

L'efficienza energetica nell'ambito del «*Clean energy for all Europeans package*» e della Strategia energetica nazionale

1. Premessa. - 2. La nuova *governance* per l'Unione dell'energia. - 3. L'efficienza energetica nell'ambito del *Clean energy package*. - 4. L'efficienza energetica nell'ambito della SEN 2017. - 5. La riqualificazione energetica del patrimonio immobiliare pubblico ed i contratti di rendimento energetico. - 6. Conclusioni.

1. - *Premessa*. La Commissione europea attraverso la Comunicazione «*Clean Energy for All Europeans*»¹ ha presentato il 30 novembre un corposo pacchetto di proposte legislative e di analisi² riguardanti l'efficienza energetica, le energie rinnovabili, l'assetto del mercato dell'energia elettrica e la sicurezza dell'approvvigionamento elettrico. La Commissione propone inoltre un cambiamento di rotta per l'*ecodesign* e una strategia per la mobilità sostenibile connessa e automatizzata.

Il pacchetto di misure – «*la più ampia e complessa iniziativa mai adottata in ambito energetico*»³ – si inserisce nel quadro delle politiche europee per l'energia e il clima al 2030⁴, e nel solco tracciato dalla comunicazione della Commissione COM(2011)885 def., che ha definito la «*Tabella di marcia per l'energia 2050*», ponendo per quella data l'obiettivo di ridurre almeno dell'80 per cento le emissioni di gas serra rispetto ai livelli del 1990.

Le proposte europee mirano a raggiungere tre obiettivi principali: *a)* mettere al centro l'efficienza energetica; *b)* conquistare la *leadership* a livello mondiale nelle energie rinnovabili; *c)* garantire condizioni eque per i consumatori.

La Commissione auspica che il nuovo quadro possa essere da stimolo per la crescita economica e la creazione di nuovi posti di lavoro. La comunicazione che accompagna il pacchetto rileva che questo, mobilitando fino a 177 miliardi di euro supplementari all'anno di investimenti pubblici e privati a partire dal 2021, nel prossimo decennio potrà generare un aumento sino all'1 per cento del PIL e creare 900.000 nuovi posti di lavoro⁵.

Il pacchetto, inoltre, prevede per i consumatori un ruolo centrale⁶. Questi, infatti, avranno accesso a

¹ COM (2016) 860 del 30 novembre 2016.

² Il pacchetto è formato da cinque proposte di revisione di direttive, quattro proposte di regolamento, tre nuovi regolamenti, due decisioni, tre comunicazioni e diversi studi preparatori e di impatto.

³ V. CANAZZA - C. CHECCHI, *Winter Package: la maxi-iniziativa per il rilancio delle politiche energetiche europee*, in *Newsletter del GME*, n. 101, febbraio 2017.

⁴ Il Consiglio europeo del 23-24 ottobre 2014, sotto la presidenza italiana, ha adottato il «*Quadro 2030 per l'energia e il clima*», definendo i seguenti obiettivi al 2030: riduzione vincolante delle emissioni di gas serra almeno del 40 per cento entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990; obiettivo ripartito tra il settore ETS (termoelettrico e industriale ad alto consumo energetico) ed il settore non ETS (trasporti, edifici, agricoltura, rifiuti), assegnando il 43 per cento al primo ed il 30 per cento al secondo, entrambi rispetto al 2005; quota dei consumi energetici coperta da fonti rinnovabili pari almeno al 27 per cento, obiettivo vincolante a livello eurounitario; miglioramento dell'efficienza energetica almeno del 27 per cento, obiettivo indicativo a livello UE; interconnessione elettrica almeno al 15 per cento.

⁵ Cfr. COM(2016) 860 final, che richiama sul punto la valutazione di impatto sulla modifica della direttiva sull'efficienza energetica, SWD(2016) 405. In particolare, le politiche proposte con il pacchetto potrebbero generare un aumento della produzione industriale fino al 5 per cento nel settore delle costruzioni e fino al 3,8 per cento e al 3,5 per cento, rispettivamente, nel settore dell'ingegneria e in quello siderurgico, il che si tradurrebbe in 700.000 posti di lavoro in più nel settore delle costruzioni, 230.000 in quello dell'ingegneria e 27.000 nel settore siderurgico.

⁶ Già la direttiva 27/2012/UE ha previsto mezzi di auto-controllo del consumo, quali gli *audit* energetici per le grandi imprese, i contatori intelligenti (art. 9) - nel solco di un percorso intrapreso con le direttive 2006/32/CE, 2009/72/CE e 2009/73/CE - e obblighi di informazione sulla misurazione e fatturazione (artt. 10 e 11). S. QUADRI, *L'attuazione della normativa UE sull'efficienza energetica*, in L. CARBONE - G. NAPOLITANO - A. ZOPPINI (a cura di), *Politiche pubbliche e disciplina dell'efficienza energetica*,

strumenti affidabili per il confronto dei prezzi dell'energia; una migliore scelta di fonti di approvvigionamento; maggiori possibilità di produrre e vendere energia autonomamente, oltre a norme di tutela per i consumatori più vulnerabili.

Stante la complessità e la portata degli interventi legislativi proposti, sarà la Commissione, in coerenza con il principio di sussidiarietà⁷, a governare il processo della loro implementazione negli ordinamenti degli Stati membri, favorendo la collaborazione tra Paesi e la coerenza degli interventi in funzione del raggiungimento degli obiettivi eurolunitari⁸. Per la prima volta, inoltre, tutti gli impegni degli Stati membri, in termini di obiettivi e misure, dovranno essere definiti nei Piani nazionali e integrati energia-clima con una prospettiva di medio-lungo termine.

Infine, il pacchetto offre un complesso di disposizioni tra loro interrelate. Istituti che si trovano in un testo legislativo hanno spesso il loro sviluppo un altro testo del pacchetto. Alcuni articoli della direttiva sull'efficienza energetica sono stati spostati nella direttiva del mercato elettrico; mentre una figura di nuovo conio come il «*renewable self-consumer*» viene regolamentata nella proposta di revisione della direttiva sulle fonti rinnovabili ma definita nella direttiva «*market design*». Questo per dire che il pacchetto va letto ed interpretato nel suo insieme.

2. - La nuova governance per l'Unione dell'energia. Per realizzare i vari obiettivi posti dal pacchetto, la Commissione ha ritenuto di adottare una *governance* centralizzata che renda coerenti le politiche a livello dell'Unione ma anche tra gli Stati Membri confinanti ed ha scelto lo strumento legislativo più incisivo: il regolamento, fonte del diritto eurolunitario vincolante e direttamente applicabile negli Stati membri⁹.

La proposta di regolamento stabilisce un quadro normativo per la *governance* dell'Unione dell'energia sulla base di due linee direttrici: da una parte integra in un unico Piano tutti gli obblighi attuali in materia di programmazione, rendicontazione e verifica previsti dalla politica energetica e climatica (riduzione emissioni di gas serra, sviluppo delle fonti rinnovabili ed efficienza energetica); dall'altra stabilisce un processo politico tra gli Stati membri e la Commissione europea, con il coinvolgimento delle altre istituzioni europee, che consenta di raggiungere gli obiettivi dell'Unione dell'energia, ivi compresi gli obiettivi energetici e climatici per il 2030.

Secondo la proposta di regolamento, entro il 1° gennaio 2019, gli Stati membri dovranno adottare il

Bologna, 2016, 203, sottolinea «il ruolo fondamentale dei consumatori, che attraverso una maggiore consapevolezza dei meccanismi di causa-effetto tra i loro comportamenti e il consumo di energia possono ridurre notevolmente la domanda». Si veda anche, sul punto, L. AMMANNATI, *La disciplina europea sull'efficienza energetica e il modello italiano: discrezionalità e vincoli per gli stati membri*, in P. BIANDRINO - M. DE FOCATIS (a cura di), *Efficienza energetica ed efficienza del sistema dell'energia: un nuovo modello?*, Milano, 2017, 32: «l'obiettivo dell'efficienza energetica segna anche il passaggio almeno parziale della gestione dell'energia, secondo un approccio tradizionale dal lato dell'offerta a quello della domanda. Il grado di successo di questo cambiamento dipende dalla capacità di promuovere la trasformazione dei comportamenti e accrescere la consapevolezza dei consumatori grazie sia ad un più diffuso accesso alle tecnologie intelligenti che ad un maggiore coinvolgimento dei cittadini nelle iniziative di livello regionale e locale».

⁷ Il principio di sussidiarietà è affermato dall'art. 5 del Trattato sull'UE e guida la ripartizione delle competenze concorrenti tra istituzioni europee e nazionali. In particolare, l'art. 5, comma 3, del Trattato dispone che «In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata e degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione».

⁸ Rileva L. AMMANNATI, *La disciplina europea sull'efficienza energetica e il modello italiano: discrezionalità e vincoli per gli stati membri*, cit., 38-39, che, pur nel rispetto del principio di sussidiarietà, che giustifica il carattere «indicativo» dei *target* nazionali, la Commissione abbia cercato di rafforzare il proprio ruolo, mantenendo la «raccomandazione» come strumento di indirizzo verso gli Stati membri, ma assimilandola implicitamente ad un atto di *soft regulation* che non è di per sé vincolante, ma si basa sul principio dell'adesione e del consenso da parte del destinatario e sull'adeguamento, seppure non rigido e letterale, al contenuto della prescrizione.

⁹ Il Consiglio europeo dell'ottobre 2014 aveva proposto un sistema di *governance* trasparente, privo di eccessivi oneri amministrativi, che permettesse all'UE di raggiungere gli obiettivi politici garantendo il principio di sussidiarietà, flessibilità agli Stati membri e il pieno rispetto del mix energetico nazionale.

proprio piano nazionale integrato energia-clima per il periodo 2021-2030 sulla base di un modello predisposto dalla Commissione UE ed allegato al regolamento. Già nel 2023 i Paesi dovranno iniziare ad aggiornare i piani per il decennio successivo 2030-2040.

Prima della definizione del piano nazionale, si svolgerà una consultazione tra lo Stato membro e la Commissione, nella quale questa potrà dare raccomandazioni sul livello di ambizione degli obiettivi nazionali e su specifiche politiche e misure incluse nel piano. Quindi, ogni Stato membro dovrà inviare alla Commissione la proposta di Piano entro il 1° gennaio 2018.

I Piani integrati nazionali dovranno essere trasparenti e a tal fine è prevista una consultazione pubblica sia con gli *stakeholders* nazionali che con i Paesi confinanti (consultazione nel contesto regionale) per un possibile coordinamento delle misure. La Commissione svolgerà, in questo caso, il ruolo di facilitatore. Nella valutazione e nelle raccomandazioni sul Piano integrato, la Commissione terrà conto delle specificità nazionali.

Inoltre, per la riduzione delle emissioni GHG dal 1° gennaio 2020 gli Stati membri dovranno elaborare e inviare alla Commissione europea la propria Strategia di lungo termine (con prospettiva di cinquanta anni) che dovrebbe contribuire al raggiungimento degli obiettivi posti dall'Accordo di Parigi¹⁰.

Stando alla proposta, gli Stati membri dovranno produrre un rapporto sull'implementazione dei piani nazionali integrati – i cosiddetti *progress report* – rispetto alle cinque dimensioni dell'Unione dell'energia¹¹, con cadenza biennale a partire dal 15 marzo 2021. Sono, inoltre, previste relazioni annuali sulla riduzione delle emissioni GHG.

Al fine di stimolare una maggiore cooperazione tra Paesi e accelerare il processo di monitoraggio e verifica, la nuova *governance* prevede l'utilizzo di una piattaforma elettronica per la reportistica degli Stati membri.

Il regolamento disciplina una doppia verifica degli obiettivi e delle misure: sia a livello nazionale (verifica per ciascun Paese) che a livello europeo (valutazione dell'impegno aggregato dei Paesi).

La Commissione europea, valuterà l'insieme dei piani nazionali integrati rispetto al conseguimento dell'obiettivo e, laddove dovesse riscontrare uno scostamento rispetto alla traiettoria europea per il raggiungimento dell'obiettivo eurounitario, ciascuno Stato membro sarà chiamato, a partire dal 2024, a definire ulteriori misure per aumentare lo sviluppo delle energie rinnovabili per ridurre l'eventuale divario all'obiettivo.

Dal 2024 (e dopo la valutazione aggregata dei Piani nazionali per il raggiungimento degli obiettivi eurounitari) la Commissione UE potrà intraprendere azioni. La verifica del raggiungimento degli obiettivi europei e di quelli dei singoli Paesi inizierà dal 31 ottobre 2021 e in seguito ogni due anni.

La proposta di regolamento non prevede alcuna sanzione specifica per il mancato rispetto degli impegni, se non l'onere per i Paesi che non dovessero raggiungere gli obiettivi prefissati di contribuire finanziariamente al fondo che sarà costituito per sostenere progetti relativi alle fonti rinnovabili. Il fondo potrà essere inoltre alimentato dai Paesi membri anche attraverso gli introiti derivanti dalle aste di CO₂.

3. - L'efficienza energetica nell'ambito del pacchetto. All'efficienza energetica il pacchetto dedica due proposte di direttiva: la proposta di revisione della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica [COM(2016)761] e la proposta di revisione della direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia [COM(2016)765] (accompagnata da una iniziativa europea per l'edilizia).

La Commissione ribadisce la centralità dell'efficienza energetica tra gli strumenti dell'Unione per l'energia¹².

¹⁰ Per approfondimenti sull'Accordo di Parigi sia consentito rinviare a F. SCALIA, *L'Accordo di Parigi e i «paradossi» delle politiche dell'Europa su clima ed energia*, in questa Riv., 2016, 6.

¹¹ Efficienza energetica; decarbonizzazione; sicurezza energetica; mercato interno dell'energia; ricerca, innovazione e competitività. Le cinque dimensioni sono state poste dall'*Energy Union Package* del 2015 [COM(2015) 80 final del 25.2.2015].

¹² Già la comunicazione della Commissione del 10 novembre 2010 intitolata *Energia 2020; strategia per un'energia competitiva, sostenibile e sicura* [COM(2010)639 def.] collocava l'efficienza energetica al centro della strategia energetica dell'Unione per il

La proposta di revisione della direttiva 2012/27/UE pone un obiettivo eurounitario vincolante di risparmio di energia primaria pari al 30 per cento entro il 2030. Non definisce, invece, obiettivi vincolanti specifici per gli Stati Membri, ai quali chiede di indicare il proprio obiettivo di efficienza energetica a livello nazionale per il 2030 all'interno dei Piani nazionali e integrati energia-clima. L'obiettivo al 2030 deve essere definito considerando che per tale anno il consumo energetico dell'Unione deve essere pari al massimo a 1321 Mtep di energia primaria e 987 Mtep di energia finale¹³.

Per quanto riguarda le misure attraverso cui fare efficienza (art. 7), la proposta della Commissione conferma quanto già previsto nella direttiva: ossia gli Stati membri potranno scegliere se implementare gli schemi di regimi di sostegno per l'efficienza energetica obbligatori o se adottare programmi di misure alternative ovvero una combinazione di entrambi gli approcci.

In particolare gli Stati sono tenuti a conseguire nuovi risparmi ogni anno negli usi finali di energia almeno pari all'1,5 per cento, in volume, delle vendite annue di energia ai clienti finali, avendo, per gli anni 2014-2020, come riferimento la media del periodo relativo ai tre anni precedenti il 1° gennaio 2013, e, per gli anni 2021-2030, la media del periodo relativo ai tre anni precedenti il 1° gennaio 2019.

Inoltre gli Stati membri continueranno a perseguire nuovi risparmi annui dell'1,5 per cento anche dopo il 2030, salvo diverso parere della Commissione entro il 2027.

La proposta di direttiva, nel fissare per ciascun Paese il target dell'1,5 per cento annuo di efficienza energetica, non considera i risparmi già conseguiti dai singoli Stati membri prima del 2021. Questa circostanza rischia di penalizzare proprio di Paesi più virtuosi, caratterizzati da migliori livelli di efficienza energetica, per i quali quindi i miglioramenti in percentuale diventano sempre più complessi ed onerosi¹⁴. L'art. 7 della proposta di direttiva pone stringenti condizioni ai fini dell'identificazione del risparmio energetico. Innanzitutto, questo deve essere addizionale rispetto a quello che si sarebbe verificato al trend attuale. Per determinare i risparmi addizionali gli Stati membri stabiliscono una *baseline* che descrive come il consumo di energia si sarebbe evoluto in assenza delle misure avviate. La *baseline* deve tenere conto almeno dei seguenti fattori: l'andamento dei consumi di energia, il progresso tecnologico, i cambiamenti nel comportamento dei consumatori e quelli causati da altre misure attuate a livello nazionale e eurounitario. In particolare, i risparmi energetici derivanti dall'attuazione della normativa vincolante dell'Unione sono considerati risparmi che si sarebbero verificati in ogni caso, fatta eccezione per i casi correlati a interventi di ristrutturazione e miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici esistenti. Inoltre, il calcolo dei risparmi energetici tiene conto della durata temporale delle azioni avviate. In alternativa, gli Stati membri possono adottare altri metodi, se descritti nel dettaglio nei rispettivi piani energetici nazionali e climatici integrati. Tuttavia, i Paesi saranno tenuti a notificare alla Commissione la metodologia individuata per la gestione e l'avvio dei meccanismi obbligatori e volontari per l'efficienza di cui agli articoli 7a e 7b e all'art. 20. La notifica deve indicare tra le altre informazioni: il risparmio che si prevede di realizzare per l'intero periodo dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2030; i soggetti partecipanti al meccanismo; i settori di destinazione; le misure e le azioni adottate o programmate, compreso il risparmio stimato per ciascuna misura; la durata prevista dei meccanismi; la metodologia di calcolo (compreso l'approccio e le metodologie utilizzate nel calcolo dell'addizionalità e causalità).

L'art. 7 della proposta di revisione prevede altresì che gli Stati membri possano includere requisiti di carattere sociale a beneficio delle fasce più vulnerabili in termini di accesso all'energia e rafforzare le

2020 e illustrava la necessità di una nuova politica in grado di consentire a tutti gli Stati membri di svincolare la crescita economica dall'incremento del consumo di energia. Sul punto si veda: C. MALINCONICO, *Le politiche dell'Unione europea in materia di efficienza energetica e in particolare la direttiva 2021/27/UE*, in L. CARBONE - G. NAPOLITANO - A. ZOPPINI (a cura di), *Politiche pubbliche e disciplina dell'efficienza energetica*, cit.

¹³ L'art. 3 della direttiva 2012/27/UE fissa, invece, al 2020 l'obiettivo di un consumo energetico dell'Unione non superiore a 1.483 Mtoe di energia primaria ed a 1.086 di energia finale.

¹⁴ Tra questi Paesi c'è l'Italia, con un'intensità energetica pari a circa 100 tep (tonnellata equivalente di petrolio) per milione di euro di PIL nel 2015, inferiore del 18 per cento rispetto alla media eurounitaria (UE 28): 120 tep per milione di euro di PIL. Meglio dell'Italia si colloca il solo Regno Unito con 94 tep per milione di euro di PIL.

disposizioni in materia di povertà energetica.

Tra le innovazioni introdotte, figura la distinzione tra i «clienti finali» e i «consumatori finali», al fine di facilitare le regole sulla misurazione dei consumi negli edifici multi-appartamento, e la modifica del valore di default dell'energia primaria (*Primary Energy Factor*) contenuto nell'Allegato IV, allo scopo di tenere conto dei progressi tecnologici.

Gli artt. 9-11 (*Metering & Billing*) prevedono: per il settore termico (sistemi di raffrescamento/raffreddamento/acqua calda/teleriscaldamento) nuovi sistemi di monitoraggio e fatturazione; accesso immediato alle informazioni sui consumi e maggiore coinvolgimento del cliente finale. In particolare, dal 2020 dovranno essere installati nuovi contatori *smart* controllabili da remoto¹⁵.

Al fine di perseguire il c.d. *New Fair Deal for Energy Consumers* le disposizioni in materia di trasformazione, trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica saranno sostituite da quanto stabilito nel contesto della direttiva sul mercato elettrico. Anche le strategie a lungo termine per mobilitare gli investimenti nella ristrutturazione del patrimonio edilizio nazionale diventeranno parte della direttiva sul rendimento energetico negli edifici.

Infine, a testimonianza del buon lavoro sinora svolto dall'Italia in tema di efficienza energetica, la Commissione riconosce come una buona pratica lo schema italiano dei certificati bianchi¹⁶ e suggerisce una sua possibile estensione anche al settore termico. In questa prospettiva, però, potrebbero mutare i soggetti obbligati: attualmente sono tali i distributori, mentre la proposta di direttiva prevede che l'obbligo potrà essere posto a carico dei «*fuel suppliers*».

La seconda proposta di direttiva della Commissione modifica la direttiva 2010/31/UE sul rendimento energetico negli edifici. Questi contribuiscono per il 40 per cento al consumo finale di energia a livello eurounitario e sono per il 75 per cento inefficienti dal punto di vista energetico¹⁷. Dunque la Commissione ritiene che il settore abbia un grande potenziale di miglioramento. Pertanto la proposta mira a promuovere investimenti su larga scala indicando i seguenti obiettivi: integrare le strategie di ristrutturazione del settore edilizio a lungo termine (art. 4) per favorire la mobilitazione di risorse economiche e la realizzazione di edifici a emissioni zero entro il 2050; promuovere l'uso delle tecnologie ICT per garantire agli edifici di operare e consumare in maniera più efficiente; riconsiderare le disposizioni che non hanno dato i risultati sperati.

Più in particolare, la Commissione intende favorire l'installazione di sistemi di automazione e controllo in alternativa ai controlli fisici, incoraggiare lo sviluppo infrastrutturale nel settore della mobilità elettrica (con un *focus* su grandi edifici commerciali, ad esclusione degli edifici pubblici e di quelli delle PMI), e introdurre un indicatore di efficienza (*smartness*) per classificare il livello tecnologico dell'edificio in relazione all'uso efficiente e razionale dell'energia ivi consumata.

La proposta di direttiva ambisce anche a intensificare l'uso di finanziamenti pubblici dedicati alla ristrutturazione edilizia, che dovrebbe favorire l'azione di contrasto alla povertà energetica.

Viene introdotta la nuova definizione di «sistema edilizio tecnico», come estensione della precedente definizione di «sistema edilizio». Il sistema edilizio tecnico dovrà tenere conto di tutti i sistemi, dal raffreddamento dello spazio all'illuminazione interna, alla generazione di elettricità e alle infrastrutture

¹⁵ Sulla capacità degli *smart metering* di seconda generazione di valorizzare il ruolo del consumatore ai fini del successo delle politiche di efficienza energetica si veda L. AMMANNATI, *La disciplina europea sull'efficienza energetica e il modello italiano: discrezionalità e vincoli per gli stati membri*, cit., 48-49.

¹⁶ La direttiva 2012/27/UE ha scelto di non disciplinare i certificati bianchi a livello europeo. Cfr. il 'considerando' 20: «La valutazione della possibilità di introdurre un regime di "certificati bianchi" a livello di Unione ha evidenziato che un tale regime, nella situazione attuale, determinerebbe costi amministrativi eccessivi e rischierebbe di vedere i risparmi energetici concentrati in un certo numero di Stati membri anziché diffusi in tutta l'Unione. L'obiettivo di tale regime a livello di Unione potrebbe essere conseguito meglio, quantomeno nella fase attuale, mediante regimi nazionali obbligatori di efficienza energetica per le imprese di pubblica utilità del settore energetico o mediante altre misure politiche alternative che permettano di realizzare gli stessi risparmi di energia».

¹⁷ Cfr. COM(2016) 860 final del 30 novembre 2016, che richiama sul punto la valutazione di impatto sulla modifica della direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia, SWD(2016) 414.

interne per la mobilità elettrica e per l'energia da fonti rinnovabili.

Per ragioni sistematiche la Commissione ha deciso di spostare l'art. 4 della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica all'interno di questa proposta di direttiva, regolamentando gli aspetti relativi alla ristrutturazione edilizia, le disposizioni sui finanziamenti *smart* e sui piani a lungo termine per la costruzione di edifici a energia quasi zero e la progressiva decarbonizzazione del settore edilizio.

In più le modifiche proposte hanno anche lo scopo di eliminare gli aspetti più burocratici sui rendimenti energetici e di realizzare una maggiore coerenza tra la prestazione energetica degli edifici e i certificati di prestazione energetica, razionalizzando gli obblighi previsti dall'attuale direttiva relativi alle ispezioni e alla rendicontazione dei sistemi di riscaldamento e raffreddamento.

Infine, la proposta di direttiva introduce nuovi requisiti per quanto concerne lo sviluppo di infrastrutture per la mobilità elettrica: i nuovi edifici non residenziali o quelli già esistenti ma sottoposti a importanti lavori di ristrutturazione dovranno dotarsi di un posto per auto elettrica ogni dieci parcheggi. Tale previsione si applicherà a tutti i complessi edilizi non-residenziali entro il 2025, mentre i nuovi edifici residenziali con oltre dieci posti auto, e quelli sottoposti a importanti lavori di ristrutturazione, dovranno prevedere sistemi di *pre-cablaggio* per la ricarica elettrica.

4. - *L'efficienza energetica nell'ambito della SEN 2017*. Il 10 novembre 2017 il Governo ha approvato la Strategia energetica nazionale 2017, ponendo obiettivi ambiziosi e prevedendo investimenti per 175 miliardi di euro, di cui 30 miliardi per reti ed infrastrutture elettriche e del gas, 35 per le fonti rinnovabili e 110 per misure di efficienza energetica. In particolare, la SEN pone al 28 per cento il *target* al 2030 per le rinnovabili¹⁸ sui consumi complessivi¹⁹, ed indica nel 2025 l'anno di cessazione della produzione termoelettrica a carbone.

Quanto all'efficienza energetica, la SEN in coerenza con il *Clean Energy Package*, assume il target del 30 per cento²⁰ di riduzione dei consumi rispetto allo scenario di riferimento 2007²¹. Nei settori non rientranti nell'*Emission Trading Scheme* (ETS) (residenziale, servizi e larga parte dei settori trasporti), il target di riduzione per l'Italia è del 33 per cento rispetto ai livelli del 2005²².

Ad oggi il nostro Paese ha raggiunto *performance* di efficienza energetica elevate soprattutto nel settore industriale²³, ove comunque permangono margini di crescita. Molto ancora c'è da fare, invece, nel settore civile (residenziale e terziario) e nei trasporti. Quindi, mentre nel settore industriale la SEN si limita ad indicare il «*processo di aggiornamento e potenziamento del meccanismo dei certificati bianchi*», oltre a misure volte ad

¹⁸ Superiore rispetto al 27 per cento fissato dal *Clean energy package*.

¹⁹ L'obiettivo è così declinato: rinnovabili elettriche al 55 per cento al 2030, rispetto al 33,5 per cento del 2015; rinnovabili termiche al 30 per cento al 2030, rispetto al 19,2 per cento del 2015 e rinnovabili nei trasporti al 21 per cento al 2030, rispetto al 6,4 per cento del 2015.

²⁰ Corrispondente alla riduzione di 10 M/tep/anno rispetto al tendenziale, rispetto cioè allo scenario base, che assume come ipotesi il conseguimento dei target al 2020 in materia di gas serra, efficienza energetica e rinnovabili e l'implementazione effettiva delle politiche europee e dei singoli Stati definite entro il 2014, ma non tiene conto delle misure previste dalla SEN 2017. In buona sostanza, in assenza di tali misure avremmo al 2030 comuni finali per 118 M/tep/anno, invece dei 108 previsti, ed un'intensità energetica (En Pr/Pil) di 82 invece che di 72.1.

²¹ I Ministri dell'energia del Consiglio UE hanno condotto il 27 febbraio scorso un primo esame delle proposte del pacchetto, pronunciandosi per un target indicativo del 27 per cento sull'efficienza energetica al 2030, contro il 30 per cento proposto dalla Commissione UE. Per contro, la Commissione X - Industria, commercio, turismo - del Senato ha approvato il 23 maggio 2017 una risoluzione (Doc. XVIII n. 203) in ordine alla proposta di direttiva sull'efficienza energetica, che auspica l'adozione di un target più ambizioso al 40 per cento. Anche le Commissioni ambiente ed industria del Parlamento UE hanno votato la proposta di direttiva alzando il *target* vincolante al 40 per cento.

²² Target fissato nel 2016 dalla proposta di estensione dell'*Effort Sharing Decision* al 2030.

²³ L'Italia, con un'intensità energetica pari a circa 100 tep (tonnellata equivalente di petrolio) per milione di euro di PIL nel 2015, inferiore del 18 per cento rispetto alla media eurounitaria (UE 28): 120 tep per milione di euro di PIL. Meglio dell'Italia si colloca il solo Regno Unito con 94 tep per milione di euro di PIL.

«incrementare la consapevolezza delle imprese nei confronti del proprio consumo energetico»²⁴, nei settori residenziale, terziario e trasporti il documento si fa notevolmente più impegnativo.

In particolare, il settore dei trasporti rappresenta il segmento di consumo più consistente in Italia e non è ad oggi presidiato da un meccanismo di incentivazione dedicato a livello statale. La SEN individua come prioritaria la riduzione del fabbisogno di mobilità privata, soprattutto attraverso la promozione degli strumenti di *smart working* e dell'utilizzo del trasporto collettivo, pubblico o condiviso²⁵. Una riduzione significativa dei consumi deriverà dall'applicazione degli *standard* minimi sulle emissioni dei nuovi veicoli, in attuazione del regolamento 443/2009/CE, che impone alle case automobilistiche di migliorare costantemente l'efficienza degli autoveicoli prodotti, con livelli di emissione di gas serra in progressiva diminuzione²⁶.

Il miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici sconta due ordini di difficoltà: la scarsa consapevolezza dei consumatori circa i benefici ad essa collegati e costi di investimento generalmente elevati rispetto ai benefici ottenuti. Tant'è che il rapporto costo-efficacia degli strumenti di incentivazione dedicati al settore dell'edilizia (detrazioni fiscali e conto termico) risulta fino a otto volte superiore rispetto al meccanismo dei certificati bianchi, utilizzato prevalentemente nel settore industriale.

La SEN propone di ottimizzare il meccanismo delle detrazioni fiscali per la riqualificazione energetica e per il recupero edilizio, modulando la percentuale di detrazione in relazione al risparmio atteso ed integrando lo strumento con le misure per l'edilizia antisismica e con gli incentivi che potranno essere legati al progetto Casa Italia. Al fine di favorire le economie di scala, la SEN propone iniziative volte a promuovere l'aggregazione e la standardizzazione degli interventi di riqualificazione profonda degli edifici, anche a livello di quartiere. Una misura potenzialmente in grado di coinvolgere gli operatori privati (in particolare le ESCO) nella riqualificazione energetica degli edifici è la portabilità del titolo di credito di imposta²⁷. Inoltre, al fine di sostenere i piccoli consumatori nel realizzare interventi ad alto investimento iniziale, il documento prevede l'ampliamento del campo di interventi del Fondo nazionale per l'efficienza energetica. È questo un fondo di natura rotativa istituito con l'art. 15, d.lgs. n. 102/2014, destinato a sostenere il finanziamento di interventi di efficienza energetica, il ricorso a forme di partenariato pubblico-privato e società di progetto o di scopo appositamente costituite. La norma indica le finalità del fondo²⁸ e rimette ad uno o più decreti di natura non regolamentare²⁹ l'individuazione delle priorità, dei

²⁴ Tra queste, il «bilancio energetico di impresa» e le iniziative di cofinanziamento degli audit energetici e dei sistemi di gestione dell'energia.

²⁵ In linea con gli obiettivi indicati dalla SEN, la legge di bilancio 2017 ha reso disponibili circa 4 miliardi di euro distribuiti nel periodo dal 2019 al 2033 e destinati, nell'ambito del Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile da approvare con d.p.c.m., al rinnovo del parco degli autobus dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale. Il d.d.l. di bilancio per il 2018 prevede che circa 1,5 miliardi di euro di tali risorse possano essere impiegate per il finanziamento di progetti sperimentali e innovativi di mobilità sostenibile, coerenti con i Piani urbani della mobilità sostenibile, compresi i mezzi su gomma ad alimentazione alternativa e relative infrastrutture, presentati da comuni e città metropolitane.

²⁶ 95 g CO₂/Km nel 2020. La Commissione Europea ha presentato l'8 novembre 2017 il secondo pacchetto sulla mobilità sostenibile, con il quale fissa nuovi obiettivi per le emissioni medie di CO₂ del nuovo parco autoveicoli e di veicoli commerciali leggeri (riduzione del 15 per cento entro il 2025 e del 30 per cento entro il 2030 rispetto ai livelli del 2021), al fine di accelerare la transizioni a veicoli a basse e a zero emissioni.

²⁷ La legge di bilancio per il 2018, che pure abbassa dal 65 per cento al 50 per cento la misura della detrazione per le spese di efficientamento delle unità immobiliari, prevede la possibilità per tutti gli interventi di riqualificazione energetica, e non soltanto per quelli sulle parti comuni degli edifici condominiali, di optare in luogo della detrazione, per la cessione del corrispondente credito ai fornitori o ad altri soggetti privati.

²⁸ Art. 15. Comma 3, lett. a) gli interventi di miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici della Pubblica Amministrazione; b) realizzazione di reti per il teleriscaldamento e per il teleraffrescamento; c) efficienza energetica dei servizi e infrastrutture pubbliche, compresa l'illuminazione pubblica; d) efficientamento energetico di interi edifici destinati ad uso residenziale, compresa l'edilizia popolare; e) efficienza energetica e riduzione dei consumi di energia nei settori dell'industria e dei servizi.

²⁹ Che avrebbero dovuto essere adottati entro novanta giorni dall'entrata in vigore del provvedimento dal Ministro dello Sviluppo Economico e dal Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e acquisito il parere della Conferenza unificata.

criteri, delle condizioni e delle modalità di funzionamento dello stesso. Solo nei giorni scorsi, a distanza di oltre tre anni, il primo dei decreti in questione ha ottenuto il parere favorevole della Conferenza unificata³⁰.

La SEN assegna un ruolo importante per l'efficienza energetica negli edifici alla consapevolezza ed al ruolo attivo dei consumatori, favoriti dall'evoluzione e diffusione delle tecnologie della domotica, della digitalizzazione delle reti e dello *smart metering*.

Infine, tra le indicazioni della Strategia figura il rafforzamento degli standard minimi per l'edilizia.

5. - La riqualificazione energetica del patrimonio immobiliare pubblico ed i contratti di rendimento energetico. Particolarmente rilevante è il potenziale di crescita dell'efficienza energetica del parco immobiliare pubblico. La direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia ha posto per ciascuno stato membro l'obbligo di adeguare ai migliori *standard* energetici ogni anno il 3 per cento della superficie coperta utile degli edifici della pubblica amministrazione centrale³¹.

In tale ambito un ruolo significativo può svolgere il Contratto di rendimento energetico (*Energy Performance Contract*). Questo è definito nell'art. 2, lett. n), d.lgs. 4 luglio 2014, n. 102, di recepimento della direttiva 27/12/UE, come: «*accordo contrattuale tra il beneficiario o chi per esso esercita il potere negoziale e il fornitore di una misura di miglioramento dell'efficienza energetica, verificata e monitorata durante l'intera durata del contratto, dove gli investimenti (lavori, forniture o servizi) realizzati sono pagati in funzione del livello di miglioramento dell'efficienza energetica stabilito contrattualmente o di altri criteri di prestazione energetica concordati, quali i risparmi finanziari*». L'allegato 8 al d.lgs. n. 102/2014 indica gli elementi minimi che devono figurare nei contratti di rendimento energetico sottoscritti con il settore pubblico e nel relativo capitolato d'appalto³², dando seguito ad un processo di standardizzazione di tale figura contrattuale avviato dall'art. 7 del decreto del Ministro dello sviluppo economico 28 dicembre 2012³³ ed implementato dall'art. 5, d.l. 4 giugno 2013, n. 63, che, inserendo l'art. 4 *ter* nel d.lgs. 19 agosto 2005, n. 192, ha incaricato l'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA), di mettere a disposizione, entro novanta giorni dall'entrata in vigore del provvedimento, «*un contratto-tipo per il miglioramento del rendimento energetico dell'edificio, analogo al contratto di rendimento europeo EPC*»³⁴.

³⁰ Rep. Atti. N. 131/cu del 26 ottobre 2017.

³¹ La Commissione X del Senato, con risoluzione del 27 ottobre 2017 (Doc. XVIII n. 223) ha auspicato l'estensione di tale obbligo al parco immobiliare di tutta la pubblica amministrazione.

³² a) Un elenco chiaro e trasparente delle misure di efficienza da applicare o dei risultati da conseguire in termini di efficienza; b) i risparmi garantiti da conseguire applicando le misure previste dal contratto; c) la durata e gli aspetti fondamentali del contratto, le modalità e i termini previsti; d) un elenco chiaro e trasparente degli obblighi che incombono su ciascuna parte contrattuale; e) data o date di riferimento per la determinazione dei risparmi realizzati; f) un elenco chiaro e trasparente delle fasi di attuazione di una misura o di un pacchetto di misure e, ove pertinente, dei relativi costi; g) l'obbligo di dare piena attuazione alle misure previste dal contratto e la documentazione di tutti i cambiamenti effettuati nel corso del progetto; h) disposizioni che disciplinino l'inclusione dei requisiti equivalenti in eventuali concessioni in appalto a terze parti; i) un'indicazione chiara e trasparente delle implicazioni finanziarie del progetto e la quota di partecipazione delle due parti ai risparmi pecuniari realizzati (ad es., remunerazione dei prestatori di servizi); j) disposizioni chiare e trasparenti per la quantificazione e la verifica dei risparmi garantiti conseguiti, controlli della qualità e garanzie; k) disposizioni che chiariscano la procedura per gestire modifiche delle condizioni quadro che incidono sul contenuto e i risultati del contratto (ad es., modifica dei prezzi dell'energia, intensità d'uso di un impianto); l) informazioni dettagliate sugli obblighi di ciascuna delle parti contraenti e sulle sanzioni in caso di inadempienza.

³³ Recante disposizioni in materia di incentivazione della produzione di energia termica da fonti rinnovabili ed interventi di efficienza energetica di piccole dimensioni. L'art. 7 del d.m. citato precisava che, entro novanta giorni dall'entrata in vigore del decreto stesso, la Consip e le Regioni, anche con il coinvolgimento dell'ANCI, avrebbero dovuto sviluppare congiuntamente «*contratti tipo di rendimento energetico, tra le amministrazioni pubbliche, le ESCo e gli enti finanziatori al fine di facilitare l'accesso agli incentivi per l'efficienza energetica e al produzione di calore da fonti rinnovabili*». Per tale adempimento Consip S.p.A. avrebbe potuto avvalersi del supporto tecnico dell'ENEA. Tali modelli contrattuali sono resi disponibili anche dal GSE sul proprio portale.

³⁴ L'ENEA ha pubblicato nel Settembre 2014 le «*Linee guida Contratti di Prestazione Energetica (EPC)*», definendo un contratto tipo, integrato (ai sensi dell'art. 14, comma 4, d.lgs. n. 102/2014) con elementi minimi elencati dell'allegato 8 al d.lgs. 102 cit. Nel marzo 2017, l'ENEA ha trasmesso al Ministero dello sviluppo economico una nuova versione delle linee guida, definendo

La necessità di definire un modello tipo si spiega con la particolare complessità dei contratti di rendimento energetico, che intrecciano contenuti giuridici, economici (modalità di finanziamento, calcolo delle prestazioni, etc.) e altamente ingegneristici (diagnosi energetica, interventi di riqualificazione edilizia ed impiantistica).

La puntuale – forse eccessiva – tipizzazione del contratto di rendimento energetico operata dal legislatore e, su mandato di questi, da ENEA, non ha fatto venir meno la sua natura di contratto atipico³⁵, avente il proprio «tratto fisionomico» nella «combinazione di attività e servizi strumentali al miglioramento dell'efficienza energetica, finalità che costituisce la causa o funzione del contratto, ben oltre i contingenti interessi delle parti»³⁶. Elementi essenziali di tale figura contrattuale sono l'incremento del livello di efficienza energetica (la *performance*) ed il rapporto tra questa e la remunerazione, la quale è commisurata ai risultati effettivamente conseguiti³⁷. Per il resto, il contratto di rendimento energetico può anche non corrispondere al modello contrattuale tipizzato dal d.lgs. n. 102/2014, comprensivo di tutti gli «elementi minimi» indicati nell'allegato VIII al decreto; salvo che non abbia come parte una Pubblica Amministrazione ovvero, anche se concluso tra privati, questi non vogliano accedere al regime di incentivi del c.d. «conto termico», di cui al d.m. 28 dicembre 2012, ai sensi dell'art. 7, comma 6, d.lgs. n. 102/2014. Ed invero, gli elementi minimi hanno proprio la funzione di garantire il costante monitoraggio dell'*iter* di approssimazione agli obiettivi di efficienza energetica³⁸.

Avuto riguardo alle illustrate caratteristiche del contratto di rendimento energetico – investimento a carico del fornitore la misura di efficienza energetica (la EScO) e remunerazione in funzione della *performance* conseguita – non sembra potersi revocare in dubbio che tale contratto, se stipulato con una pubblica amministrazione, sia inquadrabile nella figura del partenariato pubblico privato³⁹, gravando sull'operatore economico sia il rischio di costruzione che il rischio di disponibilità⁴⁰.

Applicandosi al partenariato pubblico privato, per i profili di tutela della finanza pubblica, i contenuti delle decisioni Eurostat [art. 3, comma 1, lett. *eee*]), anche i contratti di rendimento energetico stipulati con la pubblica amministrazione non avrebbero dovuto gravare sull'indebitamento pubblico ai fini del rispetto del patto di stabilità. Invece, uno degli ostacoli alla diffusione degli EPC per il miglioramento dell'efficienza energetica del patrimonio immobiliare pubblico è scaturito dalle linee guida Eurostat

un quadro di riferimento *standard* (linee guida più capitolato tecnico) attraverso cui elaborare un modello di contratto EPC che ha per oggetto un Servizio Unico, il «Servizio di Prestazione Energetica».

³⁵ F. SCIAUDONE, *L'accesso al credito per i progetti di efficienza energetica*, in L. CARBONE - G. NAPOLITANO - A. ZOPPINI (a cura di), *Politiche pubbliche e disciplina dell'efficienza energetica*, Bologna 2016, 140.

³⁶ M. PENNASILICO (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Napoli, 2014, 247-248. L'Autore, muovendo dalla considerazione che l'efficienza energetica è un «valore che tende sempre più ad imporsi nell'ordinamento italo-europeo», afferma che l'EPC persegue un interesse meritevole di tutela *in re ipsa*. Sul punto si veda anche P. PISELLI - A. STIRPE, *La struttura del contratto: la causa e il tipo*, in P. PISELLI - A. STIRPE (a cura di), *Il contratto di rendimento energetico*, Torino, 2011, 37. Gli Autori rilevano che gli interessi perseguiti mediante l'EPC «si individuano nel perseguimento dell'efficienza e del risparmio energetico, nell'impiego e nello sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili, nell'incremento e nella circolazione delle tecnologie, nel contenimento o nell'eliminazione dei costi di investimento e dei rischi tecnici per la collettività che voglia accedere a questo particolare meccanismo di ammodernamento degli impianti e delle strutture esistenti». Si veda anche S. TRINO, *Il contratto di rendimento energetico*, in L. CARBONE - G. NAPOLITANO - A. ZOPPINI (a cura di), *Politiche pubbliche e disciplina dell'efficienza energetica*, cit., 405, che qualifica l'*energy performance contract*, uno «strumento di diritto privato regolatorio», proprio per le finalità generali e di sistema cui è funzionale il particolare tipo contrattuale disciplinato dal d.lgs. n. 102/2014.

³⁷ L'obbligazione che assume la EScO, o il fornitore della misura di efficienza energetica, è un'obbligazione di risultato e non di mezzi, come invece per il mandato.

³⁸ Si veda, in questo senso, M. MAUGERI, *Il contratto di rendimento energetico e i suoi elementi minimi*, in *Nuova giur. civ.*, 2014, 425: «Tali elementi sono prescritti al fine di connotare il tipo di contratto che si ritiene appropriato a far raggiungere gli obiettivi che il legislatore intende perseguire».

³⁹ Nella forma del «PPP contrattuale», essendo i rapporti tra P.A. e privato, e le reciproche attività di competenza, di natura contrattuale. Quando, invece, la realizzazione del partenariato implica la creazione di un'entità cui partecipano congiuntamente l'amministrazione pubblica e l'operatore economico privato, si parla di PPP «istituzionalizzato».

⁴⁰ In dottrina, riconducono il contratto di rendimento energetico stipulato con una PA al PPP, tra gli altri, F. SCIAUDONE, *L'accesso al credito per i progetti di efficienza energetica*, in L. CARBONE - G. NAPOLITANO - A. ZOPPINI (a cura di), *Politiche pubbliche e disciplina dell'efficienza energetica*, cit., 145 ss.; M. PENNASILICO (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, cit., 248-249.

pubblicate nel 2015, che imponevano ai fini della qualificazione del contratto di rendimento energetico quale operazione *off balance-sheet*, che il costo dell'investimento fosse almeno pari alla metà del valore degli immobili oggetto di riqualificazione, all'esito di quest'ultima⁴¹: condizione difficile – se non impossibile – da verificarsi per interventi di miglioramento dell'efficienza energetica di un edificio.

La proposta di Strategia energetica nazionale posta in consultazione dava conto dell'«azione, condotta congiuntamente con altri Paesi dell'Unione, nei confronti della Commissione per rivedere le regole di contabilizzazione del debito pubblico in caso di interventi di efficienza energetica»⁴², azione che ha conseguito i risultati auspicati. Infatti, lo scorso 19 settembre, Eurostat ha pubblicato nuove linee guida che consentono di non iscrivere a bilancio i costi di investimento di un EPC alle seguenti condizioni: che i rischi dell'intervento (*performance*, manutenzione, riqualificazione e gestione) ricadano tutti sul fornitore la misura di efficienza energetica; che il canone verso il fornitore sia collegato alla *performance* dell'intervento e che in caso di *factoring*, il fornitore non ceda al *factor* il credito *pro soluto*, in modo da non trasferire sull'amministrazione il rischio di prestazione. In buona sostanza, secondo le nuove linee guida Eurostat, se il contratto di rendimento energetico ha i requisiti del contratto di partenariato pubblico privato, così come definiti dal codice degli appalti⁴³, i costi di investimento non vanno iscritti in bilancio e quindi non rilevano ai fini del rispetto del patto di stabilità.

Ulteriore elemento di facilitazione del ricorso all'EPC per il miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici pubblici è costituito dall'imminente operatività del Fondo nazionale dell'efficienza energetica. Si è già detto infatti che questo strumento è destinato a sostenere il finanziamento di interventi di efficienza energetica, realizzati anche attraverso le ESCO, il ricorso a forme di partenariato pubblico-privato e società di progetto o di scopo appositamente costituite, ed ha tra le proprie finalità gli interventi di miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici della Pubblica Amministrazione [cfr. art. 15, d.lgs. n. 1002/2004, comma 3, lett. a) cit.].

6. - Conclusioni. Il *Clean energy package* definisce l'efficienza energetica «la fonte di energia maggiormente disponibile

⁴¹ Altra condizione posta dalle linee guida Eurostat del 7 agosto 2015 era che il contributo pubblico eventualmente ricevuto dalla ESCO non superasse il 50 per cento delle spese sostenute e che fosse correttamente allocato il rischio di «disponibilità».

⁴² Si veda *SEN 2017 Documento di consultazione* del 12 giugno 2017, 73.

⁴³ Il nuovo codice dei contratti definisce «contratto di partenariato pubblico privato» il «contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore» [art. 3, comma 1, lett. eee), d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50]. L'art. 180 del codice precisa, inoltre, che nei contratti di partenariato pubblico privato, i ricavi di gestione dell'operatore economico provengono dal canone riconosciuto dall'ente concedente «e/o da qualsiasi altra forma di contropartita economica ricevuta dal medesimo operatore economico, anche sotto forma di introito diretto della gestione del servizio da utenza esterna» (comma 2). In capo all'operatore economico deve gravare il rischio di costruzione⁴³ ed il rischio di disponibilità⁴³ o, nei casi di attività redditizia verso l'esterno, il rischio di domanda⁴³ dei servizi resi, per il periodo di gestione dell'opera (comma 3). Ai soli fini del raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario, in sede di gara l'amministrazione aggiudicatrice può stabilire anche un prezzo, il quale però, sommato al valore di eventuali garanzie pubbliche o di ulteriori meccanismi di finanziamento a carico della pubblica amministrazione, non può essere superiore al quarantanove per cento del costo dell'investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari (comma 6).

a livello universale»⁴⁴, fonte che rappresenta una «nuova miniera finanziaria»⁴⁵. Ed in effetti la SEN riporta la stima del risparmio di oltre 3,1 miliardi di euro e 10,7 milioni di tep all'anno di energia primaria conseguente alle misure per l'efficienza energetica in Italia nel periodo 2015-2016. A livello eurounitario, il solo innalzamento dell'obiettivo di efficienza energetica al 30 per cento entro il 2030, rispetto al 27 per cento concordato nel 2014, dovrebbe tradursi in un incremento fino a 70 miliardi di euro del prodotto interno lordo e nella creazione di 400.000 nuovi posti di lavoro, nonché in un'ulteriore riduzione della fattura delle importazioni UE di combustibili fossili⁴⁶.

Queste evidenze dovrebbero suggerire un approccio positivo alle politiche di decarbonizzazione. Rileva Antony Giddens nell'introduzione del suo saggio dedicato alla politica del cambiamento climatico che «l'altra faccia del pericolo è sempre un'opportunità. Dobbiamo creare un modello di futuro a basse emissioni che sia al contempo positivo e capace di connettersi fin d'ora con la vita ordinaria, di tutti i giorni»⁴⁷.

Francesco Scalia

⁴⁴ Cfr. COM(2016) 860 final del 30 novembre 2016. Secondo la Commissione, mettere l'efficienza energetica al primo posto rispecchia il fatto che «la fonte di energia più conveniente e più pulita è l'energia che non deve essere prodotta o utilizzata». Già nella comunicazione *Pacchetto Unione dell'energia - Una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici* [COM (2015) 80 del 25 febbraio 2015] la Commissione europea rilevava che «l'UE importa il 53 per cento del proprio fabbisogno energetico, con un costo di circa 400 miliardi di euro, collocandosi al primo posto nel mondo per importazione di energia. Sei Stati membri dipendono da un unico fornitore esterno per la totalità delle importazioni di gas e rimangono quindi troppo vulnerabili alle crisi di approvvigionamento. Si stima, inoltre, che ogni punto percentuale di aumento del risparmio energetico consenta di ridurre le importazioni di gas del 2,6 per cento. Il 75 per cento del nostro parco immobiliare è a bassa efficienza energetica. Il 94 per cento dei trasporti dipende da prodotti petroliferi, di cui in 90 per cento importati. Complessivamente, l'UE spende oltre 120 miliardi di euro all'anno - direttamente o indirettamente - in sovvenzioni a favore dell'energia spesso non giustificate. Solo nel periodo fino al 2020 occorrerà investire nel settore dell'energia nell'UE oltre 1.000 miliardi di euro».

⁴⁵ *Unep Finance Initiative's Climate Change Working Group, Energy Efficiency & The Finance Sector - A Survey on Lending Activities and Policy Issues*, 2009, 2.

⁴⁶ Cfr. COM(2016) 860 final del 30 novembre 2016, che richiama la valutazione di impatto sulla modifica della direttiva sull'efficienza energetica, SWD(2016) 405.

⁴⁷ A. GIDDENS, *La politica del cambiamento climatico*, Milano, 2015, 16.