

Le politiche di efficienza energetica nel quadro del pacchetto europeo clima-energia* di Laura Ammannati

SOMMARIO: 1. Il labirinto della legislazione europea sul clima; - 1.1. La fissazione dei target: quale spazio per gli stati membri?; - 2. La complessità del quadro normativo interno; - 3. Il ruolo del settore pubblico: amministrazioni pubbliche e governi locali; - 4. Il ruolo dell'informazione nella gestione della domanda di energia e il coinvolgimento dei consumatori.

1. Il labirinto della legislazione europea sul clima

L'efficienza energetica e le misure introdotte dalla recente direttiva europea sono il tema centrale di queste osservazioni. La normativa in materia di efficienza energetica non è stata tradizionalmente inclusa nel quadro delle politiche conseguenti al pacchetto clima-energia che dal 2007 in avanti è uno degli assi portanti degli interventi europei. Tuttavia anche la politica di efficienza energetica si inserisce in una sequenza di misure settoriali¹ che hanno avuto nel tempo ricadute sull'ordinamento nazionale, sulla *governance* e sulla regolazione dell'ambiente e dell'energia. L'interazione tra queste misure è tanto più importante in quanto le sfide del terzo millennio non riguardano soltanto il *climate change* ma più che altro l'esplosione della domanda di energia a livello mondiale.

In ogni caso, anche se finora le istituzioni comunitarie non sono state in grado di mettere in campo un vero e proprio progetto europeo in materia di energia, bisogna riconoscere che Bruxelles sta cercando di giocare un ruolo attivo seppure ancora limitato. Infatti lo stesso sviluppo del mercato interno ha sofferto delle limitazioni derivanti dalla mancanza di una politica energetica realmente comune come dimostrato nei più recenti documenti della Commissione². In più, dato che l'Unione Europea dipende dall'esterno per il suo approvvigionamento, proprio sul piano internazionale non è stata ancora capace di parlare con una sola voce per negoziare accordi con i paesi fornitori (e di transito) in quanto l'approvvigionamento energetico è rimasto 'ostaggio' delle preferenze geopolitiche e dei rapporti bilaterali degli stati membri.

*Questo lavoro è una rielaborazione della presentazione fatta in occasione del workshop organizzato dal Laboratorio Efficienza Energetica della Fondazione EnergyLab "La direttiva 2012/27/UE: il quadro delle misure. Sviluppi e criticità (Milano, 8 maggio 2013).

¹ Mi limito qui a ricordare i provvedimenti più recenti e a carattere settoriale: (1) Cambiamenti climatici ed Emission Trading: Commissione, COM(2008) 30 def – *Due volte 20 per il 2020*; Dir. 2009/29/CE – *sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra*; Decisione 406/2009/CE – *sforzi degli SM per ridurre le emissioni di gas ad effetto serra*. (2) Fonti rinnovabili: Dir. 2009/28/CE – *Promozione dell'uso di energia da fonti rinnovabili*. (3) Sequestro e stoccaggio di biossido di carbonio: Dir. 2009/31/CE – *stoccaggio geologico di biossido di carbonio*. (4) Efficienza energetica: Dir. 2012/27/UE – *sull'efficienza energetica*; Commissione, COM(2012) 4701 – *Smart Cities and Communities – European Innovation Partnership*. A queste si aggiungono (5) misure relative alle autovetture con fissazione di standard vincolanti per quanto riguarda le emissioni di CO₂ per le auto di nuova costruzione (reg 443/2009) e (6) relative alla definizione di standard di qualità per i combustibili (dir 30/2009) che prevede che le emissioni di gas serra prodotte dal ciclo dei combustibili debbano essere abbattute di almeno il 6% entro il 2020.

In un'ottica più generale è utile fare riferimento alla "Roadmap 2050" (*Una tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050* – COM(2011) 112 def).

² Vedi da ultimo, COM(2012) 663 *Rendere efficace il mercato interno dell'energia*.

Come noto, l'art. 194 del Trattato di Lisbona ha introdotto una disciplina della politica energetica europea con il riconoscimento di una competenza concorrente tra Unione e stati membri. Tuttavia conferma che le misure comunitarie non incidono sul diritto di uno stato di determinare le condizioni di utilizzo delle sue fonti energetiche, la scelta tra le fonti e la struttura generale del suo approvvigionamento. Così il potere dell'Unione sugli stati è limitato da un elemento in cui si esprime ancora il principio di sovranità nazionale, cioè la garanzia e la sicurezza dell'approvvigionamento energetico.

Allo stato attuale l'ambito di maggior successo del movimento verso un più forte coordinamento della politica energetica è quello dell'integrazione del mercato interno. Il disegno di una *governance* che valorizza il ruolo dell'ACER come luogo di stretta cooperazione tra i regolatori nazionali e la conseguente riduzione del gap regolatorio tra i diversi stati, così come la facilitazione degli scambi *cross-border* e dell'accesso alle infrastrutture fanno ritenere possibile il completamento di questo processo con il 2014 come previsto dalla Commissione.

A questo insieme di interventi tipicamente orientato alla liberalizzazione del mercato se ne sono affiancati di nuovi finalizzati a integrare ambiente e politica energetica. Il *climate change* è stato l'elemento chiave che ha portato l'Unione Europea a discutere di politica energetica ad un diverso livello e il *link* tra ambiente ed energia ha contribuito a trasformarla gradualmente. Infatti l'approccio integrato tra azioni di contrasto al *climate change* e politica energetica rappresenta uno degli aspetti più innovativi dopo il Consiglio europeo del 2007 che ha lanciato la nuova strategia alla base del 'pacchetto clima-energia'.

1.1. La fissazione dei target: quale spazio per gli stati membri?

Nella prospettiva di verificare le relazioni reciproche tra livello europeo e stati membri, cioè quale sia lo spazio riconosciuto ad un'azione comune più accentrata in rapporto a quello riservato agli stati è, a mio avviso, interessante considerare i meccanismi di definizione degli obiettivi e degli standard per ciascuno dei soggetti coinvolti. Difatti questi presentano importanti differenze e una ampia variabilità dei margini di scelta da parte degli stati membri.

Con riguardo alle energie rinnovabili siamo di fronte ad un meccanismo che può essere definito di 'decentramento controllato'. Infatti anche la più recente direttiva (Dir. 2009/28/CE) è costruita su un impianto che decentra gran parte delle decisioni (dai Piani di azione nazionali agli schemi di supporto allo stretto legame tra stati e industria delle rinnovabili) nonostante la fissazione di *target* generali da parte delle istituzioni comunitarie e il trasferimento ad esse di alcuni poteri (come le misure soft che la Commissione può mettere in atto per facilitare l'attuazione della direttiva). In questo quadro la Commissione dispone la fissazione del *target* generale vincolante (incremento del 20% della quota di energie rinnovabili sul consumo finale nel 2020), così come si riserva di valutare l'adeguatezza delle decisioni nazionali e di adottare misure soft per gli stati membri per agevolare l'adeguamento alla direttiva. Il ruolo degli stati membri riguarda la fissazione dei target nazionali (PAN) coerenti con quello comunitario e comunque resi vincolanti.

Al contrario, il sistema di scambio delle emissioni di gas serra con la direttiva 29 del 2009 viene modificato significativamente rispetto al meccanismo introdotto dalla direttiva precedente. Questo sistema era di fatto decentrato, nel senso che le decisioni chiave relative alle soglie e alla allocazione dei permessi erano prese dagli stati membri attraverso i Piani nazionali di allocazione. La nuova direttiva prospetta una ripartizione dei poteri tra livello europeo e stati che è di fatto ribaltata rispetto al passato e il sistema si configura come una 'armonizzazione dall'alto' del mercato delle emissioni. Infatti la Commissione fissa un unico limite per le emissioni di dimensione europea invece dei 27 limiti nazionali (come nel periodo 2005-2012) ed è competente per la

definizione di parametri armonizzati di allocazione a titolo gratuito dei permessi, decrescente rispetto alla quota da allocare tramite asta (l'asta e non l'allocazione gratuita è ora il metodo prescelto con il quale già nel 2013 saranno allocati più del 40% dei permessi). In questo meccanismo lo spazio residuale per gli stati membri è oltremodo scarso.

Anche nel caso dell'*Efforts Sharing Decision*, dove l'obiettivo chiave è l'estensione della riduzione di emissioni a soggetti e settori esclusi dall'ETS (agricoltura, trasporti, rifiuti, utenti domestici), il ruolo della Commissione riguarda la fissazione dei limiti delle emissioni per gli stati per il 2020 (su base 2005) così come il monitoraggio e la conseguente applicazione di correzioni in caso di scostamento dai limiti. Al di là di necessarie politiche finalizzate all' adeguamento, gli stati membri sono impegnati a sviluppare la cooperazione con le amministrazioni regionali e locali.

Passando a considerare la direttiva sull'efficienza energetica, l'obiettivo prioritario è il risparmio dei consumi di energia primaria nell'Unione del 20% (rispetto alle proiezioni) entro il 2020. Obiettivi che attualmente non sono in via di realizzazione. Riguardo il disegno istituzionale è evidente che anche la direttiva 27 costruisce un rapporto tra livello europeo e stati membri basato sulla definizione da parte degli stati di Piani di azione nazionali per l'efficienza energetica (in analogia con quelli presentati in attuazione della direttiva 32 del 2006) che la stessa direttiva definisce come "indicativi" (cons. 13). La Commissione ha competenze riguardo la valutazione dei programmi nazionali e il monitoraggio della loro attuazione. Quindi in questo nuovo quadro legislativo la relazione tra i due livelli sembra seguire uno schema di cooperazione e di periodico adeguamento degli obiettivi e delle modalità di perseguimento degli stessi grazie al costante monitoraggio dei risultati degli stati da parte della Commissione.

Tuttavia, ad integrazione della direttiva bisogna considerare il *Piano di efficienza energetica 2011* (COM(2011) 109). Qui la Commissione sosteneva che le "misure vincolanti" presentate sarebbero state adottate con idonei "strumenti legislativi", inclusa l'adozione della direttiva, e disponeva un approccio in due fasi per la fissazione degli obiettivi. Nella prima, gli stati membri fissano obiettivi e programmi nazionali di efficienza energetica che debbono essere passati al vaglio della Commissione per valutare la possibilità di conseguire l'obiettivo generale dell'UE e la misura in cui i singoli progetti rispondono all'obiettivo comune. Nella seconda fase, con inizio nel 2013, dopo il "riesame" da parte della Commissione riguardo il raggiungimento dell'obiettivo generale, in caso di mancato conseguimento, questa può proporre obiettivi nazionali giuridicamente vincolanti per il 2020.

Di conseguenza, a mio avviso, le indicazioni contenute nel Piano 2011 (in analogia con l'evoluzione dei rapporti tra Commissione e stati membri in altri settori come quello delle rinnovabili) sembrano rafforzare le disposizioni della direttiva: innanzitutto riguardo l'esame dei risultati nazionali e la valutazione del perseguimento dell'obiettivo comune europeo (art. 3.2) e inoltre la presentazione al Parlamento e al Consiglio della valutazione "corredata, se necessario, da proposte di ulteriori misure". È prevedibile che ciò avvenga seguendo le modalità indicate nel Piano 2011 (art. 24.7).

2. La complessità del quadro normativo interno

Come dicevamo, le misure di efficienza energetica non sono state tradizionalmente parte del pacchetto clima – energia, tuttavia è riconosciuta la loro rilevanza rispetto agli altri obiettivi da conseguire: "La riduzione del consumo energetico ... dovrebbe aiutare gli stati membri a conseguire i rispettivi obiettivi in materia di quote di energia da fonti rinnovabili..." (punto 1.4 della Proposta di Dir.); "l'efficienza energetica è uno dei principali vettori per conseguire gli

obiettivi della tabella di marcia per una economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050" (punto 2.2).

Le misure relative all'efficienza energetica si differenziano dalle altre dirette a regolare attività economiche e industriali private in quanto riconoscono la centralità del settore pubblico incluso tra le aree di azione prioritaria (cons. 15 e 18), oltre al suo ruolo per lo sviluppo del programma comunitario degli "appalti verdi" (cons. 19) e a quello diretto ad influenzare il cambiamento nei comportamenti dei cittadini e delle imprese riguardo il consumo di energia (cons. 15).

Per inquadrare la direttiva e soprattutto il contesto di recepimento nell'ordinamento interno il principale riferimento è dato dalla 'Strategia Energetica Nazionale' (SEN) approvata con decreto interministeriale il 14 marzo 2013. Tra le priorità d'azione indicate, la n. 1 riguarda l'efficienza energetica e prevede l' "avvio di un grande programma che ponga l'efficienza energetica al centro della SEN, e che consenta: il superamento degli obiettivi europei al 2020 attraverso azioni trasversali a tutti i settori dell'economia; il perseguimento di una leadership industriale per catturare l'opportunità di crescita del settore in Italia e all'estero".

Anche la disciplina preesistente in materia di efficienza energetica è ampia e articolata. Il sistema nel suo complesso è descritto nel Piano d'azione italiano per l'efficienza energetica approvato nel luglio 2011 (una precedente versione risaliva al 2007).

Tra le principali norme in questo settore possiamo ricordare il d. lgs. 192 del 2005 relativo ai requisiti energetici degli edifici³ e il d. lgs. 115 del 2008 sull'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici⁴.

Alcuni degli elementi contenuti in questo secondo decreto hanno un particolare rilievo nel contesto normativo cui facciamo riferimento. Innanzitutto la disciplina delle ESCO (*Energy Service Company*) definite come persone fisiche o giuridiche che forniscono servizi energetici o diverse misure destinate al miglioramento dell'efficienza energetica negli edifici e nei locali degli utenti (v. anche l'art. 16 riguardo la procedura di qualificazione volontaria delle stesse ESCO). Il corrispettivo dei servizi forniti deriva, del tutto o in parte, dalla remunerazione prevista per il miglioramento di efficienza energetica raggiunto. In sintesi, questi nuovi soggetti, che nel corso degli ultimi anni si sono sviluppati anche con partecipazioni pubbliche e private, necessitano di finanziamenti iniziali forniti da banche e altre istituzioni creditizie, in quanto la loro offerta ai clienti sia pubblici che privati si basa sulla formula del 'contratto chiavi in mano' per la realizzazione e gestione degli interventi di efficienza energetica.

Dal punto di vista economico il meccanismo su cui si basa l'attività delle ESCO ci conduce a considerare il secondo elemento di rilievo, e cioè lo strumento dei 'certificati bianchi', o titoli di efficienza energetica. I 'certificati bianchi' sono titoli commerciabili su un mercato artificiale costruito nel settore energetico ambientale e del tutto simile a quello delle quote di emissione o dei 'certificati verdi'.

Questo mercato deriva dalla introduzione di un obbligo inizialmente per le imprese di distribuzione di gas ed elettricità (art. 7), e che include gradualmente anche le imprese di vendita di energia al dettaglio, di dotarsi di 'certificati bianchi', rilasciati dal GME, dopo verifica da parte dell'Aeeg (attualmente sostituita in questo dal GSE⁵), ai soggetti che effettuano interventi dichiarati

³ D. lgs. 192/2005, *Attuazione della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia*. In questo quadro v. anche il DM 26.6. 2009 - *Linee Guida Nazionali per la Certificazione Energetica degli Edifici*.

⁴ D. lgs. 115/2008, *Attuazione della direttiva 2006/32/CE relativa all'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici e abrogazione della direttiva 93/76/CE*.

⁵ V. il D.M. 28.12.2012 (MSE di concerto con MATTM), *Determinazione di obiettivi quantitativi nazionali di risparmio energetico che devono essere perseguiti dalle imprese di distribuzione dell'energia elettrica e il gas per gli*

ammissibili e finalizzati al miglioramento dell'efficienza energetica e al risparmio dei consumi energetici.

Inoltre i titoli possono essere richiesti e ottenuti, anche in vista di una vendita ai soggetti obbligati che debbono raggiungere gli obiettivi imposti, da soggetti che volontariamente realizzano interventi di miglioramento energetico, il cui riconoscimento è fonte di un vantaggio economico. A questo specifico meccanismo possono avere accesso sia le ESCO che le organizzazioni dotate di *energy manager*.

Infine, il decreto prevedeva inizialmente la creazione di una "Agenzia per l'efficienza energetica", all'interno della struttura dell'Enea, trasformata in seguito in "Unità per l'efficienza energetica" al momento della modifica del decreto⁶.

Nel contesto nazionale un posto di rilievo è poi occupato dalla produzione di energia da fonti rinnovabili. A questo proposito va ricordato il regime di agevolazioni economiche riconosciuto alle rinnovabili. In particolare, da una parte, il sistema (ormai controverso per gli eccessivi costi) di incentivi riconosciuti alla fonte fotovoltaica, il c.d. 'conto energia' giunto alla sua quinta edizione⁷ e, dall'altra, il sistema caratterizzato dai 'certificati verdi' (la cui scomparsa è prevista per il 2015) applicabile a tutti gli altri impianti di produzione da fonte rinnovabile.

A questi interventi si aggiunge il decreto approvato anch'esso a fine 2012 che riguarda l'incentivazione di interventi di piccole dimensioni per l'incremento dell'efficienza energetica e per la produzione di energia termica da fonti rinnovabili destinata non solo ai privati ma anche alle amministrazioni pubbliche. Queste possono predisporre la realizzazione e il finanziamento degli interventi previsti con il supporto di una serie di ESCO che accettano di iscriversi all'elenco elaborato a cura del GSE⁸.

Un ulteriore elemento è rappresentato dai risvolti nazionali del programma comunitario per gli 'appalti verdi' ("*Green Public Procurement*")⁹ ai quali la stessa direttiva sull'efficienza energetica fa riferimento. Infatti qui viene richiesto agli stati membri di acquistare prioritariamente prodotti, edifici e servizi ad alta efficienza energetica coerente con il rapporto costi – efficacia e la fattibilità economica. A livello nazionale già dal 2008 era stato adottato un "Piano d'Azione Nazionale sul Green Public Procurement" riguardante la sostenibilità ambientale dei consumi da parte della pubblica amministrazione che definiva "criteri ambientali minimi" da inserire nelle procedure di appalto per tipologie specifiche di prodotti, servizi o lavori. A valle di queste misure che hanno un carattere di linee guida, di indirizzi soft per le amministrazioni pubbliche si inserisce il decreto riguardante l'adozione di criteri ambientali minimi per l'acquisizione di servizi energetici sempre da parte della pubblica amministrazione¹⁰.

anni dal 2013 al 2016 e per il potenziamento del meccanismo dei certificati bianchi. In particolare sul punto art. 1, lett. c).

⁶ V. d. lgs. 56 del 29.3.2010, contenente modifiche e integrazione al d. lgs. 115/2008 (art. 4).

⁷ Il 'quinto conto energia' è stato introdotto con il decreto del 5 luglio 2012, *Attuazione dell'art. 25 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, recante incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti solari fotovoltaici*.

⁸ V. il DM 28.12.2012 (MSE + MATTM/MPAAF) *incentivazione della produzione di energia termica da fonti rinnovabili ed interventi di efficienza energetica di piccole dimensioni* (in particolare gli artt. 4 e 7 – 13).

⁹ A questo proposito possiamo richiamare la comunicazione della Commissione COM(2001) 274 def., *Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici*.

¹⁰ V. il DM 7.3.2012 (MATTM) - *Adozione dei criteri ambientali minimi da inserire nei bandi di gara della Pubblica Amministrazione per l'acquisto di servizi energetici per gli edifici - servizio di illuminazione e forza motrice - servizio di riscaldamento/raffrescamento ("appalti verdi")* che fa seguito al Piano d'Azione Nazionale sul Green Public Procurement (PAN GPP) (dm 135/2008).

3. Il ruolo del settore pubblico: amministrazioni pubbliche e governi locali

È già stato ricordato che le misure relative all'efficienza energetica riconoscono la centralità del settore pubblico che è incluso tra le aree di azione prioritaria (cons. 15¹¹ e 18), così come viene sottolineato il ruolo esemplare delle pubbliche amministrazioni per l'efficienza energetica degli edifici e per l'acquisto di prodotti e servizi (artt. 5 e 6)¹².

Infatti gli edifici di proprietà degli enti pubblici non solo rappresentano una quota rilevante del patrimonio immobiliare ma hanno anche una particolare visibilità. Quindi viene richiesto agli stati membri di assicurare un tasso annuo di ristrutturazione del 3% per gli edifici di proprietà e utilizzati dai governi centrali (con superficie superiore a 500 m² a partire dal 1.1.2014; la soglia scende a 250 m² dopo il luglio 2015) (art. 5.1). Entro le stesse date gli stati debbono mettere in atto una "strategia per il rinnovo degli edifici" a partire dalla elaborazione e pubblicazione di un inventario degli edifici del governo centrale (art. 5.5) e con la indicazione di soluzioni efficienti finalizzate a raggiungere i risparmi attesi¹³.

Considerazioni analoghe valgono per le amministrazioni locali alle quali può essere esteso, nel recepimento nazionale della direttiva, l'obbligo della ristrutturazione. E comunque, pur considerando i diversi assetti istituzionali e amministrativi negli stati membri, la stessa direttiva afferma che le regioni e gli enti locali debbono essere incoraggiati ad adottare piani di efficienza energetica, ad instaurare un sistema di gestione dell'energia inclusi gli audit energetici ed inoltre anche a ricorrere, se necessario, alle società di servizi energetici e a contratti di rendimento energetico per finanziare le ristrutturazioni e attuare piani di efficientamento a lungo termine (art. 5.7).

In questo quadro è evidente che comuni ed enti locali potrebbero assumere un ruolo di protagonisti nelle politiche ambientali sperimentando nuovi strumenti per la loro attuazione anche attraverso il coinvolgimento, non solo a livello informativo, dei cittadini¹⁴ e la promozione di scambi di esperienze innovative con altre amministrazioni locali.

¹¹ "Il volume totale della spesa pubblica corrisponde al 19% del prodotto interno lordo dell'Unione. [...] il settore pubblico costituisce uno strumento importante per stimolare la trasformazione del mercato verso prodotti, edifici e servizi più efficienti, nonché per indurre cambiamenti di comportamento dei cittadini e delle imprese relativamente al consumo di energia." (cons. n. 15).

¹² È utile ricordare sinteticamente le principali aree di intervento previste dalla nuova direttiva:

- Rinnovo degli edifici (art. 4)
- Ruolo esemplare della PA per l'Efficienza Energetica negli edifici e negli acquisti (art. 5 e 6)
- Introduzione di regimi obbligatori di efficienza energetica (art. 7)
- Attuazione di Audit energetici (art. 8)
- Obblighi di misura e informazione nelle bollette (art. 9-10)
- Diffusione dell'informazione e formazione (art. 17)
- Promozione dell'efficienza nella fornitura di calore e fresco (cogenerazione) (art. 14)
- Sviluppo dei servizi energetici (art. 18)
- Meccanismi e fonti di finanziamento (art. 20).

¹³ Secondo il « Piano di efficienza energetica 2011 » dell'UE, circa il 25% dei consumi finali di energia è dedicato al riscaldamento degli edifici e i consumi degli edifici esistenti potrebbero essere ridotti tra il 50 e il 75%.

¹⁴ Sull'esperienza del c.d. 'open government' che si basa sulla interazione bidirezionale tra governi e amministrazioni, v. per il caso statunitense B. S. Noveck, *Wiki Government. How technologists can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful*, Brookings Institutions Press, Washington, 2009, e più centrato in un'ottica europea, A. Spina, *Rethinking technocratic expertise in the digital age: the case for open government of European agencies*, in L. Ammannati (ed.), *Networks. In search of a model for European and global regulation*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 147 ss.

Gli enti locali rappresentano, soprattutto nel nostro paese, un anello debole nella catena delle pubbliche amministrazioni per molte ragioni, ma non ultima a causa della loro dimensione.

Una interessante iniziativa di cooperazione è costituita dal c.d. "Patto dei sindaci" che vede impegnate le autorità locali per raggiungere l'obiettivo di ridurre le emissioni di CO₂ in base ai target fissati a livello europeo secondo un approccio territoriale¹⁵. Infatti il Patto dei sindaci, lanciato nel 2008, è uno strumento indicato nella direttiva sull'efficienza energetica (cons. 18) in riferimento alla adozione di Piani d'azione sostenibili (*Sustainable Energy Action Plan - SEAP*)¹⁶ e alla elaborazione di approcci urbani integrati (immobili/modi di trasporto). Inoltre il Patto è anche ricordato nel Piano d'Azione Italiano per l'Efficienza Energetica del 2011 e considerato di utilità per diffondere conoscenze e buone pratiche tra i soggetti interessati.

La partecipazione dei comuni italiani è particolarmente elevata non solo per il numero (2189 comuni) ma anche in rapporto alla popolazione (rappresentano il 60% del totale). Questo probabilmente è dovuto anche al ruolo che le amministrazioni locali cercano di giocare nel settore dell'energia tanto che circa il 60% degli aderenti italiani ha presentato Piani di azione sostenibili - SEAP (anche se allo stato attuale ancora pochi sono stati approvati).

Come accennato, in linea generale, il Patto può rappresentare uno strumento utile di coordinamento e di stimolo per migliorare le prestazioni e la qualità degli interventi a livello locale. Resta ancora da definire come renderlo uno strumento efficace e quale ruolo possa giocare per l'effettiva costruzione di politiche di efficienza energetica sul territorio. Anche nel contesto italiano può essere un mezzo interessante di assistenza ai sindaci attraverso le numerose strutture di supporto territoriali che sono oltre 70, tra cui amministrazioni provinciali ma anche regioni e aggregazioni di comuni (in assenza il supporto è fornito anche dal Ministero dell'Ambiente) e ancora può rappresentare una rete di diffusione delle informazioni e di scambio di esperienze innovative.

Per finanziare lo sviluppo e la realizzazione dei SEAP i membri del Patto possono avere accesso ad alcuni fondi europei tra i quali *IEE (Intelligent Energy Europe) Programme* creato nel 2003 e gestito dall'*Executive Agency for Competitiveness and Innovation (EACI)* per conto della Commissione europea e ancora *European Local Energy Assistance (ELENA) facility* costruito dalla Commissione e dalla Banca Europea degli Investimenti. Quest'ultimo ha come obiettivo prioritario l'elaborazione di programmi di investimento che possano essere replicati in altre località e in altre regioni. Di particolare interesse per la costruzione di infrastrutture urbane volte all'efficientamento energetico è anche il *Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas (JESSICA)*¹⁷.

Sempre in riferimento al Patto, emergono alcuni punti di debolezza che possono riguardare le modalità di definizione e approvazione dei SEAP da parte dei comuni in considerazione sia dello stato delle conoscenze a disposizione degli enti locali per la loro elaborazione che della natura giuridica di questi Piani con l'approvazione da parte dei Consigli comunali e del modo in cui possono essere resi vincolanti.

Inoltre, va sottolineato fortemente come nell'attuale congiuntura il settore pubblico e in particolare le amministrazioni locali incontrano una serie di limiti che rendono assai problematico il loro potenziale ruolo nel realizzare politiche di efficienza energetica.

¹⁵ Per un quadro degli strumenti a disposizione del Patto, v. G. Landi, *Strumenti normativi a disposizione del Patto dei Sindaci per l'energia sostenibile*, in N. Rangone – J. Ziller (a cura), *Politiche e regolazioni per lo sviluppo locale sostenibile. Il Patto dei sindaci*, ES, 2013, p. 133 ss.

¹⁶ Sul punto, v. G. Melica, *The European Commission and the Covenant of Mayors within and beyond the EU*, ivi, p. 87 ss.

¹⁷ Una più ampia descrizione dei fondi a disposizione, ivi, pp. 91 – 95.

Innanzitutto il Patto di stabilità che, sul fronte domestico, pone importanti limitazioni dal punto di vista degli investimenti e della loro programmazione. In più se consideriamo che la debolezza di molti comuni deriva dalla loro ridotta dimensione e che il processo di aggregazione fortemente stimolato negli ultimi anni necessita di essere portato a compimento¹⁸, suscita qualche perplessità l'estensione del Patto di stabilità alla generalità dei Comuni anche a quelli di piccole dimensioni (in particolare per quelli tra 1.000 e 5.000 abitanti) e per le 'gestioni associate' finalizzate al perseguimento di livelli efficienti di gestione.

Il nuovo regime introdotto con la l. 135 del 2012 vincola, a partire dal 2013, al rispetto del Patto di stabilità i comuni tra 1000 e 5000 abitanti, ed esenta alcune aggregazioni per la gestione associata delle funzioni fondamentali come le unioni 'classiche' che essi debbono costituire in alternativa alle convenzioni. Quindi questa tipologia di unioni potrebbe essere scelta per aggirare il Patto che invece si applica direttamente ai comuni come singoli.

Inoltre dal 2014 il Patto si estende anche alle cd unioni 'speciali' che i comuni con popolazione inferiore ai 1000 abitanti hanno la facoltà (e non l'obbligo) di costituire per l'esercizio della totalità delle funzioni e dei servizi. Per questi il Patto si applicherebbe in forma indiretta e cioè solo nel caso che per l'aggregazione si scelga il modello dell'unione 'speciale'¹⁹.

Ulteriori limitazioni sono state introdotte con la l. 94 del 2012 (la c.d. "spending review")²⁰ che mira ad una riduzione della spesa corrente della pubblica amministrazione ed in particolare alla ottimizzazione dell'utilizzazione degli immobili di proprietà pubblica anche per ridurre canoni e costi di gestione in collaborazione con l'Agenzia del demanio. Allo stesso tempo le amministrazioni pubbliche, inclusi gli enti locali, sempre in base alle indicazioni fornite dalla Agenzia del demanio, debbono adottare (entro maggio 2014) misure per il contenimento dei consumi di energia e per l'efficientamento degli usi finali anche facendo ricorso a contratti di servizio energia il cui affidamento deve avvenire con gara. Questa indicazione va in certo modo a sovrapporsi alla disposizione della direttiva che prevede che gli stati rendano pubblico entro la fine del 2013 l'inventario degli immobili del governo centrale riscaldati e/o raffreddati con superficie superiore a 500 m², mentre per gli enti regionali e locali la tempistica sembrerebbe affidata all'intervento degli stati membri in sede di recepimento.

¹⁸ A partire dal 2010 ci sono stati diversi interventi del legislatore contenuti in provvedimenti di carattere finanziario. Senza poter qui entrare nel dettaglio delle singole disposizioni, ricordiamo il DL 78/2010 (conv. L. 122/2010) che introduceva un obbligo di gestione in forma associata (unione o convenzione) delle funzioni fondamentali da parte dei comuni di minori dimensioni (popolazione < 5000 abitanti). Nel 2011 si è registrata una duplice modifica con l'obiettivo di accelerare il processo e conseguire risparmi di spesa. Il DL 9872011 (conv. L. 11/2011) fissa il limite demografico minimo (5000 abitanti) e prevede definite scadenze temporali. Il DL 138/2011 (conv. L. 148/2011) dispone in particolare che i piccoli comuni (fino a 1000 abitanti) gestiscano in forma associata tutte le funzioni e tutti i servizi attraverso la formazione di un nuovo tipo di unione. L'ultimo assetto è quello introdotto con il DL 95/2012 (conv. L. 135/2012) per cui tutti i comuni, indipendentemente dalla loro dimensione, sono obbligati alla gestione informata associata delle funzioni fondamentali attraverso l'unione (ex art. 32 del Tuel) o la convenzione (art. 30 Tuel). Per i comuni fino a 1000 abitanti è possibile anche ricorrere alla nuova tipologia di unione (ex art. 16 dl 138/2011).

Per una analisi di questa evoluzione, v. di recente A. Candido, Regioni e piccoli comuni. L'esigenza di razionalizzazione territoriale in un panorama normativo variegato, in Astrid Rassegna, n. 171 (n. 22/2012).

¹⁹ Per un esame completo della normativa in essere e alcune valutazioni critiche del complesso regime introdotto con le norme del 2012, v. M. Barbero (regione Piemonte), *I piccoli comuni tra obblighi di gestione associata delle funzioni e vincoli di finanza pubblica* (2013).

²⁰ V. gli artt. 1bis, 2 e 14.

4. Il ruolo dell' informazione nella gestione della domanda di energia e il coinvolgimento dei consumatori

Il principio sotteso ad una parte delle disposizioni di questa direttiva è che asimmetrie informative e mancanza di una informazione corretta ostacolano il raggiungimento di un livello ottimale di efficienza energetica. Il riferimento è, da una parte, agli audit energetici e, dall'altra, alla introduzione di tecnologie 'intelligenti' per la misurazione e fatturazione dei consumi di energia che, attraverso l'informazione costante del consumatore, possono indurre mutamenti nei comportamenti individuali.

Riguardo la regolazione degli audit, la direttiva (art. 8) contiene numerose disposizioni anche eccessivamente di dettaglio. Per incentivare l'uso di questo strumento gli stati membri debbono mettere a disposizione dei clienti finali audit energetici di elevata qualità realizzati da esperti indipendenti qualificati e accreditati (in base a criteri da definire a livello nazionale) oppure supervisionati da una autorità indipendente e per i quali gli stati hanno l'obbligo di stabilire "criteri minimi trasparenti e non discriminatori" di esecuzione. Gli stati possono anche predisporre programmi di formazione destinati ad una qualificazione adeguata dei possibili auditor dell'energia.

Mentre per le grandi imprese è previsto lo svolgimento di un audit entro il 5 dicembre 2015²¹, gli stati dovrebbero impegnarsi, con programmi particolari, a incoraggiare anche le PMI a sottoporsi ad audit energetici e ad attuare le indicazioni che ne risultino. In questa prospettiva agli stati è permesso, pur nel rispetto delle norme del Trattato riguardo gli aiuti pubblici, di introdurre sempre per le PMI regimi di sostegno per coprire i costi dell'audit e quelli necessari a mettere in atto le misure e gli interventi previsti.

Seguendo un percorso iniziato già con le direttive del 'terzo pacchetto energia' del 2009 nelle quali si richiedeva agli stati membri di assicurare l'introduzione di sistemi di misurazione intelligenti per modificare i comportamenti dei consumatori aumentando la loro consapevolezza sui consumi effettivi, la direttiva 27 dedica ampio spazio alla informazione e al coinvolgimento dei consumatori.

I principali obiettivi dell'introduzione dei sistemi di '*smart metering*' sono, da un lato, la promozione di efficaci innovazioni tecnologiche la cui diffusione su più vasta scala deve essere non solo possibile da un punto di vista tecnico ma soprattutto "finanziariamente ragionevole" nel senso di essere proporzionata al potenziale risparmio energetico. Dall'altro, il rafforzamento della "responsabilizzazione" dei clienti finali grazie all'accesso costante alle informazioni su consumi e fatturazione²². Gli effetti di questa strategia influiscono immediatamente sul grado di sostenibilità dell'investimento in innovazione tecnologica.

Gli stati membri sono invitati ad adottare misure (come quelle indicate nella SEN italiana) adeguate a promuovere e facilitare un uso efficiente dell'energia da parte dei piccoli clienti, inclusi i clienti domestici (art. 12), anche con l'introduzione di misure incentivanti per favorire cambiamenti comportamentali. In questa prospettiva si auspica un più ampio coinvolgimento dei consumatori e delle loro associazioni per aumentare le conoscenze ed educare all'efficienza energetica.

Dal punto di vista regolatorio la gestione della domanda è uno strumento cruciale per il miglioramento dell'efficienza energetica in quanto i meccanismi che consentono di ridurre o

²¹ Inoltre gli audit dovrebbero essere ripetuti almeno ogni 4 anni a partire da questa data.

²² La direttiva prevede l'introduzione di contatori intelligenti individuali che riflettano con precisione il consumo effettivo e forniscano informazioni sul tempo effettivo d'uso (art. 9). In assenza di sistemi di *smart metering* debbono essere comunque fornite ai clienti finali informazioni precise su consumi reali e fatturazione entro la fine del 2014 (art. 10, come anche previsto in precedenza nella disciplina nazionale con il d. lgs. 115/08, art. 17).

reindirizzare il consumo hanno significativi effetti non solo sul consumo finale ma anche sulla filiera dell'energia (dalla generazione alla distribuzione locale) grazie ad un uso migliore degli impianti e delle reti. In questa prospettiva anche i regolatori nazionali debbono essere coinvolti affinché la regolazione della rete e le tariffe incentivino miglioramenti di efficienza energetica (cons. 44 e 45).

L'informazione del e al consumatore è da tempo un cavallo di battaglia delle istituzioni europee che in molte aree hanno messo in atto, o richiesto di farlo agli stati membri, campagne educative destinate a migliorare la consapevolezza dei consumatori/utenti e ad ampliare il ventaglio di conoscenze alla base dei loro comportamenti. Indubbiamente le strategie regolatorie basate sull'informazione hanno avuto ed hanno ancora un notevole peso in molti settori di regolazione economica o sociale, tuttavia le più recenti esperienze mettono in luce come sia necessario ormai uscire dal 'mito' dell'informazione.

A questo proposito bisogna ricordare che già circa venti anni fa Ogus scriveva che "disclosure doesn't produce advantages where the relevant information cannot be communicated in an easily assimilable form"²³. È evidente quindi che il modo di trasmettere un'informazione può rappresentare una barriera al suo effettivo utilizzo. Ne consegue che l'intervento regolatorio non può limitarsi a dare l'informazione ma deve darla utilizzando strumenti comunicativi adeguati sia riguardo la sua formulazione che le modalità e le procedure di comunicazione. Infatti, in linea generale, il consumatore che riceve una certa informazione può non essere capace di utilizzarla in modo appropriato perché ad esempio non riesce ad interpretarla correttamente o a metterne a fuoco tutte le implicazioni utili. Tutto questo porta a concludere che la qualità dell'informazione è un elemento necessario nell'ottica di renderla più fruibile al destinatario²⁴.

Ritornando quindi all'educazione del consumatore finale cui fa riferimento anche la direttiva 27, l'obiettivo da raggiungere, proprio nell'ottica di un migliore livello di conoscenza e di un incremento di consapevolezza, sembra quello di "potenziare", cioè informare e istruire (*empower*) il consumatore finale per renderlo un soggetto attivo del mercato capace di gestire in modo efficiente la domanda di energia²⁵.

Certamente si tratta di una prospettiva regolatoria dai costi elevati e dagli esiti in parte incerti, ma il suo possibile successo, anche se parziale, potrebbe efficacemente bilanciare in termini di efficienza energetica i costi connessi all'introduzione di sistemi di *smart metering*. Perseguire questo obiettivo richiede una 'torsione' nei fondamenti dei meccanismi regolatori che le istituzioni europee e le autorità nazionali di settore hanno finora posto a base della loro attività di 'tutela' del consumatore ma potrebbe rappresentare anche una nuova prospettiva di lavoro per il nostro regolatore nazionale.

²³ A. Ogus, *Regulation: Legal Form and Economic Theory*, Hart Publishing, Oxford – Portland, 2004, p. 122.

²⁴ Sul punto, v. le osservazioni di R. Baldwin, M. Cave, M. Lodge, *Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice*, Oup, 2012, p. 120 s.

²⁵ Faccio qui riferimento alle osservazioni contenute nel lavoro di F. Di Porto, *Protezione ed empowerment del consumatore: profili cognitivi della regolazione* (in questa rivista, 19.11.2012), laddove afferma che la tutela del consumatore nei mercati liberalizzati deve considerare l'apparato cognitivo dei soggetti trasformandosi da "protezione" in "empowerment" "(informare ed istruire il consumatore; aumentare la consapevolezza del consumatore in ordine ai prodotti più confacenti ai propri bisogni, dei propri consumi, costi, scelte ambientali, ecc.); con in più l'obiettivo di orientare le scelte del consumatore verso obiettivi di interesse generale" (p.9).