

PROPOSTA DI PIANO NAZIONALE INTEGRATO PER L'ENERGIA E IL CLIMA

Ministero dello Sviluppo Economico

Italia

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

31/12/2018

Contributi e Osservazioni di GBC Italia al documento di consultazione pubblica



Green Building Council Italia

Commenti GBC Italia PNIEC.docx

REV 00 – 03.05.2019





Sommario

1. Sintesi	3
2. Quesiti del Ministero	4
2.1. Decarbonizzazione	4
2.1.1. FER elettriche distribuite	4
2.1.2. FER elettriche grandi impianti	5
2.1.3. Misure di integrazione delle FER nei territori e per l'accettazione pubblica	5
2.1.4. FER Trasporti	6
2.2. EFFICIENZA ENERGETICA E FER Termiche	6
2.2.1. FER Termiche ed Efficienza Energetica	6
2.2.1. Trasporti ed Emissioni	9
2.3. Sicurezza energetica	10
2.3.1. Sicurezza e infrastrutture	10
2.4. Mercato interno dell'energia	10
2.4.1. Trasparenza e competitività del mercato, tutela dei consumatori	10
3. Il ruolo di GBC ITALIA	12



1. Sintesi

Nel presente fascicolo riassumiamo le osservazioni alla *PROPOSTA DI PIANO NAZIONALE INTEGRATO PER L'ENERGIA E IL CLIMA* con particolare riferimento al **settore delle costruzioni**, nel quale Green Building Council rappresenta l'associazione di riferimento per lo sviluppo dell'edilizia sostenibile.

In generale riteniamo che il PNIEC non risponda adeguatamente alle esigenze della transizione energetica in quanto si colloca entro un orizzonte temporale troppo breve e fissa obiettivi ormai superati dai più recenti orientamenti comunitari.



2. Quesiti del Ministero

Qui di seguito sono riportate le risposte di Green Building Council Italia, redatte sulla base dell'analisi dei contributi ricevuti dai soci, alle domande che lo stesso Ministero dell'Ambiente a posto a base della consultazione pubblica del documento.

2.1. Decarbonizzazione

2.1.1. FER elettriche distribuite

D1: Con quali misure aggiuntive si può sostenere la diffusione dell'autoconsumo di energia e le comunità dell'energia rinnovabile, anche con sistemi di accumulo distribuito?

Il termine "comunità" presuppone la condivisione dell'energia rinnovabile. Per questo è fondamentale che venga introdotto il concetto di pianificazione e bilancio energetico su scala quartiere/distretto. Solo rendendo disponibile agli edifici dello stesso distretto l'energia in eccedenza prodotta da un altro edificio sarà possibile favorire l'autoconsumo di energia prodotta da fonte rinnovabile nei contesti urbani complessi.

A livello di singolo edificio è inoltre fondamentale che sia introdotta la possibilità di disporre di un unico contatore condominiale dell'energia elettrica e di ricontabilizzazione interna delle singole utenze, come già avviene per i servizi idrico e calore. In questo modo si renderebbe più semplice l'installazione di produzione da fonte rinnovabile a servizio dell'intero condomini

D2: Quali misure ritenete più opportuno implementare per favorire l'integrazione delle rinnovabili negli edifici nuovi ed esistenti? E quali ritenete attualmente le principali barriere all'integrazione delle rinnovabili negli edifici?

Con riferimento agli obblighi progressivamente crescenti per le FER elettriche (ma ciò vale anche per le FER termiche), occorre tenere in considerazione i vincoli tecnici ineliminabili alla fattibilità della loro implementazione negli immobili esistenti

Importante evitare che requisiti minimi eccessivamente ambiziosi pongano ostacoli insormontabili alla diffusione delle riqualificazioni importanti. L'applicazione di criteri di neutralità tecnologica e di flessibilità in relazione ai vincoli ineliminabili negli immobili agevolerebbe l'individuazione delle soluzioni migliori (sotto il profilo tecnico ed economico) in relazione ai singoli edifici.

L'aspetto è oltremodo delicato, dato il ruolo imprescindibile della diffusione delle FER per la completa decarbonizzazione dell'edilizia, ma giova considerare che, seguendo l'ordine corretto degli interventi la loro installazione dovrebbe avvenire dopo le attività finalizzate alla minimizzazione dei fabbisogni e alla massimizzazione dell'efficienza energetica, e che "Installazione delle FER si adatta agevolmente alla modalità di trasformazione per fasi degli edifici in NZEB.

Ciò premesso, la massima diffusione delle FER potrà essere stimolata attraverso:

1. una robusta incentivazione condizionata al rispetto dell'ordine di esecuzione degli interventi di riqualificazione;
2. il sostegno alla ricerca e allo sviluppo, confidando che i vincoli potranno essere mitigati o superati dal progresso tecnologico

D3: Avete proposte concrete e non onerose per i consumatori per salvaguardare il parco installato di impianti distribuiti?

--



D4: Altri commenti e proposte

Definizione di edificio ad energia zero che comprenda la copertura del fabbisogno di energia dell'edificio mediante l'acquisto di energia prodotta da fonte rinnovabile fuori sito (energia verde), mediante un contratto di fornitura certificata di energia prodotta da fonti rinnovabili. (come ad esempio certificazioni *Renewable Energy Certificate System (RECS)* e *Garanzia di Origine (GO)* rilasciate dal Gestore Servizi Energetici (GSE)).

2.1.2. FER elettriche grandi impianti

D5: Pompaggi, elettrochimico, integrazione sistema elettrico-gas: quali opzioni privilegiare e per quali utilizzi, e quali modelli ed eventuali strumenti di sostegno?

--

D6: Come migliorare l'accettazione sociale degli impianti a fonti rinnovabili?

--

D7: Avete proposte, compatibili con le regole europee, per facilitare le autorizzazioni di impianti nuovi o oggetto di integrale ricostruzione?

--

D8: Cosa concretamente si può prevedere nel piano, alla luce delle recenti norme sulle concessioni idro (DL semplificazioni), per salvaguardare e, se possibile, incrementare la produzione da impianti idro esistenti?

--

D9: Avete proposte concrete e non onerose per i consumatori per salvaguardare il parco installato di grandi impianti?

--

D10: Quali misure regolatorie ritenete necessario implementare per promuovere l'utilizzo dei PPA tra soggetti privati? Ritenete utile una piattaforma di registrazione trasparente di incontro di domanda e offerta?

--

D11: Altri commenti e proposte

--

2.1.3. Misure di integrazione delle FER nei territori e per l'accettazione pubblica

D12: In che forme pensate la popolazione possa partecipare attivamente in maniera efficace alle fasi decisionali al fine di migliorare l'accettabilità sociale di un impianto o di un'infrastruttura?

--

D13: Come valutate le ipotesi di ripartire gli obiettivi tra le regioni e di individuare, in ciascuna regione, le aree idonee per gli impianti a fonti rinnovabili?

--



D14: Ritenete che gli attuali processi di autorizzazione degli impianti e delle infrastrutture tengano in debita considerazione gli aspetti legati all'accettazione sociale delle opere?

--

D15: Elencare suggerimenti per semplificare iter autorizzativi per rifacimenti di impianti esistenti e per l'installazione di impianti nuovi.

--

D16: Altri commenti e proposte

--

2.1.4. FER Trasporti

D17: Pensate che sia opportuno e funzionale allo sviluppo tecnologico ed industriale dell'Italia la previsione, a partire dal 2023, che i soggetti che immettono in consumo carburanti fossili, abbiano un obbligo di immissione in consumo di biocarburanti, differenziato tra quelli che si miscelano alla benzina e quelli che si miscelano al gasolio?

--

D18: Ritenete che i biocarburanti da miscelare al carburante per aviazione (Bio-Jet fuel) possano avere uno sviluppo accelerato e quindi fornire un contributo al raggiungimento del sub-target delle rinnovabili nei trasporti?

--

D19: Pensate che l'idrogeno prodotto da fonti rinnovabili, entro il 2030, possa avere un ruolo sia impiegato direttamente che tramite l'immissione nella rete del gas naturale? Se sì, quali le priorità di uso più promettenti?

--

D20: Altri commenti e proposte

--

2.2. EFFICIENZA ENERGETICA E FER Termiche

2.2.1. FER Termiche ed Efficienza Energetica

D21: Ritenete sufficienti ed efficaci gli strumenti di supporto e le misure proposte per il raggiungimento degli obiettivi del Piano?

In generale, il PNIEC non sembra rispondere adeguatamente alle esigenze della transizione energetica in quanto si colloca entro un orizzonte temporale troppo breve e fissa obiettivi ormai superati dai più recenti orientamenti comunitari.

Riepiloghiamo qui di seguito sinteticamente le osservazioni e i suggerimenti che a nostro parere nel PNIEC dovrebbero essere tenuti in considerazione

Relativamente all'impostazione generale del Piano e agli obiettivi generali e settoriali:

1. Il PNIEC (che ha estensione temporale decennale, dal 2021 al 2030) dovrebbe essere collocato all'interno di una Strategia a lungo termine estesa, coerentemente con quella comunitaria, al 2050. La strategia a lungo termine dovrebbe essere sviluppata in coerenza con la nuova Visione strategica europea a lungo termine (opportunamente contestualizzata nella situazione di partenza italiana), che è orientata sull'obiettivo nella neutralità carbonica.



2. Dovrebbe essere istituito un sistema affidabile di monitoraggio dei risultati globali e settoriali raggiunti nel tempo, in grado di alimentare un meccanismo di retroazione tempestivo sugli obiettivi a breve/medio termine e sulle misure di stimolo.
3. L'obiettivo prioritario della neutralità carbonica dovrebbe essere posto in massima evidenza nel PNIEC e dovrebbe fungere da guida nella fissazione degli obiettivi generali e settoriali di medio periodo e nella pianificazione delle misure di stimolo.
4. In particolare, dovrebbe essere corretta l'impostazione, contenuta nella Proposta di PNIEC, in base alla quale gli obiettivi settoriali e le misure specifiche sono dimensionati in funzione della riduzione obbligatoria dei consumi (ai sensi della EED) e non dell'obiettivo generale del Piano stesso.
5. Tutto ciò premesso, la congruità delle misure previste nel Piano appare critica e deve essere fatto ogni sforzo di ottimizzazione, non sembrando sufficiente l'impostazione di sostanziale continuità con il passato che il Piano pare affermare.
6. Con particolare riferimento al settore degli edifici, l'obiettivo di riduzione dei consumi assegnato al settore residenziale dovrebbe essere coordinato con la Strategia di ristrutturazione del parco nazionale immobiliare, oggi ancora non definita. Questa dovrebbe includere la pianificazione quantificata della riqualificazione dello stock di edilizia sociale pubblica.
7. In ogni caso, l'obiettivo fissato dal PNIEC relativo al settore degli edifici sembra distante da quello suggerito dagli scenari di decarbonizzazione considerati nella Visione strategica di lungo periodo. Di conseguenza, le relative misure di stimolo devono essere opportunamente rafforzate, attuate con rigore e attentamente monitorate.

Relativamente alle misure di stimolo è opportuno, in generale:

1. Mettere a confronto la prestazione passata delle misure di promozione con quella prevista per il futuro e migliorare la trasparenza del sistema di rendicontazione dei risultati, al fine di governare più efficacemente eventuali scostamenti dalla traiettoria.
2. Riordinare il sistema degli incentivi applicando un criterio di flessibilità (la legge fissi gli obiettivi generali, i decreti definiscano i dettagli), rimuovendo gli effetti distorsivi causati dalla concorrenza di più misure di incentivazione mal coordinate.
3. Stabilizzare i sistemi di incentivazione nel lungo periodo, coerentemente con l'orizzonte temporale del Piano e nel quadro della Strategia di ristrutturazione di lungo periodo.
4. Assicurare la stabilità delle norme e il divieto di provvedimenti retroattivi, che compromettono la fiducia degli investitori.
5. Massimizzare l'addizionalità delle misure di stimolo (ottimizzando il loro impatto sul bilancio pubblico), rimuovendo efficacemente le barriere che ostacolano gli interventi.

Il meccanismo delle detrazioni fiscali coniugato con la facoltà di cessione dei crediti d'imposta appare come il più efficace, tra quelli sinora sperimentati, a superare gli ostacoli economici e finanziari, e risulta tanto più sostenibile, sotto il profilo dell'impatto sul bilancio pubblico, quanto più è pronunciata la sua addizionalità.

Per questo motivo deve essere massimizzata la sua capacità di orientare le scelte dei cittadini, premiando in misura maggiore (attraverso la modulazione di intensità, durata, cedibilità, accesso al fondo di garanzia) gli interventi che più rispondono all'interesse pubblico, definiti secondo criteri facilmente apprezzabili dai cittadini (integrazione degli interventi, profondità, corretto ordine di esecuzione) e derogabili solo in caso di comprovata impossibilità tecnica, e che meno sono realizzati spontaneamente dalla popolazione.

Per massimizzare la capacità di stimolo degli incentivi e la velocità nel perseguimento degli obiettivi, oltre che la loro capacità espansiva economica e occupazionale, sarebbe utile:



1. Ammettere tra le spese incentivabili, alle migliori condizioni riservate agli interventi di efficientamento energetico, anche quelle aventi altre finalità ritenute meritevoli di promozione, se realizzate contestualmente (es. diffusione delle infrastrutture di ricarica private, installazione di ogni tipo di FER, miglioramento delle condizioni di sicurezza o delle condizioni di salubrità, ecc.).
2. Abbandonare ogni criterio restrittivo riguardante i requisiti oggettivi e soggettivi di accesso agli incentivi, ammettendo alla misura le categorie di soggetti a cui attualmente essa è preclusa.
3. Per gli immobili appartenenti ai soggetti imprenditoriali, introdurre requisiti di integrazione degli interventi (deep renovation) più rigorosi rispetto a quelli vigenti per la categoria residenziale.
4. Fissare massimali di spesa complessiva congrui in relazione alle caratteristiche specifiche delle varie categorie di edifici.

Con riferimento al Conto Termico, si deve osservare che il suo uso estensivo (a sostegno per esempio, come suggerito nel Piano, del settore terziario) porrebbe maggiori problemi di sostenibilità se posto a carico della fiscalità generale, o di accettabilità sociale se posto a carico della bolletta del gas come nello schema attuale. Quest'ultimo problema potrebbe essere mitigato limitando gli incrementi tariffari ai soli settori che beneficiano degli incentivi, esentando in ogni caso le utenze delle famiglie.

D22: Quali ritenete essere le principali barriere da affrontare nei prossimi anni per la capillare diffusione di interventi di efficientamento energetico nel settore edilizio e come affrontarle?

Le barriere economiche e finanziarie possono essere superate con incentivi simili a quelli attualmente vigenti, ottimizzati con gli aggiustamenti suggeriti alla precedente risposta D21. Compatibilmente con le regole comunitarie, la cessione dei crediti d'imposta direttamente ai soggetti finanziatori renderebbe più semplice e meno oneroso il meccanismo di stimolo.

Le barriere informative e culturali saranno superate con il coinvolgimento sempre più pervasivo di tutte le categorie di soggetti e, in particolare, dei corpi intermedi che li rappresentano. L'incentivazione delle attività di diagnosi energetica può essere molto utile per far maturare, nel giro di qualche anno, la consapevolezza dell'utilità degli interventi di riqualificazione energetica.

La separazione degli interessi tra i proprietari e gli utenti degli edifici può essere superata defiscalizzando i proventi da locazione degli immobili assoggettati a riqualificazione energetica profonda.

Un ruolo fondamentale può essere assunto dagli Enti locali, che dovrebbero svolgere funzioni di orientamento, esempio, controllo e sanzionamento delle attività che si svolgono sul proprio territorio, al fine di sfruttare al massimo le "finestre di opportunità". Le modalità di collaborazione tra i vari livelli della PA. dovrebbero essere approfondite, attuando criteri di burden sharing e modalità premiali a favore dell'atteggiamento attivo e responsabile degli Enti locali.

D23: Quali canali di informazione ritenete più efficaci per informare e formare i cittadini e imprese sui possibili interventi di efficienza energetica, la loro convenienza e gli strumenti di supporto a disposizione?

--

D24: Ritenete il meccanismo dei Certificati Bianchi ancora efficace per garantire risparmi necessari nei settori del terziario e dei trasporti? Se sì, ritenete necessari cambiamenti, e quali? Se no, quali strumenti ritereste più efficaci?

--



D25: Ritenete il Fondo Nazionale per l'Efficienza energetica uno strumento adeguato a rispondere alle difficoltà di finanziamento degli investimenti in efficienza energetica?

L'efficacia della funzione di stimolo del Fondo potrebbe essere massimizzata destinandolo integralmente alla concessione di garanzie sui finanziamenti delle iniziative per l'efficienza energetica, evitando le limitazioni attualmente fissate sul tipo di spese finanziabili.

D26: Altri commenti e proposte

Con riferimento particolare al settore degli edifici si dovrebbe considerare, in via generale, che la riqualificazione dell'involucro rappresenta un momento chiave (trigger point) nella vita dell'edificio, che si verifica una volta ogni molte decine di anni e che deve essere sistematicamente sfruttato come "finestra di opportunità" per realizzare un piano vasto e capillare di aggiornamento del parco edilizio regionale e nazionale. Trascurare di massimizzare le opportunità offerte da questi momenti equivale a perdere occasioni e rallentare il processo di trasformazione.

La riqualificazione energetica degli edifici dovrebbe essere indirizzata verso una più profonda trasformazione dell'intero patrimonio immobiliare del paese mediante:

- l'incentivazione della deep-renovation che integri gli interventi energetici con quelli strutturali e di salubrità degli ambienti;
- l'innovazione del settore mediante l'industrializzazione della riqualificazione edilizia e la conseguente riduzione dei tempi e costi degli interventi.

E' quindi auspicata la definizione di una roadmap di rinnovamento degli edifici che attribuisca un adeguato peso e stimolo all'innovazione del settore dell'edilizia, elemento fondamentale per accelerare il passaggio ad interventi di riqualificazione su interi edifici, abbinati a misure antisismiche e di miglioramento della salubrità degli spazi abitati.

Le misure del Piano dovrebbero poi realizzare un sistema di azioni mutualmente stimolanti, coerentemente orientate verso gli obiettivi fissati: incentivi economici all'azione e disincentivi all'inazione; eliminazione di sussidi ambientalmente dannosi con riallocazione in altrettanti sussidi a favore della transizione energetica; attività di sensibilizzazione, controllo e sanzione; aggiustamento dinamico (nel medio periodo) di requisiti, soglie di accesso, intensità di incentivazione e massimali in funzione della maturazione della propensione agli investimenti e del progresso tecnologico.

2.2.1. Trasporti ed Emissioni

D27: Quali misure di stimolo ritenete necessarie per rinnovare il parco veicolare privato circolante al fine di eliminare le motorizzazioni più antiquate? Reputate efficaci le misure regolatorie attualmente in vigore e previste a livello nazionale e locale?

--

D28: Ritenete sufficienti le misure finalizzate allo shift modale nell'ambito del trasporto delle merci su ferro e per via marittima inserite nel Piano?

--

D29: Quali misure ritenete prioritarie per incentivare l'utilizzo del TPL e la riduzione del ricorso alla mobilità privata?

--

D30: Altri commenti e proposte

--



2.3. Sicurezza energetica

2.3.1. Sicurezza e infrastrutture

D31: Come valutate le proposte del piano sulla sicurezza dell'approvvigionamento gas?

--

D32: Ritenete sufficienti le proposte del piano sulle infrastrutture dei prodotti petroliferi?

--

D33: Pensate che sia corretto l'approccio verso l'elettrificazione dei consumi?

L'elettrificazione dei consumi è sicuramente una strada da percorrere in quanto consente di sfruttare l'energia elettrica prodotta da fonte rinnovabile che risulta spesso di più facile trasporto e stoccaggio di quella termica. Nei grossi centri urbani è peraltro difficile ipotizzare l'elettrificazione completa ma piuttosto è opportuno creare processi di pianificazione energetica su scala distretto e città che consentano la sinergia delle diverse fonti rinnovabili (solare termico e fotovoltaico, biomassa, eolico).

Per i grandi centri urbani possono svolgere un importante ruolo anche i sistemi di teleriscaldamento di distretto con produzione di calore ibrida (biomassa e pompa di calore) ed i relativi sistemi di accumulo termico.

D34: Quali infrastrutture e misure ritenete prioritarie sviluppare per garantire il phase out della produzione elettrica dal carbone entro il 2025 garantendo la sicurezza della fornitura in tutto il territorio nazionale?

--

D35: Che opinioni avete sulle misure proposte per incrementare la flessibilità e sicurezza del sistema elettrico?

--

D36: Pensate che lo sviluppo del mercato della capacità sia uno strumento sufficiente per garantire l'adeguatezza del sistema al crescere della generazione da fonti rinnovabili?

--

D37: Il crescere della generazione distribuita in media e bassa tensione e l'evoluzione del ruolo del consumatore in prosumer richiederanno modifiche all'attuale assetto dei ruoli nel sistema di trasmissione/distribuzione? Se sì, quali?

--

D38: Altri commenti e proposte

--

2.4. Mercato interno dell'energia

2.4.1. Trasparenza e competitività del mercato, tutela dei consumatori

D39: Ritenete le misure proposte sufficienti a stimolare la partecipazione attiva al mercato elettrico di tutti i soggetti potenzialmente produttori che oggi non vi prendono parte? In quali forme ritenete possibile ed efficace la partecipazione al mercato dei privati cittadini?

--



D40: Ritenete che le misure di contrasto e prevenzione della povertà energetica inserite nel piano siano sufficienti per contrastare tale fenomeno? Avete ulteriori proposte?

--

D41: La diffusione delle fonti rinnovabili richiederà crescenti capacità di accumulo: quali altre opzioni, oltre pompaggi ed elettrochimico?

Nell'evoluzione delle reti di teleriscaldamento a servizio di quartieri/distretti rende di sicuro interesse la sperimentazione di accumuli termici di grandi dimensioni, anche mediante l'utilizzo di materiali innovativi a cambiamento di fase.

D42: Con quali modalità ritenete sia preferibile promuovere gli accumuli distribuiti e centralizzati?

--

D43: Altri commenti e proposte

--

D44: Quali strumenti di mercato ritenete più efficaci per supportare la crescita della generazione da fonti rinnovabili senza aggravio per gli oneri di sistema a carico di cittadini e imprese?

--

D45: Quali misure ritenete necessario rinforzare in vista della completa liberalizzazione dei mercati retail del settore elettrico e gas per garantire la corretta informazione dei consumatori e la protezione da comportamenti speculativi?

--

D46: Altri commenti e proposte.

--



3. Il ruolo di GBC ITALIA

Il Green Building Council Italia ritiene che la **certificazione energetico-ambientale** può aiutare la spinta dei processi circolari in edilizia. Sono diversi i sistemi di certificazione volontari che spingono l'attenzione della progettazione edilizia verso l'uso e riuso razionale delle risorse, ed in particolare l'azzeramento del fabbisogno energetico fossile mediante il riconoscimento dell'elevata efficienza del sistema involucro-impianti, dell'autoproduzione di energia in situ da fonte rinnovabile e dall'acquisto di energia verde certificata

Nel quadro di importante evoluzione ed innovazione, per la decarbonizzazione del costruito, **GBC Italia** conferma quindi la sua disponibilità a partecipare ad eventuali tavoli tecnici per **contribuire allo sviluppo della specifica legislazione nel settore dell'edilizia**, mettendo a disposizione la competenza ed esperienza sviluppata e maturata nell'ambito delle relazioni e progetti internazionali con gli altri GBC con vari obiettivi:

- la creazione di **mutui verdi** per l'edilizia (Energy Efficient Mortgages Action Plan - EeMAP, finanziato dal programma Horizon 2020 della Commissione Europea)
- la definizione di **indicatori comuni europei di efficienza e sostenibilità** degli edifici (Building Level(s) sviluppato dalla DG Environment della Commissione Europea), in coordinamento con gli altri Green Building Council fra Europei.
- la guida alla **decarbonizzazione degli edifici** (Advancing Net Zero, progetto promosso e coordinato dal World Green Building Council)