

CAMERA DEI DEPUTATI N. 511

PROPOSTA DI LEGGE

d’iniziativa del deputato VACCARO

Norme per il risparmio energetico e lo sviluppo dell’impiego di energia da fonti rinnovabili negli edifici pubblici

Presentata il 25 marzo 2013

ONOREVOLI COLLEGHI! — L’idea di scrivere una proposta di legge in materia di risparmio energetico e sviluppo di energia da fonti rinnovabili nasce sull’esempio del modello americano di « *green-economy* » e punta a contrastare gli effetti della recessione economica, promuovendo investimenti, occupazione e imprenditorialità in attività utili all’ambiente. Gli investimenti sono utili, poiché ammortizzati con il risparmio dell’energia nel medio e lungo periodo; necessari, perché sviluppati in un settore strategico che fa da traino all’occupazione come quello edile e dei servizi collegati; politicamente centrali, perché vedono recitare da parte del settore pubblico un ruolo di esempio, con oneri molto bassi destinati a trasformarsi in risparmi e utili. Il Parlamento francese, sulla base della legge 3 agosto 2009, n. 967, approvata quasi all’unanimità, in attuazione della « *grenelle de environment* » ha avviato una

verifica di tutti gli edifici dello Stato e delle sue istituzioni pubbliche. L’obiettivo è avviare, sulla base dei risultati dei controlli, il rinnovamento di tali immobili con interventi strutturali finalizzati a eliminare la dispersione di energia. Questo rinnovamento avrà come obiettivo la riduzione di almeno il 40 per cento dei consumi di energia e di almeno il 50 per cento delle emissioni di gas serra di questi edifici in un arco temporale di otto anni.

L’intenzione della presente proposta di legge è proporre un programma energetico e ambientale, che riguardi gli edifici pubblici, così da assegnare allo Stato e alle autonomie locali un ruolo di guida e di esempio nel perseguimento di obiettivi virtuosi in campo energetico e ambientale.

La presente proposta di legge vuole essere la prima tappa di una transizione del sistema energetico italiano riguardante il settore pubblico che porterà a signifi-

cativi tagli delle emissioni di gas serra e quindi al ricorso ancora più massiccio alle fonti di energia rinnovabili di quello sino ad oggi attuato.

A livello europeo, la direttiva 2012/27/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, sull'efficienza energetica, stabilisce un quadro comune di misure per la promozione dell'efficienza energetica nell'Unione, al fine di garantire il conseguimento dell'obiettivo principale relativo all'efficienza energetica del 20 per cento entro il 2020. In particolare, la direttiva contiene un impegno vincolante per quanto riguarda la riqualificazione energetica degli edifici pubblici. A partire dal 2013, infatti, i Paesi membri devono elaborare e attuare un piano di efficientamento degli edifici riscaldati e/o raffrescati posseduti ed occupati dal loro governo centrale, che ne permetta la riqualificazione a un tasso minimo del 3 per cento della superficie coperta utile all'anno, a cominciare dagli immobili più energivori.

La presente proposta di legge intende assicurare il ruolo esemplare del settore pubblico attraverso l'adozione di misure che migliorino l'efficienza energetica, a livello nazionale, regionale e locale. Il risparmio energetico, anche attraverso efficientamenti degli edifici pubblici, supportato dallo sviluppo di fonti di energia rinnovabile, appare la maniera più immediata ed economicamente conveniente (*cost-effective*) per portare avanti gli obiettivi strategici: combattere il cambiamento climatico, assicurare la sicurezza dell'approvvigionamento energetico e realizzare uno sviluppo economico e sociale sostenibile.

La presente proposta di legge si compone di otto articoli:

All'articolo 1 sono indicate le finalità della legge; l'articolo 2 reca le definizioni; all'articolo 3 si enunciano i programmi di intervento sugli edifici pubblici per la realizzazione di nuovi impianti di produzione di energia, elettrica e termica, alimentati da fonti energetiche rinnovabili. Si prevede così un programma di interventi «verdi» che coinvolga i due terzi degli edifici pubblici comprensivi di sedi istitu-

zionali, scuole, ospedali e uffici, ai quali sarebbero garantiti una migliore qualità e un maggior *comfort* mediante interventi per il risparmio, l'efficienza energetica, lo sviluppo della produzione e dell'impiego di energia da fonti rinnovabili. Il suddetto programma, come stabilito dal comma 2 dell'articolo 3, dovrà necessariamente prevedere interventi per il risparmio e l'efficienza energetica, che producano una riduzione di almeno il 30 per cento della quantità di energia consumata dagli edifici pubblici nell'anno precedente a quello di entrata in vigore della legge, nonché parallelamente lo sviluppo della produzione e dell'utilizzo dell'energia da fonti rinnovabili pari ad almeno il 30 per cento di quella consumata da tali edifici.

Come disciplinato dall'articolo 4, spetterà alle amministrazioni rispettivamente competenti il compito di definire i progetti esecutivi degli interventi di efficienza, di risparmio energetico, di sviluppo e di utilizzo delle fonti energetiche rinnovabili, da realizzare negli edifici di proprietà pubblica. Le amministrazioni competenti potranno avvalersi, per la realizzazione dei progetti esecutivi, anche del supporto tecnico di soggetti privati. Gli oneri per il supporto tecnico alla progettazione, qualora avvenisse ad opera di tali soggetti privati, dovranno essere necessariamente inclusi nel costo dei progetti e non potranno superare il 5 per cento degli investimenti sostenuti per la realizzazione complessiva dell'opera.

Tali progetti esecutivi dovranno necessariamente determinare la quota di risparmio minimo che le amministrazioni stimano e che puntano a raggiungere annualmente mediante la realizzazione degli interventi di efficienza, di risparmio energetico, di sviluppo e di utilizzo delle fonti energetiche rinnovabili.

La realizzazione di tali interventi nonché la gestione e la manutenzione delle misure saranno a carico dei privati vincitori del bando di gara d'appalto pubblicato annualmente dalle amministrazioni competenti.

Condizione *sine qua non* è che il risparmio energetico effettivo — misurato

come differenza tra i consumi prodotti dall'edificio pubblico prima degli interventi di efficientamento e quelli raggiunti dopo la loro realizzazione — non dovrà essere inferiore al risparmio minimo annuale atteso dall'ente pubblico titolare dell'edificio. Comuni, province, regioni e Stato dovranno poi destinare, nella misura del 50 per cento, i risparmi energetici minimi annuali al rientro dal finanziamento ottenuto per la realizzazione degli interventi. Gli ulteriori risparmi eccedenti il risparmio energetico minimo annuale saranno garantiti nella misura del 50 per cento al soggetto appaltatore, mentre l'altra metà sarà messa a disposizione di comuni, province, regioni, Stato e degli altri enti pubblici.

La proposta di legge prosegue con un elenco delle possibili misure di miglioramento riguardanti l'efficienza energetica e l'impiego di fonti di energia rinnovabili negli edifici di proprietà pubblica (articolo 5).

Il Ministero dello sviluppo economico, avvalendosi del supporto tecnico dell'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA), come stabilito dall'articolo 6, definirà le norme tecniche di attuazione dei progetti esecutivi.

L'articolo 7 disciplina poi le modalità di finanziamento e di accesso al credito per gli interventi previsti nei progetti esecutivi. Le amministrazioni competenti rientrano dell'investimento effettuato grazie alle entrate ottenute con il risparmio energetico e con l'energia rinnovabile prodotta. Comuni, province, regioni, Stato ed enti pubblici saranno così autorizzati ad accedere al credito per l'ammontare dell'investimento, anche in deroga alle norme regolanti il patto di stabilità interno, per un limite massimo di accesso annuale al credito fissato in 1.600 milioni di euro annui, nel periodo dal 2013 al 2020. Secondo tale previsione normativa saranno investiti 16 miliardi di euro in sette anni. Inoltre, per le amministrazioni competenti, una volta rientrate dell'investimento fatto, si prospetta un puro guadagno economico ed energetico. La Cassa depositi e prestiti Spa

istituisce un apposito fondo di rotazione finalizzato a consentire la deroga del patto di stabilità interno e a finanziare i progetti esecutivi realizzati esclusivamente dalle società di servizi energetici (ESCO), specializzate nell'effettuare interventi nel settore dell'efficienza energetica, e da altri soggetti pubblici sollevando in genere il cliente dalla necessità di reperire risorse finanziarie per la realizzazione dei progetti e dal rischio tecnologico, in quanto tali società gestiscono sia la progettazione e la costruzione, sia la manutenzione per la durata del contratto.

In ultimo, all'articolo 8 si prevede che l'Agenzia del demanio, su proposta e indicazione dei rispettivi comuni, ovvero, nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, su proposta e indicazione delle unioni di comuni o delle associazioni di comuni ovvero delle comunità montane, bandisca una gara annuale tramite la quale affidare a privati investitori, mediante la stipula di contratti di locazione, l'uso di superfici pubbliche inutilizzate, per realizzare e sviluppare impianti di produzione di energia elettrica o termica utilizzando fonti energetiche rinnovabili. L'affidamento delle superfici pubbliche inutilizzate avverrà mediante procedura aperta, come recita il codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

La proposta di legge stabilisce che, per l'assegnazione delle stesse superfici, debba essere seguito il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, al fine di introdurre un meccanismo con cui affidare le superfici pubbliche inutilizzate a privati investitori che offrano una garanzia qualitativa; il bando di gara infatti stabilirà i criteri di valutazione dell'offerta, pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto, senza trascurare il prezzo, la qualità, il pregio tecnico e le caratteristiche estetiche e funzionali dell'opera o del servizio. L'Agenzia del demanio dovrà promuovere, entro il 31 dicembre di ogni anno, il bando di gara e qualora ciò non accada, l'amministrazione e la gestione economica delle superfici

pubbliche inutilizzate dovranno essere affidate, *ope legis*, ai rispettivi comuni o alle unioni di comuni o alle associazioni di comuni ovvero alle comunità montane per l'attivazione della procedura suddetta. I proventi dei contratti di locazione stipulati sono versati alle casse comunali al fine di cofinanziare, almeno nella misura del 50 per cento, gli interventi esecutivi illustrati in precedenza.

L'esempio e lo sviluppo di tali interventi nel settore pubblico, oltre ad indurre

innovazione tecnologica, consentirebbe una grande crescita delle imprese del settore con una conseguente crescita della quota degli occupati, pari a circa 300.000 lavoratori in più a regime.

Le ripercussioni positive indotte da tali interventi nel settore pubblico ricadrebbero anche sullo sviluppo dei medesimi progetti nel settore privato. Vi sarebbero, in ultimo, secondo le stime, effetti di crescita dell'1,2 per cento del prodotto interno lordo (PIL).

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Finalità).

1. La presente legge, in attuazione della direttiva 2012/27/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce un quadro comune di misure per la promozione dell'efficienza energetica nell'Unione europea al fine di garantire il conseguimento dell'obiettivo relativo all'efficienza energetica del 20 per cento entro il 2020, e in particolare dell'articolo 5, concernente l'obbligo per gli Stati membri di adottare una o più misure di riqualificazione degli edifici riscaldati o raffrescati posseduti e occupati dal loro governo centrale, reca norme per migliorare l'efficienza energetica e lo sviluppo dell'uso di fonti energetiche rinnovabili nel settore pubblico, al fine di ridurre le emissioni inquinanti e la dipendenza energetica del Paese nonché di promuovere lo sviluppo tecnologico, gli investimenti e l'occupazione nel settore economico di riferimento.

ART. 2.

(Definizioni).

1. Ai fini della presente legge sono definiti:

a) « edifici pubblici »: le strutture edilizie esterne e interne e tutti gli impianti e i dispositivi tecnologici che si trovano stabilmente al loro interno, che siano di proprietà di comuni, province, regioni e Stato, o di altri enti pubblici;

b) « interventi per il risparmio e l'efficienza energetica »: gli interventi tesi a ridurre la quantità di energia consumata e a migliorare le prestazioni energetiche dell'edificio pubblico, o quelli necessari a

soddisfare i diversi bisogni connessi all'uso dell'edificio medesimo;

c) « sviluppo della produzione e dell'impiego dell'energia da fonti rinnovabili »: gli interventi tesi alla realizzazione di nuovi impianti di produzione di energia, elettrica e termica, alimentati da fonti energetiche rinnovabili;

d) « risparmio energetico minimo annuale »: il risparmio stimato per ciascun anno da comuni, province, regioni, Stato e da loro enti pubblici e individuato nei rispettivi progetti esecutivi. Tale risparmio si ottiene mediante la realizzazione di interventi per il risparmio e l'efficienza energetica nonché di sviluppo e di utilizzo delle fonti energetiche rinnovabili negli edifici pubblici;

e) « risparmio energetico effettivo »: il risparmio misurato come differenza tra i consumi prodotti prima della realizzazione degli interventi di cui alla lettera d) e i consumi misurati dopo gli stessi interventi;

f) « società di servizi energetici (ESCO) »: soggetti specializzati nel settore dell'efficienza energetica che provvedono a reperire le risorse finanziarie necessarie alla realizzazione dei progetti e ne gestiscono sia la fase di progettazione e costruzione sia la manutenzione per tutta la durata del contratto facendosi carico anche del rischio tecnologico.

ART. 3.

(Programmi di intervento per gli edifici pubblici).

1. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, i comuni, le province, le regioni, lo Stato e gli altri enti pubblici approvano un programma di intervento per il risparmio, l'efficienza energetica e lo sviluppo della produzione e dell'impiego di energia da fonti rinnovabili negli edifici pubblici di rispettiva competenza, da realizzare entro il 2020, che riguardi almeno i due terzi di tali edifici.

2. Il programma di cui al comma 1 deve prevedere interventi per il risparmio e l'efficienza energetica che producano una riduzione pari ad almeno il 30 per cento della quantità di energia consumata negli edifici pubblici nell'anno precedente a quello di entrata in vigore della presente legge; il programma deve prevedere inoltre interventi per lo sviluppo della produzione e dell'utilizzo di energia da fonti rinnovabili pari ad almeno il 30 per cento di quella consumata in tali edifici.

3. Il programma è aggiornato ogni due anni.

ART. 4.

(Progetti esecutivi e piani finanziari).

1. I comuni, le province, le regioni, lo Stato e gli altri enti pubblici, avvalendosi del supporto tecnico fornito anche da soggetti privati, definiscono i progetti esecutivi degli interventi previsti nel programma di cui all'articolo 3.

2. I progetti esecutivi di cui al comma 1 indicano la percentuale di risparmio energetico minimo annuale da realizzare al termine di ciascun anno rispetto al consumo prodotto dagli edifici pubblici di comuni, province, regioni, Stato e degli altri enti pubblici, al termine dell'anno precedente. Il risparmio energetico minimo annuale è ottenuto mediante la realizzazione di interventi per il risparmio e l'efficienza energetica, nonché di sviluppo e di utilizzo delle fonti energetiche rinnovabili.

3. I comuni, le province, le regioni, lo Stato e gli altri enti pubblici pubblicano, entro il 31 dicembre di ogni anno, un bando di gara per la realizzazione e la gestione decennale degli interventi di cui al comma 2.

4. Al termine di ciascun anno, il risparmio energetico effettivo deve essere pari almeno al risparmio energetico minimo annuale individuato nel progetto esecutivo. L'ammontare del risparmio energetico, al netto degli oneri annuali relativi alla realizzazione e alla gestione degli interventi, è destinato, nella misura del 50

per cento, alla restituzione del finanziamento di cui all'articolo 7 fino alla concorrenza con lo stesso.

5. Gli ulteriori risparmi eccedenti il risparmio energetico minimo annuale individuato nel progetto esecutivo sono attribuiti:

a) nella misura del 50 per cento al soggetto appaltatore vincitore del bando di gara di cui al comma 3;

b) nella misura del 50 per cento ai comuni, alle province, alle regioni, allo Stato e agli altri enti pubblici.

6. L'affidamento della realizzazione e della gestione decennale degli interventi di cui al comma 2 del presente articolo, è disposto mediante procedura aperta ai sensi dell'articolo 3, comma 37, e dell'articolo 55 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, attraverso il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa stabilito dall'articolo 83 del medesimo codice di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, e successive modificazioni.

7. I progetti esecutivi di cui al comma 1 sono corredati di un annesso piano finanziario che prevede il recupero dei costi degli interventi, in quote annuali, per un periodo non superiore a venti anni. I progetti devono altresì includere la certificazione energetica dell'edificio prevista dal decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192.

8. Gli oneri per il supporto tecnico alla progettazione ad opera di soggetti privati di cui al comma 1 sono inclusi nel costo complessivo del progetto e non possono superare il 5 per cento degli investimenti per la realizzazione complessiva dell'opera.

ART. 5.

(Misure di miglioramento dell'efficienza energetica).

1. Tra le misure di miglioramento dell'efficienza energetica e di impiego di fonti rinnovabili negli edifici pubblici, da rea-

lizzare ai sensi della presente legge, rientrano i seguenti interventi:

a) riscaldamento e raffreddamento: installazione di sostituzione di pompe di calore, caldaie efficienti, altri sistemi di teleriscaldamento e teleraffreddamento;

b) isolamento e ventilazione: isolamento delle cavità murarie e dei tetti, utilizzo di infissi e vetri a maggiore spessore, altri sistemi di riscaldamento e raffreddamento passivi;

c) acqua calda: installazione di nuovi dispositivi, uso diretto ed efficiente per il riscaldamento degli ambienti, lavatrici;

d) illuminazione: utilizzo di lampade e alimentatori a risparmio energetico, sistemi di controllo digitale, uso di rivelatori di movimento negli impianti di illuminazione;

e) cottura e refrigerazione: utilizzo apparecchi efficienti e di sistemi di recupero del calore;

f) altre attrezzature e apparecchi: utilizzo di apparecchi di cogenerazione, sistemi di temporizzazione per l'uso ottimale dell'energia, riduzione delle perdite di energia in modalità « *stand-by* », installazione di condensatori per ridurre la potenza reattiva, trasformatori a basse perdite;

g) installazione di sistemi di generazione di fonti di energia rinnovabile: applicazioni termiche dell'energia solare, acqua calda, riscaldamento e raffreddamento degli ambienti a energia solare, caldaie e stufe efficienti a biomasse, impianti di cogenerazione e teleriscaldamento a biomasse, elettricità prodotta con pannelli solari fotovoltaici, con impianti eolici e con altre fonti energetiche rinnovabili.

ART. 6.

(*Norme tecniche di attuazione*).

1. Il Ministro dello sviluppo economico, avvalendosi del supporto tecnico dell'Agenzia nazionale per le nuove tecnolo-

gie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA), con uno o più decreti da adottare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, definisce:

a) le modalità e i criteri per la individuazione dei soggetti accreditati e titolati a verificare e a certificare i progetti esecutivi e i relativi piani finanziari di cui all'articolo 4, qualora non siano stati già stabiliti a livello regionale;

b) i modelli e le tipologie degli interventi tesi a favorire e a semplificare i progetti esecutivi, nonché a promuovere la diffusione di buone pratiche, delle migliori tecniche disponibili e di interventi innovativi negli edifici pubblici;

c) i requisiti richiesti ai soggetti economici privati per la partecipazione alle gare di cui agli articoli 4 e 8.

ART. 7.

(Modalità di finanziamento degli interventi).

1. I comuni, le province, le regioni, lo Stato e gli altri enti pubblici sono autorizzati, per gli anni dal 2013 al 2020, ad accedere al credito per l'intero ammontare del costo dei progetti di cui all'articolo 4, nel limite massimo di 1.600 milioni di euro annui.

2. L'accesso al credito è autorizzato anche in deroga ai vincoli derivanti dal patto di stabilità interno.

3. Al fine di consentire la deroga ai vincoli derivanti dal patto di stabilità interno, la Cassa depositi e prestiti Spa istituisce un fondo di rotazione destinato a finanziare i progetti esecutivi di cui all'articolo 4, realizzati dalle ESCO o da altri soggetti pubblici. Le regioni cofinanziano tale fondo con proprie risorse e lo gestiscono anche attraverso intermediari finanziari.

4. Le regioni possono finanziare totalmente o cofinanziare gli interventi di cui alla presente legge anche con risorse proprie e con risorse dell'Unione europea utilizzabili a tale scopo.

ART. 8.

(Uso di superfici pubbliche inutilizzate per lo sviluppo delle fonti rinnovabili).

1. L'Agenzia del demanio, su proposta e indicazione dei comuni, ovvero, nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, su proposta e indicazione delle unioni di comuni, delle associazioni di comuni o delle comunità montane, pubblica, entro il 31 dicembre di ogni anno, un bando di gara per l'affidamento a investitori privati, tramite la stipula di contratti di locazione, dell'uso di superfici pubbliche inutilizzate, al fine di realizzare e sviluppare impianti di produzione di energia elettrica o termica utilizzando fonti energetiche rinnovabili.

2. Qualora l'Agenzia del demanio non pubblici, nel termine previsto al comma 1, il bando di gara l'amministrazione e la gestione delle superfici pubbliche inutilizzate sono affidate ai rispettivi comuni, alle unioni di comuni, alle associazioni di comuni o alle comunità montane.

3. L'affidamento delle superfici è disposto mediante procedura aperta ai sensi dell'articolo 3, comma 37, e dell'articolo 55 del codice di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa di cui all'articolo 83 del medesimo codice di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, e successive modificazioni.

4. Sono ammessi a partecipare alla procedura aperta i soggetti di cui all'articolo 34 del citato codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, costituiti da imprese singole, riunite o consorziate, o da soggetti che abbiano stipulato il contratto di gruppo europeo di interesse economico (GEIE), ai sensi del decreto legislativo 23 luglio 1991, n. 240, ovvero da imprese che intendano riunirsi o consorziarsi ai sensi dell'articolo 37 del citato codice di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, e successive modificazioni.

5. I proventi dei contratti di locazione di cui al comma 1 sono versati, nella misura almeno del 50 per cento, ai comuni, alle unioni di comuni, alle associazioni di comuni o alle comunità montane e da questi utilizzati esclusivamente per cofinanziare i progetti di cui all'articolo 4.

