso, il conseguimento di tali obiettivi, nelle condizioni economiche e strutturali in cui si trovano gli enti locali, appare estremamente difficoltoso.

Gli strumenti in mano ai Comuni e a Regione per indurre i privati alla sostituzione di impianti o macchine obsolete ed energivore o all'efficientamento dei fabbricati sono modesti e sostanzialmente riconducibili a contributi economici che, con l'impovertimento della popolazione derivante dalla crisi economica già presente prima dell'epidemia di Covid 19 e da essa pesantemente aggravata, potrebbero risultare insufficienti. La leva fiscale è totalmente in mano allo Stato centrale e questo limita le possibilità di mettere in campo gli strumenti più adatti alla realtà lombarda.

Le risorse dei Comuni non sono sufficienti a sostenere questo sforzo e anche quelle di Regione sembrano giunte al limite; il grande impegno assunto da Regione nei confronti dei Comuni con la l.r. 9/2020 e la mobilitazione di importanti disponibilità economiche è stato molto positivo, benché la decisione assunta nel mese di agosto di destinare parte rilevante delle risorse senza un disegno di sostenibilità ambientale riconoscibile abbia destato qualche perplessità.

L'accesso ai fondi europei del Recovery Fund risulta quindi determinante; è necessario che le risorse destinate alla Lombardia siano quantitativamente adeguate al fabbisogno che, in virtù del numero di abitanti, dell'elevatissima presenza di attività economiche emissive ma anche a causa del coinvolgimento di gran parte del territorio regionale nelle procedure di infrazione per l'inquinamento atmosferico, è particolarmente elevato. La quota di risorse (che ci si augura significativa) che Regione riuscirà a veicolare alle amministrazioni locali deve incontrare una competenza tecnico-amministrativa incrementata per garantire che tutto il territorio, anche quello rappresentato dai Comuni più piccoli, sia pronto a sfruttare questa opportunità.

Riduzione dei consumi

ANCI Lombardia apprezza la centralità attribuita dal documento all'efficientamento degli immobili di proprietà pubblica e condivide la necessità di continuare sulla strada intrapresa, diretta da un lato a

migliorare la **conoscenza delle condizioni del patrimonio edilizio pubblico e dall'altro di sostenere la capacità progettuale dei Comuni**. A tal fine, si sottolinea la piena disponibilità di ANCI Lombardia a collaborare in modo esteso al conseguimento di tutti gli obiettivi di riduzione dei consumi contenuti nel documento, in particolar modo estendendo l'esperienza posta in essere per la prima fase attuativa della l.r. 9/2020 con il coinvolgimento di altri soggetti pubblici quali ENEA, GSE e CONSIP. ANCI Lombardia è altresì pronta a fornire il proprio supporto per coadiuvare la formazione di catasti connessi alla riqualificazione energetica degli edifici di proprietà pubblica o alla disponibilità di FER nei Comuni.

Si ritiene importante anche porre attenzione alle **sperimentazioni** che alcune amministrazioni locali stanno mettendo in campo per promuovere la riqualificazione energetica di interi comparti, che comprendono proprietà sia pubbliche che private, per trarne spunti da estendere sul resto del territorio. Un'azione di diffusione di queste buone pratiche e di informazione in merito alle opportunità economiche e fiscali disponibili, unitamente al coinvolgimento dei gestori del patrimonio immobiliare privato, potrebbe accelerare il processo di miglioramento dell'efficienza energetica dei fabbricati.

Considerato che i Comuni dispongono una quota significativa del patrimonio immobiliare storico, sarebbe importante anche disporre di una migliore conoscenza di **tecniche applicate ad edifici storici e di pregio** per l'ottenimento di miglioramenti energetici; in questo senso Regione potrebbe chiedere alle Sovrintendenze una collaborazione per redigere linee guida di intervento sugli immobili vincolati, così da rendere più chiaro a soggetti pubblici e privati quali possono essere le opportunità di intervento in questo campo.

Viene condiviso l'obiettivo di riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica come strumento di **lotta alla povertà energetica**, anche nell'ambito di un miglior impiego delle risorse disponibile per il sostegno delle categorie meno abbienti. Sarebbe ottimale una messa a punto di sistemi premianti per i soggetti occupanti l'edilizia pubblica che li coinvolga nell'obiettivo del contenimento dei costi energetici.

ANCI Lombardia sottolinea l'importanza del ripristino della ordinaria capacità di azione del **trasporto pubblico su ferro, su gomma e lacuale**; non ci si riferisce tanto alla progressiva sostituzione del parco veicoli che, seppur con la lentezza causata da lunghi iter ministeriali, si sta attuando, o al sostegno ad interventi di realizzazione di trasporto di tipo urbano su ferro, che prevede importanti sviluppi, quanto alla necessità di riportare il livello di utenza trasportata almeno ai livelli pre-Covid; è evidente che la capacità di trasporto dei mezzi pubblici li rende, per loro stessa natura, fattore di riduzione delle emissioni di anidride carbonica e degli altri gas inquinanti. La circolazione di mezzi con un livello di riempimento subottimale, unita al ritorno all'impiego dei veicoli privati, costituisce uno spreco energetico evidente. In assenza di un trasporto pubblico efficace e sicuro, in cui cittadini possano riporre fiducia, gli obiettivi di riduzione del consumo energetico nel settore dei trasporti diventano difficilmente conseguibili.

Sviluppo delle fonti rinnovabili e comunità energetiche

ANCI Lombardia sottolinea il ruolo centrale, che nel potenziamento del sistema di produzione elettrica, devono avere le comunità energetiche il cui obiettivo deve essere l'**autosufficienza energetica della comunità**.

Si ritiene necessario che Regione Lombardia si doti di una legislazione che, come già avvenuto in altre Regioni, ponga i Comuni e le loro forme aggregative (Unioni di Comuni, Comunità Montane, Consorzi) al centro dello sviluppo delle comunità energetiche, così da fornire agli enti locali uno strumento di conversione all'economia sostenibile che si associ al concetto di sussidiarietà e a quello di identità, aggregando le comunità locali intorno ad un obiettivo positivo, quale l'autosufficienza energetica e la sostenibilità ambientale. **Comunità autosufficienti grazie a FER a basso impatto ambientale possono costituire un fattore attrattivo anche in termini demografici, turistici, produttivi**. La riduzione dei costi energetici che la creazione di comunità può determinare, libera risorse per altre azioni che i Comuni possono attuare sul proprio territorio; se queste fossero dirette all'efficientamento degli immobili e degli impianti, si creerebbe un circolo virtuoso per l'economia sostenibile. Essenziale appare in questo contesto il supporto in termine di

promozione e sviluppo dei sistemi di **immagazzinamento** e la diffusione della conoscenza tecnica di questi strumenti anche a supporto delle comunità energetiche più piccole.

ANCI Lombardia sta già predisponendo un complesso di azioni per proporre ai Comuni un quadro degli strumenti giuridici, amministrativi, tecnici ed economici necessari per avviare, soprattutto nelle realtà più piccole, questa forma di autoproduzione e autoconsumo cui un'intelligente proposizione ai cittadini da parte delle istituzioni comunali, unitamente al supporto della Regione, potrebbe dare un impulso decisivo.

In questo senso, ANCI Lombardia ritiene che **la propagazione di competenze capaci di portare innovazione** in campo energetico, sostenuta dal documento PREAC per l'industria manifatturiera, debba avvenire anche nella direzione della pubblica amministrazione ed in particolare dei Comuni, nel momento in cui essi sono i soggetti realizzatori di numerose opere pubbliche sul territorio. Se i Comuni fossero in grado di beneficiare di una maggiore conoscenza delle tecnologie esistenti per il risparmio energetico e potessero, con il supporto tecnico ed economico di Regione, proporsi come luogo di sperimentazione di nuove tecniche a basso impatto, l'intero sistema potrebbe trovare uno stimolo per conseguire più alti livelli di innovazione. Questo consentirebbe una più facile attuazione dei concetti di territorio "smart" che il documento PREAC prefigura e sui quali ANCI Lombardia sta già svolgendo attività di aggregazione sul territorio.

Crescita del sistema produttivo al servizio della decarbonizzazione

In generale, ANCI Lombardia non vede negativamente il **rafforzamento del sistema di produzione energetica** in Lombardia e il suo riorientamento verso forme di energia rinnovabile; ritiene anzi che un **ruolo importante possa essere svolto sia dai Comuni, con le comunità energetiche, sia dalle società in-house** che possono trovare in questo settore motivo di sviluppo ed espansione, fornendo ai Comuni proprietari quella competenza che difficilmente si può trovare nella struttura tecnica comunale. Un modello di sviluppo fondato sulle comunità energetiche che privilegi la micro e mini generazione di energia rinnovabile ovvero una rete di piccoli e piccolissimi centri di produzione, con sfruttamento sul posto dell'energia prodotta o con trasferimenti brevi e di piccole quantità, porterebbe una ricchezza meglio distribuita grazie ad investimenti finanziariamente contenuti e realizzabili in tempi brevi, con minor impatto ambientale sia in termini produttivi che distributivi; una diffusa produzione locale può generare posti lavori localmente e svilupparsi anche in aree fragili.

Si ritiene che l'inserimento di nuovi impianti di grande dimensione sia anch'esso fondamentale ma, quand'anche destinati alla produzione energetica da FER, debba essere oggetto di una **valutazione approfondita sugli effetti ambientali che possono essere arrecati a livello di bacino**; il beneficio collettivo che può derivare dai processi di decarbonizzazione o di efficientamento energetico non possono essere accompagnati da impatti su singole comunità locali che non siano stati opportunamente valutati, mitigati e compensati. Tale valutazione deve avvenire a livello di bacino e non di semplici confini amministrativi, così da evitare situazioni in cui l'impianto risiede in un Comune, ma gli effetti negativi ricadono su altri. Significativo è l'esempio di grandi impianti a biogas da reflui zootecnici realizzati in zona agricola in prossimità del confine con altro Comune e in corrispondenza di importanti falde freatiche, senza necessità di VIA e senza alcuna forma di compensazione.

Nello specifico, si condivide la posizione di Regione in merito al fatto che l'eventuale collocazione di **impianti peaker** in Regione Lombardia avvenga all'interno di impianti termoelettrici sottoutilizzati, previa opportuna ed accurata valutazione ambientale che coinvolga tutti i Comuni del bacino interessato.

In merito alla valorizzazione degli asset industriali esistenti, l'affermazione del ruolo degli **inceneritori** va valutato alla luce del documento di indirizzi del Piano Regionale Gestione Rifiuti che ne evidenzia il sovradimensionamento e prefigura l'avvio delle procedure di chiusura degli impianti più obsoleti. Lo sfruttamento energetico degli impianti per il trattamento rifiuti va efficientato e valorizzato, ma esso non può essere la motivazione per mantenere in Lombardia una capacità di incenerimento che attira rifiuti da altre Regioni. ANCI Lombardia ha ripetutamente richiesto che il dimensionamento degli impianti di termovalorizzazione sia effettuato esclusivamente sulla produzione lombarda di rifiuti.

Analogamente, ANCI Lombardia considera accettabile l'intenzione di favorire l'impiego di CSS presso i **cementifici** solo se essa risiede strettamente nella logica di una chiusura del ciclo dei rifiuti provenienti dalla sola Lombardia; si ritiene che comunque essa richieda una più stretta regolamentazione dei livelli di emissione dei cementifici che oggi sono sensibilmente superiori a quelle fissate per gli inceneritori. A questo proposito, si inoltrano in allegato alcune proposte tecniche suggerite da Comuni interessati alla presenza di cementifici.

In generale, ANCI Lombardia ritiene che le riflessioni sulle implicazioni ambientali derivanti dalla combustione dei rifiuti in inceneritori o cementifici debbano prevalere su quelle legate produzione energetica degli impianti e pertanto si debbano mettere a punto prioritariamente stretti meccanismi di controllo sulle emissioni che garantiscano la tutela della salute dei cittadini e dell'ambiente; la produzione energetica di questi impianti deve costituire un tema importante ma subordinato al primo.

Un tema importante è costituito dalle **reti di distribuzione** dell'energia elettrica per le quali in molti contesti deve essere reso obbligatorio l'interramento per limitarne l'impatto negativo sulla fruibilità del territorio e sul paesaggio; l'eventuale realizzazione di nuove reti, per supportare un modello basato sulle FER diffuse, deve comunque tener conto di questo aspetto.

Criticità

Pur nella condivisione dell'obiettivo di incrementare le FER a livello locale, ANCI Lombardia evidenzia alcune criticità:

1. **non si condivide il concetto di territorializzazione "dall'alto" delle FER;** la ripartizione decisa a tavolino dei tipi di FER da sostenere nelle diverse aree territoriali non è convincente. Le scelte devono essere assunte liberamente dalle comunità locali che vivono il territorio e qualsiasi forzatura lede il principio di sussidiarietà che il concetto di comunità energetica contiene; inoltre fa assumere al piano una caratteristica dirigista poco accettabile. Esistono realtà virtuose di produzione collettiva di biogas in zona montana dove è pure interessante il ruolo del teleriscaldamento a biomasse; in contesti pedemontani in cui l'agricoltura soffre per le limitate dimensioni aziendali, la costruzione di impianti che producano energia da scarti potrebbe costituire un'importante integrazione al reddito agricolo; il fotovoltaico in piccoli comuni di pianura può avere meno impatto paesaggistico che invece rende difficile l'estensione del suo impiego in contesti pedemontani; non va infine ignorata l'accresciuta dotazione di boschi di pianura per la produzione di biomasse legnose. Si propone quindi che il capitolo sulla territorializzazione venga considerato come valutazione sulle potenzialità elette di ciascuna zona, senza che questo preluda ad un sostegno regionale alle tipologie di FER differenziato per territori.
2. Si esprime **preoccupazione sulla possibile individuazione di aree industriali bonificate, ex cave o ex discariche come aree "attrattive" per la collocazione di grandi impianti FER.** L'obiettivo della bonifica o del recupero ambientale è la restituzione delle aree ad una situazione ambientale e sociale compatibile con le comunità locali che hanno subito la presenza di questi elementi negativi. Prefigurare una possibilità di business ulteriore, può indurre nei proprietari l'aspettativa di nuovi guadagni, bloccando gli interventi di recupero ambientale per proporre la creazione di grandi impianti FER. Si ritiene che questo contrasti con i contenuti della legislazione vigente e con la nuova proposta di legge in materia di cave formulata da Regione. Dal momento che la comunità locale è quella che ha maggiormente risentito della presenza di attività ambientalmente impattanti, si ritiene che il parere dei Comuni eventualmente interessati da grandi impianti FER sia obbligatorio e vincolante e che i Comuni del bacino su cui insiste l'impianto vengano coinvolti in tutte le fasi di valutazione ambientale, progettazione, realizzazione e gestione. ANCI Lombardia ritiene necessario definire dei fattori di pressione che ponga un limite alla concentrazione di strutture impattanti (industrie potenzialmente inquinanti o pericolose, cave, discariche, termovalorizzatori, cementifici, grandi impianti per la produzione di biogas, ecc.) che si possono insediare in un determinato territorio.

3. Si esprime contrarietà all'ipotesi di ripristinare il fotovoltaico a terra (sebbene già reintrodotta a livello nazionale), ipotizzandone **l'insediamento in aree agricole "degradate"**, concetto piuttosto difficile da declinare, visto che il "degrado" è normalmente rappresentato dalla semplice mancata coltivazione per scarsa redditività economica; analogamente si esprimono perplessità riferite all'agrovoltico. In un contesto in cui l'agricoltura lombarda è già compressa dalla competizione con quella nordeuropea, il rischio è dato dalla corsa alla costruzione di impianti su aree agricole a basso costo con conseguente distruzione del paesaggio agrario a vantaggio di un'antropizzazione forzata che contrasta in modo stridente con qualsiasi concetto di resilienza nature-based contenuto in molti documenti regionali, tra cui lo stesso documento di indirizzo PREAC.
4. In generale, si ritiene che si debba porre particolare attenzione ai possibili effetti sugli **aspetti paesaggistici**, per cui si propone che tra le linee di ricerca e sviluppo siano prioritariamente valutate quelle che tengono conto dell'inserimento in contesti rilevanti dal punto di vista storico, paesaggistico e ambientale; non si deve dimenticare che un approccio che tenga conto di questi aspetti è fondamentale per qualsiasi valorizzazione turistico-culturale del territorio lombardo.
5. Nell'ottica dello sviluppo di un'economia circolare andrebbe rinforzata l'attenzione che il PREAC deve rivolgere al **destino degli impianti di produzione FER a fine produzione**; poiché il termine vita di impianti fotovoltaici si sta rapidamente approssimando e, tenuto conto delle ipotesi di rinnovamento (revamping) auspiccate nel documento, sarebbe importante gettare le basi per lo sviluppo di un sistema di imprese pubbliche e private che garantiscano il ritiro degli impianti desueti, l'eventuale riutilizzo o il loro smaltimento con recupero dei materiali utili.