Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

N. 1945

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori SANNA, CHITI, DELLA SETA, BUBBICO, FERRANTE, BAIO, BOSONE, CABRAS, CECCANTI, DELLA MONICA, DEL VECCHIO, DI GIOVAN PAOLO, FIORONI, FONTANA, GALPERTI, GIARETTA, LUSI, MAZZUCONI, PASSONI, Paolo ROSSI, STRADIOTTO, SCANU, SBARBATI, THALER AUSSERHOFER e TOMASELLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 17 DICEMBRE 2009

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

TIPOGRAFIA DEL SENATO (320)

ONOREVOLI SENATORI. – L'idea di elaborare un disegno di legge in materia di risparmio energetico e generazione di energia da fonti rinnovabili negli edifici e nelle aree pubbliche nasce sull'esempio del modello americano di «*green economy*».

Gli investimenti sono utili poiché ammortizzati con il risparmio dell'energia nel medio e lungo periodo; sono necessari, perché sviluppati in un settore strategico che fa da traino all'occupazione come quello edile e dei servizi collegati; sono politicamente centrali, perché vedono recitare da parte del settore pubblico un ruolo di esempio, con oneri molto bassi e destinati a trasformarsi in risparmi e utili. Il Parlamento francese ha recentemente approvato, quasi all'unanimità, la legge n. 2009-967 del 3 agosto 2009 in attuazione del «Grenelle de l'environment» che prevede, all'articolo 5, come tutti gli edifici dello Stato e delle sue istituzioni pubbliche saranno verificati entro il 2010. L'obiettivo è avviare, sulla base dei risultati dei controlli, il rinnovamento di tali immobili entro il 2012 con interventi strutturali finalizzati a eliminare la dispersione energetica. 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 a effetto serra di questi edifici in un arco temporale di otto anni.

La *ratio* alla base del presente disegno di legge è quella di proporre un programma energetico e ambientale che riguardi gli edifici pubblici, così da assegnare allo Stato ed alle sue autonomie un ruolo di guida e di esempio nel perseguimento di obiettivi virtuosi in campo energetico ed ambientale.

Il disegno di legge, pur fissando obiettivi impegnativi, vuole rappresentare la prima tappa di una transizione del sistema energetico riguardante il settore pubblico, che porterà a significativi tagli di emissioni di gas serra e quindi ad un ricorso ancora più massiccio alle fonti di energia rinnovabili di quello fino ad oggi attuato.

Appare opportuno ricordare come già il Protocollo di Kyoto, firmato dall'Italia nel 1998 e ratificato nel 2002 (legge 1º giugno 2002, n. 120), ha previsto l'obbligo, in capo ai Paesi industrializzati, di operare – nel periodo 2008-2012 – una riduzione delle emissioni di elementi inquinanti in misura non inferiore al 5 per cento rispetto alle emissioni registrate nel 1990.

Inoltre, a livello europeo, la direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del consiglio, del 23 aprile 2009, relativa alla promozione dell'uso di energia prodotta con fonti rinnovabili, ha recentemente stabilito che ogni Stato membro debba presentare alla Commissione europea piani di azione nazionali che indichino, entro il 30 giugno 2010, la strategia con la quale realizzare l'obiettivo, al 2020, di coprire almeno il 17 per cento dei consumi finali di energia con fonti energetiche rinnovabili.

Il consumo tendenziale di energia stimato per quella data sarebbe di circa 131 milioni di tonnellate equivalenti di petrolio (Mtep); questo dato è comprensivo degli effetti delle misure di miglioramento dell'efficienza e del risparmio energetico e del rallentamento prolungato, su più anni, dei consumi energetici, prodotto ineludibile della crisi economico-finanziaria in corso.

L'Italia, quindi, per raggiungere l'obiettivo europeo del 17 per cento, dovrà più che triplicare le energie rinnovabili consumate, da 7,1 milioni Mtep nel 2005, a ben 22,25 Mtep nel 2020.

Mentre si è in attesa della nuova direttiva europea che rafforzerà l'impegno per l'efficienza energetica degli edifici, questo disegno di legge punta a dare attuazione alla direttiva 2006/32/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2006, concernente l'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici: tale direttiva assicura, appunto, un ruolo esemplare del settore pubblico attraverso l'adozione di una o più misure che migliorino l'efficienza energetica, a livello nazionale, regionale e locale.

Il risparmio energetico, supportato dallo sviluppo di fonti di energia rinnovabili, appare la maniera più immediata e 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.

L'articolo 1 del presente disegno di legge ne indica le finalità, l'articolo 2 ne illustra le definizioni.

All'articolo 3 del disegno di legge, si definiscono i programmi di intervento sugli edifici pubblici, per la realizzazione di nuovi impianti di produzione di energia, elettrica o 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 istituzionali, scuole, ospedali, uffici, ai quali sarebbe garantita una migliore qualità ed un maggior *comfort* con lo sviluppo di interventi per il risparmio, l'efficienza energetica lo sviluppo della produzione e dell'impiego di energia da fonti rinnovabili. Il suddetto programma 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 complessivamente dagli edifici coinvolti.

Come disciplinato dall'articolo 4, spetterà alle amministrazioni competenti il compito di definire i progetti esecutivi degli interventi di efficienza, di risparmio energetico, di sviluppo e di utilizzo delle rinnovabili, da realizzare negli edifici di pubblica proprietà; al fine di progettare tecnicamente i progetti esecutivi, le amministrazioni competenti potranno avvalersi anche del supporto tecnico di soggetti privati. Gli oneri sostenuti per tale ausilio non potranno essere superiori al 5 per cento dell'importo complessivo dello stesso progetto esecutivo.

All'articolo 5 il disegno di legge indica le possibili misure di miglioramento dell'efficienza emergetica e l'impiego di fondi di energia rinnovabili negli edifici di proprietà pubblica. Il Ministero dello sviluppo economico, avvalendosi, del supporto tecnico dell'ENEA, come stabilito dall'articolo 6, prevederà le norme tecniche attuative dei progetti esecutivi.

Tali progetti esecutivi dovranno necessariamente determinare la quota di risparmio minimo che le amministrazioni stimano e 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. *Conditio sine qua non*: il risparmio energetico effettivo, misurato come differenza tra i consumi prodotti dall'edificio pubblico prima degli interventi di efficentamento e quelli raggiunti dopo la loro realizzazione, non dovrà essere inferiore al risparmio minimo annuale atteso dall'ente pubblico titolare dell'edificio. Al termine di ciascun anno, il risparmio energetico effettivo e le somme rivenienti dal sistema degli incentivi

in conto energia, ottenute grazie all'installazione di apparati per la produzione di elettricità e calore da fonti energetiche rinnovabili, sarà destinato prioritariamente alla restituzione del finanziamento ottenuto dai soggetti pubblici coinvolti ai fini della realizzazione e della gestione degli stessi impianti installati. 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.

L'articolo 7 disciplina poi le modalità di finanziamento degli interventi previsti nei progetti esecutivi. Le amministrazioni competenti rientreranno dell'investimento effettuato grazie alle entrate ottenute con il risparmio energetico e 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, per un limite massimo di accesso annuale al credito fissato in 1.600 milioni di euro, nel periodo dal 2011 fino al 2020. Secondo tale previsione normativa verranno investiti 16 miliardi di euro in dieci anni. Inoltre per le amministrazioni compenti, una volta rientrate dell'investimento fatto, si prospetta un puro guadagno economico ed energetico.

In ultimo, all'articolo 8 si prevede che l'Agenzia del demanio, di concerto con i comuni, ovvero, nei comuni al di sotto dei 5.000 abitanti, di concerto con le unioni di comuni o con le associazioni di comuni ovvero con le 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 rinnovabili. L'affidamento delle superfici pubbliche inutilizzate avverrà mediante procedura aperta, ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. Il disegno di legge stabilisce che per l'assegnazione delle superfici pubbliche debba essere seguito il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa al fine di introdurre un meccanismo con cui affidare le superfici 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, le caratteristiche estetiche e funzionali dell'opera e del servizio.

L'Agenzia del demanio dovrà promuovere entro la data del 31 dicembre di ogni anno il suddetto bando di gara e, qualora ciò non dovesse accadere, l'attuazione della procedura suddetta, l'amministrazione e la gestione economica delle superfici pubbliche inutilizzate sono affidate, *ope legis*, ai comuni sul cui territorio insistono i beni demaniali e alle loro forme di esercizio associato delle funzioni (unioni e associazioni di comuni, consorzi, comunità montane). I proventi dei contratti di locazione stipulati andranno a finire nelle casse comunali al fine di co-finanziare, 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 pubblico, ricadrebbero anche sullo sviluppo dei medesimi progetti nel settore privato.

DISEGNO DI LEGGE

Art.1.

(Finalità)

1. La presente legge, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 5 della direttiva 2006/32/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2006, in materia di efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici, prevede misure per il miglioramento dell'efficienza energetica a livello nazionale, regionale e locale.

2. La presente legge attua, altresì, la direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa alla promozione dell'uso dell'energia prodotta con fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, e che prevede, in particolare, che ogni Stato membro adotti misure per raggiungere l'obiettivo del 17 per cento del consumo finale lordo al 2020 da soddisfare con fonti energetiche rinnovabili e che per realizzare tale obiettivo è necessario il coinvolgimento del settore pubblico.

Art. 2.

(Definizioni)

1. Ai sensi 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 ri-

durre la quantità di energia consumata e a migliorare le prestazioni energetiche dell'edificio, o quelli necessari a soddisfare i vari bisogni connessi all'uso dell'edificio;

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 o termica, alimentati da fonti energetiche rinnovabili.

d) «risparmio energetico minimo annuale»: il risparmio stimato per ciascun anno da comuni, province, regioni, Stato e da altri enti pubblici e individuato altresì nei rispettivi progetti esecutivi. Tale risparmio si raggiunge mediante la realizzazione degli interventi di efficienza, di risparmio energetico, 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 degli interventi di efficienza, di risparmio energetico, di sviluppo e di utilizzo dalle fonti energetiche rinnovabili negli edifici pubblici e quelli raggiunti dopo gli stessi;

f) «associazioni di comuni»: associazioni di comuni con popolazione al di sotto di 5.000 abitanti, che svolgono attività di sostegno, di assistenza tecnica ed erogazione di servizi nell'interesse e nei confronti dei comuni singoli o associati.

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, per l'efficienza energetica e per lo sviluppo della produzione e dell'impiego di energia da fonti rinnovabili che ri-

guardi almeno i due terzi degli edifici pubblici di rispettiva competenza.

2. Il programma di cui al comma 1 è aggiornato ogni due anni.

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

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 anche privato, 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 raggiungere 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 si raggiunge mediante la realizzazione di interventi per il risparmio e l'efficienza energetica, nonché di sviluppo e di utilizzo della 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, al netto degli oneri previsti dal contratto per la gestione degli interventi, è destinato prioritariamente alla resti-

tuzione del finanziamento delle spese di impianto di cui all'articolo 7, sino alla concorrenza dello stesso.

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

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 a comuni, province, regioni, Stato e altri enti pubblici.

6. L'affidamento della realizzazione e della gestione decennale degli interventi di cui al comma 2 avviene mediante procedure aperte 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 di cui all'articolo 83 del medesimo codice, e successive modificazioni.

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

8. Gli oneri per il supporto tecnico alla progettazione ad opera di soggetti privati, ai sensi del comma 1, sono inclusi nel costo dei progetti e non possono superare il 5 per cento degli investimenti per la realizzazione complessiva dell'opera.

Art. 5.

(Misure per il miglioramento dell'efficienza energetica negli edifici pubblici)

1. Costituiscono misure di miglioramento dell'efficienza energetica e di impiego di

fonti rinnovabili negli edifici di proprietà pubblica:

a) il riscaldamento e raffreddamento ottenuto tramite pompe di calore, nuove caldaie efficienti, installazione o aggiornamento efficiente di sistemi di teleriscaldamento e raffreddamento;

b) l'isolamento e la ventilazione ottenuti tramite isolamento delle cavità murarie e dei tetti, doppi o tripli vetri alle finestre, riscaldamento e raffreddamento passivo;

c) l'acqua calda ottenuta attraverso l'installazione di nuovi dispositivi, l'uso diretto ed efficiente per il riscaldamento degli ambienti, le lavatrici;

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

e) la cottura e la refrigerazione eseguite tramite nuovi apparecchi efficienti, sistemi di recupero del calore;

f) l'utilizzo di altre attrezzature e apparecchi ad alta efficienza enegetica, inclusi apparecchi di cogenerazione, nuovi dispositivi efficienti, sistemi di temporizzazione per l'uso ottimale dell'energia, riduzione delle perdite di energia in *stand-by*, installazione di condensatori per ridurre la potenza reattiva, trasformatori a basse perdite;

g) la generazione di fonti di energia rinnovabile che consente di ridurre la quantità di energia acquistata tramite 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.

2. L'elenco di cui al comma 1 può essere integrato con appositi decreti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, adottati d'intesa con il Ministero

dello sviluppo economico e con il Ministero dell'economia e delle finanze e, altresì, con le regioni e gli enti locali.

Art. 6.

(Norme tecniche attuative)

1. Il Ministero dello sviluppo economico, avvalendosi del supporto tecnico dell'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA), con uno o più decreti, da emanare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, definisce:

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

b) i modelli e gli esempi di interventi tesi a favorire e 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 all'articolo 4 e all'articolo 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 2011 al 2020, ad accedere al credito per l'intero ammontare del costo dei progetti di cui all'articolo 4, derivanti dall'attuazione di obblighi comunitari e internazionali ai sensi dell'articolo 1, entro il limite massimo di 1.600 milioni di euro annui.

2. L'accesso al credito può avvenire anche in deroga agli obblighi relativi al patto di

stabilità, di cui rispettivamente, per le province ed i comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti e per le regioni e le province autonome, agli articoli 77-*bis* e 77-*ter* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni.

3. Le regioni possono finanziare totalmente o cofinanziare gli interventi di cui alla presente legge anche con proprie risorse e con risorse comunitarie utilizzabili a tal fine.

Art. 8.

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

1. L'Agenzia del demanio, d'intesa con i comuni ovvero, nei comuni al di sotto dei 5.000 abitanti, su proposta e indicazione delle unioni di comuni o delle associazioni di comuni ovvero delle comunità montane, ai sensi del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, con apposito bando di gara annuale, affida a privati investitori, tramite la stipulazione di contratti di locazione, l'uso di superfici pubbliche inutilizzate, al fine di realizzare impianti di produzione di energia elettrica o termica utilizzando fonti energetiche rinnovabili.

2. L'Agenzia del demanio, recepite le proposte e le indicazioni delle autonomie locali proponenti, promuove il bando di gara di cui al comma 1, entro e non oltre il 31 dicembre di ogni anno.

3. Qualora l'Agenzia del demanio non promuova entro il termine di cui al comma 2, il bando di gara annuale per la concessione dell'uso a privati investitori delle superfici pubbliche inutilizzate, proposte e indicate dai soggetti di cui al comma 1, l'amministrazione e la gestione economica di tali superfici è affidata ai comuni o alle unioni di comuni ovvero alle associazioni di comuni o

alle comunità montane competenti per l'attivazione dalle procedure di cui al comma 2 ai sensi del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85.

4. L'affidamento delle superfici avviene 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, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa di cui all'articolo 83 del medesimo codice, e successive modificazioni.

5. Sono ammessi a partecipare alla procedura aperta i concorrenti di cui all'articolo 34 del citato codice di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, e successive modificazioni, costituiti da imprese singole o imprese riunite o consorziate o gruppi europei di interesse economico (GEIE) ovvero da imprese che intendano riunirsi o consorziarsi ai sensi dell'articolo 37 del medesimo codice, e successive modificazioni.

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

€ 1,00