

Prefazione

Gli eventi degli anni più recenti hanno reso evidente la necessità di concentrare l'attenzione dei policy maker sulla politica energetica come strumento attraverso il quale perseguire gli obiettivi di riduzione degli impatti ambientali.

La contrazione dei consumi energetici è un obiettivo che attraversa e influenza trasversalmente non soltanto il settore ambientale ma anche quello della politica industriale e, più in generale, della crescita economica.

Poiché lo sviluppo economico e quello tecnologico non possono prescindere dall'uso delle fonti energetiche si tratta di definire nuovi paradigmi industriali che, se da un lato consentono di mantenere inalterati gli obiettivi di sviluppo, dall'altro richiedono un sacrificio nei consumi di fonti energetiche tradizionali. Per questa ragione è stato posto l'accento sugli investimenti nelle fonti rinnovabili, come metodo alternativo di produzione energetica, anche se è ormai ben noto che nella fase di transizione, senza un contestuale sforzo per la riduzione dei consumi, le sole fonti rinnovabili non potranno garantire una radicale soluzione bensì, esclusivamente, un parziale rallentamento dei consumi stessi.

Al fine di promuovere il cambiamento, l'Unione Europea, varando il "Next Generation EU" e il "Recovery and Resilience Facility", ha disposto che il 37% degli importi dei singoli Piani nazionali debba essere destinato alla transizione ambientale. In risposta alle richieste europee, il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) dell'Italia prevede una Missione "Rivoluzione verde e transizione ecologica" il cui importo complessivo sfiora i 70 miliardi di euro, di cui oltre 15 destinati all'efficientamento energetico del patrimonio immobiliare.

La riqualificazione energetica del patrimonio immobiliare rappresenta senza alcun dubbio uno degli elementi centrali della politica energetica italiana, volta a raggiungere gli obiettivi climatici fissati con la sottoscrizione dell'Accordo di Parigi e successivamente incrementati dal Consiglio Europeo nel dicembre 2020.

Oggetto di questo Volume non è il sistema delle incentivazioni fiscali a favore dei privati, che sta dimostrando innumerevoli limiti sia per l'impostazione economica adottata – che ha sottovalutato le criticità della filiera e per la metodologia utilizzata nella valutazione ex ante–, sia, ancora, nelle modalità operative di attuazione che, a oggi, si sono rivelate causa di speculazioni, comportamenti collusivi tra gli operatori economici e hanno inoltre favorito una spinta inflazionistica che dai soli settori interessati si è estesa a tutti i settori industriali. Un modello che, nonostante abbia consentito il rilancio del settore delle costruzioni, sta ora generando un onere economico e sociale che si ribalta sui conti pubblici.

Questo Volume si occupa invece dei contratti pubblici e degli strumenti più flessibili dell'azione amministrativa che possono accompagnare questa fase di forte crisi economica: il contratto di rendimento energetico o di prestazione energetica (energy performance contract, EPC). Tale contratto atipico di derivazione anglosassone, introdotto nell'ordinamento comunitario con la Direttiva 2006/32/CE poi recepita con il D.Lgs. 30 maggio 2008 n. 115 e attual-

mente disciplinato dal D.Lgs. 4 luglio 2014 n. 102, ha però faticato, e tuttora fatica, a trovare una propria corretta collocazione sia all'interno del Codice dei contratti pubblici sia, più in generale, tra gli strumenti contrattuali a cui specialmente il settore pubblico può ricorrere per effettuare queste operazioni di riqualificazione.

Questa forma contrattuale, che ancora stenta a divenire strumento ordinario per effettuare la riqualificazione degli edifici, risponde alle esigenze del settore pubblico che, se da una parte non detiene le risorse economiche necessarie per effettuare investimenti significativi, dall'altro rappresenta il primo "proprietario" italiano e, dunque, il "soggetto" dal quale è imprescindibile partire qualora si voglia ottenere un risultato di riduzione dei consumi energetici rilevante.

A livello nazionale il ricorso ancora limitato all'EPC è stato determinato da diverse ragioni: nel settore privato, a causa della durata temporale del contratto particolarmente lunga che lo rende poco attraente per l'operatore privato – frequentemente industriale – che necessita di vedere tradotti in risparmi energetici immediati gli sforzi del proprio investimento ottenendo così, sin da subito, una remunerazione per il capitale investito. Invece, nel settore pubblico che, per le proprie caratteristiche, potrebbe utilizzare questo contratto con maggiore efficacia, le ragioni del limitato ricorso sono diverse.

In primo luogo l'atipicità del contratto rende complesso per gli enti pubblici identificare correttamente le modalità di affidamento del contratto e, in questo senso, è emblematico il fatto che se per alcune istituzioni l'EPC rientra a pieno titolo tra i contratti di partenariato pubblico-privato per altre, altrettanto autorevoli, istituzioni, rientra tra i contratti di appalto. Tale dicotomia determina non soltanto incertezza circa l'applicazione delle norme del Codice dei contratti pubblici, ma anche un'insicurezza degli operatori pubblici rispetto alla correttezza del proprio operato.

In secondo luogo, si tratta di uno strumento contrattuale complesso che richiede sia nella fase di studio e impostazione sia successivamente nella fase di monitoraggio nel tempo competenze giuridiche, economiche e tecniche specialistiche sovente non presenti all'interno della Pubblica Amministrazione (PA) che, proprio per questo, rischia di avere un atteggiamento passivo rispetto alle proposte che pervengono dagli operatori privati.

I contributi in questo Volume si concentrano sull'applicazione degli EPC nel settore pubblico affrontandone gli aspetti che l'esperienza degli anni trascorsi dal suo recepimento nell'ordinamento nazionale hanno rivelato essere di maggiore complessità dal punto di vista operativo e più controversi nel dibattito della scienza giuridica.

Dopo un'analisi giuridica ed economica del contesto delle politiche ambientali sovranazionali e nazionali, la trattazione analizza le possibili applicazioni degli EPC alla luce del PNRR, i profili di contabilizzazione pubblica, l'applicazione delle norme del Codice dei contratti pubblici e il monitoraggio in fase di esecuzione.

Inoltre, sono stati approfonditi gli elementi principali del piano economico finanziario di un'operazione di riqualificazione effettuata tramite EPC, oltre alle caratteristiche e alla natura delle società di servizi energetici (energy service companies, ESCO) e infine sono presentate alcune applicazioni di successo dell'EPC nel settore pubblico.

Elisa Valeriani