

Roma, lì 30 luglio 2024

Alla
Commissione Europea
Directorate General for internal market, Industry,
Entrepreneurship and SMEs,
Unit B2 – Prevention of Technical Barriers
Rue de la Loi 200
B-1040 Brussels

Oggetto: Osservazioni alla Notifica n. TRIS 2024/0269/IT (Italy) in merito alla “Proposta di modifica al regolamento sulla qualità dell'aria del Comune di Milano” - <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/en/notification/25901>

AIEL è l'Associazione delle imprese che operano lungo la filiera legno-energia: con oltre 500 soci tra produttori, distributori, costruttori di tecnologia e progettisti, da oltre venti anni si occupa di promuovere la corretta e sostenibile valorizzazione energetica dei biocombustibili di origine agricola e forestale.

La filiera legno-energia conta oltre 14.000 imprese, di cui 6.500 imprese forestali, superando i 72.000 addetti e producendo un fatturato complessivo di più di 4 miliardi di euro. L'Italia ha un ruolo di leader in questa filiera: circa il 70% dei generatori di calore domestici venduti in Europa sono prodotti completamente nel nostro Paese: dalla progettazione, alla componentistica, fino alla realizzazione dell'apparecchio. Sono prodotti di altissima qualità che riscontrano l'apprezzamento dei consumatori europei, grazie a livelli prestazionali sempre più elevati, frutto dell'impegno delle imprese sul fronte dell'innovazione tecnologica e del design.

Premessa

La scrivente associazione desidera portare all'attenzione della Commissione Europa le proprie osservazioni in merito alla “Proposta di modifica al regolamento sulla qualità dell'aria del Comune di Milano” notificata alla Commissione Europea dal Comune di Milano - Unità Aria e Clima Area Clima ed Energia - Direzione Verde e Ambiente per il tramite del Ministero delle Imprese e del Made In Italy - Dipartimento Mercato e Tutela - Direzione Generale Consumatori e Mercato - Divisione II - Normativa tecnica - Sicurezza e conformità dei prodotti e qualità prodotti, ai sensi dell'art. 5 della Direttiva europea (EU) 2015/1535 - Notification Number: 2024/0269/IT (Italy).

Nello specifico, le osservazioni si riferiscono al divieto di installare, anche in sostituzione, generatori di calore per impianti termici civili o ad essi assimilati aventi potenza termica nominale inferiore a 3 MW, alimentati con gasolio, kerosene ed altri distillati leggeri e medi di petrolio e loro emulsioni, legna da ardere, carbone di legna, biomasse combustibili, biodiesel così come previsto nella proposta di modifica introdotta all'Art.3, Commi 1, 2, 3, 5, del Regolamento. Per i dettagli testuali, le motivazioni tecniche e le indicazioni dei risultati attesi, si rimanda alla Relazione tecnica alla Proposta di Modifica al regolamento sulla qualità dell'aria del Comune di Milano ([link](#)).

Mancato rispetto del principio di proporzionalità richiamato dalla Direttiva 2008/50/CE

Per le ragioni di seguito riportate si ritiene che la Proposta di Modifica del Regolamento della qualità dell'aria del Comune di Milano non rispetti il principio posto in essere dalla Direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa in base al quale “le misure a salvaguardia dell'aria devono essere improntate secondo criteri di efficienza ed efficacia e devono essere proporzionate”.

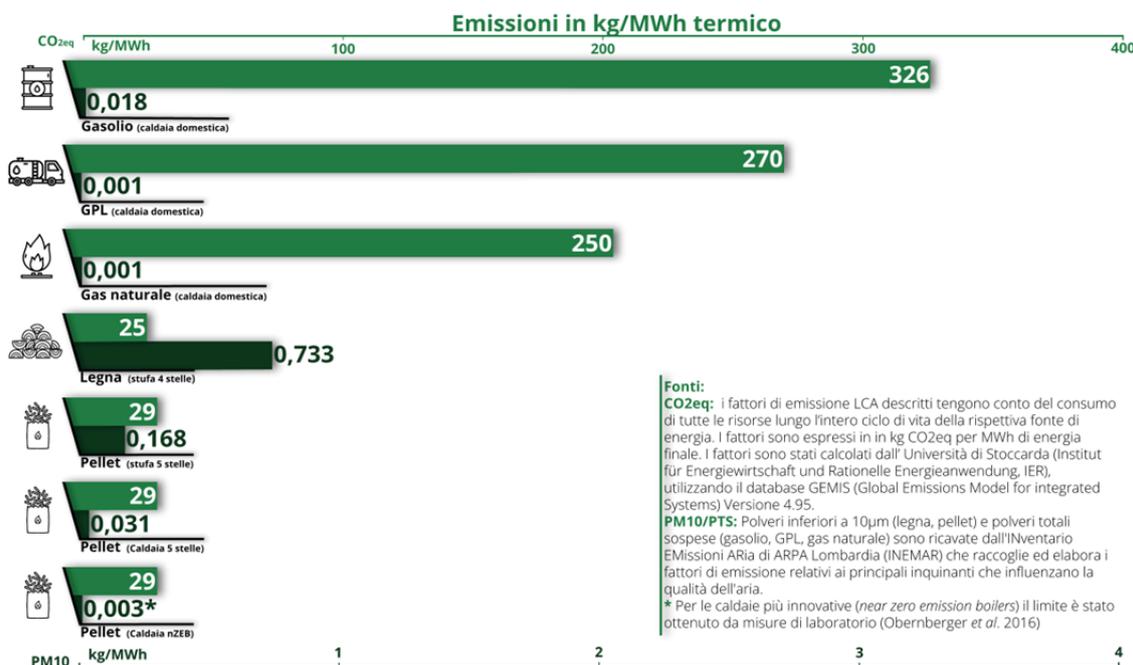
Difetto di proporzionalità, per non aver distinto da un punto di vista tecnologico i tipi di generatori di calore a biomassa e il differente impatto sulla qualità dell'aria

Secondo quanto riferito dalla Proposta di Modifica, i generatori di calore alimentati a biomassa sono presenti in numero limitato sul territorio di Milano, contribuendo per il 5% alle emissioni di PM10 totale (dato dell'anno 2021). A tale proposito si evidenzia che sussiste una grande differenza tra il contributo emissivo degli impianti quali camini aperti e stufe tradizionali (che possono arrivare fino a 860 g/GJ di particolato per un camino aperto) e il contributo emissivo dei generatori classificati 5 stelle ai sensi del DM 186/2017, che sono caratterizzati da emissioni atmosferiche di PM10 pari a 8 - 10 g/GJ (fonte: INEMAR ARPA Lombardia), e i generatori di calore dotati di un sistema di abbattimento delle polveri per i quali le emissioni di particolato atmosferico si attestano attorno a 1 - 2 g/GJ.

Nonostante tale differenza, ampiamente dimostrata dalla lettura tecnico-scientifica e riportata negli inventari ufficiali delle emissioni per la qualità dell'aria, il Comune di Milano ha ritenuto congruo vietare la installazione di tutti i tipi di generatori.

Difetto di proporzionalità, per non aver correttamente comparato il contributo emissivo dei generatori di calore a gas con i generatori di calore a biomassa performanti e dotati di sistema di abbattimento delle polveri

Secondo quanto riferito nella relazione tecnica i generatori di calore alimentati a biomassa legnosa sono caratterizzati da emissioni di polveri sottili nettamente superiori ai generatori alimentati con combustibili gassosi, correttamente funzionanti.



Per una corretta comparazione si rimanda al grafico sovrastante e si evidenzia come il discrimine sia rappresentato dalla tecnologia adottata. Infatti, i generatori di calore a biomassa altamente tecnologici e legati al riscaldamento centralizzato sono caratterizzati da concentrazioni di polveri nei fumi inferiori a 1 mg/m³ (pari a 0,003 kg/MWh) ossia inferiori alla soglia emissiva attribuita dal Comune di Milano agli impianti a gas.

Difetto di proporzionalità ed efficacia per non aver opportunamente menzionato l'esistenza di una normativa sovraordinata e già in vigore, ossia la DGR 5360 del 10.10.2021 di Regione Lombardia

Il Comune di Milano ritiene di vietare l'installazione di tutti i tipi di generatori, anche quelli performanti dotati di sistema di abbattimento fumi, poiché "al momento la normativa sovraordinata non ne impone l'adozione". A tale proposito si evidenzia che la vigente DGR 5360 di Regione Lombardia dispone specifiche misure per l'installazione e la condizione degli impianti termici a biomassa riportando che per

l'installazione di nuovi impianti con potenza al focolare superiore a 35 kW, nei comuni sotto i 300 m s.l.m., a decorrere dal 15.10.2022, vigono le seguenti regole:

- i generatori dovranno essere classificati con almeno 4 stelle ed avere emissioni di PP non superiori a 15 mg/Nm³ ed emissioni di COT non superiori a 35 mg/Nm³, come da certificazione rilasciata ai sensi del D.M. 186/2017¹. I requisiti di cui sopra, per i generatori con potenza superiore a 500 kW, dovranno essere dimostrati mediante certificazione del produttore, nella quale dovrà essere indicato il tipo di combustibile utilizzato. Le emissioni in atmosfera dovranno essere certificate da un laboratorio accreditato secondo la norma EN ISO/IEC 17025 misurate in sede di impianto, con indicazione del biocombustibile utilizzato”;
- nel caso di installazione di impianti a biomassa in sostituzione di impianti alimentati a metano, GPL o altra risorsa energetica che non sia la biomassa legnosa, i generatori devono avere i seguenti requisiti:
 - certificazione di conformità alla norma UNI EN 303-5 o alla norma UNI EN 14785;
 - classificazione 5 stelle ai sensi del D.M. 186/2017 con emissioni di PP non superiori a 5 mg/Nm³ e di COT non superiori a 2 mg/Nm³; il rendimento termico utile dovrà essere attestato da una dichiarazione del produttore del generatore, con indicato il tipo di combustibile utilizzato;
 - alimentazione automatica;
 - installazione di un sistema di filtrazione, integrato o esterno al corpo caldaia, anche a condensazione. Il rapporto tra le ore di funzionamento del filtro e le ore di funzionamento della caldaia non deve essere inferiore al 90%. Il responsabile dell'impianto deve conservare i dati relativi alle ore di funzionamento del sistema filtro e del generatore, registrati dai sistemi di regolazione e controllo, e metterli a disposizione dell'Autorità competente, in caso di ispezione o accertamento;
 - per le caldaie con potenza inferiore o uguale a 500 kW, installazione di un sistema di accumulo termico non inferiore a 20 l/kW, per garantire un'adeguata funzione di compensazione di carico, con l'obiettivo di minimizzare i cicli di accensione e spegnimento, secondo quanto indicato dal progettista, sulla base dell'analisi del sistema edificio-impianto. Per le caldaie con potenza superiore a 500 kW, nel caso in cui l'installazione del sistema di accumulo non sia tecnicamente fattibile, i fattori limitativi dovranno essere opportunamente evidenziati nella relazione tecnica di progetto.

Inoltre, la normativa regionale fissa gli stessi limiti emissivi di particolato per gli impianti a gas e per gli impianti a biomassa, pari a 5 mg/Nm³. Infatti, si evidenzia che con la D.d.s. 28 novembre 2019 n. 17322 la D.G. Ambiente e clima di Regione Lombardia ha provveduto all'approvazione di una serie di allegati in attuazione della DGR 11 dicembre 2018 - n. XI/983 per la disciplina delle attività cosiddette in deroga ai sensi dell'art. 272, commi 2 e 3, del D.lgs. n. 152/06 «Norme in materia ambientale». In particolare, l'Allegato n. 41, Parte A, paragrafo A.1.1, dispone, con riferimento alle caldaie alimentate con combustibili fossili gassosi e liquidi un limite emissivo, in termini di polveri sottili, pari appunto a 5 mg/Nm³.

Difetto di proporzionalità ed efficacia rispetto al risultato di riduzione emissiva atteso

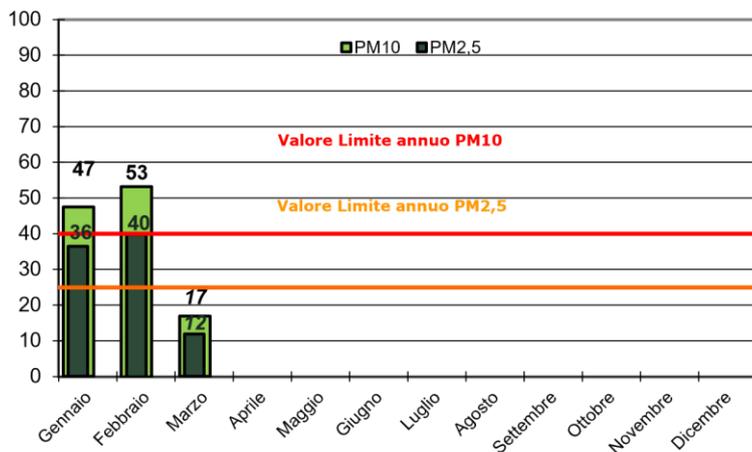
Il Comune ritiene che la proposta di regolamentazione degli impianti termici civili consentirà una riduzione complessiva delle emissioni di PM10 pari ad almeno 23 t/anno e delle emissioni di NOx pari a 15 t/anno, rispettivamente pari al 4% e allo 0,3% delle emissioni totali annue del Comune di Milano.

Appare evidente che, data l'esiguità delle installazioni a biomassa nel Comune di Milano, i risultati di riduzione attesi siano irrilevanti e totalmente imputabili alle emissioni riferibili agli impianti a metano che rappresentano la quota preponderante dei sistemi di riscaldamento installati.

Nel Rapporto giornaliero sulla qualità dell'aria pubblicato da AMAT, l'Agenzia Mobilità Ambiente del Territorio di Milano, emerge infatti che la concentrazione di particolato atmosferico nel Comune di Milano diminuisce a seguito dello spegnimento degli impianti termici per il riscaldamento residenziale che, come è noto, avviene al termine della stagione termica da aprile in poi.

¹ Tabella 1 Allegato 1 D.M. 186/2017 ([link](#))

PM10 e PM2,5: concentrazione media mensile ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)



Valore Limite ($\mu\text{g}/\text{m}^3$):	40	25
Media 2021:	31	22
Media 2022:	35	23
Media 2023:	28	18
Media mobile attuale (dal 14/03/2023 al 13/03/2024):	29	19
Media anno 2024 parziale (dal 01/01/2024 al 13/03/2024):	44	33
Numero superamenti 2024	32	

NB: I dati del mese corrente sono parziali

Difetto di proporzionalità ed efficacia in termini di logistica e traffico stradale

Il Comune di Milano ritiene che la limitazione all'utilizzo di combustibili solidi per riscaldamento diminuisca le emissioni da traffico stradale: “favorendo l'uso di combustibili approvvigionati via tubazioni o prodotti in loco”. Nel dettaglio, il Comune dichiara che “si può stimare che per l'approvvigionamento annuale del combustibile per gli impianti termici di Milano a gasolio o a biomassa sia necessario percorrere in città all'incirca tra 60.000 e 90.000 km/anno con autocarri e tra 10.000 e 30.000 km/anno con autoveicoli leggeri, a cui corrisponderebbero meno di 0,1 tonnellate/anno sia di PM10 che di NOx, purché utilizzati autoveicoli di classe emissiva Euro 6”. Tale stima si basa, tuttavia, su assunzioni che non tengono conto della corretta logistica del conferimento dei biocombustibili legnosi. In primo luogo, il dato è aggregato per impianti a gasolio e biomassa, inoltre si omette che in base ai dati CURIT gli impianti a biomassa centralizzati di potenza superiore a 35 KW censiti nel comune di Milano sono 49 e hanno una potenza media di 154,20 kW. Per impianti di tali dimensioni è possibile prevedere non più di 4,8 consegne /anno e i chilometri realmente percorsi possono essere stimati in 6.000 km/anno.

Difetto di coerenza rispetto alle Direttive europee sovraordinate e finalizzate alla decarbonizzazione dei consumi Europea

Considerate le politiche europee e globali in tema di governance dell'energia, le misure di riduzione delle emissioni atmosferiche degli inquinanti locali prodotte dagli impianti di combustione domestica devono confrontarsi con gli indirizzi in tema di cambiamenti climatici in maniera sempre più stringente. La norma introdotta deve quindi necessariamente essere coerente con il quadro degli indirizzi sovraordinati indicati nelle principali direttive e in linea con gli obiettivi europei in tema di riduzione delle emissioni di gas clima alteranti.

Nella pratica, tuttavia, la proposta di modifica del Piano prevede la sostituzione di fonti rinnovabili con fonti non rinnovabili, citando testualmente, la: “trasformazione degli impianti termici a biomassa in gas metano con caldaie a condensazione (come opzione minima di conversione)”. Tale misura è assolutamente incoerente, sia con la normativa sovraordinata in tema di riduzione dei gas clima alteranti sia con gli obiettivi di riduzione della dipendenza energetica europea dal gas naturale.

Conclusioni

Tutto ciò premesso si ritiene che la Proposta di modifica al regolamento sulla qualità dell'aria del Comune di Milano imponga delle misure non adeguate sul piano dell'efficacia e in contrasto con la normativa sovraordinata. Inoltre, il progetto di regola tecnica crea delle barriere alla libera circolazione delle merci e alla libera prestazione dei servizi.

AIEL Associazione Italiana Energie Agroforestali

Sede legale: Via M. Fortuny, 20 – 00196 Roma

Sede operativa: V.le Dell'Università, 14 – 35020 Legnaro (PD)

P. IVA 07091431002 – C.F. 97227960586

www.aielenergia.it



Al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi indicati nel Piano si propone che le misure legate all'installazione e all'esercizio degli impianti temici del Comune di Milano siano in linea con quanto riportato dalla DGR 5360/2021 di Regione Lombardia.

A tale proposito si richiede un pronunciamento da parte della Commissione europea.