

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. XXIV

n. 69

RISOLUZIONE DELLA 13^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Territorio, ambiente e beni ambientali)

d’iniziativa del senatore VACCARI

approvata il 16 febbraio 2017

*ai sensi dell’articolo 50, comma 2, del Regolamento, a conclusione dell’esame
dell’affare assegnato sui profili ambientali della Strategia energetica nazionale
(SEN)*

La Commissione,

esaminato l'affare assegnato sui profili ambientali della Strategia energetica nazionale (SEN);

tenuto conto del ciclo istruttorio di audizioni e di quanto riferito dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare Gianluca Galletti nella seduta del 16 febbraio 2017,

premesso che:

i profili ambientali della Strategia energetica nazionale (SEN) si inquadrano in tre principali aree: quella delle emissioni di gas serra (GHG), quella del ruolo degli usi finali di energia nelle emissioni di polveri sottili e nell'inquinamento urbano, e quella delle ricadute indotte da un'economia di tipo circolare;

per quanto riguarda le emissioni di gas serra, con la ratifica dell'accordo sui cambiamenti climatici raggiunto nella 21^a sessione della Conferenza delle Parti (COP21) della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici a Parigi il 12 dicembre 2015, in vigore dal 4 novembre 2016, l'Italia si è impegnata a contenere il riscaldamento globale al di sotto di due gradi rispetto ai livelli preindustriali con l'impegno a puntare a un contenimento del riscaldamento globale entro un grado e mezzo;

l'Unione europea ha definito nell'ottobre del 2014 una Strategia su clima ed energia che prevede l'obiettivo vincolante per gli Stati membri di ridurre, entro il 2030, le emissioni di gas serra nel territorio dell'Unione almeno del 40 per cento rispetto ai livelli del 1990, e di contribuire con una quota di almeno il 27 per cento di energia rinnovabile ed un miglioramento del 27 per cento dell'efficienza energetica;

il raggiungimento di tali obiettivi di riduzione dei gas serra, cui l'Italia è vincolata, è parte anche del suddetto accordo sottoscritto a Parigi nel dicembre 2015;

l'Italia, quale Paese membro dell'Unione europea, ha assunto come base del proprio contributo nazionale il pacchetto «clima energia 2030» approvato dal Consiglio europeo nell'ottobre 2014 durante il semestre di presidenza italiana, che prevede una riduzione del 40 per cento delle emissioni di gas serra rispetto al 1990 e un aumento almeno del 27 per cento delle rinnovabili e dell'efficienza energetica;

il «*Clean energy package*», un pacchetto di proposte pubblicato dalla Commissione europea nel novembre 2016, prevede un obiettivo legalmente vincolante di risparmio energetico del 30 per cento entro il 2030;

nello stesso pacchetto, noto anche come «*Winter package*», la Commissione ha proposto un regolamento sulla *governance* dell'Unione

dell'energia in cui si stabilisce l'obbligo per gli Stati membri di produrre – entro il 1° gennaio 2019 – un piano nazionale integrato in materia di energia e clima per il periodo dal 2021 al 2030;

la proposta di regolamento stabilisce altresì un processo di consultazione interattivo tra la Commissione e gli Stati membri che precede la finalizzazione del piano, sulla base di un progetto di piano nazionale da trasmettere alla Commissione entro il 1° gennaio 2018;

se tali scadenze venissero confermate, occorrerebbe procedere entro il 2017 alla definizione del progetto di Piano nazionale integrato in materia di energia e clima, nel quale inserire una descrizione degli obiettivi, traguardi e contributi nazionali, nonché delle politiche e misure previste, per ciascuna delle cinque dimensioni dell'Unione dell'energia, ovvero: la decarbonizzazione (inclusa l'energia rinnovabile), l'efficienza energetica, la sicurezza energetica, il mercato dell'energia, nonché la ricerca, innovazione e competitività;

questo impegno necessario comporta un'accelerazione della transizione verso un'economia a bassissime emissioni di carbonio e richiede il raggiungimento di zero emissioni nette alla metà del secolo;

ritenuto che:

la produzione di energia da fonti rinnovabili (FER) costituisce un obiettivo a sé della Strategia sul clima e l'energia dell'Unione europea, ma allo stesso tempo anche uno dei principali strumenti per il perseguimento degli obiettivi di riduzione dei gas serra;

la produzione di energia elettrica da FER in Italia ha visto negli ultimi anni un forte incremento grazie al rilevante impegno di risorse economiche connesso al sistema di incentivazione attivo fino al 2013 che ha favorito lo sviluppo soprattutto di solare ed eolico;

per le FER del settore termico e trasporti si registra invece una flessione dei relativi consumi energetici finali;

per le FER l'obiettivo al 2020 derivante dagli impegni europei, pari al 17 per cento dei consumi finali lordi, risulta già raggiunto dall'Italia;

si deve osservare tuttavia che l'incremento della potenza elettrica installata di FER non programmabili è fortemente legata ad un parallelo ed importante sviluppo di sistemi di accumulo elettrico e di potenziamento della rete elettrica;

per le FER termiche e nel settore dei trasporti hanno rilievo, ai fini di un eventuale incremento del loro apporto ai consumi finali di energia, diverse tecnologie come le pompe di calore, il solare termico, biocarburanti e biometano, sui quali è in corso di consultazione un decreto per modificare il sistema di incentivazione attuale favorendo l'utilizzo di biometano e biocarburanti avanzati;

ritenuto inoltre che:

il settore domestico con il 28,8 per cento dei consumi finali di energia in Italia è di primaria importanza per il raggiungimento degli

obiettivi di sostenibilità ambientale e riduzione dei consumi di energia e gas serra;

gli edifici a destinazione d'uso residenziale risultano pari a circa 12,2 milioni, con oltre 29 milioni di abitazioni, ed oltre il 60 per cento di tale parco edilizio residenziale ha più di 45 anni, ovvero è precedente alla legge 30 aprile 1976, n. 373, prima legge sul risparmio energetico;

si stima che il parco abitativo italiano necessiti inoltre di interventi antisismici di messa in sicurezza per oltre 12 milioni di abitazioni;

l'attuale normativa nazionale, che ha recepito direttive europee, prevede *standard* minimi obbligatori per nuovi edifici o per ristrutturazione pesanti, ma il basso tasso di ristrutturazioni rende molto lento il processo di riqualificazione del parco abitativo;

per ottenere risultati rapidi e significativi in questo settore è necessario quindi incrementare il tasso di riqualificazione e spingere verso interventi a pieno edificio che accolgano o superino gli *standard* minimi obbligatori;

tali interventi di *deep renovation*, ossia la riqualificazione spinta di interi edifici, possono raggiungere riduzioni dei consumi energetici tra il 60 per cento e 80 per cento, grazie all'impiego di tecnologie e materiali a elevate prestazioni;

tali interventi richiedono da una parte investimenti di importo rilevante e tecnologicamente qualificati, ma dall'altra consentirebbero il raggiungimento di importanti risultati non solo in termini energetici ed ambientali, ma anche sul piano economico;

dal punto di vista ambientale, l'efficienza energetica contribuisce a ridurre tutti gli impatti connessi agli usi finali dell'energia, incluse le emissioni di gas serra;

nel settore industriale, il principale impulso all'efficienza energetica è derivato come noto dall'implementazione del sistema di incentivazione dei certificati bianchi, recentemente individuato come meccanismo d'obbligo che risponde ai requisiti dell'articolo 7 della direttiva 2012/27/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, sull'efficienza energetica;

la direttiva 2014/94/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, individua quali tecnologie «alternative»: l'elettricità, l'idrogeno, i biocarburanti, quali definiti all'articolo 2, comma 2, lettera i), della direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009; i combustibili sintetici e paraffinici, il gas naturale, compreso il biometano, in forma gassosa (gas naturale compresso - GNC) e liquefatto (gas naturale liquefatto - GNL), il gas di petrolio liquefatto (GPL);

la soluzione «elettrificazione» apporta benefici per il contenimento delle emissioni di gas serra solo nel caso in cui i consumi incrementali di energia elettrica determinino emissioni inferiori a quelli del traffico veicolare sostituito; ciò è di norma positivamente verificato, ma il beneficio varia sensibilmente in funzione dei rendimenti e dei combustibili utilizzati nella produzione elettrica incrementale; determinante tuttavia rimane il contributo alla riduzione degli inquinanti atmosferici;

per il potenziamento della mobilità cittadina pubblica a trazione elettrica sono disponibili diverse tecnologie la cui economicità dipende fortemente sia dai costi unitari (ancora elevati), che dalle differenti concentrazioni di domanda di spostamento: reti filoviarie, tranvie, metrotranvie;

per quanto attiene al trasporto privato, lo sviluppo dei sistemi di accumulo basati sulle tecnologie al Li-Ion, in caso di conferma di una prossima forte riduzione dei costi, può costituire una svolta tecnologica di primaria importanza;

per quanto riguarda infine il metano, tale fonte rappresenta una consolidata alternativa all'uso dei carburanti derivati dal petrolio nei trasporti su gomma, specie per le autovetture e per i bus urbani, dove viene impiegato in forma di gas compresso;

il metano è un combustibile più «pulito» dei derivati del petrolio per quanto attiene a emissione di SO_x PM e NO_x, anche se i limiti stringenti imposti dalla normativa europea sulle emissioni inquinanti dei veicoli stradali alimentati a benzina e gasolio e le imposizioni sulla composizione dei combustibili marini hanno ridotto questo vantaggio rispetto al passato;

per quanto attiene alla riduzione di emissioni ad effetto serra, se si considera l'intero ciclo *well to wheel*, la riduzione tuttavia può non essere particolarmente rilevante in considerazione dell'elevato potere climalterante del metano,

preso atto che:

i dati forniti da ISPRA (Annuario 2016) riguardanti il *trend* emissivo di polveri fini (PM₁₀) in Italia dal 1990 al 2014 mostrano una riduzione complessiva del 34,5 per cento, tuttavia, le emissioni di PM₁₀ provenienti specificatamente dalla combustione al di fuori degli impianti industriali, riconducibili principalmente al riscaldamento domestico e residenziale, hanno fatto registrare nel 2014 un aumento del 45,9 per cento rispetto all'anno di riferimento, rendendo il settore specifico quello maggiormente impattante con il 56,7 per cento delle emissioni totali di PM₁₀;

le tecnologie per intervenire sul problema dell'inquinamento atmosferico coincidono in larga parte con quelle già citate con riferimento alla riduzione delle emissioni di gas serra, tra cui quella con il miglior impatto specifico è l'elettificazione, che ha impatto emissivo locale nullo;

tutti i combustibili utilizzati nei motori a combustione interna (è quindi escluso l'idrogeno utilizzato nelle celle a combustibile) presentano invece emissioni ridottissime di particolato fine (PM 2.5), dovute alla presenza di tracce di lubrificanti nel processo di combustione;

migliore è il rendimento di combustione, minore è la presenza di incombusti, ed in questo le miscele di metano e idrogeno, anche in percentuali minime, offrono prestazioni decisamente superiori al metano da solo, in particolar modo ai regimi parziali,

considerato che:

la transizione verso l'economia circolare si realizza attraverso lo sviluppo e l'implementazione di eco-innovazione di prodotto, processo e di sistema di nuovi modelli di gestione delle risorse, di consumo e di *business* aziendali che tengano in conto orizzonti temporali più estesi del breve termine e coinvolgano molteplici attori con approccio partecipativo per innescare processi cooperativi;

la Commissione europea ha individuato nell'economia circolare una delle principali strategie di sviluppo con un «pacchetto» specifico che il Parlamento ha appena approvato, ampliando lo spettro delle iniziative previste, affiancando alla tematica della gestione dei rifiuti altri aspetti importanti: i modelli di produzione e di consumo sostenibile, la valorizzazione delle materie prime seconde e la promozione dei processi di eco-innovazione;

la Commissione europea ha presentato azioni istituzionali nell'ambito del «pacchetto», sostenute dal contributo finanziario da parte dei Fondi di investimento strutturali (ESIF) dei programmi Horizon 2020 che includono: finanziamenti per oltre 650 milioni di euro provenienti da Horizon 2020 e per 5,5 miliardi di euro dai fondi strutturali, cui si affianca (in seguito ad un emendamento del 2016) il programma *InnovFin – EU Finance for Innovators* per il supporto degli investimenti in innovazione promossa dalla Banca europea degli investimenti;

la stessa Commissione stima che i miglioramenti connessi all'approccio di economia circolare, nei soli processi di riciclo dei rifiuti urbani e degli imballaggi, possano ridurre le emissioni di gas serra di circa 424-617 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente nel periodo 2015-2035; tali risultati sono incrementali rispetto a quelli ottenibili dalla piena applicazione della normativa esistente sulla gestione dei rifiuti;

l'uso efficiente delle risorse, attraverso la riduzione degli sprechi in fase di estrazione, lavorazione, uso e fine vita può quindi significativamente contribuire al contenimento delle emissioni di gas ad effetto serra;

per quanto riguarda l'Italia, le differenze di impronta carbonica (CO₂ equivalente) tra il materiale primario e quello secondario, danno una misura tangibile del motivo per il quale agire sulla leva dell'efficienza delle risorse e come questa possa significativamente contribuire al contenimento delle emissioni di gas serra a livello mondiale (sia attraverso un minore consumo in termini assoluti, sia scegliendo di preferire il materiale secondario);

appare quindi evidente come sia rilevante uno sviluppo sistematico e moderno dell'industria del riciclo, che sia in grado di garantire l'alto potenziale di produttività italiano, in grado cioè di trasformare in risorse gli ingenti quantitativi di scarti industriali ed urbani che costituiscono la miniera di risorse del nostro Paese;

la valorizzazione di queste risorse e la loro reimmissione nei cicli produttivi, oltre a contribuire alla competitività del nostro sistema produt-

tivo, può significativamente contribuire al contenimento dei consumi di energia e delle emissioni di gas serra del sistema Italia;

il pacchetto clima energia al 2030, pur ancora non sufficiente a garantire il raggiungimento degli obiettivi di contenimento del riscaldamento globale sottoscritti con l'accordo di Parigi, va nella direzione giusta, indicata anche dalla *Roadmap* al 2050 adottata dalla Commissione europea nel dicembre del 2011 che prevede riduzioni delle emissioni tra l'80 e il 95 per cento rispetto ai livelli del 1990,

considerato infine che:

la programmazione energetica nazionale è chiamata a delineare le misure nazionali necessarie a rispettare gli impegni presi a livello internazionale mettendo al centro efficienza energetica e sviluppo delle rinnovabili, adeguamento delle reti di distribuzione e innovazione, con l'efficacia e l'orizzonte temporale adeguato;

la SEN dovrà promuovere altresì innovazioni tecnologiche, organizzative e territoriali, con un approccio integrato e sinergico, all'interno dei principali assi del sistema italiano quali l'agricoltura, l'industria, le infrastrutture, i centri urbani, la gestione del patrimonio forestale ed il territorio;

a tali obiettivi deve rispondere una revisione della SEN tale da configurare all'interno di una strategia climatica complessiva del Paese e con una ampia partecipazione e condivisione;

le modalità per l'elaborazione della nuova SEN adottate nei diversi Paesi dell'Unione europea offrono diverse alternative per la scelta del percorso da seguire, consentendo una scelta che contenga i tempi ma allarghi il processo partecipativo, raccogliendo indicazioni e proposte da diversi soggetti e portatori di interesse privati e pubblici;

è necessario avviare quanto prima un processo partecipativo e consultivo che coinvolga associazioni, rappresentanti del mondo delle imprese, del lavoro e della società civile e che si articoli in due fasi: una prima fase di informazione diffusa sulle problematiche e gli obiettivi della SEN e una seconda fase di proposte operative;

il processo partecipativo dovrà fornire al Governo chiare indicazioni sui percorsi di decarbonizzazione per raggiungere gli obiettivi di lungo termine per il 2050 che potranno trovare compimento solo se gli obiettivi a medio termine saranno rigorosi e audaci: è necessario andare oltre agli attuali *target* fissati per il 2030 con il mero obiettivo del 27 per cento di energia rinnovabile, ma bisogna raggiungere il 40 per cento da fonti di energia rinnovabile,

impegna il Governo:

a promuovere la più ampia partecipazione nel processo di revisione della SEN, in grado di raccogliere proposte ed indirizzi anche da quei soggetti e portatori di interesse privati e pubblici che più di altri sono già impegnati in percorsi di transizione energetica e di decarbonizzazione;

a orientare la revisione della SEN al rispetto degli obiettivi sottoscritti con il citato accordo di Parigi nel 2015 e definiti nel piano operativo alla Conferenza mondiale sul clima di Marrakech, avendo come orizzonte temporale il 2050 e le indicazioni operative il 2030;

a rendere la SEN coerente con la Strategia di sviluppo a basse emissioni di carbonio e con la Strategia nazionale di sviluppo sostenibile, nel quadro di un impegno alla definizione di una strategia climatica nazionale;

a definire gli obiettivi e le azioni settoriali coerenti con il quadro strategico complessivo, massimizzando le reciproche sinergie;

a prevedere la revisione del sistema di *governance* nel settore energetico, individuando un soggetto unico in grado di coordinare e semplificare l'insieme delle azioni e delle misure già previste nell'ambito dell'attività dei vari Ministeri coinvolti, nonché di altri enti pubblici, al fine di rendere più efficace e produttiva la realizzazione delle diverse azioni;

a promuovere la ricerca, le innovazioni tecnologiche nei diversi ambiti indicati e sostenere l'applicazione e lo sviluppo di nuove tecnologie nel settore delle fonti energetiche rinnovabili, dei sistemi di accumulo e di distribuzione nel settore dell'efficientamento energetico;

a definire politiche di decarbonizzazione rafforzate, supportate anche da un'adeguata e coerente fiscalità ambientale, per rendere più convenienti le fonti rinnovabili con incentivi impliciti ai combustibili alternativi e all'efficienza, in grado di sostenere il raggiungimento degli obiettivi europei sull'economia circolare, di rilanciare il sistema degli ETS (*emission trading system*), rivedendo il sistema delle accise sulla base delle emissioni di CO₂;

a sostenere nella pianificazione delle infrastrutture strategiche del Paese misure di mitigazione ambientale e di riforestazione per contribuire, come già accade nelle strategie energetiche di altri Stati membri della Unione europea, alla riduzione e alla cattura della CO₂;

a promuovere e sostenere l'adozione di misure, sostegni e incentivi che contengano e riducano fortemente le emissioni di inquinanti – industriali, dei veicoli stradali e degli impianti di riscaldamento civili – ai fini del miglioramento della qualità dell'aria, soprattutto nel bacino padano, nonché in tutte le altre aree del Paese gravate da situazioni di criticità – ad esempio, le aree di Brindisi e Taranto.