



Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica

PPP & CONTRATTI DI PRESTAZIONE ENERGETICA (EPC)

dalla **A** alla **Z**

UNA GUIDA PER LE AMMINISTRAZIONI E GLI OPERATORI

VADEMECUM

Maggio 2022



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica

PPP & CONTRATTI DI PRESTAZIONE ENERGETICA (EPC)

DALLA **A** ALLA **Z**

Il presente documento è stato redatto a cura del Gruppo di lavoro:

Ing. Remo CHIODI

Dirigente DIPE Ufficio II, Servizio IV & Coordinatore PPP

Dott. Giuseppe SURDI

Segretario NARS

Dott. Marco TRANQUILLI

Responsabile Gruppo di Lavoro, Esperto NARS

Avv. Paola BALZARINI

Esperto NARS

Arch. Lamberto GRUTTER

Esperto DIPE PPP

Avv. Luigi TRETOLA

Esperto DIPE PPP

Hanno curato la realizzazione editoriale: Claudia Cuna e Carla Forti, componenti della Segreteria delle strutture tecniche. Ha curato la pubblicazione: Roberto Romano, del Servizio I Ufficio I.

Il presente documento di proprietà DIPE-Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha scopo informativo e divulgativo. I contenuti sono liberamente utilizzabili citando obbligatoriamente la fonte. Non sono consentite la pubblicazione e la vendita anche parziale del contenuto. I contenuti del presente documento non impegnano il DIPE e le istituzioni di appartenenza.

INDICE

Premessa

Allegato n. 8 d.lgs. n. 102/2014

Baseline

Conto termico e **C**ertificati Bianchi

Definizione delle penali e decurtazione del canone

ESCo ed **E**quilibrio economico finanziario

Flessibilità del contratto e revisione

Garanzia del confronto tra concedente e operatore economico

History

Incentivi

Linee guida ANAC, ENEA, Eurostat, convenzione standard

Monitoraggio

Normativa di riferimento

On - Off Balance

PPP, **P**roject Financing e **P**rocedura

Qualificazione del personale e formazione

Risparmio energetico effettivo e garantito ed efficientamento

Servizi PPP-EPC

Tempistiche

Under e *Over performance*

Valutazione delle proposte

Zero emissioni nette



Premessa

Nell'ambito delle sue competenze in materia di partenariato pubblico privato, il DIPE intende contribuire alla definizione e diffusione delle migliori prassi per la realizzazione dei modelli di PPP, anche orientati alla realizzazione degli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Su tale presupposto, la redazione del presente *Vademecum PPP & CONTRATTI DI PRESTAZIONE ENERGETICA (EPC)* si propone come linea guida tematica per gli agenti pubblici e privati, operanti nel settore dell'efficientamento energetico, che intendono approcciare gli *Energy performance contracts* in particolare per il tramite del modello del partenariato.

L'obiettivo è quello di fornire indicazioni utili, di semplice comprensione e di pronto utilizzo (da cui l'*indice alfabetico* per argomento, che caratterizza la pubblicazione) per le amministrazioni e gli operatori del settore che si interfacciano con la PA, anche al fine, da un lato, del rispetto dei contenuti essenziali dello "strumento EPC" e, dall'altro lato, della configurazione dello stesso come PPP, includendo dunque nell'operazione una appropriata allocazione dei rischi tra le parti.

Il d.l. 76/2020, convertito con modificazioni dalla l. 120/2020, con l'art. 8, co. 5, let. c-quater), ha infatti disposto l'inserimento dei contratti di rendimento energetico o prestazione energetica (EPC) al co. 2 dell'art. 180 del d.lgs. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici), articolo che disciplina i contratti di partenariato pubblico privato. L'integrazione della norma appare ispirata a favorire una diffusione dell'applicazione di questo strumento contrattuale, con l'obiettivo di facilitare la realizzazione di operazioni di efficientamento energetico da parte della PA, mediante la collaborazione degli operatori privati.

Le disposizioni normative relative al contratto di EPC delineano un quadro estremamente articolato in base al quale questo peculiare strumento contrattuale (atipico) è chiamato a regolare i rapporti tra il beneficiario di un'azione di miglioramento energetico e il fornitore di tale prestazione, in cui l'aspetto centrale è rinvenibile nel fatto che «*gli investimenti (lavori, forniture o servizi) realizzati sono pagati in funzione del livello di miglioramento dell'efficienza energetica stabilito contrattualmente o di altri criteri di prestazione energetica concordati, quali i risparmi finanziari*», come disposto dall'art. 2, co. 2, let. n) del d.lgs. 102/2014.

In particolare, ai fini del presente lavoro, viene considerato l'EPC come strumento utilizzabile da parte del settore pubblico, con il coinvolgimento dei privati, per il miglioramento dell'efficienza energetica, con specifico riferimento alla prestazione energetica, degli immobili della Pubblica Amministrazione.

Sulla base di questi presupposti e con l'ottica di individuare uno strumento di supporto alle amministrazioni e al mercato, il presente *vademecum* è pertanto redatto, ai fini di una corretta implementazione dello strumento *EPC* nell'ambito del PPP, tenendo conto delle specificità della



PPP & CONTRATTI DI PRESTAZIONE ENERGETICA (EPC) DALLA A ALLA Z

materia e della tipologia contrattuale atipica, della complessa normativa stratificatasi nel tempo, nonché delle indicazioni regolatorie e di *soft law* dei vari enti, istituzioni e organismi a vario titolo competenti in materia.

L'efficienza energetica e la riqualificazione energetica degli edifici costituiscono uno degli obiettivi specifici del PNRR per perseguire la transizione ecologica verso la neutralità climatica entro il 2050. Misure dedicate all'efficientamento energetico sono previste, ad esempio, nell'ambito della Missione 2 rivolta alla *"Rivoluzione verde e transizione ecologica"* dove, in particolare, la Componente 3 (M2C3) individua linee di intervento dirette per gli edifici pubblici, oltre a misure per l'edilizia residenziale privata e pubblica e allo sviluppo di sistemi di teleriscaldamento.

Alle linee di intervento e alle risorse stanziare, si aggiunge la possibilità di un utilizzo efficace dello strumento degli EPC da parte di amministrazioni pubbliche consapevoli attraverso il ricorso al PPP, per il perseguimento di quegli obiettivi di efficienza energetica e riduzione delle emissioni climalteranti che costituiscono uno degli assi portanti del piano europeo rivolto al benessere delle generazioni attuali e future.

Oltre alle numerose consultazioni preliminari svolte con amministrazioni pubbliche e soggetti privati, finalizzate a raccogliere utili esperienze, i contenuti del *Vademecum* sono stati oggetto di confronto e condivisione anche con le altre amministrazioni e alcune istituzioni competenti in materia, quali MEF/RGS, MITE, GSE ed ENEA. Si ringraziano tutti i soggetti coinvolti per i contributi al documento.

Il Capo Dipartimento

Prof. Marco Leonardi



A

ALLEGATO N. 8 D.LGS. N. 102/2014

L'Allegato n. 8 al d.lgs. n. 102/2014 riporta gli elementi minimi, di seguito rappresentati, che devono essere presenti¹ nei contratti di rendimento energetico (di seguito anche di prestazione energetica), o nei relativi capitolati speciali, sottoscritti con il settore pubblico:

- 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 dei 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;*

¹ Il contenuto dell'Allegato 8 è di derivazione eurounitaria e riproduce l'elenco degli elementi minimi come individuati dall'Allegato XIII della Direttiva 2012/27/UE, recepita dal d.lgs. 102/2014.



- k) disposizioni che chiariscano 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.*

Gli elementi da *a) a l)* - indicati nell'Allegato 8 - all'interno della documentazione contrattuale si configurano come condizione indispensabile per la qualificazione del contratto come *Energy Performance Contract* nel settore pubblico (cfr. lett. "H").

Sul piano operativo, al fine di un più immediato e preciso riscontro della presenza di tutti gli elementi sopra elencati, risulta di utilità la produzione di una matrice riassuntiva che indichi, per ciascuna lettera, il preciso riferimento all'interno della documentazione contrattuale (Progetto di fattibilità, Bozza di convenzione, Piano economico finanziario, Capitolati, etc.), della tipologia che segue a titolo esemplificativo:

Requisiti Contratto di rendimento energetico	Riferimenti nella documentazione
<i>Elenco requisiti (lettere a-l dell'Allegato n. 8)</i>	<i>Corrispondenti documenti e specifiche</i>
<i>(...)</i>	<i>(...)</i>

La presenza degli elementi di cui all'Allegato n. 8 è rilevante anche ai fini dell'accesso alle misure di incentivazione pubblica, in particolare per il Conto Termico (cfr. lett. "C").²

Il Decreto interministeriale 16 febbraio 2016, che ha aggiornato il precedente Decreto ministeriale 28 dicembre 2012, disciplina l'“*incentivazione della produzione di energia termica da fonti rinnovabili ed interventi di efficienza energetica di piccole dimensioni*” e le

² Ai fini dell'inoltro al GSE dell'istanza per l'accesso al meccanismo, il Decreto 11 gennaio 2017 e s.m.i. definisce: a) soggetto titolare del progetto, il soggetto che sostiene l'investimento per la realizzazione del progetto di efficienza energetica; b) soggetto proponente, il soggetto in possesso dei requisiti di ammissibilità di cui all'art. 5, comma 1 e che presenta al GSE l'istanza per la richiesta di incentivo. Il requisito da rispettare per dimostrare la titolarità del progetto da parte della ESCo è che la ESCo stessa dimostri di aver sostenuto l'investimento, eventualmente nell'ambito di un contratto EPC ma anche attraverso altri accordi contrattuali. I costi sostenuti per la realizzazione dell'intervento di efficienza energetica devono essere esclusivamente ed inequivocabilmente riconducibili a un unico soggetto.



relative procedure applicative, come predisposte dal Gestore dei servizi energetici (GSE): l'accesso ai meccanismi di incentivazione può essere richiesto, ai sensi dell'art. 3, relativamente alla realizzazione di uno o più degli interventi di cui all'art. 4 del medesimo Decreto, direttamente dal futuro beneficiario oppure per il tramite di una ESCo (cfr. let. "E") con cui dovrà essere stipulato un contratto di prestazione energetica. Tale contratto deve rispettare i requisiti minimi sopra citati (i privati possono alternatively optare per un contratto di servizio energia di cui all'Allegato II del d.lgs. 115/2008).

Pertanto, a normativa vigente, nell'ambito della stipulazione di un contratto di rendimento energetico tra una ESCo e l'amministrazione pubblica beneficiaria, l'accesso alle misure di incentivazione di cui al richiamato Decreto interministeriale è subordinato al rispetto delle condizioni minime espresse dall'elenco di cui all'Allegato 8 al d.lgs. 102/2014. Nell'eventualità in cui l'operatore economico intenda ottenere tali incentivi, al fine di procedere in qualità di "soggetto responsabile" delegato a operare nel portale del GSE, dovrà riportare l'importo del finanziamento richiesto nell'apposita documentazione³.

³ In particolare, l'art. 6, co. 7, let. h), del D.M. 16 febbraio 2016 prevede che, ove il soggetto responsabile sia una ESCo, l'accordo contrattuale debba contenere l'indicazione dettagliata delle spese ammissibili sostenute dalla stessa con specifico riferimento alla realizzazione dell'intervento, ripartite per tipologia di spesa in coerenza con l'art. 5, distinguendo l'aliquota IVA applicata e specificando le spese non ammissibili, quali: i servizi erogati, l'utile d'impresa ed eventuali altre spese. Nel caso di interventi per i quali il soggetto ammesso sia una pubblica amministrazione può ritenersi opportuno e ragionevole che venga sottoscritto un unico contratto di prestazione energetica che, sebbene sia riferito a più edifici, preveda un obiettivo energetico basato sul raggiungimento di un risparmio garantito unico e complessivo per tutti gli edifici, e non per ciascuno. Tale approccio, tuttavia, affinché si possa ritenere idoneo per le disposizioni del Conto Termico, deve prevedere una serie di garanzie (oltre a quelle generalmente richieste): i) dal contratto o dai suoi allegati deve essere possibile desumere con chiarezza il risparmio di energia atteso dall'edificio oggetto dell'intervento per il quale si richiede l'erogazione dell'incentivo, sebbene tale risparmio non costituisca il fondamento su cui si basa il contratto a prestazione garantita; ii) il contratto o suoi allegati devono contenere, almeno per gli interventi per i quali si richiede l'incentivo, una indicazione quantitativa della suddivisione delle spese ammissibili e non ammissibili. Il valore delle spese ammissibili indicato sul contratto dovrà essere in linea con quello riportato sul Portaltermico; iii) dal momento che il risparmio è garantito su base complessiva, è presumibile che venga erogato un canone fondato sul raggiungimento di un unico macro-risultato. Ne deriva che il saldo fra spese totali e entrate totali (comprese dell'apporto del Conto Termico) al fine di poter determinare l'utile (cioè le disposizioni dell'art. 6 co. 7 let. h), deve essere reso disponibile come somma algebrica di tutti gli addendi derivanti da tutti gli edifici. Pertanto deve essere disponibile l'entrata dal canone complessivo e, per tutti gli edifici, il valore delle spese che si vanno a sostenere e il valore degli incentivi (es: Conto Termico) utili ad alleggerire le spese per la realizzazione degli interventi.



B ASELINE

La determinazione della *Baseline* energetica, relativa alle condizioni di riferimento del progetto, è uno degli aspetti più rilevanti per la corretta programmazione, definizione ed esecuzione dei progetti di EPC. Una *Baseline* adeguata e certa rappresenta, infatti, un elemento strategico (qualificante e dirimente) per il regolare funzionamento dell'intera struttura contrattuale, la corretta quantificazione delle *performance* energetiche e l'effettiva congruità del canone erogato.

Peraltro, la sua configurazione si rileva non di rado problematica, per lo più a causa dell'assenza di dati, di dati incompleti o di metodologie distorte di aggregazione dei dati medesimi.

Ai fini di una corretta definizione della *Baseline* energetica, tenuto conto anche delle indicazioni del Protocollo internazionale di misura e verifica delle performance energetiche (*International Performance Measurement and Verification Protocol – IPMVP*) - che rappresenta uno degli *standard* internazionali di riferimento per la verifica e la quantificazione dei risultati dei progetti di efficienza energetica e, più in generale, delle *performance* energetiche -, occorre avere a disposizione i consumi storici e i relativi parametri di riferimento per l'applicazione dei fattori di aggiustamento (es. gradi giorno, volumetrie lorde riscaldate, ore di comfort).

In linea generale, la *Baseline* dovrebbe essere strutturata mediante un apposito *audit* energetico delle strutture; i risparmi ottenuti possono essere misurati indirettamente come differenza tra i consumi prima e dopo l'attuazione delle misure di efficienza energetica e di energia rinnovabile. La *Baseline* diventa, pertanto, il *benchmark* utilizzato per confrontare e identificare i risparmi conseguiti nell'ambito degli interventi di efficientamento.

La *Baseline* è calcolata sulla base dei consumi storici. I passi da seguire per la sua definizione e la determinazione del modello di calcolo⁴ per la simulazione degli effetti degli interventi di risparmio sono di seguito rappresentati, a mero titolo esemplificativo e non esaustivo:

- raccolta di informazioni, per il tramite del personale tecnico dell'Amministrazione, circa il parco immobiliare e le esigenze per la sua conduzione ed eventuale perimetrazione dell'ambito di intervento;
- raccolta della documentazione tecnica e gestionale relativa agli edifici oggetto di intervento, che include: (i) i documenti tecnici esistenti in merito a geometria e dimensione dell'edificio, elementi tecnologici e impianti (planimetrie, disegni tecnici, schemi di impianto, abaco strutture, abaco infissi, abaco ponti termici, documentazione relativa ad eventuali interventi di manutenzione/ristrutturazione precedentemente eseguiti), (ii) la documentazione fotografica, (iii) la certificazione energetica dell'edificio, ove disponibile, nonché (iv) la relazione tecnica sui requisiti minimi di prestazione energetica dell'edificio, ove disponibile;
- sopralluoghi in campo e analisi dei fattori che influenzano i consumi: visita dei luoghi oggetto del progetto, rilievo dei dati tecnici (funzionali e manutentivi), analisi delle condizioni al contorno, dei parametri di utilizzo e delle modalità con le quali sono condotti gli edifici e gli impianti;
- costruzione dell'inventario energetico e del modello di calcolo: sulla base delle informazioni acquisite e raccolte viene redatto un modello del sistema edificio/impianto, allo scopo di disporre di uno strumento di simulazione per la valutazione degli interventi di miglioramento dei consumi;
- calcolo degli indicatori di prestazione: valutazione degli indici di consumo attraverso il confronto con *benchmark* di riferimento;
- individuazione degli interventi di efficientamento: analisi delle possibili soluzioni tecniche e gestionali per la riduzione dei consumi. Valutazione dei parametri tecnico-economici degli interventi.

⁴ Si tratta di un modello generalmente configurato come modello di regressione, dove il consumo energetico è la variabile indipendente, il quale deve essere utilizzato anche in fase di monitoraggio. In proposito si richiama la norma UNI CEI EN 16247 che specifica, tra l'altro, i principi per la progettazione e l'implementazione del piano di misurazione e monitoraggio energetico.



A seguito della raccolta della documentazione tecnica, occorre verificare la rispondenza dei dati raccolti e integrare quelli mancanti attraverso rilievi e interviste agli occupanti degli edifici.

Dopo aver individuato i vettori energetici utilizzati occorre inoltre acquisire i dati dei consumi reali (detti anche consumi effettivi), tramite bollette energetiche e/o letture, per la ricostruzione dell'andamento dei consumi termici ed elettrici di almeno tre-cinque anni (auspicabilmente, con ripartizione mensile). In particolare:

- per l'energia termica, tipo di combustibile, potere calorifico del combustibile, consumo (unità di misura del combustibile e/o kWh), spesa (Euro/anno);
- per l'energia elettrica, consumo annuo (kWh) e tariffa (Euro/kWh);
- dati energia prodotta (kWh) da impianti a fonti energetiche rinnovabili, ove disponibili;
- dati di consumo di acqua.

In talune circostanze potrebbero rendersi necessarie misure in sito per valutare aspetti non riscontrabili nella documentazione disponibile (es. trasmittanza termica dei pacchetti murari) con l'utilizzo, ad esempio, di una termo-camera e/o di un termo-flussimetro.

Ulteriore elemento di rilievo è la *Baseline Energetica Monetaria*, ottenuta utilizzando i prezzi di riferimento dei singoli vettori determinati sulla base dell'analisi delle fatture storiche, ovvero la somma del costo storico normalizzato associato ai consumi di energia e dei costi di manutenzione.

La *Baseline* è senz'altro funzionale anche alla definizione del Risparmio Energetico Effettivo e del Risparmio Energetico Minimo Garantito (cfr. lett. "R").

Sulla scorta delle informazioni e indagini sopra descritte è indispensabile che venga eseguita, già in fase di progetto di fattibilità tecnico-economica, una diagnosi energetica specifica dell'opera in progetto.

La diagnosi energetica⁵ prevede la simulazione del sistema edificio-impianto attraverso la creazione di un modello energetico specifico per l'opera in progetto, al fine di valutare le reali opportunità di risparmio e raggiungere un livello di conoscenza e consapevolezza tali

⁵ Si vedano in proposito anche le *"Linee guida per la diagnosi energetica degli edifici pubblici"* (progetto ES-PA, Energia e Sostenibilità per la Pubblica Amministrazione, <https://www.espa.enea.it/>).



da poter scegliere gli interventi di riqualificazione più efficienti e idonei per ogni opera, connessi alle specifiche necessità dell'utenza, avente come dati in ingresso i dati climatici, i profili di utilizzo e le caratteristiche dell'edificio, non standard ma reali.

L'obiettivo della diagnosi è, dunque, di ottenere una stima realistica dei consumi energetici dell'edificio, al fine di individuare le criticità e proporre gli interventi di efficientamento energetico più idonei.



C ONTO TERMICO & C ERTIFICATI BIANCHI

Il **Conto Termico** è un meccanismo di incentivazione rivolto agli interventi di piccole dimensioni per l'incremento dell'efficienza energetica degli edifici e per la produzione di energia termica da fonti rinnovabili; è regolato dal D.M. 16 febbraio 2016, emanato dal Ministro dello Sviluppo Economico di concerto con il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e con il Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali.

Le Pubbliche Amministrazioni⁶ possono richiedere gli incentivi del Conto Termico direttamente o attraverso l'intervento di una ESCo (cfr. lett. "E"), mediante la stipula di un contratto di prestazione energetica (d.lgs. 102/2014)⁷. L'Esco deve essere in possesso della

⁶ Ai sensi del D.M. 16 febbraio 2016, tra le Pubbliche Amministrazioni in tale ambito devono ritenersi incluse le Amministrazioni dello Stato, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e loro consorzi e associazioni, gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende di Stato, le istituzioni universitarie, gli enti pubblici proprietari o gestori di patrimonio di edilizia residenziale pubblica, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le Amministrazioni, aziende ed enti del Servizio sanitario nazionale, gli ex Istituti Autonomi Case Popolari, le società cooperative sociali iscritte nei rispettivi albi regionali, le cooperative di abitanti iscritte all'Albo nazionale delle società cooperative edilizie di abitazione e dei loro consorzi costituiti presso il Ministero dello Sviluppo Economico.

⁷ Il contratto, affinché possa essere ritenuto conforme ai fini dell'accesso all'incentivo, oltre a rispettare i requisiti previsti dall'allegato 8 del d.lgs. 102/2014, ai sensi dell'art. 4 co. 3, deve anche risultare efficace almeno fino a 5 anni dopo la data del pagamento dell'ultima rata degli incentivi. Sul punto, si precisa che la legge 58/2019 (di seguito: Decreto Crescita) prevede all'art. 10, co. 3-bis, che *"qualora gli interventi incentivati siano stati eseguiti su impianti di amministrazioni pubbliche, queste, nel caso di scadenza del contratto di gestione nell'arco dei cinque anni successivi all'ottenimento degli stessi incentivi, assicurino il mantenimento dei requisiti mediante clausole contrattuali da inserire nelle condizioni di assegnazione del nuovo contratto"*. Pertanto, nei casi in cui il Soggetto Responsabile sia una ESCo, che operi per conto della PA in ragione della stipula di un contratto EPC, saranno ritenuti ammissibili eventuali contratti con efficacia inferiore ai 5 anni successivi al pagamento dell'ultima rata dell'incentivo. In tale fattispecie, il mantenimento dei requisiti che hanno consentito l'ammissione dell'intervento all'incentivo, durante il periodo di incentivazione e nei 5 anni



certificazione, in corso di validità, secondo la norma UNI CEI 11352 (cfr. lett. “N”). L’incentivo è erogato al soggetto che sostiene il costo degli interventi oggetto di incentivazione.

Il Conto Termico⁸ può incentivare interventi di incremento dell’efficienza energetica in edifici esistenti dotati di impianto di climatizzazione o in parti di essi, quali ad esempio:

- isolamento termico dell’involucro edilizio;
- sostituzione di pannelli vetrati e infissi;
- sostituzione di impianti di climatizzazione invernale esistenti con impianti utilizzando generatori di calore a condensazione;
- installazione di sistemi di schermatura e/o ombreggiamento di pannelli vetrati;
- sostituzione di sistemi per l’illuminazione d’interni e delle pertinenze esterne degli edifici esistenti con sistemi efficienti di illuminazione;
- installazione di tecnologie di gestione e controllo automatico (*building automation*) degli impianti termici ed elettrici degli edifici, ivi compresa l’installazione di sistemi di termoregolazione e contabilizzazione del calore;
- trasformazione degli edifici esistenti in “edifici a energia quasi zero” (nZEB – cfr. lett. “Z”);

Il Conto Termico può inoltre incentivare interventi per produzione di energia termica da fonti rinnovabili e per sistemi ad alta efficienza, quali:

- installazione di impianti solari termici per la produzione di acqua calda sanitaria e/o ad integrazione dell’impianto di climatizzazione invernale, anche abbinati a sistemi di *solar cooling*, per la produzione di energia termica per processi produttivi o immissione in reti di teleriscaldamento e teleraffreddamento;

successivi, ai sensi dell’art. 4, co. 3, del Decreto, deve essere garantito tramite la determina o un altro atto amministrativo della PA in cui l’ente si impegna all’adempimento delle disposizioni previste dall’art. 10, co. 3-*bis*, del Decreto Crescita.

⁸ L’art. 7, co. 6, d.lgs. 102/2014 dispone che, ai fini dell’accesso all’incentivo di cui al conto termico, sono considerati contratti di rendimento energetico solo quelli che presentano gli elementi minimi elencati nell’Allegato 8 del medesimo decreto legislativo.



- sostituzione di scaldacqua elettrici con scaldacqua a pompa di calore;
- sostituzione di impianti di climatizzazione invernale esistenti con:
 - o sistemi ibridi a pompa di calore;
 - o impianti di climatizzazione invernale, anche combinati per la produzione di acqua calda sanitaria, dotati di pompe di calore, elettriche o a gas, utilizzando energia aerotermica, geotermica o idrotermica;
- sostituzione di impianti di climatizzazione invernale esistenti o di riscaldamento delle serre e dei fabbricati rurali esistenti con impianti di climatizzazione invernale dotati di generatore di calore alimentato da biomassa.

Il Gestore dei Servizi Energetici S.p.A. (GSE) è il soggetto responsabile della gestione e dell'erogazione degli incentivi, a cui presentare domanda per l'accesso al Conto Termico, secondo le apposite procedure e le specifiche regole applicative stabilite dallo stesso GSE.

L'ammontare degli incentivi non può eccedere il 65% delle spese ammissibili: le diverse tipologie di intervento presentano specifici costi unitari ammissibili ai fini degli incentivi, specifiche percentuali di spesa riconoscibile (che variano tra il 40% e il 65%) e specifici valori massimi di incentivo erogabile, secondo quanto stabilito in particolare dall'Allegato II del D.M. 16 febbraio 2016.

Per gli interventi su edifici pubblici adibiti a uso scolastico e su edifici di strutture ospedaliere del Servizio Sanitario Nazionale, l'incentivo può arrivare fino al 100% delle spese ammissibili, secondo quanto stabilito dall'art. 48-ter del d.l. 14 agosto 2020, n. 104 e s.m.i..

Le spese per l'esecuzione della diagnosi energetica e la redazione dell'attestato di prestazione energetica sostenute dalle PP.AA. o dalla ESCo, ad esclusione delle cooperative di abitanti e delle cooperative sociali, sono incentivate nella misura del 100% e non concorrono alla determinazione dell'incentivo complessivo nei limiti del valore massimo erogabile.

Gli incentivi sono erogati in rate annuali costanti per 2 o 5 anni a seconda della tipologia di intervento e della sua dimensione, indicati nella Tabella A del D.M. 16 febbraio 2016. Nel caso in cui l'ammontare totale degli incentivi non sia superiore a 5.000 euro, il GSE eroga l'incentivo in un'unica rata.

In linea generale il Conto Termico non è cumulabile con altri incentivi statali, fatti salvi i fondi di garanzia, i fondi di rotazione e i contributi in conto interesse. Per gli edifici di proprietà della PA e da essa utilizzati - ad esclusione delle cooperative di abitanti e delle cooperative sociali -, gli incentivi del Conto Termico sono cumulabili con incentivi in conto capitale, anche



statali, nei limiti di un finanziamento complessivo massimo pari al 100% delle spese ammissibili.

La richiesta di incentivo in Conto Termico deve essere presentata al GSE attraverso il Portaltermico (portale *web* dedicato). La richiesta può essere presentata ad intervento concluso con procedura di “accesso diretto” all’incentivo oppure in maniera preventiva, prima dell’inizio dei lavori o a lavori in corso, con la procedura di “prenotazione” dell’incentivo⁹.

Da ultimo, si segnala la recente pubblicazione (febbraio 2022) da parte del GSE delle nuove “Regole applicative del D.M. 16 febbraio 2016”¹⁰.

I Certificati Bianchi, o Titoli di Efficienza Energetica, sono un meccanismo di incentivazione degli interventi di efficienza energetica in diversi settori, regolato dai D.M. 11 gennaio

⁹ Nel caso in cui il Soggetto Responsabile sia una Pubblica Amministrazione, l’incentivo è erogato: i) nel caso di accesso diretto ovvero a valle della conclusione dei lavori, in un’unica rata; ii) nel caso di accesso a prenotazione ovvero a monte dell’effettuazione degli interventi di efficientamento energetico, in una rata di acconto e una di saldo. La rata di acconto viene erogata entro 60 giorni dalla sottoscrizione della scheda-contratto a prenotazione, per un ammontare pari ai due quinti dell’incentivo per interventi per i quali sia prevista l’erogazione in 5 anni, ovvero pari al 50% nel caso in cui la durata prevista dell’incentivo sia pari a 2 anni (D.M. 16.02.16, art.7 – Tabella A).

¹⁰ In queste si è tenuto a chiarire che, qualora la ESCo acquisisca la qualifica di Soggetto Responsabile, in relazione all’art. 3, co. 2, del Decreto, possono presentare al GSE la richiesta di concessione dell’incentivo: i) la società mandataria, nei casi di Associazioni temporanee di impresa (ATI) o di raggruppamenti temporanei di impresa (RTI), purché in possesso della certificazione, in corso di validità, secondo la norma UNI CEI 11352, ed alla quale sia stato conferito, con un unico atto, un mandato collettivo speciale con rappresentanza, per operare in nome e per conto dei mandanti, per le finalità di cui al Decreto e per la stipula del contratto di prestazione energetica di cui al decreto legislativo 102/2014; ii) il consorzio stabile, nei casi di consorzi stabili di cui all’art. 45, co. 2, lettera c), e all’art. 46, co. 1, lettera f) del d.lgs. 50/2016, laddove la consorziata che operi nella gestione del contratto di prestazione energetica di cui al decreto legislativo 102/2014 sia in possesso della certificazione, in corso di validità, secondo la norma UNI CEI 11352; iii) la società di progetto di cui all’art. 184 d.lgs. 50/2016 che sottoscrive il contratto di prestazione energetica di cui al decreto legislativo 102/2014, laddove l’impresa che l’ha costituita sia aggiudicataria della gara di affidamento con la pubblica amministrazione e sia in possesso della certificazione, in corso di validità, secondo la norma UNI CEI 11352. Cfr. https://www.gse.it/documenti_site/Documenti%20GSE/Servizi%20per%20te/CONTO%20TERMICO/REGOLE%20APPLICATIVE/REGOLE_APPLICATIVE_CT.pdf.



2017, D.M. 10 maggio 2018 e D.M. 21 maggio 2021 del Ministro dello Sviluppo Economico, di concerto con il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

I Certificati Bianchi attestano il risparmio negli usi finali di energia legati a progetti e interventi di efficienza energetica, pari a una Tonnellata Equivalente di Petrolio (TEP) per ogni Certificato. I Certificati Bianchi sono riconosciuti dal GSE ed emessi dal Gestore dei Mercati Energetici (GME) sui conti dei soggetti ammessi al meccanismo di incentivazione, che sono inseriti in un apposito Registro Elettronico dei Titoli di Efficienza Energetica.

Per quanto attiene alle metodologie di valutazione dei risparmi, secondo il D.M. 11 gennaio 2017, le medesime possono riassumersi nelle seguenti:

- **metodo a consuntivo:** consente di quantificare il risparmio aggiuntivo conseguibile mediante il progetto di efficienza energetica realizzato da un soggetto titolare su uno o più stabilimenti, edifici o siti comunque denominati in conformità ad un programma di misura predisposto secondo quanto previsto dal punto 1 dell'Allegato 1 al D.M. 11 gennaio 2017 e s.m.i.

Il metodo di valutazione a consuntivo quantifica il risparmio energetico aggiuntivo conseguito attraverso la realizzazione del progetto a consuntivo ("PC") tramite una misurazione puntuale delle grandezze caratteristiche, sia nella configurazione *ex ante*, sia in quella *ex post*. Ai fini dell'accesso al meccanismo, i PC devono aver generato una quota di risparmio aggiuntivo non inferiore a 10 TEP nel corso dei primi 12 mesi del periodo di monitoraggio.

Sulla base della misurazione effettuata in conformità al programma di misura relativo al PC, predisposto secondo le disposizioni dell'Allegato 1 sopra citato e approvato dal GSE, sono certificati i risparmi di energia primaria tramite la richiesta di verifica e di certificazione a consuntivo ("RC") dei risparmi conseguiti dal progetto che il soggetto proponente trasmette al GSE, unitamente alla documentazione comprovante i risultati ottenuti;

- **metodo standardizzato:** quantifica il risparmio energetico aggiuntivo conseguito attraverso la realizzazione del progetto standardizzato ("PS"), rendicontato sulla base di un algoritmo di calcolo e della misura diretta di un idoneo campione rappresentativo dei parametri di funzionamento che caratterizzano il progetto, sia nella configurazione di *baseline*, sia in quella *post* intervento, in conformità a un progetto e a un programma di misura approvato dal GSE, secondo quanto previsto dal punto 2 dell'Allegato 1 al D.M. 11 gennaio 2017 e s.m.i.



Ai fini dell'ammissibilità preliminare al metodo di valutazione dei risparmi con il metodo standardizzato, è necessario dimostrare:

- a) la replicabilità degli interventi che compongono il progetto PS in contesti simili;
- b) la non convenienza economica del costo relativo all'installazione e alla gestione dei misuratori dedicati ai singoli interventi, a fronte del valore economico indicativo dei Certificati Bianchi ottenibili dalla realizzazione del progetto, ovvero la difficoltà operativa relativa all'installazione dei misuratori dedicati ai singoli interventi per misurare i consumi e le variabili operative.

L'algoritmo per il calcolo dei risparmi approvato è applicato estendendo le risultanze delle misurazioni effettuate sul campione rappresentativo, verificato in sede di presentazione dell'istanza, all'insieme degli interventi realizzati nell'ambito del progetto. Ai fini dell'accesso al meccanismo, il PS deve aver generato una quota di risparmio addizionale non inferiore a 5 TEP nel corso dei primi 12 mesi del periodo di monitoraggio, fatto salvo quanto diversamente indicato nelle tipologie di progetto PS approvate. Sulla base delle misurazioni effettuate sul campione rappresentativo, in conformità al programma di misura predisposto e approvato dal GSE secondo le disposizioni dell'Allegato 1 citato, sono certificati i risparmi di energia primaria tramite la richiesta di verifica e di certificazione standardizzata dei risparmi (RS) conseguiti dal progetto che il soggetto proponente trasmette al GSE, unitamente alla documentazione comprovante i risultati ottenuti.

Viene riconosciuto un titolo di efficienza energetica, o Certificato Bianco, per ogni tonnellata equivalente di petrolio (TEP) addizionale risparmiata a seguito di interventi per l'incremento dell'efficienza energetica negli usi finali. Ai fini dei Titoli di Efficienza Energetica (TEE) sono considerati solo i risparmi addizionali, ovvero sia quei risparmi calcolati con riferimento a un consumo di *baseline*, definito come il consumo di energia primaria del sistema tecnologico assunto come punto di riferimento.

In caso di sostituzione e di efficientamento energetico integrato, il consumo di *baseline* è pari al valore del consumo antecedente alla realizzazione del progetto di efficienza energetica.

Nel caso di nuovi impianti, edifici o siti comunque denominati per i quali non esistono valori di consumi energetici antecedenti all'intervento ovvero nei casi previsti dal punto 1.3 dell'Allegato 1 al D.M. 21 maggio 2021, il consumo di *baseline* è pari al consumo di



riferimento, ossia pari al consumo che, in base al progetto proposto, è attribuibile all'intervento realizzato con sistemi o con tecnologie che, alla data di presentazione del progetto, costituiscono l'offerta standard di mercato in termini tecnologici e/o lo standard minimo fissato dalla normativa.

I Certificati Bianchi sono titoli negoziabili il cui valore economico è determinato dalla contrattazione sul Mercato dei Titoli di Efficienza Energetica.

Si tratta di un meccanismo che prevede la determinazione di obiettivi da raggiungere¹¹ – annualmente crescenti – per alcuni soggetti obbligati, lasciando agli stessi la possibilità di realizzare direttamente gli interventi necessari a tal fine o di acquistare certificati che comprovino il conseguimento dei medesimi risultati da parte di altri soggetti, definiti volontari.

I soggetti pubblici possono presentare progetti e realizzare interventi di efficienza energetica, che consentono di accedere ai Certificati Bianchi, direttamente purché, per tutta la durata della vita utile dell'intervento presentato, abbiano nominato un esperto in gestione dell'energia certificato UNI CEI 11339, o siano in possesso di un sistema di gestione dell'energia certificato ISO 50001. I medesimi soggetti pubblici possono altresì avvalersi di ESCo o Società concessionarie di servizi di distribuzione dell'energia in possesso della certificazione UNI CEI 11352.

Nel caso in cui il soggetto titolare del progetto di efficienza energetica - che sostiene l'investimento per la sua realizzazione - e il soggetto proponente con i requisiti di ammissibilità per la richiesta degli incentivi non coincidano, i Certificati Bianchi sono riconosciuti dal GSE al soggetto titolare del progetto mediante stipula di un contratto; nell'ambito di tale contratto, il soggetto titolare può espressamente chiedere il riconoscimento dei Certificati Bianchi direttamente e univocamente in capo al soggetto proponente, in qualità di soggetto delegato e nei limiti della delega.

L'elenco non esaustivo dei progetti di efficienza energetica ammissibili, distinti per tipologia di intervento e forma di energia risparmiata e con l'indicazione dei valori di vita utile ai fini del riconoscimento dei Certificati Bianchi, è indicato dalla Tabella 1 dell'Allegato 2 del D.M. 11 gennaio 2017 (da ultimo modificata dal D.M. 21 maggio 2021), che individua in

¹¹ Si segnala il recente decreto del Ministero della Transizione Ecologica del 21 maggio 2021, che ha determinato, per quanto concerne i Certificati Bianchi, gli obiettivi quantitativi nazionali di risparmio energetico perseguiti dalle imprese di distribuzione dell'energia elettrica e del gas per gli anni 2021-2024, in ottemperanza alle direttive impartite dal d.lgs. 102/2014.



particolare diverse tipologie d'intervento per il settore industriale, per il settore reti, servizi e trasporti e per il settore civile e diverse misure comportamentali.¹²

¹² SETTORE INDUSTRIALE: Impianti di produzione di energia termica; Sistemi per il trattamento degli effluenti gassosi; Installazione di componenti per il recupero di calore, qualora non tecnicamente possibile nella situazione ex ante, anche a servizio di reti di teleriscaldamento e/o teleraffrescamento; Altri sistemi di recupero del calore; Sistemi di ricompressione meccanica del vapore; Essiccatori; Bruciatori rigenerativi; Motori elettrici, anche accompagnati dall'installazione o sostituzione dei relativi inverter; Forni di cottura; Forni di fusione; Forni di pre-riscaldamento; Impianti per la climatizzazione degli ambienti in ambito industriale con sistemi radianti ad alta temperatura; Impianti di produzione dell'aria compressa; Sistemi di power quality; Gruppi frigo e pompe di calore, centrali frigorifere, ivi compresi gli impianti di surgelazione e refrigerazione; Sistemi per l'illuminazione; Recupero energetico nei sistemi di rigassificazione del GNL; Impianti a Ciclo Rankine Organico (ORC) in assetto non cogenerativo e non alimentati da calore prodotto da impianti di produzione di energia elettrica; Sistemi di preriscaldamento del rottame di vetro; Forni di trattamento termico; Forni di lavorazioni secondarie; Dispositivi per la preparazione impasti nel settore cartario; Macchina continua; Casse aspiranti, sistemi del vuoto, cassa a vapore in macchine continue; Cilindri essiccatori in macchine continue; Tele di formazione per produzione di carta; Cappe in seccheria; Termocompressori; Presse ad eccezione di presse idrauliche per stampaggio di materie plastiche; Estrusori di materie plastiche; Sistemi di termoformatura per stampaggio di materie plastiche; Ottimizzazione della distribuzione del profilo di velocità dell'aria e bruciatori ad alta velocità di fiamma in atomizzatori; Abbattitore a barbotina; Sistemi di controllo e regolazione della portata del gas metano e dell'aria calda interna in essiccatori ceramici; Bruciatori auto recuperativi in forni ceramici e ottimizzazione fluidodinamica della geometria interna; Sistemi di preriscaldamento dell'aria comburente dei forni ceramici tramite il recupero di calore dai fumi dei forni stessi; Sistema di distribuzione e diffusione del calore per climatizzazione e recupero di calore dal camino di raffreddamento finale dei forni ceramici; Economizzatori sulla linea fumi di impianti di produzione di energia termica; Sistemi di pompaggio, anche accompagnati dall'installazione o sostituzione dei relativi inverter; Addolcitori e impianti a osmosi inversa rispettivamente per impianti termici con potenza al focolare inferiore a 100 kWt e a 2000 kWt; Degassatori pressurizzati per impianti a vapore con pressioni inferiori 10 bar e potenza al focolare inferiore 5000 kW; Evapo-concentratori sottovuoto; Recupero di energia elettrica dalla decompressione del gas naturale; Efficientamento processo di vulcanizzazione pneumatici tramite azoto; Filatoi tessili; Dispositivi per produzione di bottiglie PET; Dispositivi per la fase di allestimento foglio: bobinatrici; Linea di produzione della fibra ottica; Macchine di imballaggio; Ottimizzazione energetica processo compressione del gas naturale; Pressofusione dell'alluminio; Impianto di polimerizzazione; Bruciatori auto recuperativi in caso di non fattibilità della situazione ex ante dell'installazione di bruciatori rigenerativi; Realizzazione e riqualificazione profonda di edifici; Isolamento termico di superfici disperdenti opache degli edifici; Interventi di riduzione del consumo idrico con riduzione del consumo energetico nei propri sistemi di pompaggio, ivi compreso il riciclo; Linee collaggio per la produzione di candele; Altri sistemi di free-cooling; Saldatrici elettriche per sistemi di laminazione; Ricottori per la fabbricazione di tubi e condotti saldati; Sostituzione di turbomacchine con macchine ad alimentazione elettrica; Impianto di elettrolisi; Macchine



Non sono ammessi al sistema dei Certificati Bianchi i progetti di efficienza energetica predisposti per l'adeguamento a vincoli normativi o a prescrizioni di natura amministrativa, fatto salvo il caso in cui le soluzioni progettuali adottate siano energeticamente più efficienti rispetto a quelle individuate da tali vincoli o prescrizioni e generino quindi risparmi addizionali.

Possono essere ammessi al meccanismo di incentivazione dei Certificati Bianchi progetti di efficienza energetica non ancora realizzati, in grado di generare risparmi energetici addizionali ovvero sia i consumi energetici inferiori rispetto ai consumi antecedenti alla realizzazione di interventi o rispetto a consumi di riferimento nel caso di nuovi interventi.

formatrici; Recupero di correnti di processo negli impianti di produzione di gas tecnici. SETTORE RETI, SERVIZI E TRASPORTI: Posa reti di teleriscaldamento e/o teleraffrescamento; Impianti di produzione di energia termica o frigorifera a servizio di reti di teleriscaldamento e/o teleraffrescamento; Componenti per il recupero di calore a servizio di reti di teleriscaldamento e/o teleraffrescamento; Allaccio di nuove utenze a reti di teleriscaldamento e/o teleraffrescamento efficienti; Acquisto flotte di mezzi di trasporto a trazione elettrica, gas naturale, GNL, GPL, ibride o a idrogeno; Efficientamento energetico di mezzi di trasporto alimentati a combustibili fossili; Efficientamento reti elettriche, del gas e idriche; Motori elettrici, anche accompagnati dall'installazione o sostituzione dei relativi inverter; CED; Stazioni radio base e di rete fissa; Sistemi per l'illuminazione pubblica; Sistemi di *power quality*; Sistemi a bolle fini per impianti di depurazione; Impianti di produzione dell'aria compressa; Acquisto flotte di mezzi di trasporto non a trazione elettrica e alimentati da uno o più combustibili anche diversi da gas naturale, GNL, GPL o idrogeno; Altri sistemi di free-cooling; Membrane a ultrafiltrazione per impianti di depurazione. SETTORE CIVILE (Residenziale, terziario) e agricolo: Gruppi frigo e pompe di calore, centrali frigorifere, per la climatizzazione degli ambienti e/o surgelazione; Isolamento termico di superfici disperdenti opache degli edifici; Realizzazione e riqualificazione profonda di edifici e serre; Sistemi per l'illuminazione privata; Economizzatori sulla linea fumi di impianti di produzione di energia termica; Sistemi di *power quality*; Sistemi di pompaggio, anche accompagnati dall'installazione o sostituzione dei relativi inverter; Unità di trattamento aria e sistemi di ventilazione meccanica; Interventi di riduzione del consumo idrico con riduzione del consumo energetico nei propri sistemi di pompaggio, ivi compreso il ricircolo; Motori elettrici, anche accompagnati dall'installazione o sostituzione dei relativi inverter; Altri sistemi di free-cooling. MISURE COMPORTAMENTALI: Adozione di sistemi di segnalazione e gestione efficienti; Adozione di sistemi di analisi dati sui consumi di singoli impianti, utenze e veicoli; Adozione di iniziative finalizzate all'utilizzo di veicoli a basse emissioni; Adozione di iniziative di shift modale nei trasporti; Adozione di iniziative di riduzione del fabbisogno di mobilità; Riduzione della velocità di mezzi di trasporto a parità di servizio reso; Variazione delle materie in ingresso nel processo produttivo, compreso l'utilizzo di materiale di scarto della lavorazione, a parità di prodotto finito o semilavorato.



L'emissione dei Certificati Bianchi, per i progetti approvati dal GSE, avviene dopo un periodo di monitoraggio dei risparmi energetici conseguiti, che devono essere certificati dal GSE stesso.

L'art. 10, co. 1 del D.M. 11 gennaio 2017 e s.m.i. dispone che i Certificati Bianchi emessi per i progetti presentati dopo l'entrata in vigore del medesimo D.M. 11 gennaio 2017 e s.m.i. non sono cumulabili con altri incentivi, comunque denominati, a carico delle tariffe dell'energia elettrica e del gas e con altri incentivi statali, destinati ai medesimi progetti, fatto salvo, nel rispetto delle rispettive norme operative e nei limiti previsti e consentiti dalla normativa europea, l'accesso a: fondi di garanzia e fondi di rotazione; contributi in conto interesse; detassazione del reddito d'impresa e, a decorrere dal 1° gennaio 2020, i crediti di imposta riguardante l'acquisto di macchinari e attrezzature. In tal caso il numero di Certificati Bianchi spettanti ai sensi del Decreto e s.m.i. è ridotto del 50%.



D

DEFINIZIONE DELLE PENALI E DECURTAZIONE DEL CANONE

Ai sensi della lettera l) dell'Allegato 8 del d.lgs. n. 102/2014 (cfr. lett. "A"), tra gli elementi minimi che devono figurare nei contratti di rendimento energetico rientrano le informazioni dettagliate sugli obblighi di ciascuna delle parti contraenti e le conseguenti sanzioni in caso di inadempienza, tra cui le penali.

In linea generale, le penali sono sanzioni di carattere economico contrattualmente pattuite a carico della parte inadempiente rispetto agli obblighi contrattuali.

Si tratta di specifiche pattuizioni negoziali, con funzione sia di coercizione all'adempimento, sia di predeterminazione della misura del risarcimento in caso di inadempimento, sia ovviamente incentivante.

L'applicazione delle penali è compatibile con la permanenza del rapporto contrattuale, non determinandone la risoluzione; il tutto, salvo il superamento di limiti parametrati al valore complessivo del contratto (es.: art. 113-*bis* del d.lgs. 50/2016 che stabilisce il limite massimo del 10 % dell'ammontare netto contrattuale) o l'ipotesi di inadempimenti cui è connessa la risoluzione espressa del contratto stesso (clausola risolutiva espressa ex art. 1456 c.c.).

Tra le fattispecie che possono determinare penali nei contratti EPC, a titolo esemplificativo e non esaustivo, ritroviamo:

- giorni di ritardo, in caso di dilazione nell'ultimazione dei lavori di progettazione, di costruzione e di riqualificazione energetica; ore di ritardo, in caso di mancato intervento dalla chiamata nel periodo di funzionamento degli impianti entro il tempo stabilito;
- giorni di sforamento delle temperature, inferiori a quelle nel contratto, pari ad una quota prefissata del canone relativa ai consumi di combustibile;
- difetti di adempimento nella gestione dei servizi, qualora le prestazioni di gestione rese dall'operatore economico si discostino dai relativi indicatori di *performance* (KPI);
- superamento delle tempistiche indicate dal cronoprogramma per gli interventi e per l'erogazione dei servizi;



- sospensione/interruzione dei lavori e dei servizi per fatto imputabile all'operatore economico;
- mancata tempestiva comunicazione di inconvenienti o fatti comportanti un ritardo/sospensione/interruzione o modifica delle condizioni della concessione;
- mancato raggiungimento della soglia attesa di risparmio energetico garantito, all'esito delle verifiche annuali;
- mancata riconsegna degli edifici alla conclusione del contratto, trascorso un determinato periodo di tempo dalla messa in mora.

La possibile decurtazione dei pagamenti per effetto dell'applicazione di penali comporta l'allocatione in capo al privato del c.d. rischio *performance* ed è diretta conseguenza del costante monitoraggio che deve attuare la P.A.

Ciò posto, e ferme le previsioni di cui all'Allegato n. 8 del d.lgs. n. 102 del 2014 per quanto concerne i contratti sottoscritti con il settore pubblico (cfr. lett. "A"), i contratti di rendimento energetico si caratterizzano di norma, tra l'altro, per:

- il canone da versare all'operatore economico strutturato in connessione con i livelli prestazionali;
- la ripartizione (tra operatore economico e P.A.) del risparmio energetico effettivo superiore a quello garantito;
- eventuali penali per mancato raggiungimento del livello di efficientamento minimo garantito (c.d. *malus*).

In particolare, visto che elemento caratterizzante l'EPC è il miglioramento dell'efficienza energetica¹³ (la c.d. *performance*), il pagamento del canone è direttamente legato al livello prestazionale raggiunto. Per tale ragione, nel caso di mancato raggiungimento del risparmio energetico, è prevista una decurtazione del canone in rapporto ai minori risparmi energetici conseguiti.

La decurtazione sarà automatica rispetto al mancato raggiungimento dei livelli di *performance* (*under performance*) individuati dal contratto (cfr. lett. "U").

Resta inteso che qualora il livello di inadempimento sia tale da determinare una patologia strutturale e irreversibile del contratto, potrà intervenire la risoluzione del contratto stesso.

¹³ L'art. 2, co. 1, lett. c), del d.lgs. 115/2008 definisce miglioramento dell'efficienza energetica "*un incremento dell'efficienza degli usi finali dell'energia, risultante da cambiamenti tecnologici, comportamentali o economici*".



E E SCO & EQUILIBRIO ECONOMICO FINANZIARIO

Centrale e primario ruolo nella costituzione ed esecuzione del contratto EPC viene svolto dalle ESCo: le *“Energy Service Company”*.

Le *Energy Service Company* sono società di servizi energetici disciplinate dal d.lgs. 115/2008 che le inquadra come persone fisiche o giuridiche che forniscono *“servizi energetici ovvero altre misure di miglioramento dell’efficienza energetica nelle installazioni o nei locali dell’utente (...) accettando un certo margine di rischio finanziario.”* dove *“Il pagamento dei servizi forniti si basa, totalmente o parzialmente, sul miglioramento dell’efficienza energetica conseguito e sul raggiungimento degli altri criteri di rendimento stabiliti”*.

Le ESCo operano sul mercato offrendo pacchetti integrati di servizi che, partendo dalla diagnosi energetica, sono volti al raggiungimento dell’efficienza energetica. Secondo la Commissione europea¹⁴, gli elementi caratterizzanti delle ESCo possono essere identificati anzitutto nei seguenti: i) la garanzia, sotto varie forme, del risparmio energetico e/o la fornitura dello stesso livello di servizio energetico a costi inferiori; ii) la remunerazione connessa ai risparmi energetici conseguiti; iii) la possibilità di svolgere un ruolo nel finanziamento o nell’organizzazione dei finanziamenti.

Per servizi integrati devono intendersi differenti forme di intervento che seguono tutto il ciclo di vita dell’operazione di efficientamento con campi applicativi che spaziano da quelli di natura tecnica realizzativa a quelli di carattere finanziario¹⁵, tra gli altri: i) la progettazione tecnica e l’installazione di tecnologia energeticamente efficiente; ii) studi di razionalizzazione nell’uso dell’energia; iii) la fornitura di energia; iv) studi di misura e verifica dei risultati; v) gestione e la manutenzione della tecnologia. La lista dei servizi offerti potrebbe annoverare vaste tipologie di interventi in quanto i medesimi vengono plasmati, in primo luogo, in base alle esigenze e alle necessità del singolo utente.

¹⁴ <https://e3p.jrc.ec.europa.eu/node/190>

¹⁵ ENEA-MISE Report RSE/2009/56, *Le Energy Service Company E.S.Co. come strumento per la diffusione dell’efficienza energetica*.

Pertanto, le ESCo, a fronte dell'assunzione di un certo grado di rischio, operano per il raggiungimento di una migliore efficienza energetica, basando in tutto o in parte la remunerazione per i servizi forniti sul raggiungimento di tali miglioramenti di efficienza energetica.

Si tratta generalmente di società in grado di fornire i servizi necessari per realizzare un intervento di efficienza energetica, con l'assunzione dell'onere dell'investimento e il rischio di un mancato risparmio, a fronte della stipula di un contratto nel quale vengono identificati anche i relativi proventi.

In genere, le ESCo offrono una serie di interventi che si articolano in diverse fasi, come:

- la redazione di una diagnosi energetica dell'edificio/impianto con individuazione di sprechi, inefficienze e usi impropri e la progettazione di massima dei possibili scenari di intervento volti al miglioramento dell'efficienza energetica. In Italia la diagnosi energetica deve essere redatta secondo le metodologie e i criteri minimi essenziali descritti dalla norma UNI CEI EN 16247;
- verifica della rispondenza alla normativa vigente degli impianti e definizione degli interventi per la messa a norma e successiva garanzia di rispondenza ai requisiti;
- elaborazione di studi di fattibilità tecnico-economica con analisi dello stato di fatto e scelta della soluzione più idonea da proporre al fine del miglioramento dell'efficienza energetica;
- redazione del progetto definitivo/esecutivo degli interventi da eseguire, con redazione delle specifiche tecniche e costruttive;
- reperimento dei capitali per l'investimento;
- esecuzione degli interventi, con fornitura e posa in opera delle apparecchiature/attrezzature richieste, compresa l'installazione, messa in esercizio e relativo collaudo;
- finanziamento dell'intervento con recupero dell'investimento tramite i risparmi conseguiti nei costi di esercizio storicamente sostenuti dal cliente;
- esercizio e manutenzione degli impianti garantendone la resa ottimale;
- acquisto e fornitura dei combustibili e dell'energia elettrica necessari per il corretto funzionamento degli impianti;



PPP & CONTRATTI DI PRESTAZIONE ENERGETICA (EPC)

DALLA A ALLA Z

- per il periodo concordato, la gestione e manutenzione preventiva e correttiva, ordinaria e straordinaria degli impianti installati, assicurandone il mantenimento in efficienza;
- continuo monitoraggio degli impianti installati e verifica delle prestazioni e risultati conseguiti;
- garanzia contrattuale sulle prestazioni fornite e i risultati conseguiti, con assunzione in proprio dei rischi connessi alla realizzazione e gestione degli impianti e all'eventuale mancato raggiungimento delle prestazioni garantite;
- remunerazione dei servizi forniti sulla base dei risultati raggiunti e dei risparmi conseguiti.

Le attività sopra indicate possono essere svolte interamente o in parte dalla ESCo, sia direttamente che subappaltando alcune delle attività, assumendone però sempre la responsabilità.

Gli EPC realizzati in PPP, che rientrano nell'ambito dell'art. 180, co. 2, del d.lgs. 50 del 2016 (Codice dei contratti pubblici), devono per norma assicurare l'equilibrio economico finanziario richiesto dal Codice stesso, che al comma 6 del sopra citato articolo stabilisce che tale equilibrio *“rappresenta il presupposto per la corretta allocazione dei rischi”* tra le parti.

In particolare, ai sensi del d.lgs. n. 50 del 2016, per *«equilibrio economico e finanziario»*, ai sensi della lettera fff) dell'art. 3 relativo alle *Definizioni*, deve intendersi *“la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria.”* Dove: *Per convenienza economica si intende la capacità del progetto di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato per il capitale investito; per sostenibilità finanziaria si intende la capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso del finanziamento”*.

Teoria in finanza d'azienda, prassi, norme e linee guida istituzionali concordano sul fatto che la valutazione di un progetto di investimento debba essere eseguita sia sotto il profilo economico che sotto il profilo finanziario. L'analisi della dimensione economica fornisce indicazioni sulla capacità del progetto di generare o distruggere valore. L'analisi della



dimensione finanziaria riguarda, invece, la fattibilità finanziaria e, quindi, la compatibilità dei flussi di cassa del progetto con le dinamiche del finanziamento.¹⁶

L'equilibrio economico finanziario è individuato nell'apposito documento piano economico-finanziario (PEF), allegato al contratto. Tale equilibrio, ai sensi dell'art. 165, comma 2, e dell'art. 180, comma 6, del Codice rappresenta *il presupposto per la corretta allocazione dei rischi* tra le parti. In tale contesto, le medesime norme affermano, inoltre, che il contributo pubblico (i.e. "prezzo") è utilizzabile *"ai soli fini del raggiungimento del predetto equilibrio"* e che, in ogni caso, *"l'eventuale riconoscimento di tale prezzo, sommato al valore di eventuali garanzie pubbliche o di ulteriori meccanismi di finanziamento a carico della pubblica amministrazione, non può essere superiore al quarantanove per cento del costo dell'investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari"*.

¹⁶ L'analisi della convenienza economica può essere sviluppata con diverse metodologie di valutazione. Fra le più comunemente utilizzate, sebbene non uniche, vi sono quelle basate sul calcolo di specifici indicatori idonei a fornire un giudizio sintetico sulla capacità dell'investimento di creare valore e generare un'adeguata redditività, sia riferiti al progetto, sia ai portatori di capitale proprio. È possibile in tali termini segnalare gli indicatori: Valore Attuale Netto (VAN) e Tasso Interno di Rendimento (TIR). La sostenibilità finanziaria può, invece, essere valutata mediante la stima e l'analisi di indicatori di bancabilità (cover ratio), che consentono l'analisi della capacità dell'intervento di generare flussi di cassa sufficienti a garantire la restituzione dei finanziamenti contratti, quali il *Debt Service Cover Ratio* ("DSCR") e il *Loan Life Cover Ratio* ("LLCR"). Con riferimento alla verifica della convenienza economica, la metodologia prevista dal *Capital Asset Pricing Model* permette poi il calcolo di un indicatore di costo del capitale; tale calcolo consente di ottenere i tassi per l'attualizzazione dei flussi di cassa del progetto e degli azionisti. Il *Weighted average cost of capital* o "WACC" rappresenta una media ponderata tra il costo del capitale di debito e del capitale di rischio, relativamente alla struttura finanziaria ipotizzata per il progetto, ed è dunque connesso con le aspettative in termini di remunerazione dei portatori di capitale di rischio e di debito. È evidente che maggiore è il profilo di rischio di un progetto, maggiore sarà il livello di rendimento atteso dai portatori di capitale e questo inciderà sul WACC, che sarà più elevato. Al fine di verificare la sostenibilità finanziaria dell'investimento e della connessa gestione, invece, di norma, i finanziatori richiedono per entrambi gli indicatori un valore minimo previsto nel corso della durata del contratto apprezzabilmente al di sopra dell'unità. Ciò posto il limite considerato ammissibile verrà di volta in volta negoziato in relazione a eterogenei elementi quali la specifica rischiosità del progetto, le garanzie eventualmente fornite, la forza contrattuale delle parti, la situazione macroeconomica e finanziaria e le contingenti necessità del mercato del credito.



F

LESSIBILITA' DEL CONTRATTO E REVISIONE

Uno degli aspetti peculiari del contratto di EPC in partenariato pubblico privato, come disciplinato dall'art. 180, co. 2 del d.lgs. 50 del 2016, riguarda la necessaria flessibilità che occorre assicurare al contratto, in quanto "regolamento" di durata¹⁷.

Di conseguenza, i contratti di EPC devono definire, con un certo grado di dettaglio, la normazione di situazioni che possono sopravvenire nel corso della vita del contratto, individuando le categorie di eventi rientranti nell'ambito delle circostanze imprevedibili o, comunque, non riconducibili all'operatore economico, che possano dar luogo a modifiche della situazione originaria, tali da alterare l'equilibrio economico finanziario dell'operazione, così come prefigurata nel piano economico finanziario vigente e allegato al contratto.

In tale direzione, l'art. 165 co. 6 e l'182 co. 3 del Codice dei contratti pubblici disciplinano il verificarsi di fatti non riconducibili all'operatore economico che incidono sull'equilibrio del piano economico finanziario, indicando che i medesimi possono comportare la sua revisione, da attuare mediante la rideterminazione delle condizioni di equilibrio.

La revisione, ove attuata, deve consentire la permanenza dei rischi trasferiti in capo all'operatore economico e delle condizioni di equilibrio economico finanziario relative al contratto.

Come previsto dalle norme citate, inoltre, le revisioni dei PEF di opere di interesse statale o comunque finanziate con contributo a carico dello Stato devono essere sottoposte alla previa valutazione da parte del Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la

¹⁷ Nell'ambito dei contratti di concessione, all'art. 168, comma 2, il Codice dei contratti pubblici indica che: "Per le concessioni ultraquinquennali, la durata massima della concessione non può essere superiore al periodo di tempo necessario al recupero degli investimenti da parte del concessionario individuato sulla base di criteri di ragionevolezza, insieme ad una remunerazione del capitale investito, tenuto conto degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi contrattuali specifici come risultante dal piano economico-finanziario. Gli investimenti presi in considerazione ai fini del calcolo comprendono quelli effettivamente sostenuti dal concessionario, sia quelli iniziali sia quelli in corso di concessione."

regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS). Negli altri casi, le PP.AA. possono sottoporre le revisioni dei PEF alla previa valutazione del NARS, anche ai fini della tutela della finanza pubblica strettamente connessa al mantenimento dell'allocazione dei rischi.

Nell'ambito delle revisioni di PEF di contratti EPC in PPP relativi a operazioni nelle quali *ratione temporis*, ai sensi della disciplina applicabile, non sia previsto il parere del NARS, le Amministrazioni concedenti possono avvalersi del supporto gratuito e non vincolante reso dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.¹⁸

¹⁸ Per ulteriori approfondimenti si rimanda alla specifica sezione del sito web del Dipartimento dedicata al PPP: <https://www.programmazioneeconomica.gov.it/homeppp/>





ARANZIA DEL CONFRONTO TRA CONCEDENTE E OPERATORE ECONOMICO

Il confronto tra parte pubblica e operatore economico caratterizza, in generale, l'istituto del partenariato pubblico privato, fin dalla fase di definizione del progetto da realizzare in *partnership*. Il dialogo tra le parti è infatti un mezzo utile per costruire operazioni di qualità, con l'ausilio delle competenze e delle risorse economico-finanziarie del privato, nonché per individuare la soluzione che meglio soddisfa l'interesse che l'autorità pubblica intende perseguire facendo ricorso al partenariato.

A parte il possibile utilizzo di strumenti di confronto con gli operatori del settore (quali, ad esempio, gli istituti delle consultazioni preliminari di mercato o del dialogo competitivo), gli *Energy Performance Contracts* in PPP sono spesso affidati mediante la procedura della finanza di progetto a iniziativa pubblica (art. 183, co. 1-14, d.lgs. n. 50/2016) o a iniziativa privata (art. 183, co. 15, d.lgs. 50/2016). In entrambi i casi, il Codice dei contratti pubblici contempla la possibilità di una negoziazione tra il proponente/promotore e l'Amministrazione per l'adeguamento della proposta/progetto alle esigenze pubbliche (cfr. art. 183, co. 10, lett. c) e co. 15) (cfr. lett. "P").

L'importanza del confronto tra contraente pubblico e operatore privato riguarda anche la fase di esecuzione del contratto, tanto più in caso di durata contrattuale prolungata, come spesso accade per EPC e PPP. Si pensi, ad esempio, all'esigenza di revisione del piano economico finanziario (cfr. lett. "F"), laddove fatti tendenzialmente non riconducibili alle parti, che dovrebbero essere richiamati nel contratto, abbiano alterato le condizioni di equilibrio del contratto stesso: in tali casi, la procedura di riequilibrio del PEF richiede un dialogo collaborativo tra le parti per l'individuazione delle modifiche contrattuali necessarie a ricondurre a equilibrio il piano¹⁹.

¹⁹ Il c.d. Contratto standard ("*Guida alle Pubbliche Amministrazioni per la redazione di un contratto di concessione per la progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche in partenariato pubblico privato*") approvato congiuntamente dall'ANAC e dalla Ragioneria generale dello Stato e pubblicato nel gennaio 2021, nell'ottica del *favor* per forme di confronto risolutive tra i contraenti, prevede che, in caso di mancato accordo sul riequilibrio del piano economico finanziario, le parti demandino a un tavolo tecnico composto da un rappresentante del concedente, un rappresentante del concessionario e un esperto di comprovata



Caratteristica significativa dei contratti di rendimento energetico è la garanzia di prestazione²⁰, che può essere accertata solo mediante adeguate forme di monitoraggio dell'andamento del contratto (cfr. lett. "M").

Negli EPC, in cui risulta essenziale l'attività di monitoraggio, il confronto tra contraente pubblico e operatore privato con un costante scambio di informazioni tra le parti rappresenta un elemento imprescindibile per il successo dell'operazione in partenariato.

Nella prassi, il monitoraggio congiunto dell'andamento dell'operazione è spesso garantito mediante l'istituzione di commissioni/comitati tecnici paritetici che assicurino il confronto e il coordinamento tra amministrazione e contraente privato in corso di esecuzione del contratto; tali organi, formati da personale qualificato, hanno il compito di verificare le obbligazioni contrattuali e il raggiungimento dei livelli prestazionali previsti dai documenti negoziali.

reputazione, indipendenza e competenza specifica di settore, scelto di comune accordo tra le parti, la formulazione di una proposta di riequilibrio; in caso di mancata convocazione del tavolo tecnico ovvero di mancata definizione di una proposta di riequilibrio condivisa dalle parti entro 60 giorni dalla convocazione del tavolo stesso, le stesse possono recedere dal contratto (cfr. art. 32, co. 5, del Contratto standard).

²⁰ Al riguardo, configurandosi l'EPC quale contratto di risultato, la ESCo (cfr. lett. "E") può ottenere una remunerazione solo se garantisce un'idonea *performance* energetica, pari al livello definito nel progetto approvato.





Il contratto di prestazione energetica o di rendimento energetico (*Energy Performance Contract* – EnPC o EPC dalla terminologia anglosassone) è stato introdotto nell’ordinamento europeo dalla Direttiva 2006/32/CE, concernente l’efficienza degli usi finali dell’energia e i servizi energetici, recepita nell’ordinamento interno con il d.lgs. 30 maggio 2008, n. 115.

Quest’ultimo decreto, al fine di contribuire alla sicurezza dell’approvvigionamento energetico e alla tutela dell’ambiente attraverso la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, ha previsto un quadro di misure volte al miglioramento dell’efficienza degli usi finali dell’energia sotto il profilo di costi e benefici. Oltre a definire il “contratto di rendimento energetico”²¹, il d.lgs. n. 115/2008 (art. 16, co. 4) fa rientrare tra i contratti in ambito di fornitura di un servizio energetico il “contratto di servizio energia” di cui all’art. 1, co. 1, lettera p), del d.P.R. 26 agosto 1993, n. 412²², rispondente a quanto stabilito dall’allegato II, il quale a sua volta distingue tra “contratto servizio energia”²³ e “contratto servizio energia «Plus»”²⁴.

All’attualità, il “contratto di rendimento energetico o di prestazione energetica” è definito dall’art. 2, lett. n) del d.lgs. 4 luglio 2014, n. 102 (che ha recepito la Direttiva 2012/27/UE sull’efficienza energetica e ha in parte abrogato il d.lgs. 115/2008) come un “*accordo*

²¹ La lett. l) dell’art. 2, co. 1, lett. l), d.lgs. 115/2008, poi abrogata dall’art. 18, co. 1, lett. a), d.lgs. 102/2014, definiva il contratto di rendimento energetico come un “*accordo contrattuale tra il beneficiario e il fornitore riguardante una misura di miglioramento dell’efficienza energetica, in cui i pagamenti a fronte degli investimenti in siffatta misura sono effettuati in funzione del livello di miglioramento dell’efficienza energetica stabilito contrattualmente*”.

²² Il d.P.R. n. 412/1993 aveva introdotto nell’ordinamento il “contratto servizio energia”, senza peraltro definirne le caratteristiche.

²³ È un contratto che nell’osservanza dei requisiti e delle prestazioni di cui al paragrafo 4 dell’Allegato II del d.lgs. 115/2008 disciplina l’erogazione dei beni e servizi necessari alla gestione ottimale e al miglioramento del processo di trasformazione e di utilizzo dell’energia.

²⁴ È un contratto servizio energia che rispetta gli ulteriori requisiti di cui al paragrafo 5 dell’Allegato II del d.lgs. 115/2008 e che si configura come fattispecie di un contratto di rendimento energetico.



contrattuale tra il beneficiario o chi per esso esercita il potere negoziale 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 funzione del livello di miglioramento dell'efficienza energetica stabilito contrattualmente o di altri criteri di prestazione energetica concordati, quali i risparmi finanziari”.

Più in generale, il d.lgs. 102/2014, in attuazione della direttiva 2012/27/UE, come modificata dalla direttiva (UE) 2018/2002, e nel rispetto dei criteri di cui alla legge delega 6 agosto 2013, n. 96, fissa un quadro di misure per la promozione e il miglioramento dell'efficienza energetica, che concorrono al conseguimento dell'obiettivo nazionale di risparmio energetico indicato all'art. 3 del d.lgs. citato e che contribuiscono all'attuazione del principio europeo che pone l'efficienza energetica «al primo posto».

Si tratta di un contratto di durata, in cui è caratterizzante l'elemento della riqualificazione energetica e la realizzazione di una prestazione di miglioramento dell'efficienza energetica che sia garantito, misurato e verificato (M&V) per l'intera durata del contratto (cfr. anche lett. “M”), contraddistinto dall'onerosità e corrispettività delle prestazioni: il raggiungimento degli obiettivi di miglioramento dell'efficienza energetica concordata tra le parti, anche in termini di risparmi finanziari, nonché la remunerazione degli investimenti, dei costi operativi e del profitto dell'operatore economico in base ai miglioramenti dell'efficienza energetica e ai risparmi conseguiti, rappresentano un preciso vincolo contrattuale, con conseguente obbligo di verifica e monitoraggio durante la vigenza del contratto.

Attraverso tale strumento contrattuale viene, quindi, concretizzata la correlazione tra pagamento e risultati in termini di prestazione energetica raggiunta. Ne sono elementi fondanti l'incremento del livello di efficienza energetica (la *performance*) e il rapporto tra questa e la remunerazione. Ciò contraddistingue l'EPC da altre fattispecie contrattuali, quali i contratti di servizio energia, in cui gli obiettivi di efficientamento energetico assumono carattere residuale rispetto alla conduzione degli impianti e alla fornitura di energia. Nei contratti di EPC, invece, il vettore energetico può non essere presente (si parla in tal caso di EPC “puro”), mentre deve essere previsto il miglioramento dell'efficienza energetica, che rappresenta anche il parametro in base al quale verranno remunerati gli investimenti.

Parti essenziali del contratto sono il fornitore della misura di efficienza energetica, di regola una ESCo (cfr. lett. “E”), che assume un'obbligazione di risultato e non di mezzi, e il beneficiario (persona fisica o giuridica) della stessa. Gli EPC possono anche avere una struttura trilaterale, laddove l'investimento sia finanziato da un soggetto diverso dal fornitore della misura di efficienza energetica, attraverso il meccanismo del finanziamento



tramite terzi (FTT)²⁵, in cui il finanziatore terzo apporta i capitali necessari per realizzare le misure di miglioramento energetico, addebitando al beneficiario un canone corrispondente a una parte del risparmio conseguito.

L'Allegato 8 del d.lgs. 102/2014 (cfr. lett. "A") definisce gli elementi minimi che devono figurare nei contratti di rendimento energetico sottoscritti con il settore pubblico o nel relativo capitolato d'appalto. L'allegato si pone sulla scia del tentativo di processo di standardizzazione avviato dall'art. 7²⁶ del decreto del Ministro dello Sviluppo Economico 28 dicembre 2012 (*"Incentivazione della produzione di energia termica da fonti rinnovabili ed interventi di efficienza energetica di piccole dimensioni"*) e implementato dall'art. 5 del d.l. 4 giugno 2013, n. 63 (convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, l. 3 agosto 2013, n. 90) attraverso l'inserimento dell'art. 4-ter²⁷ nel d.lgs. 19 agosto 2005, n. 192.

L'ENEA ha pubblicato nel settembre 2014 le *"Linee guida Contratti di Prestazione Energetica (EPC)"*, definendo i contenuti di un contratto tipo integrato, con elementi minimi elencati nell'Allegato 8 al d.lgs. 102/2014. Nel 2017 è stata avviata la revisione delle Linee Guida, in cui viene introdotto il "Servizio di Prestazione Energetica" per edifici, mutuato dal "Servizio Energetico" (definito dall'art. 2, co. 1, lett. mm) del d.lgs. 102/2014, ma di difficile applicazione agli EPC per edifici e riferibile in via principale agli EPC per soli impianti), quale servizio unico che comprende tutte le prestazioni previste dal contratto; per l'ENEA, l'EPC prevede l'esecuzione da parte dell'operatore economico di prestazioni multiple ed

²⁵ Il «finanziamento tramite terzi» è definito all'art. 2, co. 1, lett. m) del d.lgs. 115/2008 come 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. Il terzo può essere una ESCO».

²⁶ Art. 7, co. 12: «Entro novanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto «Consip S.p.a.» e le regioni, anche con il coinvolgimento dell'ANCI, tenuto conto delle norme tecniche di cui all'art. 16 del decreto legislativo 30 maggio 2008, n. 115, sviluppano congiuntamente contratti tipo di rendimento energetico, tra le amministrazioni pubbliche, le ESCO e gli enti finanziatori al fine di facilitare l'accesso agli incentivi per l'efficienza energetica e la produzione di calore da fonti rinnovabili. Per tale adempimento «Consip S.p.a.» può avvalersi del supporto tecnico dell'ENEA. Tali modelli contrattuali sono resi disponibili anche dal GSE sul proprio portale».

²⁷ Art. 4-ter, co. 3, d.lgs. 19 agosto 2005, n. 192: «L'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile - ENEA, entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, mette a disposizione un contratto-tipo per il miglioramento del rendimento energetico dell'edificio, analogo al contratto di rendimento energetico europeo EPC, che individui e misuri gli elementi a garanzia del risultato e che promuova la finanziabilità delle iniziative, sulla base del modello contrattuale previsto all'articolo 7, comma 12, del decreto del Ministro dello sviluppo economico 28 dicembre 2012, recante disposizioni in materia di incentivazione della produzione di energia termica da fonti rinnovabili ed interventi di efficienza energetica di piccole dimensioni, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 1 del 2 gennaio 2013».



eterogenee (lavori, servizi e forniture), che, pur se separabili sul piano materiale, non lo sono sul piano funzionale in quanto tutte concorrono al raggiungimento dell'obiettivo contrattuale (risparmio minimo garantito).

La ricerca di standardizzazione e della definizione di un modello tipo si spiega con la particolare complessità dell'EPC, nel quale si intrecciano contenuti giuridici, economici (modalità di finanziamento, calcolo delle prestazioni, etc.) e tecnici (diagnosi energetica, interventi di riqualificazione edilizia e impiantistica, etc.). Il contratto di rendimento energetico o di prestazione energetica non può, infatti, prescindere da una dettagliata istruttoria precontrattuale, sia sotto il profilo strettamente legale (per definire ruoli e responsabilità di ciascun soggetto coinvolto, penali e bonus in caso di *underperformance* o *overperformance* (cfr. lett. "U"), margini di tolleranza, eventuali garanzie e clausole risolutive, etc.), sia sotto il profilo tecnico (analisi energetica per la definizione della *baseline* di partenza rispetto alla quale parametrare il conseguimento dei risparmi in esito al progetto di efficientamento energetico e il regolamento degli oneri economici, individuazione degli interventi, etc.), sia sotto il profilo economico (analisi economica che valorizzi i consumi attuali e ipotizzi quelli futuri, quantifichi gli investimenti necessari, preveda i risparmi, individui le possibili forme di finanziamento, etc.).

Assumono rilievo anche le clausole regolanti lo *standard* qualitativo degli strumenti di misurazione (c.d. "*metering*") e quelle attinenti alle modalità e tempistiche di rilevamento del miglioramento energetico. La presenza di clausole che assicurano prestazioni energetiche, rafforzata dalla disponibilità di certificazioni e protocolli atti a comprovare la qualificazione dei fornitori (ad es. UNI CEI 11352 per le ESCO, UNI CEI EN 15900:2010 per i servizi energetici) e definire meglio il quadro operativo (ad es. la serie di norme EN 16247 sulle diagnosi energetiche, UNI ISO 50015:2015 sui sistemi di gestione dell'energia, IPMVP, etc.), permette di identificare e gestire meglio i rischi dell'investimento, favorendo il finanziamento tramite terzi (in quanto precisa in modo dettagliato le attività da svolgere, la suddivisione di obblighi e rischi, le tempistiche e i flussi finanziari attesi, le modalità di misura, verifica e gestione delle prestazioni).

Nonostante la definizione legislativa e il tentativo di standardizzazione, l'EPC si configura come contratto nominato, ma atipico (art. 1322 cod. civ.), che nella prassi si è sviluppato secondo modelli contrattuali aventi connotazioni e contenuti differenti. Le modalità attraverso cui viene determinato il compenso o viene strutturata la garanzia della prestazione energetica possono essere molteplici e disparate, così come la durata e l'oggetto del contratto (del resto, la definizione di EPC parla di lavori, forniture o servizi). Ferme le previsioni di cui all'Allegato n. 8 del d.lgs. n. 102 del 2014 per quanto concerne i contratti di rendimento energetico sottoscritti con il settore pubblico (cfr. lett. "A"), in generale, tra le



principali strutturazioni che il contratto di EPC può assumere, in relazione alla ripartizione dei rischi, alla copertura dei finanziamenti e alla remunerazione della ESCo, figurano i seguenti schemi²⁸ che possono essere combinati tra loro dando vita a forme ibride:

- *“guaranteed savings”* (risparmio garantito), con livello di risparmio garantito concordato e canone fisso. La ESCo assicura l’esecuzione degli interventi e il conseguimento di un determinato livello di miglioramento energetico, mentre il beneficiario sostiene l’investimento, anche mediante terzi finanziatori, mantenendo la proprietà dell’immobile. La ESCo, si impegnerà essenzialmente a garantire che i risparmi conseguiti non siano inferiori a un minimo concordato stabilito sulla base dell’analisi di fattibilità eseguita;
- *“shared savings”* (risparmio condiviso), nel quale le parti si accordano sulla ripartizione del risparmio conseguito grazie all’intervento del soggetto fornitore; la ESCo, che assume il rischio tecnico e finanziario dell’operazione, provvede all’investimento iniziale e alla realizzazione delle misure e i risparmi conseguiti vengono condivisi tra la ESCo e il beneficiario secondo le percentuali e le tempistiche pattuite. L’investimento sostenuto, pertanto, sarà rimborsato sulla scorta di un accordo condiviso fra le parti e la quota di risparmio *pro-capite* verrà determinata sulla base dello studio di fattibilità eseguito. La ESCo, oltre a reperire il finanziamento, si assume la responsabilità tecnica degli interventi e fornisce il servizio di gestione e manutenzione (O&M). La ESCo si fa carico dell’investimento con mezzi propri o ricorrendo a finanziamento tramite terzi, detenendo la proprietà di impianti e opere per l’intera durata del contratto. Il beneficiario, per la durata del contratto, corrisponderà alla ESCo solo la parte del risparmio concordato, con cui recupererà l’investimento iniziale;
- *“first out”* (cessione globale limitata), in cui la ESCo si fa carico dell’investimento iniziale e della realizzazione degli interventi ed è l’unica beneficiaria dei ricavi derivanti dal risparmio energetico ottenuto fino alla scadenza del contratto così da ripagare l’investimento sostenuto. Il risparmio conseguito e la proprietà degli

²⁸ Tra i possibili diversi schemi rinvenibili nella prassi si possono citare: il modello *“Build-Own-Operate & Transfer”* (BOOT), utilizzato soprattutto per il finanziamento di impianti particolari, in cui la ESCo progetta, costruisce, finanzia e gestisce un impianto, di cui ha la proprietà per un periodo determinato, al termine del quale trasferisce la proprietà al cliente; il *“Pay from saving”*, che è un contratto di tipo *Guaranteed Savings* nel quale le rate di rimborso del prestito dovuto al finanziatore non sono fisse, ma indicizzate agli effettivi risparmi conseguiti.



impianti passeranno interamente nella proprietà del cliente solo allo scadere del contratto. Operando in questo modo la ESCo incassa il 100% dei risparmi effettivamente conseguiti fino alla scadenza contrattuale. In altri termini, la tipologia *First Out* prevede che la ESCo fornisca il capitale servendosi di finanzia propria o reperendolo con finanziamento tramite terzi (FTT);

- “*first in*”, nel quale il soggetto pubblico gode dei benefici economici derivanti da un risparmio energetico maggiore a quello minimo garantito (*overperformance*) e paga all’operatore economico un canone fisso con conguaglio nel caso in cui il risparmio ottenuto sia superiore a quello garantito. La ESCo incamera il risparmio economico conseguito per tutta la durata del contratto e la stessa mantiene la proprietà degli impianti e delle opere di cui eseguirà la gestione fino alla scadenza del contratto, terminato il quale entreranno nella proprietà del cliente. Al beneficiario degli interventi viene garantito un costo fisso sulla futura spesa energetica, la rateizzazione in importi fissi mensili con eventuale conguaglio annuale, la riduzione dei costi amministrativi e il conseguimento di un risparmio energetico minimo garantito.

Degna di menzione risulta essere, inoltre, la circostanza per cui l’inclusione o meno del vettore energetico²⁹ nella cornice contrattuale possa dar vita a forme differenti di contratti EPC.

Le iniziative di riqualificazione energetica possono necessitare di meccanismi incentivanti pubblici che contribuiscono alla sostenibilità economico finanziaria (cfr. lett. “C”).

La natura giuridica dell’EPC in ambito pubblico è stata a lungo dibattuta.

Con determinazione n. 6/2011, l’ANAC ha inizialmente qualificato l’EPC come contratto essenzialmente di appalto, sul presupposto che gli aspetti propriamente gestionali assumessero un ruolo accessorio rispetto alla realizzazione degli interventi di riqualificazione energetica.³⁰

²⁹ Il vettore energetico è sostanzialmente il mezzo per trasferire energia da una forma ad un’altra. Esso, infatti, si distingue dalla fonte di energia proprio per il fatto che non produce energia bensì si limita semplicemente a trasferirla.

³⁰ Per la posizione dell’ENEA in merito si rimanda alla pubblicazione “*I contratti di prestazione energetica (EPC)- aspetti giuridici e ipotesi per il superamento dell’incertezza normativa sulla regolamentazione degli elementi essenziali del contratto*” ed. 2017 (<https://iris.enea.it/retrieve/handle/10840/9073/559/RT-2017-39-ENEA.pdf>).



Peraltro, l'ANAC stessa ha da ultimo aperto alla qualificazione dell'EPC come operazione di partenariato pubblico privato, evidenziando, nella delibera n. 1134 del 4 dicembre 2019, la necessità, caso per caso, di *“effettuare un’analisi sistematica delle clausole contrattuali per verificare se, nel complesso, sussistano i presupposti di legge per la qualificazione dell’operazione come PPP (cfr., Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Basilicata, parere n. 43 del 7 giugno 2019)”*³¹.

La questione è stata definitivamente risolta dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76, come modificato in sede di conversione dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, che ha inserito nell'art. 180, co. 2 del d.lgs. 50/2016, dedicato al partenariato pubblico privato, il richiamo ai contratti di rendimento energetico o di prestazione energetica (EPC)³².

L'EPC è riconducibile nell'alveo del PPP quando realizza l'allocazione dei rischi nel rispetto

³¹ Nella citata Delibera ANAC n. 1134 del 4 dicembre 2019 si legge inoltre che: *“In particolare, sotto il profilo della disciplina contabile (iscrizione nel bilancio pubblico vs privato), Eurostat, con la recente nota del 19 settembre 2017 (“The recording of energy performance contracts in government accounts” Eurostat Guidance Note), ha ritenuto che il contratto EPC può beneficiare della non iscrizione nel bilancio pubblico se il contratto risponde ai requisiti propri del PPP, ovvero, in conformità a ESA 2010, se prevede che sia il contraente privato a sopportare la maggior parte dei rischi e godere della maggior parte dei benefici associati all’uso degli asset oggetto del contratto, così da essere considerato “il proprietario economico” di tali asset . Secondo le indicazioni della Nota, ciò avviene se il contraente privato dell'EPC risponde del corretto funzionamento dell'impianto e sopporta, oltre ai rischi di costruzione, i rischi connessi alla performance, alla manutenzione e ristrutturazione ed è destinatario della maggior parte dei benefici nella forma dei risparmi energetici, con la precisazione che la ripartizione tra l'operatore economico e l'amministrazione del risparmio eccedente il minimo garantito potrebbe, in alcune circostanze e in conformità alla disciplina del PPP, costituire un elemento che faccia propendere per la necessità di iscrizione nel bilancio pubblico del costo dell'investimento”*.

³² L'art. 8, co. 5, lett. c-quater), d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 settembre 2020, n. 120 ha disposto l'inserimento all'art. 180, co. 2, del d.lgs. n. 50/2016, dopo il primo periodo, del seguente: *“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”*.



della disciplina vigente in materia di partenariato pubblico privato (art. 180, co. 3, d.lgs. 50/2016, secondo cui i rischi legati all'operazione sono suddivisi tra le parti sulla base delle rispettive competenze di gestione del rischio, ferma restando l'allocazione in capo all'operatore economico, oltre che del rischio di costruzione, anche del rischio di disponibilità o, nei casi di attività redditizia verso l'esterno, del rischio di domanda), garantendo l'equilibrio economico-finanziario dell'operazione che costituisce il presupposto di tale corretta allocazione (art. 180, co. 6, d.lgs. 50/2016). Di conseguenza, è necessario verificare nel singolo caso se l'articolato contrattuale sia o meno in grado di soddisfare in concreto i requisiti per rientrare nell'ambito del partenariato pubblico privato.

Per ciò che concerne il profilo contabile per le amministrazioni pubbliche e l'impatto delle operazioni di PPP sul debito pubblico (ai *"soli profili di tutela della finanza pubblica"* ai sensi dell'art. 3, co. 1, lett. eee) del d.lgs. 50/2016), occorre fare riferimento alle decisioni Eurostat, che, sul punto, stabiliscono che gli asset di una operazione di PPP possono essere considerati non pubblici, e quindi non gravare sul bilancio pubblico, solo se c'è prova che il privato si faccia carico simultaneamente della maggior parte dei rischi e dei benefici derivanti dagli asset e dal loro utilizzo, così da potere esserne ritenuto il "proprietario economico" (Cfr. anche lett. "O").

Le diverse forme che gli EPC possono assumere dipendono anche dalle caratteristiche degli interventi da realizzare (riqualificazione dell'involucro, impianti di illuminazione, cogenerazione, energie rinnovabili, etc.), combinabili tra di loro. Ciò si traduce nell'adozione di diverse formule contrattuali e di finanziamento (appalti, PPP); per esempio, gli strumenti tradizionali d'acquisto in ambito di servizi energetici, quale l'adesione alle convenzioni CONSIP, sono maggiormente consoni in caso di servizi standardizzati.

In linea generale, lo strumento del partenariato pubblico privato avente ad oggetto un EPC, oltre a sfruttare l'effetto leva determinato dall'utilizzo congiunto di risorse pubbliche e private, permette agli operatori economici di proporre iniziative alle pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 183, co. 15, d.lgs. 50/2016 (cfr. anche lett. "P") e consente in astratto lo sviluppo di iniziative caratterizzate da un elevato grado di innovazione grazie al *know-how* del settore privato; inoltre, se l'operazione è correttamente strutturata, dovrebbe incentivare il privato a raggiungere gli obiettivi di *performance* (in termini di fruibilità dell'opera, erogazione dei servizi, riduzione dei consumi, etc.), dai quali dipende la sua remunerazione, avendo egli assunto i rischi di mercato (sul punto cfr. anche lett. "E").

L'EPC è, inoltre, uno strumento che può al concreto contribuire al conseguimento degli obiettivi del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) di riduzione dei



consumi di energia primaria, nonché del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) per perseguire la transizione ecologica verso la neutralità climatica entro il 2050.

INCENTIVI

Il perseguimento degli obiettivi di efficientamento energetico è supportato dall'azione pubblica attraverso una serie di incentivi e misure a partire dal Conto Termico e dai Certificati Bianchi, oggetto di specifica voce del presente *Vademecum* (cfr. lett. "C").

Con particolare riferimento all'efficientamento energetico del patrimonio edilizio pubblico, sulla base dell'art. 5 del decreto legislativo n. 102 del 2014 e con Decreto interministeriale del 16 settembre 2016, è stato istituito il Programma di riqualificazione energetica della Pubblica Amministrazione centrale (PREPAC).

Il citato articolo 5 stabilisce l'obiettivo di riqualificazione energetica degli immobili della pubblica amministrazione centrale, inclusi gli immobili periferici³³, almeno pari al 3 per cento annuo della superficie coperta utile climatizzata e individua a tal fine apposite risorse, pari a 20 milioni di euro stanziati nelle annualità 2014-2015, integrabili: a) fino a 25 milioni di euro annui per il periodo 2015-2030 a valere su un fondo di garanzia a sostegno della realizzazione di reti di teleriscaldamento istituito presso la Cassa congruaglio per il settore elettrico; b) fino a 50 milioni di euro annui per il periodo 2021-2030 a valere sulla quota dei proventi annui delle aste delle quote di emissione di CO₂, sulla base delle modalità e limiti previsti dalla normativa. Tali risorse possono essere ulteriormente integrate con quelle derivanti da altri

³³ Sono esclusi dal programma: a) gli immobili con superficie coperta utile totale inferiore a 250 m² a partire dal 9 luglio 2015; b) gli immobili tutelati dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, per i quali il rispetto di requisiti minimi di prestazione energetica risulti incompatibile con carattere, aspetto, contesto, o conservazione; c) gli immobili destinati a scopi di difesa nazionale, ad eccezione degli edifici adibiti ad alloggi di servizio o ad uffici per le forze armate e altro personale dipendente; d) gli immobili adibiti a luoghi di culto e allo svolgimento di attività religiose.

strumenti di incentivazione comunitari, nazionali e locali dedicati all'efficienza energetica nell'edilizia pubblica e con risorse dei Ministeri interessati.

Il programma di interventi di efficientamento energetico degli immobili della pubblica amministrazione centrale secondo le disposizioni normative vigenti è predisposto ogni anno, entro il 30 novembre, dal Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) di concerto con il Ministero della Transizione Ecologica (MITE), sentito il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (MIMS) e in collaborazione con l'Agenzia del Demanio, sulla base delle proposte delle Pubbliche Amministrazioni centrali opportunamente formulate e corredate di diagnosi energetiche o con i riferimenti agli interventi di miglioramento energetico previsti dall'Attestato di prestazione energetica richiamati dalla normativa. MISE e MITE di concerto con il MIMS possono predisporre programmi, anche congiunti, per il finanziamento di interventi di miglioramento della prestazione energetica in particolare degli immobili ospedalieri, scolastici e universitari, degli impianti sportivi e dell'edilizia residenziale pubblica, che prevedano la cumulabilità delle risorse finanziarie con quelle derivanti da altri strumenti di promozione, fino alla copertura integrale della spesa sostenuta da parte dell'Amministrazione; MISE e MITE possono emanare bandi pubblici, anche congiunti, per l'attuazione di tali programmi.

A seconda della tipologia di intervento e delle eventuali forme di finanziamento disponibili per gli immobili, la realizzazione degli interventi è gestita dai Provveditorati interregionali per le opere pubbliche del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, dalle amministrazioni interessate e dall'Agenzia del Demanio.

Secondo quanto stabilito dalla norma, le pubbliche amministrazioni centrali *“favoriscono il ricorso allo strumento del finanziamento tramite terzi e ai contratti di rendimento energetico e possono agire tramite l'intervento di una o più ESCO”* per la realizzazione degli interventi.

Le modalità concrete di attuazione del programma di interventi per il miglioramento della prestazione energetica degli immobili della pubblica amministrazione centrale sono individuate nel Decreto interministeriale del MISE e del MITE di concerto con MIMS e MEF del 16 settembre 2016, che specifica tra l'altro la tipologia di interventi ammessi a finanziamento, le spese ammissibili, i contenuti minimi delle proposte di intervento e i criteri di valutazione di tali proposte, ribadendo la cumulabilità di tali finanziamenti con altri incentivi pubblici di intervento. ENEA e GSE hanno predisposto apposite Linee Guida per la presentazione dei progetti per il Programma per la Riqualificazione Energetica degli edifici della Pubblica Amministrazione Centrale.



Con l'articolo 15, co. 1, del decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102 è stato istituito presso il Ministero dello sviluppo economico il Fondo Nazionale per l'efficienza energetica a supporto degli interventi di efficientamento energetico di imprese, ESCo e Pubbliche amministrazioni, le cui modalità di funzionamento sono disciplinate dal decreto interministeriale 22 dicembre 2017, mentre schemi, modalità e requisiti per l'accesso alle agevolazioni sono stabiliti dal decreto interministeriale 5 aprile 2019.

Il Fondo di natura rotativa sostiene il finanziamento di interventi di efficienza energetica - realizzati anche attraverso le ESCo, il ricorso a forme di partenariato pubblico-privato, società di progetto o di scopo - tramite: a) la concessione di garanzie, su singole operazioni o su portafogli di operazioni finanziarie; b) l'erogazione di finanziamenti, direttamente o attraverso banche e intermediari finanziari, inclusa la Banca Europea per gli Investimenti.

Le risorse stanziare per il fondo, che ammontano attualmente a circa 310 milioni di euro, sono destinate per il 30 per cento a garanzie e per il 70 per cento a finanziamenti agevolati. Il 20 per cento delle risorse per i finanziamenti è a sua volta riservato alla PA.

Con riferimento alle Pubbliche Amministrazioni, in forma singola o in forma aggregata, possono essere agevolati, attraverso il finanziamento agevolato per gli investimenti (a un tasso fisso dello 0,25 per cento e per la durata massima di 15 anni oltre a un periodo di utilizzo e preammortamento commisurato alla durata dello specifico progetto massimo di 3 anni), gli interventi di efficientamento in particolare rivolti a servizi e/o infrastrutture pubbliche, compresa l'illuminazione pubblica, edifici destinati a uso residenziale, in particolare edilizia popolare, edifici della PA. Tali finanziamenti possono coprire fino al massimo del 60 per cento dei costi agevolabili, che sale fino al massimo dell'80 per cento per le infrastrutture pubbliche compresa l'illuminazione pubblica, con importi compresi tra un minimo di 150.000 euro e un massimo di 2.000.000 di euro.

Le agevolazioni concesse sono cumulabili per le imprese e le ESCo nei limiti rispettivamente del Regolamento Generale di Esenzione per Categoria (GBER) (artt. 38 e 46) e del Regolamento *de minimis* laddove applicabile, mentre per la Pubblica Amministrazione sono cumulabili con altri incentivi nei limiti del 100 per cento dei costi ammissibili.

La valutazione delle domande di accesso alle agevolazioni del fondo e la gestione del Fondo stesso sono affidate a Invitalia.

Con decreto del 30 gennaio 2020, il Ministero dell'Interno ha disposto l'attribuzione di contributi pubblici per i comuni e per gli enti delle Regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e Bolzano, per investimenti in



opere pubbliche in materia di efficientamento energetico e di sviluppo territoriale sostenibile, in applicazione della Legge di Bilancio 2020 (art. 1, co. 29, l. n. 160 del 27 dicembre 2019) che ha assegnato a tale fine, per ciascuno degli anni dal 2020 al 2024, risorse nel limite complessivo di 500 milioni di euro annui.

Il comune beneficiario può finanziare uno o più lavori pubblici a condizione che siano aggiuntivi rispetto a quelli da avviare nella prima annualità dei programmi triennali dei lavori pubblici ex art. 21 del d.lgs. 50/2016.

Il contributo erogabile ai singoli comuni è specificamente individuato sulla base delle differenziazioni stabilite dalla Legge di Bilancio in base alla popolazione residente alla data del 1° gennaio 2018. Tale contributo pubblico è cumulabile con altri finanziamenti, a meno che gli investimenti non siano già integralmente finanziati da altri soggetti.

I contributi sono stanziati per il 50 per cento entro il 15 settembre di ogni anno previa verifica dell'avvenuto inizio di esecuzione dei lavori e per il restante 50% a seguito della trasmissione della certificazione del collaudo o di regolare esecuzione dell'opera.



LINEE GUIDA ANAC, ENEA, EUROSTAT, CONVENZIONE STANDARD

Nell'ambito del nostro ordinamento giuridico, si è assistito negli ultimi tempi allo sviluppo di strumenti di regolazione di cosiddetta *"Soft Law"*: una modalità di configurazione di tale fenomeno è l'emanazione di linee guida, che non comportano alcuna modifica della normativa di riferimento, ma dettagliano profili operativi connessi all'attuazione delle prescrizioni normative sovraordinate.

In tale prospettiva, il d.l. 63/2013 (convertito, con modificazioni, dalla l. 90/2013), modificando il d.lgs. 192/2005, recante *"attuazione della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia"*, ha incaricato l'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA), di elaborare *"un contratto-tipo per il miglioramento del rendimento energetico dell'edificio, analogo al contratto di rendimento europeo EPC"*.

In ottemperanza alle prescrizioni contenute nell'art. 14, co. 4 del d.lgs. 102/2014, recante *"Attuazione della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica"*, l'ENEA ha elaborato le Linee guida per la predisposizione di Contratti di Prestazione Energetica (EPC) per edifici, pubblicate nel settembre 2014, che individuano i profili fondamentali di un contratto tipo, integrato con gli elementi minimi elencati nell'Allegato 8 al d.lgs. 102/2014.

Con l'entrata in vigore del d.lgs. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici), nel settembre 2017 ENEA ha effettuato una revisione delle predette Linee guida, alla luce dei decreti attuativi del d.lgs. 50/2016 e delle linee guida dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC). Tali Linee guida risultano elaborate nella fase antecedente alla modifica normativa che ha individuato la possibilità di ricondurre gli EPC nell'ambito del PPP, ma a ogni modo declinano sul piano operativo le finalità del contratto EPC in termini di risparmio energetico, di valorizzazione patrimoniale dell'opera e di finanziamento degli interventi di riqualificazione energetica, mediante il ricorso ai risparmi energetici futuri contrattualmente ottenuti e garantiti.

Un significativo esempio di regolazione internazionale in ambito EPC è quello riferibile a EUROSTAT (Ufficio statistico dell'Unione Europea).

Il 19 settembre 2017 EUROSTAT, con il documento *“The Recording of Energy Performance Contracts in Governments Account”*, ha pubblicato la *Guidance note* che indica a quali condizioni è possibile non iscrivere a bilancio i costi di investimento di un EPC (cfr. lett. “O”).

In linea generale, con riguardo al PPP, rileva poi nell’ordinamento interno la pubblicazione dello schema di contratto standard di concessione per la progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche in Partenariato Pubblico Privato, elaborato dal Gruppo di Lavoro interistituzionale istituito presso il Ministero dell’Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (RGS), il quale, sottoposto a consultazione pubblica nel febbraio 2016, è stato revisionato sulla base delle indicazioni del Consiglio di Stato (parere n. 823 del 28 aprile 2020) e delle osservazioni pervenute dalla Presidenza del Consiglio - Dipartimento per la politica economica, ed è stato quindi approvato con Delibera dell’Autorità Nazionale Anticorruzione n. 1116 del 22 dicembre 2020 e con Determina del Ragioniere Generale dello Stato n. 1 del 5 gennaio 2020.

Si richiama anche la pubblicazione, con delibera n. 318 del 28 marzo 2018, delle Linee guida ANAC n. 9 recanti *“Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull’attività dell’operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato”*, in corso di aggiornamento in seguito all’avvio della consultazione *online*, terminata il 13 dicembre 2021, inerente al documento di consultazione elaborato da un tavolo tecnico composto da rappresentanti della Ragioneria Generale dello Stato, del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri e della Direzione Centrale per la contabilità nazionale dell’Istat.

Tutti quelli sopra richiamati sono utili strumenti operativi in grado di supportare le Amministrazioni nelle iniziative di PPP.

Gli elementi individuati sia nel contratto standard in PPP che nelle linee guida ANAC vanno poi concretamente correlati alle caratteristiche della fattispecie di riferimento, il che vale in particolare nel caso degli EPC tenuto conto delle peculiarità di queste complesse operazioni.





Nell'ambito degli EPC in PPP, come tutti i rapporti contrattuali di durata tra partner privato e soggetto pubblico, il contratto costituisce il principale strumento di garanzia per un'efficiente esecuzione delle attività e per la corretta allocazione dei rischi che devono declinarsi concretamente anche in una efficace attività di monitoraggio delle attività, al fine di conservare efficienza nella conduzione del progetto e di mantenere i rischi trasferiti in capo all'operatore economico.

Uno degli elementi strategici per il corretto funzionamento di un contratto di EPC risiede nella previsione di un adeguato protocollo di misura e verifica, che garantisca il costante monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi di prestazione energetica contrattualmente previsti e, quindi, l'adempimento dell'obbligo contrattuale legato alla misurazione dell'effettiva *performance* erogata dall'operatore economico. Unitamente a questo aspetto, affinché siano rispettati i requisiti legati alla remunerazione del servizio, è di fondamentale importanza affidarsi a un adeguato metodo di calcolo del canone, in grado di trasferire il rischio di mancato raggiungimento del risparmio all'operatore economico; tale metodo dovrà contemplare un sistema di penalizzazione o incentivazione economica proporzionalmente connesso alle effettive *performance* erogate dall'operatore economico.

Il contratto di EPC deve pertanto essere strutturato allocando sull'operatore economico un rischio ben identificabile e di impatto non trascurabile rispetto alla remunerazione. In tal senso assume rilievo la *Baseline* (cfr. lett. "B") energetica, la quale deve rappresentare una chiara identificazione delle condizioni energetiche di partenza ricavata da diagnosi realizzate su un arco temporale congruo.

Il trasferimento congruo dei rischi al privato impone la presenza di adeguate previsioni contrattuali in tema di *Service Level Agreement* (SLA) e di penali basate su criteri di valutazione oggettivi e certi, mediante l'elaborazione preventiva di Indicatori di *performance* (*Key Performance Indicator* - KPI) determinati in relazione ai contenuti e alle caratteristiche dello specifico contratto (cfr. lett. "U").

Durante la vita del contratto è necessario valutare in modo puntuale e trasparente gli interventi effettuati e i risultati ottenuti. In tale ambito assumono rilievo le procedure per il



monitoraggio (protocolli come IPMVP) che includono informazioni come la frequenza, i contenuti dei report e le modalità di confronto tra le parti; nonché i dati oggetto di monitoraggio che riguardano variazioni del canone, dei consumi effettivi, dei prezzi, degli indici di riferimento e del risparmio energetico effettivo. Tra i temi oggetto di monitoraggio rientrano altresì la prestazione energetica, la realizzazione degli interventi (verifica conformità a progetti, durata dei lavori, investimenti, collaudi) e la manutenzione (tempi di intervento e manutenzione programmata).



NORMATIVA DI RIFERIMENTO

I contratti di rendimento energetico (EPC) sono interessati da una ampia serie di disposizioni normative.

Senza pretesa di esaustività, si riporta di seguito un elenco della principale normativa di riferimento per gli *Energy Performance Contracts*³⁴.

- ✓ Legge 9 gennaio 1991 n. 10 (*Norme per l'attuazione del Piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia*).
- ✓ Decreto del Presidente della Repubblica 26 agosto 1993, n. 412 (*Regolamento recante norme per la progettazione, l'installazione, l'esercizio e la manutenzione degli impianti termici degli edifici ai fini del contenimento dei consumi di energia, in attuazione dell'art. 4, comma 4, della legge 9 gennaio 1991, n. 10*):
 - introduce il contratto di servizio energia.
- ✓ Direttiva 2002/91/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2002 sul rendimento energetico nell'edilizia (abrogata dalla Direttiva 2010/31/UE).
- ✓ Decreto legislativo 19 agosto 2005 n. 192 e s.m.i. (*Attuazione della direttiva (UE) 2018/844, che modifica la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia e la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, della direttiva 2010/31/UE, sulla prestazione energetica nell'edilizia, e della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia*³⁵).
- ✓ Direttiva 2006/32/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 aprile 2006 concernente l'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici e recante

³⁴ L'elencazione intende fornire un quadro orientativo senza pretese di esaustività, con l'avvertenza che la normativa in materia è soggetta a rapide evoluzioni e continui aggiornamenti.

³⁵ Titolo così sostituito dall'art. 1, co. 2, d.lgs. 10 giugno 2020, n. 48, a decorrere dall'11 giugno 2020, ai sensi di quanto disposto dall'art. 18, co. 3, del medesimo d.lgs. 48/2020. Precedentemente il titolo era il seguente: «Attuazione della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia.».



abrogazione della direttiva 93/76/CEE del Consiglio concernente l'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici (abrogata dalla Direttiva 2012/27/UE).

- ✓ Decreto legislativo 30 maggio 2008 n. 115 (*Attuazione della direttiva 2006/32/CE relativa all'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici e abrogazione della direttiva 93/76/CEE*):
 - definisce il contratto servizio energia, il contratto servizio energia plus e il contratto di rendimento energetico.
- ✓ Direttiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE (abrogata, con effetto dal 1° luglio 2021, dall'art. 37 della Direttiva 11 dicembre 2018, n. 2018/2001/UE, fatti salvi gli obblighi degli Stati membri relativi ai termini di recepimento nel diritto interno delle direttive elencate nell'allegato X, parte B, e fatti salvi gli obblighi degli Stati membri al 2020 di cui all'articolo 3, paragrafo 1, e all'allegato I, parte A, del medesimo provvedimento).
- ✓ Direttiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia (rifusione).
- ✓ Decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (*Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE*).
- ✓ Decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 7 marzo 2012 (*Adozione dei criteri ambientali minimi da inserire nei bandi di gara della Pubblica Amministrazione per l'acquisto di servizi energetici per gli edifici - servizio di illuminazione e forza motrice - servizio di riscaldamento/raffrescamento*).
- ✓ Direttiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 sull'efficienza energetica, che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE.
- ✓ Decreto legge 4 giugno 2013 n. 63, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, l. 3 agosto 2013, n. 90 (*Disposizioni urgenti per il recepimento della Direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia per la definizione delle procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea, nonché altre disposizioni in materia di coesione sociale*).



- ✓ Decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102 (*Attuazione della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE*): definisce il contratto di rendimento energetico o di prestazione energetica (EPC).
- ✓ Allegato 8 del d.lgs. n. 102/2014 (*Elementi minimi che devono figurare nei contratti di rendimento energetico sottoscritti con il settore pubblico o nel relativo capitolato d'appalto*).
- ✓ Decreti del Ministero dello sviluppo economico 26 giugno 2015:
 - *Schemi e modalità di riferimento per la compilazione della relazione tecnica di progetto ai fini dell'applicazione delle prescrizioni e dei requisiti minimi di prestazione energetica negli edifici.*
 - *Adeguamento del decreto del Ministro dello sviluppo economico, 26 giugno 2009- Linee guida nazionali per la certificazione energetica degli edifici.*
 - *Applicazione delle metodologie di calcolo delle prestazioni energetiche e definizione delle prescrizioni e dei requisiti minimi degli edifici*, ai sensi dell'art. 4, comma 1, del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192, con relativi allegati 1 (e rispettive appendici A e B) e 2, cd. "Decreto requisiti minimi".
- ✓ Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (*Codice dei contratti pubblici*).
- ✓ Decreto del Ministero dello sviluppo economico 16 febbraio 2016 (*Aggiornamento della disciplina per l'incentivazione di interventi di piccole dimensioni per l'incremento dell'efficienza energetica e per la produzione di energia termica da fonti rinnovabili*): aggiornamento Conto termico.
- ✓ Direttiva 2018/844/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 che modifica la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia e la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica.
- ✓ Direttiva 2018/2001/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 11 dicembre 2018 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (c.d. RED II).
- ✓ Decreto legislativo 10 giugno 2020, n. 48 (*Attuazione della direttiva (UE) 2018/844 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia e la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica*).



- ✓ Decreto legislativo 8 novembre 2021 n. 199 (*Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili*):
 - il decreto porta alcune significative novità, fra l'altro, in tema di costituzione e diffusione (art. 31) delle Comunità Energetiche Rinnovabili (le cd. CER). Il ruolo che il privato tipicamente assume nelle operazioni in PPP, mettendo a disposizione della P.A. le proprie competenze e il proprio *know how*, è destinato a esplicitarsi anche con riferimento alla progettazione, realizzazione e gestione delle CER, quale importante strumento di accelerazione della transizione energetica.

Costituiscono inoltre utili riferimenti in materia la documentazione e le linee guida sotto riportate, sempre senza pretesa di esaustività.

- ✓ Linee guida per un contratto Energy Performance Contract secondo il d.lgs. 102/2014 dell'ENEA del settembre 2015 (Report RdS/PAR2014/083).
- ✓ *Eurostat Guidance Note "The Recording of Energy Performance Contracts in Governments Account"* del 19 settembre 2017, pubblicata in sostituzione della precedente Guidance Note del 7 agosto 2015.
- ✓ Aggiornamento delle Linee Guida per i contratti di prestazione energetica (EPC) per gli edifici della PA dell'ENEA del settembre 2017 (Report RdS/2016/266).
- ✓ Guida BEI-Eurostat "*A Guide to the Statistical Treatment of Energy Performance Contracts*" del maggio 2018.
- ✓ Linee Guida ANAC n. 9 recanti «*Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato*», approvate con Delibera dal Consiglio dell'Autorità n. 318 del 28 marzo 2018.
- ✓ Contratto standard per l'affidamento della progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche, approvato congiuntamente dall'ANAC e dalla Ragioneria generale dello Stato (dicembre 2020-gennaio 2021).

Oltre a quanto sopra, assumono rilievo anche le metodologie attinenti alla valutazione delle *performance* e del miglioramento energetico (ad esempio, il protocollo IPMVP - *International Performance Measurement and Verification Protocol* - per la valutazione dei risparmi energetici), nonché le certificazioni e i protocolli atti a comprovare la qualificazione dei



fornitori e i requisiti minimi per un servizio di miglioramento dell'efficienza energetica e a meglio definire il quadro operativo.

Si riportano, a titolo esemplificativo e non esaustivo, le seguenti norme tecniche³⁶:

- ✓ UNI CEI 11352:2014 relativa alle ESCo;
- ✓ UNI CEI 11339:2009 "Gestione dell'energia. Esperti in gestione dell'energia. Requisiti generali per la qualificazione";
- ✓ UNI CEI EN 16212:2012 "Calcoli dei risparmi e dell'efficienza energetica - Metodi top-down (discendente) e bottom-up (ascendente)";
- ✓ UNI CEI EN 15900:2010 "Servizi di efficienza energetica - Definizioni e requisiti";
- ✓ UNI CEI EN 16231:2012 "Metodologia di benchmarking dell'efficienza energetica";
- ✓ UNI ISO 50015 sulla misura e verifica della prestazione energetica delle organizzazioni;
- ✓ UNI CEI EN ISO 50001:2018 "Sistemi di gestione dell'energia - Requisiti e linee guida per l'uso";
- ✓ UNI ISO 50006:2015 sulla misurazione della prestazione energetica utilizzando il consumo di riferimento (Baseline - EnB) e gli indicatori di prestazione energetica (EnPI) - Principi generali e linee guida;
- ✓ UNI ISO 50047 sulla determinazione del risparmio energetico nelle organizzazioni;
- ✓ UNI CEI EN 16247-1 sulle diagnosi energetiche - Parte 1: Requisiti generali;
- ✓ UNI CEI EN 16247-2 sulle diagnosi energetiche - Parte 2: Edifici;
- ✓ UNI CEI EN 16247-3 sulle diagnosi energetiche - Parte 3: Processi;
- ✓ UNI CEI EN 16247-4 sulle diagnosi energetiche - Parte 4: Trasporto;
- ✓ UNI CEI EN 16247-5 sulle diagnosi energetiche - Competenze dell'auditor energetico;

³⁶ Si rimanda anche all'Allegato 2 "Norme tecniche di riferimento per il calcolo della prestazione energetica degli edifici" del decreto del 26 giugno 2015 del Ministro dello sviluppo economico di concerto con i Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, delle infrastrutture e dei trasporti, della salute e della difesa.



- ✓ UNI/TR 11775:2020 Diagnosi Energetiche - Linee guida per le diagnosi energetiche degli edifici;
- ✓ UNI TS 11300-1:2014 sulla determinazione del fabbisogno di energia termica dell'edificio per la climatizzazione estiva ed invernale;
- ✓ UNI TS 11300-2:2019 sulla determinazione del fabbisogno di energia primaria e dei rendimenti per la climatizzazione invernale e per la produzione di acqua calda sanitaria;
- ✓ UNI TS 11300-3:2010 sulla determinazione del fabbisogno di energia primaria e dei rendimenti per la climatizzazione estiva;
- ✓ UNI TS 11300-4:2016 sull'utilizzo di energie rinnovabili e di altri metodi di generazione per la climatizzazione invernale e per la produzione di acqua calda sanitaria;
- ✓ UNI TS 11300-5:2016 sul calcolo dell'energia primaria e della quota di energia da fonti rinnovabili;
- ✓ UNI TS 11300-6:2016 sulla determinazione del fabbisogno di energia per ascensori, scale mobili e marciapiedi mobili;
- ✓ UNI EN 12831 sugli impianti di riscaldamento negli edifici e metodo di calcolo del carico termico di progetto;
- ✓ UNI EN 16212 sui calcoli dei risparmi e dell'efficienza energetica – Metodi top-down (discendente) e bottom-up (ascendente).

Da ultimo, va rilevato che l'efficientamento energetico di edifici pubblici mediante EPC è presente in molti progetti inseriti nel "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)" (in ottemperanza alle direttive impartite dall'Unione Europea con gli *"Orientamenti per i Piani degli Stati Membri"*), nei quali si indicano come obiettivi dei futuri investimenti la *"... riduzione delle emissioni di gas serra, l'aumento delle quote di energia da rinnovabile e l'efficienza energetica"*.

L'EPC si pone, dunque, come modulo contrattuale privilegiato per ottenere più elevati livelli di efficienza energetica e per raggiungere gli obiettivi definiti dal Piano Nazionale Energia e Clima (PNIEC) per il 2030.



O N-OFF BALANCE

Secondo quanto disposto dall'art. 3, co. 1, let. eee) del Codice dei contratti pubblici, ai contratti di partenariato pubblico privato, si applicano, per i soli profili di tutela della finanza pubblica, i contenuti delle decisioni Eurostat.

Eurostat ha disciplinato la materia della contabilizzazione degli *Energy Performance Contracts* nei conti delle Amministrazioni pubbliche per il tramite della *Guidance Note* del 19 settembre 2017, pubblicata in sostituzione della precedente nota del 7 agosto 2015, la quale stabilisce che (in determinate circostanze) gli *Energy performance contracts* possono essere contabilizzati "*off balance sheet*".

Più di recente, gli Uffici di *Eurostat* hanno redatto, congiuntamente con la Banca Europea per gli Investimenti (BEI), la Guida *user friendly* denominata "*EPC – A Guide To The Statistical Treatment Of Energy Performance Contracts*", pubblicata in data 8 maggio 2018. Tale ultimo manuale è basato: sulle regole asseverate nello *European system of accounts* (ESA 2010), la versione più recente *Manual on Government Deficit and Debt* e, appunto, la sopracitata *Guidance Note* del 2017. La Guida è pienamente e ufficialmente avallata da *Eurostat*. Sebbene, peraltro, la Guida "*EPC – A Guide To The Statistical Treatment Of Energy Performance Contracts*" sia conforme alla *Guidance Note* 2017, in caso di contrasto tra la prima e la *Nota* 2017, prevale la Guida 2018, in quanto riflesso della più recente espressione ufficiale dei competenti Uffici comunitari sul tema.

L'obiettivo della Guida Eurostat-BEI è, da un lato, quello di inquadrare e definire la forma contrattuale dell'EPC e, dall'altro lato, quello di permettere di identificare il proprietario economico degli investimenti riguardanti la forma contrattuale degli EPC, secondo il più tradizionale orientamento Eurostat per il quale il proprietario economico è colui che si assume la maggior parte dei rischi e riceve anche la gran parte dei benefici; in particolare:

- se è la PA, l'EPC è da classificare *on balance*;
- se non è la PA, è possibile classificare l'EPC *off balance*.

In linea con le indicazioni più tradizionali di Eurostat, inoltre, il proprietario economico si identifica con la parte che sopporta la maggior parte dei rischi e gode della maggior parte dei benefici associati all'*asset*: se la maggior parte dei rischi e dei benefici connessi all'*asset*

è allocata sulla parte pubblica, allora l'EPC andrà classificato *on balance*, secondo le indicazioni della Guida stessa.

Preliminarmente, Eurostat precisa quali siano i prerequisiti affinché un'operazione possa considerarsi o meno come un EPC rispetto agli scopi della guida stessa. Secondo la Guida, in particolare, si è in presenza di un *Energy Performance Contract*, per quanto concerne il trattamento statistico contabile, quando sono presenti i 7 requisiti di seguito descritti:

1. l'ente beneficiario *Public Authority* è classificato nel settore della PA (S.13)³⁷;
2. il privato partner è classificato come appartenente a settori diversi da S.13;
3. la durata del contratto è tale da coprire una parte significativa della vita economica dei beni realizzati tramite l'EPC;
4. il partner è obbligato al mantenimento dell'impianto, verificato e monitorato durante l'intera durata del contratto, offrendo garanzia di prestazione energetica continua e risparmi sui costi come previsti dal contratto. Il partner può anche occuparsi di altre attività senza che ciò abbia ripercussioni sulla classificazione Eurostat;
5. se gli impianti realizzati generano introiti da terze parti devono essere rispettate le soglie per il partner e l'ente beneficiario indicate nella Guida stessa;
6. un EPC prevede obbligatoriamente un investimento in conto capitale iniziale su una o più misure volte all'efficientamento energetico. Tale investimento in conto capitale iniziale può riguardare: beni rimovibili e beni non rimovibili. Un contratto EPC può anche includere un investimento relativo ad attrezzatura ausiliare e beni che facilitino la distribuzione dei servizi previsti da contratto, e/o beni che producono energia per il consumo in strutture esistenti e/o vendita a parti terze. Ove la spesa di investimento

³⁷ Sulla base del Sistema europeo dei conti (SEC 2010, definito dal Regolamento (Ue) del Parlamento europeo e del Consiglio, n. 549/2013) e delle interpretazioni del SEC stesso fornite dal *Manual on Government Deficit and Debt* pubblicato da Eurostat (Edizione 2019), l'Istat predispone l'elenco delle unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni Pubbliche (Settore S.13). Nell'ambito delle statistiche di contabilità nazionale, per tale settore, l'Istat compila il conto economico consolidato che costituisce il riferimento per gli aggregati trasmessi alla Commissione Europea, in applicazione del Protocollo sulla Procedura per i Deficit Eccessivi annesso al Trattato di Maastricht. I criteri utilizzati per la classificazione delle unità istituzionali nei settori definiti dal SEC sono di natura statistico-economica (si veda la Nota esplicativa) e sono soggetti a continui approfondimenti e precisazioni – svolti in accordo con le Autorità Statistiche Europee – al fine di garantire la necessaria armonizzazione a livello europeo. – cfr. www.istat.it.



rappresenti il 50% o più della spesa del capitale totale e non è remunerata sulla base dei risparmi energetici, il contratto per gli scopi della Guida non è un EPC;

7. in particolare, i contratti di EPC che prevedono una ristrutturazione significativa possono rientrare, dal punto di vista del trattamento Eurostat, nella tipologia del PPP. Si fa riferimento alle regole statistico-contabili dei PPP espresse dal relativo manuale nei casi in cui l'ammontare della spesa per investimento per la ristrutturazione o l'ammodernamento dell'asset esistente rappresenta il 50% o più del valore dell'asset a completamento dei lavori.



PPP, PROJECT FINANCING & PROCEDURE

Con la locuzione Partenariato Pubblico Privato (PPP)³⁸ viene indicata una vasta gamma di modelli di cooperazione di lungo termine, tra settore pubblico e privato. Il ricorso al PPP, attraverso le diverse modalità attuative previste dall'ordinamento giuridico, può essere previsto in tutti i casi in cui una pubblica amministrazione intenda affidare, a un operatore privato, l'attuazione di un progetto per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità e/o per la gestione di servizi nell'ambito di una cooperazione di lungo termine.

In un'operazione di PPP coesistono, in tutto o in parte, i seguenti elementi: la progettazione; il finanziamento; la costruzione o il rinnovamento; la gestione e la manutenzione.³⁹

Di prassi, le principali caratteristiche di un'operazione di Partenariato Pubblico Privato sono:

³⁸ Si veda in proposito anche la linea guida del DIPE: *"Partenariato Pubblico Privato (PPP): 100 domande e risposte. Una guida per le Amministrazioni"* disponibile sul sito web istituzionale www.programmazioneeconomica.gov.it/dipe

³⁹ Il *"Libro verde relativo ai Partenariati Pubblico-Privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni"*, presentato dalla Commissione Europea il 30 aprile 2004, rappresenta una pietra miliare per l'identificazione del PPP a livello europeo e distingue due categorie di partenariati in base agli strumenti giuridici attraverso i quali si realizzano tali operazioni: A) partenariato contrattuale, basato su legami contrattuali tra i soggetti partecipanti alle operazioni, in base ai quali uno o più compiti vengono affidati ad un privato. In questo contesto, uno dei modelli più conosciuti è il modello concessorio, caratterizzato dal legame diretto esistente tra il partner privato e l'utente finale: il soggetto privato fornisce un servizio alla collettività, in luogo, ma sotto il controllo, del soggetto pubblico; B) partenariato istituzionalizzato, che implica l'esistenza di un organismo detenuto congiuntamente dal partner pubblico e dal partner privato, avente la missione di assicurare la fornitura di un'opera o di un servizio a favore della collettività. Negli Stati membri, le autorità pubbliche ricorrono a questa categoria, in particolare, per la gestione di servizi pubblici a livello locale (servizi di approvvigionamento idrico o per la raccolta dei rifiuti). La cooperazione diretta tra pubblico e privato nel quadro di un organismo dotato di personalità giuridica propria permette al partner pubblico di conservare un livello di controllo relativamente elevato sullo svolgimento delle operazioni, che può essere modificato nel tempo in funzione delle circostanze.



i) la durata relativamente lunga della collaborazione tra il *partner* pubblico ed il *partner* privato con riferimento ai vari aspetti di un progetto da realizzare; ii) la modalità di finanziamento del progetto da parte del settore privato, non di rado associate anche a quote di finanziamento pubblico; iii) il rilevante ruolo dell'operatore economico che partecipa alle varie fasi del progetto. Il *partner* pubblico si concentra principalmente sulla definizione degli obiettivi da raggiungere in termini di interesse pubblico, di qualità dei servizi offerti, di politica dei prezzi e garantisce il controllo del rispetto dei propri obiettivi mediante il monitoraggio del contratto; iv) la ripartizione dei rischi tra il *partner* pubblico ed il *partner* privato. Tale ripartizione si effettua, caso per caso, ai sensi della norma di legge in funzione della capacità delle parti di identificare, valutare, controllare e gestire gli stessi.

Con riferimento al partenariato contrattuale, la normativa nazionale definisce, all'art. 3, comma 1, lett. eee), del Codice dei contratti pubblici, il "contratto di partenariato pubblico privato" come quel *"contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connessa all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore. Fatti salvi gli obblighi di comunicazione previsti dall'articolo 44, comma 1-bis, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, si applicano, per i soli profili di tutela della finanza pubblica, i contenuti delle decisioni Eurostat"*. L'art. 180, comma 8, del Codice indica poi le tipologie di operazioni rientranti nel PPP, mentre al comma 2 del medesimo articolo viene richiamato specificatamente l'EPC.

Per le concessioni, il Codice dei contratti pubblici (art. 166) sancisce il principio di libera amministrazione delle autorità pubbliche (*"Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori sono liberi di organizzare la procedura per la scelta del concessionario, fatto salvo il rispetto delle norme di cui alla presente Parte. Essi sono liberi di decidere il modo migliore per gestire l'esecuzione dei lavori e la prestazione dei servizi per garantire in particolare un elevato livello di qualità, sicurezza ed accessibilità, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utenza nei servizi pubblici"*), mentre, per i contratti di PPP, l'art. 181 del d.lgs. 50/2016 stabilisce che la scelta dell'operatore economico avvenga con procedure a evidenza pubblica, anche mediante dialogo competitivo.

Ai fini dell'affidamento di *Energy Performance Contracts*, le autorità pubbliche possono



valutare forme di aggregazione (già efficacemente sperimentate in diversi contesti territoriali), attribuendo un ruolo di coordinamento all'ente più strutturato, che possa fornire le necessarie competenze tecniche e amministrative e che svolgerà anche le funzioni di stazione appaltante. L'aggregazione di molteplici interventi può assicurare importanti economie di scala e sfruttare la capacità compensativa di investimenti di diversa entità, attraendo in tal modo gli investimenti e consentendo operazioni che, considerate singolarmente, non risulterebbero appetibili per il mercato. In tali fattispecie, alla luce di *best practice*, è auspicabile, da un lato, che l'ente coordinatore conservi compiti di supporto anche nella fase di esecuzione del contratto, soprattutto laddove le altre amministrazioni non siano adeguatamente strutturate per la gestione di operazioni di PPP e, dall'altro lato, che ciascuna amministrazione coinvolta individui un referente per la singola operazione.

I contratti di EPC in PPP sono spesso affidati mediante ricorso alla finanza di progetto.

Il *project financing* è una modalità di finanziamento strutturato che può essere utilizzato per finanziare progetti in alcune operazioni di PPP. Nel *project financing* il progetto è in grado di generare, nella fase di gestione, flussi di cassa sufficienti a rimborsare il debito contratto per la sua realizzazione e remunerare il capitale di rischio.

Il d.Lgs. 50/2016 dedica alla finanza di progetto l'art. 183, distinguendo tra operazioni a iniziativa pubblica (commi 1-14) e operazioni a iniziativa privata (commi 15 e ss.).

Nel primo caso, l'Amministrazione aggiudicatrice pubblica un bando finalizzato alla presentazione di offerte che contemplino l'utilizzo di risorse totalmente o parzialmente a carico dei soggetti proponenti⁴⁰, ponendo a base di gara il progetto di fattibilità dalla stessa predisposto. Ai sensi del comma 3, lett. a) dell'art. 183 cit., l'Amministrazione ha la possibilità di richiedere al promotore prescelto - vale a dire al soggetto che ha presentato la migliore

⁴⁰ L'art. 183, co. 9, d.Lgs. 50/2016 dispone che *“Le offerte devono contenere un progetto definitivo, una bozza di convenzione, un piano economico-finanziario asseverato da un istituto di credito o da società di servizi costituite dall'istituto di credito stesso ed iscritte nell'elenco generale degli intermediari finanziari, ai sensi dell'articolo 106 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966, nonché la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione, e dare conto del preliminare coinvolgimento di uno o più istituti finanziatori nel progetto. Il piano economico-finanziario, oltre a prevedere il rimborso delle spese sostenute per la predisposizione del progetto di fattibilità posto a base di gara, comprende l'importo delle spese sostenute per la predisposizione delle offerte, comprensivo anche dei diritti sulle opere dell'ingegno di cui all'articolo 2578 del codice civile. L'importo complessivo delle spese di cui al periodo precedente non può superare il 2,5 per cento del valore dell'investimento, come desumibile dal progetto di fattibilità posto a base di gara. [...]”*.



offerta (comma 10, lett. b) selezionato sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa⁴¹ - di apportare al progetto definitivo, da questi presentato in gara, le modifiche eventualmente intervenute in fase di approvazione del progetto; in tal caso, il contratto è aggiudicato al promotore solo successivamente all'accettazione (da parte di quest'ultimo) delle modifiche progettuali, nonché del conseguente eventuale adeguamento del piano economico-finanziario.

Nell'ipotesi di *project financing* su iniziativa pubblica, riveste un ruolo di fondamentale importanza la competenza dell'Amministrazione aggiudicatrice nell'analisi delle esigenze da soddisfare e delle finalità da perseguire attraverso la promozione del *project financing* e nella conseguente predisposizione di documenti di gara completi ed esaustivi, individuando i rischi insiti nell'operazione di PPP e allocandoli correttamente (cfr. anche lett. "Q")⁴². Ciò vale a maggior ragione per l'affidamento di contratti tecnicamente complessi come gli EPC, che implicano l'elaborazione di puntuali diagnosi energetiche - da porre a base di gara - degli edifici e delle reti interessati dagli interventi di efficientamento energetico, diagnosi utili anche per definire il risparmio energetico desiderato (risparmio energetico garantito).

Al fine di incentivare la partecipazione alle procedure e di massimizzare i risultati attesi, le Amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero produrre (tra i documenti di gara) una descrizione dettagliata degli edifici/impianti interessati e degli interventi richiesti, in modo da consentire che le proposte siano presentate secondo presupposti omogenei, nonché (se si tratta di interventi sul patrimonio immobiliare dell'ente) gli attestati di prestazione energetica (APE) degli edifici.

La procedura di *project financing* a iniziativa privata è disciplinata dall'art. 183, co. 15, del Codice dei contratti pubblici. Gli operatori economici possono presentare alle Amministrazioni aggiudicatrici proposte relative alla realizzazione in concessione di lavori pubblici o di pubblica utilità, anche se già presenti negli strumenti di programmazione approvati dall'Amministrazione sulla base della normativa vigente⁴³. La proposta

⁴¹ Ai sensi dell'art. 183, co. 5, d.Lgs. 50/2016, oltre a quanto previsto dall'art. 95 del Codice dei contratti pubblici, l'esame delle proposte è esteso agli aspetti relativi alla qualità del progetto definitivo presentato, al valore economico e finanziario del piano e al contenuto della bozza di convenzione.

⁴² Vedasi il monito contenuto nella Delibera ANAC n. 219 approvata nell'adunanza del 16 marzo 2021 e il richiamo al ruolo di spiccata rilevanza della matrice dei rischi, ossia quel documento in cui vengono individuati e ripartiti tra le parti i rischi connessi all'operazione, nonché le misure idonee, se non ad eliminare, quanto meno a ridurre il concreto verificarsi dei rischi individuati.

⁴³ La possibilità per gli operatori economici privati di presentare proposte di partenariato anche nel caso di interventi già presenti negli strumenti di programmazione è stata reinserita nell'ordinamento dall'art. 8, co. 5,



dell'operatore privato può riguardare, in alternativa alla concessione, tutti i contratti di partenariato pubblico privato (art. 183, co. 16).

Le proposte degli operatori privati devono contenere i seguenti elementi essenziali:

- ✓ il progetto di fattibilità dell'intervento, redatto in conformità alla vigente normativa di settore;
- ✓ la bozza di convenzione, recante la disciplina del rapporto contrattuale tra il contraente pubblico e l'operatore economico atta a garantire la corretta allocazione dei rischi tra le parti;
- ✓ il piano economico finanziario asseverato da un istituto di credito (o da altro soggetto di cui al comma 9 dell'art. 183 del Codice), a dimostrazione dell'equilibrio economico e finanziario dell'investimento, comprensivo delle spese sostenute per la predisposizione della proposta e dei diritti sulle opere dell'ingegno di cui all'art. 2578 c.c.;
- ✓ la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione;
- ✓ le autodichiarazioni attestanti il possesso, in capo al proponente, dei requisiti soggettivi richiesti dal comma 17 dell'art. 183 del Codice per essere legittimati alla presentazione della proposta;
- ✓ la cauzione di cui all'art. 93 del d.lgs. 50/2016;
- ✓ l'impegno a prestare, nel caso di successiva indizione della gara, una cauzione nella misura della misura del 2,5% del valore dell'investimento, escutibile per indennizzare l'impresa risultata aggiudicataria dell'importo delle spese da questa sostenute per la predisposizione dell'offerta, ove il promotore eserciti il diritto di prelazione.

L'Amministrazione aggiudicatrice valuta, entro il termine perentorio di tre mesi, la fattibilità della proposta presentata (cfr. lett. "V"). Se ne ravvisa la necessità, l'Amministrazione può invitare il proponente ad apportare al progetto di fattibilità integrazioni e/o modifiche, anche significative, ai fini della sua approvazione; si ritiene che simili richieste possano interrompere il termine perentorio per la valutazione delle proposte. Qualora il proponente non apporti le variazioni richieste dall'Amministrazione, la proposta non può essere valutata positivamente.

Il progetto di fattibilità eventualmente modificato, qualora non sia già presente, è inserito

lett. d), nn. 1) e 2), del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, in tal modo dando slancio allo strumento del partenariato pubblico privato.



negli strumenti di programmazione approvati dall'Amministrazione aggiudicatrice sulla base della normativa vigente ed è posto in approvazione con le modalità previste per l'approvazione di progetti. Il proponente è tenuto ad apportare le eventuali ulteriori modifiche chieste in sede di approvazione del progetto. In difetto, il progetto si intende non approvato. Il progetto di fattibilità approvato è posto a base di gara, alla quale è invitato il proponente. Alla procedura di gara sono ammessi i soggetti in possesso dei requisiti per i concessionari, anche associando e consorziando altri soggetti, ferma restando l'assenza di motivi di esclusione di cui all'art. 80 del Codice.

Se il proponente/promotore non risulta aggiudicatario, può esercitare, entro il termine di quindici giorni, il diritto di prelazione⁴⁴ e divenire aggiudicatario, se dichiara di impegnarsi ad adempiere alle obbligazioni contrattuali alle medesime condizioni offerte dall'aggiudicatario. Se il promotore non risulta aggiudicatario e non esercita la prelazione ha diritto al pagamento, a carico dell'aggiudicatario, nei limiti indicati, dell'importo delle spese sostenute per la predisposizione della proposta. Se il promotore esercita la prelazione, l'originario aggiudicatario ha diritto al pagamento, a carico del promotore, dell'importo delle spese per la predisposizione dell'offerta nei limiti del 2,5 per cento del valore dell'investimento.

Va rimarcata la centralità della questione delle tempistiche di svolgimento delle procedure; l'incertezza dei tempi di valutazione delle proposte e di svolgimento delle gare⁴⁵ può

⁴⁴ L'ANAC ha evidenziato che "se il vantaggio di posizione del promotore appare strutturale e per certi versi ineliminabile, al fine di mitigarne gli effetti, potrebbe essere utile per le stazioni appaltanti prevedere nel disciplinare di gara una clausola di sbarramento (ex art. 95 co. 8 d.lgs. 50/2016); infatti, alla luce di un recente orientamento giurisprudenziale [n.d.r. Cons. St., Sez. V, n.1005 del 10.2.2020], il mancato raggiungimento della cd. soglia di sbarramento dell'offerta del promotore preclude l'esercizio del diritto di prelazione⁶. In tal modo si potrebbe garantire: - in caso di unica offerta (es.: quella del promotore, come detto, obbligato a partecipare all'affidamento), un livello qualitativo elevato del progetto, e quindi dell'opera (e del concessionario), necessario per superare la soglia di sbarramento e vedersi aggiudicare la concessione; - in presenza di più concorrenti, uno stimolo per il promotore a presentare un'offerta qualitativamente non troppo "distante" dalla migliore, o quanto meno idonea a superare la soglia di sbarramento, così da mantenere inalterata l'esercizio del diritto di prelazione" (Delibera n. 219 del 16 marzo 2021).

⁴⁵ La citata Delibera ANAC n. 219 del 2021 richiama l'attenzione su tempistiche spesso eccessivamente lunghe: "in diverse occasioni è stato accertato che vi è una cesura temporale, anche elevata, tra la fase di valutazione ed esame (anche positivo) della proposta avanzata dal promotore e lo svolgimento della successiva gara, in ciò rendendo i progetti presentati vetusti o comunque necessari di aggiornamenti ove si annidano la necessità di svolgere successivamente varianti in corso di esecuzione. In altre situazioni, gli eccessivi passaggi procedurali (o la loro eccessiva durata) conducono allo svolgimento di una procedura di gara che va deserta, per il successivo disinteresse al progetto del promotore, derivante sia dal tempo intercorso ma anche dalla introduzione di clausole di gara peculiari ed ostative al successivo affidamento".



risultare disincentivante per il mercato, anche per la ragione che gli EPC in PPP sono operazioni spesso legate all'ottenimento di incentivi che hanno una durata limitata nel tempo (cfr. lett. "T").

Infine, non va trascurata la possibilità per le Amministrazioni aggiudicatrici di sollecitare il mercato, attraverso la previa pubblicazione di un avviso esplorativo per manifestazione di interesse o anche consultazioni preliminari di mercato. Si tratta di prassi utile anche per definire la tipologia di intervento da realizzare attraverso il partenariato pubblico privato. L'ANAC⁴⁶ ha evidenziato come in questi casi l'Amministrazione potrebbe fissare un congruo termine entro il quale ricevere proposte ai sensi dell'art. 183 comma 15 del Codice dei contratti pubblici, indicando nel relativo avviso il settore nel quale si auspica di sviluppare interventi mediante *project financing* o l'obiettivo che si intende perseguire. Il confronto tra le varie proposte pervenute potrebbe consentire di individuare l'opzione più conveniente e conforme alla pubblica utilità perseguita.

Occorre inoltre rammentare gli obblighi di cui all'art. 44, co. 1-*bis* del d.l. 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, co. 1, della l. 28 febbraio 2008, n. 31, ai fini del monitoraggio delle operazioni di PPP avviate da PP.AA. e ricadenti nelle tipologie indicate dalla decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004, relative ai contratti di PPP in cui l'Amministrazione è principale acquirente dei servizi resi dall'infrastruttura (cd. opere a "canone"). L'attività di raccolta dei dati in materia di PPP è finalizzata all'acquisizione e all'archiviazione della documentazione prodotta e trasmessa dalle Amministrazioni Pubbliche (contratti, allegati tecnici, capitolati, piani economico-finanziari); nonché alla valutazione della documentazione stessa ai fini della classificazione "on-balance" oppure "off-balance" in cui il DIPE supporta l'ISTAT.

Le modalità di trasmissione dei dati delle operazioni in PPP sono definite nella Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 10 luglio 2019, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.198 del 24 agosto 2019 (che aggiorna la Circolare PCM del 27 marzo 2009, alla luce del d.lgs. 50/2016 e ss.mm.ii.). Con riferimento a ciascun contratto di partenariato pubblico privato aggiudicato, i soggetti aggiudicatori sono tenuti a trasmettere al DIPE la seguente documentazione:

- contratto, con relativi allegati (quali, in particolare, capitolati prestazionali e documenti relativi alla specificazione delle caratteristiche della gestione) ed

⁴⁶ Delibera n. 219/2021 cit.



eventuali atti aggiuntivi e/o di modifica dello stesso intervenuti successivamente alla stipula;

- piano economico finanziario di copertura degli investimenti e della connessa gestione, con relativa relazione illustrativa, ed eventuali successivi atti aggiuntivi e/o di modifica dello stesso;
- relazione illustrativa del progetto.

Gli stessi soggetti dovranno trasmettere, unitamente ai suddetti documenti, la Scheda di progetto di cui all'allegato A della suddetta Circolare PCM del 10 luglio 2019, recante i dati sintetici sulle operazioni oggetto dei contratti, da compilare secondo le istruzioni di cui all'allegato B della Circolare.

L'art. 1, co. 626, della l. 27 dicembre 2019, n. 160 ha poi statuito un ulteriore obbligo a carico delle amministrazioni aggiudicatrici, quello di trasmettere anche al Ministero dell'economia e delle finanze le informazioni sulle operazioni di partenariato pubblico privato, ai fini del monitoraggio delle clausole di flessibilità nell'ambito delle regole del Patto di stabilità e crescita europeo.

Pertanto, al fine di ottemperare a entrambi gli adempimenti normativi sopra menzionati (art. 44, co. 1-*bis*, d.l. 248/2007 e art. 1, co. 626, della l. 160/2019) e ridurre l'onere di trasmissione a carico delle amministrazioni aggiudicatrici, nel rispetto quindi del principio dell'unicità dell'invio del dato, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) - in accordo con il DIPE, sentito l'ISTAT, ha realizzato un nuovo portale *web* per il monitoraggio dei contratti di partenariato pubblico privato (<https://ppp.rgs.mef.gov.it/ppp>), finalizzato alla raccolta delle informazioni necessarie alle attività istituzionali delle realtà coinvolte. Per far sì che il nuovo portale divenga il metodo di trasmissione ufficiale dei dati, è in corso di finalizzazione, sentito il parere dell'ISTAT, la procedura per l'aggiornamento della citata Circolare P.C.M. del 10 luglio 2019.



Q UALIFICAZIONE DEL PERSONALE E FORMAZIONE

La complessità tecnica, economica e giuridica dello strumento del Partenariato Pubblico Privato richiede che le Amministrazioni aggiudicatrici siano dotate di adeguate strutture e competenze specifiche, in grado di comprendere gli aspetti tecnici, economici e giuridici dell'operazione, di impostarla correttamente, di analizzare le proposte presentate dagli aspiranti aggiudicatari (svolgendo sufficienti approfondimenti tecnici e giuridici in merito al progetto e al piano economico finanziario) e di gestire lo strumento in fase esecutiva, assicurando che i rischi siano correttamente allocati ed effettivamente assunti dall'operatore economico privato, nonché mantenuti in capo allo stesso per tutta la durata del contratto.

Il tema evoca il richiamo di ANAC alla professionalizzazione delle Amministrazioni aggiudicatrici, che assume carattere ancor più pregnante in ambiti così articolati come gli strumenti di PPP⁴⁷.

Per annullare o ridurre l'asimmetria informativa e formativa che caratterizza il settore pubblico rispetto a quello privato e per garantire il successo di un'operazione in PPP è, quindi, raccomandabile che la P.A. investa su qualificazione e formazione del personale, in modo da avere a disposizione professionalità specializzate, in possesso di adeguate competenze tecnico-economiche per valutare, oltre agli aspetti tecnici e giuridici del progetto, anche la sua effettiva sostenibilità (alla base del successo dell'operazione), per assicurare in fase di esecuzione un costante monitoraggio delle tempistiche e delle *performance* gestionali, nonché il ricorso a rinegoziazioni del PEF solo in presenza dei necessari presupposti che abbiano determinato l'alterazione dell'equilibrio economico finanziario del contratto.

⁴⁷ Vedasi la Delibera ANAC n. 219 del 21 aprile 2021, in cui l'Autorità dà conto di avere registrato, nel corso della propria attività di indagine, le maggiori criticità, sul piano soggettivo, laddove l'amministrazione interessata a concludere un PPP era di dimensioni ridotte ovvero quando non aveva, in materia, una pregressa e consolidata expertise.

L'esigenza di dotarsi di competenze adeguate è particolarmente stringente in presenza di operazioni peculiari quali gli EPC, trattandosi di contratti dal carattere altamente tecnico, che richiedono l'impiego di esperti in materia energetica per costruire la *baseline* dei consumi e dei costi di gestione (al fine di definire, tra l'altro, i contenuti contrattuali, il risparmio potenziale, il calcolo degli investimenti), per apprestare audit energetici, per predisporre/verificare la documentazione contrattualistica di tipo prestazionale, nonché per svolgere un'adeguata attività di monitoraggio e di verifica delle prestazioni per tutta la durata del contratto.

Ove non siano presenti adeguate strutture all'interno dell'amministrazione (ad esempio, per le ridotte dimensioni dell'ente), quest'ultima potrà fare ricorso a servizi di committenza ausiliari da parte di centrali di committenza, valutare forme di aggregazione con altri enti più strutturati e/o affidarsi a servizi esterni di consulenza da parte di soggetti dotati della necessaria competenza per fornire un adeguato supporto tecnico, legale e in materia economico-finanziaria in tutte le fasi dei procedimenti, ivi compresa l'attività di monitoraggio⁴⁸.

⁴⁸ Un utile strumento di supporto per le amministrazioni, ancorché non sostitutivo della dotazione di un'adeguata struttura per la gestione di un'operazione in PPP, è il ricorso ai servizi di assistenza gratuita da parte del Dipartimento per la programmazione ed il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ha acquisito le funzioni prima svolte dall'Unità Tecnica Finanza di Progetto UTPF per effetto dell'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208. Per ulteriori approfondimenti si rimanda alla specifica sezione del sito web del Dipartimento dedicata al PPP: <https://www.programmazioneeconomica.gov.it/homeppp/>.



RISPARMIO ENERGETICO EFFETTIVO E GARANTITO ED EFFICIENTAMENTO

La differenza tra efficientamento energetico e risparmio energetico è stabilita, a livello normativo, dalla direttiva europea 2012/27/UE; la direttiva definisce il risparmio energetico come *“la quantità di energia risparmiata, determinata mediante una misurazione e/o una stima del consumo prima e dopo l’attuazione di una misura di miglioramento dell’efficienza energetica, assicurando nel contempo la normalizzazione delle condizioni esterne che influiscono sul consumo energetico”*; la medesima direttiva definisce l’efficienza energetica come *“il rapporto tra un risultato in termini di rendimento, servizi, merci o energia e l’immissione di energia”*. L’efficientamento energetico consiste dunque nel miglioramento del valore dell’efficienza energetica.

In termini pratici, il risparmio energetico si concretizza nell’implementazione di interventi che consentono di ridurre i consumi dell’energia necessaria all’esercizio delle diverse attività. Gli obiettivi possono essere raggiunti sia mediante interventi di natura “passiva” (modifiche tecniche agli impianti e alle strutture in grado di limitare gli sprechi), sia attraverso interventi di natura “attiva”, consistenti nell’ottimizzazione dell’uso delle forme di energia. Il risparmio energetico non determina sempre una migliore efficienza energetica, ma anche soltanto una riduzione del fabbisogno, attraverso l’adozione di stili di vita e modelli di consumo basati su di un utilizzo più responsabile delle risorse. Obiettivo del risparmio energetico è, dunque, consumare meno.

L’efficienza energetica di un sistema rappresenta, invece, la capacità dello stesso di ottimizzare lo sfruttamento dell’energia, allo scopo di soddisfare un determinato fabbisogno. La migliore efficienza permette dunque di conseguire il medesimo risultato con un minore consumo di energia. Obiettivo dell’efficienza energetica è, pertanto, a differenza del risparmio energetico, il migliore impiego dell’energia. L’efficienza di un sistema comporta sempre un risparmio energetico, sia in termini economici, sia sotto il profilo ambientale. In altri termini, l’efficienza energetica è una riduzione della quantità di energia necessaria a parità di “risultato” e richiede, quindi, particolari procedure per poter confrontare correttamente la situazione *ante* e *post* intervento.

I concetti di risparmio ed efficienza energetica, sebbene differenti, mirano al raggiungimento di risultati simili e complementari, sono strettamente legati fra loro, poiché entrambi si



traducono (globalmente) in una riduzione dei consumi e in una conseguente diminuzione dell'impatto ambientale generato dai combustibili fossili e dalle emissioni di CO₂ in atmosfera.

Il legislatore italiano, recependo la Direttiva 2012/27/UE attraverso il d.lgs. 4 luglio 2014 n.102, ha definito normativamente il contratto di EPC (cfr. lett. "H"). La norma individua un meccanismo contrattuale incentrato sulla *performance* che caratterizza l'attività principale delle *Energy Service Companies* (ESCO): la peculiarità del meccanismo contrattuale sta nel fatto che la ESCo (cfr. anche lett. "E") viene remunerata sulla base dei risultati effettivi che il cliente consegue attraverso l'implementazione e l'ammmodernamento della tecnologia, degli impianti e delle strutture esistenti. La ESCo non ammortizza dunque le spese sostenute se l'intervento realizzato non consegue il risparmio di energia stimato inizialmente. Diffusi modelli di questa tipologia contrattuale (cfr. lett. "H") prevedono la garanzia del risultato, che viene dunque a rappresentare un autonomo obbligo che la ESCo assume nei confronti del cliente (il cd. risparmio energetico garantito).

Il punto di partenza è rappresentato dalla cd. *baseline* (cfr. lett. "B").

Di prassi, la ESCo offre un risparmio energetico garantito che costituisce la base per la determinazione del canone (comprensivo di manutenzione), mentre il cliente può continuare a pagare il corrispettivo relativo ai vettori energetici. Il canone è, dunque, pari al risparmio economico associato al risparmio energetico garantito, al netto di un'eventuale porzione di risparmio condivisa con il cliente (che può essere garantita, ad esempio, da uno specifico *performance bond* a beneficio del cliente).

La garanzia di risparmio si attiva nell'ipotesi di *under-performance*: il cliente aumenta i propri costi, a causa di un risparmio minore rispetto a quello garantito, ma al contempo si riduce il canone pagato alla ESCo. Nell'ipotesi, invece, di *performance* migliore di quella ipotizzata nel caso base, il contratto può prevedere un "bonus" che può essere condiviso tra ESCo e cliente⁴⁹ (*over-performance*). In questo senso, nella stipula di un contratto EPC la misura dei risparmi energetici è un aspetto cruciale, perché da esso dipenderà il canone da corrispondere alla ESCo.

⁴⁹ In merito, giova ricordare che, secondo quanto disposto dalla Regolazione Eurostat con riferimento alla contabilizzazione off balance, la PA può vedersi riconosciuto al massimo 1/3 del risparmio ottenuto oltre la soglia garantita.



Per evitare contenziosi *post* intervento, la *baseline* e il metodo di calcolo dei risparmi devono essere condivisi tra cliente ed ESCo prima della stipula del contratto. Gli investimenti effettuati nel campo dell'efficienza energetica sono uno dei mezzi più efficaci per contenere gli elevati costi economici e ambientali legati all'uso dell'energia. L'efficienza energetica è una riduzione della quantità di energia necessaria a parità di "risultato" e richiede quindi particolari procedure per poter confrontare correttamente la situazione *ante* e *post* intervento.

A tal proposito, sarebbe auspicabile riferirsi a protocolli riconosciuti a livello internazionale, come l'IPMVP, utile strumento per valutare i reali benefici energetici ed economici degli interventi. Il metodo permette di attuare un controllo nel tempo dell'andamento dei risparmi, come nelle diagnosi energetiche, nei sistemi di incentivazione basati sui risultati ottenuti e nei sistemi di gestione dell'energia. Inoltre, se condiviso dalle parti, si rivela uno strumento fondamentale nei contratti a prestazioni, minimizzando i costi di transazione legati all'insufficiente conoscenza degli aspetti tecnici, gestionali, comportamentali, etc.

L'IPMVP, al fine di monitorare i reali benefici energetici ed economici dell'intervento, propone quattro opzioni per l'attuazione del processo di misura e verifica⁵⁰, che consentono di coprire tutte le possibili situazioni, dando un peso differente, da un lato, al risparmio generato dal singolo intervento e, dall'altro lato, agli effetti sinergici con altri interventi e con l'edificio e gli impianti presenti.

L'IPMVP assegna altresì rilevanza all'accuratezza delle valutazioni, lasciando al contempo ampia flessibilità alle parti di individuare il livello di accuratezza più idoneo per ogni tipologia di progetto. Il Protocollo fornisce le procedure che, se eseguite in modo corretto, danno la possibilità di individuare gli opportuni parametri per il controllo nel tempo dei reali benefici di efficienza energetica conseguiti nei progetti in questione. A seconda delle finalità della rendicontazione, i risparmi possono essere determinati per un intero edificio/impianto o semplicemente per una porzione di esso. Le misurazioni in campo del consumo energetico possono, infine, essere a breve termine o in forma continuativa.

⁵⁰ Isolamento dell'intervento e misura dei parametri principali, isolamento dell'intervento e misura di tutti i parametri, intero edificio e simulazione calibrata tramite *software*.



SERVIZI PPP - EPC

L'*Energy Performance Contract* ha come elemento essenziale, nonché prevalente, il “*Servizio di Prestazione Energetica*” che si caratterizza per essere un servizio unico che comprende tutte le prestazioni previste dal contratto, che concorrono al raggiungimento dell’obiettivo contrattuale.

Ai sensi dell'art. 8, co. 5, lett. c-*quater* del d.l. n. 76/2020 (c.d. “decreto semplificazioni”) è intervenuta una modifica del d.lgs. 50/2016 (Codice dei Contratti pubblici), con l’estensione della disciplina del Partenariato Pubblico Privato (PPP) ai contratti EPC, purché ne abbiano le relative caratteristiche. In particolare, l’art. 180, co. 2 del Codice prevede che *“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. Il contratto di partenariato può essere utilizzato dalle Amministrazioni concedenti per qualsiasi tipologia di opera pubblica”*.

Condizioni tipiche di un servizio inerente a un efficientamento energetico da qualificarsi come PPP sono:

- una rilevante durata della collaborazione tra pubblico e privato, finalizzata al recupero dell’investimento effettuato e alla remunerazione del capitale investito;
- la presenza di risorse finanziarie del privato;
- un ruolo centrale nell’allocazione dei rischi imprenditoriali dell’operazione assunto dal privato, con controllo e monitoraggio in capo all’Amministrazione.

Ne deriva che i ricavi di gestione possono essere determinati e pagati in funzione del livello di miglioramento dell'efficienza energetica, o essere commisurati ad altri criteri di prestazione energetica, definiti contrattualmente, purché chiaramente quantificabili.

Nell'ambito di EPC in PPP, dunque, occorre assicurare la corretta allocazione dei rischi contrattuali, stabilendo che la remunerazione del *partner* privato debba essere dipendente dai risultati effettivamente conseguiti e dalle prestazioni rese, dovendo tale corretta allocazione essere opportunamente monitorata e verificata (cfr. lett. “M”); il tutto anche con la conseguente previsione dell'applicazione di penali qualora i risultati siano inferiori a quelli garantiti (cfr. lett. “D”).



T EMPISTICHE

In via generale, le tempistiche di realizzazione delle opere pubbliche o di pubblica utilità⁵¹ investono tutto il complesso delle attività tecnico-amministrative, che vanno dalla programmazione alla progettazione, dall'affidamento alla realizzazione vera e propria, fino al collaudo e alla messa in esercizio.

Le cause connesse al noto prolungamento delle tempistiche che caratterizza il panorama di questa tipologia di operazioni nel nostro Paese sono eterogenee e fortemente condizionate dalle fasi di sviluppo della progettazione, dalle continue sospensioni dei lavori per motivi approvativi/autorizzativi o per varianti in corso d'opera, dalla scadenza dei pareri emessi, dai contenziosi nelle fasi di aggiudicazione e/o in corso d'opera, dalla mancanza di decisione degli Enti pubblici che commissionano gli interventi infrastrutturali.

Ulteriori fattori che determinano i ritardi sono rappresentati dalle carenze nelle fasi preliminari all'esecuzione dell'opera, come progettazioni che difettano di analisi approfondite, con conseguente necessità di rivedere costantemente il progetto e allungare i tempi autorizzativi e procedurali. Talvolta si ravvisano nel processo di programmazione delle infrastrutture alcune gravi carenze che influiscono sui tempi di realizzazione delle opere e che costituiscono un freno anche allo sviluppo e alla diffusione di questa tipologia di operazioni.

Inoltre, tra gli elementi che rendono più lunghi e imprevedibili i tempi di attuazione pesano l'incertezza tecnica (continua revisione e aggiornamento delle normative costruttive, tecnico-realizzative, impiantistiche, antisismiche), amministrativa (procedure, norme e regolamenti attuativi in continuo mutamento) ed economico-finanziaria (per citarne alcuni: stanziamenti erogati in parte, andati in perenzione, non utilizzati interamente, tagli di

⁵¹ Da un rapporto dell'Agenzia per la coesione territoriale è emerso che il tempo di attuazione delle opere infrastrutturali è pari in media a 4 anni e mezzo, ma cresce progressivamente al crescere del valore economico dei progetti, arrivando a 15 anni per i progetti di importo superiore ai 100 milioni di euro, con un'incidenza importante (più della metà del tempo necessario a realizzare materialmente un'opera pubblica) dei cosiddetti tempi di "attraversamento", ossia i tempi necessari alle attività amministrative necessarie per la prosecuzione del percorso attuativo di un'opera (essenzialmente procedure, controlli, validazioni e rilascio di autorizzazioni)

bilancio o riallocazioni di risorse), come anche le crisi del settore produttivo e imprenditoriale delle imprese italiane di costruzioni.

Con riferimento alle procedure in *project financing* a iniziativa privata, l'Amministrazione aggiudicatrice, ricevuta una proposta per l'attivazione di un EPC in partenariato pubblico-privato ai sensi dell'art. 183, comma 15 del Codice dei contratti pubblici, è chiamata a valutarne la fattibilità entro il termine perentorio di tre mesi (cfr. anche lett. "P"). La Delibera ANAC n. 329 del 21 aprile 2021, in linea con l'orientamento della giurisprudenza amministrativa⁵², ha chiarito che le Amministrazioni sono tenute a concludere il procedimento di valutazione di fattibilità, sia essa positiva o negativa, delle proposte degli operatori economici, con l'adozione di un provvedimento espresso e motivato, ai sensi della legge n. 241 del 1990, in cui si dia conto delle ragioni che hanno determinato l'accoglimento o il rigetto della proposta stessa.

In punto di applicabilità delle disposizioni della legge n. 241 del 1990 al procedimento di valutazione di fattibilità delle proposte, il Consiglio di Stato ha ritenuto che *"la valutazione [...] costituisce la manifestazione della volontà del titolare della cura dell'interesse pubblico cui l'intervento è preordinato"*, per cui si è nell'ambito della tipica discrezionalità amministrativa, governata, per quanto non espressamente previsto dalla norma speciale, dalla disciplina generale sul procedimento amministrativo (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 10 novembre 2005, n. 6287). Senza trascurare che il Codice dei Contratti pubblici richiama le disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241 tra i principi generali che sovrintendono l'aggiudicazione di concessioni (art. 30, co. 8, d.lgs. 50/2016). Tuttavia, un'analisi statistica degli *iter* procedurali che caratterizzano le iniziative di EPC in PPP, realizzata su un campione di circa 250 proposte, mostra che la durata media tra la data di presentazione della manifestazione di interesse e l'aggiudicazione definitiva è di circa 18-21 mesi, a cui bisogna aggiungere la fase prodromica alla presentazione della proposta stessa, che include la messa a disposizione dei dati da parte della P.A. e la predisposizione vera e propria della proposta di PPP, quantificabile in media in circa 4-6 mesi: si conferma così che il rispetto delle tempistiche in queste operazioni si caratterizza come rilevante fattore di criticità. Da questo punto di vista, è possibile affermare che la certezza dei tempi, tra cui quelli autorizzativi, costituisce presupposto indefettibile affinché tali operazioni si esplichino in maniera efficace, consentendo la concreta realizzazione degli obiettivi, l'implementazione di tecnologie all'avanguardia, il contenimento dei tempi di realizzazione e la certezza dei costi.

⁵² *Ex multis* Cons. Stato, Sez. V, 24 gennaio 2019, n. 603.



UNDER E OVER PERFORMANCE

Nell'ambito del contratto di rendimento energetico o di prestazione energetica (EPC), la misura di miglioramento dell'efficienza energetica è elemento cruciale dell'accordo contrattuale, che deve essere verificato e monitorato durante l'intera durata del contratto: come stabilito dal d.lgs. 102/2014, gli investimenti realizzati (lavori, forniture o servizi) sono pagati in funzione del livello di miglioramento dell'efficienza energetica stabilito contrattualmente o di altri criteri di prestazione energetica concordati, quali i risparmi finanziari.

La definizione di indicatori di prestazione (*key performance index* – KPI) è quindi essenziale al fine dell'articolazione di un EPC ed è lasciata alla contrattazione tra le parti. Gli indicatori di *performance* di natura energetica consentono la misurazione, su base quantomeno annuale, del risparmio energetico effettivo rispetto a obiettivi contrattuali quali il risparmio minimo garantito o a eventuali obiettivi incentivanti, avendo come riferimento la *baseline* (cfr. lett. “B”) dei consumi storici.

Gli indicatori di *performance* di un EPC attengono in via principale alle prestazioni energetiche/risparmio energetico da conseguire con riferimento possibile all'energia primaria, energia elettrica, energia termica, etc.

Gli indicatori di carattere energetico possono essere espressi, ad esempio, in termini di TEP (tonnellata di petrolio equivalente), kWh, smc o Nmc (standard o Normal metri cubi) di gas a seconda della definizione degli obiettivi di efficientamento energetico individuati.

Per tali indici possono essere previsti fattori di correzione quali ad esempio i “gradi giorno”, che individuano l'andamento climatico di riferimento per valutare il risparmio energetico in modo climaticamente equivalente, la specificazione del grado di utilizzo di edifici o di porzioni di essi, numero utenti, ore di utilizzo, etc., a seconda delle tipologie di progetto considerate.

Nella prassi gli EPC presentano, soprattutto nei progetti più complessi, uno specifico allegato riguardante la definizione dei parametri energetici che può essere costituito da un “Piano di Misura e Verifica” che disciplina le modalità di calcolo del risparmio energetico generato da un progetto di efficientamento, garantendo trasparenza e condivisione tra le parti circa le

modalità di misura degli indicatori e di verifica degli obiettivi di risparmio. Il Piano di Misura e Verifica è generalmente redatto secondo le indicazioni dell'*International Performance Measurement and Verification Protocol* (IPMVP) che raccoglie le migliori pratiche disponibili per la misura e verifica delle *performance* dei progetti di efficienza energetica.

Gli indicatori devono essere opportunamente monitorati, attraverso l'individuazione di precisi periodi di misurazione, ai fini della verifica degli obiettivi stabiliti nel contratto.

Nella prassi, i parametri di carattere energetico sono accompagnati da ulteriori indici per misurare il livello di qualità degli ulteriori servizi erogati, quali ad esempio: il rispetto delle tempistiche del cronoprogramma dei lavori, il rispetto dei tempi di manutenzione, il rispetto dei tempi di pronto intervento in caso di guasto, il livello di disponibilità degli impianti.

Gli indicatori di *performance* sono di norma collegati a profili economici del contratto di prestazione energetica attraverso: i) un sistema di regolazione delle penali contrattuali collegato al mancato raggiungimento degli obiettivi di consumo o al mancato soddisfacimento delle *performance* qualitative del servizio erogato; ii) la costruzione del canone a carico della parte pubblica collegato al raggiungimento di obiettivi minimi di risparmio energetico e strutturato in connessione con i livelli di *performance*, con la previsione di decurtazioni nel caso di *performance* inferiori all'obiettivo minimo (*underperformance*) e/o di valori crescenti del canone all'aumentare delle *performance* superiori a valori prefissati (*overperformance*); iii) altre formule incentivanti per i risparmi superiori a minimi prefissati che possono includere anche meccanismi di *benefit sharing* tra parte pubblica e parte privata.

Nei contratti che individuano un livello di "risparmio energetico minimo garantito" (cfr. lett. "R"), nel caso di *under performance*, ovvero di mancato raggiungimento degli obiettivi previsti di efficientamento energetico, possono essere contrattualmente previsti specifici strumenti sanzionatori con penali generalmente proporzionali al livello di *under performance* e/o meccanismi di decurtazione, automatica o meno, del canone corrisposto dall'Amministrazione. Il sistema delle penali specifico per i mancati obiettivi di risparmio energetico generalmente è integrato nell'ambito delle penali classiche relative ai *service level agreement* e dovrebbe garantire l'assunzione in capo all'operatore economico degli eventuali extra costi operativi derivanti dai mancati risparmi rispetto a quelli obiettivo.

Nel caso di *over performance* rispetto agli obiettivi definiti, le diverse soluzioni contrattuali individuate nella prassi possono variare dall'attribuzione al soggetto che realizza e gestisce l'operazione di efficientamento energetico dei risultati di tutti i maggiori risparmi conseguiti a modalità di ripartizioni dei benefici derivanti dai maggiori risparmi tra parte pubblica e parte privata.



L'individuazione dell'*under/over performance* è basata sul monitoraggio degli indicatori di *performance* energetica definiti contrattualmente.

Sul piano operativo, può essere prevista la verifica in contraddittorio dei risultati conseguiti eseguita da un tavolo di coordinamento o una commissione paritetica tra parte pubblica e parte privata (prevista contrattualmente), a cui può essere attribuita l'attestazione delle misure degli indicatori di *performance* adottati (cfr. lett. "G").





VALUTAZIONE DELLE PROPOSTE

In caso di procedura di *project financing* a iniziativa privata, l'Amministrazione aggiudicatrice, ricevuta una proposta per l'attivazione di un EPC in partenariato pubblico privato ai sensi dell'art. 183, co. 15 del d.lgs. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici), è chiamata a valutarne la fattibilità entro il termine perentorio di tre mesi (ved. anche lett. "P").

Il Codice dei Contratti pubblici prevede la possibilità per l'Amministrazione di invitare il proponente ad apportare al progetto di fattibilità le modifiche necessarie per la sua approvazione; in mancanza di adeguamento, la proposta non potrà essere valutata positivamente.

La Delibera ANAC n. 329 del 21 aprile 2021, in linea con l'orientamento della giurisprudenza amministrativa⁵³, ha chiarito che le Amministrazioni sono tenute a concludere il procedimento di valutazione di fattibilità - sia essa positiva o negativa - delle proposte degli operatori economici di cui all'art. 183, co. 15, cit. con l'adozione di un provvedimento espresso e motivato, ai sensi della legge n. 241 del 1990, in cui si dia conto delle ragioni che hanno determinato l'accoglimento o il rigetto della proposta stessa.

In punto di applicabilità delle disposizioni della legge n. 241 del 1990 al procedimento di valutazione di fattibilità delle proposte, il Consiglio di Stato ha ritenuto che *"la valutazione [...] costituisce la manifestazione della volontà del titolare della cura dell'interesse pubblico cui l'intervento è preordinato"*, per cui si è nell'ambito della tipica discrezionalità amministrativa, governata, per quanto non espressamente previsto dalla norma speciale, dalla disciplina generale sul procedimento amministrativo (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 10 novembre 2005, n. 6287). Senza trascurare che il Codice richiama le disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241 tra i principi generali che sovrintendono l'aggiudicazione di concessioni (art. 30, co. 8, d.lgs. 50/2016).

⁵³ Ex multis Cons. Stato, Sez. V, 24 gennaio 2019, n. 603.



L'Amministrazione aggiudicatrice dovrà innanzitutto vagliare la regolarità formale della proposta, condizionata dalla presenza dei contenuti necessari indicati nel comma 15 dell'art. 183. In mancanza di uno di tali elementi essenziali, la proposta, ancorché di interesse pubblico, non potrà essere positivamente valutata.

Resta inteso che la valutazione di fattibilità presuppone, oltre al positivo apprezzamento dei contenuti della proposta di EPC, anche il vaglio della sua regolarità sostanziale che, per poter essere inquadrata come operazione di partenariato pubblico privato, deve operare una corretta allocazione dei rischi (cfr. lett. "S").

In proposito, mentre l'art. 153, co. 19, d.lgs. 163/2006 prevedeva che l'Amministrazione aggiudicatrice valutasse *"il pubblico interesse della proposta"*, il Codice del 2016 ha previsto che le Amministrazioni aggiudicatrici siano tenute a valutare la *"fattibilità della proposta"* (cfr. art. 183, co. 15, d.lgs. 50/2016), il che presuppone non soltanto una valutazione imprescindibile dell'interesse pubblico alla realizzazione dell'intervento e della potenziale rispondenza della proposta alle esigenze dell'amministrazione, ma anche l'esame degli elementi costitutivi della proposta stessa al fine di apprezzare la fattibilità tecnica (attraverso l'analisi approfondita, in particolare, di: progetto di fattibilità, disciplinare di gestione dei servizi, bozza di convenzione), giuridica (mediante la puntuale disamina, tra gli altri, di: bozza di convenzione, PEF e matrice dei rischi) ed economico-finanziaria dell'intervento (PEF). A ciò si aggiunge la verifica della convenienza per l'Amministrazione del ricorso a un modello di PPP rispetto alle alternative procedurali (es.: appalto tradizionale o altri strumenti quali l'adesione a convenzioni Consip) attraverso strumenti quali, per esempio, il *Public Sector Comparator* (PSC), utilizzato per determinare il *Value for Money* che "misura" la convenienza del partenariato pubblico privato.

Il PSC è una delle metodologie utilizzabili per valutare la convenienza del ricorso al partenariato pubblico privato, attraverso la comparazione monetaria tra l'ipotesi di realizzazione e gestione del progetto in forma diretta e quella di realizzazione tramite forme di PPP. Peraltro, il principale limite della metodologia del PSC nella valutazione dell'opportunità di ricorso al PPP è rappresentato dal fatto che essa si basa su previsioni, stime e quantificazione del rischio spesso soggettive. L'esperienza e la competenza dei valutatori, l'utilizzo di tecniche statistiche, l'estensione della comparazione oltre termini strettamente economici (considerando, per esempio, aspetti tecnici, ricadute ambientali generate dall'EPC, impatti socio-economici) possono portare ad affinare la tecnica della comparazione tra lo strumento del Partenariato Pubblico Privato e le possibili alternative,



anche se difficilmente permetteranno di depurare lo strumento comparativo dalla sua insita componente soggettiva⁵⁴.

⁵⁴ Utili indicazioni in merito alla scelta del modello di realizzazione dell'intervento sono contenute anche nella Determinazione ANAC n. 10 del 23 settembre 2015 *“Linee guida per l'affidamento delle concessioni di lavori pubblici e di servizi ai sensi dell'articolo 153 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163”*, ancorché riferita al precedente quadro normativo.



ZERO EMISSIONI NETTE

Il raggiungimento dell'obiettivo "*zero emissioni nette*" (*net-zero emissions*) si identifica con la situazione in cui qualsiasi anidride carbonica rilasciata nell'atmosfera dalle attività dell'uomo è bilanciata da una quantità equivalente rimossa.

Nel corso del 2021 la Commissione europea ha adottato un pacchetto di proposte per rendere le politiche dell'UE in materia di clima, energia, uso del suolo, trasporti e fiscalità idonee a ridurre le emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 (il cd pacchetto "*Fit for 55*"). Il conseguimento di tali riduzioni nel prossimo decennio è fondamentale affinché l'Europa diventi il primo continente a impatto climatico zero entro il 2050 e si concretizzi il *Green Deal* europeo.

Anche il piano finanziario straordinario *Next Generation EU* ha tra le finalità principali quella di sostenere investimenti e riforme che contribuiscano ad attuare il cosiddetto accordo di Parigi e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, coerentemente con il *Green Deal* europeo, ossia la strategia di crescita dell'Europa volta a promuovere l'uso efficiente delle risorse, la transizione verso l'economia circolare, il ripristino della biodiversità e la riduzione dell'inquinamento. L'accesso alle risorse finanziarie è condizionato a una verifica dei potenziali impatti degli interventi sugli obiettivi ambientali come definiti all'art. 9 del Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020, recante il principio del *Do No Significant Harm* - DNSH, che prevede di "non arrecare un danno significativo all'ambiente".

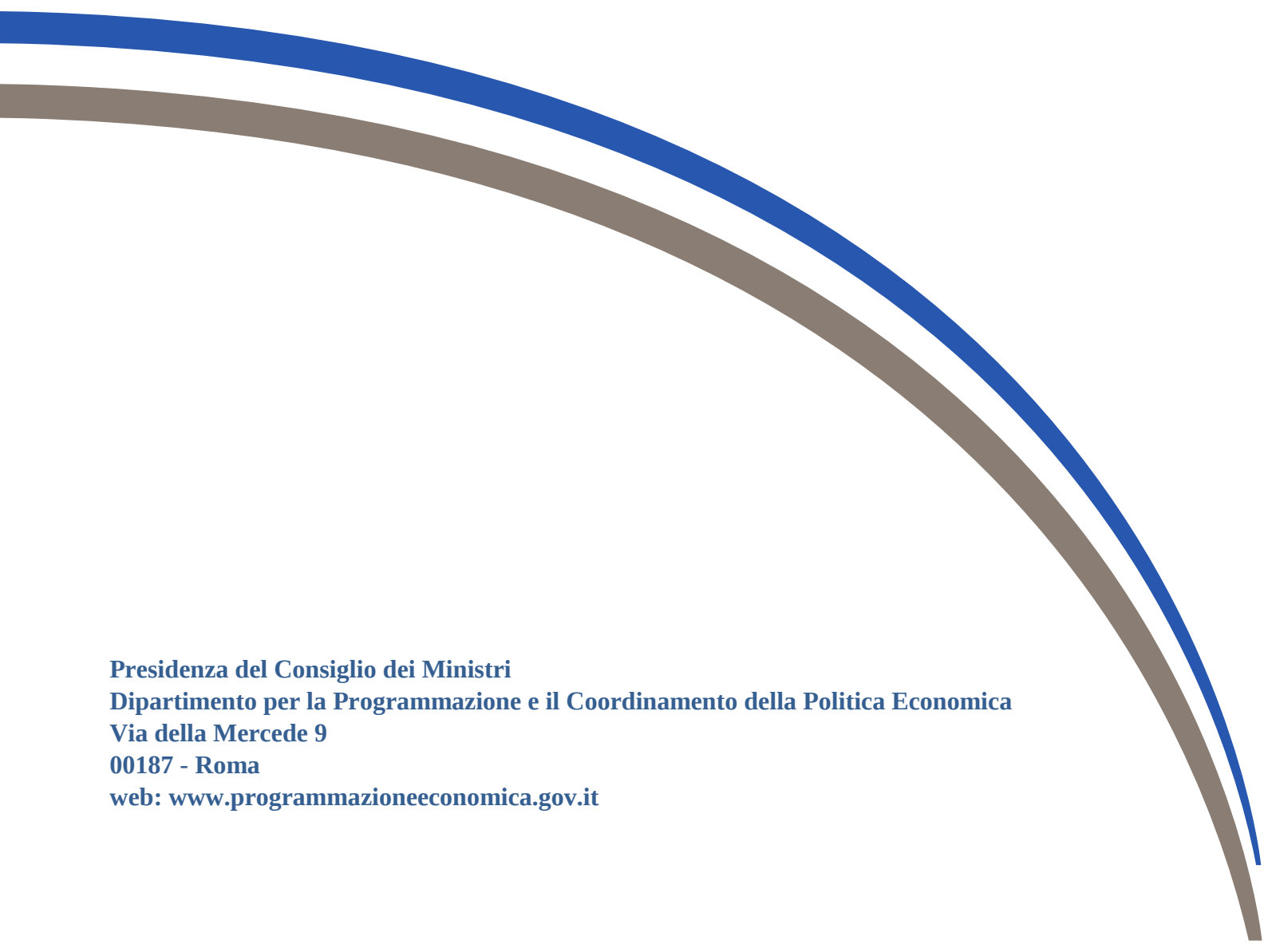
In materia edilizia, come stabilito dalla direttiva 2010/31/UE (chiamata anche EPBD, *Energy Performance of Buildings Directive*), recepita dal d.l. 4 giugno 2013, n. 63, poi convertito in l. 3 agosto 2013 n. 90, dal primo gennaio del 2019 è scattato l'obbligo per tutti gli edifici di nuova costruzione della PA di rispettare *standard* energetici particolarmente virtuosi. La strategia è definita dal progetto nZEB (acronimo di *Nearly Zero Energy Buildings*), ossia edifici a "energia quasi zero", nei quali il fabbisogno energetico molto basso o quasi nullo è coperto in misura significativa da energia da fonti rinnovabili. Dal primo gennaio 2021 l'obbligo riguarderà tutti di edifici di nuova costruzione e gli edifici sottoposti a ristrutturazioni rilevanti.

In sostanza, con il recepimento delle direttive europee sull'efficienza e sulla prestazione energetica, si prevede l'obbligo che tutti gli edifici nuovi o oggetto di interventi che prevedono una demolizione e una successiva ricostruzione o sottoposti a riqualificazione energetica, debbano essere nZEB, ossia edifici ad elevate prestazioni energetiche che richiedono per il loro funzionamento un consumo energetico estremamente basso, quasi nullo. Il loro fabbisogno è quindi coperto in maniera significativa da energia prodotta da fonti rinnovabili. Oltre all'edilizia residenziale, nZEB riguarderà anche il settore delle scuole, degli ospedali e industriale. Al riguardo, nel mese di ottobre 2020, la Commissione Europea ha presentato il *Renovation Wave*, la nuova strategia per rinnovare il patrimonio immobiliare pubblico e privato, parte integrante del più ampio progetto *European Green Deal*. Nel settore delle costruzioni, gli edifici sono ancora responsabili di elevati dispendi energetici e di grandi quantità di emissioni ed è per questo motivo che il risparmio energetico è considerato uno degli obiettivi primari per uno sviluppo sostenibile. I principali consumi sono imputabili al riscaldamento, al raffrescamento, alla produzione di acqua calda sanitaria, all'elettricità per illuminazione, ai dispositivi elettronici e alla ventilazione meccanica. Le soluzioni tecnologiche e progettuali da adottare sono volte a che i consumi si riducano tanto da essere quasi azzerati, per poi soddisfare la restante domanda tramite energia prodotta da fonti rinnovabili. Risparmiare energia, significa anche ridurre le emissioni dovute alla produzione di energia e il consumo di risorse.

Un edificio NZEB deve essere molto ben isolato con un basso o nullo fabbisogno energetico sia in regime invernale che estivo, sfruttare al meglio gli apporti solari e la produzione di energia da fonti rinnovabili, utilizzare tecnologie impiantistiche altamente efficienti, avere bassissime spese di gestione offrendo così un comfort elevato e costi ridotti.

Considerando il patrimonio edilizio esistente costruito per la maggior parte senza particolari tecniche costruttive volte al risparmio energetico, in media il consumo per il riscaldamento e l'acqua calda sanitaria varia attualmente tra i 200 ed i 400 kWh/mq anno. Gli edifici nZEB invece dovrebbero raggiungere livelli molto più bassi arrivando anche a 30 kWh/mq anno.





Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica
Via della Mercede 9
00187 - Roma
web: www.programmazioneeconomica.gov.it