

INIZIATIVA PARLAMENTARE

presentata nella forma generica da Lorenzo Jelmini e Francesco Maggi per migliorare la pianificazione energetica del territorio

del 18 febbraio 2019

1. Premessa

La pianificazione energetica del territorio ha l'obiettivo di coordinare il consumo di energia, in particolare termica, in considerazione dello sviluppo urbano e strutturale del Comune. Questa si focalizza sulla fornitura di calore tramite reti di teleriscaldamento, sull'impiego di fonti di energia rinnovabile e di calore residuo disponibili a livello locale, nonché sull'efficienza energetica di edifici e impianti. La pianificazione energetica del territorio può essere un elemento di riferimento fondamentale della strategia comunale in ambito di politica energetica e sviluppo territoriale, che integra in un concetto più ampio anche i settori dell'elettricità e della mobilità.

Ricordiamo che la pianificazione energetica del territorio è una base necessaria per ottimizzare e articolare a medio e lungo termine l'approvvigionamento di energia termica di un determinato settore territoriale, ad esempio quello comunale. La possibilità di definire in modo vincolante i principi della politica energetica a livello territoriale rappresenta una premessa fondamentale per allinearsi e concretizzare a livello locale gli obiettivi della Strategia energetica 2050 della Confederazione.

2. La situazione nei Cantoni

In diversi Cantoni della Svizzera la legislazione concede ai comuni la possibilità di integrare nei propri piani regolatori e/o in riferimento a specifiche zone ed edificazioni, criteri da soddisfare relativi all'approvvigionamento energetico, alla quota di energia rinnovabile e/o agli standard di efficienza delle costruzioni più severi di quelli cantonali. Parte di questi elementi possono scaturire dai cosiddetti "Piani energetici comunali" (PECo). Qui di seguito alcuni esempi.

▪ Berna - Loi cantonale sur l'énergie (LCEn)

Per nuovi edifici o trasformazioni che influenzano gli aspetti energetici, i Comuni possono inserire nei loro strumenti di regolamentazione delle costruzioni o nei piani di quartiere obblighi su tipo e percentuale di utilizzo di vettori energetici rinnovabili e allacciamento a teleriscaldamento.

Art. 13 - Plans d'affectation communaux

¹*Les communes peuvent introduire dans leur réglementation fondamentale en matière de construction ou dans leurs plans de quartier, pour tout leur territoire ou une partie de celui-ci, les obligations suivantes:*

- a. en cas de construction d'un bâtiment, ou en cas de transformation ou de changement d'affectation d'un bâtiment qui permette d'avoir une influence sur l'utilisation de l'énergie, utiliser un agent énergétique renouvelable déterminé, ou raccorder le bâtiment à un réseau de distribution de chaleur ou de froid à distance;*
- b. en cas de construction ou d'agrandissement d'un bâtiment, réduire davantage la part des énergies non renouvelables admissibles pour les besoins en chaleur.*

²*Dans les cas où la commune prévoit une obligation de raccordement à un réseau de distribution de chaleur ou de froid à distance, l'entreprise d'approvisionnement en énergie compétente a l'obligation, en fonction de la quantité d'énergie disponible, de livrer la chaleur ou le froid à distance nécessaires aux ménages et aux entreprises situés dans le secteur.*

▪ Friburgo - Loi sur l'énergie (LEn)

Obbligo di elaborazione di piani energetici comunali, intercomunali o regionali, definizione di obiettivi di politica energetica, compatibili con la politica energetica cantonale, elementi del piano energetico

comunale integrabili a PR per rendere obbligatorie le disposizioni, verifica da parte del servizio cantonale competente.

Art. 8 - Plan communal des énergies

¹Sur la base d'une analyse du potentiel d'utilisation rationnelle de l'énergie et de valorisation des énergies renouvelables, les communes établissent un plan communal des énergies dans lequel elles fixent leurs objectifs de politique énergétique et définissent un plan d'actions permettant de les atteindre. Ces objectifs doivent être compatibles avec ceux qui sont définis par la politique énergétique cantonale.

²Les aspects territoriaux relatifs à la mise en œuvre des objectifs de la commune en matière d'énergie sont inscrits dans le plan communal des énergies, notamment les secteurs énergétiques recouvrant des portions de territoire présentant des caractéristiques semblables en matière d'approvisionnement en énergie ou d'utilisation de l'énergie.

³Si une commune souhaite rendre contraignants des éléments du plan communal des énergies, elle doit les introduire dans les instruments d'aménagement local prévus à cet effet au sens de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions.

⁴Le plan communal des énergies peut être établi en commun par un ensemble de communes ou une région.

⁵Le plan communal des énergies est validé par le Service.

Vi è inoltre possibilità per i Comuni di inserire nei piani di utilizzazione delle zone differenti criteri legati ad aspetti energetici (tipo di vettore energetico, esigenze accresciute isolamento termico edifici, obbligo realizzazione o allacciamento teleriscaldamento).

Art. 9 - Prescriptions communales particulières

¹Pour tout ou partie de leur territoire, les communes peuvent introduire dans leur plan d'affectation des zones et sa réglementation les obligations suivantes pour la construction, la transformation ou le changement d'affectation de bâtiments:

- a. l'utilisation d'un agent énergétique déterminé;
- b. des exigences accrues en matière d'utilisation rationnelle de l'énergie et de valorisation des énergies renouvelables;
- c. le raccordement des bâtiments à un réseau de chauffage à distance alimenté essentiellement par des énergies renouvelables et/ou des rejets de chaleur, y compris la chaleur produite par des couplages chaleur-force.

²Les communes peuvent prescrire, dans la réglementation afférente au plan d'affectation des zones, que soit construite une centrale de chauffage ou une centrale thermique commune à un groupe d'immeubles ou à un quartier.

³Le raccordement à un réseau de chaleur à distance ou à une centrale de chauffage commune ne peut être rendu obligatoire pour un bâtiment dont les besoins en chauffage et en eau chaude sont couverts à 75% au moins par des énergies renouvelables.

■ Grigioni - Legge sull'energia (LGE)

I Comuni adottano al pari del Cantone provvedimenti anche relativi alla pianificazione del territorio e all'edilizia per raggiungere gli obiettivi della Legge (conformi alla Società a 2000 Watt, cfr. Art. 3 LGE).

Art. 1

¹La presente legge disciplina i compiti e le attività che competono al Cantone nel campo della politica energetica.

²Regolamentazioni di leggi specifiche nel settore dell'approvvigionamento elettrico e dell'utilizzazione delle forze idriche hanno la precedenza sulla presente legge.

³Nel loro agire, Cantone e comuni considerano il raggiungimento degli obiettivi della presente legge e sfruttano i relativi strumenti giuridici. Essi adottano a questo scopo anche provvedimenti secondo altre legislazioni, segnatamente nei settori della pianificazione del territorio, dell'edilizia, dell'ambiente, dei trasporti e delle tasse.

Nell'ambito dell'applicazione dei loro piani energetici, ai comuni è data la possibilità di emanare disposizioni più severe rispetto a quelle cantonali in ambito di efficienza.

Art. 8 - Piano energetico comunale

¹Secondo le direttive del Governo i comuni possono allestire piani energetici propri. Questi servono ai comuni quale base per attuare a livello comunale gli obiettivi della legge.

²I piani energetici comunali stabiliscono in particolare:

- a. obiettivi;
- b. competenze;
- c. misure differenziate per quanto riguarda luoghi e tempi;
- d. impiego di mezzi

³Nel quadro dei loro piani energetici, per un impiego efficiente dell'energia i comuni possono emanare delle disposizioni che vanno oltre le misure cantonali.

▪ Zurigo - Planungs- und Baugesetz (PBG)

Possibilità per i Comuni di definire esigenze relative all'utilizzo di energie rinnovabili nel piano delle zone.

§ 78 a. Erneuerbare Energien

¹Die Bau- und Zonenordnung kann für im Zonenplan bezeichnete Gebiete Anordnungen zur Nutzung erneuerbarer Energien treffen.

²Energiegewinne gestützt auf die Umsetzung von Anordnungen gemäss Abs. 1 werden für die Einhaltung der kantonalen Bestimmungen bezüglich der Verminderung des Verbrauchs an nichterneuerbaren Energien nicht berücksichtigt.

Priorità alle energie rinnovabili e calore residuo per il riscaldamento e possibilità per i comuni di inserire a PR l'obbligo di allacciamento a reti di teleriscaldamento se il prezzo di calore è concorrenziale.

§ 295. Heizungen

¹Werden Heizungen mit Brennstoffen betrieben, die Luftverschmutzungen bewirken, so sind die Überbauungen mit standortgerechten Heizzentralen auszurüsten, die auch Abwärme und Energie aus erneuerbaren Quellen nutzen können.

²Wenn eine öffentliche Fernwärmeversorgung lokale Abwärme oder erneuerbare Energien nutzt und die Wärme zu technisch und wirtschaftlich gleichwertigen Bedingungen wie aus konventionellen Anlagen anbietet, kann der Staat oder die Gemeinde Grundeigentümer verpflichten, ihr Gebäude innert angemessener Frist an das Leitungsnetz anzuschliessen und Durchleitungsrechte zu gewähren.

3. La visione della Confederazione

La Confederazione è consapevole che l'attuazione di una politica energetica locale in linea con quella federale da parte dei Comuni è fondamentale per raggiungere gli obiettivi definiti in questo ambito a livello svizzero. Proprio per questo motivo il programma federale di maggiore successo e più longevo dell'Ufficio federale dell'energia è proprio "Svizzera Energia per i Comuni", che si concretizza con l'Associazione Città dell'energia e l'omonimo marchio di qualità. Le Città dell'energia in Svizzera sono 429 (stato: dicembre 2018) e in Ticino 22 (stato: dicembre 2018) Dunque il 60% circa della popolazione svizzera vive in un Comune certificato (www.cittadellenergia.ch).

Il marchio Città dell'energia è uno strumento di gestione della politica energetica comunale promosso dall'Ufficio federale dell'energia e conforme agli obiettivi federali in materia. Come tale le misure e i criteri di assegnazione sono costantemente aggiornati in base allo stato della tecnica e agli indirizzi della Confederazione. Tra le possibili misure volontarie da attuare per l'ottenimento del marchio, vi sono anche quelle relative alla pianificazione energetica del territorio e all'integrazione, a piano regolatore e da parte dei Comuni, di vincoli per i proprietari fondiari:

- Misura 1.2.1 – Pianificazione del territorio. Descrizione dal catalogo Città dell'energia: «La pianificazione energetica coordina l'uso territoriale del calore residuo e delle energie rinnovabili. Essa crea le basi pianificatorie per favorire il loro impiego ed è coordinata con gli altri strumenti di pianificazione e monitoraggio del Comune (per es. piano regolatore)».
- Misura 1.3.1 – Strumenti vincolanti per proprietari fondiari. Descrizione dal Catalogo Città dell'energia: «Il Comune impiega strumenti di pianificazione quali piani di quartiere, prescrizioni edilizie, piani particolareggiati, ecc. per l'implementazione degli obiettivi di politica energetica e climatica presso i proprietari fondiari».

Queste due misure si affiancano a molte altre che, nel loro insieme, costituiscono una politica energetica locale all'avanguardia. Sul tema della pianificazione energetica del territorio a livello comunale SvizzeraEnergia per i Comuni ha emanato delle specifiche direttive, che tra i molteplici aspetti affrontano anche quello dell'integrazione di esigenze energetiche accresciute negli strumenti di pianificazione.

4. La situazione in Ticino

Limiti legislativi

Ci preme innanzi tutto sottolineare che questa nostra iniziativa non vuole criticare quanto viene oggi fatto in ambito energetico dall'amministrazione cantonale e in particolare dal Dipartimento del territorio. Sono numerosi gli interventi che in questi ultimi anni hanno dimostrato una sensibilità a favore di un utilizzo efficiente dell'energia, della protezione del clima e delle energie rinnovabili nonché di una mobilità sostenibile.

Tuttavia dobbiamo riconoscere che, a causa dei limiti previsti dall'impostazione legislativa del Cantone Ticino, i Comuni ticinesi non possono a oggi integrare negli strumenti di pianificazione elementi legati all'approvvigionamento energetico (es.: obbligo allacciamento a reti di teleriscaldamento), all'impiego di rinnovabili e a eventuali standard edilizi da raggiungere. Questa è certamente una limitazione all'autonomia comunale e una riduzione del principio di sussidiarietà che è sempre stato un elemento importante di sviluppo del nostro Paese come pure fonte di coesione della Svizzera.

Questa limitazione ha avuto concrete conseguenze in diverse occasioni. Infatti la mancanza di basi legali ha portato l'amministrazione cantonale a bloccare iniziative che alcuni Comuni volevano proporre per attuare concretamente una pianificazione del territorio indicando nel contempo piani energetici comunali in linea con la politica energetica cantonale.

Riteniamo questo una grave lacuna, soprattutto se pensiamo all'attivismo dimostrato da molti Comuni e alle numerose iniziative proposte nell'ambito energetico per contribuire concretamente agli obiettivi di risparmio energetico e utilizzo di fonti energetiche rinnovabili.

Per meglio illustrare la richiesta, segnalo qui di seguito due situazioni nelle quali i Comuni si sono visti bloccare dal DT progetti e iniziative che potessero tenere in considerazione elementi di pianificazione energetica del loro territorio.

▪ Melano - Integrazione obbligo Minergie-P / -A NAPR nuova zona edificabile

Il Comune di Melano ha inoltrato richiesta di inserire a PR per una nuova zona edificabile l'obbligo di costruire secondo gli standard Minergie-P o Minergie-A. La norma di attuazione non è stata approvata dal Cantone e il Comune ha inoltrato ricorso.

La decisione di diniego del Consiglio di Stato si basa proprio sui limiti legislativi. Riportiamo qui di seguito un passaggio della decisione:

e) aspetti energetici

In merito all'introduzione a PR di provvedimenti energetici, in particolar modo per i nuovi quartieri, con l'obbligo di edificazione secondo gli standard Minergie-P e Minergie-A, si rileva che a livello Cantonale la politica energetica è definita dalla legge Cantonale sull'energia del 8 febbraio 1994 (LEn). Il Consiglio di Stato ha emanato il regolamento sull'utilizzazione dell'energia del 16 settembre 2008 (RUEn). Quest'ultimo contiene le prescrizioni minime da rispettare in ambito di utilizzazione di energia degli edifici. La LEn attribuisce all'autorità cantonale la competenza generale della sua attuazione della stessa (art. 16 LEn) mentre ai Comuni sono assegnati i compiti di esecuzione puntuali e ben definiti come l'allestimento del catasto degli impianti, la designazione delle persone autorizzate a controlli e la determinazione delle relative tasse (art. 17 lett. a, b LEn). Benché i Comuni possano elaborare indirizzi in tema di approvvigionamento energetico, tali indirizzi non possono assurgere al ruolo di norme generali, vincolanti per i privati. Ne

consegue che non è possibile desumere né della LEn né delle RUEn un conferimento di competenza normativa e di autonomia dei Comuni in ambito di politica energetica.

Per tutti gli aspetti legati a questioni di risparmio energetico e approvvigionamento energetico (come l'obbligo di costruire con standard edilizi efficienti quali Minergie, l'obbligo di allacciamento ad una rete di teleriscaldamento o di scegliere un determinato vettore energetico, così come l'introduzione di obblighi sulla produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile) va fatto riferimento alla LEn e non sussiste, pertanto, la possibilità per i Comuni di emanare prescrizioni più restrittive di quelle previste dal RUEn, se non per edifici comunali.

Per poter raggiungere gli obiettivi di efficienza energetica auspicati, il Comune è invitato a trovare delle strategie alternative, piuttosto legate all'aspetto di incentivazione sensibilizzazione della popolazione.

Di conseguenza si rendono necessarie alcune modifiche agli articoli normativi che prevedono delle prescrizioni vincolanti in tema energetico che travalicano le competenze comunali."

▪ Lugano - integrazione obbligo Minergie-P / -A nel piano di quartiere per ampliamento stabile

Anche in questo caso la norma di attuazione con l'obbligo di costruire secondo gli standard Minergie-P o Minergie-A. non è stata approvata dal Cantone sempre per i limiti dell'impianto legislativo cantonale. Riportiamo qui di seguito un passaggio della decisione:

6.2 Valutazione degli aspetti ambientali

Il regolamento edilizio delle schede numero 6 PPA adottato dal Municipio dispone l'obbligo di soddisfare lo standard Minergie-P e Minergie-A per i nuovi edifici (cfr. all'art. 8 lett. i).

Un recente approfondimento giuridico, elaborato del servizio giuridico del DT per conto della SPAAS, ha approfondito il tema dell'effettiva competenza dei Comuni in materia energetica. A livello Cantonale la politica energetica è definita dalla Legge cantonale sull'energia del 8 febbraio 1994 (LEn) in applicazione della quale il Consiglio di Stato ha emanato il Regolamento sull'utilizzazione dell'energia del 16 settembre 2008 (RUEn). Quest'ultimo contiene le prescrizioni minime da rispettare in ambito di utilizzazione di energie degli edifici. La LAn attribuisce all'autorità cantonale la competenza generale dell'attuazione della stessa (art. 16 LEn) mentre ai Comuni sono assegnati compiti d'esecuzione puntuali e ben definiti come l'allestimento del cantassero impianti, la designazione delle persone autorizzate a controlli e la determinazione della relative tasse (art. 17 lett. a, b LEn). Benché i comuni possano elaborare indirizzi in tema di approvvigionamento energetico, tali indirizzi non possono assurgere al ruolo di norme generali, vincolanti per i privati.

Ne consegue che non è possibile desumere né della LEn né delle RUEn un conferimento di competenza normativa e di autonomia dei Comuni in ambito di politica energetica. Per tutti gli aspetti legati a questioni di risparmio energetico e approvvigionamento energetico (come l'obbligo di costruire con standard edilizi efficienti quali Minergie, l'obbligo di allacciamento ad una rete di teleriscaldamento o di scegliere un determinato vettore energetico, così come l'introduzione di obblighi sulla produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile) va fatto riferimento alla LEn e non sussiste, pertanto, la possibilità per i Comuni di emanare prescrizioni più restrittive di quelle previste dal RUEn, se non per edifici comunali.

Ne discende che l'art. 8 lett. i proposto dal regolamento edilizio sulla scheda particolare numero 6 deve essere stralciato.

Il Dipartimento invita comunque il Comune trovare delle strategie alternative, piuttosto legate all'aspetto di incentivazione e sensibilizzazione della popolazione, per poter raggiungere gli obiettivi di efficienza energetica prefissi. L'idea di sviluppare un concetto energetico generali per il comparto in parola, volto all'efficace energetica e al ricorso a fonti energetiche rinnovabili, e che consideri le indicazioni esposte sopra, è comunque auspicabile.

Come indicato nella seconda presa di posizione del Cantone, si fa riferimento a «*un recente approfondimento giuridico*» relativo alla LEn e al RUEn.

Tuttavia è importante sottolineare che nel 2008 la proposta di un Comune ticinese relativa all'inserimento a PR dell'obbligo di utilizzare un determinato vettore energetico rinnovabile era stata valutata molto diversamente dal servizio giuridico cantonale. Alleghiamo questo interessante parere giuridico rilevando che comunque la proposta non era stata approvata dal Cantone e una simile proposta, relativa all'obbligo di utilizzo di energia solare in nuovi edifici, è stata invece concretizzata diversi anni dopo a livello cantonale a seguito di una mozione proposta in Gran Consiglio.

Il ruolo dei Comuni nella politica energetica cantonale

Il Cantone Ticino si è dotato, nel 2010, di un Piano energetico cantonale (PEC, www.ti.ch/pec) con ambiziosi obiettivi di efficienza, produzione da rinnovabili e riduzione delle emissioni. Tra le misure della politica energetica cantonale gli incentivi costituiscono senza dubbio uno strumento fondamentale.

Per quanto concerne specificatamente i Comuni, il Cantone incentiva tra le altre cose la realizzazione di piani energetici comunali (Art. 15 DE, www.ti.ch/incentivi) e provvedimenti concreti per l'efficienza (Fondo per le Energie Rinnovabili, www.ti.ch/fer). Malgrado ai Comuni sia richiesto di attuare una politica energetica in linea con gli obiettivi del PEC, gli strumenti a loro disposizione sono oggi limitati in modo importante dall'impossibilità di definire criteri ed esigenze a livello territoriale e circoscritti quindi in prevalenza a misure di incentivazione e sensibilizzazione.

La possibilità di inserire ad esempio l'obbligo di allacciamento a una rete di teleriscaldamento per un nuovo comparto da edificare, a condizione che il calore prodotto sia offerto a un prezzo concorrenziale, costituisce un elemento decisivo sul percorso verso una reale svolta energetica. Ciò vale anche per la possibilità di definire, sempre per nuovi edifici, gli standard edilizi più efficienti e considerato anche che il valore dell'immobile è maggiore, vi sono incentivi a livello cantonale e alcuni istituti finanziari offrono già da anni tassi ipotecari agevolati per questa tipologia di costruzione.

5. Conclusioni

Considerato quanto indicato nel precedente capitolo, sorgono spontanee alcune riflessioni, riportate di seguito.

- La legislazione cantonale attuale non definisce in modo sufficientemente chiaro il ruolo dei Comuni nella politica energetica cantonale e il loro margine di manovra che secondo l'impostazione del DT si vuole limitare.
- I Comuni possono essere partner fondamentali dell'attuazione di una politica energetica all'avanguardia, con positive ripercussioni a livello cantonale e federale, e il loro ruolo dovrebbe essere definito e riconosciuto in modo chiaro nella legislazione cantonale concedendo una maggiore autonomia.
- I Comuni che, con strumenti adeguati e nel rispetto degli indirizzi cantonali e federali in materia, attuano misure esemplari in ambito energetico più ambiziose rispetto ai requisiti minimi definiti per legge, non dovrebbero essere ostacolati dalla legislazione cantonale.

Si propone quindi di modificare la Legge cantonale sull'energia (Len) sul modello di quella del Cantone Friburgo e, laddove necessario, una modifica della Legge sullo sviluppo territoriale (LST) e del rispettivo regolamento di applicazione (RLst).