RIVISTA QUADRIMESTRALE
DI
DIRITTO DELL'AMBIENTE

NUMERO 2 - 2022

FABIO CUSANO

L'efficienza energetica nel quadro della transizione ecologica

ISSN 2239-964X

FABIO CUSANO*

L'efficienza energetica nel quadro della transizione ecologica

SOMMARIO. 1. *Introduzione.* – 2. *La disciplina europea.* 3. *Il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima e il Piano per la Transizione Ecologica.* – 4. *I meccanismi pubblicistici di efficientamento energetico.* – 4.1. *I certificati bianchi.* – 4.2. *Il conto termico.* – 4.3. *Le agevolazioni fiscali. 5. Il contratto di rendimento energetico.* – 6. *Le comunità energetiche.* – 6.1. *Criticità ed esigenze di semplificazione nelle comunità energetiche.* – 7. *Conclusioni*.

1. Introduzione

L'efficienza energetica è la riduzione dell'impiego di energia necessaria ad invarianza di scopo[1] mentre il risparmio indica non solo una riduzione dell'utilizzo energetico ma anche un ridimensionamento del fine perseguito[2].

Si dibatte sempre più dell'efficienza energetica essendo l'energia il motore della crescita economica, del benessere e del progresso sociale e tecnologico[3]. Al triplicarsi della popolazione mondiale dal 1950 ad oggi sono conseguentemente triplicati il consumo energetico, il costo dell'energia, la povertà energetica[4].

Per tale motivo, e per contrastare gli impatti climalteranti dell'impiego di energia, l'Unione Europea ha progressivamente fissato obiettivi di

* Dottorando in Diritto amministrativo presso l'Università degli studi de L'Aquila.

[1] N. DI FRANCO, *Efficienza, risparmio e uso razionale dell'energia*, in *Energia, ambiente e innovazione*, 2016, n. 2, pp. 12 ss.

[2] A. LORENZONI, *Il risparmio energetico. La più economica tra le fonti di energia*, Il Mulino, Bologna, 2012.

[3] L. AMMANNATI, *Una nuova governance per la transizione energetica dell'Unione Europea. Soluzioni ambigue in un contesto conflittuale*, in L. AMMANNATI (a cura di), *La transizione energetica*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 3 ss.; J. VASCONCELOS, *Il ruolo dell'efficienza energetica nell'ambito della transizione energetica europea*, in P. BIANDRINO, M. DE FOCATIIS (a cura di), *Efficienza energetica ed efficienza del sistema dell'energia – Un nuovo modello?*, Wolters Kluwer, Milano, 2017, pp. 19 ss.

[4] M. MELI, *Autoconsumo di energia rinnovabile e nuove forme di energy-sharing*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2020, n. 3, pp. 630 ss.; S. SUPINO, B. VOLTAGGIO, *La povertà energetica. Strumenti per affrontare un problema sociale*, Il Mulino, Bologna, 2019; M. DE FOCATIIS, *Povertà energetica e cliente vulnerabile tra ragioni di Stato e di mercato*, in E. BRUTI LIBERATI, M. DE FOCATIIS, A. TRAVI (a cura di), *Esperienze regolatorie europee a confronto nel settore dell'energia*, Wolters Kluwer, Milano, 2017, pp. 101 ss.; A. MAESTRONI, *Povertà energetica e strumenti di tutela: solidarietà e fratellanza*, in E. BRUTI LIBERATI, M. DE FOCATIIS, A. TRAVI (a cura di), *Esperienze regolatorie europee a confronto*, cit., pp. 71 ss.; P. RANCI, M. LEONARDI, L. SUSANI, *Poveri d'energia*, Il Mulino, Bologna, 2016.

efficientamento energetico[5]. Infatti, una riduzione dei bisogni e dei costi dell'energia per i soggetti privati e le pubbliche amministrazioni renderebbe l'economia europea più competitiva e sostenibile. L'efficienza energetica consentirebbe di realizzare l'inversa proporzionalità tra crescita economica e impiego di energia[6].

L'importanza e l'attualità della tematica dell'efficienza energetica non deriva esclusivamente da problematiche economiche, bensì anche da questioni ambientali che esigono un utilizzo più parsimonioso delle risorse e una riduzione di emissioni climalteranti. Dunque, si può affermare la compresenza di due interessi prioritari, definiti la *terribile coppia*, la tutela dell'ambiente e lo sviluppo economico[7]. Come rappresentato dal dilemma del porcospino, teorizzato dall'illustre filosofo A. Schopenhauer, stante la reciproca lesività di due interessi confliggenti, questi sono costretti ad armonizzarsi per vicendevoli esigenze altrimenti insoddisfacibili[8].

Ci si è chiesti, dunque, se la terribile coppia avesse una valenza paritetica oppure se vi fosse la sovra-ordinazione di un interesse rispetto all'altro e, in tal caso, quale dei due prevalesse. Si sono susseguite le seguenti fasi: (*i*) nel Settanta hanno prevalso le ragioni economiche; (*ii*) nel Novanta sono state riconosciute le motivazioni ambientali; (*iii*) dagli inizi del Duemila si considera la tutela dell'ambiente un motore dello sviluppo economico[9]; (*iv*) attualmente si ritiene che, laddove confliggano, prevalga l'interesse ambientale[10].

---

[5] E. CANNIZZARO, G. D'AGNONE, *Le politiche e le azioni "globali" per il risparmio energetico*, in L. CARBONE, G. NAPOLITANO, A. ZOPPINI (a cura di), *Annuario di diritto dell'energia 2016. Politiche pubbliche e disciplina dell'efficienza energetica*, Il Mulino, Bologna, 2016, pp. 20 ss.

[6] A. QUARANTA, *La necessità di promuovere l'efficienza energetica (e normativa)*, in *Ambiente e sviluppo*, 2012, n. 8, pp. 757 ss.; A. CASTELLI, *L'efficienza energetica: fonte nascosta*, in *Rivista elettronica di diritto, economia, management*, 2011, n. 2, pp. 58 ss.; A. GIORDANO, M.G. IMBESI, *L'Unione Europea imprime un'accelerazione in tema di efficienza energetica*, in *Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, 2011, pp. 7 ss.

[7] F. DE LEONARDIS, *Risparmio energetico, efficienza energetica e amministrazioni: il Piano di Azione Nazionale per l'Efficienza Energetica nell'ambito della Programmazione energetica nazionale*", in L. CARBONE, G. NAPOLITANO , A. ZOPPINI (a cura di), *Annuario di diritto dell'energia 2016*, cit., pp. 155 ss.

[8] A. SCHOPENHAUER, *Parerga e paralipomena*.

[9] F. DE LEONARDIS, *Semplificazioni e ambiente*, in ITALIADECIDE, *Rapporto 2015. Semplificare è possibile*, Il Mulino, Bologna, 2015, pp. 431 ss.

[10] L. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*. Il novello art. 9, c. 3, dispone che la Repubblica «Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tute degli animali», mentre il novello art. 41, cc. 2 e 3, sancisce che

l'iniziativa economia privata «Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno *alla salute, all'ambiente*, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana» e che «La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali *e ambientali*». R. BIFULCO, *Primissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 2022, n. 11; R. CABAZZI, *Dalla "contrapposizione" alla "armonizzazione"? Ambiente ed iniziativa economia nella riforma (della assiologia) costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2022, n. 7, pp. 31 ss.; F. DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *ApertaContrada*, 2022; G. DEMURO, *I diritti della Natura*, in *Federalismi.it*, 2022, n. 6, pp. 4 ss.; E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzionale*, in *Costituzionalismo*, 2022, n. 1, pp. 1 ss.; F. KARRER, *Gli effetti della riforma dell'art. 9 della Costituzione sulla pianificazione paesaggistica e territoriale-urbanistica: una prima interpretazione*, in *ApertaContrada*, 2022; R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, 2022, n. 13, pp. 187 ss.; G. MONTEDORO, *Costituzione ed ambiente. Effetti sulla divisione dei poteri di una revisione costituzionale largamente condivisa*, in *ApertaContrada*, 2022; D. PORENA, *"Anche nell'interesse delle generazioni future". Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 2022, n. 15, pp. 121 ss.; L. BARTOLUCCI, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 2021, n. 4, pp. 212 ss.; L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, in *Federalismi.it*, 2021, n. 4, pp. 188 ss.; L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica?*, in *Federalismi.it*, 2021, n. 16; M. CECCHETTI, *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2021, n. 3, pp. 285 ss.; M. CECCHETTI, L. RONCHETTI, E. BRUTI LIBERATI, *Tutela dell'ambiente: diritti e politiche*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021; A.O. COZZI, *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell'ambiente 2004 tra diritti e principi*, in *DPCE online*, 2021, n. 4, pp. 3391 ss.; A.L. DE CESARIS, *Ambiente e Costituzione*, in *Federalismi.it*, 2021, n. 16; G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 2021, n. 6; R. FERRARA, *La tutela dell'ambiente e il principio di integrazione: tra mito e realtà*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2021, n. 1, pp. 12 ss.; A. FRICANO, *Genesi e sviluppi di un diritto costituzionale all'ambiente*, in *Nomos*, 2021, n. 2; T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it*, 2021, n. 16; M. GRECO, *La dimensione costituzionale dell'ambiente. Fondamento, limiti e prospettive di riforma*, in *Quaderni Costituzionali*, 2021, n. 2, pp. 281 ss.; Y. GUERRA, R. MAZZA, *La proposta di modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una prima lettura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2021, n. 4, pp. 109 ss.; R. MONTALDO, *Il valore costituzionale dell'ambiente, tra doveri di solidarietà e prospettive di riforma*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2021, n. 2, pp. 441 ss.; I.A. NICOTRA, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *Federalismi.it*, 2021, n. 16; F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *Federalismi.it*, 2021, n. 16; A. RIVIEZZO, *Diritto costituzionale dell'ambiente e natura umana,* in *Quaderni Costituzionali*, 2021, n. 2, pp. 301 ss.; L. SALVEMINI, *Dal cambiamento climatico alla modifica della Costituzione: i passi per la tutela del futuro (non solo nostro)*, in *Federalismi.it*, 2021, n. 20, pp. 63 ss.; G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2021, n. 2, pp. 460 ss.; G. SEVERINI, P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *Giustizia insieme*, 2021; P. COLASANTE, *La ricerca di una nozione giuridica di ambiente e la complessa individuazione del Legislatore competente*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 20, pp. 123 ss.; C. DALLA

Si consideri, altresì, che secondi i dati dell'Eurostat riferiti all'anno 2019, la produzione energetica europea deriva dal seguente *mix* di fonti: 37% energie rinnovabili; 32% energia nucleare; 19% combustibile solido; 8% gas naturale; 4% petrolio[11]. Tuttavia, la produzione locale soddisfa soltanto il 40% del fabbisogno europeo; il residuo 60% dell'approvvigionamento viene importato principalmente dalla Russia. Dunque, il tasso di dipendenza energetica mostra la fragilità del settore nell'Unione Europea.

L'invasione di territori ucraini da parte della Russia (iniziata il 24 febbraio 2022) ha cambiato gli assetti geo-politici ed energetici, costringendo gli Stati membri ad importare da altri Paesi Terzi il proprio fabbisogno energetico. Ciò che è possibile rilevare *prima facie* è l'acefalia dell'Unione Europea, mentre i singoli Stati stanno provvedendo in autonomia agli approvvigionamenti.

Questa occasione certamente potrebbe fungere come valida motivazione per ripensare ad una effettiva Unione dell'Energia[12], alla modifica delle norme sul mercato interno dell'energia elettrica[13] e del gas[14], all'attuazione delle reti

GIUSTINA, *Il diritto all'ambiente nella Costituzione italiana*, in *AmbienteDiritto*, 2020, n. 1, pp. 192 ss.; F. DE LEONARDIS, *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, in G. ROSSI, M. MONTEDURO (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 25 ss.; D. PORENA, *"Ambiente": complessità di una nozione giuridica. I tentativi di offrirne una ricostruzione costituzionale emancipata dalla dimensione "antropocentrica"*, in *AmbienteDiritto*, 2020, n. 3.

[11] EUROSTAT, *Shedding light on energy in the EU. A guided tour of energy statistics*, 2021. Si confronti con COMMISSIONE EUROPEA, *EU Energy in figures. Statistical Pocketbook*, 2021.

[12] Comunicazione della Commissione, COM(2015) 80, *Una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici*. Si vedano altresì (*i*) la Comunicazione della Commissione, COM(2014) 330, *Strategia europea di sicurezza energetica*; (*ii*) la Comunicazione della Commissione, COM(2016) 860, *Un'energia pulita per tutti gli Europei*. Si veda M. DE FOCATIIS, *Il Clean Energy for all the Europeans*, in G. DE MAIO (a cura di), *Introduzione allo studio del diritto dell'energia. Questioni e prospettive*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, pp. 39 ss.

[13] La disciplina del mercato interno dell'energia elettrica è recata dal *Quarto Pacchetto Energia*, in particolare dal Regolamento (UE) 2019/943 *sul mercato interno dell'energia elettrica*, e dalla Direttiva (UE) 2019/944 *relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica*. Il completamento del mercato energetico interno dell'Unione richiede (*i*) la rimozione di numerosi ostacoli e barriere commerciali; (*ii*) il ravvicinamento delle politiche fiscali e dei prezzi; (*iii*) misure concernenti norme e *standard*; nonché (*iv*) disposizioni in materia di ambiente e sicurezza. L'obiettivo è garantire un mercato funzionante che assicuri equità d'accesso ed un elevato livello di tutela dei consumatori, nonché livelli adeguati di interconnessione e capacità di generazione.

[14] La disciplina del mercato interno del gas naturale è recata dalla Direttiva (UE) 2019/692 *che modifica la Direttiva 2009/73/CE relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale*. Si veda altresì il Regolamento (UE) 2017/1938 *concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas*.

trans-europee energetiche (c.d. TEN-E, *Trans-European Networks for Energy*)[15], alla costituzione di risparmi energetici[16] e di una riserva strategica europea, all'attuazione del Meccanismo per Collegare l'Europa (c.d. CEF-E, *Connecting European Facilities – Energy*)[17].

Il primo passo è costituito dal c.d. *Green Deal Europeo*, la strategia presentata nel dicembre 2019 dalla Commissione volta a rendere entro il 2050 l'Unione Europea un'entità ad impatto climalterante pari a zero[18]. Gli Stati membri si sono impegnati a ridurre le emissioni climalteranti di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990.

I principali risultati attesi sono (*i*) ridurre le emissioni climalteranti; (*ii*) creare posti di lavoro e favorire la crescita; (*iii*) affrontare il problema della povertà energetica; (*iv*) ridurre la dipendenza energetica dall'esterno; (*v*) migliorare la salute e il benessere[19]. Ad oggi sono seguite varie iniziative da parte

---

[15] La disciplina è stata recentemente innovata dal Regolamento (UE) 2022/869 *sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee*, che ha abrogato il Regolamento (UE) n. 347/2013.

[16] Comunicazione della Commissione, COM(2022) 240, *Risparmio energetico nell'UE*. AA. VV., *Transizione energetica. Un'opportunità per generare valore condiviso*, Marsilio, Venezia, 2021; T. FAVARO, *Regolare la "transizione energetica": Stato, Mercato, Innovazione*, CEDAM, Padova, 2020; L. AMMANNATI, *Una nuova governance per la transizione energetica dell'Unione Europea*, cit., pp. 3 ss.; C. SCARPA, *Efficacia ed efficienza delle politiche per il risparmio energetico: ragioni e limiti del Winter Package*, in E. BRUTI LIBERATI, M. DE FOCATIIS, A. TRAVI (a cura di), *La transizione energetica e il Winter Package. Politiche pubbliche e regolazione dei mercati*, Wolters Kluwer, Milano, 2018, pp. 87 ss.

[17] Regolamento (UE) 2021/1153 *che istituisce il Meccanismo per Collegare l'Europa*.

[18] Comunicazione della Commissione, COM(2019) 640, *Il Green Deal europeo*.
Si veda anche la Comunicazione della Commissione, COM(2018) 773, *Un pianeta pulito per tutti. Visione strategica europea a lungo termine per un'economica prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra*. P. CUCUMILE, *Il "Green Deal" Europeo*, in *AmbienteDiritto*, 2021, n. 1, pp. 391 ss.; A. MOLITERNI, *Il Green Deal Europeo e le sfide per il diritto dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2021, n. 1, pp. 4 ss.; T.M. MOSCHETTA, *La "governance" europea per il clima e l'energia: un approccio "solidale" nel processo decisionale dell'UE*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2021, n. 1, pp. 91 ss.; A.F. URICCHIO, *La costruzione della società ecologica: il "Green New Deal" e la fiscalità circolare*, in *Diritto agroalimentare*, 2021, n. 1, pp. 149 ss.; M. FALCONE, *Il "Green Deal" Europeo per un continente a impatto climatico zero: la nuova strategia europea per la crescita tra sfide, responsabilità e opportunità*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, n. 2, pp. 379 ss.; L. LIONELLO, *Il "Green Deal" Europeo. Inquadramento giuridico e prospettive di attuazione*, in *Jus*, 2020, n. 2, pp. 105 ss.; P. PINTO, *Il "Green Deal": un modello europeo di sostenibilità?*, in *Diritto dell'agricoltura*, 2020, n. 3, pp. 341 ss.; A. SOLA, *Sostenibilità ambientale e "Green New Deal": prime analisi in commento alla Legge di bilancio 2020*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 10, pp. 462 ss.

[19] Si vedano (*i*) la Comunicazione della Commissione, COM(2019) 285, *Uniti nel realizzare l'Unione dell'energia e l'azione per il clima: gettare le fondamenta della transizione all'energia pulita*; (*ii*) la Comunicazione della Commissione, COM(2020) 562, *Un traguardo climatico 2030 più ambizioso per l'Europa. Investire in un futuro a impatto climatico zero nell'interesse dei*

del Parlamento Europeo e del Consiglio (c.d. *Quinto Pacchetto Energia – Pronti per il 55%*), la più importante delle quali è il Regolamento (UE) 2021/1119 *che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il Regolamento (CE) n. 401/2009 e il Regolamento (UE) 2018/1999 ("Normativa europea sul clima")*[20].

Alla luce di ciò, il presente saggio analizza gli strumenti – sia di natura pubblicistica che di natura privatistica – predisposti dal Legislatore europeo ed italiano al fine di perseguire gli obiettivi di efficientamento dell'utilizzo delle risorse energetiche. Inoltre, l'Autore ha cercato di risolvere talune aporie di sistema per quanto concerne sia gli strumenti pubblicistici che quelli privatistici.

2. La disciplina europea

L'efficienza energetica rappresenta un elemento principe della politica dell'Unione Europea[21]; l'art. 194, § 1, lett. *c*, del TFUE dispone che la politica energetica europea promuove «il risparmio energetico e l'efficienza energetica»[22]. La definizione è recata dall'art. 2, n. 4, della Direttiva 2012/27/UE *sull'efficienza energetica*; l'efficienza energetica è «il rapporto tra un risultato in termini di rendimento, servizi, merci o energia e l'immissione di energia».

Questa Direttiva è volta a risolvere la dipendenza dalle importazioni di energia, la scarsità delle risorse energetiche, la necessità di limitare i cambiamenti climatici e di superare la crisi economica. A tal fine, bisogna perseguire soluzioni tecnologiche innovative e migliorare la competitività dell'industria europea.

---

cittadini; (*iii*) la Comunicazione della Commissione, COM(2021) 550, *"Pronti per il 55%": realizzare l'obiettivo climatico dell'UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica*.

[20] Si vedano (*i*) la Relazione della Commissione, COM(2021) 950, *Stato dell'Unione dell'energia 2021 – Contributo al Green Deal Europeo e alla ripresa dell'Unione*; (*ii*) la Relazione della Commissione, COM(2021) 960, *Accelerare l'azione europea per il clima verso il futuro verde, equo e prospero. Relazione 2021 sui progressi dell'azione dell'UE per il clima*.

[21] S. OGGIANU, *Politica europea dell'energia*, in E. PICOZZA, S.M. SAMBRI (a cura di), *Il diritto dell'energia*, CEDAM, Padova, 2015, pp. 45 ss.

[22] Gli altri obiettivi dell'Unione sono (*i*) la garanzia del funzionamento del mercato dell'energia; (*ii*) la garanzia della sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione; (*iii*) la promozione delle reti energetiche. R. MICCÚ, *Regolazione e governo multilivello del mercato europeo dell'energia*, in R. MICCÚ (a cura di), *Multilevel regulation and government. Implementation of the «Third Package» and promotion of renewable energy*, Jovene, Napoli, 2016, pp. 3 ss.; F. DONATI, *Il livello europeo*, in N. BASSI – E. BRUTI LIBERATI – F. DONATI, *La "governance dell'energia"*, FONDAZIONE LUIGI EINAUDI, *Osservatorio sulla politica energetica*, Roma, 2012, pp. 12 ss.

Per ottemperare l'obiettivo del 32,5% di efficienza energetica entro il 2030, deve esservi nell'Unione e negli Stati membri un'attuazione cumulativa di misure specifiche nazionali ed europee; in particolare, gli Stati membri devono definire obiettivi, regimi e programmi nazionali indicativi, da sottoporre alla Commissione per stimare le probabilità di conseguire l'obiettivo generale dell'Unione e verificare in che misura i singoli sforzi siano sufficienti per conseguire l'obiettivo comune.

Nel 2021 la Commissione ha proposto di modificare la Direttiva del 2012, rilevando che la somma dei contributi nazionali comunicati dagli Stati membri nei Piani Nazionali per l'Energia e il Clima[23] risulti essere inferiore al livello da conseguire entro il 2030. Inoltre, sebbene la Direttiva costituisca un elemento fondamentale per progredire verso la neutralità climatica entro il 2050, l'efficienza energetica deve essere considerata una fonte di energia a sé stante, sulla scia del principio «l'efficienza energetica al primo posto»[24]. La Commissione ritiene che la proposta di modifica della Direttiva del 2012 debba riguardare altresì l'edilizia[25], i prodotti[26] e la *governance*[27].

La proposta definisce un quadro per le altre politiche in materia di efficienza energetica stabilendo gli obiettivi di efficienza energetica e mira a conseguire risparmi energetici nel settore pubblico anche attraverso l'obbligo di rinnovare annualmente gli edifici pubblici e di considerare l'efficienza energetica negli appalti di beni, servizi e lavori.

La particolare attenzione al settore pubblico prestata nella Direttiva sull'efficienza energetica deve essere fondamentale per svolgere il ruolo esemplare nella promozione dell'efficientamento energetico. Inoltre, la Commissione ha proposto di conseguire gli obiettivi di efficienza energetica nel

[23] Adottati alla luce dell'art. 3 del Regolamento (UE) 2018/1999 *sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima*.
[24] Regolamento (UE) 2018/1999, art. 2 n. 18: «efficienza energetica al primo posto: principio che prevede di tenere nella massima considerazione, nelle decisioni di pianificazione energetica, di politica e di investimento, le misure alternative di efficienza energetica efficienti in termini di costi volte a rendere più efficienti la domanda e la fornitura di energia, in particolare per mezzo di risparmi negli usi finali dell'energia efficienti in termini di costi, iniziative di gestione della domanda, e una maggiore efficienza nella conversione, trasmissione e distribuzione di energia, che consentano comunque di conseguire gli obiettivi di tali decisioni».
[25] Direttiva 2010/31/UE *sulla prestazione energetica dell'edilizia*.
[26] Direttiva 2009/125/CE *relativa all'istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti connessi all'energia*; Regolamento (UE) 2017/1369 *che istituisce un quadro per l'etichettatura energetica*.
[27] Regolamento (UE) 2018/1999.

settore del riscaldamento e del raffrescamento promuovendo le energie rinnovabili, facilitando il perseguimento degli obiettivi europei e nazionali e rendendo coerenti i piani nazionali per l'energia e il clima.

3. Il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima e il Piano per la Transizione Ecologica

Alla luce della disciplina europea, il Governo italiano ha elaborato il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima per gli anni 2021-2030 ed il Piano per la Transizione Ecologica.

Il Piano per l'energia e il clima è stato adottato nel dicembre 2019 dal Ministero dello Sviluppo Economico, di concerto con il Ministero dell'Ambiente e dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Con riferimento alla dimensione dell'efficienza energetica, il Piano dispone che l'Italia intende ricorrere ad un *mix* di strumenti di natura fiscale, economica, regolatoria e programmatica, prevalentemente calibrati per settori di intervento e tipologia dei destinatari. Inoltre, attraverso il Piano il Governo dichiara di perseguire l'integrazione dell'efficienza energetica in politiche e misure aventi finalità principali diverse dall'efficienza, al fine di ottimare il rapporto tra costi e benefici delle azioni. Difatti, il grande potenziale di efficienza del settore edilizio può essere adoperato al meglio con misure che perseguano la riqualificazione energetica insieme alla ristrutturazione edilizia.

Inoltre, il Piano ha posto per l'Italia un obiettivo 2030 maggiore rispetto al 32,5% previsto dalla Direttiva del 2012, corrispondente al 43%.

Le misure dispiegate per l'efficientamento energetico sono (*i*) i certificati bianchi, (*ii*) il conto termico, (*iii*) i contributi ai Comuni per investimenti nel campo dell'efficientamento energetico e dello sviluppo territoriale sostenibile (tutte di natura economica).

Con delibera n. 1 dell'8 marzo 2022, il Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE) ha approvato il Piano per la transizione ecologica ai sensi dell'art. 57 *bis*, cc. 3 e 4, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. Codice dell'ambiente). Prodromico a questo Piano è il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), presentato al Parlamento nazionale e alla Commissione Europea nell'aprile 2021.

Per quanto di odierno interesse, la Missione 2 si sviluppa su quattro componenti; in particolare, l'obiettivo della componente C3[28] è di rafforzare il risparmio energetico incrementando il livello di efficienza degli edifici, una delle leve più virtuose per la riduzione delle emissioni, specialmente in considerazione del fatto che il 60% degli immobili ha più di 45 anni sia nella componente pubblica che negli edifici privati, attraverso il c.d. *superbonus*.

La palingenesi della programmazione energetica ha manifestato la contezza del regolatore circa la fallibilità del mercato; in altri termini, il mercato non è la panacea per ogni male. Infatti, l'efficienza energetica non risponde unicamente ad esigenze economiche, per cui sarebbero sufficienti le leggi del mercato. Dunque, la sfera pubblica – eclissata dalla figura del "*mercato-pietra filosofale*" – è tornata in auge[29].

4. I meccanismi pubblicistici di efficientamento energetico

L'Italia ha recepito la Direttiva 2012/27/UE con il d.lgs. 4 luglio 2014, n. 102. L'art. 5 della Direttiva ha stabilito che ogni Stato membro deve stabilire «i contributi nazionali indicativi di efficienza energetica agli obiettivi dell'Unione per il 2030 … Gli Stati membri notificano i suddetti contributi alla Commissione nell'ambito dei rispettivi piani nazionali integrati per l'energia e il clima …».

Il Governo ha adottato una soluzione mista; difatti, il perseguimento dell'obiettivo di efficienza energetica è attribuito al meccanismo dei titoli di efficienza energetica (TEE oppure certificati bianchi), agli incentivi fiscali (detrazioni fiscali per la riqualificazione degli edifici esistenti, *superbonus*, *ecobonus*, *bonus casa*, *bonus facciate*) al meccanismo del conto termico, al Fondo Nazionale per l'Efficienza Energetica, al Piano Impresa 4.0, al Programma per la Riqualificazione Energetica degli edifici della Pubblica Amministrazione Centrale, al Programma di interventi di efficienza energetica promossi dalle

[28] Con riferimento alla M2 C3 il Piano per la transizione ecologica prevede i seguenti interventi: (*i*) rafforzamento dell'*ecobonus* e del *sismabonus* per l'efficienza energetica e la sicurezza degli edifici; (*ii*) semplificazione e accelerazione delle procedure per gli interventi di efficientamento energetico; (*iii*) costruzione di nuove scuole mediante la sostituzione di edifici; (*iv*) costruzione di edifici, riqualificazione e rafforzamento dei beni immobili dell'amministrazione della giustizia; (*v*) promozione di un teleriscaldamento efficiente.

[29] G. NAPOLITANO, *Espansione o riduzione dello Stato? I poteri pubblici di fronte alla crisi*, in G. NAPOLITANO (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2012, pp. 486 ss.

politiche di coesione 2021-2027, al Piano nazionale di Informazione e Formazione per l'efficienza energetica, alle misure per la mobilità sostenibile[30].

4.1. I certificati bianchi

L'Italia è stato il primo Stato ad adottare il sistema dei certificati bianchi, disciplinato dal d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79 (c.d. Decreto Bersani) per l'elettricità e dal d.lgs. 23 maggio 2000, n. 164 (c.d. Decreto Letta) per il gas[31].

La prima disciplina organica del meccanismo dei certificati bianchi è stata fornita dal d.m. 24 aprile 2001 (del Ministro dell'Industria di concerto con il Ministro dell'Ambiente) recante la disciplina della "*Efficienza e risparmio energetico negli usi finali*"; il sistema è entrato (tardivamente) in funzione soltanto con i decreti gemelli del 20 luglio 2004.

I successivi interventi sono stati

(*i*) il d.lgs. 30 maggio 2008, n. 115;

(*ii*) la deliberazione dell'AEEG 27 ottobre 2011 – EEN 9/11 recante «Linee guida per la preparazione, esecuzione e valutazione dei progetti di cui all'art. 5, c. 1, dei decreti ministeriali 20 luglio 2004 e s.m.i. e per la definizione dei criteri e delle modalità per il rilascio dei titoli di efficienza energetica» (c.d. "Linee guida sui certificati bianchi");

(*iii*) il d.m. 28 dicembre 2012 (del Ministro dello Sviluppo Economico di concerto con i Ministri dell'Ambiente e delle Politiche Agricole), recante «Incentivazione della produzione di energia termica da fonti rinnovabili ed interventi di efficienza energetica di piccole dimensioni»;

(*iv*) il d.m. 11 gennaio 2017 (del Ministro dello Sviluppo Economico di concerto con il Ministro dell'Ambiente), poi aggiornato con il d.m. 10 maggio 2018, recante «Determinazione degli obiettivi quantitativi nazionali di risparmio energetico che devono essere perseguiti dalle imprese di distribuzione dell'energia elettrica e il gas per gli anni dal 2017 al 2020 e per l'approvazione delle nuove Linee guida per la preparazione, l'esecuzione e la valutazione dei

[30] ENEA, *Rapporto Annuale Efficienza Energetica*, Roma, 2021; A. FEDERICI, C. MARTINI, P. FALCONI, A.N. NEGRI, *I meccanismi di incentivazione per l'efficienza energetica*, in *Energia, ambiente e innovazione*, 2016, n. 2, pp. 16 ss.

[31] L. CUOCOLO, *Gli incentivi agli interventi di efficienza energetica. I certificati bianchi*, in L. CARBONE, G. NAPOLITANO, A. ZOPPINI (a cura di), *Annuario di diritto dell'energia 2016*, cit., pp. 94 ss.

progetti di efficienza energetica» (c.d. "nuove Linee guida sui certificati bianchi");

(*v*) il decreto direttoriale del 30 aprile 2019, che ha approvato la «Guida operativa per promuovere l'individuazione, al definizione e la presentazione di progetti».

Ai sensi dell'art. 2 del d.m. 11 gennaio 2017, il certificato bianco è un «documento attestante il risparmio energetico riconosciuto. La dimensione commerciale di ogni certificato bianco è pari a una tonnellata equivalente di petrolio (di seguito "TEP")». Dunque, i titoli di efficienza energetica sono titoli negoziabili che attestano il perseguimento, da parte di distributori di gas ed energia elettrica (i *soggetti obbligati*[32]) o dalle ESCo[33] (c.d. *soggetti volontari*), del risparmio energetico negli usi finali ottenuto tramite interventi di efficientamento. Si noti che le pubbliche amministrazioni sono escluse dal meccanismo dei certificati bianchi.

Sul versante regolatorio[34], i soggetti coinvolti nel meccanismo dei titoli di efficienza energetica sono (*i*) l'ARERA, che «approva le regole di funzionamento del mercato e delle transazioni bilaterali relative ai certificati bianchi, proposte dalla Società Gestore del Mercato Elettrico»[35]; (*ii*) il GSE, cui spetta «l'attività di valutazione e certificazione dei risparmi di energia primaria conseguiti attraverso la realizzazione dei progetti [di efficienza energetica]»[36]; (*iii*) il GME, cui spetta il rilascio dei certificati bianchi e la gestione del relativo mercato[37]. A tali soggetti si accompagnano la Società Ricerca sul Sistema Energetico (RSE), l'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile – ENEA (Ente per le Nuove tecnologie, l'Energia

[32] L'art. 3, c. 1, del d.m. 11 gennaio 2017 dispone che «I soggetti tenuti al rispetto degli obblighi di cui al presente Decreto sono: a) i distributori di energia elettrica …; b) i distributori di gas naturale».
[33] Le *Energy Service Company* sono società specializzate nella realizzazione di interventi di efficientamento energetico con garanzia dei risultati. Il d.lgs. 115/2008, all'art. 2, lett. *i*, le definisce «persona fisica o giuridica che fornisce servizi energetici ovvero altre misure di miglioramento dell'efficienza energetica nelle installazioni o nei locali dell'utente e, ciò facendo, accetta un certo margine di rischio finanziario. Il pagamento dei servizi forniti si basa, totalmente o parzialmente, sul miglioramento dell'efficienza energetica conseguito e sul raggiungimento degli altri criteri di rendimento stabiliti».
[34] A. CANCRINI, *L'assetto delle competenze e le procedure di verifica e certificazione*, in L. CARBONE, G. NAPOLITANO, A. ZOPPINI (a cura di), *Annuario di diritto dell'energia 2016*, cit., pp. 247 ss.
[35] D.lgs. 115/2008, art. 7, c. 4.
[36] D.M. 11 gennaio 2017, art. 7, c. 1.
[37] D.M. 11 gennaio 2017, art. 7, c. 5.

e l'Ambiente), i Ministri dello Sviluppo Economico e dell'Ambiente, gli enti locali, la Conferenza unificata, *et similia.*

È evidente che nella regolazione dei certificati bianchi vi è una esorbitante frammentazione e sovrapposizione di competenze fra plurimi soggetti. Chi scrive auspica un intervento del Legislatore che compili un Testo unico sull'efficienza energetica e riassetti le competenze, applicando il c.d. principio metodologico del rasoio di Occam (*frustra fit per plura quod fieri potest per pauciora*).

I certificati bianchi rappresentano l'estrinsecazione della sempre più diffusa strategia regolatoria c.d. *command and control*[38]; tale strategia consente al Legislatore di introdurre *standard* che inibiscono le attività che non si conformano ai medesimi. Un'ulteriore virtù della strategia del *command and control* risulta essere la presenza dei meccanismi sanzionatori delegati all'Autorità di settore.

Oltre ai soggetti obbligati, possono ottenere il rilascio dei certificati bianchi anche i soggetti volontari previsti dall'art. 5 del d.m. 11 gennaio 2017, tra cui le ESCo. Questi soggetti, realizzato l'intervento di efficientamento, possono ottenere il rilascio di titoli di efficienza energetica, alienabili ai soggetti obbligati che non hanno perseguito gli obblighi di risparmio energetico fissati dalla normativa.

Per arginare il rischio di doppio conteggio dei risparmi realizzati, l'art. 10 del d.m. 11 gennaio 2017 (modificato dal d.m. 10 maggio 2018) sancisce che «I certificati bianchi emessi per i progetti presentati dopo l'entrata in vigore del presente Decreto non sono cumulabili con altri incentivi». Tuttavia, per assicurare un'incentivazione adeguata a stimolare gli investimenti utili per il perseguimento degli obiettivi nazionali è stato introdotto il c.d. *criterio dell'addizionalità*. Ai sensi dell'art. 2, lett. *t*, del d.m. 11 gennaio 2017, il risparmio energetico addizionale è «la differenza fra il consumo di baseline e il consumo energetico conseguente alla realizzazione di un progetto».

Dunque, ai fini del rilascio dei certificati bianchi, sono considerati esclusivamente i risparmi energetici addizionali; sono eliminati dal conteggio i risparmi energetici che si sarebbero comunque verificati, anche in assenza di un incentivo, grazie all'evoluzione tecnologica. Tuttavia, tale criterio rappresenta il

[38] O. MALANDRINO – D. SICA STILUS, *Gli strumenti in accordo con efficienza energetica e tutela dell'ambiente*, in *Nuova energia*, 2005, n. 4, pp. 76 ss.

paradosso del sorite: decurtando dei granelli da un cumulo di sabbia, non è facile stabilire il momento in cui la quantità di sabbia residua non rappresenti più un cumulo. Fuori di metafora, è difficilmente individuabile il dato figurativo del risparmio addizionale e parimenti difficilmente distinguibile il risparmio addizionale dal risparmio naturale. Inoltre, l'addizionalità ha indotto una diminuzione dell'utilizzo del meccanismo dei certificati bianchi a causa dell'incertezza in merito al conseguimento dei titoli medesimi e un consequenziale incremento dei costi dei certificati[39].

Ma questa non è l'unica perplessità sollevata dal suddetto criterio. Difatti, è controvertibile anche il concetto del consumo di *baseline*. Ai sensi dell'art. 2, c. 1, lett. *c*, del d.m. 11 gennaio 2017 (modificato dal d.m. 10 maggio 2018), il consumo di *baseline* è il «consumo di energia primaria del sistema tecnologico assunto come punto di riferimento ai fini del calcolo dei risparmi energetici addizionali per i quali sono riconosciuti i certificati bianchi. Il consumo di baseline è pari al valore del consumo antecedente alla realizzazione del progetto di efficienza energetica … Nel caso di nuovi impianti, edifici o siti comunque denominati per i quali non esistono valori di consumi energetici antecedenti all'intervento, il consumo di baseline è pari al consumo di riferimento».

Il problema risiede, dunque, nell'individuazione della *baseline* e nel soggetto deputato a individuare tale momento. Tali capziosità rendono l'addizionalità il principale fattore di inefficienza del mercato dei certificati bianchi. Infatti, ignorando quale sia il risparmio riconosciuto, un operatore è meno incentivato ad investire nell'efficientamento energetico.

Per scongiurare il rischio di sovra-remunerazione e garantire la corrispondenza tra l'incentivo e il risparmio conseguito, il regolatore ha introdotto, altresì, controlli sull'implementazione dei progetti di efficientamento e sull'effettivo esito degli interventi. Ai sensi dell'art. 12 del D.M. 11 gennaio 2017 «c. 1. Il GSE svolge il controllo sugli interventi di efficienza energetica … al fine di accertare la corretta esecuzione dei progetti … c. 2. Nello svolgimento delle attività di cui al c. 1, il GSE verifica: a) la sussistenza e la permanenza dei presupposti e dei requisiti originali per il riconoscimento e il mantenimento degli incentivi; b) la conformità degli interventi realizzati al progetto approvato e alle disposizioni normative vigenti alla data di presentazione del progetto; c) la

[39] AEEG, *Stato e prospettive del meccanismo dei Titoli di Efficienza Energetica*, 2016, pp. 32 ss.; GSE, *Rapporto annuale certificati bianchi*, 2016, pp. 32 ss.; MISE, *Relazione annuale sull'efficienza energetica. Risultati conseguiti e obiettivi al 2020*, 2016, pp. 7 ss.

congruenza tra l'incentivo erogato e i risparmi energetici derivanti dall'intervento effettuato».

Tali controlli *ex post* hanno il ruolo fondamentale di evitare che gli operatori del mercato frodino il meccanismo e depauperino le finanze pubbliche acquisendo somme indebite. Infatti, l'art. 12, c. 13, prevede che «nel caso di accertamento di una o più violazioni rilevanti, il GSE dispone … la decadenza dagli incentivi, nonché il recupero delle somme già erogate». Considerato che il costo dei certificati bianchi influisce sicuramente sull'utilizzo che ne viene fatto, sarebbe altresì auspicabile che il regolatore introduca un sistema di *price cap* per evitare le distorsioni e le fluttuazioni di una *mala gestio* del mercato. Infine, è necessario semplificare ulteriormente il procedimento di richiesta e ottenimento dei titoli di efficienza energetica.

4.2. Il conto termico

Il meccanismo del conto termico, introdotto dal d.m. 28 dicembre 2012 (emanato dai Ministri dello Sviluppo Economico, dell'Ambiente e delle Politiche Agricole) e novellato dal d.m. 16 febbraio 2016 (*Aggiornamento della disciplina per l'incentivazione di interventi di piccole dimensioni per l'incremento dell'efficienza energetica e per la produzione di energia termica da fonti rinnovabili*, c.d. conto termico 2.0), rappresenta il primo incentivo diretto alla produzione di energia termica rinnovabile e, contemporaneamente, il primo strumento che consente alla pubblica amministrazione di accedere agli interventi di efficientamento di edifici e impianti[40].

Ai sensi dell'art. 3 del d.m. 16 febbraio 2016, «c. 1. Sono ammessi ai benefici previsti dal presente Decreto: a) le amministrazioni pubbliche …; b) i soggetti privati … c. 2. Ai fini dell'accesso agli incentivi, oltre che direttamente, i soggetti di cui alla lett. a del c. 1 possono avvalersi dell'intervento di una ESCo mediante la stipula di un contratto di prestazione energetica … c. 3. … i soggetti di cui alla lett. b del c. 1 possono avvalersi dell'intervento di una ESCo, mediante la stipula … di un contratto di prestazione energetica».

A differenza del meccanismo dei certificati bianchi, nel caso del conto termico vi è una sola figura protagonista, il GSE, che non solo riduce il *parterre*

[40] F. DE LEONARDIS, *Risparmio energetico, efficienza energetica e amministrazioni*, cit., pp. 194 ss.

di attori pubblici, ma semplifica il dialogo tra gli operatori di mercato e le istituzioni preposte alla regolazione.

Come nel caso dei certificati bianchi, anche per il conto termico vige il divieto di cumulabilità; infatti, l'art. 12, c. 1, del d.m. 16 febbraio 2016 sancisce che «Gli incentivi di cui al presente Decreto sono riconosciuti esclusivamente agli interventi per la cui realizzazione non siano concessi altri incentivi statali».

Per non ingenerare caoticità negli operatori di mercato, occorrerebbe armonizzare meglio il meccanismo dei certificati bianchi con il meccanismo del conto termico poiché, posti i punti collimanti, non sempre i soggetti interessati ad interventi di efficientamento energetico sanno quale incentivo prediligere per tutelare al meglio le proprie finalità.

4.3. Le agevolazioni fiscali

La questione delle agevolazioni fiscali rispecchia la costante e insopprimibile tensione tra contrapposti valori ordinamentali, da un lato, il riparto equilibrato delle spese pubbliche, dall'altro, ulteriori interessi meritori realizzabili tramite l'incentivazione, gravante sulla fiscalità e alterante gli equilibri finanziari e le dinamiche del mercato[41].

Per quanto concerne le agevolazioni fiscali rispetto al settore energetico, tale tensione è meno rigida sia per il principio costituzionale di tutela ambientale (art. 9 Cost.) che ammette un superamento parziale della ragion fiscale[42], che per la pervasiva rilevanza assunta dall'efficienza energetica. Difatti, la propagazione della coscienza ambientalista ha spinto le istituzioni europee a riconoscere la leva tributaria come strumento ottimale per il perseguimento dell'efficienza energetica e del risparmio energetico.

Per quanto concerne l'Italia, il Legislatore ha orientato le misure agevolative sull'edilizia; ciò è palesato dal ricorso al c.d. *ecobonus* (oltre che al *sismabonus* e al *bonus casa*) prevalentemente per l'efficientamento energetico degli impianti e degli immobili.

[41] P. PURI, *Le agevolazioni fiscali per il risparmio energetico*, in L. CARBONE, G. NAPOLITANO, A. ZOPPINI (a cura di), *Annuario di diritto dell'energia 2016*, cit., pp. 115 ss.
[42] P. PURI, *La produzione dell'energia tra tributi ambientali e agevolazioni fiscali*, in G. BONARDI, P. PATRIGNANI (a cura di), *Energia Fiscalità Incentivi Agevolazioni*, IPSOA, Milano, 2013.

L'*ecobonus* è stato introdotto dall'art. 1, cc. 344-347[43], della Legge finanziaria 2007 e il termine entro cui eseguire i lavori di efficientamento energetico era originariamente il 31 dicembre 2007. L'ammontare dell'importo detraibile doveva rientrare nei tetti di spesa previsti dal Legislatore e doveva essere defalcato dall'imposta reddituale in tre canoni di pari valore. Di seguito, il termine è stato prorogato dall'art. 1, c. 20, della Legge finanziaria 2008[44] sino al 31 dicembre 2010. Con l'art. 1, c. 48, della Legge di stabilità 2011[45], il termine è stato prorogato al 30 giugno 2013; tuttavia, i canoni sono stati portati da 3 a 10.

L'*ecobonus* è stato novellato dall'art. 14 del d.l. 4 giugno 2013, n. 63[46]. Attualmente la scadenza del termine entro cui effettuare i lavori di efficientamento è prevista per il 31 dicembre 2024[47], e l'importo degli interventi di efficientamento è detraibile fino al 65%.

Soggettivamente sono ammessi all'agevolazione le persone fisiche o enti non commerciali e i contribuenti che conseguono reddito d'impresa.

Data la procrastinata reiterazione della suddetta detrazione e considerata la necessaria stabilità delle regole per gli operatori del mercato (che vivono nella costante incertezza in merito al rinvio del termine di scadenza di siffatta misura), sarebbe necessario stabilizzare la disciplina fiscale per consentire di programmare operazioni di efficientamento energetico con una prospettiva di lungo termine.

---

[43] Il c. 344 dispone che «Per le spese documentate, sostenute entro il 31 dicembre 2007, relative ad interventi di riqualificazione energetica di edifici esistenti … spetta una detrazione dall'imposta lorda per una quota pari al 55% degli importi rimasti a carico del contribuente, fino a un valore massimo della detrazione di 100.000 euro, da ripartire in tre quote annuali di pari importo».

[44] L'art. 1, c. 20, sancisce che «Le disposizioni di cui all'art. 1 c. 344-347 … della L. 296/2006 si applicano, nella misura e nelle condizioni ivi previste, anche alle spese sostenute entro il 31 dicembre 2010».

[45] L'art. 1, c. 48, sancisce che «Le disposizioni di cui all'art. 1 c. 344-347 della L. 296/2006 si applicano, nella misura ivi prevista, anche alle spese sostenute entro il 30 giugno 2013 … La detrazione spettante ai sensi del presente comma è ripartita in dieci quote annuali di pari importo».

[46] L'art. 14 del d.l. 63/2013 disponeva che «Le disposizioni di cui all'art. 1 c. 48 della L. 220/2010, e s.m.i., si applicano nella misura del 65% anche alle spese sostenute dalla data di entrata in vigore del presente decreto al 31 dicembre 2013».

[47] Trattasi di proroghe effettuate (*i*) dalla Legge di stabilità 2014, fino al 31 dicembre 2014; (*ii*) dalla Legge di stabilità 2015, fino al 31 dicembre 2015; (*iii*) dalla Legge di stabilità 2016, fino al 31 dicembre 2016; (*iv*) dalla Legge di bilancio 2017, fino al 31 dicembre 2017; (*v*) dalla Legge di bilancio 2018, fino al 31 dicembre 2018; (*vi*) dalla Legge di bilancio 2019, fino al 31 dicembre 2019; (*vii*) dalla Legge di bilancio 2020, fino al 31 dicembre 2020; (*viii*) dalla Legge di bilancio 2021, fino al 31 dicembre 2021; (*ix*) dalla Legge di bilancio 2022, fino al 31 dicembre 2024.

Emerge una criticità nel caso in cui l'ammontare detraibile sia superiore all'imposta dovuta all'erario; la parte eccedente di spesa di efficientamento viene persa e il privato resta ecologicamente virtuoso ma fiscalmente inavveduto. Data la cogenza e l'universalità della questione ambientale legata all'efficienza energetica, chi scrive ritiene che ad essa vada fornita la prevalenza rispetto all'interesse fiscale, premiando il privato virtuoso nonostante il limite di detraibilità indicato, effettuando opportuni controlli in merito alla veridicità delle dichiarazioni rese dal privato in presenza di lavori di efficientamento.

Inoltre, le pubbliche amministrazioni non possono fruire delle detrazioni fiscali sebbene il parco immobiliare pubblico sia il principale attore energivoro incidente sulla finanza pubblica, dovendo dunque ricorrere esclusivamente al conto termico.

Infine, sarebbe opportuno (*i*) eliminare il tetto di spesa cui applicare l'aliquota, e dunque rendere il tasso percentuale detraibile dall'importo reddituale a qualsiasi ammontare di spesa; (*ii*) ridurre il numero di canoni previsti per la detrazione, di modo che il privato possa contabilizzare più velocemente il risparmio conseguito; (*iii*) diminuire il saggio percentuale detraibile e renderlo fisso; (*iv*) introdurre un meccanismo di controlli e, in caso di mancato o parziale conseguimento dell'obiettivo preposto, consentire al fisco di sanzionare il contribuente imponendo la restituzione delle somme indebitamente percepite e comminando una sanzione amministrativa; (*v*) riunire in un unico *bonus* le agevolazioni fiscali per gli interventi di efficientamento energetico dell'edilizia pubblica e privata.

5. Il contratto di rendimento energetico

Il contratto di rendimento energetico (*Energy Performance Contract* – EPC) consente di migliorare le prestazioni energetiche e di ridurre la produzione di agenti climalteranti tramite l'ottimizzazione delle risorse energetiche disponibili[48]. Dunque, l'EPC dovrebbe essere una scelta obbligata per la pubblica amministrazione.

L'EPC è il contratto tramite il quale una ESCo si obbliga a migliorare l'efficienza di un sistema energetico, dietro remunerazione corrisposta per

[48] M. PENNASILICO, *Ambiente e mercato*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2014, pp. 242 ss.

l'intera durata contrattuale, quantificata tramite i risparmi di "*spesa storica*" effettivamente perseguiti dal proprietario del sistema (il cliente/utente)[49]. L'oggetto del contratto è l'individuazione, la progettazione e la realizzazione da parte della ESCo di una misura di efficientamento tale da produrre un risparmio di spesa sulla bolletta energetica del cliente[50]. Dunque, il contratto ha come fine ultimo la *performance*, la quale è parimenti il suo corrispettivo economico[51].

I vantaggi di questo contratto[52] sono (*i*) l'assenza di oneri finanziari per il cliente; (*ii*) il trasferimento dei rischi finanziari e tecnici alla ESCo; (*iii*) la facoltà dell'utente di godere dell'*expertise* della ESCo.

Invece, le criticità sono (*i*) il vaglio preliminare del progetto per fissare la durata del contratto; (*ii*) la stima realistica in merito ai consumi di riferimento; (*iii*) la complessità strutturale del contratto; (*iv*) la scarsa conoscenza dello strumento da parte dell'utente e del sistema finanziario; (*v*) il rischio di ritardata attuazione dei diritti nella (eventuale) fase patologica contrattuale.

Nonostante tali criticità, occorre evidenziare che questo genere di interventi è di peculiare utilità per i soggetti, privati o pubblici, che necessitano di efficientare gli impianti e gli edifici ma sono privi di *expertise* nel settore energetico o di sufficienti risorse finanziarie. Inoltre, per le pubbliche amministrazioni l'utilizzo del finanziamento tramite terzi presenta l'ulteriore vantaggio della inapplicabilità dei limiti posti dal vincolo di bilancio[53].

Il Legislatore europeo ha definito specificamente i contratti di rendimento energetico all'art. 2, n. 27, della Direttiva del 2012 «accordi contrattuali tra il beneficiario e il forniture di una misura di miglioramento dell'efficienza energetica, verificata e monitorata durante l'intera durata del

[49] Dunque, il proprietario paga alla ESCo la quota di risparmio calcolata in base alla differenza di importi tra le bollette energetiche *ante* e *post*-intervento, e acquista la proprietà di installazioni e tecnologie alla scadenza del contrato.
[50] L. PAROLA,T. ARNONI, S. GRANATA, *I contratti di efficienza energetica. Profili regolamentari e prassi*, in *I contratti*, 2015, n. 5, pp. 517 ss.
[51] G. BELLANTUONO, *I contratti dell'energia: mercato al dettaglio; fonti rinnovabili, efficienza energetica*, in V. ROPPO (a cura di), *Trattato dei contratti. Volume V, Mercati regolati*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 1363.
[52] P. PISELLI, A. STIRPE, *La struttura del contratto: la causa e il tipo*, in P. PISELLI (a cura di), *Il contratto di rendimento energetico*, UTET, Milano, 2011, p. 27.
[53] F. SCIAUDONE, *L'accesso al credito per i progetti di efficienza energetica*, in L. CARBONE, G. NAPOLITANO, A. ZOPPINI (a cura di), *Annuario di diritto dell'energia 2016*, cit., pp. 140 ss.; S. TRINO, *Il contratto di rendimento energetico. Il tipo contrattuale nella prospettiva del diritto privato regolatorio*, in L. CARBONE, G. NAPOLITANO, A. ZOPPINI (a cura di), *Annuario di diritto dell'energia 2016*, cit., pp. 393 ss.

contratto, laddove siano erogati investimenti (lavori, forniture o servizi) nell'ambito della misura in funzione del livello di miglioramento dell'efficienza energetica stabilito contrattualmente o di altri criteri di prestazione energetica concordati, quali i risparmi finanziari».

I soggetti coinvolti in un EPC sono, da un lato, l'esecutore delle misure di efficientamento (le ESCo) e, dall'altro, l'utente dell'intervento stesso[54]. La garanzia fondamentale tra i soggetti convenuti è che la ESCo assuma i rischi finanziari e tecnici dell'intervento così che, qualora l'intervento non sia remunerativo, la ESCo (e non l'utente) ne subisca le conseguenze.

L'analisi del committente richiede una preliminare bipartizione; infatti, vi è una evidente divergenza circa le problematiche riscontrabili qualora il soggetto sia privato o pubblico.

Cominciando dalla committenza privata, la principale caratteristica che differenzia i privati dalla pubblica amministrazione è la maggiore disponibilità e libertà di disposizione delle risorse finanziarie, le quali possono essere astrattamente idonee a ridurre o addirittura annullare l'indebitamento verso terzi. Ulteriore caratteristica che diversifica utenti pubblici e privati è la diversa applicabilità dello *standard* di uso efficiente (*Efficient System for Users* – EUS), con cui si identificano le caratteristiche comportamentali dell'utente, osservando i consumi in relazione alla tipologia di edificio sottoposto all'intervento di efficientamento[55]. Nel caso dell'utente privato il rischio di comportamenti elusivi dell'EUS è minimo, poiché ciò genererebbe un danno *sibi ipse*. Invece, nel caso dell'utente pubblico tale dato rappresenta una potenziale criticità; infatti, l'utilizzatore del sistema (si pensi al pubblico dipendente) non coincide con la parte interessata al risparmio (la pubblica amministrazione), dunque l'utilizzatore potrebbe non essere incentivato a rispettare l'EUS.

La principale problematica da analizzare relativamente al pubblico committente inerisce alla eventuale assoggettabilità del contratto di rendimento energetico al d.lgs. 19 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici). La questione è stata recentemente risolta dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76[56] (Decreto

[54] M. MAUGERI, *Il contratto di rendimento energetico e i suoi "elementi minimi"*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2014, n. 9, pp. 420 ss.
[55] S. MAZZANTINI, *I soggetti – Le parti del contratto*, in P. PISELLI (a cura di), *Il contratto di rendimento energetico*, cit., pp. 95 ss.
[56] D.L. 16 luglio 2020, n. 76, *Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*, convertito dalla l. 11 settembre 2020, n. 120.

Semplificazioni) che ha modificato l'art. 180, c. 2, del Codice, inserendo un secondo periodo: «Nel caso di contratti di rendimento energetico o di prestazione energetica (EPC), i ricavi di gestione dell'operatore economico possono essere determinati e pagati in funzione del livello di miglioramento dell'efficienza energetica o di altri criteri di prestazione energetica stabiliti contrattualmente, purché quantificabili in relazione ai consumi; la misura di miglioramento dell'efficienza energetica … deve essere resa disponibile all'amministrazione concedente a cura dell'operatore economico e deve essere verificata e monitorata durante l'intera durata del contratto».

Venendo alle ESCo, queste si caratterizzano per (*i*) la remunerazione dell'attività svolta in base al risparmio energetico effettivamente conseguito con la realizzazione dell'intervento; (*ii*) il finanziamento da parte della società o procurato dalla stessa; (*iii*) la garanzia del risparmio energetico.

Le attività svolte dalle ESCo[57] sono (*i*) la diagnosi energetica di impianti o edifici; (*ii*) l'individuazione dei possibili interventi di miglioramento dell'efficienza energetica; (*iii*) la progettazione e la realizzazione degli interventi; (*iv*) il finanziamento degli interventi; (*v*) la messa in esercizio degli impianti; (*vi*) la manutenzione degli impianti; (*vii*) il monitoraggio degli impianti e la verifica delle prestazioni e dei risultati conseguiti; (*viii*) la garanzia delle prestazioni fornite e dei risultati conseguiti; (*ix*) la remunerazione dei servizi resi sulla base dei risultati raggiunti e attraverso i risparmi conseguiti.

Sembrano palesi i vantaggi per i soggetti, sia pubblici sia privati, che si rivolgono alle ESCo; queste sono *partner* affidabili per i clienti, poiché è nel loro medesimo interesse realizzare il progetto nei tempi convenuti e con perizia, in quanto soltanto il perseguimento del risparmio energetico consente loro di recuperare il capitale investito e conseguire un guadagno. D'altra parte, i clienti possono ottenere gratuitamente ammodernamenti sui propri impianti, trasferendo alla ESCo gli oneri di gestione e il rischio tecnico-finanziario, assicurandosi un beneficio sulla bolletta energetica storica e diventando proprietario dell'impianto a conclusione dell'intervento.

Nonostante i pregi del modello ESCo, l'utilizzazione di siffatto strumento trova forti ostacoli nella difficoltà a sostenere i costi iniziali dell'intervento e nella refrattarietà degli istituti di credito a fornire la provvista

[57] A. STIRPE, *Le società di servizi energetici*, in P. PISELLI (a cura di), *Il contratto di rendimento energetico*, cit., p. 104.

finanziaria per consentire gli interventi. Tale problema potrebbe ovviarsi facendo partecipare una pubblica amministrazione ad una ESCo.

Avere una ESCo *para*-pubblica presenterebbe indubbi vantaggi; i soggetti pubblici si doterebbero di uno strumento specializzato che intervenga sul patrimonio pubblico con immediatezza[58]. Inoltre, gli interessi della ESCo pubblica e dell'amministrazione verrebbero a combaciare, elidendo il c.d. *problema dell'agenzia*. D'altronde, il modello ESCo vi rientra sia in termini di *adverse selection*, quando il committente sceglie erroneamente una ESCo, che in termini di *moral hazard*, quando la ESCo agisce scorrettamente nei confronti del committente, il quale non è capace di verificarne l'operato efficacemente. Infatti, tra il committente e la ESCo sono presenti asimmetrie informative a favore della ESCo, la quale conosce un numero maggiore di informazioni rispetto al committente sulle attività da svolgere e può trarne maggiori benefici agendo opportunisticamente.

Tuttavia, le pubbliche amministrazioni e i privati possono limitare le asimmetrie informative con una analisi della *baseline* di partenza prima dell'intervento di efficientamento energetico, del risparmio potenziale, della somma degli investimenti da destinare alla ESCo con cui sottoscrivere il contratto di rendimento energetico.

In base al sostegno economico, si distinguono gli EPC "base" (in cui il cliente remunera l'investimento) e gli EPC con finanziamento tramite terzi.

Il d.lgs. 115/2008 prevede, all'art. 2, c. 1, lett. *m*, la facoltà di procedere al sostegno economico delle operazioni mediante il finanziamento tramite terzi, un «accordo contrattuale che comprende un terzo, oltre al fornitore di energia e al beneficiario della misura di miglioramento dell'efficienza energetica, che fornisce i capitali per tale misura e addebita al beneficiario un canone pari a una parte del risparmio energetico conseguito avvalendosi della misura stessa. Il terzo può essere una ESCo».

Dunque, il finanziamento tramite terzi è uno strumento di ingegneria finanziaria volto al conseguimento dell'efficienza energetica che prevede la responsabilità del finanziatore in ordine al rinvenimento delle risorse finanziarie necessarie alla realizzazione dell'intervento di efficientamento, con conseguente assunzione dei rischi. Il finanziamento è remunerato tramite le prestazioni

[58] S. MAZZANTINI, A. TOMA, *Energy performance contract e partenariato pubblico-privato*, in P. PISELLI (a cura di), *Il contratto di rendimento energetico*, cit., p. 131.

dell'impianto che genera la quota di risparmio energetico, il quale diviene risparmio di spesa che assicura l'ammortamento dell'investimento iniziale, oltre al pagamento dei servizi erogati[59].

Occorre evidenziare che risparmio energetico e risparmio monetario sono due concetti ben distinti; il risparmio energetico implica un risparmio monetario, mentre non è pacifico il contrario.

6. Le comunità energetiche

Oltre ai citati meccanismi pubblicistici e privatistici volti al conseguimento degli obiettivi europei di efficientamento delle risorse energetiche, assume sempre più attualità e cogenza uno strumento di raccordo tra interessi pubblici e privati, le c.d. *comunità energetiche*[60].

La necessità di perseguire la neutralità climatica sospinge l'Unione Europea a riconoscere un ruolo principale ai consumatori di energia[61], i quali – adeguatamente informati – possono contribuire al conseguimento degli obiettivi di transizione ecologica (*i*) riducendo gli sprechi, (*ii*) aumentando l'efficienza energetica e (*iii*) incrementando la produzione e il consumo di energia pulita[62].

Le direttive sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili[63] e sul mercato interno dell'energia elettrica[64] prevedono obblighi informativi a

[59] C. COSCARELLA, *Aspetti economico-finanziari dell'EPC*, in P. PISELLI (a cura di), *Il contratto di rendimento energetico*, cit., pp. 169 ss.
[60] C. MARI, *Le comunità energetiche: un nuovo modello di collaborazione pubblico-privato per la transizione ecologica*, in *Federalismi.it*, 2022, n. 29, pp. 111 ss.; R. MICCÚ, M. BERNARDI, *Premesse ad uno studio sullo Energy communities: tra governance dell'efficienza energetica e sussidiarietà orizzontale*, in *Federalismi.it*, 2022, n. 4, pp. 603 ss.; V. PEPE, *Le "comunità energetiche" come nuovi modelli giuridici di sviluppo sostenibile*, in *AmbienteDiritto*, 2022, n. 3, pp. 425 ss.; A. PERSICO, *Le comunità energetiche e il ruolo sussidiario delle pubbliche amministrazioni territoriali*, in *AmbienteDiritto*, 2022, n. 1, pp. 153 ss.; C. BEVILACQUA, *Le comunità energetiche tra governance e sviluppo locale*, in *Amministrazione in cammino*, 2020.
[61] Comunicazione della Commissione, COM(2015) 339, *Un "new deal" per i consumatori di energia*; Comunicazione della Commissione, COM(2018) 773, *Un pianeta pulito per tutti. Visione strategia europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra*.
[62] C. VIVANI, *La transizione ecologica fra semplificazione e riorganizzazione amministrativa,* in *Giurisprudenza italiana*, 2021, n. 5, pp. 1264 ss.; S. LAZZARI, *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza "Italia domani"*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2021, n. 1, pp. 198 ss.
[63] Direttiva (UE) 2018/2001.
[64] Direttiva (UE) 2019/944.

favore dei consumatori e dei cittadini, sancendo (*i*) l'eliminazione di barriere ostative alle libere scelte di consumo e (*ii*) la costituzione di modelli per la condivisione o l'autoconsumo dell'energia.

Le citate comunità energetiche sono organizzazioni dotate di soggettività giuridica autonoma di diritto privato, basate sulla partecipazione aperta e volontaria delle collettività locali, attraverso cui i clienti finali possono svolgere molteplici attività nel settore energetico (generazione, distribuzione, vendita, conservazione, acquisto, realizzazione di servizi di efficientamento energetico) finalizzate alla produzione di benefici ambientali, economici e sociali[65]. Il modello è teso, dunque, al decentramento operativo-decisionale, alla partecipazione e al coinvolgimento attivo dei cittadini.

Tra le comunità energetiche si distinguono (*i*) le *comunità energetiche dei cittadini*, disciplinate dalla Direttiva (UE) 2019/944 e dall'art. 14 del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 210, e (*ii*) le *comunità di energia rinnovabile*, disciplinate dalla Direttiva (UE) 2018/2001 e dal d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199[66].

D'altronde, non può esservi transizione ecologica in assenza di azioni pubbliche e private ossequiose del principio di sostenibilità. In tal senso le comunità energetiche consentono di ridurre, per famiglie e imprese, l'esposizione agli improvvisi aumenti di prezzo nel mercato e, per il Paese, la dipendenza dalle forniture estere.

Ciononostante, le comunità energetiche non hanno trovato ancora significativa diffusione in Italia. Tale ritardo scaturisce dall'insufficiente consapevolezza, da parte dei privati e delle pubbliche amministrazioni, dei vantaggi sottesi alla costituzione di una comunità energetica.

Peraltro, il d.lgs. 199/2021 ha esteso il perimetro della partecipazione alla comunità energetica a tutti i titolari di utenze facenti capo alla medesima cabina di trasformazione primaria; al contempo ha innalzato il limite di potenza dell'impianto ai fini incentivanti[67]. È, altresì, in corso di approvazione il decreto

[65] Direttiva (UE) 2018/2001, art. 2, n. 16; Direttiva (UE) 2019/944, art. 2, n. 11.

[66] Per le differenze tra i due modelli si veda E. CUSA, *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche*, in *Orizzonti del diritto commerciale*, 2020, n. 1, pp. 71 ss.

[67] La Direttiva (UE) 2018/2001 è stata parzialmente recepita nell'ordinamento italiano tramite l'art. 42 *bis* del d.l. 30 dicembre 2019, n. 162 (c.d. Milleproroghe) secondo il quale i consumatori di energia elettrica possono realizzare "*comunità energetiche rinnovabili*" allorché (*i*) gli azionisti o membri siano persone fisiche, PMI, enti locali, e che la partecipazione alla comunità di energia rinnovabile non ne costituisca l'attività commerciale o industriale principale; (*ii*) l'obiettivo principale della comunità sia fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi membri o alle aree locali in cui operasse la comunità stessa, piuttosto che la realizzazione di

del Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica che prevede lo stanziamento di finanziamenti pubblici volti alla creazione di nuove comunità[68].

In tale quadro anche le pubbliche amministrazioni (specialmente quelle locali) rivestono un ruolo fondamentale, nell'ottica della sussidiarietà orizzontale[69], per favorire la diffusione delle comunità energetiche.

Possono aggregarsi in una comunità energetica i soggetti previsti dall'art. 31, c. 1, del d.lgs. 199/2021[70]. Circa la partecipazione delle amministrazioni pubbliche viene effettuato un richiamo all'elenco divulgato dall'ISTAT ai fini della c.d. *spending review*[71].

I Comuni – impossibilitati a finanziare con proprie risorse i lavori per la realizzazione degli impianti da mettere a disposizione delle comunità energetiche – possono, dunque, ricorrere a modelli di partenariato (quali la locazione finanziaria e la finanza di progetto disciplinate dal d.lgs. 50/2016).

---

profitti finanziari; (*iii*) la partecipazione sia aperta a tutti i titolari di punti di connessione ubicati nel perimetro delle reti elettriche di bassa tensione sottese, alla data di creazione dell'associazione, alla medesima cabina secondaria. Le prime due condizioni ricalcano i requisiti previsti dalla normativa europea, mentre la terza condizione circoscrive, in maniera innovativa, alla cabina secondaria il perimetro della partecipazione, aperta e volontaria, alle comunità energetiche.
L'art. 42 *bis* ha, altresì, introdotto un ulteriore limite non previsto dalla normativa europea, di carattere dimensionale, riferito agli impianti alimentati da fonti rinnovabili detenuti dalla comunità: la potenza massima complessiva dell'impianto non può essere superiore a 200 kW, mentre in ragione del carattere transitorio della norma esso deve essere entrato in esercizio dopo la vigenza della legge di conversione del d.l. 162/2019 (1° marzo 2020) ed entro i 60 giorni successivi alla vigenza del provvedimento di recepimento (definitivo) della Direttiva (UE) 2018/2001.
Tali limiti sono stati superati dal d.lgs. 199/2021 che ha definitivamente attuato la citata Direttiva. Attualmente, rileva l'afferenza delle utenze di consumo e degli impianti alla cabina primaria ed è stato innalzato a 1 MW il limite dimensionale della potenza dell'impianto, rilevante per l'accesso al meccanismo di incentivazione diretta *ex* art. 8. G. LA ROSA, *Le comunità energetiche rinnovabili: riflessioni sull'"affidabilità" del sistema di incentivazione di cui al decreto RED II*, in *AmbienteDiritto*, 2022, n. 1, pp. 556 ss.

[68] Con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze 6 agosto 2021, n. 229, sono stati stanziati, in attuazione del PNRR, 2,2 miliardi di euro per la promozione di comunità di energia rinnovabile e per l'autoconsumo; il Ministro dell'Ambiente, in attuazione dell'art. 14, c. 1, lett. *e*, del d.lgs. 199/2019, deve definire i criteri e le modalità per la concessione dei finanziamenti.

[69] A. FARÌ, *La sussidiarietà orizzontale in materia ambientale: il ruolo dei privati e l'esercizio di funzioni pubbliche*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2015, n. 3, pp. 23 ss.

[70] Si tratta (*i*) di persone fisiche/clienti civili che acquistano energia per il proprio consumo domestico, e in particolar modo gli utenti appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili, il cui coinvolgimento può essere finalizzato al contrasto alla povertà energetica, (*ii*) di PMI, escluse le imprese per le quali la partecipazione alla comunità costituirebbe l'attività commerciale e industriale principale, (*iii*) di enti religiosi, di enti del terzo settore, di enti di promozione ambientale e di ricerca e formazione.

[71] L. 31 dicembre 2009, n. 196, art 1, c. 3.

In definitiva, il modello delle comunità energetiche si differenzia dagli schemi classici di produzione e vendita dell'energia (nazionalizzazione degli anni '60 e soluzioni di mercato degli anni '90). Le comunità energetiche, infatti, rappresentano una *terza via*. Rispetto alle soluzioni di mercato, l'energia viene considerata per il suo valore d'uso e non di scambio, essendo le comunità energetiche un modello di produzione privo di prospettive lucrative. Rispetto all'esperienza della nazionalizzazione, le comunità energetiche non prevedono alcuna riserva di attività e consentono il contributo di soggetti pubblici e privati ai fini della produzione di energia in ambito locale, nel perseguimento di finalità condivise di sostenibilità. In tal senso, le comunità energetiche oltrepassano la tradizionale bipartizione prospettata dall'art. 42 Cost. («La proprietà e pubblica o privata»), ed inverano la prospettiva dell'art. 43 Cost., contemplando l'esercizio da parte di comunità di lavoratori o utenti di determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a fonti di energia e che abbiano carattere di preminente interesse generale[72].

Tuttavia, l'affermazione di questo modello implica il consolidamento del *senso di appartenenza* ad una precisa realtà, che si ottiene persuadendo i membri della collettività di essere uniti nella medesima sorte, sulla quale i propri comportamenti responsabili e orientati alla sostenibilità possono influire a vantaggio proprio ed altrui.

6.1. Criticità ed esigenze di semplificazione nelle comunità energetiche

Tanto premesso, si consideri che la forma giuridica della comunità energetica potrebbe inficiare la partecipazione pubblica, essendo controvertibile l'applicabilità del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica). La partecipazione deve soddisfare il *vincolo di inerenza all'interesse pubblico* prescritto dall'art. 4, c. 1, ai sensi del quale l'attività di produzione di beni o servizi realizzata dalla società deve risultare strettamente necessaria al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente. Inoltre, il rispetto di tale vincolo deve risultare dall'analitica motivazione che

[72] A. PERSICO, *Le comunità energetiche*, cit., pp. 174 ss.

l'amministrazione è obbligata a fornire nell'atto deliberativo *ex* art. 5, ma la giurisprudenza mantiene un orientamento prevalentemente negativo[73].

Al fine di ovviare alle citate criticità, alcune Regioni hanno legiferato la partecipazione dei Comuni alle comunità energetiche[74].

Da ultimo, i privati e le pubbliche amministrazioni possono consorziarsi in comunità energetiche anche in base all'art. 55 del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo Settore)[75], ribadito recentemente dal decreto del Ministro del Lavoro del 31 marzo 2021, n. 72.

Inoltre, la costituzione di nuove comunità energetiche sottende un percorso nel quale le amministrazioni locali devono risolvere problemi di natura tecnica e burocratica. In tal senso si potrebbe ricorrere agli accordi di collaborazione *ex* art. 15 della l. 241/1990, volti alla diffusione del "*know-how*" e delle *best practice* maturate sul campo.

Altresì, le esperienze maturate in ambito locale potrebbero essere messe a disposizione dell'ANCI, alla quale la giurisprudenza riconosce la legittimazione a sottoscrivere accordi di collaborazione tra pubbliche amministrazioni[76].

È opportuno evidenziare anche le criticità riguardanti la *considerazione paritaria* dei soggetti coinvolti nelle comunità energetiche[77].

Con riguardo ai privati, sussiste il problema della *consapevolezza*. La scarsa conoscenza delle opportunità offerte dalle comunità energetiche

---

[73] Si veda TAR Lombardia, Milano, 2 settembre 2019, n. 1935, che ha annullato la deliberazione con la quale il Consiglio comunale aveva disposto l'acquisto della partecipazione in una società per azioni operante nel settore della vendita dell'energia elettrica.

[74] Si vedano l.r. Piemonte, 3 agosto 2018, n. 12; l.r. Puglia 9 agosto 2019, n. 45; l.r. Lazio, 27 febbraio 2020, n. 1; l.r. Liguria, 6 luglio 2020, n. 13; l.r. Calabria, 19 novembre 2020, n. 25; l.r. Campania 29 dicembre 2020, n. 38; l.r. Marche 11 giugno 2021, n. 10; l.r. Lombardia, 23 febbraio 2022, n. 2; l.r. Abruzzo, 17 maggio 2022, n. 8; l.r. Emilia-Romagna, 27 maggio 2022, n. 5.

[75] Corte cost., 26 giugno 2020, n. 131: «Il citato art. 55 … rappresenta dunque una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, quarto comma, Cost. … È in espressa attuazione, in particolare, del principio di cui all'ultimo comma dell'art. 118 Cost., che l'art. 55 CTS realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria … Il modello configurato dall'art. 55 CTS, infatti, non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico». A. FICI, L. GALLO, F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020.

[76] TAR Campania, Napoli, 5 giugno 2017, n. 2946.

[77] C. MARI, *Le comunità energetiche*, cit., 128 ss.

costituisce un limite alla partecipazione di cittadini ed imprese; la comprensione dei benefici potrebbe, invero, incentivarne la realizzazione. Diviene, dunque, necessario non solo lo scambio di informazioni – per colmare le asimmetrie informative – ma anche l'individuazione dei vantaggi economici, sociali e ambientali recati dalle comunità energetiche e la loro comunicazione ai cittadini. In altre parole, occorre informare adeguatamente i privati al fine di creare un'opinione pubblica consapevole che consenta una partecipazione attiva al perseguimento degli obiettivi di transizione ecologica.

Con riguardo alle pubbliche amministrazioni, il problema principale riguarda la *competenza* dei funzionari. Per colmare tale limite è necessario formare i dipendenti per consentire la partecipazione nelle comunità e il supporto alle iniziative private ed evitare le renitenze (c.d. *paura della firma*[78]). Per poter promuovere le comunità energetiche occorre, dunque, istituire corsi formativi per i dipendenti pubblici.

Un'altra criticità scaturisce dalla *complessità* da cui origina la necessità di semplificare i procedimenti mirati alla realizzazione delle comunità energetiche e al rilascio degli incentivi[79]. La Direttiva (UE) 2018/2001 prevede che bisogna eliminare «gli "ostacoli" normativi e amministrativi»[80] attraverso (*i*) una trasparente analisi costi/benefici; (*ii*) un'apertura a tutti i soggetti anche con basso reddito; (*iii*) strumenti per facilitare l'accesso a finanziamenti (incentivi) e alle informazioni.

La disciplina attuale prevede che – dopo la costituzione delle comunità energetiche come soggetto giuridico – il referente può richiedere al GSE gli incentivi tramite una procedura *on line* che impone la presentazione della documentazione comprovante il rispetto dei limiti imposti dal Legislatore per i benefici economici. La complessità origina, *in primis*, dall'onere di ostensione documentale in capo al referente. Altresì, l'utilizzo di piattaforme telematiche non garantisce *ex se* celerità e semplicità della procedura qualora la modalità di presentazione delle istanze non risulti di pronta fruibilità per utenti inesperti.

[78] F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *La fatica di semplificare: procedimenti a geometria variabile, amministrazione difensiva, contratti pubblici ed esigenze di collaborazione del privato "responsabilizzato*", in *Federalismi.it*, 2020, n. 36, pp. 64 ss.; S. BATTINI, F. DE CAROLIS, *L'amministrazione si difende,* in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2019, n. 1, pp. 293 ss.
[79] A. MARZANATI, *Semplificazione delle procedure e incentivi pubblici per le energie rinnovabili*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2012, n. 5, pp. 499 ss.; M. RENNA, S*emplificazione e ambiente*, in *Rivista giuridica dell'edilizia,* 2008, n. 2, pp. 37 ss.
[80] Direttiva (UE) 2018/2001, art. 22; d.lgs. 199/2021, art. 4.

Sarebbe opportuno, dunque, mettere a disposizione dei cittadini attivi *vademecum* relativi alla richiesta di incentivi sui siti delle autorità che erogano i contributi.

In esito a tali migliorie, cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni potrebbero consorziarsi nelle comunità energetiche come nuovo modello pubblico-privato di cooperazione orizzontale e paritaria al fine di perseguire l'obiettivo comune della transizione ecologica.

Ne consegue che il partenariato pubblico-privato elide l'*idea dell'accettabilità* secondo la quale i privati devono limitarsi ad accettare le iniziative calate dall'alto a favore di una condivisione e autoresponsabilità dei cittadini. In altri termini, le comunità consentono di valorizzare la c.d. *democrazia energetica* che implica una responsabilizzazione dei singoli nella partecipazione ad attività di interesse generale nonché una collaborazione attiva con le amministrazioni pubbliche che consenta anche ai cittadini di contribuire alla sostenibilità ambientale[81].

7. Conclusioni

Nel *De contemptu mundi* Bernardo di Cluny scriveva «*Stat Roma pristina nomine, nomina nuda tenemus*», interrogandosi sull'*ubi sunt* (dove fossero i fasti dell'Antica Roma), concludendo con l'idea che di tutte le glorie scomparse siano rimasti soltanto i nomi puri. Mutuandone il concetto, esaminata la pianificazione pubblicistica nazionale, lo strumento privatistico e la forma consortile pubblico-privata, ci si chiede se i medesimi siano sufficienti al perseguimento degli obiettivi 2030 e 2050 posti dall'Unione Europea e cosa resti dell'intento nobile del Legislatore teso a rendere l'efficienza energetica il motore pulsante della regolazione energetica.

L'Unione Europea ha perseguito gli obiettivi posti per il 2020, ma ciò è stato dettato in gran parte dalla crisi economico-finanziaria e dalla stasi dettata dalla crisi pandemica da Covid-19. Difatti, «circa un terzo dei progressi verso gli obiettivi del 2020 è attribuibile alla crescita più lenta del previsto durante la crisi finanziaria. È opportuno, pertanto, non compiacersi eccessivamente del raggiungimento dell'obiettivo del 20% e evitare di sottovalutare gli sforzi che

[81] D. BEVILACQUA, *La normativa europea sul clima e il Green Deal. Una regolazione strategica di indirizzo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2022, n. 2, pp. 297 ss.

saranno necessari per il conseguimento dei nuovi obiettivi per il periodo successivo al 2020»[82].

Sicuramente, è possibile affermare che per realizzare il quadro del 2030 la Commissione e i Paesi membri devono saper bilanciare le misure di attuazione con la flessibilità degli Stati[83]. Ma ciò non basta; il vero e proprio obiettivo deve essere l'*Unione dell'energia*. Il cambiamento più importante riguarderebbe proprio l'efficienza energetica; «oggi in pratica convivono 28 quadri normativi nazionali distinti»[84]. La Commissione ha unificato il quadro dell'efficienza energetica e tradotto gli obiettivi inerenti all'efficienza energetica da facoltativi a obbligatori; tuttavia, sarebbe più opportuno armonizzare tutti i settori che disciplinano l'efficienza energetica e procedere al *recast* della Direttiva del 2012, ormai datata.

Sarà interessante osservare come gli Stati e l'Unione nel suo insieme intenderanno affrontare simili sfide, considerata la preminenza della questione nella nostra vita quotidiana.

[82] Comunicazione della Commissione, COM (2014) 520, *L'efficienza energetica e il suo contributo a favore della sicurezza energetica e del quadro 2030 in materia di clima ed energia*.
[83] Comunicazione della Commissione, COM (2013) 169, *Libro Verde: un quadro per le politiche dell'energia e del clima all'orizzonte 2030*.
[84] Comunicazione della Commissione, COM (2015) 80, *Pacchetto "Unione dell'energia": una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici*.

ABSTRACT

Fabio Cusano – *L'efficienza energetica nel quadro della transizione ecologica*

Il presente saggio analizza gli strumenti – sia di natura pubblicistica che afferenti all'autonomia negoziale dei privati – predisposti dal regolatore europeo ed italiano al fine di perseguire gli obiettivi di efficientamento dell'utilizzo delle risorse energetiche. Inoltre, l'Autore ha cercato di risolvere talune aporie di sistema per quanto concerne sia gli strumenti pubblicistici che quelli privatistici.

PAROLE-CHIAVE: *efficienza energetica; Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima; Piano per la Transizione Ecologica; Contratto di rendimento energetico; Comunità energetiche*.

Fabio Cusano – *Energy efficiency in the context of the ecological transition*

This essay analyzes the tools – both publicistic and privatistic – prepared by the European and Italian Regulator in order to pursue the energy efficiency targets. Furthermore, the Author has tried to resolve certain system aporias regarding both public and private tools.

KEYWORDS: *energy efficiency, Integrated National Plan for Energy and Climate, Ecological Transition Plan, Energy Performance Contract, Energy Communities.*