

*Articoli e saggi***Strumenti contrattuali per la Missione «Rivoluzione verde e transizione ecologica»: il ruolo degli *energy performance contracts***

Elisa Valeriani

SOMMARIO: 1. L'evoluzione della politica ambientale ed energetica. – 1.1. La strategia del «Dispositivo per la ripresa e resilienza»: una risposta dopo l'emergenza epidemiologica ed economica. – 2. PNRR, economia multidimensionale e costo della transizione: una nota tra diritto e economia. – 3. Il ruolo degli *energy performance contracts* per il raggiungimento degli obiettivi della Missione «Rivoluzione verde e transizione ecologica». – 4. Conclusioni.

**1. *L'evoluzione della politica ambientale ed energetica***

Gli eventi degli anni più recenti hanno reso evidente la necessità di concentrare l'attenzione dei *policy makers* sulla politica energetica come strumento attraverso il quale perseguire gli obiettivi di riduzione degli impatti ambientali. La contrazione dei consumi energetici è un obiettivo che attraversa e influenza trasversalmente non soltanto il settore ambientale ma anche quello della politica industriale e, più in generale, della crescita economica. Poiché lo sviluppo economico e quello tecnologico non possono prescindere dall'uso delle fonti energetiche si tratta quindi di definire nuovi paradigmi industriali che se da un lato consentono di mantenere inalterati gli obiettivi di sviluppo, dall'altro richiedono un sacrificio nei consumi di fonti energetiche tradizionali. Per questa ragione è stato posto l'accento sugli investimenti nelle fonti rinnovabili, come metodo alternativo di produzione energetica, anche se è ormai ben noto che nella fase di transizione, senza un contestuale sforzo per la riduzione dei consumi, le sole fonti rinnovabili non potranno garantire una radicale soluzione bensì, esclusivamente, un parziale rallentamento dei consumi stessi.

### 1.1. *La strategia del «Dispositivo per la ripresa e resilienza»: una risposta dopo l'emergenza epidemiologica ed economica*

Nel dicembre 2020 mentre l'Europa rafforzava il proprio impegno per combattere i cambiamenti climatici diveniva particolarmente rilevante la crisi epidemiologica da Covid-19 che avrebbe poi condizionato le agende politiche delle istituzioni europee e nazionali.

L'emergenza sanitaria diveniva quindi la priorità di tutti i governi europei che si vedevano costretti ad attuare misure stringenti volte al contenimento della sua diffusione, misure il cui riflesso immediato si è verificato sul piano economico e sociale, innescando una fase economica recessiva che ha coinvolto sia le economie post-industriali che quelle emergenti. È certo possibile affermare che l'emergenza da Covid-19 ha rimesso in discussione non soltanto i sistemi sanitari ma, in modo forse ancora più significativo, l'intera architettura delle politiche economiche e sociali dei Paesi europei e della stessa Unione europea.

I paradigmi comunitari del contenimento della spesa pubblica e della integrazione dei processi produttivi degli Stati membri si sono mostrati inadeguati a rispondere ad una grave crisi che ha innescato un processo di recessione anticiclica e ha rivelato le fragilità del sistema di protezione sociale dell'Unione. Allo stesso modo anche il sistema di solidarietà tra gli Stati si è rivelato poco concreto e alla prova della crisi sanitaria i processi decisionali comunitari si sono mostrati inefficaci nel coordinamento delle decisioni dei singoli Paesi membri, i quali soprattutto nella prima fase emergenziale hanno agito in modo autonomo e finanche egoistico.

In una condizione di crisi sanitaria, economica e sociale anche le istituzioni comunitarie e nazionali hanno mostrato la loro inadeguatezza e gli strumenti di attuazione delle loro politiche inadatti a rispondere efficacemente e con celerità ad una emergenza così rilevante e pervasiva<sup>1</sup>. Saltato l'approccio della cosiddetta "soft law"<sup>2</sup> europea gli Stati si sono visti costretti ad utilizzare strumenti legislativi

<sup>1</sup> Il caso italiano risulta emblematico della inadeguatezza degli strumenti legislativi a rispondere all'emergenza Covid-19, così, per tutti, F. Spannicciati, *Covid-19 e l'emersione di un sistema amministrativo parallelo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, 3, 309, «dal primo giorno del mese (di marzo) a domenica 29 marzo si susseguono: 5 Decreti Legge, 7 d.p.c.m. e una delibera del CDM, 11 ordinanze della Protezione civile, 10 decreti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero della salute; 5 ordinanze e un decreto del Ministro della salute accompagnate da molteplici circolari tecniche, una direttiva e una circolare del Ministero dell'interno, un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, una sequenza estremamente estesa di ordinanze regionali, ormai comuni a tutta Italia, e, per la prima volta, anche svariate ordinanze dei sindacati». A questa elencazione dell'Autore andrebbero poi aggiunte le sei ordinanze emanate dal commissario straordinario per l'emergenza Covid-19 nel medesimo periodo di tempo.

<sup>2</sup> A partire dal Trattato di Lisbona il metodo comunitario della *soft law*, consistente in meccanismi di carattere non cogente c.d. "metodo del coordinamento aperto" ha sostituito il metodo comunitario della c.d. "hard law".

ordinari per rispondere ad eventi straordinari<sup>3</sup>, istituendo, in alcuni casi, strutture emergenziali *ad hoc* fortemente centralizzate e verticistiche<sup>4</sup> per sostituire una organizzazione amministrativa priva delle risorse umane, tecnologiche ed economiche idonee a soddisfare i nuovi bisogni<sup>5</sup>.

Constata l'inefficacia delle politiche europee nel rispondere alla crisi, le istituzioni UE si sono trovate nella necessità di ripensare il proprio approccio alle politiche comunitarie a partire dal paradigma della politica economica europea di contenimento della spesa pubblica e di riduzione del rapporto deficit/pil degli Stati membri. A pochi mesi dall'esordio della pandemia da Covid-19 la Commissione europea ha elaborato e proposto lo strumento per la ripresa *Next Generation EU* (NGEU)<sup>6</sup> i cui fondi sono distribuiti attraverso il «Dispositivo europeo per la ripresa e resilienza», disponendo, inoltre, l'utilizzo del c.d. «MFF – *Multi-annual Financial Framework*» che su base pluriennale prevede un rafforzamento del bilancio dell'UE per il periodo 2020 – 2027. Il «Dispositivo» è un meccani-

<sup>3</sup> La scienza giuridica italiana, ed in particolare gli studiosi di diritto costituzionale ed amministrativo, fin dagli esordi dell'epidemia si è interrogata sui suoi effetti giuridici elaborando numerose e importanti riflessioni volte a rispondere ad alcuni temi essenziali: il bilanciamento dei diritti (o dei valori) nella dicotomia diritto alla salute (alla vita) – diritti di libertà –, interrogandosi sulla gerarchia dei valori costituzionalmente garantiti e sul diritto alla vita o, meglio, alla vita dignitosa; il diritto alla giustizia per l'incidenza delle misure restrittive sull'attività processuale; le fonti del diritto dell'emergenza e la coerenza degli strumenti normativi con il sistema delle fonti; l'appropriatezza e coerenza degli strumenti normativi ed amministrativi apprestati; il rapporto tra istituzioni centrali e locali, o ancora comunitarie, nella risposta all'emergenza, fino a identificare un «neo-diritto del virus». Cfr. *ex multis* S. Cassese, *Il neo-diritto del virus*, in *Il Foglio*, 5 maggio 2020 e successivamente a M. Gnes «neo-diritto dell'emergenza», in *Le misure nazionali di contenimento dell'epidemia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, 3, 297; sul bilanciamento dei diritti M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2020, 2 e, anche, B. Caravita, *L'Italia al tempo del coronavirus: rileggendo la Costituzione Italiana*, in *federalismi.it*, 2020, 6.

<sup>4</sup> In Italia è stata istituita la figura del Commissario Straordinario che, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, a mente dell'articolo 122 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla l. 24 aprile 2020, n. 27, attua e sovrintende ogni intervento utile a fronteggiare l'emergenza sanitaria e adotta in via d'urgenza i provvedimenti, di natura non normativa, necessari. Tali provvedimenti possono essere adottati in deroga a ogni disposizione vigente, nel rispetto della Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea. Le misure adottate devono essere in ogni caso adeguatamente proporzionate alle finalità perseguite. Si tratta di un commissario che si coordina con il Capo del Dipartimento della Protezione civile, si avvale per il suo tramite, delle componenti e delle strutture operative della stessa protezione civile e opera attraverso l'adozione di ordinanze con caratteristiche del tutto analoghe per attribuzioni e contenuti alle ordinanze contingibili e urgenti disciplinate dall'art. 25 del d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1.

<sup>5</sup> Per una riflessione sulla frammentazione dell'amministrazione cfr. S. Cassese, *Lo stato ad amministrazione disaggregata*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2020, 2, 467 ss.

<sup>6</sup> Il fondo da 750 miliardi di euro c.d. «*Next Generation EU*» è stato proposto dalla Commissione europea il 27 maggio 2020, tra i mesi di luglio e novembre dello stesso anno sia gli Stati membri che Parlamento europeo e Consiglio hanno raggiunto un accordo sul pacchetto di finanziamenti. Il 16 dicembre 2020 il Parlamento europeo ha approvato il Regolamento sul quadro finanziario pluriennale che istituisce il «Dispositivo per la ripresa e la resilienza» (*Recovery and Resilience Facility* RRF), Reg. 2021/241, in Italia pubblicato su Gazzetta Ufficiale dell'UE il 18 febbraio 2021. Le risorse RRF destinate all'attuazione del dispositivo prevedono un importo complessivo fino a 312 miliardi per il sostegno finanziario non rimborsabile e per 360 miliardi per il prestito agli Stati membri. Le ulteriori risorse sono attuate attraverso il Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione i Territori d'Europa (REACT-EU).

smo di prestito che, attraverso l'emissione di debito sul mercato, finanzia le iniziative degli Stati membri che intendano ricorrervi<sup>7</sup>. Il *Next Generation* è a tutti gli effetti il piano più ambizioso che l'Unione europea abbia varato per i propri membri successivamente alla conclusione del processo di integrazione commerciale, generato dalla esperienza maturata attraverso la programmazione dei fondi comunitari di durata settennale e dei programmi specifici quali Horizon 2020; infatti l'impianto *Next Generation* riprende queste esperienze e le riconduce all'interno di un meccanismo che ha nell'orizzonte di medio – lungo periodo una delle sue caratteristiche principali.

L'impianto del progetto europeo è stato considerato un «passaggio storico nel processo di integrazione europea»<sup>8</sup> perché muta, almeno parzialmente, la strategia che fino a quel momento l'Unione europea si era imposta per giungere alla costruzione di un bilancio comune escludendo di finanziarsi con il ricorso al mercato.

In primo luogo, si è di fronte ad un impegno particolarmente ingente che si muove su un arco temporale di medio-lungo periodo: non si tratta quindi di un finanziamento temporaneo volto a rispondere con urgenza ad un fatto specifico. Da questo punto di vista la pandemia ha rappresentato il momento in cui si è reso necessario mettere in discussione e ripensare le politiche europee per poter rispondere a problemi di natura trasversale e, per questa ragione, di difficile soluzione.

In secondo luogo, come si può evincere chiaramente dalle norme del Regolamento 2021/241, davanti alla pandemia, il modello di integrazione europea che aveva visto prevalere l'impostazione rigorosa dei Paesi del nord Europa<sup>9</sup>, avendo rivelato i suoi forti limiti sia sociali che economici, per la prima volta viene superato a favore di un approccio che individua negli investimenti pubblici una spinta alla crescita economica<sup>10</sup> e nella spesa pubblica non necessariamente una cri-

---

<sup>7</sup> Con la conversione in legge del d.l. 31 dicembre 2020 n. 183, disposta dalla l. 26 febbraio 2021 n. 21, il Parlamento italiano ha dato esecuzione alla Decisione del Consiglio n. 2020/2053.

<sup>8</sup> Cfr. Commissioni congiunte V, VI, XIV, Senato della Repubblica, *Audizione del Ministro dell'Economia e delle Finanze Daniele Franco nell'ambito dell'esame del Doc. XXVII, n. 18 (proposta di piano nazionale di ripresa e resilienza)*, Roma, 8 marzo 2021.

<sup>9</sup> L'impostazione dei Paesi del nord Europa volta a far prevalere la riduzione dell'indebitamento attraverso tagli drastici alla spesa pubblica, rispetto a una visione maggiormente focalizzata sui bisogni, ha generato forte scetticismo nella cittadinanza del sud Europa nonché i conseguenti movimenti anti Europeisti.

<sup>10</sup> Cfr. Considerando 7 Reg. 2021/241 «Le esperienze del passato hanno dimostrato che gli investimenti sono spesso soggetti a tagli drastici durante le crisi. È tuttavia essenziale sostenere gli investimenti in questa particolare situazione per accelerare la ripresa e rafforzare il potenziale di crescita a lungo termine. Un mercato interno ben funzionante e investimenti in tecnologie verdi e digitali, in innovazione e ricerca, inclusi quelli per un'economia basata sulla conoscenza, nella transizione verso l'energia pulita e nella promozione dell'efficienza energetica nell'edilizia abitativa e in altri settori economici fondamentali dell'economia sono importanti per conseguire una crescita giusta, inclusiva e sostenibile, contribuire alla creazione di posti di lavoro e raggiungere la neutralità climatica dell'UE entro il 2050».

ticità europea ma – qualora sia rivolta a riforme strutturali – un meccanismo di rilancio dell'economia.

Riprendendo e rafforzando l'esperienza della programmazione dei fondi strutturali e dei progetti settoriali, la Commissione europea, con il *Next Generation*, ha disegnato un meccanismo di accesso ai fondi che prevede un forte controllo sia in fase di definizione dei progetti che di monitoraggio della spesa e rendicontazione, disponendo misure di sospensione totale o parziale dei finanziamenti nel caso in cui, durante la fase di implementazione del «Dispositivo», lo Stato membro non adotti misure di politica economica volte a correggere il disavanzo eccessivo (art. 10).

Il Regolamento individua all'interno delle materie di competenza europea sei settori di intervento<sup>11</sup> che, tuttavia, debbono essere coordinati da un piano di riforme strutturali volte a colmare le debolezze strutturali dei Paesi; l'impostazione è dunque chiara: un forte coordinamento a livello europeo e progetti nazionali credibili e dettagliati che definiscano anche le modalità operative del Piano. In questo senso, quindi, gli Stati membri sono chiamati a scegliere le tipologie di finanziamento e le modalità di attuazione sulla base della loro valutazione circa la capacità di conseguire effettivamente gli obiettivi specifici che sono stati fissati<sup>12</sup>.

Il contributo massimo disponibile per ogni Stato membro viene calcolato sulla base di alcuni parametri tra loro combinati: popolazione, PIL pro capite, PIL reale e tasso di disoccupazione; ancora, per accedere ai prestiti per l'attuazione del Piano, ogni Stato membro deve presentare un piano di ripresa e resilienza corredato da puntuali giustificazioni dei fabbisogni finanziari, indicazione delle riforme e degli investimenti supplementari che intende realizzare oltre ad un calcolo del maggior costo del piano rispetto ai contributi assegnati.

È lo Stato membro che nel disegnare il proprio piano per la ripresa e la resilienza definisce gli investimenti necessari e, di conseguenza, indica oltre all'ammontare finanziato non rimborsabile l'eventuale ammontare del prestito richiesto.

Nella logica dello stretto coordinamento delle azioni e degli obiettivi indicati dai singoli Stati membri la Commissione valuta i piani di ripresa e resilienza nazionali, formula osservazioni e richieste di integrazione e determina l'importo assegnabile sulla base di una valutazione sulla "pertinenza, efficacia, efficienza e coerenza" del piano stesso; successivamente il Consiglio approva la valutazione

---

<sup>11</sup> Il Regolamento che istituisce il Dispositivo precisa all'art. 4 che l'obiettivo generale è «promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione migliorando la resilienza, la preparazione alle crisi, la capacità di aggiustamento e di potenziale crescita degli Stati membri, attenuando l'impatto sociale ed economico di detta crisi, in particolare sulle donne, contribuendo all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali [...] *[omissis]*» e definisce al precedente articolo 3 i sei "pilastri" di intervento: «Transizione verde; trasformazione digitale; occupazione e crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza; politiche per la prossima generazione, comprese istruzione e competenze».

<sup>12</sup> Cfr. Considerando 18, Reg. 2021/241.

del piano stabilendo l'importo del finanziamento e l'eventuale importo del prestito e delle sue modalità di rimborso. Il contributo finanziario è erogato a rate sulla base dell'avanzamento dei progetti e delle riforme stabilite nel piano stesso<sup>13</sup>.

Tra i sei settori di intervento di competenza europea, come si evince anche dall'art. 3 del Regolamento 2021/241, assume un ruolo cruciale l'obiettivo della "rivoluzione verde" volto a consentire il raggiungimento dei parametri fissati dall'Accordo di Parigi per il 2030, che prevedono di dedicare il 30% della spesa di bilancio dell'Unione al sostegno degli obiettivi climatici; per fare questo il Regolamento stabilisce che un minimo del 37% degli importi previsti dal Piano debbono essere necessariamente dedicati alla transizione ambientale<sup>14</sup>.

A seguito dell'adozione del Regolamento 2021/241 e della conclusione del percorso europeo gli Stati membri hanno attivato il proprio iter legislativo ed amministrativo per addivenire alla approvazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza.

In Italia il 15 settembre 2020 il Governo ha presentato al Parlamento la proposta di «Linee Guida» per la definizione del «Piano nazionale di ripresa e resilienza», il 12 ottobre 2020 è stata presentata la «Relazione della Commissione Bilancio, tesoro e programmazione» che, esaminata dalle assemblee di Camera e Senato, ha dato luogo all'approvazione di due risoluzioni (6-00138 e 6-00134).

Il 15 gennaio 2021 l'Italia ha presentato alla Commissione europea il proprio Piano nazionale di ripresa e resilienza<sup>15</sup>. Tuttavia, a seguito della prima analisi della Commissione europea e degli uffici e istituzioni nazionali chiamati ad esprimere parere – seppur non vincolante – il Piano è stato interamente ripensato sia negli obiettivi che nei progetti e nella distribuzione delle risorse finanziarie. Una volta completamente rivisto il nuovo Piano nazionale è stato trasmesso

---

<sup>13</sup> Cfr. Articoli 19 e 20 del Reg. 2021/241.

<sup>14</sup> Cfr. Considerando 23, Reg. 2021/241

<sup>15</sup> I contenuti essenziali del primo Piano presentato dall'Italia (Governo Conte II) erano i seguenti: sei Missioni («Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura» per 46,3 miliardi di euro, pari al 21 per cento delle risorse totali del Piano; «Rivoluzione verde e transizione ecologica» per 69,8 miliardi di euro, pari al 31 per cento delle risorse totali del Piano; «Infrastrutture per una mobilità sostenibile» per 31,98 miliardi di euro, pari al 14 per cento delle risorse totali del Piano; «Istruzione e ricerca» 28,49 miliardi di euro, pari al 13 per cento delle risorse totali del Piano; «Inclusione e coesione» per 27,6 miliardi di euro, pari al 12 per cento delle risorse totali del Piano e, infine, «Salute» 19,72 miliardi di euro, pari al 9 per cento delle risorse totali del Piano. Le sei Missioni contengono sedici "componenti" e sono articolate, a propria volta, in quarantotto "Linee di intervento". Le tre priorità trasversali del Piano sono individuate in Parità di genere, Giovani e Riequilibrio territoriale. Tali priorità trasversali sono perseguite in modo diffuso nell'ambito di tutte le Missioni del Piano. La previsione complessiva di spesa ammontava a 223,91 miliardi di euro – di cui 210,91 miliardi tramite il *Recovery and Resilience Facility* (RRF), e 13 miliardi tramite il REACT-EU – ed eccedeva di 14,45 miliardi l'ammontare complessivo delle risorse europee spettanti all'Italia nell'ambito di tale dispositivo, pari a 196,6 miliardi, di cui 127,6 miliardi di prestiti e 68,9 miliardi di sovvenzioni. Il Piano italiano prevedeva poi un aumento della spesa a 311,9 miliardi così finanziata: 7,9 miliardi di fondi strutturali e 80 miliardi a valere sulla programmazione di bilancio per il periodo 2021-2026; si prevedevano poi ulteriori risorse a valere sul Fondo sviluppo e coesione per 21,2 miliardi.

dal Governo al Parlamento e, infine, il 30 aprile 2021 – ultimo giorno disponibile a mente del Regolamento 2021/241 – il testo definitivo<sup>16</sup> è stato trasmesso alla Commissione europea. Il 22 giugno 2021 la Commissione europea ha pubblicato la «proposta di decisione» di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione del PNRR Italia<sup>17</sup>.

Ai sensi dell'art. 20 del Regolamento 2021/241 con la Decisione di esecuzione n. 10161/21 del 13 luglio 2021 il Consiglio ha approvato la valutazione positiva del PNRR italiano e ha definito in dettaglio, sia per gli investimenti che per le riforme, gli obiettivi e i traguardi che dovranno essere raggiunti per ottenere le risorse assegnate<sup>18</sup>.

Dopo aver presentato al Parlamento italiano la prima Relazione sullo stato di attuazione del PNRR, il 28 dicembre 2021 il Governo italiano e la Commissione europea hanno siglato gli «*Operational Agreement*» ovvero i documenti tecnici che fissano i meccanismi di verifica interinali degli obiettivi e dei traguardi al fine di ottenere le rate semestrali di finanziamento; conseguentemente il 30 dicembre il Governo ha inviato alla Commissione la richiesta del pagamento della prima rata dei fondi del Piano.

Ai fini della attuazione del Piano, l'Italia ha inoltre adottato numerose disposizioni legislative volte a integrare le risorse europee con risorse complementari<sup>19</sup>, disegnare la *governance* del Piano, semplificare le procedure ad evidenza pubblica e gli oneri burocratici<sup>20</sup>, implementare le strutture amministrative per l'attuazione del piano<sup>21</sup>, oltre all'adozione di diverse ulteriori disposizioni volte a conseguire gli obiettivi del Piano<sup>22</sup>.

Il disegno del Piano<sup>23</sup> adottato dall'Italia si muove lungo tre assi strategici condivisi a livello europeo: digitalizzazione e innovazione; transizione ecologica e inclusione sociale e tre priorità trasversali: «Parità di genere»; «Giovani» e «Sud e riequilibrio territoriale». Il Piano prevede sei missioni strategiche – di fatto soltanto parzialmente modificate rispetto alla prima versione del Piano stesso

<sup>16</sup> Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - *#nextgenerationeu* – Italia Domani.

<sup>17</sup> Cfr. COM(2021) 344 accompagnato dal Documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2021) 165 e dall'Allegato tecnico.

<sup>18</sup> Il 13 agosto 2021 la Commissione europea ha erogato all'Italia l'importo di 24,9 miliardi a titolo di prefinanziamento.

<sup>19</sup> D.l. 6 maggio 2021 n. 59 convertito con modificazioni dalla l. 1 luglio 2021 n. 101.

<sup>20</sup> D.l. 31 maggio 2021 n. 77 convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021 n. 108 e d.l. 6 novembre 2021 n. 152 convertito con modificazioni dalla l. 29 dicembre 2021 n. 233.

<sup>21</sup> D.l. 9 giugno 2021 n. 80 convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2021 n. 113.

<sup>22</sup> Tra le tante si ricordano in questa sede la l. 27 settembre 2021 n. 134 di riforma del processo penale e la legge 26 novembre 2021 n. 206 di riforma del processo civile.

<sup>23</sup> Per una ricognizione puntuale del PNRR Italia si veda Senato della Repubblica, Camera dei deputati, *Monitoraggio dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, Dossier XVIII Legislatura, Documentazione di finanza pubblica 28/3, spec. § 21 *traguardi e gli obiettivi da conseguire entro il 31 dicembre 2021*.

– «Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo»; «Rivoluzione verde e transizione ecologica»; «Infrastrutture per una mobilità sostenibile»; «Istruzione e ricerca»; «Coesione e Inclusione» e «Salute»<sup>24</sup>, di cui le prime due missioni impegnano, coerentemente con le indicazioni della Commissione europea, circa il 50% delle risorse finanziarie. Ogni «Missione» identifica le «linee di investimento» e le «riforme settoriali».

Il Piano nell'intenzione del Governo italiano è stato disegnato per affrontare sia problemi macroeconomici e ritardi strutturali del Paese che per rispondere alle Raccomandazioni specifiche<sup>25</sup> rilasciate ogni anno dal Consiglio europeo all'Italia; per questa ragione oltre agli investimenti sono previste numerose riforme di cui alcune sono considerate trasversali a tutte le «Missioni» del Piano – c.d. “riforme orizzontali o di contesto” – altre funzionali a rimuovere gli ostacoli nella realizzazione del Piano – c.d. “riforme abilitanti” – e, altre ancora, riforme che interessano specifici settori e coinvolgono singole Missioni – c.d. “riforme settoriali”.

In considerazione della storica difficoltà italiana nella capacità di spendere e rendicontare le risorse europee, una criticità potenziale particolarmente significativa riguardava la gestione delle risorse finanziarie del Piano all'interno dell'organizzazione amministrativa italiana. Per questa ragione particolare attenzione è stata rivolta alla costruzione di un sistema amministrativo – di *governance* – del PNRR che potesse rispondere alla necessità di avere certezza dell'avanzamento degli investimenti e conseguentemente della capacità di spesa attraverso sistemi di monitoraggio e di rendicontazione della spesa.

Il decreto-legge n. 77/2021 istituisce quindi l'impianto di *governance* del Piano. Si tratta di un meccanismo multilivello con un forte coordinamento e controllo a livello centrale: infatti la responsabilità della sua attuazione è assegnata alla Presidenza del Consiglio dei ministri con l'istituzione di una «Cabina di regia» che ha poteri di indirizzo politico, di impulso e di coordinamento. La Cabina di regia è presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri e, di volta in volta, partecipano i soggetti istituzionali interessati (Ministri, Sottosegretari, Presidenti di Regione o altri soggetti attuatori); a supporto della sua attività è stata, inoltre, istituita una segreteria tecnica che, di fatto, poiché la sua durata si protrae sino al 2026, garantisce il monitoraggio tecnico dell'attuazione del Piano.

<sup>24</sup> L'allocazione delle risorse finanziarie, incluse quelle di provenienza del fondo complementare, è così ripartita: «Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo» 49,86 miliardi di euro; «Rivoluzione verde e transizione ecologica» 69,94 miliardi di euro; «Infrastrutture per una mobilità sostenibile» 31,46 miliardi di euro; «Istruzione e ricerca» 33,81 miliardi di euro; «Coesione e Inclusione» 29,83 miliardi di euro e «Salute» 20,23 miliardi di euro.

<sup>25</sup> Cfr. «Recommendation for a Council Recommendation on the 2020 National Reform Programme of Italy and delivering a Council opinion on the 2020 Stability Programme of Italy» COM/2020/512 final e «Council Recommendation of 9 July 2019 on the 2019 National Reform Programme of Italy and delivering a Council opinion on the 2019 Stability Programme of Italy» ST/10165/2019/INIT.



Rimangono ferme le competenze del Comitato interministeriale per la transizione verde e del Comitato interministeriale per la transizione digitale<sup>26</sup> che sugli interventi del PNRR nelle materie di propria competenza svolgono funzioni di coordinamento tecnico oltre che di impulso e di indirizzo.

Presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri è stata, inoltre, istituita una unità di missione che, così come la segreteria tecnica, si protrae sino al 2026 ed ha il compito di individuare gli ostacoli all'attuazione del Piano derivanti dalla normativa vigente e di elaborare un programma di azioni prioritarie volte alla razionalizzazione e revisione normativa.

Il decreto-legge ha istituito, inoltre, un Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale che – composto dai rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, degli enti locali, delle categorie produttive e sociali, delle università e della società civile – ha funzioni consultive nelle materie connesse all'attuazione del Piano.

Il monitoraggio e la rendicontazione del Piano sono stati affidati alla Ragioneria generale dello Stato presso la quale è stato istituito il Servizio centrale per il PNRR che coordina operativamente, monitora e rendiconta il PNRR e rappresenta il punto di contatto nazionale con le istituzioni europee. Il Servizio è responsabile anche del fondo di rotazione del *Next Generation EU* e dei flussi finanziari, oltre che del monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli investimenti.

Il Servizio raccoglie i dati provenienti dalle Amministrazioni centrali alle quali è affidata la titolarità del coordinamento delle attività di gestione degli interventi di propria competenza oltre al loro monitoraggio, alla rendicontazione e al controllo.

Inoltre, presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, è stato istituito l'ufficio – indipendente dal punto di vista funzionale rispetto alle strutture coinvolte nella gestione del PNRR – di *audit* del PNRR, mentre una unità di missione<sup>27</sup> presso lo stesso Ministero provvede alla valutazione *in itinere* ed *ex post* del PNRR; resta, infine, di competenza della Corte dei conti il controllo sulla gestione ed in particolare la valutazione di economicità, efficienza ed efficacia dell'acquisizione e dell'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi PNRR.

L'impianto di gestione del PNRR prevede poi la possibilità di rafforzare le strutture amministrative chiamate ad attuare gli interventi: oltre alla funzione di Sogei SpA, che è chiamata ad assicurare il supporto tecnico e funzionale all'amministrazione economico-finanziaria per l'attuazione del PNRR, sono pre-

<sup>26</sup> Istituiti con d.l. 1 marzo 2021 n. 22, agli articoli 4 e 8.

<sup>27</sup> L'Unità di missione è stata istituita ai sensi dell'articolo 1, comma 1050 della l. 30 dicembre 2020 n. 178 (legge finanziaria 2022) presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, con compiti di coordinamento, raccordo e sostegno delle strutture del medesimo Dipartimento a vario titolo coinvolte nel processo di attuazione del programma *Next Generation EU*.

viste modalità di reclutamento e conferimento di incarichi professionali sia da inquadrare presso le amministrazioni centrali titolari di interventi – oltre che alla Ragioneria di Stato – sia presso le amministrazioni pubbliche titolari di interventi che potranno, anche soltanto per il periodo di attuazione del Piano, raddoppiare le percentuali previste per l’attribuzione di incarichi dirigenziali a soggetti esterni alla pubblica amministrazione o a dirigenti provenienti da altre amministrazioni.

Il meccanismo di attuazione del Piano prevede che alla realizzazione degli interventi provvedano i “soggetti attuatori” ovvero le singole Amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome, e gli enti locali, sulla base delle proprie competenze istituzionali o della diversa titolarità degli interventi previsti dal PNRR, anche attraverso soggetti attuatori esterni o tramite le proprie società *in house*.

In coerenza con il Regolamento 2021/241 e, sulla base dell’esperienza italiana pregressa in special modo nel settore ambientale<sup>28</sup>, particolare attenzione è stata attribuita dal legislatore al sistema di intervento nel caso in cui i soggetti attuatori non rispettino gli impegni di attuazione dei progetti per inerzia, ritardo o difformità nella loro esecuzione. Pertanto, si è previsto l’esercizio del potere sostitutivo da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri che, su proposta della «Cabina di regia» o del Ministro competente, dopo aver assegnato termine per provvedere al soggetto attuatore, qualora perduri l’inerzia, individua l’amministrazione, l’ente, l’organo o l’ufficio o il commissario *ad acta* al quale attribuisce in via sostitutiva il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari o di provvedere all’esecuzione dei progetti. I soggetti nominati in sostituzione provvedono con ordinanze motivate in deroga ad ogni disposizione di legge fatta salva la riserva di legge, il rispetto delle norme penali e delle disposizioni del decreto legislativo 159/2011 (Codice antimafia e misure di prevenzione). Si tratta di ordinanze immediatamente efficaci adottate previa autorizzazione della «Cabina di regia».

L’impianto di attuazione del Piano ha previsto inoltre meccanismi di superamento del diniego, dissenso o dell’opposizione di un organo statale o di una regione o ente locale che possa precludere la realizzazione di un progetto: in questo caso è la Segreteria tecnica istituita a supporto della cabina di regia competente a proporre al Presidente del Consiglio dei Ministri di sottoporre al Consiglio dei Ministri, nel caso di organo statale, o alla Conferenza permanente Stato-Regioni un meccanismo di superamento del dissenso.

La scienza giuridica si è recentemente interrogata<sup>29</sup> sul grado di vincolatività che assume il Piano in considerazione del fatto che, proprio per i numerosi

---

<sup>28</sup> Sulla “proliferazione” degli interventi sostitutivi in materia ambientale si veda F. De Leonadis, *Interventi sostitutivi a tutela dell’ambiente*, in *Il diritto dell’economia*, 2020, 66, n. 103, 105 ss.

<sup>29</sup> Secondo M. Clarich, si tratta di una pianificazione a valenza principalmente se non esclusivamente politica perciò «con un grado di vincolatività diretta piuttosto limitata per i soggetti istituzionali coinvolti nella sua attuazione», cfr. M. Clarich, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*,

ambiti interessati dagli interventi, assorbirà molta parte dell'attività normativa ed amministrativa degli Stati, in un «maxi procedimento euro-nazionale»<sup>30</sup>; da questo punto di vista non si può che concordare con coloro che ritengono che proprio la possibilità, in caso di mancato rispetto di *milestone* e *target*, di sospendere o negare la corresponsione della rata di finanziamento è indizio di un «vincolo stringente che pone in discussione gli equilibri stessi della forma di governo, rafforzando le strutture di coordinamento e ponendo in competizione tra loro le istituzioni nazionali» alle quali sono richieste nuove prestazioni<sup>31</sup>.

## 2. *PNRR, economia multidimensionale e costo della transizione: una nota tra diritto e economia*

Il Dispositivo di ripresa e resilienza ideato dall'UE rappresenta in un certo qual modo una sintesi della lunga esperienza europea nella programmazione e gestione di strumenti finanziari sia multisettoriali (fondi strutturali), sia su linee verticali (*i.e.* «*Horizon 2020*»).

La caratteristica peculiare di identificare in ambiente e digitalizzazione le due aree di intervento, trasversali e a competenza concorrente, destinatarie dell'ammontare più significativo delle risorse rende l'attuazione di questo strumento particolarmente complessa.

Da una parte è indubbio che il dispositivo di ripresa e resilienza sia una evoluzione significativa rispetto all'esperienza precedente, poiché supera il modello di sviluppo europeo centrato, quasi esclusivamente, sulla crescita economica e sulla integrazione commerciale, che in alcuni momenti è parso mettere in ombra il pilastro della politica sociale e della inclusione. La sostenibilità del modello di crescita, più volte richiamata nei documenti europei, è infatti rimasta per lungo tempo, forse anche in ragione della indeterminatezza del concetto giuridico, un elemento astratto che soltanto recentemente, a seguito dell'emergere di nuovi bisogni energetici, dell'evoluzione tecnologica e sociale e della emergenza epidemiologica, ha trovato una propria ragion d'essere. Infatti il tema della sostenibilità, sociale ed economica oltre che ambientale, dell'UE ha posto le stesse istituzio-

---

in *ASTRID – Rassegna*, 2021, n. 12, 11 s.; secondo altri autori si tratta, invece, di una pianificazione che impegna quanto ai risultati «non solo l'amministrazione chiamata ad eseguire il piano, ma anche gli altri operatori giuridici, gli interpreti tutti, inclusa la giurisdizione», cfr. F. Cintioli, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, in *lamagistratura.it*, 13 novembre 2021.

<sup>30</sup> N. Lupo, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *federalismi.it*, 2022, 1, 4 ss.

<sup>31</sup> Cfr. N. Lupo, *op. cit.*, X.

ni europee davanti ad un quesito che attiene al senso stesso dell'Unione e del suo processo di integrazione, ovvero l'efficacia delle sue politiche e degli strumenti.

L'emergenza Covid-19 ha posto quindi in discussione il modello che si fondava su risorse proprie – ovvero sul trasferimento degli Stati al bilancio UE – e con questo il principio cardine, sia del bilancio che delle politiche europee, della complementarietà, cioè della collaborazione tra Commissione europea e Stati nazionali nelle politiche di sviluppo; di fronte all'emergere della crisi epidemiologica globale, gli strumenti di coordinamento delle politiche dei singoli Stati sono risultate non più adeguate a rispondere ad una emergenza che ha coinvolto tutte le dimensioni e le politiche europee.

Gli strumenti giuridici ordinari a loro volta non si sono rivelati del tutto efficaci per far fronte ad una crisi non soltanto economica e finanziaria ma la cui matrice, sanitaria/sociale, coinvolgendo sia ambiti di azione di competenza esclusiva europea sia ambiti di competenza concorrente, ha determinato la necessità di identificare modalità di azione differenti.

Da questo punto di vista pare possibile affermare che è stato necessario attuare forme di coordinamento operativo tra i vari strumenti – risorse e fondi – che ancora non erano state attuate, mettendo così a sistema l'esperienza di finanziamento degli Stati e proponendo una nuova forma di integrazione. In questo modo l'Unione europea ha individuato nella emergenza Covid-19 il momento per investire su politiche trasversali che precedentemente, proprio in virtù di questa loro caratteristica, non potevano trovare idoneo sviluppo. Ambiente e Innovazione digitale infatti richiedono per la loro implementazione spazi giuridici meno rigidamente definiti e azioni politiche ed economiche multilivello che non si muovano su linee e processi verticali ma si dispieghino attraverso il coinvolgimento nel processo di attuazione di numerose organizzazioni amministrative. Per la sua connotazione trasversale e multisettoriale il dispositivo di resilienza sembra trovare la propria *ratio* giuridica nel principio di integrazione (art. 11 TFUE), che evita la settorializzazione delle competenze e si muove orizzontalmente abbracciando l'intero insieme delle politiche che sono coinvolte, offrendo, in questo modo, una risposta più immediata e profonda.

Di fatto un ritorno ai principi ispiratori del processo di integrazione applicati però alla contemporaneità, come se l'innovazione tecnologica, l'integrazione dei processi di innovazione, ricerca e produzione e i bisogni dei cittadini europei alle prese con un evento antico come una crisi epidemiologica abbiano messo in luce l'inadeguatezza degli strumenti giuridici e finanziari fino a quel momento utilizzati, che non sono stati capaci di innovarsi quanto invece gli strumenti tecnologici.

In un certo qual modo, mentre il processo di innovazione ha coinvolto tutti gli ambiti sociali ed economici dell'Unione europea, non altrettanto è accaduto

to nel campo della produzione normativa e degli strumenti finanziari che, davanti a sfide ulteriori rispetto a quelle ordinarie, si sono rivelati inadeguati, inefficaci e come tali non idonei a consentire il conseguimento dei risultati economici e sociali di rilancio e ripresa.

La Commissione europea davanti alla interconnessione, non soltanto delle merci e dei capitali ma, in particolare, delle persone, che ha determinato la maggiore difficoltà di gestione della crisi epidemiologica, ha colto nella mancanza di interconnessione delle funzioni amministrative un aspetto critico e ha elaborato un modello di risposta che prevede l'integrazione di queste funzioni così da consentire un approccio non settoriale ma di sistema e multilivello, in cui l'interesse che si esprime e persegue non varia al mutare del livello amministrativo coinvolto. Così quello che, seppur ancora a livello embrionale, si era individuato come il percorso corretto per lo sviluppo della economia circolare che, superando il concetto della economia lineare, riusciva a mettere al centro l'intero ciclo di vita del prodotto, a seguito della crisi epidemiologica e della conseguente crisi economica e sociale, viene ripreso e riportato ad un livello più elevato di circolarità delle competenze e delle funzioni amministrative. Infatti, con l'RRF la Commissione ed il Consiglio europeo non disegnano un sistema circolare – che resta pur sempre un sistema chiuso<sup>32</sup> contenuto all'interno del cerchio e che per tale ragione mal si concilia con un approccio trasversale – ma un modello di economia fondata simultaneamente sui tre pilastri della politica europea e dunque multidimensionale, complementare ed integrata, in quanto aperta e complessa, che trae dall'esterno – dalla interrelazione dei settori e delle politiche – la capacità di valorizzare le risorse e creare valore aggiunto, moltiplicando gli impatti ed i risultati economici e sociali attesi.

Si tratta quindi di un sistema economico orizzontale che, diversamente dalla economia, definita dalla scuola della *ecological economics*, “lineare”, non ha un inizio ed una fine (trasformazione della materia prima, produzione, consumo, rifiuto), né, come nel caso dell'economia circolare, è confinato all'interno di un sistema chiuso che alimenta se stesso, bensì è a tutti gli effetti un flusso e trae dalla complementarità e dalla integrazione l'effetto moltiplicatorio delle risorse stanziate. Si torna in questo modo a identificare effetti moltiplicativi in termini di crescita economica attraverso l'azione su ambiti per loro natura trasversali, individuando nella loro trasversalità la capacità di coinvolgere i diversi obiettivi strategici, le priorità, dell'Unione europea.

Il Dispositivo di ripresa e resilienza, dunque, stabilite le sei missioni di intervento che perseguono un obiettivo comune, e non trascurati gli altri programmi di spesa, identifica all'art. 28 del Reg. 2021/241 tre principi cardine: complemen-

---

<sup>32</sup> F. De Leonardis, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Dir. Amm.*, 2017, 1, 163.

tarietà, sinergia, coerenza e uniformità tra i diversi strumenti a livello dell'Unione, degli Stati membri e a livello regionale; obbligando in questo modo gli Stati membri a seguire un'impostazione trasversale nella definizione dei Piani nazionali che affronti i temi macroeconomici in una logica di integrazione e interconnessione, e superi la distinzione tra le singole politiche a favore di una operatività per macro-obiettivi trasversali che possono essere raggiunti sviluppando tutte le sei missioni.

In questo modo l'Unione europea ha imposto agli Stati membri di abbandonare la logica delle misure verticali riprendendo modelli complementari in cui le singole misure sono efficaci se si articolano all'interno di un unico sistema.

Rifacendosi ad una impostazione verticale che risultava del tutto incoerente con il metodo del dispositivo europeo, la prima versione del PNRR italiano, mancando di visione sistemica e limitandosi ad un elenco di interventi tra loro non integrati e finanche disorganici, è stata giudicata insoddisfacente. Al contrario la seconda versione del Piano italiano approvata dal Consiglio europeo risulta coerente con la logica comunitaria, poiché mira a raggiungere gli obiettivi attraverso un sistema multidimensionale e si presenta come progetto unitario, in cui gli investimenti delle sei missioni poggiano su un sistema di riforme strutturali che conferiscono ai singoli progetti la spinta per rappresentare un volano economico.

La pandemia da Covid-19 – che ha enfatizzato un punto debole già presente nelle politiche eurounitarie, ovvero il raccordo tra politiche e strumenti, ed in particolare il fatto che a fronte di obiettivi fissati a livello europeo gli strumenti siano definiti soltanto a livello finanziario, demandando poi la loro concreta attuazione ai singoli Stati membri – con il suo carattere di immediatezza, pervasività e trasversalità, ha imposto all'Europa di identificare una diversa strada per rispondere alla dicotomia (politiche *vs.* strumenti) che ha sempre rappresentato il maggior freno allo sviluppo di una integrazione europea ulteriore rispetto alla mera integrazione economica.

In questo senso con il Regolamento 2021/241 il Consiglio europeo imposta un nuovo meccanismo di raccordo tra politiche e strumenti, mantenendo a livello europeo un forte coordinamento degli strumenti che potranno essere declinati puntualmente dagli Stati membri; i Piani, infatti, non vengono approvati sulla base della ripartizione delle risorse richieste sulle singole missioni (o sulle politiche) ma sulla puntuale valutazione dei singoli progetti che rientrano nelle missioni stesse.

Anche il sistema di rendicontazione e di concessione di sovvenzioni e prestiti in rate, erogate in base all'avanzamento dei progetti, è ideato per consentire un maggiore raccordo tra gli obiettivi generali di carattere qualitativo c.d. "*milestones*" e quelli di carattere quantitativo c.d. "*target*", imponendo, di fatto, agli Stati di ripensare anche la loro organizzazione amministrativa dal punto di vista della *governance* e degli strumenti giuridici al fine di raggiungere tali obiettivi. Anche

da questo punto di vista, il Piano italiano, sembra cogliere la necessità di impostare un modello organizzativo che consenta di superare i “colli di bottiglia” amministrativi o normativi che potrebbero determinare il fallimento del Piano stesso.

Abbandonato quindi il decennale dibattito sulla semplificazione amministrativa che ha dato luogo a continui interventi legislativi frequentemente disorganici e, in fase di attuazione, privi dell’atteso impatto in termini di efficienza, economicità ed equità<sup>33</sup>, si è scelto di impostare un sistema che in modo organico possa cogliere gli elementi problematici superandoli anche attraverso – come ultima *ratio* – l’impiego dei poteri sostitutivi e dello strumento giuridico dell’ordinanza. In questo senso anche la *governance* del Piano, dati gli obiettivi identificati, è strutturata come un sistema multidimensionale. Lo stretto coordinamento a livello centrale attraverso la «Cabina di regia» e le sue strutture tecniche e unità di missione ha il compito di monitorare puntualmente l’andamento progressivo del Piano e di risolvere – in ultima istanza – gli eventuali conflitti istituzionali che potrebbero rallentarne l’esecuzione.

Pertanto, ferme restando le riforme che dovrebbero consentire all’organizzazione amministrativa di operare in modo maggiormente celere ed efficace, è stato previsto un meccanismo che consenta di superare gli eventuali conflitti generati dalle competenze dei diversi enti coinvolti nel processo, così privilegiando, come a livello europeo, il principio della integrazione degli organi amministrativi e delle loro funzioni rispetto al principio di competenza.

In questo senso il *Next Generation EU* e lo strumento del *Recovery and Resilience Facility* rappresentano e, allo stesso tempo, impongono un processo di transizione che coinvolge non soltanto singoli settori economici e le loro filiere produttive ma ancora, ed ancora prima, gli organi politici ed amministrativi dei singoli Stati membri.

Dal punto di vista della teoria economica il dispositivo europeo ed i suoi piani nazionali rappresentano certamente un cambio di paradigma rispetto alla precedente impostazione europea e, in un certo qual modo, un ritorno, con i necessari aggiustamenti che l’esperienza dei fondi strutturali europei ha consegnato alle istituzioni, al passato: infatti gli investimenti tornano al centro del-

---

<sup>33</sup> Sul tema della semplificazione si vedano *ex multis* E. Casetta, *La difficoltà di «semplificare»*, in *Dir. Amm.*, 1998, 3-4, 342; R. Ferrara, *Le «complicazioni» della semplificazione amministrativa: verso un’Amministrazione senza qualità?*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1999, 2, 324 ss.; V. Cerulli Irelli, F. Luciani, *La semplificazione dell’azione amministrativa*, *Dir. Amm.*, 200, 3-4, 625; F. Merusi, *La semplificazione: problema legislativo o amministrativo?*, in *Nuove Autonomie*, 2008, 3-4, 335 ss.; F. Liguori, *Le incertezze degli strumenti di semplificazione: lo strano caso della d.i.a.-s.c.i.a.*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2015, 4, 1223. Sulla semplificazione nella materia ambientale M. Renna, *Semplificazione e ambiente*, in *Riv. giur. ed.*, 2008, 1, II, 39 ss.; F. De Leonardis, *Semplificazione e ambiente*, in *Italia decide, Rapporto 2015, Semplificare è possibile: come le pubbliche amministrazioni potrebbero far pace con le imprese*, Bologna, 2015, 431 ss.; V. Di Capua, *Ambiente, complessità sistemica, semplificazione*, in *Dir. Amm.*, 2020, 4, 965 ss.

la politica economica europea ed agiscono come elemento di propulsione della crescita economica, trainando sia la produzione che i consumi, con l'obiettivo di innescare una reazione economica anticiclica.

Il punto di attenzione, tuttavia, anche da questo punto di vista, riguarda la trasversalità e pervasività degli obiettivi: in particolare le due principali missioni del Piano: «rivoluzione verde» e «trasformazione digitale» hanno caratteristiche peculiari che possono rendere particolarmente difficoltoso il raggiungimento degli obiettivi.

In primo luogo, entrambi sono obiettivi trasversali: si tratta, infatti, di aree di attività che impattano su diversi settori economici e diversi ambiti istituzionali e coinvolgono nella loro gestione numerose organizzazioni amministrative, così incrementando significativamente i procedimenti autoritativi e, di conseguenza, le eventuali situazioni di conflitto e finanche di contenzioso.

In secondo luogo, in special modo la transizione ecologica alla quale è connessa la tutela ambientale, si pone l'obiettivo di tutelare un bene a titolarità diffusa<sup>34</sup>, questo fatto rappresenta, dal punto di vista della teoria economica, una criticità poiché è un obiettivo che non trova all'interno del sistema economico e produttivo una corretta allocazione. In altri termini, i costi della transizione ambientale non impattano direttamente sulla produzione o sul consumo dei beni e dunque né le imprese né le famiglie traggono una utilità diretta dal sostenerne i costi. Si tratta di settori in cui asimmetrie informative e costi di transizione risultano particolarmente elevati e, seppur non quantificabili, ostacolano in modo significativo il raggiungimento degli obiettivi.

Non è questa la sede per affrontare il tema dell'appartenenza, ed in che termini, dell'ambiente alla categoria giuridica, ancora oggi fonte di dibattito dottrinale<sup>35</sup>, dei beni comuni<sup>36</sup>, terzo *genus* rispetto ai beni pubblici ed ai beni privati, ma è di tutta evidenza che si tratta di un bene funzionale a soddisfare bisogni – diritti fondamentali – degli individui, e come tale richiede un «regime di utilizzo e di gestione partecipata, così infrangendo lo schema proprietario»<sup>37</sup>, un bene che, perciò, non si connota in forza del regime dominicale ma della sua fruizione collettiva. Tuttavia, proprio la caratteristica della titolarità diffusa dei beni

<sup>34</sup> M.T.P. Caputi Jambrenghi, *Note minime su beni comuni e funzione amministrativa*, in *costituzionalismo.it*, 2017, 1, 84.

<sup>35</sup> La scienza giuridica, ed in particolare del diritto amministrativo e costituzionale, si è interrogata sulla natura giuridica dei beni comuni *ex plurimis* P. Chirulli, *I beni comuni tra diritti fondamentali e doveri di solidarietà*, in *giustamm.it*, 2012, 7; S. Nespore, *L'irresistibile ascesa dei beni comuni*, in *federalismi.it*, 2013, 7, 1 ss.; M. Luciani, *Una discussione sui beni comuni*, in *Dir. e soc.*, 2016, 3, 375 ss.; A. Lucarelli, *Crisi della democrazia e funzione sociale dei beni pubblici*, in *Dir. e soc.*, 2016, 3, 454 ss.; V. Cerulli Irelli, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Dir. e soc.*, 2016, 3, 530

<sup>36</sup> C. Miccichè, *L'ambiente come bene a utilità collettiva e la gestione delle lesioni ambientali*, in *Il diritto dell'economia*, 2018, 95, 1 ss.

<sup>37</sup> P. Otranto, *Internet nell'organizzazione amministrativa*, Bari, 2015.



comuni in generale, e dell'ambiente nello specifico, rende dal punto di vista della scienza economica più complessa la loro valorizzazione. In termini economici, infatti, il regime giuridico del bene, la sua appartenenza alla proprietà pubblica o privata, determina anche il principale incentivo alla sua cura, poiché se il bene non appartiene a nessun soggetto economico questo determina inevitabilmente che nessun soggetto individui una utilità diretta nella sua tutela e, di conseguenza, se ne faccia carico.

Da questa osservazione prende le mosse la decisione europea di investire risorse pubbliche nella transizione ecologica che, senza una spinta di incentivazione esterna, rischia di rimanere esclusivamente – come è stato per molti decenni – un obiettivo politico fumoso e senza sostanza. Si è quindi in presenza di un modello di transizione che prevede da una parte un ingente investimento economico pubblico e dall'altra, contestualmente, l'introduzione di norme disincentivanti che limitino e impediscano le pratiche meno virtuose che più danneggiano l'ambiente.

Dal punto di vista delle imprese la transizione ecologica, modificando domanda e offerta, rappresenta una vera e propria rivoluzione industriale con elevati costi di aggiustamento per le imprese stesse, che sono costrette a modificare i loro processi produttivi o ad uscire dal mercato. Si tratta di costi di aggiustamento che non sono evidentemente determinati dal mercato bensì da decisioni politiche, e che, proprio per questa ragione, devono essere sostenuti dal sistema pubblico così da ridurre l'impatto ed orientare le imprese alla crescita<sup>38</sup>; per questa ragione il dispositivo europeo e i Piani nazionali stanziavano ingenti risorse economiche per sostenere la transizione ambientale.

Tuttavia, queste risorse, che agiscono come elemento di pressione verso la transizione, risultano essere, allo stesso tempo, anche un elemento di pressione ad investire, una pressione che non rappresenta necessariamente un sinonimo di qualità né della spesa né dei progetti ma rischia di divenire esclusivamente una pressione sulle organizzazioni amministrative già fortemente sottodimensionate.

A fronte delle risorse economiche messe a disposizione attraverso il Dispositivo europeo si pongono quindi, per le amministrazioni pubbliche, problemi attinenti sia la selezione dei progetti che quella dei soggetti attuatori, rischiando fenomeni sia di concentrazione – per i progetti di maggiore dimensione economica – sia, al contrario, di speculazione e selezione avversa dei soggetti attuatori – per i progetti di piccole dimensioni e fortemente parcellizzati.

Di fatto la pianificazione europea e nazionale agisce sia nella identificazione dei progetti che nella allocazione delle risorse economiche in modo trasversale; tuttavia, nel momento in cui dalla pianificazione si passa alla identificazione

---

<sup>38</sup> Il Piano Nazionale Ripresa e Resilienza non sembra stanziare risorse che vadano a sostenere i settori produttivi destinati ad uscire dal mercato a seguito della transizione verde.

e realizzazione dei singoli progetti la trasversalità viene necessariamente meno e si ritorna all'interno dei processi verticali che caratterizzano le modalità di spesa delle risorse pubbliche.

È necessario quindi identificare modelli e strumenti giuridici capaci di rispondere con efficacia alla pressione della spesa allo stesso tempo abbattendo i costi di transizione e i rischi di concentrazione o selezione avversa che il Piano nazionale porta inevitabilmente con sé.

### 3. *Il ruolo degli energy performance contracts per il raggiungimento degli obiettivi della Missione «Rivoluzione verde e transizione ecologica»*

All'interno della missione «rivoluzione verde» un obiettivo particolarmente rilevante, in coerenza con la direttiva europea sull'efficienza energetica<sup>39</sup>, è rappresentato dall'efficientamento energetico del patrimonio immobiliare sia pubblico che privato<sup>40</sup> al quale sono destinate risorse economiche per oltre 15 miliardi di euro di cui 13 miliardi destinati all'edilizia residenziale sia pubblica che privata<sup>41</sup>.

È opportuno, quindi, definire gli strumenti che consentano di raggiungere tale obiettivo; infatti, pur non essendo questa la sede per ripercorrere la teoria economica del rapporto obiettivi-strumenti<sup>42</sup>, occorre rilevare che in un contesto

<sup>39</sup> La *governance* europea dell'energia, sancisce il principio "dell'*energy efficiency first*" in base al quale gli Stati membri, prima di adottare decisioni di pianificazione politica e di investimento in ambito energetico, devono verificare se esistono misure di efficienza energetica alternative – solide dal punto di vista tecnico, economico, ambientale – che consentano comunque di conseguire gli obiettivi delle decisioni. Dal punto di vista normativo la Direttiva UE 2018/2002 sull'efficienza energetica (Direttiva EED - *Energy Efficiency Directive*) che fissa gli obiettivi di risparmio energetico al 2030 è stata recepita in Italia con il d.lgs. 14 luglio 2020 n. 73, che modifica ed integra il d.lgs. 4 luglio 2014 n. 102 e, in coerenza con il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (Pniec) ha fissato gli obiettivi nazionali (che equivalgono a un -56% di emissioni nel settore della grande industria; -35% nel settore del terziario, trasporti terrestri e settore civile; +30% di produzione da fonti rinnovabili); mentre la Direttiva (UE) 2018/844 sulla prestazione energetica nell'edilizia (Direttiva EPBD-*Energy Performance of Buildings Directive*) è stata recepita con il d.lgs. 10 giugno 2020, n. 48. Gli obiettivi di risparmio energetico sono ora in corso di revisione a seguito della approvazione del Reg. UE 2021/1119 «Legge europea sul clima» il quale dispone una riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra del 55% entro il 2030 e la naturalità climatica entro il 2050.

<sup>40</sup> F. Vetrò, *Evoluzione del diritto europeo dell'energia, transizione energetica e sistema istituzionale: il ruolo del G.S.E. S.p.A.*, in *Il diritto dell'economia*, 2020, 1, 507-509.

<sup>41</sup> La Missione «rivoluzione verde e transizione ecologica» prevede complessivamente risorse per 59,47 miliardi di euro così ripartiti: 5,27 miliardi di euro per economia circolare e agricoltura sostenibile; 23,78 miliardi di euro per energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile, 15,36 miliardi di euro per efficienza energetica e riqualificazione degli edifici e 15,06 miliardi di euro per tutela del territorio e della risorsa idrica.

<sup>42</sup> Sul rapporto obiettivi-strumenti si veda, *ex multis*, F. Caffè, *Lezioni di Politica Economica*, Torino 1990, 68-80. Nel saggio, l'Autore riprende le principali teorie economiche sviluppate a livello internazionale e fra tutte il modello di Timbergen che considera «gli obiettivi come predeterminati, fissare cioè i valori che essi debbano assumere, in quanto corrispondenti a determinate preferenze politiche» rimanendo da stabilire «quali valori debbano essere dati agli strumenti». Cfr. J. Timbergen, *Principi e metodi della politica economica*, Milano, 1969, 132 ed il modello di Mundell sulla relazione tra numero degli obiettivi e numero degli strumenti. Cfr. R.

quale quello del PNRR, nel quale i valori economici degli obiettivi sono stati prefissati dal decisore politico, è necessario successivamente identificare gli strumenti di attuazione ed il loro valore quantitativo.

Nel caso del Piano nazionale gli strumenti operativi restano, comunque, quelli tradizionali previsti dal Codice dei contratti pubblici e da alcune norme di settore, mentre ciò che non risulta predefinito è il loro valore e, da questo punto di vista, teoria economica e scienza giuridica assumono posizioni differenti. Infatti, se per la teoria economica il criterio di efficacia dell'azione pubblica è dato dall'uguaglianza tra il numero degli strumenti e quello degli obiettivi (poiché se il numero degli obiettivi fosse superiore a quello degli strumenti alcuni obiettivi non potrebbero essere raggiunti), la scienza giuridica prende in considerazione anche le procedure amministrative che fungono da raccordo tra obiettivi e strumenti. Dal punto di vista giuridico gli strumenti che possono essere utilizzati per raggiungere un obiettivo sono frequentemente numerosi e l'individuazione di quello più adatto è lasciata al soggetto pubblico responsabile dell'attuazione dell'intervento, che dovrà decidere secondo i principi di buon andamento ed imparzialità oltre che di economicità efficienza ed efficacia. Rispetto a questa scelta sia i livelli amministrativi non direttamente coinvolti sia le istituzioni deputate al controllo si pongono in una posizione di neutralità.

Di fatto questa modalità di *governance* attribuisce alle singole amministrazioni pubbliche, spesso peraltro non dotate delle risorse idonee ad effettuare dette valutazioni complesse, dirette responsabilità nella scelta dello strumento e, di conseguenza, una rilevante influenza nella determinazione del risultato.

Nel caso della «Missione 2» del PNRR si pone un problema di efficacia degli strumenti, atteso che il medesimo obiettivo – in particolare la spesa in efficientamento energetico del patrimonio immobiliare – potrà essere perseguito sia attraverso un numero di interventi ridotto (nel caso di progetti di importo economico particolarmente elevato), sia, al contrario, attraverso la parcellizzazione degli interventi (nel caso di progetto di importo economico più contenuto). Questo risulta essere un aspetto di non poco momento per ciò che concerne la concreta efficacia del Piano stesso. Infatti, se da una parte un numero minore di interventi di elevato importo economico riduce, almeno dal punto di vista quantitativo, i rischi di natura tecnica e giuridica; dall'altra l'equità territoriale e l'interesse pubblico a titolarità diffusa a cui sono finalizzati questi interventi (la riduzione delle emissioni climalteranti), oltre alla caratteristica intrinseca della capillare distribuzione geografica del patrimonio immobiliare, determinano la necessità di distribuire le

---

A. Mundell, *On the Selection of a Program of economic Policy with an Application to the Current Situation in the United States*, in *Banca naz. Lav. Q. Rev.*, 1963, 262.

risorse finanziarie su tutto il territorio nazionale, così da poter ridurre gli importanti divari strutturalmente esistenti anche dal punto di vista del consumo energetico.

Quelli appena elencati sono elementi che illustrano la presenza di multi-obiettivi che, in quanto tali, determinano un incremento delle criticità che possono condurre a risultati finali sub ottimali. Perciò, qualora l'indirizzo del Piano confermi una distribuzione diffusa su tutto il territorio nazionale dei progetti di efficientamento energetico, e delle connesse risorse, sarà necessario individuare strumenti operativi che consentano di ridurre i rischi che, a causa della parcellizzazione degli interventi, risultano già in origine elevati.

È, pertanto, opportuno domandarsi se gli strumenti giuridici tradizionali riducano o aumentino tali rischi: per questa ragione, l'analisi degli strumenti contrattuali a disposizione della pubblica amministrazione per conseguire una riduzione dei consumi energetici attraverso la riqualificazione/efficientamento del patrimonio immobiliare diviene necessaria se effettuata alla luce della impostazione e dell'obiettivo complessivo del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Tale analisi dovrà, inoltre, tenere in considerazione che sarà necessaria una maggiore flessibilità nell'uso degli strumenti che dovranno potersi adattare agli obiettivi specifici del contesto oggetto dell'intervento e alle caratteristiche e competenze delle parti contraenti.

Tra gli strumenti giuridici utilizzati per realizzare interventi di riqualificazione del patrimonio immobiliare pubblico un ruolo sempre più significativo è stato assunto dall'*energy performance contracts*<sup>43</sup>, uno strumento contrattuale di derivazione anglosassone introdotto nell'ordinamento comunitario con la direttiva CE2006/32/ poi recepita con il d.lgs. 30 maggio 2008 n. 115 e attualmente disciplinato dall'art. 2, lett. n) del d.lgs. 4 luglio 2014 n. 102 che lo definisce un «[a]ccordo contrattuale tra il beneficiario e il fornitore di una misura di miglioramento dell'efficienza energetica, verificata e monitorata durante l'intera durata del contratto, dove gli investimenti (lavori, forniture o servizi) realizzati sono pagati in funzio-

---

<sup>43</sup> Sul contratto di prestazione energetica, per quanto concerne i profili generali si vedano: F. Benatti, *Il contratto di rendimento energetico (profili generali)* in P. Biandrino, M. De Focatiis (a cura di), *Efficienza energetica ed efficienza del sistema dell'energia: un nuovo modello?*, Milano, 2017, 137 ss.; P. Biandrino, *I contratti di efficienza energetica: regole civilistiche e interesse pubblico (notazioni sparse)*, in P. Biandrino, M. De Focatiis (a cura di), *op. cit.*, 149 ss.; L. Parola, T. Arnoni, S. Granata, *I contratti di efficienza energetica. Profili regolamentari e prassi*, in *I Contratti*, 2015, 517 ss.; M. Maugeri, *Il contratto di rendimento energetico e i suoi «elementi minimi»*, in *Nuova giur. civ.*, 2014, 420 ss.; M. Pennasilico (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Napoli, 2014, 242 ss.; P. Piselli, A. Stirpe (a cura di), *Il contratto di rendimento energetico*, Torino, 2011, 37 ss.; P. Piselli, S. Mazantini, A. Stirpe, *Il contratto di rendimento energetico*, in *www.treccani.it*, 11 marzo 2010. In particolare, sull'applicazione del contratto EPC al settore pubblico si vedano: F. Scalia, *L'Energy Performance Contract (EPC) quale operazione di partenariato pubblico privato per la riqualificazione energetica del patrimonio immobiliare pubblico*, in *federalismi.it*, 2019, 5, 1-37; A. Castelli, *Il contratto di EPC come veicolo di efficientamento energetico*, in *Ambiente & sviluppo*, 2019, 1, 35-40; ss.; S. Trino, *Il contratto di rendimento energetico*, in L. Carbone, G. Napolitano, A. Zoppini (a cura di), *Politiche pubbliche e disciplina dell'efficienza energetica*, Bologna, 2016, 395 ss.

ne del livello di miglioramento dell'efficienza energetica stabilito contrattualmente o di altri criteri di prestazione energetica concordati, quali i risparmi finanziari».

Gli *elementi essenziali* di tale figura contrattuale sono l'incremento della *performance* energetica<sup>44</sup> ed il rapporto tra questa e la remunerazione, la quale è commisurata ai risultati effettivamente conseguiti.

*Parti* sono il fornitore della misura di efficienza energetica – di regola una ESCo<sup>45</sup> – ed il beneficiario della stessa. Il contratto di rendimento energetico può anche avere una struttura trilaterale, come previsto anche dall'art. 2, comma 1, lett. m), d.lgs. n. 115/2008. In questo caso è definito quale l'«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».

In ultimo, *oggetto* del contratto è il servizio energetico, definito dall'art. 2, comma 1, lett. mm), d.lgs. n. 102/2014: «la prestazione materiale, l'utilità o il vantaggio derivante dalla combinazione di energia con tecnologie ovvero con operazioni che utilizzano efficacemente l'energia, che possono includere le attività di gestione, di manutenzione e di controllo necessarie alla prestazione del servizio, la cui fornitura è effettuata sulla base di un contratto e che in circostanze normali ha dimostrato di portare a miglioramenti dell'efficienza energetica e a risparmi energetici primari verificabili e misurabili o stimabili».

La definizione che del contratto di rendimento energetico dà l'art. 2, lett. n), d.lgs. n. 102/2014, sembra far riferimento ai due tipi contrattuali più utilizzati dalla prassi: il contratto di rendimento energetico *guaranteed savings* ed il contratto *shared saving*, che si differenziano tra loro soprattutto per l'allocazione del rischio finanziario e per il regime di proprietà degli impianti e delle opere realizzati<sup>46</sup>. Infatti, la norma prevede che i lavori, le forniture e i servizi realizzati dalla ESCo siano pagati in funzione del livello di miglioramento dell'efficienza energetica stabilito contrattualmente «o di altri criteri di prestazione energetica concordati, quali i risparmi finanziari». In particolare, con il contratto di rendimento energetico a risparmi garantiti la ESCo assicura, dietro corrispettivo, un livello di risparmio energetico predefinito, con penali in caso di risparmio inferiore (mentre qualora i risparmi siano superiori alle attese, essi vanno a beneficio del

<sup>44</sup> Art. 2, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 115/2008.

<sup>45</sup> *Energy Service Company*: «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 stabiliti» (art. 2, comma 1, lett. i), d.lgs. n. 115/2008).

<sup>46</sup> Così L. Parola, T. Arnoni, S. Granata, *I contratti di efficienza energetica. Profili regolamentari e prassi*, in *I Contratti*, 2015, 526 ss.

cliente). Il rischio finanziario grava sul beneficiario, che mantiene anche la proprietà degli impianti e delle opere. Con il contratto a risparmi condivisi, invece, la ESCo assume il rischio finanziario realizzando gli impianti e le opere funzionali al miglioramento dell'efficienza energetica, mantenendo la proprietà degli stessi fino alla scadenza del contratto. L'investimento e l'utile della ESCo vengono compensati dai proventi del risparmio energetico, trattenuti integralmente o condivisi con il beneficiario dell'intervento per la durata del contratto.

In generale, si tratta dunque di un contratto a prestazioni corrispettive in base al quale a fronte del pagamento del canone e del rispetto di talune norme di comportamento volte a non determinare una distorsione della valutazione della performance da parte del committente, il fornitore si impegna a garantire al committente stesso un risparmio energetico in un arco temporale predefinito. Il *signalagma* contrattuale si configura come un *do ut facias*: l'erogazione di un servizio di prestazione energetica verso un corrispettivo in denaro (canone), le cui prestazioni non sono istantanee ma necessitano di un tempo significativo per produrre gli effetti di riduzione del consumo; l'EPC si configura, dunque, come contratto atipico, di durata, caratterizzato dall'onerosità e corrispettività delle prestazioni e in cui l'insieme delle attività previste risultano non separabili perché tutte strumentali al raggiungimento dell'efficientamento energetico di uno, o di una pluralità di edifici. L'onerosità non è limitata al solo pagamento del canone di gestione del servizio bensì anche alla cessione del risparmio energetico futuro, che consente al fornitore di remunerare il proprio investimento finanziario iniziale.

Quanto appena detto mostra come gli EPC possano rappresentare un importante fattore di rilancio economico e, al contempo, di soddisfacimento delle esigenze di risparmio energetico e di promozione di uno sviluppo sostenibile. L'incertezza circa le regole per l'affidamento di simili contratti in ambito pubblico, tuttavia, ne ha impedito la piena diffusione e la più efficace applicazione: in particolare, in passato sussisteva un acceso dibattito circa la sua riconducibilità allo schema dell'appalto, piuttosto che a quello del partenariato, con considerevoli conseguenze in punto di disciplina applicabile, poteri di controllo dei soggetti pubblici sulla fase esecutiva del contratto, apertura alla concorrenza e, soprattutto, allocazione dei rischi ai fini della qualificazione dell'operazione come indebitamento.

Più nel dettaglio, secondo alcuni gli EPC si sarebbero dovuti qualificare in termini di appalto misto dal momento che l'EPC prevede il miglioramento dell'efficienza energetica di un edificio, inclusi gli impianti, a fronte dello svolgimento di un servizio di gestione e manutenzione e dell'eventuale fornitura di vettori energetici, nonché dell'effettuazione di investimenti che consentano di raggiungere un livello di risparmio energetico predefinito. Infatti, risulterebbero rispettati i requisiti richiesti dall'art. 28 del Codice dei contratti pubblici essendo-

vi la presenza simultanea di prestazioni riconducibili a diverse categorie ed essendo pure tali prestazioni connesse e non separabili. Poiché perseguono uno scopo economico unitario e complesso, che in questo caso sarebbe rappresentato dal miglioramento delle prestazioni energetiche dell'edificio<sup>47</sup>.

Secondo altri,<sup>48</sup> invece, l'assunzione in capo all'operatore privato del rischio operativo legato alla gestione delle opere o del servizio sarebbe tratto essenziale e distintivo della concessione, non anche delle altre tipologie contrattuali riferibili al partenariato pubblico privato. In tale ottica si riteneva che la disciplina interna ponesse in capo all'operatore economico il rischio di costruzione e il rischio di disponibilità o, nei casi di attività redditizia verso l'esterno, il rischio di domanda per il periodo di gestione (art. 180, comma 3), ma non anche il rischio operativo. La distinzione si basava sulla disciplina tratteggiata dal Codice dei contratti pubblici il quale, mentre all'art. 165 fa riferimento ai contratti di concessione disponendo che essi comportano il trasferimento in capo al concessionario del rischio operativo, viceversa, all'art. 180, dedicato al partenariato in generale, fa riferimento alle altre categorie di rischio individuate a livello europeo. A sostegno dell'opzione si faceva riferimento alla distinzione tra concessioni "a caldo" e "a freddo"<sup>49</sup>. Per cui, mentre il diritto di gestire l'opera o il servizio è il corrispettivo proprio della concessione, il canone, se non è corrisposto dall'amministrazione in ragione dell'utenza effettiva del servizio, «è proprio di altre tipologie contrattuali riferibili al *genus* partenariato pubblico privato», a cui sarebbe riconducibile pure l'EPC<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> Così l'ANAC (Deliberazione n. 37/2012), secondo la quale l'unico riferimento normativo in materia è rappresentato dall'art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 115/2008, che qualifica i contratti aventi ad oggetto l'affidamento di servizi energetici alla stregua di "appalti pubblici" (Determinazione n. 6/2011). Inoltre, dal punto di vista "sostanziale", le prestazioni sono eseguite dalla ESCo a favore della p.a. che ne fruisce direttamente, ottenendo impianti più efficienti e le paga attraverso l'attribuzione di una quota del risparmio conseguito. Per quanto concerne il rischio gravante sulla ESCo del mancato ottenimento del risparmio e quindi della mancata copertura dei costi e conseguimento dei profitti «esso non si qualifica propriamente come un rischio di gestione giacché il profitto che si realizza non dipende dalla fruizione del servizio da parte dell'utenza o del committente, ma dalla capacità della stessa ESCo di conseguire un maggiore o minore risparmio energetico». Dello stesso avviso anche ENEA (Aa.Vv., *I contratti di prestazione energetica (EPC). Aspetti giuridici degli EPC e ipotesi per il superamento dell'incertezza normativa sulla regolazione degli elementi essenziali del contratto*, RT/2017/39 Enea, in *openarchive.enea.it*, 32-33) secondo la quale la qualificazione dell'EPC come appalto garantirebbe una maggiore certezza dei rapporti giuridici tra p.a. ed operatori economici e consentirebbe alla p.a. di mantenere un potere di controllo più stringente nella fase di esecuzione del contratto, rispetto a quanto avverrebbe in caso di affidamento alla ESCo della gestione del servizio.

<sup>48</sup> F. Scalia, *L'Energy Performance Contract (EPC) quale operazione di Partenariato Pubblico Privato per la riqualificazione energetica del patrimonio immobiliare pubblico*, in *federalismi*, 2019.

<sup>49</sup> Queste ultime, a differenza delle prime, non generano reddito attraverso ricavi da utenza esterna ma sono remunerati direttamente dall'amministrazione attraverso un canone.

<sup>50</sup> F. Scalia, *L'Energy Performance Contract (EPC) quale operazione di Partenariato Pubblico Privato per la riqualificazione energetica del patrimonio immobiliare pubblico*, cit., 16.

A dirimere la questione è intervenuto recentemente il legislatore con il d.l. 20 luglio 2020 n. 76, convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020 n. 120, introducendo la figura specifica del partenariato pubblico privato (PPP) per i contratti di prestazione energetica, con ciò agevolando il ricorso a tale modulo per l'aggiudicazione degli EPC: il nuovo periodo inserito all'interno del comma 2 dell'art. 180 del Codice dei contratti pubblici delinea le specificità del partenariato per l'energia, in particolare per quanto riguarda le modalità di remunerazione dell'operatore economico, il monitoraggio dell'esecuzione del contratto e l'allocatione dei rischi<sup>51</sup>.

Dunque, ad oggi i contratti di rendimento energetico possono essere affidati sia tramite PPP, sia tramite procedura di appalto, da qualificarsi come appalto misto di servizi. La collocazione nell'uno o nell'altro schema deve allora essere svolta *caso per caso*<sup>52</sup>.

#### 4. Conclusioni

Da quanto appena detto pare confermarsi la natura particolarmente complessa di tale contratto poiché prevede la presenza di diversi attori i cui obiettivi sono eterogenei e le cui informazioni sono frequentemente asimmetriche; ha caratteristiche peculiari che lo rendono difficilmente tipizzabile; contiene un elemento aleatorio (il risparmio) che deve trovare idonea trattazione all'interno delle clausole contrattuali.

Proprio la natura atipica del contratto "EPC", ovvero l'assenza di una architettura giuridica prefissata, ha reso particolarmente complicato l'impiego di questa forma contrattuale da parte della pubblica amministrazione, per la quale risulta necessario contemperare queste caratteristiche con i principi generali di imparzialità e buon andamento che caratterizzano l'azione amministrativa. Vero è che con

---

<sup>51</sup> «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, calcolata conformemente alle norme in materia di attestazione della prestazione energetica degli immobili e delle altre infrastrutture energivore, deve essere resa disponibile all'amministrazione concedente a cura dell'operatore economico e deve essere verificata e monitorata durante l'intera durata del contratto, anche avvalendosi di apposite piattaforme informatiche adibite per la raccolta, l'organizzazione, la gestione, l'elaborazione, la valutazione e il monitoraggio dei consumi energetici».

<sup>52</sup> Di conseguenza, se il rischio dell'operazione di efficientamento non viene trasferito in capo alla ESCo, il contratto dovrà essere ricondotto all'appalto misto a prevalenza servizi, ciò che comporta la necessità di seguire regole più stringenti per l'aggiudicazione della gara e la contabilizzazione dei costi del contratto nel bilancio della stazione appaltante. Viceversa, qualora il rischio sia trasferito in capo alla ESCo, il contratto potrà essere ricondotto nell'ambito del partenariato, a cui consegue una maggiore libertà nella scelta del contraente e la possibilità di non iscrivere a bilancio le spese per gli interventi di efficientamento.



l'allegato 8 al d.lgs. n. 102/2014 si sono specificati gli elementi minimi che devono figurare nei contratti di rendimento energetico sottoscritti con il settore pubblico<sup>53</sup>, con l'intento di standardizzare tale figura contrattuale, considerata la particolare complessità della materia che vede intrecciati profili giuridici, economici e ingegneristici. Nella stessa direzione è stato letto il conferimento dell'incarico a ENEA<sup>54</sup> di predisporre un contratto-tipo, per il miglioramento del rendimento energetico dell'edificio, analogo al contratto di rendimento europeo EPC<sup>55</sup>.

Tuttavia, la caratteristica "spuria" dei contratti EPC, che da una parte prevedono sia la gestione di un servizio, che la realizzazione di lavori e l'eventuale fornitura energetica e la realizzazione di lavori, e dall'altra la remunerazione nel tempo attraverso il risparmio dell'investimento in efficientamento energetico effettuato dall'aggiudicatario, ha reso altrettanto complesso l'inquadramento di questa tipologia contrattuale nelle differenti categorie dell'appalto o del partenariato pubblico privato, determinando incertezza applicativa da parte delle pubbliche amministrazioni e, forse anche a causa del rischio di censura da parte dei giudici amministrativi e contabili nel caso di un non corretto inquadramento del contratto, ha disincentivato il ricorso a questo strumento<sup>56</sup>.

<sup>53</sup> Gli elementi minimi sono i seguenti: a) un elenco chiaro e trasparente delle misure di efficienza da applicare o dei risultati da conseguire in termini di efficienza; b) i risparmi garantiti da conseguire applicando le misure previste dal contratto; c) la durata e gli aspetti fondamentali del contratto, le modalità e i termini previsti; d) un elenco chiaro e trasparente degli obblighi che incombono su ciascuna parte contrattuale; e) data o date di riferimento per la determinazione dei risparmi realizzati; f) un elenco chiaro e trasparente delle fasi di attuazione di una misura o di un pacchetto di misure e, ove pertinente, dei relativi costi; g) l'obbligo di dare piena attuazione alle misure previste dal contratto e la documentazione di tutti i cambiamenti effettuati nel corso del progetto; h) disposizioni che disciplinino l'inclusione di requisiti equivalenti in eventuali concessioni in appalto a terze parti; i) un'indicazione chiara e trasparente delle implicazioni finanziarie del progetto e la quota di partecipazione delle due parti ai risparmi pecuniari realizzati (ad esempio, remunerazione dei prestatori di servizi); j) disposizioni chiare e trasparenti per la quantificazione e la verifica dei risparmi garantiti conseguiti, controlli della qualità e garanzie; k) disposizioni che chiariscono la procedura per gestire modifiche delle condizioni quadro che incidono sul contenuto e i risultati del contratto (a titolo esemplificativo: modifica dei prezzi dell'energia, intensità d'uso di un impianto); l) informazioni dettagliate sugli obblighi di ciascuna delle parti contraenti e sulle sanzioni in caso di inadempienza.

<sup>54</sup> Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile

<sup>55</sup> Così F. Scalia, *L'Energy Performance Contract (EPC) quale operazione di partenariato pubblico privato per la riqualificazione energetica del patrimonio immobiliare pubblico*, cit., 10.

<sup>56</sup> Il punto centrale del dibattito dottrinale sulla natura del contratto di EPC si fonda sulla identificazione dei rischi del contratto e della loro allocazione tra le parti, stante la necessità per inquadrare il contratto come contratto di partenariato – e dunque di concessione – di allocare il rischio di costruzione ("investimento") ed uno tra i rischi di domanda e di disponibilità in capo al privato. Eurostat nel documento *«The impact of energy performance contracts on government accounts»* (Eurostat Guidance Note, 7 august 2015) ribadisce che al fine di poter trasferire la spesa per investimenti sostenuta nei bilanci delle ESCo liberando così le amministrazioni pubbliche – *off balance* – è necessario rispettare le seguenti condizioni: a) l'ammontare dell'investimento sostenuto sia almeno pari al 50% del valore dell'immobile in seguito all'intervento (una possibilità nel caso di riqualificazioni spinte, ad esempio per portare l'edificio in condizioni NZEB); b) il contributo pubblico eventualmente ricevuto dalla ESCo non superi il 50% delle spese sostenute; c) sia presente nel contratto un sistema di penali crescenti per la ESCo al ridursi del raggiungimento dei requisiti prestazionali stabiliti dal contratto, tali da annullare il canone dovuto dall'amministrazione in caso di assenza di risparmi energetici. Successivamente Eurostat, con il docu-

Pertanto, la contestuale presenza di un elemento di incertezza rispetto alla sua corretta configurazione all'interno degli strumenti del Codice dei contratti pubblici, la partecipazione del privato chiamato comunque a collaborare nel perseguimento del risultato in modo più complesso di quanto accada nel caso del tradizionale contratto di appalto, la presenza contestuale di investimenti e prestazioni di fornitura e di servizio, la scarsa competenza tecnica specialistica dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, la durata elevata del contratto e, infine, la frequente assenza di informazioni circa le condizioni del patrimonio immobiliare oggetto del contratto, hanno posto l'EPC in una posizione subordinata rispetto al ricorso a strumenti contrattuali tradizionali, quali l'appalto di lavori di riqualificazione energetica, l'appalto di gestione del servizio calore o l'appalto di mera fornitura energetica<sup>57</sup>.

Allo stesso tempo, anche nel settore privato, per ragioni solo parzialmente analoghe, il contratto EPC ha riscosso comunque poco successo; infatti la durata contrattuale sicuramente più lunga del ciclo di programmazione dell'impresa, la caratteristica del contratto che non prevede immediati ritorni economici per il committente – atteso che tali ritorni sono volti a remunerare l'investimento e per tale ragione restano in capo all'ESCO – e l'emergere di forme incentivanti che negli ultimi anni sono state elaborate dai Governi per incentivare la riqualificazione energetica del patrimonio immobiliare privato, hanno reso più interessanti altre modalità di realizzazione degli investimenti, di fatto svuotando di senso per il settore privato il ricorso a questa modalità operativa.

Non v'è dubbio, a parere di chi scrive, che il contratto EPC, in virtù delle sue caratteristiche, debba trovare il proprio sviluppo nel settore pubblico e non in quello privato, poiché mentre il patrimonio immobiliare privato necessita di un immediato ritorno dell'investimento così, ad esempio, abbattendo fin da subito i costi energetici della produzione o del consumo, nel settore pubblico, che rappresenta, dal punto di vista dimensionale il patrimonio immobiliare italiano più

---

mento «*The Recording of Energy Performance Contracts in Governments Account*» (Eurostat Guidance Note, 19 september 2017), è tornata sul punto chiarendo che per determinare la tipologia di contratto sarà necessario verificare l'allocatione dei rischi: «*The remuneration of the EPC-contractor is determined by the energy savings achieved through the upgraded equipment and through the other measures carried out to the structure of the building*». Cfr. Sul dibattito dottrinale circa l'inquadramento dell'*energy performance contracts* nel settore pubblico si veda F. Scaglia, *L'Energy Performance Contract (EPC) quale operazione di partenariato pubblico privato per la riqualificazione energetica del patrimonio immobiliare pubblico*, op. cit.

<sup>57</sup> Sulle barriere allo sviluppo dei contratti EPC, Banca Mondiale che ha identificato alcuni elementi che hanno determinato uno scarso sviluppo di questa forma contrattuale, in particolare, secondo gli Autori, si possono identificare diverse barriere tra le quali: «*rigid procurement and budgeting policies; limited incentives to save energy or try new approaches, lack of awareness and technical expertise, Behavioural biases; higher transaction costs for public sector projects*», Cfr. J. Singh, D.R. Limaye, B. Henderson, X. Shi, *Public Procurement of Energy Efficiency Services – Lessons from International Experience*, The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, Washington, 2010, 25.

significativo, la scarsità delle risorse economiche da destinare alla manutenzione energetica degli immobili e la sostanziale assenza di incentivi finanziari volti alla riqualificazione rendono, al contrario, l'*energy performance contracts* lo strumento contrattuale più efficiente per risolvere un annoso problema di arretratezza tecnologica ed energetica delle strutture pubbliche.

In altri termini, il contratto EPC permette, anche in una condizione di scarsità di risorse finanziarie da destinare alla riqualificazione del patrimonio immobiliare, al settore pubblico – per il quale il ritorno diretto in termini di risparmio energetico è sì obiettivo importante ma da porre in secondo piano rispetto alla necessità di raggiungere, a livello nazionale, una complessiva riduzione dei consumi – di svolgere la propria funzione trainante rispetto agli obiettivi di riduzione energetica, il *common good* della tutela ambientale, che l'Italia ha fissato.

Si tratta, dunque, di verificare se questa tipologia contrattuale possa essere utilizzata nel contesto degli investimenti finanziati attraverso il Piano nazionale di ripresa e resilienza: la questione non si pone tanto in termini strettamente normativi poiché la risposta è certamente affermativa, non essendovi nel Piano né alcuna limitazione al ricorso a strumenti di coinvolgimento del privato, coinvolgimento che, al contrario, viene sollecitato, *né alcuna diversa indicazione rispetto all'utilizzo di tutti gli strumenti contrattuali previsti dal* d.lgs. 50/2016, bensì dal punto di vista della convenienza complessiva che la pubblica amministrazione può trarre dall'uso di questo strumento. Infatti, se da una parte la circostanza che le risorse del Piano siano destinate a coprire l'intero ammontare dei progetti finanziati sembra far prevalere, almeno nelle iniziali intenzioni delle pubbliche amministrazioni, il ricorso al più tradizionale, e meglio conosciuto, contratto di appalto, dall'altra, proprio l'atipicità del contratto EPC può renderlo, nel dispiegarsi temporale del Piano, uno strumento certamente più efficace per ottenere risultati significativi nei tempi programmati.

In questo senso il contratto EPC – non ricalcando i tradizionali modelli contrattuali tipici del contratto di appalto, nei quali la relazione è gerarchica (in ragione dei differenti obiettivi) e verticale (data la prestazione circoscritta ad una specifica tipologia e preventivamente definita), ma introducendo una relazione limitatamente gerarchica (poiché in fase di esecuzione del contratto entrambe le parti contrattuali sono accomunate negli obiettivi) e orizzontale, *rectius* trasversale (data la presenza di prestazioni tipologicamente distinte ma tutte funzionali al raggiungimento del risultato) – rappresenta uno strumento contrattuale che ha caratteristiche di trasversalità e orizzontalità affini a quelle del Piano nazionale e, in virtù di questa analogia nella impostazione, pare strumento idoneo a raggiungere l'obiettivo definito dalla Missione 2 del Piano.

Più in dettaglio sono diverse le caratteristiche del contratto EPC che lo rendono idoneo a perseguire l'obiettivo di riqualificazione energetica fissato del Piano: in particolare, nel contratto EPC gli investimenti non sono già prefissati dall'amministrazione che, anche nel caso proceda con la modalità selettiva dell'appalto pone a base di gara la sola *audit* energetica, pertanto il privato aggiudicatario del contratto viene chiamato a proporre, in sede di offerta o nella propria proposta nel caso di *partnership* pubblico privata, gli investimenti che intende effettuare. Questo fatto consente alla pubblica amministrazione di ottenere dal mercato le soluzioni tecnologiche più innovative ed efficienti, poiché, come si è detto, è interesse del privato ottenere il maggior risparmio possibile.

Ancora, poiché la remunerazione degli investimenti effettuati dal privato dipende dalla sua capacità di realizzazione degli interventi, è evidente che, contrariamente a quanto accade in un appalto di lavori, è lo stesso privato ad avere un interesse diretto e specifico ad accelerare le attività e rispettare i tempi previsti per la loro conclusione, dato che solo da quel momento inizierà la fase di rientro dell'investimento. Poiché il PNRR si fonda su una logica assai stringente di rispetto dei tempi, attesa la rendicontazione puntuale delle attività per ottenere i finanziamenti, è evidente che, in questo senso, l'EPC risulta maggiormente conveniente rispetto ad un appalto ordinario di lavori.

Un ulteriore aspetto dell'EPC coerente con l'impostazione del Piano nazionale concerne la capacità del privato di attrarre innovazioni provenienti da diversi settori e, in particolare, di integrare competenze e innovazioni tecnologiche del settore energetico con quelle del settore della innovazione digitale, così cogliendo la trasversalità delle due principali missioni del Piano.

Infine, il contratto EPC permette, contrariamente agli affidamenti separati di contratti di fornitura energetica, gestione del servizio e realizzazione di lavori, di sfruttare le economie che possono derivare dalla loro integrazione e di raggiungere, di conseguenza, risultati più efficienti in termini economici, tecnologici e di sviluppo di soluzioni innovative.

D'altro canto, occorre comunque precisare che il contratto EPC, per poter essere impiegato nella realizzazione di interventi finanziati con risorse del PNRR, dovrà trovare almeno un aggiustamento rispetto alla configurazione attuale. Infatti, fino ad ora nella prassi le clausole dei contratti EPC prevedono che la remunerazione degli investimenti avvenga durante tutto il periodo contrattuale, che non vi sia alcun iniziale contributo in conto capitale versato dalla pubblica amministrazione e che l'ESCO possa, qualora lo ritenga economicamente conveniente, realizzare gli interventi distribuendoli lungo tutto l'arco temporale coperto dal contratto.

Tuttavia, come si è già avuto modo di chiarire, le modalità di finanziamento definite dal PNRR prevedono che le erogazioni avvengano allo stato di avanzamento lavori e, in ragione della necessaria rendicontazione alla Commissione europea, che tali progetti si concludano entro i termini e nell'arco di azione temporale del Piano stesso. Si tratta, perciò, di valutare se i contratti EPC, che normalmente hanno una durata superiore ai 5 anni, possano, se utilizzati per progetti finanziati dal Piano, prevedere durate superiori rispetto a quella del Piano o, al contrario, se debbano concludersi entro il suo arco temporale.

A parere di chi scrive, per gli investimenti finanziati con risorse del PNRR occorrerà definire contrattualmente una durata coerente con i termini previsti dal Piano stesso, in modo che si possa procedere con una immediata rendicontazione ed un conseguente immediato impiego del risparmio economico ottenuto. Questo non esclude che sia lasciata all'autonomia contrattuale delle parti definire ulteriori investimenti che, essendo effettuati con capitali esclusivamente privati, potranno essere remunerati con gli introiti della fornitura e della gestione del servizio nel proseguo del contratto, ben potendo le parti convenire una durata contrattuale differente, ovvero maggiore rispetto a quella del Piano nazionale di ripresa e resilienza, per le prestazioni che non ricorrono a finanziamenti proveniente dal Piano stesso. Tuttavia, questa impostazione contrattuale richiede, ai fini della sua attuazione, che i bandi nazionali di accesso ai finanziamenti prevedano la possibilità di contemplare all'interno del medesimo contratto EPC una durata differenziata per gli investimenti finanziati con risorse pubbliche e per quelli finanziati con capitali privati.

Pertanto, ferma restando la decisione, di competenza delle organizzazioni amministrative centrali, di ammettere una durata differenziata per l'esecuzione delle prestazioni contrattuali in base alla natura pubblica o privata del finanziamento, è possibile affermare che il ricorso al contratto di appalto tradizionale presenta maggiori costi occulti connaturati alle tre differenti prestazioni contrattuali (di fornitura, di gestione, di lavori) rispetto al contratto EPC: sono infatti ravvisabili maggiori oneri di gestione amministrativa da parte dell'amministrazione, maggiori rischi contrattuali dovuti al moltiplicarsi dei soggetti coinvolti, maggiori costi di transazione – anche essi dovuti alla presenza di una pluralità di soggetti con i quali sono attive relazioni contrattuali –, maggiori rischi di contenzioso in ragione del minore coinvolgimento dell'aggiudicatario rispetto al raggiungimento dell'obiettivo finale, minore attenzione nella ripartizione dei rischi all'interno del contratto.

Al contrario, il contratto EPC, proprio in virtù della sua natura atipica, è in grado di sfruttare al meglio le economie e le competenze che si generano dalla integrazione delle differenti prestazioni e che possono portare ad una riduzione dei costi immateriali e dei rischi connessi alla relazione contrattuale.

In conclusione, oltre ai profili già illustrati che attengono le caratteristiche contrattuali, è certamente opportuno sottolineare che l'*energy performance contracts*, grazie alla presenza di investimenti sostenuti direttamente dal privato, consente di generare un effetto moltiplicatore delle risorse finanziarie del PNRR, così introducendo, di fatto, la possibilità di sostenere un maggior numero di interventi e, dunque, di raggiungere un numero più ampio di obiettivi.

Infatti, il contratto EPC riducendo l'apporto di capitale pubblico grazie all'afflusso di quello privato permette non soltanto la realizzazione di un numero maggiore di progetti, ma anche la possibilità di sostenere, con finanziamenti pubblici, le pubbliche amministrazioni che, pur avendo necessità di interventi di riqualificazione energetica, rischiano di rimanere escluse perché non sufficientemente strutturate per concorrere sui bandi nazionali del Piano; in questo modo rendendo possibile una concreta riduzione dei divari e degli squilibri energetici anche sull'obiettivo della dimensione geografico-territoriale. Il che è la finalità che dovrebbe avere sia la missione «rivoluzione verde» del Piano nazionale di ripresa e resilienza sia, in ultima istanza, la politica ambientale ed energetica della pubblica amministrazione: perseguire, in quanto di interesse pubblico, la maggiore riduzione possibile, nel più breve tempo possibile ed in modo efficace su tutto il territorio, sia del consumo energetico nazionale sia della produzione da fonti energetiche tradizionali.

*Elisa Valeriani - Abstract*

*Strumenti contrattuali per la Missione «Rivoluzione verde e transizione ecologica»: il ruolo degli energy performance contracts*

Il saggio approfondisce il ruolo dell'*energy performance contracts* nel perseguimento delle politiche ambientali e di efficientamento energetico nel quadro del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. In particolare, si argomenta come il contratto EPC sia uno strumento di grande rilevanza nel settore pubblico per raggiungere gli obiettivi di riduzione energetica e, più in generale, di tutela ambientale, anche in una condizione di scarsità di risorse finanziarie da destinare alla riqualificazione del patrimonio immobiliare.

*Contractual tools to «Green Revolution and Ecological Transition»: the role of energy performance contracts*

The essay explores the role of the energy performance contracts in the pursuit of environmental and energy efficiency policies within the framework of the National Recovery and Resilience Plan. In particular, it is argued how the EPC contract is a highly relevant tool in the public sector to achieve the goals of energy reduction and, more generally, environmental protection, even in a condition of scarcity of financial resources to be allocated to the redevelopment of real estate assets.

