



**Associazione Regionale
Confservizi
Emilia- Romagna**

PAIR 2030

Osservazioni Confservizi E.R.

PREMESSA

Regione Emilia-Romagna con il nuovo piano PAIR 2030 si pone l'obiettivo, partendo da quello attualmente in vigore, di raggiungere livelli di qualità dell'aria tali da evitare, prevenire o ridurre gli effetti nocivi per la salute umana e per l'ambiente nel suo complesso e di non incorrere nelle sanzioni U.E.. Ad oggi non risultano ancora completamente rispettati il valore limite giornaliero di qualità dell'aria per il PM10 ed il valore limite annuale del biossido di azoto (NO2), superato in alcune stazioni di monitoraggio. Mentre viene rispettato il valore limite annuale per PM10, PM2.5, oltre che il valore limite degli inquinanti gassosi (SO2, CO, COV).

Al fine di raggiungere gli obiettivi di qualità dell'aria prefissati, il Piano prevede le seguenti quattro linee strategiche di intervento:

1. ridurre le emissioni sia di inquinanti primari che di precursori degli inquinanti secondari (inquinanti oggetto del piano: PM10, NO2, SO2, COV, NH3);
2. agire simultaneamente su agricoltura (NH3), combustione di biomasse (PM10), trasporti (NOx);
3. agire sia su scala spazio-temporale estesa (da bacino padano a nazionale) sia locale;
4. prevenire gli episodi e ridurre i picchi locali.

Inoltre, sono stati individuati 8 pilastri tematici, di cui 3 trasversali, che rappresentano gli ambiti di intervento prioritari per il raggiungimento degli obiettivi di qualità dell'aria, di seguito elencati:

A. Ambito urbano e aree di pianura

B. Trasporti e mobilità

C. Energia e biomasse per il riscaldamento domestico

- D. Attività produttive
- E. Agricoltura e zootecnia
- F. Acquisti verdi nelle Pubbliche Amministrazioni (Green Public Procurement-GPP)
- G. Strumenti di gestione della qualità dell'aria
- H. Comunicazione, informazione, formazione



OSSERVAZIONI GENERALI

Il settore energetico, in stretta connessione con l'economia circolare e la mobilità sostenibile, rappresenta il campo nel quale **progettare e realizzare misure volte a decarbonizzare e digitalizzare l'economia**, liberando il potenziale dei territori e coinvolgendo sia le grandi città sia i piccoli centri dell'intera Regione, affinché i suoi cittadini e le sue imprese siano i protagonisti di una straordinaria occasione di evoluzione verso un futuro sempre più sostenibile.

Confservizi E.R., in sintonia con le indicazioni della Regione, condivide in linea generale le azioni volte a sostenere e promuovere **interventi di rigenerazione urbana** in tema di efficientamento energetico e mobilità sostenibile, di **sviluppo delle fonti rinnovabili e del vettore idrogeno**, delle **Comunità Energetiche Locali**, dei **sistemi di teleriscaldamento e teleraffrescamento**, nonché di **economia circolare** (impianti di trattamento rifiuti, urbani e speciali), nelle quali le aziende associate hanno capacità industriale di alto profilo.

Le Aziende associate a Confservizi E.R., su alcuni temi quali **B. Trasporti e mobilità e C. Energia e biomasse per il riscaldamento domestico**, sono dotate di competenze e progetti in grado di apportare significativi contributi migliorativi nei seguenti ambiti:

Rifiuti urbani e speciali

- Il recupero energetico può contribuire al raggiungimento dell'**autosufficienza regionale per la gestione dei rifiuti anche speciali**, laddove non sia più possibile recuperare materia. L'energia così recuperata può essere virtuosamente riconvertita e utilizzata sia per **teleriscaldamento/teleraffrescamento** nonché per **utilizzi civili e industriali di energia elettrica**. In tale ottica il **mantenimento delle autorizzazioni a saturazione del carico termico** degli impianti in essere diventa un elemento strategico da preservare non solo nell'ambito della pianificazione della gestione dei rifiuti urbani, ma anche **elemento utile alla**

produzione di idrogeno finalizzata alla sua immissione in rete ed all'utilizzo per la mobilità (in una prospettiva di più breve periodo).

In particolare la produzione, lo stoccaggio e la distribuzione di idrogeno per la mobilità può diventare la fase di chiusura del ciclo dei rifiuti, attraverso lo sfruttamento dell'energia che i WTE producono, una parte della quale con idonei impianti può essere destinata proprio alla produzione di idrogeno. Il vettore idrogeno potrebbe essere utilizzato per la valorizzazione della CO₂ captata dai fumi della combustione del termovalorizzatore per produrre biometano da sfruttare come vettore energetico sostitutivo dei carburanti fossili.

- Per quanto riguarda la **gestione dei fanghi di depurazione** risulta necessario un approccio strategico basato su una pianificazione regionale volta essenzialmente a garantire una dotazione impiantistica funzionale agli obiettivi di circolarità: operazioni di trattamento più sostenibili come il **recupero energetico** e in prospettiva **il recupero del fosforo** possono rappresentare una risorsa non rinnovabile fortemente utilizzata in agricoltura come fertilizzante e in molte industrie.
- Relativamente al sostegno per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, Confservizi E.R. evidenzia che le attuali disposizioni regionali per la promozione della costruzione ed esercizio di impianti fotovoltaici su aree di sedime delle **discariche esaurite** in fase post operativa, non sono sufficientemente efficaci anche a causa di contrasti a livello normativo. Si suggerisce dunque una revisione delle attuali norme regionali (nello specifico i) DGR 1441/2013, ii) Delibera n.1500 del 27.09.2021 che richiama le linee guida della DGR 1514 e iii) DGR 754/2012), in particolare relativamente alla gestione dei proventi derivanti dagli impianti stessi per le discariche di proprietà pubblica, al fine di promuovere e stimolare la realizzazione di tali impianti.

Biometano

- Secondo la normativa europea e nazionale il **biometano è la forma di gas rinnovabile più evoluta** e, pertanto, riveste un ruolo strategico per il raggiungimento degli obiettivi in materia di economia circolare, impiego di fonti energetiche rinnovabili (in particolare biocarburanti avanzati), **decarbonizzazione** dell'economia, riduzione della dipendenza dalle importazioni di energia (fossile).
- In tale campo alcune aziende associate a Confservizi E.R. hanno acquisito una importante esperienza attraverso la realizzazione di impianti di produzione di biometano per autotrazione proveniente da:
 - **scarti organici (FORSU e verde)**: diversi impianti, (come ad esempio quello ubicato a Gavassa – R.E.), seguendo l'approccio strategico dell'economia circolare riutilizza

completamente la frazione organica dei rifiuti solidi urbani trasformandola in biometano, in compost di qualità quale ammendante per i terreni, ed in CO₂ food grade per utilizzi industriali ed alimentari;

- **biogas da depurazione:** anche in questo caso i **fanghi provenienti da un impianto di depurazione sono sottoposti ad un processo di digestione anaerobica, dal quale si ottiene biogas**. Mediante un successivo processo di “raffinazione” il biogas diviene biometano con caratteristiche del tutto simili al gas naturale.

Nel caso dell’impianto ubicato presso il **Depuratore di Roncocesi (RE)**, il progetto potrebbe ulteriormente evolversi attraverso una modalità **power-to-gas che utilizzando H₂ ottenuta da elettrolisi e CO₂ contenuta nel biogas, potrebbe produrre biometano attraverso un processo di metanazione della CO₂.**

In generale gli effetti positivi della produzione di biometano destinato al settore dei trasporti (non solo il trasporto privato ma anche i servizi pubblici) **risiedono principalmente nella possibilità di alimentare auto con carburanti alternativi da fonti rinnovabili dal basso impatto ambientale in sostituzione dei tradizionali carburanti fossili** (con riduzione di CO₂, particolarmente rilevante quando catturata ed utilizzata nel processo di metanazione) e parallelamente, nel caso del trasporto pubblico, contribuire anche alla riduzione delle emissioni del traffico veicolare nelle città.

Anche in questo caso un’attenta pianificazione della gestione dei rifiuti e individuazione a livello regionale degli impianti minimi per il trattamento della FORSU aventi elevate performance ambientali (es Digestione anaerobica con produzione di biometano) diventa elemento strategico non solo per la chiusura del ciclo dei rifiuti ma anche per i correlati benefici ambientali (minori trasporti extra regionali e riduzioni emissioni).

Rigenerazione urbana ed efficienza energetica

- La rigenerazione urbana riduce, attraverso il risparmio energetico generato dagli interventi, l'utilizzo di energia, abbattendo emissioni in zone densamente abitate che hanno cronici problemi di qualità dell'aria.

Inoltre il riutilizzo di edifici, di volumi e di spazi permette di evitare consumo di suolo, riduzione di aree verdi e coltivabili. È quindi evidente come la **riqualificazione di edifici, di quartieri, di aree urbane, rappresenti un elemento di miglioramento chiave per lo sviluppo delle nostre città** su cui le Aziende Confservizi E.R. intendono contribuirvi investendo in maniera significativa.

L’efficienza energetica può generare **benefici ambientali stabili intervenendo sia sulle parti edili** (in primis l’isolamento termico degli involucri ed interventi sui serramenti) **sia sulle parti meccaniche** (caldaie, pompe di calore, pannelli fotovoltaici), con miglioramenti ottenibili in

termini di risparmio energetico che superano il 50% dei consumi, consentendo di spegnere caldaie domestiche.

Con riferimento al quadro normativo, si ritengono importanti le conferme relative alle proroghe degli strumenti di incentivazione fiscale quali l'ecobonus, ed il Super-ecobonus (sebbene con le limitazioni imposte sulle cessioni del credito/sconto in fattura dal recente DL 11/2023).

Il potenziale economico generato da questi investimenti è molto alto e in grado di diventare una **formidabile leva di creazione di valore economico di filiera (fornitura di materiali e di servizi)**.

Colonnine elettriche

- Per dare impulso alla mobilità elettrica occorre consentire una diffusione delle colonnine in modo armonico con lo sviluppo delle reti elettriche; per questo è necessario che tale sviluppo venga adeguatamente pianificato tra *Charging Point Operator* (CPO) e Distributore (DSO).

A tal fine, in futuro, i DSO dovrebbero poter accedere alla Piattaforma Unica Nazionale delle infrastrutture di ricarica (PUN) del GSE, che dovrà riportare anche le informazioni sui punti di ricarica pubblici (localizzazione, tipo di presa, Pmax, etc). Su tale aspetto occorrerà attendere anche le evoluzioni regolatorie post consultazione ARERA al DCO 449/2022/R/eel "*Iniziative regolatorie a supporto della progressiva decarbonizzazione dei consumi e per l'attuazione delle disposizioni contenute nel D.lgs. 210/2021 e nel D.lgs. 199/2021 in tema di mobilità elettrica*".

Teleriscaldamento/Teleraffrescamento

- **Nella corretta prospettiva di considerare la città quale elemento da cui partire per garantire efficaci misure di politica ambientale di contrasto al cambiamento climatico, il settore del Teleriscaldamento/Teleraffrescamento assume una rilevanza strategica.**
- L'area Padana, infatti, è caratterizzata da una strutturale criticità relativa alla qualità dell'aria essendo esposta a fenomeni di ristagno delle polveri sottili per questioni morfologiche-territoriali e di densità abitativa.
In tale contesto, il teleriscaldamento può favorire la diminuzione degli impatti grazie all'utilizzo di fonti rinnovabili /recupero del calore di scarto in grado di sfruttare le fonti di calore esistenti. I sistemi di **teleriscaldamento/teleraffrescamento**, già presenti in diverse

realtà dell'Emilia Romagna, rappresentano un modello virtuoso che consente, abbinato alla **cogenerazione di elettricità** (in **sostituzione delle caldaie condominiali** per la generazione di calore e dell'energia elettrica prodotta dal parco termoelettrico nazionale), una **consistente riduzione, oltre che dei consumi di energia primaria, anche delle emissioni di inquinanti, specie di polveri sottili ed ultra-sottili** (che causano i maggiori impatti a livello di sistema respiratorio della popolazione) **in atmosfera**. Il settore **è tra quelli che possono maggiormente contribuire al raggiungimento degli obiettivi anche del Piano Energia e Clima (PNIEC)**.

- Benefici con elevato valore aggiunto potranno derivare dall'individuazione di **meccanismi di sostegno alla realizzazione di reti di teleriscaldamento**, finalizzato al passaggio da una configurazione non efficiente ad una configurazione di teleriscaldamento efficiente anche attraverso la connessione di nuovi punti di immissione di **energia rinnovabile o recuperata**. Tale regime di sostegno dovrebbe prevedere un **contributo alla copertura dell'investimento** (che altrimenti non sarebbe realizzabile, in considerazione della natura ad alta intensità di capitale dello stesso).
A rafforzare l'uso del teleriscaldamento potrà contribuire, in alcune aree regionali, anche la geotermia.
- Le utility che gestiscono impianti WTE hanno sviluppato progetti di estensione della rete di teleriscaldamento con l'obiettivo di ampliare le aree urbane servite da una fonte energetica rinnovabile o recuperata, che potrebbe servire alcune decine di migliaia di utenze domestiche.

Comunità Energetiche Locali

- L'autoconsumo diffuso e lo sviluppo di Comunità Energetiche Locali rappresentano un formidabile volano per lo **sviluppo di impianti alimentati a fonti rinnovabili di piccola taglia**, che costituiscono un tassello fondamentale per contribuire al raggiungimento dell'obiettivo di **decarbonizzazione**. Per incrementare l'installazione di nuove capacità da solare fotovoltaico, oltre alle norme nazionali in fase di emanazione (attesa uscita del D.M. a seguito del processo di consultazione presso la Commissione Europea), **saranno importanti le leggi regionali**; sarà infatti fondamentale introdurre anche a livello regionale incentivazioni alla costruzione degli impianti fotovoltaici per gruppi di autoconsumo e comunità di energia rinnovabile.
- Le multiutility regionali possono dare un forte contributo allo **sviluppo di queste nuove configurazioni** grazie al proprio radicamento nei territori e alle competenze nella gestione tecnica e amministrativa di sistemi elettrici complessi.

Flotte aziendali

Le aziende aderenti a Confservizi sono tutte impegnate a ridurre l'inquinamento delle proprie flotte aziendali sia attraverso l'uso di carburanti ecologici sia attraverso processi di sostituzione dei mezzi operativi a combustione interna con veicoli elettrici. Oltre all'impegno verso la progressiva elettrificazione della flotta e il rinnovo sistematico degli automezzi, si segnalano attività di promozione di iniziative rivolte ai dipendenti nonché proposte commerciali di fornitura di prodotti e servizi di mobilità elettrica a tutti i clienti.

Semplificazione amministrativa

Uno dei temi trasversali alle tematiche industriali precedenti è certamente la compatibilità tra gli obiettivi di investimento e i tempi con cui si riesce a partire con l'operatività sostanziale. Nonostante le ampie declaratorie pubbliche, le varie occasioni legislative nazionali non hanno affrontato efficacemente questo nodo strategico, che rimane di fatto molto parzialmente irrisolto.

La **compatibilità tra la programmazione aziendale e le procedure autorizzative** nel caso dei comparti energetico ed ambientale ha relevantissime ripercussioni anche sulla raggiungibilità degli obiettivi discendenti dalle politiche di contrasto ai cambiamenti climatici.

OSSERVAZIONI PUNTUALI

OSSERVAZIONE 1 – ZONIZZAZIONE ED AREE DI SUPERAMENTO

Il P.A.I.R. 2030, diversamente dal P.A.I.R. 2020, ricomprende nelle aree di superamento tutti i comuni della Pianura Est, della Pianura Ovest e dell'Agglomerato di Bologna, indipendentemente dal verificarsi dell'effettivo superamento dei limiti di qualità dell'aria come previsto dall'art. 2, lettera g) del D.Lgs. 155/2010 e s.m.i..

- Art. 2 - DEFINIZIONI
[...]

g) area di superamento: area, ricadente all'interno di una zona o di un agglomerato, nella quale è stato valutato il superamento di un valore limite o di un valore obiettivo; tale area è individuata sulla base della rappresentatività delle misurazioni in siti fissi o indicative o sulla base delle tecniche di modellizzazione;

[...]“

Tale scelta di estendere le aree di superamento a tutte le zone di “Pianura Est”, “Pianura Ovest” e “Agglomerato” è una assunzione altamente cautelativa e non del tutto coerente con quanto indicato nel succitato articolo, determinando possibili aggravii in termini di valutazione ed autorizzazione dell'iniziativa di sviluppo impiantistico.

OSSERVAZIONE 2 – CONDIZIONI DELLE AUTORIZZAZIONI PER NUOVE INSTALLAZIONI E MODIFICHE SOSTANZIALI DI IMPIANTI ESISTENTI

Il PAIR 2030 prevede l'assunzione di limiti alle immissioni in atmosfera più bassi fra quelli previsti dalle migliori tecnologie disponibili (BAT) applicabili sulla base di un criterio esclusivamente di fattibilità tecnica. Ciò può generare necessariamente un importante impatto sull'importo degli interventi mettendone in discussione la fattibilità tecnico economica: **in particolare all'art. 25 “Prescrizioni e altre condizioni per le autorizzazioni” - co. 1 che recita:**

- “1. L'autorità competente si attiene in sede di rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA), alle seguenti prescrizioni:
 - a) fissazione dei valori limite di emissioni più bassi fra quelli previsti nei documenti di riferimento sulle B.A.T. (in particolare nella sezione “BAT Conclusions” elaborati ai sensi della direttiva 2010/75/U.E., con riferimento alle polveri totali e agli NOx (ossidi di azoto) in caso di nuove installazioni, nei limiti in cui sia tecnicamente possibile.

I limiti di applicabilità tecnica devono essere adeguatamente motivati nel provvedimento di autorizzazione;

- b) *nelle zone della Pianura Est, Pianura Ovest e dell'Agglomerato di Bologna, fissazione dei valori limite di emissione più bassi fra quelli previsti nei documenti di riferimento delle B.A.T. (in particolare nella sessione "B.A.T. Conclusions") elaborati ai sensi della direttiva 2010/75/U.E., con riferimento alle polveri totali, agli NOx (ossidi di azoto), agli ossidi di zolfo (SO₂), ai COV non metanici e agli specifici composti organici del processo in esame, in caso di nuove installazioni, nei limiti in cui sia tecnicamente possibile, e di modifiche sostanziali delle installazioni esistenti che configurino incrementi di capacità produttiva superiori o pari alla soglia di assoggettabilità ad AIA, come specificato al paragrafo 11.4.3.1.b, nei limiti in cui sia tecnicamente possibile e non comporti costi sproporzionati. I limiti di applicabilità tecnica devono essere adeguatamente motivati nel provvedimento di autorizzazione.*

[...]

Vista inoltre la Relazione Generale di Piano, paragrafo 11.4.3.1a, che riporta quanto segue:

“11.4.3.1a Applicazione limiti più bassi previsti nel BRef per impianti nuovi.

In coerenza con quanto previsto nell'accordo di Bacino Padano del 2013 per la qualità dell'aria, l'Autorità competente per il rilascio delle AIA, prescrive per le nuove installazioni, per le polveri e gli ossidi di azoto, i valori limite di emissione più bassi previsti nei Bref comunitari elaborati ai sensi della Direttiva 2010/75/U.E., in particolare nella sezione "BAT Conclusions" nei limiti in cui sia tecnicamente possibile.

Tale misura si applica su tutto il territorio regionale e trova applicazione anche per impianti di competenza statale.

Nelle aree maggiormente critiche per la qualità dell'aria nei settori a più alta intensità emissiva, saranno inoltre applicate ulteriori misure“.

Si chiede di meglio specificare che per “valori limite più bassi fra quelli previsti nei documenti di riferimento sulle B.A.T.” e per “valori limite di emissioni più bassi previsti nei BREF comunitari” ci si riferisce al limite inferiore dei range indicati nel BAT-AEL e che l'assunzione di limitazioni così rispettive sia attuabile non solo in caso di fattibilità tecnica ma di fattibilità tecnico/economica.

OSSERVAZIONE 3 – LIMITE C.O.V.

Come meglio di seguito descritto, il P.A.I.R. 2030 prevede la definizione, nell'ambito delle procedure di V.I.A. e delle Autorizzazioni, di limiti alle missioni per diversi composti tra i quali i C.O.V. Come meglio di seguito descritto, con riferimento al parametro C.O.V., si ritiene utile precisare che trattasi di C.O.V. non metanici, in particolare:

all'art. 27 “procedure di valutazione di impatto ambientale” co. 1 e co. 2, che riporta:

“1. La valutazione di impatto ambientale (VIA) relativa a progetti ubicati in zone di Pianura Est, Pianura Ovest e dell’Agglomerato di Bologna, si può concludere positivamente qualora il progetto presentato preveda le misure volte a ridurre l’effetto delle emissioni di PM10, Nox, SO2, COV, NH3 introdotte. Al fine di assicurare un’applicazione omogenea della disposizione di cui al presente comma possono essere emanate apposite direttive ai sensi dell’art. 15 della Legge Regionale 30 luglio 2015 n. 13 “Riforma del sistema di governo regionale locale e disposizioni su Città Metropolitana di Bologna, province, comuni e loro Unioni” nei confronti di ARPAE.

2. Il proponente del progetto sottoposto alle procedure di cui al comma.1, ha l’obbligo di presentare una relazione relativa alle conseguenze in termini di emissioni per gli inquinanti PM 10, NOx, SO2, COV, NH3 del progetto presentato.

[...]

Si chiede, considerato che all’art. 25 co.1b e nella relazione generale al capitolo 11.4.3.1b il parametro COV è indicato come *“C.O.V. non metanici”*, **di inserire tale specifica anche nel citato articolo normativo.**

OSSERVAZIONE 4 – PREVISIONE DI UTILIZZO DEGLI AMMENDANTI DA RIFIUTI (es. compost)

Il P.A.I.R. 2030 all’art. 32 N.T.A., riporta indicazioni sulle buone pratiche per l’utilizzo di fertilizzanti in agricoltura.

“1. In attuazione a quanto previsto Programma Nazionale di Controllo dell’Inquinamento Atmosferico (P.N.C.I.A.), il Piano prevede, a partire dal 1 gennaio 2026 nelle zone di Pianura Ovest, Pianura Est e dell’Agglomerato di Bologna, l’obbligo di incorporazione nel terreno dei fertilizzanti a base urea, nel più breve tempo possibile e comunque entro le 24 ore successive, fatti salvi i casi di copertura vegetale in atto o semina già effettuata.

2. Qualora la misura di cui al comma 1 sia di difficile realizzazione dal punto di vista tecnico ed economico, è possibile adottare una o più delle tecniche facoltative indicate al paragrafo 11.5.3.6 della Relazione Generale, purché tali interventi garantiscano, complessivamente, una riduzione delle emissioni equivalente o superiore

[...]

Da quanto sopra, si rivela che nulla è previsto per incentivare l’utilizzo degli ammendanti da rifiuti (es.: ammendante compostato misto ed ammendante compostato verde, etc.) pratica di elevato valore ambientale in linea con gli obiettivi del P.A.I.R. 2030; infatti il compost, come noto, è un ammendante ricco di sostanza organica ed elementi nutritivi, prodotto dal trattamento della F.O.R.S.U. (Frazione Organica dei Rifiuti Solidi Urbani) attraverso un processo di recupero di materia che permette di chiudere il ciclo dei rifiuti organici coerentemente ai principi dell’economia circolare e di risparmio complessivo di emissioni di gas climalteranti e/o

inquinanti per la qualità dell'aria. Si chiede quindi di incentivare adeguatamente nel P.A.I.R. 2030 l'utilizzo di tali ammendati quali buona prassi per l'agricoltura e la florovivaistica.