

Guida per la redazione di contratti EPC

L'esperienza 2020 Together

29.11.2016	Version number 1
Author	Silvio De Nigris Silvia Loffredo Sergio Ravera
Organization	Environment Park Regione Piemonte

Disclaimer. The sole responsibility for the content of this publication lies with the authors. It does not necessarily reflect the opinion of the European Union. Neither the EASME nor the European Commission are responsible for any use that may be made of the information contained therein.

2020TOGETHER
2020 Torino is getting there
Project reference: IEE/13/841/S12.674972 - MLEI
Project duration: 01.04.2014 – 31.03.2017



Co-funded by the Intelligent Energy Europe
Programme of the European Union

Short Description

This document defines and describes the procedure developed within the 2020Together European project to set up and implement the Energy Performance Contracts. The document gives a general overview on strengths and weaknesses of this approach in case of energy refurbishment of public facilities and provide a tangible example of the technical and administrative phases during the tender process.

Document Details

Project	2020TOGETHER 2020 Torino is getting there
Action	WP 4 – action 4.3
Deliverable	Yes: WP 4 – 4.3
Due date	
Delivery date	December 16
Dissemination	PP
Origin	LP – Piedmont Region
Author	Coordinamento e revisione: Silvio De Nigris – Regione Piemonte Testi, eccetto (*) di Silvia Loffredo – Regione Piemonte (*) § 6.4 e § 6.1.1: Sergio Ravera – Environment Park § 6.5.2 e § 6.6.9: Silvio De Nigris – Regione Piemonte



Sommario

GUIDA PER LA REDAZIONE DI CONTRATTI EPC	7
L'ESPERIENZA 2020 TOGETHER.....	7
1 IL PROGETTO 2020TOGETHER IN SINTESI	7
2 SCOPO E STRUTTURA DELLA GUIDA	8
3 DIFFUSIONE E BARRIERE DEI CONTRATTI DI PRESTAZIONE ENERGETICA NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE IN ITALIA	9
4 APPROCCIO GENERALE.....	11
4.1 BUNDLING DI CONTRATTI E POOLING DI EDIFICI (PRO-CONTRO).....	15
5 ELENCO DEI SERVIZI DA INSERIRE	23
5.1 FORNITURA DEL COMBUSTIBILE: PRO CONTRO, CAUTELE, LIMITAZIONI	24
5.1.1 <i>Cautele limitazioni</i>	26
5.2 INVESTIMENTI DI RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA.....	28
5.3 MANUTENZIONE E ASSISTENZA	32
5.3.1 <i>Manutenzione ordinaria</i>	33
5.3.2 <i>Manutenzione straordinaria</i>	34
5.3.3 <i>Messa a norma degli impianti</i>	35
6 CASO 2020 TOGETHER: ESPERIENZA DELLA GARA EDIFICI PUBBLICI.....	35
6.1 COINVOLGIMENTO DEI COMUNI, DEFINIZIONE DELL' AMBITO TERRITORIALE E DELLA GARA	37
6.1.1 <i>Screening preliminare degli edifici</i>	38
6.2 SCHEMA CONTRATTUALE CON LA ESCO.....	39
6.3 SCHEMA FINANZIARIO	40
6.4 DEFINIZIONE DELLE BASELINE E POTENZIALITÀ DI RISPARMIO	41
6.4.1 <i>Audit (metodologie, procedure, risultati)</i>	41
6.4.2 <i>Metodologia di calcolo adottata e validazione dei modelli di calcolo</i>	43
6.4.3 <i>Analisi finanziarie</i>	44
6.4.4 <i>Logica trade-off investimenti/risparmi</i>	45
6.5 LA DURATA DELLA CONCESSIONE.....	46
6.5.1 <i>FASE I (finalità, attività, remunerazione)</i>	46
6.5.2 <i>FASE II (finalità, attività, remunerazione)</i>	47



6.6	LA GARA	51
6.6.1	Oggetto della concessione.....	56
6.6.2	Descrizione dei termini della concessione	57
6.6.3	Baseline globali (consumi termici, elettrici e costi di manutenzione e gestione).....	57
6.6.4	Requisiti di partecipazione.....	58
6.6.5	La documentazione di gara.....	59
6.6.6	Ammontare della Gara e Calcolo dei risparmi attesi	64
6.6.7	L'offerta tecnica	66
6.6.8	L'offerta economica	68
6.6.9	Criteri di Aggiudicazione	69
6.6.10	Penali e clausole risolutive del contratto.....	73
6.6.11	Bonus.....	74
6.6.12	Aggiudicazione.....	74
7	CONCLUSIONI	80
ANNEX 1 ASPETTI NORMATIVI E DI CONTABILIZZAZIONE DEI CONTRATTI DI RENDIMENTO ENERGETICO		85
1.	I CONTRATTI DI RENDIMENTO ENERGETICO ASPETTI NORMATIVI.....	86
1.1.	CONTRATTO DI RENDIMENTO ENERGETICO	86
1.2.	SCHEMA GIURIDICO: CONCESSIONE O APPALTO	87
1.3.	NUOVE DIRETTIVE 2014/24/UE, 2014/23/UE E NUOVO CODICE DEGLI APPALTI D.LGS N.50/2016	92
1.4.	ASPETTI PROCEDURALI: CONCESSIONI E PPP.....	102
1.5.	CONCLUSIONI.....	104
2.	CONTABILIZZAZIONE INVESTIMENTO FUORI BILANCIO DELLA PA: DECISIONI EUROSTAT PER INTERVENTI IN PPP E EPC	114
2.1.	PPP.....	117
2.2.	EPC	126
3.	PAREGGIO DI BILANCIO: NUOVO VINCOLO DI FINANZA PUBBLICA E PARERE N. 266/2015 DELLA CORTE DEI CONTI SEZIONE REGIONALE LOMBARDA	128





ELENCO ACRONIMI E ABBREVIAZIONI

AESS = Agenzia per l'Energia e lo Sviluppo Sostenibile

AICARR = Associazione Italiana Condizionamento dell'Aria, Riscaldamento, Refrigerazione

ANAC = Autorità Nazionale Anticorruzione

ARPA = Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale

BEI = Banca Europea per gli Investimenti

BEMS = Building Energy Management Systems

ELENA = European Local Energy Assistance

ENEA = Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile

EPC = Energy Performance Contracting

EPEC = European PPP Expertise Centre

ESCo = Energy Service Company

EVO = Efficiency Valuation Organization

FIRE = Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

FTT = Finanziamento Tramite Terzi

GUCE = Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea

GURI = Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana

IEE = Intelligent Energy for Europe

IPMVP = International Performance Measurement and Verification Protocol

MGDD = Manual on Government Deficit and Debt

MLEI = Mobilizing Local Energy Investments



O&M = Operation & Maintenance

PA = Pubblica Amministrazione

PAES = Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile

PEF = Piano Economico Finanziario

PMVP = Piano di Monitoraggio e Verifica delle Prestazioni

PPP = Partenariato Pubblico Privato

PSC = Public Sector Comparator

OEPV = Offerta Economicamente Più Vantaggiosa

SEAP = Sustainable Energy Action Plans

SEC = Sistema Europeo dei Conti

SUA = Stazione Unica Appaltante

TIR = Tasso Interno di Rendimento

TUEL = Testo Unico Enti Locali

VAN = Valore Attuale Netto

VfM = Value for Money



Guida per la redazione di contratti EPC

L'esperienza 2020 Together

1 Il progetto 2020TOGETHER in sintesi

Il progetto 2020TOGETHER, attivato grazie a un finanziamento europeo pari a 487.956 euro nell'ambito del Programma CIP - IEE, [Intelligent Energy for Europe](#) / Mobilizing Local Energy Investments - MLEI, ha come finalità la realizzazione di interventi di efficientamento energetico su edifici e punti di illuminazione pubblici dei comuni del territorio della Città Metropolitana di Torino, per un importo minimo di circa 9.500.000 euro, grazie a nuove forme di partnership finanziaria tra amministrazioni pubbliche locali e investitori privati.

La Regione Piemonte è project leader, i partner sono la Città Metropolitana di Torino, la Città di Torino e Environment Park.

Le principali azioni previste sono:

- audit energetici per l'individuazione degli edifici più idonei tra quelli candidati dai comuni;
- coinvolgimento di piccole e medie imprese e loro incentivazione a costituire raggruppamenti d'impresa per poter partecipare a grossi appalti;
- ricerca e promozione di nuove forme contrattuali, in linea con gli orientamenti dell'Energy Performance Contracting (EPC), e reperimento di nuove opportunità di supporto finanziario tramite la ricerca di investitori privati terzi;
- svolgimento della funzione di coordinamento e di stazione appaltante da parte della Città Metropolitana di Torino, affinché gli appalti di singole amministrazioni locali possano essere raggruppati e formare quella massa critica necessaria per ottenere migliori condizioni contrattuali;



- lancio di uno o più bandi di gara per la realizzazione degli interventi previsti.

Il Progetto si pone come ideale banco di prova per testare e sviluppare un approccio innovativo agli investimenti di efficienza energetica nel settore pubblico e le lezioni apprese potranno essere utilizzate dalla Città Metropolitana di Torino per finanziare altri futuri investimenti attraverso il ricorso agli EPC e trovare ulteriore applicazione e implementazione su scala regionale nell'ambito delle azioni del POR/FESR 2014/2020.

In particolare si è posto l'obiettivo di attivare azioni coordinate tra strutture regionali, provinciali e locali e istituzioni finanziarie al fine di lanciare programmi di investimento basati su forme di Partenariato Pubblico Privato (PPP) e Finanziamento Tramite Terzi (FTT), implementare attività di supporto a imprese e investitori locali, elaborare bandi di gara tipo basati sul PPP, coinvolgere il sistema bancario e gli istituti finanziari per sviluppare il supporto finanziario e gli investimenti a sostegno delle iniziative di efficientamento energetico nel settore pubblico.

2 Scopo e struttura della guida

La guida vuole valorizzare le lezioni apprese nell'esperienza in fieri delle gare EPC bandite nell'ambito del progetto 2020Together, e in particolare della gara per la riqualificazione degli edifici pubblici, relativamente alla scelta della tipologia di affidamento e alla costruzione dei documenti di gara, focalizzando gli aspetti procedurali e metodologici, con il fine ultimo di implementare e possibilmente rendere più agevole nel settore pubblico l'uso dei contratti di rendimento energetico con Finanziamento Tramite Terzi e in generale il ricorso a forme di partenariato pubblico-privato. Non ha pertanto un carattere esaustivo ma affronta i principali temi emersi durante lo sviluppo del progetto fino all'espletamento delle procedure di gara.

La Guida si rivolge prevalentemente agli enti locali, ma può essere comunque un utile strumento per le altre tipologie di enti pubblici, tenendo in ogni caso presente che il ricorso a EPC con FTT non è l'unica strada percorribile per un ente, che può sempre se ha risorse finanziarie e tecniche procedere alla riqualificazione del proprio patrimonio immobiliare anche attraverso bandi di appalti tradizionali.



L'Allegato I affronta gli aspetti normativi e di contabilizzazione delle operazioni di PPP e degli EPC, alla luce dell'emanazione del nuovo codice appalti e concessioni, D.lgs n. 50/2016 e alle recenti note e guide Eurostat in materia di contabilizzazione del partenariato pubblico privato e degli EPC.

I temi affrontati nella guida e nell'allegato I potrebbero costituire la griglia di riferimento per la revisione degli schemi EPC, anche in seguito alle lezioni apprese dalle gare bandite durante la durata del progetto, valutando sia la scelta della tipologia di affidamento e la relativa costruzione dei documenti di gara sia gli aspetti procedurali, con il fine ultimo di implementare e possibilmente rendere più agevole nel settore pubblico l'uso dei contratti di rendimento energetico con Finanziamento Tramite Terzi e in generale il ricorso a forme di partenariato pubblico-privato.

3 Diffusione e barriere dei contratti di prestazione energetica nella pubblica amministrazione in Italia

In generale a livello europeo il ricorso agli EPC nella pubblica amministrazione stenta a decollare nonostante i numerosi progetti, investimenti e raccomandazioni da parte della Commissione Europea per implementare progetti di riqualificazione e efficienza energetica attraverso contrattualistica di tipo prestazionale e il ricorso a forme di PPP in uno scenario di permanente contrazione della spesa pubblica, riconoscendo agli enti pubblici a qualsiasi livello un ruolo esemplare e trainante anche per il raggiungimento dei target del Pacchetto Clima Energia.

In particolare l'art. 5 della Direttiva Europea 2012/27/UE raccomanda agli Stati membri di incoraggiare

(...) gli enti pubblici, anche a livello regionale e locale, e gli organismi di diritto pubblico competenti per l'edilizia sociale, a [...] ricorrere, se del caso, alle società di servizi energetici e ai contratti di rendimento energetico per finanziare le ristrutturazioni e attuare piani volti a mantenere o migliorare l'efficienza energetica a lungo termine.



E ancora all'art.6 Gli Stati membri incoraggiano gli enti pubblici, in caso di bandi di gara per appalti di servizi con un contenuto energetico significativo, a valutare la possibilità di concludere contratti di rendimento energetico a lungo termine che consentano risparmi energetici a lungo termine.

Il D.lgs 102/2014 di attuazione della succitata direttiva prevede che le Pubbliche Amministrazioni contribuiscano anche a livello regionale e locale al raggiungimento dell'obiettivo nazionale di risparmio energetico per in 2020 con

(...)provvedimenti volti a favorire l'introduzione di un sistema di gestione dell'energia, comprese le diagnosi energetiche, il ricorso alle ESCO e ai contratti di rendimento energetico per finanziare le riqualificazioni energetiche degli immobili di proprietà pubblica e migliorare l'efficienza energetica a lungo termine.

In Italia l'indagine FIRE¹ pubblicata nel 2014 sulla diffusione e applicazione di FTT e EPC mette in luce alcune barriere comuni che possono essere sintetizzate in:

- mancanza di conoscenza normativa e tecnica su EPC e FTT da parte delle Amministrazioni pubbliche
- risorse finanziarie e umane limitate soprattutto per gli enti locali di piccole dimensioni
- difficoltà a predisporre i documenti di gara
- mancanza di un sistema di gestione dell'energia (rif. Norma ISO 50001/2011)
- complessità delle strutture responsabili della gestione energetica con trasversalità e sovrapposizioni di ruoli e funzioni
- mancanza di dati affidabili e puntuali su consumi e costi gestionali
- avvicendamento politico che tende a privilegiare interventi con tempo di ritorno medio-basso piuttosto che individuare strategie di medio lungo periodo

¹Indagine conoscitiva sulla diffusione e applicazione del finanziamento tramite terzi (FTT) e dei contratti a prestazione energetica garantita (EPC) negli edifici della Pubblica Amministrazione di E.Biele, V.Bini, S.D'Ambrosio, D.Di Santo, G.Tomassetti, V.Venturini FIRE, 2014



Cui si aggiungono:

- tempi di ritorno notevoli degli investimenti in particolare per gli interventi sulle componenti edilizie
- scarsa appetibilità dei progetti di efficienza energetica di piccole dimensioni (sotto i 200.000 euro)
- persistente mancanza di conoscenza da parte di istituti di credito e potenziali finanziatori con conseguente difficoltà di accesso al credito per finanziare interventi di efficienza energetica²
- complessità dell'inquadramento dell'investimento fuori bilancio della PA in base alla allocazione del rischio.

4 Approccio generale

Coerentemente con il progetto si è scelto di focalizzare l'attenzione non su tutte le tipologie di EPC ma solo su quelle con finanziamento tramite terzi (vedi infra Allegato I, § 1) in cui il reperimento delle risorse è a carico della ESCo e pertanto, in linea teorica, possono essere contabilizzate fuori bilancio, non presupponendo, in presenza di una corretta ripartizione dei rischi, spese di investimento.

Si richiamano brevemente i concetti chiave dei Contratti a Prestazione Energetica Garantita con FTT: il miglioramento della performance energetica degli edifici è garantito contrattualmente dal fornitore di EPC, e gli investimenti sostenuti possono essere finanziati in modo diretto attraverso i risparmi conseguiti.

² È necessario individuare e rimuovere gli ostacoli di tipo regolamentare e non regolamentare all'uso dei contratti di rendimento energetico e di altri accordi di finanziamento da parte di terzi per realizzare risparmi energetici. Tali ostacoli comprendono norme e pratiche contabili che impediscono che gli investimenti di capitale e i risparmi finanziari annui ottenuti grazie alle misure di miglioramento dell'efficienza energetica siano adeguatamente rispecchiati nella contabilità per l'intera durata dell'investimento.
"Considerando 48 della Direttiva EU 2012/27/UE



L'Amministrazione ha la garanzia dei risparmi di energia e dei costi operativi, che sono definiti a priori, salvo le variazioni dovute al prezzo dei combustibili, dell'energia elettrica e alle variazioni climatiche e d'uso degli immobili (...) la ESCO recupera i costi di investimento e ottiene il suo utile (...) sia come riduzione dei consumi di combustibile sia come riduzione dei costi di gestione su tutta la durata del contratto³.

All'interno di questa categoria i modelli contrattuali sono riconducibili a due tipologie principali⁴:

- **First out o Contratto a cessione globale limitata**
- **Shared saving o Contratto a risparmio condiviso**

A seconda di come le attività e le responsabilità sono delimitate nell'ambito della strategia di riduzione dei costi o degli obiettivi dell'Amministrazione, il contratto di prestazione può essere orientato alle singole misure di intervento o basato sul potenziale globale di risparmio.⁵

Nei contratti First out i risparmi conseguenti gli interventi di riqualificazione energetica sono utilizzati interamente per ripagare i costi degli interventi e remunerare i servizi della ESCo. A seconda della tipologia di investimenti questi contratti hanno una durata relativamente breve che può andare dai 3 ai 7 anni. Solo alla fine del periodo contrattuale i risparmi vanno a beneficio del cliente. Di solito la ESCo mantiene la proprietà di impianti e beni realizzati fino alla scadenza del contratto. Tutti i costi e i profitti sono dichiarati in anticipo pertanto il risparmio garantito corrisponde al canone inclusi i costi di manutenzione e gestione. Nel caso in cui alla scadenza contrattuale il risparmio sarà inferiore a quanto pattuito la perdita è a carico della ESCo. Nel caso di overperformance l'extrasaving è condiviso tra le parti secondo le metodologie stabilite contrattualmente.

³ Guida ai Contratti di Prestazione Energetica negli Edifici Pubblici, Sergio Zobot, Dario Di Santo, Enea, 2013

⁴ Per approfondimenti: Zobot, Di Santo op. cit.

⁵ Ibidem



Questa tipologia contrattuale è di solito più idonea a realizzare singole misure di efficientamento, come ad esempio una sostituzione impiantistica, piuttosto che interventi integrati sul sistema edificio impianto.

Nei contratti a risparmio condiviso sulla base dello studio di fattibilità dell'intervento, del capitale investito e dei tempi di pay back, la ESCo e il cliente condividono da subito, in proporzioni stabilite contrattualmente, i risparmi ottenuti, pertanto solo una parte del risparmio serve a ripagare gli investimenti. Ne consegue che i contratti hanno una durata maggiore rispetto al First Out, e coprono in media dai 10 ai 15 anni se connessi al potenziale globale di risparmio.

In questo caso se dal monitoraggio si evince il mancato raggiungimento delle prestazioni stabilite si ha una decurtazione dei canoni, mentre gli extrasaving sono condivisi in proporzioni stabilite contrattualmente.

In entrambe le tipologie il risparmio minimo garantito è connesso ai costi energetici evitati e non al livello di energia risparmiata come avviene nei contratti Guaranteed Savings di derivazione anglosassone.

Tavola 1 Contratti a Prestazione Energetica Garantita con FTT

EPC	Vantaggi:	Svantaggi:
FIRST OUT	<ul style="list-style-type: none"> - ESCO fornisce il capitale o ricorre a finanziatori terzi - la ESCO assume il rischio finanziario, nonché quello di progettazione, costruzione e in fase gestionale quello di performance - Possibilità di contabilizzazione fuori bilancio - contratti di breve durata - i costi del progetto sono noti fin dall'inizio dell'operazione; - il contratto cessa non appena la ESCO ha recuperato il finanziamento, nonché oneri finanziari e utili - il riconoscimento degli extrasaving alla ESCO riducono la durata contrattuale 	<ul style="list-style-type: none"> - il beneficiario non ha un risparmio immediato - il beneficiario non è incentivato al raggiungimento dei target di risparmio - è necessaria una accurata diagnosi energetica per definire gli obiettivi di risparmio e i pagamenti per la ESCO - è necessario un monitoraggio con aggravii di costi per la PA - particolarmente adatta per singole misure di efficientamento



EPC	Vantaggi:	Svantaggi:
SHARED SAVING	<ul style="list-style-type: none"> - ESCO fornisce il capitale o ricorre a finanziatori terzi - La ESCO assume il rischio finanziario, nonché quello di progettazione, costruzione e in fase gestionale quello di performance - Possibilità di contabilizzazione fuori bilancio - il beneficiario ha un risparmio immediato anche se contenuto - Extrasaving condivisi secondo percentuali definite contrattualmente - La ESCO diventa un partner più affidabile perché incentivata a raggiungere soluzioni efficaci e alti livelli di performance 	<ul style="list-style-type: none"> - contratti di lunga durata - In ragione dell'elevata durata contrattuale possibile difficoltà per le ESCO di trovare la copertura finanziaria degli investimenti - In ragione dell'elevata durata contrattuale possibile difficoltà per le ESCO di trovare adeguata copertura assicurativa - è necessario un monitoraggio con aggravati di costi per la PA

La seconda tipologia è quella maggiormente utilizzata nel settore pubblico, tuttavia (vedi supra, § 3) la diffusione dei contratti EPC incontra ancora forti limitazioni.

Gli obiettivi europei di efficienza energetica, abbattimento delle emissioni climalteranti e sviluppo delle fonti rinnovabili necessitano infatti di un mercato competitivo dei contratti di rendimento energetico e contemporaneamente di un accrescimento di conoscenza e competenze tra gli attori coinvolti.

È ancora necessario rendere il mercato stesso più rassicurante, familiare e stabile, superando le barriere dovute alla complessità delle procedure, all'incertezza delle normative, agli alti costi di transazione dei progetti di piccola taglia e alla loro scarsa appetibilità per le ESCo.

Al tempo stesso la pubblica amministrazione deve diventare punto di riferimento per un mercato che mostra una crescita inferiore alle aspettative e procede in modo altalenante, fortemente condizionato dal differente grado di consapevolezza degli attori pubblici, dalla capacità propositiva delle singole ESCo e dalla possibilità di accesso ai fondi che a vario titolo supportano le operazioni di riqualificazione energetica.

La messa a punto di procedure chiare, replicabili e il raggiungimento della massa critica necessaria a garantire economie di scala che attraggano gli operatori economici ma al



contempo non limitino la concorrenza, escludendo la possibilità di partecipazione delle ESCo di dimensione medio/piccola è una delle strade perseguite a livello comunitario nel campo della efficienza energetica degli edifici pubblici.

Il progetto 2020Together si muove in questa direzione con un approccio che cerca di raccogliere le istanze locali e fornire una soluzione centralizzata agli aspetti procedurali e di definizione delle gare per la riqualificazione di edifici e impianti di illuminazione pubblica.

4.1 Bundling di contratti e pooling di edifici (pro-contro)

EPEC⁶ indica come taglio ottimale degli **investimenti** per le ESCo un valore compreso all'incirca tra i **2 e i 5 milioni di euro**. Investimenti considerevolmente inferiori rendono l'operazione poco conveniente per il mercato, mentre superare abbondantemente la soglia superiore limita la partecipazione alle gare delle aziende più piccole.

Le indicazioni di EPEC scaturiscono da un'indagine a livello di mercato comunitario: dal confronto con il mercato nazionale e locale, potrebbero essere individuati importi sensibilmente diversi.

ENEA⁷ individua invece in una cifra di circa **100.000 euro** il volume quantitativo dei **costi energetici**, comprensivi di costi di O&M, come soglia minima per strutturare una gara EPC ad evidenza pubblica con un unico ente concedente, tipicamente un comune.

Per raggiungere il valore dell'investimento ottimale in molti casi sarebbe necessario, anche se ancora può considerarsi un'eccezione più che una regola, **accorpate più edifici di proprietà di uno stesso ente**. Operativamente si può intervenire su un complesso costituito da più edifici o **in pooling, raggruppando più edifici diversi**. Tuttavia per raggiungere una adeguata economia di scala potrebbe essere necessario operare tramite **bundling di contratti in cui i beneficiari delle misure di efficienza energetica sono enti differenti o abbinare entrambe le cose**.

⁶ Guidance on Energy Efficiency in Public Buildings, EPEC European PPP Expertise Centre

⁷ Op. cit



Un elemento cruciale per la riuscita di queste operazioni complesse è la possibilità di accedere ad un'adeguata assistenza tecnica e possibilmente, nel caso del bundling lavorare con un approccio di governance multilivello in grado di assicurare benefici duraturi per un dato territorio, evitare duplicazioni, condividere conoscenze e informazioni e in ultimo lavorare sinergicamente su un obiettivo condiviso, con chiare assunzioni di responsabilità da parte degli enti coinvolti.

Operare in queste modalità ha l'indubbio vantaggio di mobilitare il programma di investimenti e di inserire nelle gare interventi di piccola taglia che valutati singolarmente non sono in grado di garantire una adeguata redditività degli investimenti, ma che dal punto di vista dell'ente pubblico o della comunità locale potrebbero essere una priorità.

In particolare il bundling consente di ampliare la platea dei beneficiari includendo enti locali di dimensione medio-piccola che hanno maggiori difficoltà nell'affrontare direttamente il mercato della contrattualistica prestazionale.

Entrambe le ipotesi, pooling e bundling, presuppongono a monte delle gare un lavoro preliminare volto a individuare su quali edifici intervenire perché prioritari o più idonei rispetto agli scopi che la pubblica amministrazione intende perseguire.

Soprattutto gli enti locali si trovano infatti a gestire edifici pubblici con destinazioni d'uso, esigenze di comfort, consumi energetici e orari di utilizzo sensibilmente diversi, spaziando dall'edilizia scolastica, agli uffici, alle strutture sanitarie e agli impianti sportivi. E in ognuno di questi gruppi possono esservi declinazioni tipologiche, costruttive, dimensionali, che necessitano di opportune verifiche e approfondimenti conoscitivi.

Per altro un ente pubblico nel momento in cui pianifica un intervento di riqualificazione energetica non necessariamente valuta in ragione dei soli benefici economici, ma possono entrare in gioco anche le ricadute positive sull'ambiente (es. emissioni climalteranti evitate, materiali utilizzati, comfort abitativo) e/o gli aspetti sociali (ad esempio la creazione di nuovi posti di lavoro, il ruolo esemplare di alcuni interventi, l'aumento della resilienza rispetto al cambiamento climatico o alla sicurezza del sistema energetico). Si tratta di fattori che vanno monetizzati per entrare nella valutazione complessiva della convenienza dell'investimento e,



successivamente, per scegliere in che misura sostenere il rischio dell'operazione, individuare le strategie di finanziamento e la tipologia di contratto più idonea.

In linea di massima il percorso di selezione degli edifici presuppone:

- un'analisi degli scopi,
- una valutazione di massima dei consumi e dei possibili risparmi per ogni edificio,
- una valutazione preliminare dei costi che bisognerebbe sostenere.

Se dal rapporto tra costi e risparmi conseguibili emerge un valore del risparmio troppo basso sarà necessario rivedere il pool di edifici per singolo ente e magari ipotizzare di corrispondere un prezzo per raggiungere un tempo di ritorno degli investimenti adeguato, o rinunciare a parte dei risparmi.

Anche l'approccio bundling può avvenire secondo diverse metodologie in cui fa da discriminare la capacità amministrativa e tecnica delle amministrazioni locali e la capacità e volontà politica di costruire o meno strutture ad hoc che presuppongono una collaborazione di medio/lunga durata tra gli enti coinvolti.

Uno dei maggiori elementi critici del bundling, infatti, in ogni sua declinazione è la creazione della rete di enti e la capacità di statuire, attraverso atti formali e vincolanti, l'adesione al progetto che metta al riparo da ripensamenti e abbandoni in corso d'opera, dovuti ad esempio al mutamento dello scenario politico, o alla possibilità di ricevere offerte direttamente dal mercato. Tali ipotesi potrebbero, infatti, inficiare o ritardare l'intera operazione.

Da un punto di vista operativo più comuni possono decidere di operare in bundling attraverso:

- la gestione dell'energia e gli interventi di riqualificazione attraverso **una forma associativa** (unione, consorzio, convenzione, accordo quadro), condividendo ad esempio le figure tecniche necessarie a effettuare gli screening, il monitoraggio dei consumi pre e post interventi e in grado di valutare le possibilità offerte dal mercato e di pianificare procedimenti complessi, condividendo la responsabilità delle scelte in materia energetica e/o la redazione del piano energetico comunale;



- la costituzione di **una società di scopo** o una joint venture che abbia l'obiettivo di riqualificare gli edifici pubblici di proprietà. In questo caso è necessario avvalersi di competenze amministrative, gestionali, legali che non sempre sono reperibili all'interno della pubblica amministrazione, pertanto risulta una strada faticosamente praticabile per la maggior parte degli enti locali. Inoltre, come nel caso precedente un limite può essere costituito dalla instabilità politica amministrativa o comunque dalla necessità di condividere in una forma fortemente vincolante scelte di medio lungo periodo con altri enti;
- **l'espletamento di un'unica gara (joint public procurement) in cui gli edifici interessati (singoli o raggruppati) sono di proprietà di differenti enti beneficiari**, con la selezione di una o più esco e la stipula di un unico contratto EPC o diversi contratti che possono afferire alle proprietà di uno o più enti contemporaneamente. Questo approccio implica una attività di aggregazione con conseguente contenimento e condivisione dei costi di assistenza tecnica, ma per contro necessita di strutturare l'affidamento attraverso la firma di diversi atti di impegno e contratti (convenzioni, contratto quadro, uno o più contratti attuativi).

Tavola 2 Bundling e pooling

	Vantaggi:	Svantaggi:
BUNDLING DI CONTRATTI CON GARA UNICA (JOINT PUBLIC PROCUREMENT)	<ul style="list-style-type: none"> - Raggiungimento di un valore dell'investimento ottimale - Possibilità di includere enti locali che manifestano difficoltà nell'affrontare direttamente il mercato della contrattualistica prestazionale - Possibilità di inserire nel pool interventi che di per sé non sono appetibili per il mercato - Possibilità di raggiungere il valore ottimale dell'investimento coinvolgendo un numero limitato di Enti beneficiari con più edifici di proprietà per ogni gara - Condivisione e abbattimento dei costi di assistenza tecnica - Condivisione e abbattimento dei costi di delle diagnosi energetiche per conoscere i potenziali di risparmio degli edifici - Possibilità di condividere i costi di monitoraggio - Possibilità di sfruttare una rete 	<ul style="list-style-type: none"> - Necessità di attività preliminari di coinvolgimento degli Enti locali - Necessità di un soggetto promotore - Tempi più lunghi per le attività preliminari alla gara - Necessità di un advisor legale - Necessità di una cabina di regia condivisa - Necessità di definire i reciproci rapporti tra gli enti e relativi obblighi e responsabilità - Tempi preparatori più lunghi per individuare il criterio o il mix di criteri di selezione degli edifici (redditività/esemplarità/ricadute sul territorio) - Necessità di definire i reciproci rapporti tra gli enti coinvolti e stazione appaltante/centrale di committenza - Tempi più lunghi per selezionare il pool di edifici con probabilità di dover ridefinirli in base agli scopi

	Vantaggi:	Svantaggi:
	<p>esistente di enti (es. Patto dei Sindaci) per le azioni preliminari di coinvolgimento degli Enti locali</p> <ul style="list-style-type: none"> - Possibilità di definire i reciproci rapporti tra gli enti e relativi obblighi e responsabilità in modo da rendere vincolante l'adesione e mettersi al riparo da defezioni in corso d'opera - Le ricadute positive sul territorio risultano amplificate, in termini di attrazioni di investimenti, diffusione di conoscenze e ricadute positive sull'ambiente, minor dipendenza e maggiore sicurezza energetica - Il ricorso all'advisor legale dovrebbe limitare l'insorgenza di contenziosi - Riduzione dei costi di transazione. - Possibilità per gli enti di raggiungere come associazione le qualifiche necessaria a operare come stazione appaltante 	<p>del progetto di riqualificazione energetica</p> <ul style="list-style-type: none"> - Molteplici attività di raccolta dati sui consumi storici con diversi gradi di conoscenza degli enti soprattutto dei costi di gestione e manutenzione a volte contabilizzati forfetariamente - Implica un notevole sforzo nella definizione di un capitolato che possa soddisfare esigenze e aspettative diverse - Possibilità che insorgano contenziosi a causa della complessità della procedura - Possibile aggravio dell'attività amministrativa legata alla fase di realizzazione e implementazione del progetto perché l'Ente si troverà a dover gestire gli aspetti energetici del proprio patrimonio immobiliare complessivo interfacciandosi con fornitori/affidatari differenti (moltiplicarsi delle scadenze, differenti attività di monitoraggio, ...) - Probabilità che non sia possibile garantire la stessa percentuale di risparmio a tutti i comuni
POOLING DI EDIFICI DI UN SINGOLO COMUNE	<ul style="list-style-type: none"> - Raggiungimento di un valore dell'investimento ottimale - Tempi ridotti per la fase preparatoria - Maggiore indipendenza nelle scelte da parte dell'ente - Riduzione dei costi di transazione - Il ricorso all'advisor legale dovrebbe limitare l'insorgenza di contenziosi. 	<ul style="list-style-type: none"> - Nella fase preparatoria è opportuno che l'analisi conoscitiva riguardi l'intero patrimonio immobiliare - Necessità di un advisor legale - Necessità di definire i reciproci rapporti tra Ente e stazione appaltante (nel caso in cui il Comune non sia qualificato per svolgere la gara) - Possibilità che insorgano contenziosi a causa della complessità della procedura - Possibile aggravio dell'attività amministrativa legata alla fase di realizzazione e implementazione del progetto perché l'Ente si troverà a dover gestire gli aspetti energetici del proprio patrimonio immobiliare complessivo interfacciandosi con fornitori/affidatari differenti (moltiplicarsi delle scadenze, differenti attività di monitoraggio,)

In particolare la nuova **Direttiva 2014/24/UE** (appalti) all'art.38, oltre a prevedere la possibilità per gli stati membri di centralizzare le committenze, **introduce l'opportunità per due o più amministrazioni aggiudicatrici di eseguire congiuntamente alcuni appalti specifici**, riconoscendo un ruolo importante agli **joint public procurement**, ossia alla reale aggregazione della domanda, finalizzata a specifici appalti di lavori, beni e servizi, e ai possibili benefici derivanti da gare di questo tipo:

- minori costi amministrativi
- maggiori benefici finanziari (prezzi più bassi agendo come gruppo di acquisto)
- competenze condivise tra le amministrazioni
- incoraggiamento al mercato a produrre soluzioni innovative e beni e servizi sostenibili e verdi a prezzi maggiormente accessibili

Proprio perché ne riconosce le ricadute positive, la Direttiva ritiene necessario esplicitare le condizioni in cui il joint procurement è ammesso e chiarire alcuni aspetti:

L'appalto congiunto può assumere numerose forme diverse, che spaziano dall'appalto coordinato, passando per l'elaborazione di specifiche tecniche comuni per lavori, forniture o servizi che saranno appaltati da varie amministrazioni aggiudicatrici, ciascuna delle quali attua una procedura d'appalto distinta, a situazioni in cui le amministrazioni aggiudicatrici interessate attuano congiuntamente un'unica procedura d'appalto, o agendo in comune o affidando a un'amministrazione aggiudicatrice la gestione della procedura d'appalto a nome di tutte le amministrazioni aggiudicatrici. (considerando 71)

Nel caso in cui la procedura è condotta in maniera congiunta da tutte le amministrazioni interessate o nel caso in cui un'amministrazione aggiudicatrice gestisce la procedura per suo conto e per conto delle altre amministrazioni, le amministrazioni sono congiuntamente responsabili degli obblighi derivanti dalla Direttiva.

Nel caso in cui solo parti della procedura di appalto siano attuate congiuntamente, la responsabilità congiunta si applica solo a tali parti (ad es. conclusione di un accordo quadro, aggiudicazione del contratto, etc.)



Il dettato della norma europea trova puntuale riscontro nell'**art. 37, commi 10 e 11, del D.lgs 50/2016** che disciplina gli appalti e le concessioni congiunti e occasionali:

10. Due o più stazioni appaltanti che decidono di eseguire congiuntamente appalti e concessioni specifici e che sono in possesso, anche cumulativamente, delle necessarie qualificazioni in rapporto al valore dell'appalto o della concessione, sono responsabili in solido dell'adempimento degli obblighi derivanti dal presente codice. Le stazioni appaltanti provvedono altresì ad individuare un unico responsabile del procedimento in comune tra le stesse, per ciascuna procedura, nell'atto con il quale hanno convenuto la forma di aggregazione in centrale di committenza di cui al comma 4 o il ricorso alla centrale di committenza. Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 31.

11. Se la procedura di aggiudicazione non è effettuata congiuntamente in tutti i suoi elementi a nome e per conto delle stazioni appaltanti interessate, esse sono congiuntamente responsabili solo per le parti effettuate congiuntamente. Ciascuna stazione appaltante è responsabile dell'adempimento degli obblighi derivanti dal presente codice unicamente per quanto riguarda le parti da essa svolte a proprio nome e per proprio conto.

La direttiva introduce anche l'**attività di committenza ausiliaria**, che può essere fornita dalle centrali di committenza e in alcuni casi da soggetti di diritto privato.

Per "attività di committenza ausiliarie" si intendono attività che consistono nella prestazione di sostegno alle attività di committenza, in particolare nelle forme seguenti:

- infrastrutture tecniche che consentano alle amministrazioni aggiudicatrici di aggiudicare appalti pubblici
- di concludere accordi quadro per lavori, forniture o servizi;
- consulenza sullo svolgimento o sulla concezione delle procedure di appalto;
- preparazione e gestione delle procedure di appalto in nome e per conto dell'amministrazione aggiudicatrice interessata.

Il nuovo codice appalti ha invece modificato le forme di aggregazione e centralizzazione delle committenze già previste dall'art. 33, comma 3 bis del D.lgs 163/2006, introducendo l'**obbligo**



per tutti i comuni non capoluogo di provincia, di ricorrere a forme qualificate di aggregazione o centralizzazione delle committenze, mediante unioni dei comuni, associandosi o consorziandosi in centrali di committenza, ricorrendo a una centrale di committenza o a soggetti aggregatori qualificati, o alla stazione unica appaltante costituita presso gli enti di area vasta (l. n. 56/2014).

Alla luce di queste nuove disposizioni diventa di centrale importanza il ruolo dell'ente capofila soprattutto nel caso in cui assuma anche il ruolo di soggetto aggregatore (centrale di committenza qualificata) e svolga anche attività di committenza ausiliaria.

In caso di appalto congiunto sarà necessario formalizzare le forme di collaborazione tra gli enti attraverso un atto, che può essere una convenzione, con cui si autorizza l'ente capofila a operare anche in nome e per conto degli altri enti.

Nella convenzione si dovranno stabilire i vari gradi di responsabilità e di coinvolgimento nella stesura dei documenti di gara e nella procedura di appalto. A seconda infatti delle competenze e delle risorse disponibili si può operare in stretta collaborazione durante tutto il processo anche ripartendo le singole attività o puntare a una maggiore centralizzazione in cui l'ente capofila si assume la maggioranza delle responsabilità nella gara raccogliendo gli input degli altri partecipanti.

Tavola 3 Centralizzazione, aggregazione committenze e qualificazione nel D.lgs n. 50/2016 (artt. 37, 38)

	Comuni non capoluogo di provincia
Acquisizione di beni e servizi < 40.000 € Acquisizione di lavori < 150.000 €	Possono procedere direttamente e autonomamente
Effettuazione di ordini a valere su strumenti di acquisto messi a disposizione dalle centrali di committenza. (Accordi quadro, Convenzioni quadro, Acquisti a catalogo)	Possono procedere direttamente e autonomamente (non richiedono apertura del confronto competitivo e non c'è limite di importo ad eccezione per gli OdA – Ordini di Acquisto Diretto per i quali il limite per acquisizione di beni e servizi è 40.000 €)

Acquisizione di beni e servizi > 40.000 € < soglia comunitaria Acquisizione di lavori di manutenzione ordinaria > 150.000 € < 1.000.000 €	Comuni non capoluogo di provincia Se qualificati: <ol style="list-style-type: none"> 1. possono procedere all'affidamento mediante utilizzo autonomo strumenti telematici di negoziazione messi a disposizione dalle centrali di committenza qualificate (con riapertura del confronto competitivo) 2. In mancanza di strumenti telematici <ol style="list-style-type: none"> a. Tramite centrale qualificata/soggetti aggregatori b. Mediante Unioni di comuni qualificate come centrali di committenza o associandosi o consorziandosi in centrali di committenza c. Ricorso alla stazione unica appaltante costituita presso gli enti di area vasta ai sensi della legge n. 56/2014
	Se non qualificati: <ol style="list-style-type: none"> 1. Tramite centrale qualificata 2. Mediante aggregazione con stazioni appaltanti aventi necessaria qualifica Ricorso alla stazione unica appaltante costituita presso gli enti di area vasta ai sensi della legge n. 56/2014

5 Elenco dei servizi da inserire

In un EPC con FTT, la ESCo aggiudicataria oltre a anticipare i costi degli interventi di riqualificazione energetica che andranno recuperati attraverso una quota di risparmio, offre un servizio completo di progettazione e gestione che può essere riassunto, a fronte degli audit energetici e degli obiettivi minimi di risparmio elaborati dal Concedente/Beneficiario, nei seguenti punti⁸:

- fattibilità economica e finanziaria
- progettazione degli interventi di riqualificazione energetica
- copertura finanziaria
- realizzazione degli interventi
- conduzione e manutenzione degli edifici e degli impianti

La definizione puntuale di ognuna di queste voci deve avere un riscontro nei documenti di gara ed è per altro necessaria a definire cosa e come è remunerato dal canone.

⁸ Per approfondimenti: Zobot, Di Santo op. cit.

In questa sede si ritiene opportuno, più che una disamina generale, riportare le tematiche che hanno costituito maggiore elemento di confronto con i comuni interessati e le imprese e associazioni coinvolte negli incontri informativi e di animazione territoriale.

5.1 Fornitura del combustibile: pro contro, cautele, limitazioni

Negli EPC non sempre è inclusa la fornitura dei vettori energetici.

Nella pratica, al di fuori dei contratti Servizio Energia, si possono incontrare approcci “puristi” come il caso del contratto tipo del progetto EUROCONTRACT e casi in cui il servizio di fornitura dei vettori energetici è incluso.

Tuttavia la questione dell’inserimento della fornitura del combustibile va valutata attentamente caso per caso, piuttosto che in base a scelte aprioristiche, tenendo conto che l’inserimento o meno di questo servizio influisce sia sul valore della concessione che nella definizione del PEF (Piano Economico Finanziario), e dei rischi connessi all’operazione.

È opportuno ricordare che il D.l. 95/2012, art. 1 commi 7 e 8, impone alle pubbliche amministrazioni di acquisire i vettori energetici tramite le convenzioni e gli accordi quadro messi a disposizione da Consip o dalle competenti centrali di committenza regionali, o in alternativa ricorrendo ai sistemi telematici di negoziazione messi a disposizione dagli stessi soggetti. È però fatta salva la possibilità, tramite gara, di approvvigionarsi a prezzi migliori (minimo 3% in meno del miglior corrispettivo praticato da Consip o dalle centrali di committenza). In tali casi i contratti dovranno comunque essere sottoposti a condizione risolutiva con possibilità per il contraente di adeguamento ai migliori corrispettivi nel caso di intervenuta disponibilità di convenzioni Consip e delle centrali di committenza regionali che prevedano condizioni di maggior vantaggio economico in percentuale superiore al 10 per cento rispetto ai contratti già stipulati.

La norma intende perseguire il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, pertanto la sua violazione implica un danno erariale e i contratti stipulati in violazione della stessa sono nulli.



Si ricorda in ultimo che mentre nelle precedenti linee guida del Conto Termico per prenotare un incentivo la PA doveva sottoscrivere un contratto del tipo Servizio Energia Plus, e dunque nel contratto doveva essere inclusa la fornitura del vettore energetico, nelle nuove linee guida del Conto Termico si fa riferimento all'allegato VIII del D.lgs 102/2014, dunque solo ai contenuti minimi per il contratti di rendimento energetico stipulati nel settore pubblico, svincolando l'incentivo sia dalla stipula di una tipologia contrattuale predefinita che dalla fornitura del vettore energetico.

Tavola 4 Fornitura dei vettori energetici nel SERVIZIO ENERGIA PLUS D.lgs 115/2008

Il Servizio Energia Plus è per definizione una fattispecie di contratto di rendimento energetico: nelle intenzioni del legislatore si configura come un servizio completo che va dalla fornitura di energia, agli interventi di miglioramento delle prestazioni energetiche degli edifici e alla conduzione e manutenzione degli impianti.

Nel contratto Servizio Energia Plus, pur prevedendo la fornitura del vettore energetico, la **misura dell'efficientamento è data dall'energia fornita e non dal combustibile consumato**. È previsto infatti *un corrispettivo contrattuale riferito a parametri oggettivi, indipendenti dal consumo corrente di combustibile e di energia elettrica degli impianti gestiti dal Fornitore del contratto servizio energia, da versare tramite un canone periodico comprendente la fornitura degli ulteriori beni e servizi necessari a fornire le prestazioni oggetto del contratto*.

Il cliente che sottoscrive questo tipo di contratto non acquista il vettore energetico ma il servizio di trasformazione (es. il calore fornito o i mc di acqua calda) a garanzia dei livelli di performance stabiliti contrattualmente (miglioramento del processo di trasformazione e di utilizzo dell'energia).

Tuttavia nonostante questa cautela questo tipo di contratto prevede per legge (...) *“la riduzione dell'indice di energia primaria per la climatizzazione invernale di almeno il 10% rispetto al corrispondente indice riportato sull'attestato di certificazione” ... e da redigersi con le modalità previste dal “Servizio Energia”, quindi a carico del cliente ... “attraverso la realizzazione degli interventi strutturali di riqualificazione energetica degli impianti o dell'involucro edilizio indicati nell'attestato di cui sopra e finalizzati al miglioramento del processo di trasformazione e di utilizzo dell'energia”*.

Come noto *“l'indice di energia primaria per la climatizzazione invernale”* riportato sull'attestato di certificazione non è il *“Consumo Reale”* dell'edificio, ma il suo *“Fabbisogno”*, ossia la quantità di energia necessaria a mantenere la temperatura interna di un edificio o di un appartamento alla *“temperatura di consegna”*, tipicamente 20°C, indipendentemente dall'occupazione dei locali e dal reale regime di funzionamento degli impianti. Un edificio scolastico, ad esempio, non essendo utilizzato con continuità, può presentare un *“Indice di energia primaria”* superiore anche del 30% o 40% rispetto al *Consumo Reale*⁹.

È bene ricordare, inoltre, che in questa tipologia contrattuale, a differenza di un EPC, l'elemento della riqualificazione energetica **non** è caratterizzante il contratto, ma solo una prestazione aggiuntiva rispetto al semplice Servizio Energia, e la remunerazione degli investimenti **non** avviene in base ai risparmi conseguiti.

⁹ Ibidem

Tavola 5 Assenza della fornitura di combustibile

	Pro	Contro
ESCO	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dal punto di vista della ESCo si riducono i rischi non dovendo approvvigionarsi della materia prima e limitando le transazioni con il Beneficiario ▪ Minor valore della concessione e del rischio implica requisiti di fatturato e garanzie meno elevati 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Non può sfruttare a pieno le proprie capacità imprenditoriali non essendo presente la fornitura della "materia prima" ▪ Diminuzione del fatturato
PA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'affidatario che non fornisce il vettore energetico è "costretto" a operare sfruttando la qualità degli interventi proposti e ottimizzando la fase gestionale. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le bollette e il rischio legato al costo dell'energia restano a carico del Cliente ▪ Maggiore aggravio gestionale dovuto alla compresenza di contratti di fornitura distinti dal contratto EPC ▪ Non è possibile inserire nell'offerta il prezzo del combustibile

Tavola 6 Presenza della fornitura di combustibile

	Pro	Contro
ESCO	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consente di sfruttare al meglio le proprie capacità imprenditoriali nella predisposizione del PEF ▪ Aumenta il volume del fatturato per l'affidatario 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumenta il rischio a carico della ESCo ▪ L'aumento del valore della concessione e del
PA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Razionalizzazione e contenimento della spesa in un'ottica complessiva di massimizzazione dei risparmi ▪ Minore aggravio gestionale per l'Ente che gestisce i rapporti con un solo soggetto ▪ Possibilità di inserire in offerta anche il prezzo combustibile ▪ Aumenta il valore della concessione 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Possibilità da parte dell'affidatario di raggiungere i target di risparmio operando sul prezzo della fornitura piuttosto che sulla riduzione dei consumi energetici

5.1.1 Cautele limitazioni

Nel caso in cui si decida di inserire nel contratto EPC la fornitura del vettore energetico la Guida ENEA sottolinea l'importanza di una separazione contabile tra la riqualificazione/gestione e la fornitura del combustibile, in modo da consentire la verifica puntuale, oltre che dei risparmi monetari, anche della riduzione dei consumi di combustibile e di energia.

Questa precauzione rappresenta un elemento minimo di trasparenza, ma le principali cautele che possono essere utilizzate dalla PA scaturiscono dalla fase preliminare alla gara (auditing, costruzione delle baseline e individuazione degli obiettivi minimi posti a base di gara), perché la conoscenza dello stato dell'arte e la chiarezza degli scopi che si voglio conseguire sono



una condizione imprescindibile per poter migliorare la capacità negoziale e ottimizzare i benefici. Analogamente a valle dell'affidamento diventa di cruciale importanza, e non solo per il rispetto delle norme europee e nazionali sulle concessioni/PPP/EPC, l'attività di monitoraggio e reporting per verificare l'operato della ESCo e il raggiungimento degli obiettivi di risparmio e performance.

In generale per contenere il conflitto di interessi insito nella fornitura del vettore energetico è necessario individuare criteri di aggiudicazione che premiano la qualità degli interventi di riqualificazione e il risparmio di combustibile, rispetto alla baseline storica, piuttosto che i parametri di costo, tenendo comunque presente che l'inserimento o meno della fornitura modifica le possibilità di contenimento dei costi legate al risparmio energetico: in assenza di fornitura il prezzi unitari del vettore sono quelli della baseline di gara, mentre in presenza della fornitura gli stessi sono oggetto di offerta.

È anche buona norma inserire tra i servizi e i criteri di valutazione delle offerte un programma di formazione e motivazione degli utenti su risparmio e uso razionale dell'energia.

Si può, inoltre, scegliere di mettere nel contratto un tetto massimo al costo del combustibile prendendo a riferimento la tariffa più conveniente disponibile per le PA nelle centrali di acquisto nazionali e regionali in vigore nel periodo di riferimento dei consumi e nel territorio dei comuni beneficiari della fornitura.

Questo implica che ci sarà una quota massima di canone per consumo di combustibile che sarà data da:

**(consumi storici x tariffa soggetto aggregatore di riferimento) –
risparmio minimo messo a base di gara.**

In questo caso la pubblica amministrazione è tutelata poiché non le saranno mai praticati prezzi superiori a quanto riuscirebbe ad avere in caso di acquisto dei vettori energetici attraverso centrali di committenza e di rispettare al contempo gli obblighi di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica. In più il risparmio minimo posto a base di gara è calcolato non sulla tariffa storica praticata al Comune, ma sul miglior prezzo di riferimento dei soggetti aggregatori.



Come già richiamato deve essere previsto l'obbligo di adeguare, pena la risoluzione del contratto, il prezzo del combustibile a eventuali corrispettivi più convenienti che si rendano disponibili da centrali di committenza durante la vigenza del contratto.

Questa impostazione ha il limite che l'offerta a ribasso è legata a un prezzo del combustibile che, a seguito delle gare aggiudicate dai soggetti aggregatori potrebbe anche risultare troppo basso, con il rischio che possa saltare l'equilibrio economico e finanziario dell'intervento. La ESCO quindi si assume, per un periodo medio-lungo, un rischio legato ad aleatorietà di mercato su cui non ha margine di intervento.

Il prezzo dell'energia influisce fortemente sui risparmi economici conseguenti l'efficientamento energetico e sui tempi di ritorno degli investimenti.

La fluttuazione dei costi dell'energia modifica la redditività degli investimenti.

In presenza di costi energetici contenuti soprattutto gli interventi su edifici/impianti, che implicano investimenti iniziali notevoli, presentano tempi di pay back insostenibili. Mentre prezzi dell'energia in crescita riducono il tempo di ritorno.

5.2 Investimenti di riqualificazione energetica

Gli investimenti di riqualificazione energetica messi a base di gara rappresentano gli investimenti strettamente necessari a raggiungere il risparmio energetico minimo garantito.

Le attività di audit, la definizione degli interventi prioritari e le analisi tecniche- economiche per il calcolo dei risparmi e del tempo di ritorno sono necessari alla definizione della base di gara.

Gli interventi di retrofit dovranno infatti essere valutati con un approccio multicriteri che ne garantiscano la fattibilità, selezionando la soluzione più idonea per gli interventi sull'involucro e gli impianti, rispetto al risparmio potenziale, ai vincoli realizzativi (architettonici, urbanistici, normativi...) e ai costi di costruzione e gestione rispetto all'intero ciclo di vita degli interventi.

I principali indicatori economici d'investimento che è possibile utilizzare nelle valutazioni sono:

- VAN (valore attuale netto);



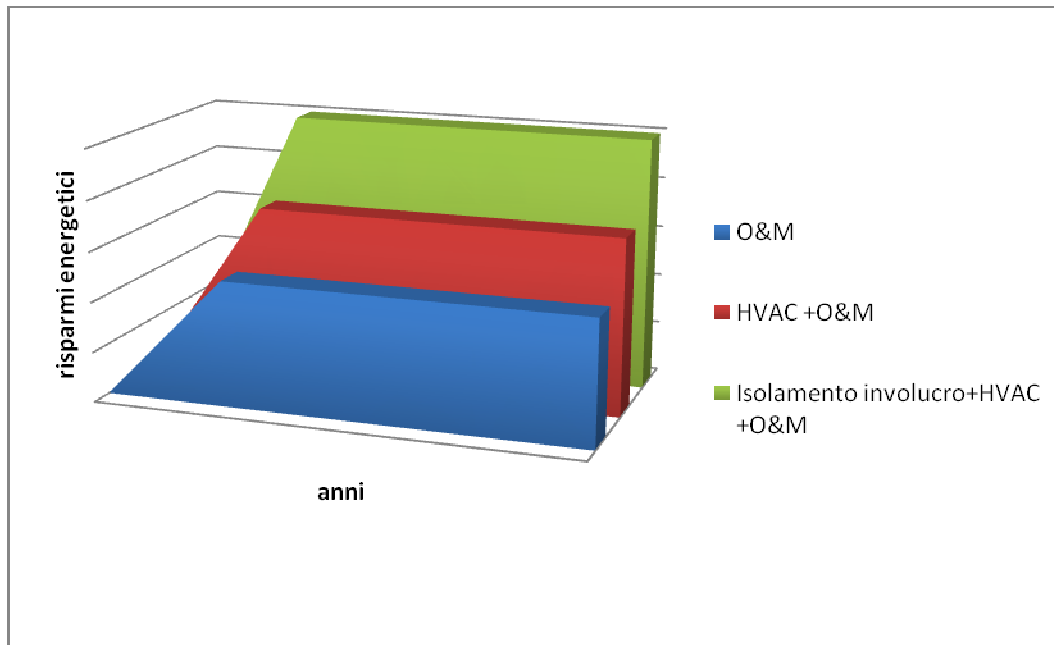
- IP (indice di profitto);
- TIR (tasso interno di rendimento) o IRR (internal rate of return);
- TRA (tempo di ritorno attualizzato);
- TR (tempo di ritorno semplice) o SP (simple payback time).

Gli interventi sull'involucro sono almeno in linea di principio quelli che garantiscono i migliori risultati su lungo periodo riducendo la superficie disperdente e se ben progettati consentono il raggiungimento di un elevato confort abitativo ed elevati livelli di prestazione.

Questo è particolarmente vero in Italia dove la maggior parte degli edifici è stato costruito prima del 1976, anno in cui è stata emanata la prima legge in materia di contenimento dei consumi energetici per usi termici. Tuttavia soprattutto sugli edifici storici non sempre è possibile procedere con interventi di questo tipo.

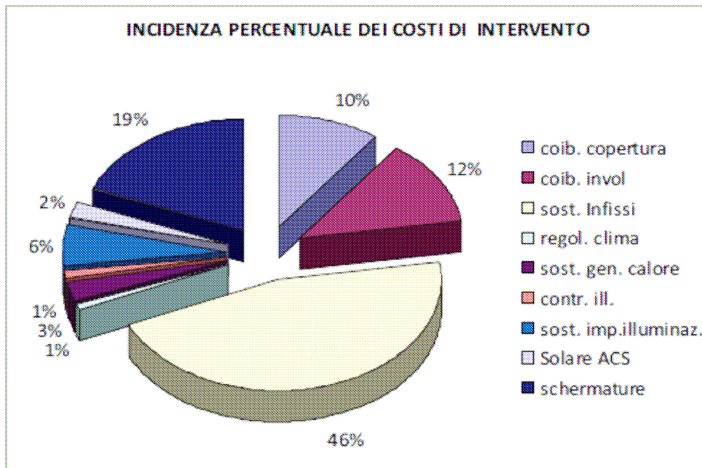


Figure 1 Crescita qualitativa dei risparmi in rapporto all'attuazione delle misure di retrofit e efficientamento energetico



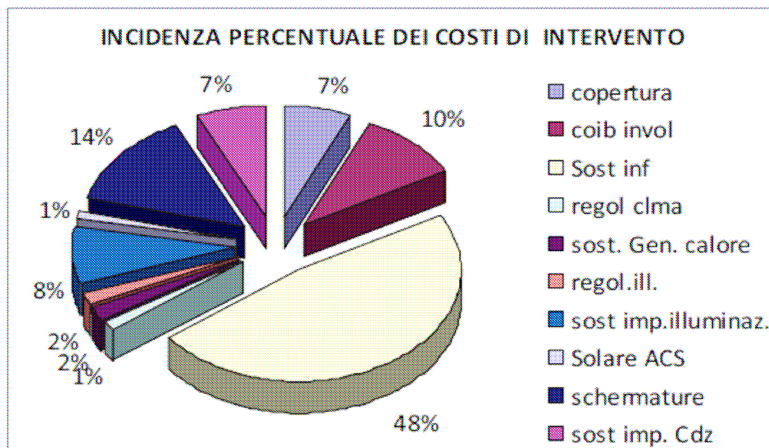
Lo scopo delle attività di audit è proprio quello di individuare la soluzione ottimale tenendo presente il sistema edificio impianto nel suo complesso piuttosto che valutare l'efficacia e la fattibilità di singole misure di efficientamento e riqualificazione energetica, tenendo conto che teoricamente i maggiori risultati in termini di riduzione dei consumi energetici e di positive ricadute su ambiente e sviluppo sono raggiungibili attraverso una progettazione integrata che contempli tutti gli aspetti dalla gestione e manutenzione, a interventi sui sistemi di riscaldamento, raffrescamento e ventilazione, sfruttando gli apporti termici gratuiti, le schermature solari e gli impianti di energie rinnovabili, e indirizzi il comportamento degli utenti finali.

Figure 2 Edifici scolastici: incidenza dei vari interventi sul costo complessivo¹⁰



Fonte ENEA: Indagine sui consumi degli edifici pubblici (direzionale e scuole) e potenzialità degli interventi di efficienza energetica. 2009

Figure 3 Edifici direzionali: incidenza dei vari interventi sul costo complessivo



Fonte ENEA: Indagine sui consumi degli edifici pubblici (direzionale e scuole) e potenzialità degli interventi di efficienza energetica. 2009

¹⁰ Lo studio affronta le potenzialità di risparmio energetico degli edifici pubblici per una strategia di livello nazionale

5.3 Manutenzione e assistenza

La definizione degli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria e il servizio di assistenza rappresenta un tema critico sia per la PA che per le imprese aggiudicatarie:

- la pubblica amministrazione infatti vuole avere la certezza che, durante tutta la fase gestionale e a fine contratto, gli impianti e le opere edili connesse alla riqualificazione energetica siano in perfetta efficienza e che siano rispettati i tempi di ripristino in caso di guasti e il mantenimento dei livelli di performance (ad esempio confort termico);
- le ESCo hanno interesse a limitare i costi della manutenzione e a quantificarli a monte soprattutto nei contratti di lunga durata e, in particolare per gli interventi connessi alla pubblica illuminazione, a limitare le relative spese di approvvigionamento e deposito e dei servizi di pronto intervento.

Gli interessi sono diametralmente opposti: per trovare una convergenza è di nuovo possibile operare sulla qualità del progetto premiando le offerte che per soluzioni progettuali, tecnologia e componentistica garantiscano una vita utile congrua rispetto alla durata del contratto, abbiano ridotti costi di manutenzione in valore assoluto.

Anche la ESCo per massimizzare i profitti e raggiungere i risultati, e dunque i corrispettivi, è incentivata a ottimizzare gli aspetti gestionali e manutentivi.

Una possibilità è offerta in tal senso anche dal nuovo codice degli appalti (art. 95) che prevede la facoltà di valutare l'offerta economicamente più vantaggiosa utilizzando tra i criteri il costo del ciclo di vita: *“il costo di utilizzazione e manutenzione avuto anche riguardo ai consumi di energia e delle risorse naturali, alle emissioni inquinanti e ai costi complessivi, inclusi quelli esterni e di mitigazione degli impatti dei cambiamenti climatici, riferiti all'intero ciclo di vita dell'opera, bene o servizio, con l'obiettivo strategico di un uso più efficiente delle risorse e di un'economia circolare che promuova ambiente e occupazione”*.

La norma lodevole nelle intenzioni, ha contenuto facoltativo e al momento non fornisce indicazioni operative per l'individuazione di metodi comuni per la valutazione del costo del



ciclo di vita, lasciando alla discrezionalità delle stazioni appaltanti l'individuazione del metodo ritenuto più idoneo.

Un'ulteriore garanzia per la PA è richiedere all'aggiudicataria di avere o istituire un ufficio operativo sul territorio al fine di garantire pronto intervento ed assistenza in caso di guasti degli impianti e/o in caso di ulteriore necessità.

5.3.1 Manutenzione ordinaria

La definizione di manutenzione ordinaria degli impianti termici è quella definita nell'Allegato A del D.lgs n. 192/05:

manutenzione ordinaria dell'impianto termico sono le operazioni previste nei libretti d'uso e manutenzione degli apparecchi e componenti che possono essere effettuate in luogo con strumenti ed attrezzature di corredo agli apparecchi e componenti stessi e che comportino l'impiego di attrezzature e di materiali di consumo d'uso corrente.

L'attività manutentiva nel caso di interventi integrati su edifici e impianti va estesa anche alle opere edili realizzate dall'affidatario e a tutti gli impianti presi in consegna (anche quelli su cui non sono previsti interventi di riqualificazione ma rientrano nella gestione).

Tale attività è remunerata dal canone senza costi aggiuntivi. La quota di canone è fissa per tutto il periodo oggetto di concessione e calcolata sulla baseline storica, prendendo in considerazione almeno gli ultimi tre anni ed è soggetta a ribasso. Al fine di limitare i contenziosi le possibili scelte sono:

1. redigere un elenco dettagliato della attività di manutenzione e della periodicità degli interventi attraverso un Piano manutenzioni sul modello del Servizio Integrato Energia Consip che diventa parte integrante del disciplinare di gara e soggetto a ribasso in sede di gara o computando un ribasso forfettario sulla baseline storica.
2. redigere un elenco minimo della attività di manutenzione e della periodicità degli interventi attraverso un Piano manutenzioni che diventa oggetto di offerta migliorativa in sede di gara.



3. redigere un elenco esemplificativo e delle attività e individuare un criterio premiale dell'offerta tecnica che tenga conto della qualità del Piano di gestione e manutenzione eventualmente comprensivo di un Piano di formazione e condotta per gli utenti.

La manutenzione ordinaria viene suddivisa in:

- preventiva (in base a criteri predeterminati) e programmata (eseguita a intervalli definiti), ed è finalizzata a ridurre la probabilità che si verifichi un guasto o il degrado
- correttiva a seguito di guasto, malfunzionamento e/o di una interruzione anche parziale del servizio, ed è volta a riportare l'unità tecnologica nello stato in cui essa possa eseguire la funzione richiesta e i livelli di performance garantiti. In questi casi è opportuno prevedere un servizio di pronto intervento e le relative penali ad applicazione automatica in caso di interruzione o malfunzionamento del servizio entro un determinato lasso temporale.

É inoltre necessario rendicontare e monitorare l'attività di manutenzione.

5.3.2 Manutenzione straordinaria

La definizione di manutenzione straordinaria degli impianti termici è quella definita nell'Allegato A del D.lgs n. 192/05:

manutenzione straordinaria dell'impianto termico sono gli interventi atti a ricondurre il funzionamento dell'impianto a quello previsto dal progetto e/o dalla normativa vigente mediante il ricorso, in tutto o in parte, a mezzi, attrezzature, strumentazioni, riparazioni, ricambi di parti, ripristini, revisione o sostituzione di apparecchi o componenti dell'impianto termico.

Caratterizza **la fase di gestione** e nel caso di interventi integrati su edifici e impianti l'attività di manutenzione straordinaria va garantita oltre che sulle opere eseguite sugli impianti esistenti e sui nuovi impianti realizzati anche sulle opere edili e sulle caldaie esistenti alla data della consegna degli edifici, allo scopo di garantire la qualità del servizio e il risparmio garantito, mentre sono escluse le spese di ripristino dovute a cause esterne (come eventi dolosi o accidentali causati da terzi).



Anche la manutenzione straordinaria è compresa nel canone e quindi a totale carico dell'affidatario. Per evitare contestazioni e contenzioni è opportuno definire nel disciplinare di gestione gli interventi che ricadono in questa categoria relativi sia agli impianti che alle opere edili.

5.3.3 Messa a norma degli impianti

Il Concessionario, in qualità di terzo responsabile, è tenuto a provvedere alla messa a norma degli impianti termici non conformi alle disposizioni di legge, secondo quanto previsto dall'art. 6, comma 2, del D.P.R. n. 74/2013 o dai provvedimenti regionali in materia di inquinamento atmosferico se maggiormente restrittivi, nonché a garantire la sostituzione dei generatori di calore per i quali siano stati rilevati rendimenti di combustione inferiori ai limiti fissati dal D.P.R. n. 74/2013, non riconducibili a tali valori mediante operazioni di manutenzione, secondo quanto previsto dall'art. 8, comma 7, del medesimo D.P.R. n. 74/2013.

Il Concessionario assume il ruolo di "terzo responsabile" alla sottoscrizione del Contratto Attuativo EPC e da quel momento risponde del mancato rispetto delle norme relative all'impianto termico, in particolare in materia di sicurezza e tutela dell'ambiente.

La messa a norma degli impianti è inclusa nel canone mentre gli adeguamenti a sopravvenuti obblighi normativi durante la durata del contratto sono a carico del Concedente.

6 Caso 2020 Together: esperienza della gara edifici pubblici

L'intero progetto ha come tessuto connettivo l'esperienza del Patto dei sindaci e ha un approccio di governance multilivello e di cooperazione tra realtà locali e enti territoriali sovraordinati.

Si riportano in breve i passaggi che hanno portato al lancio dell'iniziativa.

Nel 2008 la Commissione europea ha lanciato il "Patto dei Sindaci" (Covenant of Mayors), per coinvolgere le città e i cittadini nel raggiungimento entro il 2020 degli obiettivi di politica energetica sostenibile in attuazione del cosiddetto Pacchetto 20-20-20 (20% di riduzione di consumi di energia, 20% di energia da fonti rinnovabili negli usi finali e 20% di riduzione delle



emissioni di CO₂). È previsto inoltre che gli enti territorialmente sovraordinati possano aderire come strutture di supporto alle municipalità.

L'adesione al Patto prevedeva inizialmente l'impegno da parte dei sindaci firmatari a ridurre almeno del 20% le emissioni di CO₂ entro il 2020, attraverso la redazione del Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile (PAES o SEAP).

Attualmente l'adesione all'iniziativa prevede un obiettivo di riduzione dei gas climalteranti al 2030 di almeno il 40% rispetto all'anno base di riferimento.

Con D.G.P. n. 125-4806/2010 la Provincia di Torino ha aderito in qualità di Struttura di Supporto al "Patto dei Sindaci", e con D.C.P. n. 50533/2014 ha approvato il proprio Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile che prevede, tra le linee programmatiche di intervento, l'assistenza agli enti locali territoriali nella definizione di politiche e progetti in materia di energia, tra cui la pianificazione energetica locale e la riqualificazione energetica degli edifici pubblici, citando espressamente la realizzazione di progetti congiunti di efficientamento energetico in cui la Provincia può agevolare il raggiungimento di soglie di economie di scala per rendere gli investimenti più appetibili per le ESCo che devono effettuare gli interventi.

Nel 2003 la Commissione europea ha lanciato il programma Energia Intelligente - Europa (EIE) con l'intento di creare un futuro di energia intelligente per la collettività. Il Programma supporta l'efficienza energetica e lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili, al fine di raggiungere gli obiettivi della strategia UE 2020.

All'interno del bando EIE 2013 era prevista la misura "Mobilizing Local Energy Investment - MLEI" con cui si intendeva cofinanziare strategie e piani territoriali di sostegno all'efficientamento energetico attraverso l'ideazione e l'implementazione di nuove strategie di supporto finanziario alla realizzazione degli investimenti.

La Provincia di Torino ha risposto presentando, in qualità di capofila, il progetto "2020:TOOrino is Getting THERE -2020TOGETHER", che ha come obiettivo principale l'attivazione di interventi di riqualificazione energetica degli edifici e delle linee di illuminazione pubblica mediante il finanziamento tramite terzi delle ESCo.

Approvato dall'Agenzia Esecutiva per le Piccole e Medie Imprese (EASME) il progetto è partito a agosto del 2014.



Il progetto prevede che tutta la documentazione inerente la gara per la selezione delle ESCO venga predisposta a cura della Provincia di Torino, con l'ausilio degli altri partner di progetto e con il coinvolgimento dei Comuni aderenti.

La Provincia si fa carico di tutti gli oneri economici e finanziari connessi alle attività di gestione del progetto 2020Together e all'esperimento delle gare, a valere sul budget del progetto stesso.

La gara prevede la stipula di un Contratto quadro di prestazione tra Città Metropolitana di Torino e la ESCo aggiudicataria, e successivamente un Contratto attuativo di prestazione tra la ESCo e ogni singolo Comune.

La stipula delle due tipologie contrattuali, se da un lato moltiplica gli adempimenti, dall'altro rende più snella la fase attuativa (suddivisione tra i Comuni dei risparmi garantiti, operazioni di monitoraggio e verifica degli obblighi contrattuali, pagamento dei canoni, gestione di eventuali contenziosi, mentre rimane in capo alla Città Metropolitana l'onere di verificare il rispetto degli obblighi assunti dalla ESCo con la sottoscrizione del contratto quadro).

6.1 Coinvolgimento dei Comuni, definizione dell'ambito territoriale e della gara

Nel coinvolgimento operativo dei Comuni, al fine di garantire la più ampia partecipazione si è preferito non ritenere strettamente vincolante l'adesione degli stessi al patto dei sindaci, pertanto sono stati prevalenti gli obiettivi specifici del Progetto di riqualificazione energetica e quelli del PAES di livello metropolitano, in un processo partecipativo e concertativo che ha permesso di bilanciare gli interessi specifici dei singoli enti con il prevalente e più generale interesse pubblico del territorio metropolitano.

Una condizione invece non derogabile è stata l'assenza di pregressi vincoli contrattuali nella gestione degli edifici interessati.

Alla fase di comunicazione è seguita quella di pre-adesione, tramite manifestazione di interesse da parte dei Comuni e segnalazione degli edifici pubblici su cui potenzialmente intervenire.

Per gli edifici segnalati è stata effettuata una prima analisi di coerenza rispetto agli scopi del bando e del progetto cui è seguito uno screening tecnico per selezionare gli edifici più idonei.



Inoltre la Provincia, cui è subentrata la Città Metropolitana, ha operato come centrale di committenza, dunque come stazione appaltante in nome e per conto dei comuni interessati. È stato pertanto necessario stipulare una convenzione per regolare reciproci rapporti di collaborazione, oneri e compiti.

La stipula delle convenzioni ha comportato grande impegno e un dispendio di tempo superiore a quanto preventivato. La poca dimestichezza con procedure nuove ha infatti reso necessario il costante supporto dei Comuni da parte della Città Metropolitana, e in alcuni casi si è provveduto a rivedere convenzioni già approvate per apportare necessarie modifiche agli elenchi degli edifici inseriti.

Infine è stato individuato un numero limitato di Comuni, per aree territoriali omogenee, e di edifici, attestandosi su un valore della gara che potesse essere apprezzabile dal mercato, garantisse l'equilibrio tra investimenti e risparmi, fosse coerente con le tempistiche del progetto e al tempo stesso non comportasse divisioni in lotti o necessità di individuare un Comune Capofila per lotto funzionale e un Direttore dell'Esecuzione per lotto funzionale di riferimento.

I comuni partecipanti sono stati Bruino, None, Orbassano, Volvera, Piossasco, per un totale di 18 edifici prevalentemente adibiti a scuole (6 scuole dell'infanzia, 6 scuole primarie, 3 secondarie di primo grado, due palestre, una sede municipale).

6.1.1 Screening preliminare degli edifici

La prima fase di analisi è stata realizzata, dai tecnici di Envipark, attraverso l'organizzazione di numerose riunioni presso i singoli comuni interessati al progetto, con lo scopo di approfondire gli obiettivi di TO2020 e di ottenere l'elenco complessivo degli edifici pubblici potenzialmente candidabili. Per ciascun edificio sono stati raccolti i dati relativi alle caratteristiche geometriche e costruttive, alle date di costruzione, ai consumi termici e ai costi di gestione e manutenzione degli impianti.

Una volta terminate le riunioni preliminari è stato redatto l'elenco complessivo degli edifici sui quali realizzare l'analisi dei dati. Sono stati definiti alcuni indicatori di consumo ritenuti utili per effettuare lo screening; i dati analizzati, maggiormente indicativi, riguardavano i consumi



termici ed i costi di gestione e manutenzione degli impianti rapportati ai valori numerici dei volumi riscaldati degli edifici stessi. In questo modo è stato possibile definire una rosa di edifici particolarmente interessante rispetto alla totalità dell'elenco iniziale. A seguito di questa prima analisi sono stati evidenziati alcuni edifici maggiormente energivori e quindi bisognosi di essere riqualificati nell'interesse della P.A, aventi caratteristiche generali particolarmente appetibili per le ESCO.

I risultati ottenuti dal primo screening sugli edifici sono stati discussi con i tecnici e politici dei Comuni stessi ai quali sono stati presentati i dati dell'analisi preliminare e con i quali si è discusso nel dettaglio degli edifici "pre-selezionati", attraverso l'analisi e la discussione degli indicatori sopraccitati. Lo scopo degli incontri con i Comuni è stato comprendere se alcuni degli edifici evidenziati dall'analisi preliminare presentavano eventuali criticità (vincoli architettonici e gestionali) in grado di condizionare potenziali interventi di efficientamento energetico e quindi di compromettere la partecipazione al bando in oggetto. Al termine delle riunioni è stato così possibile redigere la stesura definitiva dell'elenco degli edifici da candidare.

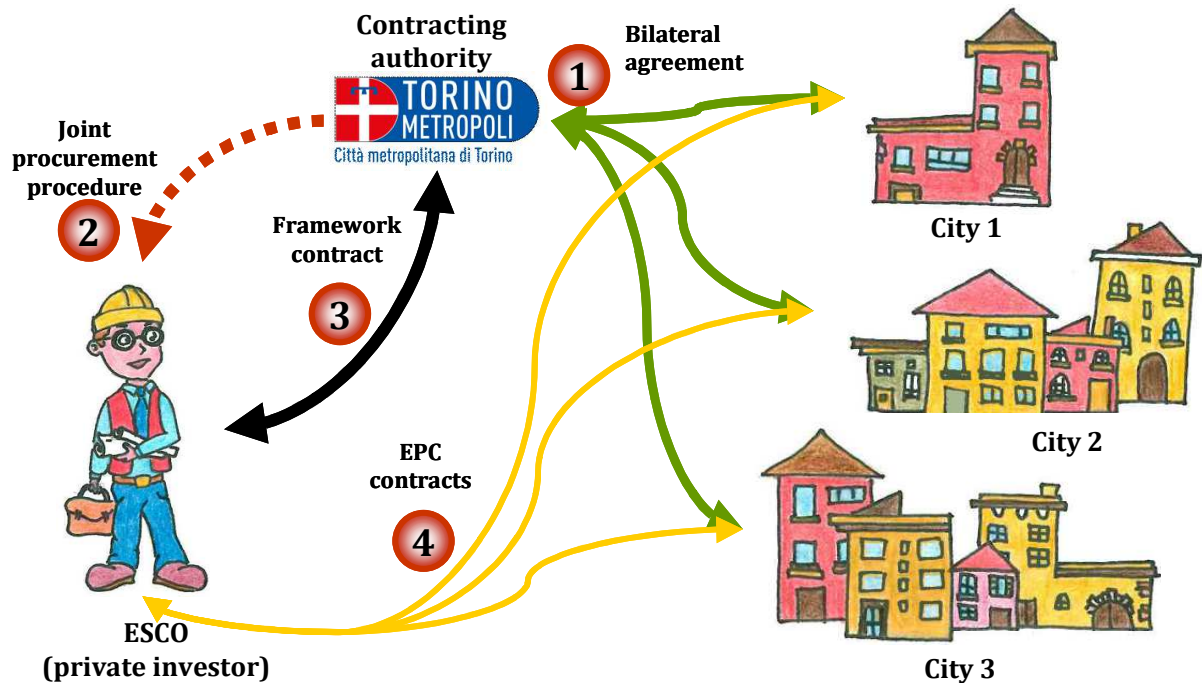
6.2 Schema contrattuale con la ESCO

Una volta selezionati i Comuni e il pool di edifici, per poter operare in bundling di progetti si sono formalizzati i reciproci impegni e responsabilità attraverso la firma di apposite convenzioni tra Città Metropolitana (SUA) e singolo Comune.

In particolare, con la convenzione le parti si impegnano ad assumere ogni atto, provvedimento e/o iniziativa per assicurare la massima efficienza, efficacia ed economicità dei procedimenti e delle rispettive determinazioni, al fine di conseguire gli obiettivi del Programma di riqualificazione energetica nel rispetto delle tempistiche e degli impegni imposti dal progetto "2020Together".



Figure 4 Il modello tecnico/amministrativo



6.3 Schema finanziario

Lo schema finanziario si basa sul FTT, ciò vuol dire che la ESCo deve mettere il capitale necessario in equity o farsi finanziare da un istituto terzo o abbinare entrambe le cose.

La Esco con la firma dei singoli contratti attuativi con i Comuni, si impegna a effettuare investimenti **su ognuno degli edifici interessati**, e non solo a rispettare una soglia di investimenti offerta in gara come valore complessivo e per singolo comune: l'Ente ha pertanto la garanzia che anche se in porzione variabile tutti gli edifici del pool saranno interessati da interventi di riqualificazione energetica e non solo da risparmi monetari dovuti a interventi sul costo del vettore e all'ottimizzazione della fase gestionale.

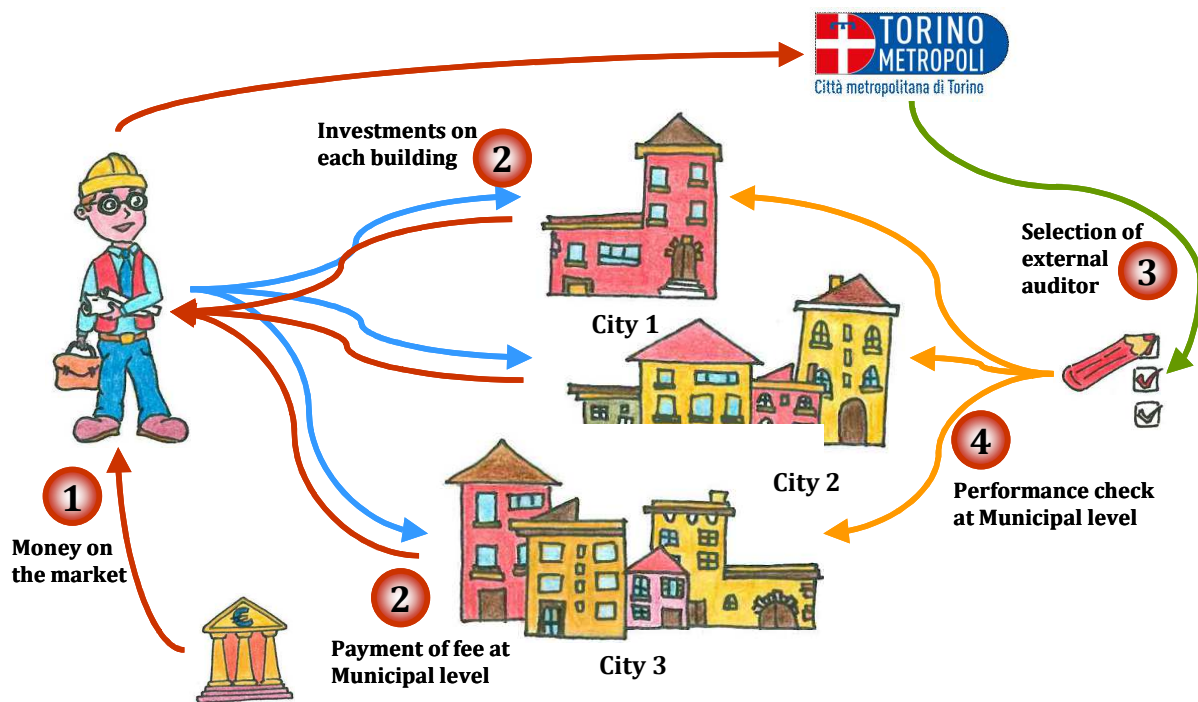
Inoltre la ESCo si impegna a remunerare, attraverso Città Metropolitana di Torino, l'attività di **una figura terza**, individuata con selezione pubblica dalla Stazione appaltante, che parteciperà ai lavori della Commissione Paritetica di verifica del monitoraggio e verifica delle

prestazioni validando tali attività e la determinazione del saldo del canone annuale da riconoscere alla ESCo.

Contrariamente ai finanziamenti che hanno sia un livello minimo per comune che per edificio, la verifica della performance è effettuata globalmente per ogni Comune e non per singolo edificio.

In figura 5 si riporta una rappresentazione schematica dell'operazione.

Figure 5 Lo schema finanziario



6.4 Definizione delle Baseline e potenzialità di risparmio

6.4.1 Audit (metodologie, procedure, risultati)

L'attività di audit, per ogni edificio, è stata condotta nel rispetto dei requisiti generali del servizio di diagnosi energetica così come descritto nell'UNI/TR11428 e nelle UNI CEI EN 16247-1 "diagnosi energetiche - requisiti generali", UNI CEI EN 16247-2 "Diagnosi energetiche edifici" ed in accordo con la metodologia delle diagnosi standard livello II descritte

all'interno delle linee guida AICARR "efficienza energetica attraverso la diagnosi e il servizio energia negli edifici".

Le diagnosi energetiche hanno l'intento di rendere disponibile una descrizione del sistema energetico, definendone i possibili interventi di miglioramento dell'efficienza e quantificandone i risparmi.

Le diagnosi energetiche sono state eseguite in modo da garantire i requisiti di completezza (definizione del sistema energetico comprensivo degli aspetti energetici significativi) e di attendibilità (acquisizione dei dati reali in numero e quantità necessari per lo sviluppo dell'intervento energetico e sopralluogo del sistema energetico).

In sintesi le diagnosi energetiche svolte hanno previsto le seguenti attività:

- sopralluoghi con raccolta dati (geometrici, materiali, impianti);
- individuazione condizioni termiche interne ed esterne;
- modalità di gestione e conduzione dei sistemi impiantistici attraverso, se disponibili, l'analisi dei report prodotti dai sistemi di telegestione degli ultimi tre anni;
- raccolta dei dati relativi ai consumi reali;
- indagini strumentali, sia non invasive (termografie, determinazione delle caratteristiche delle vetrocamere attraverso l'utilizzo di spessivetri, rilievo delle temperature, ecc...) sia invasive, con rottura ed analisi delle stratigrafie;
- costruzione di un modello energetico utilizzando software semi stazionari secondo norme di calcolo 11300 utilizzando gradi giorno reali con T_i 20 °C e impostando ore di accensione e spegnimento e temperature interne come rilevate;
- validazione del modello energetico confrontando i dati di fabbisogno così ottenuti con i consumi reali, se i due dati non si discostano di $\pm 10\%$ il modello è ritenuto valido, diversamente si ritorna al punto precedente ritarando il modello energetico;
- definizione degli interventi di efficientamento energetico del sistema edificio/impianto e delle modalità di conduzione e funzionamento e relativa quantificazione economica;



- calcolo dei risparmi energetici generati e dei relativi tempi di ritorno attualizzando investimenti e risparmi (TIR e VAN);
- definizione di elenco di priorità.

Al termine delle attività è stato redatto un Rapporto di Diagnosi Energetica, che contiene al suo interno, tra le altre, informazioni relative a:

- descrizione della diagnosi energetica;
- scopo e livello di dettaglio, tempi di esecuzione e limiti di indagine;
- informazioni sulla raccolta dei dati;
- strumentazione di misura (stato corrente);
- indicazioni di quali dati siano stati utilizzati (e quali sono frutto di misure e quali di stime);
- elenco dei fattori di aggiustamento e dei dati di riferimento utilizzati, compresi costi e tariffe, certificati di taratura, ove rilevante, nonché elenco delle unità di misura dei fattori di conversione;
- analisi dei consumi energetici;
- criteri per l'ordinamento delle raccomandazioni per la riduzione dei consumi energetici;
- azioni di risparmio energetico proposte;
- analisi economica appropriata;
- potenziali interazioni fra le raccomandazioni proposte.

6.4.2 Metodologia di calcolo adottata e validazione dei modelli di calcolo

Il modello di simulazione deve essere in grado di riprodurre in modo quanto più fedele possibile le reali condizioni operative dell'edificio negli anni per cui si dispone dei consumi, così da rendere significativo il confronto tra questi ultimi ed i fabbisogni calcolati.

La valutazione è effettuata sulla base dei dati reali raccolti: condizioni effettive di utilizzo, dati relativi all'edificio ed all'impianto reale come costruito, modalità di occupazione e di utilizzo dell'edificio e dell'impianto.



È stata seguita la UNI 16212 che descrive la procedura top-down per il calcolo dei risparmi energetici derivanti da interventi di efficienza energetica.

Attraverso il modello matematico creato si determina il consumo teorico di energia primaria per il riscaldamento e per la produzione di acqua calda del fabbricato. Il passaggio successivo consiste in un processo bottom-up volto a validare il modello attraverso una procedura inversa che, a partire dal confronto tra consumi reali e teorici, verifichi la correttezza dei dati di input e permetta eventuali aggiustamenti tali da rendere i due consumi congruenti.

Qualora gli scostamenti siano al di sotto del 10% per tutte le annate esaminate, si può concludere che il modello simula correttamente il comportamento dell'edificio ed è quindi da ritenere validato ai fini delle analisi successive.

I dati climatici utilizzati per la costruzione del modello reale sono i dati meteo riportanti le temperature medie mensili stagionali rilevate dalle stazioni ARPA più prossime all'edificio in oggetto ed aventi caratteristiche di contesto urbano analoghe all'area in cui è situato l'edificio. Il modello di calcolo viene costruito per tre stagioni termiche successive al fine di confrontare i risultati di consumo simulati dal modello con i dati storici ricavati dalle bollette.

6.4.3 Analisi finanziarie

La realizzazione delle analisi tecnico-economiche sugli edifici oggetto di bando ha condotto alla definizione di molteplici scenari d'investimento finalizzati alla riduzione dei consumi energetici ed alla descrizione dei potenziali interventi di efficientamento ritenuti prioritari e maggiormente appetibili per potenziali aggiudicatari della gara. L'analisi economico-finanziaria ha evidenziato una serie di potenziali interventi realizzabili sugli edifici in grado di garantire risparmi energetici, miglioramento della qualità edilizia e tempi di ritorno degli investimenti conciliabili con la tipologia di contratto EPC. Il principale fine delle analisi tecnico-economiche condotte sugli edifici è stato la volontà di realizzare una baseline tecnico-economica reale sulla quale costruire il bando e l'offerta minima a base gara in grado di rappresentare l'interesse dei comuni partecipanti.

L'analisi finanziaria operata si è costituita di diverse fasi, susseguenti l'una all'altra: a seguito dell'analisi tecnico economica realizzata per ogni singolo edificio, è stata elaborata una

baseline per ogni singolo Comune, in grado di definire ipotetici risparmi, canoni ed investimenti, tempi di ritorno.

Si è potuto successivamente operare realizzando una selezione degli interventi presentati a bando: gli interventi aggiudicatari della gara hanno risposto alle esigenze di efficientamento energetico, di investimento e di riduzione della spesa energetica corrente, prevedendo un investimento economico minimo su ciascun edificio ed una conseguente percentuale di risparmio energetico sui consumi termici.

6.4.4 Logica trade-off investimenti/risparmi

La redazione di un capitolato di gara unico ha evidenziato la necessità di definire un'analisi tecnico-economica che generasse un equilibrio tra gli interessi dei comuni partecipanti (alla ricerca di soggetti investitori privati in grado di sopperire alla mancanza di fondi pubblici con investimenti importanti sul patrimonio edilizio esistente) e società ESCO interessate a partecipare alle gare perché attratte dalla possibilità di attuare una gestione energetica degli edifici oggetto di bando. La redazione dei documenti di gara ha portato alla fissazione di un'offerta minima in termini di volumi di investimento sugli edifici, di risparmi energetici minimi attesi e di riduzione delle spese energetiche di conduzione/manutenzione degli impianti termici. Si riportano di seguito i risultati attesi ed i risultati ottenuti a seguito della gara che ha premiato l'offerta economicamente più vantaggiosa.

Tavola 7 Investimenti minimi e risparmio a base di gara

	Investimenti minimi richiesti per la riqualificazione energetica degli edifici	Risparmio minimo a base gara del canone
Risultati Attesi	1.791.284 €	3,0%
Risultati Ottenuti	2.961.235 €	11,3%

L'offerta aggiudicataria si è rivelata vantaggiosa sia in termini di investimenti minimi richiesti per la riqualificazione energetica degli edifici a bando, sia per la riduzione dei canoni rispetto a quelli attualmente sostenuti dai comuni stessi.

6.5 La durata della concessione

La durata complessiva della concessione è di anni 12+1 contati a partire dalla consegna degli edifici/impianti al concessionario, così suddivisi:

- Fase 1, di durata massima di un anno
- Fase 2, con una durata di 12 anni.

6.5.1 FASE I (finalità, attività, remunerazione)

La FASE I inizia con la consegna degli immobili alla Concessionaria ed ha una durata di 12 mesi.

Nell'ipotesi in cui la scadenza della FASE I dovesse ricadere nel corso della stagione termica (15 ottobre/15 aprile), la FASE I estende la sua durata fino al termine della detta stagione.

La data di scadenza della FASE I sarà espressamente indicata nel Contratto Attuativo EPC.

Entro 5 giorni dall'inizio della FASE I la ESCo deve subentrare al Comune nei contratti di fornitura del vettore energetico.

Le attività previste da parte del Concessionario sono:

- fornitura dei vettori energetici,
- conduzione e alla manutenzione ordinaria degli edifici/impianti,
- presentazione dei progetti definitivi ed esecutivi per l'approvazione degli uffici comunali
- realizzazione completa degli interventi di riqualificazione energetica.

I lavori dovranno essere eseguiti e collaudati entro il termine ultimo della FASE I, garantendo la piena funzionalità, senza interruzione, degli edifici oggetto dei lavori con riserva di indicare le specifiche prescrizioni e modalità esecutive nel Contratto Attuativo EPC.

Il collaudo che chiude la FASE I è finalizzato alla verifica di conformità dei lavori con il progetto definitivo approvato. Solo in caso di esito positivo si attiva la fase successiva. In caso



di esito negativo, se il concessionario non mette in regola gli interventi con quanto pattuito, il concedente può richiedere la risoluzione del contratto attuativo EPC.

Per la corresponsione del canone, nella FASE I viene corrisposto una “quota forfait” ossia un importo forfetariamente stabilito dall’Amministrazione (spesa storica annua di consumi energetici e manutenzione ordinaria diminuita del 10% rispetto a quanto indicato nelle baseline).

6.5.2 FASE II (finalità, attività, remunerazione)

La FASE II inizia a partire dalla conclusione della FASE I e ha una durata pari a 12 anni.

Le attività previste da parte del Concessionario sono:

- fornitura dei vettori energetici,
- conduzione e gestione e degli edifici ed degli impianti
- manutenzione ordinaria (e straordinaria come prevista) degli edifici ed degli impianti,

in conformità con quanto prescritto e riportato nel Capitolato di Gestione e nel Contratto Attuativo EPC.

La determinazione del **canone annuo** è data dalla sommatoria:

$$C_i = CC_i + CM_i + C_i$$

Con

C_i = canone riferito al comune i-esimo e \leq Canone massimo della Fase II della gestione e posto a base di gara

CC_i = Comprende tutti i costi relativi ai **consumi di combustibile** specifici per la climatizzazione invernale e la produzione di ACS degli impianti, comprensivi della copertura di tutti gli oneri legati alla fornitura

CM_i = Comprende tutti i costi relativi alla **gestione, conduzione e esercizio e agli interventi di manutenzione ordinaria** necessari per la corretta conduzione degli impianti



C_i = Comprende tutti i costi relativi **agli interventi** che saranno proposti dal concorrente **finalizzati a garantire il risparmio energetico offerto**.

Tale importo dovrà essere comunque \geq degli investimenti minimi garantiti posti a base di gara e remunera nello specifico:

- a. La progettazione;
- b. La Direzione dei Lavori e della sicurezza
- c. I lavori e le forniture
- d. Gli oneri della sicurezza sui lavori
- e. Il Collaudo
- f. Le spese per le misure e verifiche come previste dal PMVP
- g. Eventuali oneri finanziari

In figura 6 viene esemplificato il canone e le sue componenti in relazione agli esiti della performance registrata nel corso della durata della concessione. Fatta 100 la spesa storica sostenuta dai comuni per la bolletta energetica degli edifici oggetto di intervento, a base di gara verrà posto un canone di valore inferiore. Nell'esempio, pari a 95. In questo modo il Comune avrà, fin da subito un risparmio netto sulla spesa corrente. Il canone posto a base di gara, come già anticipato, è costituito da tre componenti: energia, manutenzione ed investimenti. Quest'ultima è invariabile per tutta la durata della concessione ed è determinata dall'offerta dell'operatore rispetto a un valore minimo posto a base d'asta. La componente investimenti del canone posto a base di gara (nell'esempio pari a 35) è, pertanto, soggetta ad offerta in rialzo. Per contro, la componente di manutenzione posta a base di gara (5 nell'esempio) è soggetta a ribasso e anch'essa rimarrà costante e invariata per tutta la durata della concessione. La componente energia, invece, è soggetta a ribasso e varierà nel corso della concessione con alcune limitazioni descritte in seguito. La somma delle tre componenti offerte dall'operatore aggiudicatario determina il valore complessivo del canone e tale valore complessivo risulterà inferiore al valore del canone posto a base di gara, nell'esempio rispettivamente 92 e 95. In questo modo, a seguito dell'offerta dell'operatore, il Comune sarà beneficiario di una riduzione ulteriore rispetto alla spesa storica. Esiste una sorta di scambio (trade-off) tra componente investimenti ed energia del canone. In linea teorica, maggiori sono



gli investimenti, maggiori saranno i risparmi e viceversa. Ovviamente, lo scambio non ha natura lineare, dipendendo dalla qualità degli investimenti offerti e dal rischio di performance offerto in sede di gara.

Una volta noto il valore del canone, di anno in anno, in funzione del test di performance condotto in funzione del piano di monitoraggio e verifica delle prestazioni (vedi paragrafo 6.6.5), la quota della componente energia da riconoscere alla ESCo potrà essere diversa. In caso di overperformance, ovvero nel caso in cui la ESCo riesca a conseguire un risultato di performance superiore a quello offerto, la quota di risparmio eccedente il vincolo contrattuale di performance viene ripartito secondo uno schema di *shared savings* (risparmio condiviso). Nell'esempio e nel progetto 2020Together: 70% a vantaggio dell'operatore economico e 30% a vantaggio del Comune. In questo modo la ESCo otterrà un extraprofitto rispetto a quanto effettivamente sostenuto per il pagamento della bolletta energetica. L'esempio riportato in figura 6 rappresenta un caso di over performance del 30%. Nel caso contrario, ovvero una performance inferiore a quanto contrattualmente stabilito, la ESCo si troverà a dover registrare una perdita, in quanto la componente energia del canone ha un tetto (cap) oltre al quale non potrà aumentare e l'operatore economico, costretto a sostenere direttamente i costi di fornitura, se ne vedrà rimborsata solo una parte.



Figure 6 La composizione del canone

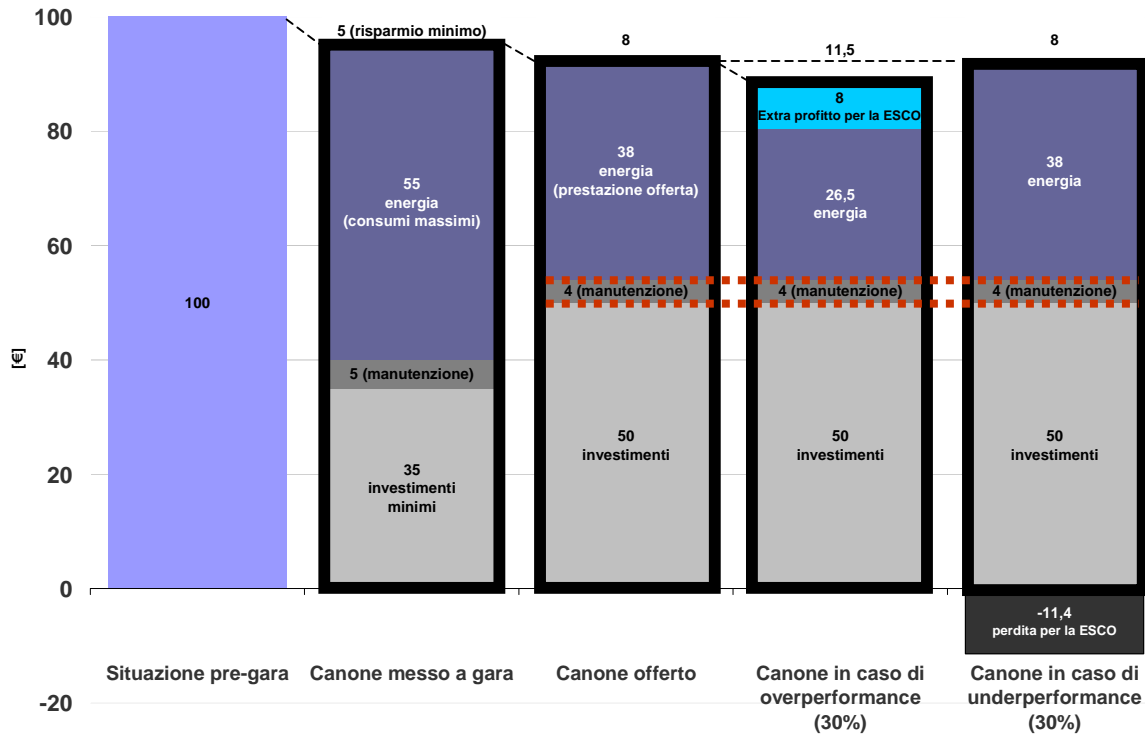


Tavola 8 Il canone

Componenti del canone	Raggiungimento della Garanzia Underperformance Overperformance
<p>$C_i = (C_{Mi} + C_{Ii})$ dove: C_i = è il canone riferito al comune i-esimo proprietario degli edifici/impianti oggetto di riqualificazione energetica ---- C_M = tutti i costi relativi alla gestione e agli interventi di manutenzione. Tale quota di canone è fissa per tutto il periodo oggetto di concessione e soggetta a ribasso in sede di gara. ---- C_i = quota di canone relativa agli interventi di riqualificazione specifici per ogni comune. Remunera tutti i costi relativi agli interventi che saranno proposti dall'impresa concorrente finalizzati a garantire il risparmio energetico offerto specifico:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. La progettazione; b. La Direzione dei Lavori e della sicurezza c. I lavori e le forniture per la riqualificazione energetica 	<p>mc = è la quantità di combustibile riconosciuto al Concessionario a seguito del test di performance così come definito dal PMVP. Durante il test di performance verrà rilevato il quantitativo di combustibile realmente consumato verificando il raggiungimento o meno dell'obiettivo di risparmio garantito riportato in contratto. Per confrontare i quantitativi realmente consumati (mc_{mis}) con quelli massimi previsti (mc_{max}) dovranno essere apportati adeguamenti e normalizzazioni così come riportato nel PMVP. A seguito degli adeguamenti e delle normalizzazioni dovute alle condizioni climatiche e all'utilizzo riscontrate nel periodo di misura, si determinerà il valore di consumo massimo corretto (mc_{cor})</p> <p>Nel caso di: UNDERPERFORMANCE $mc_{mis} > mc_{cor}$ $C_C = TG \times mc_{cor}$</p>

Componenti del canone	Raggiungimento della Garanzia Underperformance Overperformance
d. Gli oneri della sicurezza sui lavori e. Il Collaudo f. Le spese per le misure e verifiche come previste dal PMVP g. Eventuali oneri finanziari Tale importo di canone è determinato dal valore complessivo degli interventi proposti divisi per il numero di anni della durata del contratto meno 1 $CI = Ic / (T_C - 1)$	RAGGIUNGIMENTO PERFORMANCE $mc_{mis} = mc_{cor}$ $C_C = TG \times mc_{mis}$ OVERPERFORMANCE $mc_{mis} < mc_{cor}$ $C_C = (TG \times mc_{mis}) + TG \times (mc_{cor} - mc_{mis}) \times 0.70$

6.6 La gara

Seguendo l'impostazione delle esperienze di Milano e Chieti, le attività oggetto della gara sono state inquadrare come **Concessione mista di beni e servizi**, *in ragione dell'assunzione del rischio imprenditoriale dell'iniziativa (...). In particolare, il Finanziamento Tramite Terzi (FTT) è stato configurato quale concessione mista di beni e servizi, poiché la ESCO assumendo su di sé il rischio imprenditoriale relativo allo svolgimento dell'attività di miglioramento dell'efficienza dei beni dell'Amministrazione, utilizza in via esclusiva tali beni, operando investimenti su di essi a scopo di profitto, fornendo direttamente un vantaggio all'Amministrazione titolare.*¹¹

La fase preparatoria è durata circa cinque mesi e a dicembre 2015 è stata bandita la prima gara. La complessità e molteplicità delle procedure da sviluppare, e la necessaria sovrapposizione di attività per la elaborazione dei documenti preliminari per le gare da lanciare successivamente, hanno fatto allungare i termini previsti.

Nell'impostazione iniziale l'aggiudicazione del contratto avrebbe dovuto avvenire con procedura ad evidenza pubblica di tipo ristretto da esperire mediante bando di gara pubblicato in GUCE ed in GURI, nel rispetto delle vigenti disposizioni comunitarie e nazionali in materia di affidamento di servizi sopra soglia.

¹¹ Guida a i contratti di prestazione energetica negli edifici pubblici, di Sergio Zabot, Dario Di Santo, ENEA-FIRE, settembre 2013

Tuttavia, durante la gestione della fase preparatoria della gara si è proceduto in maniera flessibile con aggiustamenti delle ipotesi iniziali a seguito del confronto diretto con il territorio e delle istanze che si configuravano, anche a livello amministrativo e legale, nel dialogo continuo tra i settori responsabili del progetto, i partner, l'ufficio contratti della Città Metropolitana e l'Advisor legale.

Infine, mettendo a confronto vantaggi e svantaggi delle procedure, si è deciso di esperire la gara tramite **procedura aperta**, spostando a valle del procedimento la fase di selezione a vantaggio di un processo di selezione maggiormente concorrenziale, più snello (non essendoci una doppia fase – preselezione e aggiudicazione) e almeno teoricamente meno soggetto a ricorsi.

Nella stesura del capitolato si è tenuto conto di alcune best practices desunte dal panorama italiano:

- gli schemi di capitolato tipo approvati dalla Regione Piemonte con DGR n.3-5449/2013
- Sergio Zobot, Dario Di Santo, *Guida ai Contratti di Prestazione Energetica negli Edifici Pubblici*, ENEA 2013
- Programma ELENA delle Province di Milano e Chieti
- Progetto Global Service della Provincia di Modena

Tavola 9 Procedura ordinarie di scelta del contraente nel nuovo codice appalti

In via ordinaria le stazioni appaltanti scelgono il contraente facendo ricorso a:			
- procedure aperte;			
- procedure ristrette previa pubblicazione di un bando o avviso di gara.			
PROCEDURA	D.lgs 50/2016	Vantaggi:	Svantaggi:
APERTA	- Art. 60: ogni operatore economico interessato può presentare un'offerta entro la data fissata dal bando - la verifica dei requisiti contestuale alla apertura delle offerte	- altamente competitiva a causa del numero illimitato di offerenti, - tutta la documentazione degli offerenti viene ricevuta nello stesso momento per la valutazione, ossia risparmio di tempo, - i criteri sia di selezione che di aggiudicazione sono indicati in via anticipata nel bando di gara, - rapidità della procedura;	- il processo può sembrare lungo in quanto tutte le offerte conformi devono essere esaminate dall'amministrazione aggiudicatrice. Ciò può ritardare la procedura di aggiudicazione. - richiede all'AA e agli offerenti molte risorse.



		<ul style="list-style-type: none"> - i reclami che richiedono misure correttive sono meno probabili, poiché le azioni e le decisioni dell'AA riguardano soltanto una procedura comprendente un "unico processo", - più facile difendere la decisione, poiché ci si concentra immediatamente sull'aggiudicazione 	
RISTRETTA	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 61: possono presentare un'offerta solo gli operatori economici che invitati dall'Amministrazione e in dopo una fase di preselezione 	<ul style="list-style-type: none"> - numero limitato di offerte da valutare e conseguentemente un minor dispendio di risorse da parte del commissione di valutazione/dell'AA, - possibilità di limitare la partecipazione solo agli operatori sul mercato con un elevato livello di specializzazione (nel caso di appalti complessi nei quali la preparazione dell'offerta comporti costi significativi, limitare il numero di offerenti mediante preselezione può rendere l'offerta più attraente, poiché la probabilità di aggiudicarsi l'offerta è maggiore per gli offerenti preselezionati rispetto a quanto accade in una procedura aperta). 	<ul style="list-style-type: none"> - minor concorrenza a causa del limitato numero di offerenti, - maggiori probabilità di ricorsi che richiedano misure correttive, poiché le azioni e le decisioni dell'AA riguardano una procedura composta da due processi, - requisiti più elevati e complicati per quanto concerne la trasparenza.
<p>Oltre alle procedure ordinarie è possibile ricorrere a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - partenariato per l'innovazione: in presenza dei requisiti previsti dall'art. 65; - dialogo competitivo: in presenza dei requisiti previsti dall'art. 59, comma 2; - procedura competitiva con negoziazione: in presenza dei requisiti previsti dall'art. 59, comma 2; - procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara: in presenza dei requisiti previsti dall'art. 63. 			
<p>Adattato da <i>APPALTI PUBBLICI ORIENTAMENTI PER I FUNZIONARI</i>, servizi della Commissione Europea di concerto con la Banca europea per gli investimenti, 2015</p>			

La forma contrattuale è FTT con risparmio condiviso (Shared saving): con questa tipologia contrattuale il Comune ha da subito una riduzione anche se contenuta dei costi energetici e di gestione e la garanzia di un tetto massimo, stabilito contrattualmente, di spesa per combustibile, mentre la Esco si assume il rischio del recupero dell'investimento legato agli obiettivi di risparmio pattuiti: è nell'interesse della Esco assicurare che gli interventi di efficientamento siano raggiunti per recuperare il capitale investito e garantire gli utili di gestione del servizio. Anche la Pubblica Amministrazione è incentivata ridurre gli sprechi



perché ha benefici economici indotti nel caso di condivisione degli extrasaving e dopo la scadenza contrattuale. Per contro la condivisione del risparmio implica tempi di ritorno degli investimenti più lunghi.

Tavola 10 Procedure semplificate sottosoglia di scelta del contraente nel nuovo codice appalti

Le stazioni appaltanti possono ricorrere alle procedure ordinarie anche per i contratti sottosoglia qualora le esigenze di mercato suggeriscano di assicurare il massimo confronto concorrenziale	
Soglia di rilevanza comunitaria per i contratti di concessione € 5.225.000,00 (concessioni di lavori, forniture e servizi)	
CONTRATTI DI LAVORI	CONTRATTI DI FORNITURE E SERVIZI
€ 0 ≤ affidamenti < € 40.000,00	€ 0 ≤ affidamenti < € 40.000,00
affidamento diretto adeguatamente motivato o in economia Art. 36, co. 2, lett. a), D.lgs. 50/2016	affidamento diretto adeguatamente motivato Art. 36, co. 2, lett. a), D.lgs. 50/2016
€ 40.000,00 ≤ affidamenti < € 150.000,00	€ 40.000,00 ≤ affidamenti < Soglie di rilevanza comunitaria
procedura negoziata consultando almeno 5 operatori Art. 36, co. 2, lett. b), D.lgs. 50/2016	procedura negoziata consultando almeno 5 operatori Art. 36, co. 2, lett. b), D.lgs. 50/2016
€ 150.000,00 ≤ affidamenti < € 1 mln	
procedura negoziata consultando almeno 10 operatori Art. 36, co. 2, lett. c), D.lgs. 50/2016 (per importi superiori a 500.000 € le stazioni appaltanti motivano il mancato ricorso a procedure ordinarie) Linee guida Anac contratti sottosoglia	
€ 1 mln ≤ affidamenti < Soglie di rilevanza comunitaria	
Mediante procedure ordinarie aperta o ristretta	

In linea di principio un EPC dovrebbe essere “cucito addosso alle esigenze del cliente” per cui non è facile standardizzare le tipologie di affidamento o lanciare gare con bundling di progetti, che se da un lato consentono di rendere più appetibili per il mercato interventi di efficienza energetica anche di taglio medio/piccolo e supportare le municipalità nella gestione di procedimenti complessi, dall’altro implicano un notevole sforzo nella definizione di un capitolato che possa soddisfare esigenze e aspettative diverse. Va però anche sottolineato che dal processo di “taratura” che porta alla definizione degli obiettivi specifici nel caso di centralizzazione delle committenze e aggregazione degli interventi, le ricadute positive sul territorio risultano amplificate, in termini di attrazioni di investimenti, diffusione di conoscenze e ricadute positive sull’ambiente, minor dipendenza e maggiore sicurezza energetica.

Tavola 11 Tempi gara edifici 2020TOGETHER

Step	Descrizione	Struttura responsabile	Mesi (o giorni)	Punti critici	Punti di forza
1	Attività di informazione rivolta ai comuni dell'area metropolitana di Torino che avevano già aderito al Patto dei sindaci	Città metropolitana di Torino	3 mesi	Sono necessari più incontri per spiegare il progetto e concordare i termini di accordo.	Si riscontra un generale interesse all'iniziativa.
2	Fase di pre-adesione /manifestazione di interesse/ segnalazione gli edifici pubblici su cui intervenire	ENVI PARK	1 mese	Non sempre i dati forniti sono corretti ed esaustivi.	
3	Per edifici segnalati è stata effettuata prima analisi di coerenza rispetto agli scopi del bando e del progetto cui è seguito uno screening tecnico per selezionare gli edifici più idonei	ENVI PARK	1 mese		
4	Le Amministrazioni comunali hanno stipulato una convenzione con Città Metropolitana di Torino (che su delega dei Comuni assume il ruolo di SUA e attività di coordinamento)	Città metropolitana di Torino	2/3 mesi	Alcune convenzioni sono state riviste successivamente alla loro approvazione perché si è convenuto di cambiare l'elenco degli edifici inseriti.	La convenzione è un accordo vincolante che ripartisce le responsabilità sul buon esito del progetto anche sul comune.
5	Audit sugli edifici al fine di definire i target di efficientamento, valore, modalità e durata della concessione	ENVI PARK	5 mesi	Il dettaglio di audit è molto puntuale e necessita di più sopralluoghi e confronti con l'amministrazione.	Le analisi consentono di tarate al meglio le prestazioni richieste nel bando di gara e ipotizzare gli interventi da realizzare.
6	Attività di informazione con le Esco e le associazioni di categoria presenti sul territorio e gli istituti finanziari	Città metropolitana di Torino	1 settimana		Utile confronto per condividere aspettative e punti di vista degli operatori del mercato.
7	Redazione dei documenti di gara	Città metropolitana di Torino	5 mesi	Documentazione complessa e articolata. La fattispecie procedurale non è standard ed è stata progettata ex novo per molti aspetti. Revisioni normative hanno portato alla revisione dei documenti durante la loro redazione.	La documentazione ha fornito indicazioni puntuali per la formulazione dell'offerta e per il monitoraggio delle prestazioni di gara, lasciando il minor margine di aleatorietà possibile.
8	Presenza d'atto finale da parte dei Comuni	Città metropolitana di Torino	2 settimane		
9	Lancio del bando	Città metropolitana di Torino	2 settimane		
10	Gestione f.a.q. e	Città	3 mesi	Alcune sviste materiali	Alto interesse sui

Step	Descrizione	Struttura responsabile	Mesi (o giorni)	Punti critici	Punti di forza
	organizzazione sopralluoghi da parte dei comuni coordinati da Città Metropolitana di Torino (anche con supporto logistico)	metropolitana di Torino		sui documenti di gara o dubbi interpretativi su quanto disciplinato. Elevato numero di concorrenti a fronte del numero delle offerte consegnate. Requisiti di partecipazione molto selettivi	possibili concorrenti. Standard prestazionali elevati in relazione a quanto richiesto "normalmente" sul mercato. Risposte celeri ai quesiti pervenuti e assenza di contenzioso con le ditte.
11	Chiusura del bando e nomina della commissione di gara	Città metropolitana di Torino	2 mesi		La commissione di valutazione è stata composta da un membro della Stazione appaltante, un rappresentante dei Comuni e un docente Universitario del Politecnico. I membri sono altamente qualificati con competenze tra loro complementari (giuridico, amministrativo e tecnico).
12	Valutazione e esito di gara	Città metropolitana di Torino	3 mesi	Un mese è stato dedicato alla valutazione tecnica ed economica delle offerte, mentre altri 2 mesi sono stati impiegati per la puntuale verifica dei requisiti.	
13	L'aggiudicatario sottoscrive con Città Metropolitana di Torino un Contratto Quadro e successivamente un Contratto Attuativo EPC con ciascun comune	Città metropolitana di Torino e Comuni	2/3 mesi		

6.6.1 Oggetto della concessione

Procedura aperta per la selezione di una ESCO ai fini della concessione mista di beni e servizi per la riqualificazione energetica e la gestione energetica di 18 edifici pubblici di 5 Comuni della Città Metropolitana di Torino (Bruino, None, Orbassano, Volvera, Piossasco) da realizzarsi in un unico lotto.



6.6.2 Descrizione dei termini della concessione

Affidamento in concessione, tramite stipula di contratti EPC a garanzia di risultato,

- della progettazione (preliminare, definitiva e esecutiva) di interventi di riqualificazione energetica dei sistemi edifici/impianto,
- realizzazione delle opere di riqualificazione eventualmente accompagnate dalla realizzazione di impianti di alimentati da fonti rinnovabili,
- gestione e manutenzione ordinaria e straordinaria degli interventi di riqualificazione energetica, conduzione ed esercizio degli impianti di climatizzazione invernale e di produzione di acqua calda sanitaria,
- fornitura dei vettori energetici di energia termica necessari per la climatizzazione invernale e la produzione di ACS per tutti gli impianti degli edifici compresi nell'ambito della procedura.

Ulteriori oneri al carico del concessionario:

- copertura dei costi di Direzione Lavori(Direttore dei lavori indicato dal Comune concedente e Ufficio Direzione lavori) relativamente alla realizzazione e manutenzione dei servizi oggetto dell'affidamento
- funzione di Terzo Responsabile dell'esercizio e manutenzione dell'impianto termico ai sensi dell'art. 31, commi 1 e 2 della Legge 10/91(commo 38 dell'Allegato A del D.Lgs. 192/05)

La copertura finanziaria è a totale carico della ESCO.

6.6.3 Baseline globali (consumi termici, elettrici e costi di manutenzione e gestione)

I costi attuali energetici ammontano a € 406.817 annui, quelli di gestione e manutenzione a € 29.220 per un totale di € 436.037 annui e una baseline relativa all'intera durata contrattuale della fase di esercizio pari a € 5.232.442. L'importo minimo degli interventi di riqualificazione energetica (lavori) necessari a ottenere una riduzione minima complessiva del 3 % della baseline relativa all'intera durata contrattuale della fase di esercizio è stimato in € 1.791.284



oltre IVA (con un range per singolo comune che va da € 917.415,61 a € 22.134,31). La percentuale minima di risparmio garantito rappresenta lo sgravio di bilancio espresso in percentuale rispetto alla stima della baseline dei costi di approvvigionamento energetico, manutenzione e gestione che i Comuni dovrebbero sostenere per l'intera durata della fase di esercizio in assenza dei lavori di riqualificazione. La stessa è modulata con percentuali che vanno dall'1% all'8% per i singoli Comuni, ed è ottenuta garantendo un risparmio minimo messo a base di gara relativo ai consumi di combustibile (con un range per singolo Comune che va dal 40% al 13%) e alla quota di manutenzione e gestione (con un range per singolo Comune che va dall'8% all'1%).

6.6.4 Requisiti di partecipazione

Sono ammessi a partecipare alla gara i soggetti che attestino i seguenti requisiti.

Requisiti di carattere generale:

- insussistenza cause di esclusione di cui all'art. 38 comma 1 D.Lgs. n. 163/2006;
- iscrizione presso il Registro Imprese della C.C.I.A.A o altro registro ufficiale per concorrenti stabiliti in altri Stati UE;
- essere ESCo (Energy Service Company) accreditate presso l'Autorità per l'energia elettrica e il gas ovvero essere Società di Servizi Energetici ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. i) del D.Lgs. n. 115/2008

Requisiti di capacità economico-finanziaria:

- possedere un capitale sociale interamente versato e risultante non inferiore ad Euro 100.000,00
- possedere un fatturato per servizi energetici o di efficientamento energetico, espletati nei tre anni precedenti, per un importo complessivo almeno pari a Euro 2 milioni IVA esclusa.
- avere disponibilità di risorse finanziarie proprie o linee di credito in misura proporzionale agli interventi da realizzare, da certificarsi tramite dichiarazioni rilasciate da almeno due istituti bancari o intermediari autorizzati ai sensi del D.Lgs. n. 385/1993,



attestanti le capacità finanziarie ed economiche dell'impresa concorrente per poter realizzare gli interventi oggetto del presente affidamento.

Requisiti di capacità tecnica e organizzativa:

- aver eseguito con buon esito, nei 3 anni precedenti almeno due incarichi per contratti EPC oppure almeno due incarichi per contratti di Servizio Energia per un importo complessivo di euro 1.000.000 Iva esclusa
- essere in possesso dei requisiti prescritti per l'assunzione della qualifica di "terzo responsabile dell'esercizio e della manutenzione dell'impianto termico"
- avere un ufficio operativo stabile e permanente per la durata del contratto sul territorio della Provincia di Torino
- possedere certificazione di conformità alla norma ISO 9001:2008 nel campo dei servizi energetici o progettazione/costruzione di edifici/impianti;
- possedere e comprovare i requisiti descritti dalla norma UNI CEI 11352 per progettare, eseguire, gestire e monitorare gli interventi di miglioramento dell'efficienza energetica
- disporre di competenze ed esperienze progettuali nella progettazione di interventi di riqualificazione energetica edile e impiantistica, nonché nel campo della progettazione di sistemi finalizzati all'utilizzazione delle fonti di energia rinnovabile e per una migliore efficienza energetica
- essere in possesso di idonea qualificazione per l'esecuzione di lavori per categorie e classifiche in relazione alla tipologia e all'importo degli interventi di riqualificazione energetica cui l'aggiudicatario dovrà procedere.

6.6.5 La documentazione di gara

La documentazione di gara è costituita da:

1. Bando di Gara,



2. Disciplinare di Gara e relativi allegati¹²
3. Modelli di dichiarazioni sostitutive per partecipare alla procedura
4. Schema di Contratto quadro tra la stazione appaltante (Città Metropolitana) e il concessionario,
5. Schema di Contratto Attuativo EPC tra concessionario e ciascuno dei comuni coinvolti
6. Schema di Capitolato di Gestione (livelli minimi di servizio)
7. PMVP (Piano di monitoraggio e verifica delle prestazioni)

La gara prevede la stipula di un Contratto quadro di prestazione tra Città Metropolitana di Torino e la ESCo aggiudicataria, e successivamente un Contratto attuativo di prestazione tra la ESCo e ogni singolo Comune.

Da un punto di vista gerarchico tra i vari documenti in sede di gara il disciplinare prevale su eventuali articoli contrastanti contenuti negli altri elaborati. Nel rapporto post gara prevale il Contratto Attuativo EPC.

Dopo l'aggiudicazione definitiva si ha la sottoscrizione del **Contratto quadro** tra la stazione appaltante (Città Metropolitana) e il concessionario, con cui si formalizza l'atto di concessione e con cui il concessionario si impegna a stipulare in esecuzione del contratto quadro entro 60 giorni i contratti attuativi EPC con ogni singolo Comune. Con la stipula del Contratto Quadro il Concessionario si impegna, in particolare, al rispetto dei livelli di investimento, di sgravio di bilancio in favore del Comune, dei risultati garantiti in termine di riduzione dei consumi energetici e di efficienza termica, nonché al puntuale svolgimento degli interventi proposti in sede di offerta.

¹² Allegato A (schede di sintesi audit di ciascun edificio); Allegato B (determinazione baseline e risparmio minimo a base di gara per ciascun comune e complessiva); Allegato C



L'eventuale inadempimento a stipulare entro 60 giorni i contratti attuativi da parte del Concessionario costituisce causa di escussione della garanzia di cui all'articolo 75 del D.Lgs. n.163/2006.

Inoltre se l'inadempimento è imputabile al Concessionario, costituisce grave inosservanza alle prescrizioni del Contratto Quadro e legittima il Concedente a chiedere la risoluzione del contratto e a revocare la concessione, ponendo a carico della ESCo la responsabilità per gli eventuali danni ai Comuni concedenti.

La revoca o la decadenza di uno o più contratti attuativi non comporta l'automatica revoca o risoluzione del Contratto Quadro; la Città Metropolitana di Torino, tuttavia, si riserva la facoltà di valutare se procedere alla risoluzione o alla revoca tenuto conto degli interessi pubblici coinvolti, della gravità dell'inadempimento e/o degli altri presupposti che hanno causato la risoluzione, la revoca o la decadenza.

Il Contratto attuativo per ogni Comune ha ad oggetto l'esecuzione da parte del Concessionario delle seguenti attività:

- la redazione dei documenti definitivi ed esecutivi di progettazione in relazione alle opere, interventi e lavori offerti e proposti dal Concessionario nella gara aggiudicata e condotta dalla Città Metropolitana di Torino;
- l'esecuzione dei predetti lavori, opere ed interventi in conformità ai documenti di progettazione, nonché la fornitura dei materiali e delle apparecchiature necessari;
- l'erogazione dei servizi, compresa la Fornitura del Vettore.

Con la stipula, inoltre, il Concessionario si impegna a rispettare gli impegni assunti nell'offerta economica presentata in sede di gara e in particolare:

1. valore dell'Investimento in opere di riqualificazione energetica al netto di I.V.A.
2. Canone Annuo Richiesto al netto di I.V.A
3. Risparmio Energetico Annuo Garantito riconosciuto al Comune in termini di riduzione di consumo di combustibile rispetto alla Baseline termica storica di gara
4. quota canone annua relativa alla manutenzione



5. quota canone annua relativa agli investimenti

Il risparmio garantito per ciascun Comune formulato in gara nell'offerta tecnica dall'impresa concorrente, sarà oggetto di verifica e monitoraggio secondo il **Piano di Monitoraggio e Verifica delle Prestazioni** e secondo le disposizioni del Contratto Attuativo EPC con conseguente adeguamento del corrispettivo relativo alla remunerazione della quota del canone relativa ai consumi di combustibile da versare alla Concessionaria.

Scopo del **Capitolato di Gestione** è definire i livelli minimi di servizio richiesti al Concessionario per l'intera durata del contratto per conseguire e mantenere gli obiettivi fissati in gara.

E in particolare esplicita gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria e le attività di gestione del servizio.

Scopo del **Piano di monitoraggio e verifica delle prestazioni (PMVP)** è quello di avere un feedback e riscontro obbiettivo sui risultati ottenuti e intende verificare il raggiungimento delle percentuali di risparmio dichiarato dalla concessionaria in fase di gara attraverso la misura del consumo di combustibile dei contatori fiscali a seguito degli interventi.

E in particolare:

- verificare il rispetto della performance con gli impegni contrattuali
- verificare il corretto funzionamento del sistema edificio/impianto a seguito degli interventi di riqualificazione energetica offerti dalla ESCO in fase di gara e successivamente realizzati;
- raccogliere i dati di consumo dell'edificio e creare degli storici utili alla definizione di benchmark
- rappresentare un esempio per iniziative di comunicazione finalizzate alla diffusione delle migliori pratiche e dimostrare l'efficacia degli EPC nelle PA

Il PMVP è stato redatto prendendo come riferimento le migliori best practices; in particolare, per la determinazione dei risparmi energetici ed economici, è stato preso come riferimento



l'International Performance Measurement and Verification Protocol, IPMVP Volume 1, EVO 10000 – 1: 2012, e il IPMVP core concepts, EVO 10000 – 1:2014.

Per determinare il valore dei risparmi energetici si è fatto riferimento al principale standard riconosciuto a livello internazionale l'IPMVP pubblicato da EVO (Efficiency Valuation Organization).

In particolare, il PMVP fa riferimento ai consumi dell'intero edificio così come previsto dall'OPTION C dell'IPMVP Volume 1, EVO 10000 – 1 2012.

I confini dei sistemi di misura per determinare i risparmi energetici sono le forniture di combustibile suddivise per ogni edificio e che fanno riferimento ai relativi contatori fiscali.

Per ogni singolo comune, il confini del sistema di misura sarà dato dal quantitativo di combustibile misurato dall'insieme dei contatori fiscali elencati nel PMVP e facenti riferimento al comune stesso.

Il PMVP definisce:

- **BASELINE, PERIODO, ENERGIA E CONDIZIONI DI UTILIZZO**
- **PERIODO DI MONITORAGGIO:** la durata temporale complessiva del PMVP è di 12 anni e sino alla restituzione della gestione degli edifici ed impianti al Comune proprietario.
- Il periodo complessivo di monitoraggio si suddivide in 12 periodi di durata temporale 12 mesi comprendenti al loro interno stagioni termiche invernali complete.
- **ADEGUAMENTO E NORMALIZZAZIONE DELLE MISURE:** per rendere confrontabile il valore di consumo massimo previsto in contratto con quello derivante dalle letture dei contatori fiscali di ogni anno, questo dovrà essere adeguato sulla base di volumi aggiuntivi riscaldati rispetto a quelli della baseline maggiori orari di utilizzo rispetto a quelli della baseline e normalizzato sulla base dei gradi giorno reali relativi al periodo di riferimento dei consumi misurati. Il dato di consumo misurato, invece, potrà essere adeguato nel caso di cambio del vettore energetico.



Per la determinazione della componente energetica del canone i consumi annuali di combustibile oltre che normalizzati sono monetizzati sui prezzi di riferimento dell'energia escludendo in questo modo gli effetti sul risparmio dovuti a aumenti o diminuzioni delle tariffe o dalla relativa tassazione.

E' prevista la nomina di una **Commissione Paritetica**, composta da tre membri, con l'incarico di verificare che gli interventi di efficienza energetica effettuati raggiungano i livelli prestazionali del sistema edificio-impianto in linea con i risparmi energetici garantiti in sede di gara assunti contrattualmente e previsti dal progetto.

Il primo membro sarà individuato dalla Pubblica Amministrazione proprietaria degli immobili tra il suo personale interno; tale esperto dovrà essere al contempo anche il responsabile procedimento. Il secondo membro sarà nominato dalla concessionaria.

Il terzo membro verrà individuato dalla Città Metropolitana attraverso selezione ad evidenza pubblica, la sua remunerazione è a carico del Concessionario e Città Metropolitana si occuperà di remunerare direttamente il soggetto terzo. Questi assumerà il ruolo di Presidente della Commissione.

Sono definite inoltre le modalità e responsabilità delle attività di verifica e analisi.

6.6.6 Ammontare della Gara e Calcolo dei risparmi attesi

L'importo totale dell'affidamento è quantificato in euro **5.444.386** IVA esclusa, così determinato:

canone annuo massimo oltre il primo relativo alla durata del contratto (12 anni) + canone anno 1

Il risparmio minimo garantito globale messo a base di gara è pari al 3 % della baseline relativa all'intera durata contrattuale, ed è dato dal rapporto % tra i costi della baseline totale (calcolata sulla media delle ultime 3 annualità per l'acquisto del vettore energetico e i costi di O&M per tutta la durata della Fase II) e il valore massimo del canone complessivo (per tutta la durata della Fase II).



La percentuale minima di risparmio garantito rappresenta lo sgravio di bilancio espresso in percentuale rispetto alla stima della baseline dei costi di approvvigionamento energetico e manutenzione e gestione che i Comuni dovrebbero sostenere per l'intera durata della fase di esercizio in assenza dei lavori di riqualificazione.

La stessa è modulata con percentuali che vanno dall'1% all'8% per i singoli Comuni, ed è ottenuta garantendo un risparmio minimo messo a base di gara relativo ai consumi di combustibile (con un range per singolo Comune che va dal 40% al 13%) e alla quota di manutenzione e gestione (con un range per singolo Comune che va dall'8% all'1%).

L'aggiudicatario infatti dovrà garantire contrattualmente all'Amministrazione una percentuale di risparmio annuo calcolato in rapporto alla "spesa storica" e costante per tutta durata del contratto.

Le singole percentuali di rilancio da parte dell'aggiudicatario sono relative a:

- percentuale di risparmio dovuto alla riduzione della **fornitura di vettori energetici** misurato e verificato in **m³** di combustibile da cui deriva un risparmio valutato in euro;
- percentuale di risparmio dovuto all'ottimizzazione di **O&M** e conduzione ed esercizio degli impianti, valutato in euro;
- percentuale di **investimenti** per la realizzazione di interventi di riqualificazione ed efficientamento energetico degli edifici, valutato in euro.

L'Amministrazione, da parte sua, si impegna a corrispondere all'aggiudicatario ogni eventuale **costo ulteriore** relativo alla fornitura di vettori energetici dovuto **a consumi derivanti da eventi eccezionali o da obblighi di legge entrati in vigore durante il periodo di durata del contratto.**

In ogni caso, il pagamento al concessionario delle quote di ammortamento avverrà condizionatamente e proporzionalmente al verificarsi del risparmio per il Comune previsto in sede di progetto-offerta.

A consuntivo di ogni anno di gestione, le parti contraenti procederanno congiuntamente ad una **verifica del risparmio energetico ed economico** effettivamente conseguito calcolato



secondo la metodologia prevista all'interno del **Piano di Monitoraggio e Verifica delle Prestazioni (PMVP)** e consolidato all'interno di un Verbale, controfirmato dalle parti.

Nel caso in cui:

- (a) il Risparmio Energetico Effettivamente raggiunto sia minore del Risparmio Energetico Garantito, al Concessionario verrà riconosciuto il canone contrattualmente indicato restando a carico del Concessionario, i maggior costi dovuti per il maggior consumo di combustibile rispetto agli obiettivi di riduzione e risparmio fissati in contratto e non raggiunti;
- (b) il Risparmio Energetico Effettivamente raggiunto è pari al Risparmio Energetico Garantito, il Concedente sarà tenuto a versare al Concessionario il Canone Annuo stabilito in conformità con le previsioni contrattuali;
- (c) il Risparmio Energetico Effettivo sia maggiore del Risparmio Energetico Garantito, i maggiori benefici da extraperformance connessi al maggior risparmio energetico conseguito saranno ripartiti nella misura del 70% in favore del Concessionario e 30% in favore del Comune Concedente.

6.6.7 L'offerta tecnica

I contenuti dell'offerta sono specificati nel disciplinare di gara, anche limitando il numero massimo di pagine degli elaborati, al fine di agevolare il confronto in fase di valutazione.

L'offerta tecnica deve prevedere a pena l'esclusione un progetto preliminare (di cui all'art. 17 D.P.R. n. 207/2010) relativo agli interventi proposti per raggiungere l'obiettivo di risparmio energetico pari o superiore alla base di gara.

Il progetto dovrà essere organizzato con fascicoli dedicati, e dovrà contenere:

- una relazione tecnica/illustrativa per ciascun Edificio, composta da max 2 fogli (4 pagine A4, carattere corpo 10) per edificio, in cui vengano descritti con dettaglio sufficiente tutti gli interventi proposti per ciascun edificio oggetto di intervento, fermo restando che i Lavori e le manutenzioni dovranno essere programmati ed eseguiti in modo tale da non



compromettere la normale operatività e funzionalità degli edifici. Si richiede che in testa a tale documento venga riportata una tabella di riepilogo edificio/interventi;

- fascicolo con schematizzazione grafica degli interventi proposti per ciascun edificio comunale oggetto di intervento, composto da max 3 fogli A3 per ciascun edificio;
- una relazione sintetica, composta da max 2 fogli (4 pagine A4, carattere corpo 10), concernente l'individuazione, l'analisi e la valutazione dei rischi in riferimento all'area ed all'organizzazione dello specifico cantiere, nonché alle lavorazioni interferenti in relazione ai Lavori sulla base di quanto previsto dalla normativa applicabile in materia e la stima sommaria dei costi per la sicurezza;
- una relazione energetica relativa alla quantificazione e giustificazione del risparmio energetico offerto, composta da max 3 fogli (6 pagine A4, carattere corpo 10) per edificio, articolata obbligatoriamente come segue:
 - A. Interventi sugli involucri edilizi (isolamenti, interventi sui serramenti, opere murarie, ecc)
 - B. Interventi di modifica/sostituzione/razionalizzazione impiantistica sul versante termico ed elettromeccanico (inclusi isolamenti di tubature e sistemi di ventilazione meccanica controllata)
 - C. Interventi di installazione/razionalizzazione di BEMS (Building Energy Management Systems) e di tele controllo
 - D. Caratteristiche dei componenti tecnologici: qualità, prestazioni, ciclo di vita e sostituibilità delle parti
 - E. Sintesi dei calcoli a dimostrazione del risultato di risparmio energetico offerto, senza riferimenti all'offerta economica
- una relazione descrittiva generale sulle modalità di gestione e manutenzione impiantistica proposte composta da max 4 fogli (8 pagine A4, carattere corpo 10);



- un cronoprogramma complessivo degli interventi ed opere di riqualificazione energetica, con indicazione della Data Garantita di Completamento dei Lavori;
- la certificazione UNI CEI 11352 "Gestione dell'Energia – Società che forniscono servizi energetici";
- Infine era richiesta la compilazione di una serie di fogli di calcolo excel che costituivano la vera e propria modulistica per l'offerta tecnica, riportante i numeri di sintesi oggetto poi di valutazione.

6.6.8 L'offerta economica

L'offerta economica deve contenere a pena l'esclusione:

- Il Piano Economico e Finanziario, asseverato da parte di un professionista abilitato iscritto all'apposito albo, che deve contenere dati coerenti con i valori inseriti nell'offerta economica di cui ai punti successivi, nonché riportare, oltre che i valori relativi al complessivo dell'offerta presentata, anche il dettaglio relativo ai singoli comuni oggetto della procedura;
- Il quadro economico di sintesi dei lavori offerti con suddivisione per categoria e classi necessari e corrispondenti ai requisiti di capacità tecnica dei professionisti e del concessionario;
- Infine era richiesta la compilazione di una serie di fogli di calcolo excel che costituivano la vera e propria modulistica per l'offerta economica, riportante i numeri di sintesi oggetto poi di valutazione.

Gli elementi dell'offerta economica sono riassunti per ogni Comune nella seguente tabella:

Tavola 12 Impegni assunti in sede di offerta

	Impegni assunti	Valore	Unità di misura
1	Valore dell'Investimento in opere di riqualificazione energetica al netto dell'IVA		€
2	Canone Annuo richiesto al netto dell'IVA		€
3	Risparmio Energetico Annuo Garantito riconosciuto al Comune in termini di riduzione di consumo di combustibile rispetto alla Baseline termica storica di gara		%



	Impegni assunti	Valore	Unità di misura
4	Quota canone annua relativa alla manutenzione		€
5	Quota canone annua relativa		€

6.6.9 Criteri di Aggiudicazione

L'aggiudicazione avviene secondo quanto previsto dall'art. 15 del D.Lgs. n. 115/2008, sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (art. 83 del D.Lgs. n. 163/2006 e art. 120 del D.P.R. n. 207/2010).

L'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa verrà effettuata con il metodo aggregativo-compensatore attraverso l'utilizzo della seguente formula:

$$P_x = \sum_{i=1}^6 A_i + \sum_{i=1}^2 B_i$$

In cui:

P_x = Punteggio assegnato all'offerta del Concorrente "X"

∑A_i = Sommatoria dei punteggi attribuiti all'offerta tecnica

∑B_i = Sommatoria dei punteggi attribuiti all'offerta economica

La ripartizione dei punteggi tra offerta tecnica ed economica è la seguente:

A) – **Offerta tecnica 60/100**

B) – **Offerta economica 40/100**

Tavola 13 Criteri di aggiudicazione

A) Criterio	Peso
Risparmio energetico offerto	22
Valutazione sulla base della vita utile degli interventi proposti	20
Essere certificati ai sensi della Direttiva UNI CEI 11352	2
Qualità del Piano di Gestione e Manutenzione del sistema edificio/impianto comprensivo di Piano di formazione e condotta per gli utenti.	2
Ulteriore riduzione dell'emissione di CO ₂ , a seguito di impiego di fonti rinnovabili di energia e/o utilizzo di altri combustibili	8
Coerenza e completezza delle informazioni progettuali fornite in relazione agli obiettivi di risparmio energetico	6
B) Criterio	
Valore complessivo dell'investimento offerto per la riqualificazione energetica degli edifici	20
Valore di Risparmio di Bilancio per i Comuni per il Periodo di Concessione	20



L'offerta tecnica è stata valutata cercando di limitare al massimo la discrezionalità nell'attribuzione dei punteggi da parte della Commissione di valutazione. Cinquanta dei sessanta punti previsti per la qualità tecnica dell'offerta sono stati concentrati in tre criteri: il risparmio energetico offerto, la durata teorica degli investimenti e la riduzione di CO₂ per effetto dell'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili. Tutti e tre i criteri trovano riscontro nei numeri che l'operatore ha dovuto completare nei formulari predisposti per consegnare l'offerta. Il punteggio viene assegnato in funzione del rapporto tra l'offerta iesima e l'offerta migliore:

$$P_x = \frac{Q_x}{Q_{\max}} \times P_{\max}$$

Dove:

P_x è il punteggio da attribuire all'offerta x

Q_x è la quantità o valore offerto dal concorrente x

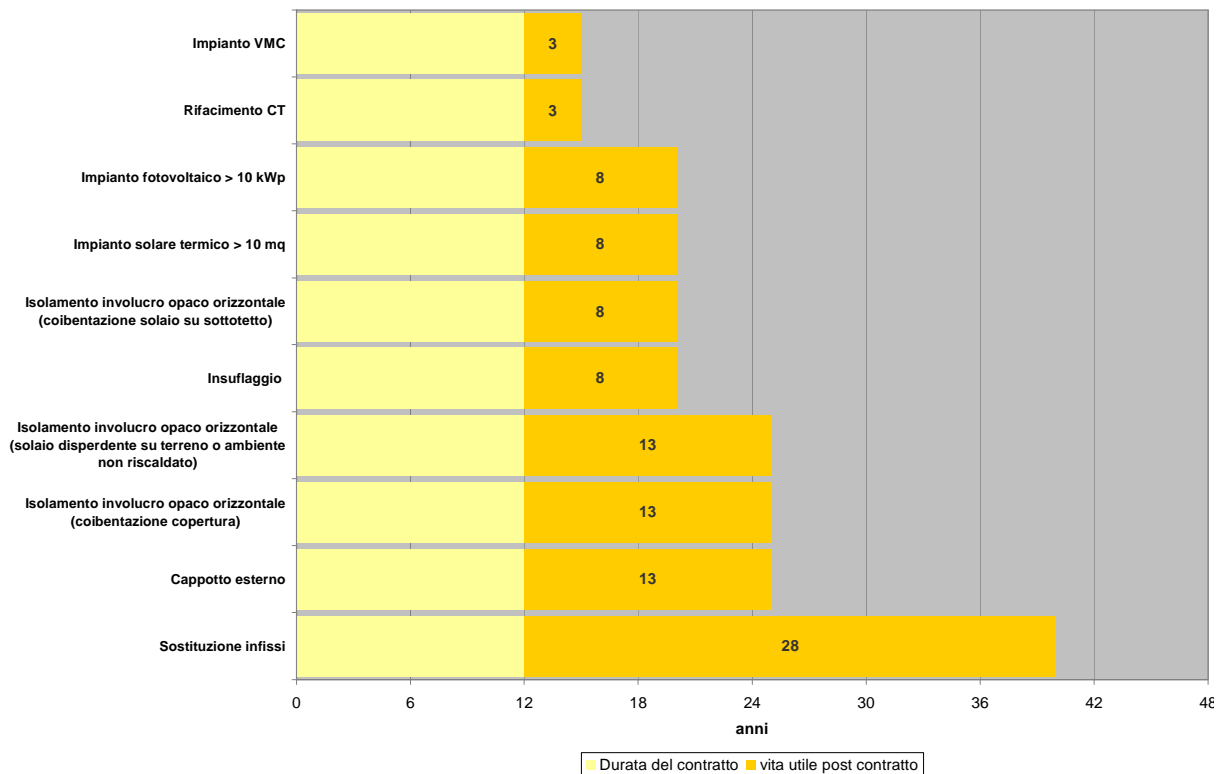
Q_{max} è la quantità o il valore massimo offerto tra i concorrenti

P_{max} è il punteggio massimo attribuibile al criterio

In considerazione del fatto che tutti gli impianti termici degli edifici coinvolti nella gara erano alimentati a metano, il risparmio energetico offerto è stato calcolato in termini di metri cubi di metano equivalenti per essere comparato rispetto alla situazione di partenza. Tale conversione è necessaria nei casi in cui l'offerente decida di optare per una soluzione tecnologica diversa dalla caldaia alimentata a metano nelle sue proposte di intervento.

Il criterio di valutazione sicuramente più innovativo è quello relativo alla durata degli investimenti. L'elaborazione di tale criterio discende dalla necessità evidenziata dai Comuni durante la predisposizione dei documenti di gara di ambire a ricevere interventi migliorativi sugli edifici che producessero vantaggi economici ed energetici anche oltre la durata della concessione. Era volontà di tutti i Comuni spingere gli operatori a offrire interventi strutturali

sull'edificio e non limitarsi solo a interventi sugli impianti. Alla luce di ciò è stato elaborato l'indicatore di vita utile teorico post contratto dei possibili interventi di riqualificazione energetica del sistema edificio-impianto, illustrati nella tabella seguente.



Per ciascun intervento proposto è stato attribuito un valore di vita utile, in relazione alla quantità offerta per lo specifico intervento e la quantità massima offribile. La formula seguente descrive il calcolo adottato:

$$VU_X = \sum VU_{POSTi} \times \frac{Q_{maxi}}{Q_{offi}}$$

Dove:

VU_X è il valore dell'offerta dell'impresa concorrente X costituita dalla somma delle vite utili oltre il termine del contratto di ogni intervento, moltiplicate rispettivamente per il rapporto tra le quantità offerte sulle quantità massime offribili



$VU_{post\ i}$ è la vita utile rimanente del singolo intervento al termine del contratto

$Q_{max\ i}$ è la quantità massima del singolo intervento

$Q_{off\ i}$ è la quantità offerta del singolo intervento.

Il valore di $Q_{max\ i}$ è stato desunto dalle audit energetiche svolte sugli edifici, da cui è stato possibile calcolare le varie superfici, volumetrie e impianti previsti. La ponderazione sul quantitativo massimo di interventi realizzabili è indispensabile per evitare di premiare eccessivamente l'introduzione di un intervento interessante (ad esempio il cambio degli infissi), ma fatto solo in modo simbolico su una porzione limitata degli edifici.

Il criterio sulla CO₂ è stato introdotto per provare a premiare anche interventi che utilizzino fonti rinnovabili di energia. Infatti, quello proposto non è il calcolo delle emissioni evitate *tout court*, ma la riduzione di emissioni legate solo all'introduzione di rinnovabili. Tale precisazione è stata fatta al fine di non valutare due volte la stessa tipologia di intervento. Il contributo alla riduzione delle emissioni derivante da interventi di efficienza energetica è, di fatto, già valorizzato nel criterio denominato "risparmio energetico offerto", mentre l'ulteriore riduzione di CO₂ ad effetto dell'introduzione dell'uso delle rinnovabili può costituire un elemento di valutazione aggiuntivo. Per calcolare tale indicatore si è chiesto agli operatori di specificare come sarebbe stato soddisfatto il consumo energetico storico tra le seguenti modalità:

- Interventi di efficienza energetica
- Fonti non rinnovabili a seguito degli interventi
- Fonti rinnovabili a seguito degli interventi.

In questo modo è stato possibile isolare il contributo di riduzione della CO₂ dalle fonti rinnovabili, applicando semplici coefficienti di conversione.

Un ulteriore criterio di valutazione tecnica degno di nota è stata la "Coerenza e completezza delle informazioni progettuali fornite in relazione agli obiettivi di risparmio energetico". Il criterio è stato introdotto per poter valutare le offerte in base alla coerenza intrinseca esistente nei vari documenti prodotti. In considerazione del fatto che l'offerta tecnica è stata presentata con formulari predisposti dalla stazione appaltante e da progetti preliminari a supporto dei i numeri



inseriti nella suddetta modulistica, oggetto di valutazione secondo algoritmi matematici, è importante che tutti i documenti di offerta fossero, tra loro coerenti e consentissero ai commissari di poter valutare l'offerta con il minor margine di dubbi interpretativi possibili. Il criterio in questione consentiva pertanto di premiare o penalizzare le offerte in questa ottica.

Per quanto riguarda i criteri per valutare l'offerta economica, si è ritenuto opportuno valutare sia l'ammontare degli investimenti complessivi, offerti in rialzo rispetto ai valori posti a base di gara, sia il risparmio economico complessivo da retrocedere ai comuni rispetto a quanto pagato in passato come bolletta energetica.

Per quanto riguarda gli investimenti, si è provveduto a definire dei prezzi unitari massimi per ciascuna categoria di intervento, oltre i quali l'operatore non potesse valorizzare i costi di riqualificazione energetica. La componente investimento del canone viene determinata come somma di lavori, oneri finanziari e spese tecniche. La valutazione dell'offerta però viene limitata all'offerta degli investimenti limitatamente alla quota lavori.

Per quanto riguarda il criterio del valore di risparmio di bilancio per i Comuni, per il periodo di concessione, esso, di fatto, è determinato dal ribasso offerto per la componente del canone relativa ai servizi di manutenzione, essendo noti gli altri elementi che determinano il canone (componente di risparmio energetico e ammontare degli investimenti).

6.6.10 Penali e clausole risolutive del contratto

FASE I. Per ogni giorno di ritardo rispetto alla scadenza della FASE I, ove ciò sia imputabile al Concessionario, verrà applicata una penale nella misura dell'1 per mille dell'investimento offerto al Comune, ai sensi dell'art. 145 del Regolamento 207/2010.

FASE II. Penali giornaliere per ogni giorno di sfioramento delle temperature (inf. a quelle da contratto) pari a 1/180 della quota del canone relativa ai consumi di combustibile con obbligo di sistema di telelettura in tempo reale delle temperature interne (da rendere disponibile a tutti i componenti della commissione paritetica di monitoraggio)



Penali connesse a inadempienze del servizio di reperibilità e pronto intervento:

- Facoltà di applicare una penale pecuniaria pari a 50 euro per ogni ora di ritardo e fino a un massimo di euro 250 euro entro le 24 ore successive alla richiesta di intervento ed euro 100 per ogni giorno successivo. Le penalità non potranno, in ogni caso, cumulativamente superare il 10% dell'importo complessivo del canone (ossia l'importo dovuto per tutta la durata del contratto), pena la risoluzione del contratto.
- Qualora dai rilevamenti all'interno degli edifici si rilevi una temperatura inferiore o superiore di un grado o più rispetto a quanto indicato dalla normativa vigente, verrà applicata una penale pecuniaria pari a 100 euro per ogni giorno in cui la temperatura è rimasta al di fuori dei valori richiesti.

6.6.11 Bonus

Per tutta la durata contrattuale il concessionario potrà richiedere (informando l'amministrazione concedente) e sfruttare a proprio beneficio e sotto la propria responsabilità:

- **Titoli di efficienza energetica**
- **Incentivi fotovoltaico** (incentivi + eventuale vendita della energia prodotta da detti impianti e non autoconsumata) per tutta la durata contrattuale
- **Eventuali incentivi Conto Termico**
- **Eventuali benefici fiscali** connessi a interventi di riqualificazione energetica



6.6.12 Aggiudicazione

In base ai risultati della gara di concessione mista di beni e servizi per la riqualificazione energetica e la gestione di 18 edifici di proprietà di 5 comuni della Città metropolitana si prevede una riduzione dei consumi energetici di oltre il 60%, investimenti da parte della ESCo vincitrice della gara, BOSCH ENERGY&SOLUTIONS, di circa 3 Milioni di Euro (IVA esclusa), una riduzione dei costi energetici e di manutenzione di oltre l'11% ed una significativa riduzione delle emissioni di CO₂.




Risultati della gara					
	Bruino	Orbassano	Piovasasco	Volvera	None
Risparmio energetico garantito	61,5 %	58 %	63 %	64 %	62 %
Risparmio economico complessivo	16 %	16 %	2 %	7 %	30 %
Risparmio energetico	615 MWh	1.200 MWh	430 MWh	740 MWh	80 MWh
Produzione da fonti rinnovabili	15 MWh	15 MWh	58 MWh	115 MWh	0 MWh
Emissioni CO ₂ evitate	124 t	241 t	87 t	150 t	16 t
Valore degli investimenti proposti (IVA esclusa)	€ 467.000	€ 836.000	€ 465.000	€ 1.150.000	€ 43.000




Gli edifici candidati e gli interventi proposti sono riportati nelle seguenti tabelle.



Scuola Primaria Marinella - Comune di Bruino		
	Anno di costruzione	1973
	Superficie utile riscaldata	674 mq
	Volume lordo riscaldato	1.934 mc
	Tipologia di interventi proposti	Sostituzione infissi: 134 mq
		Cappotto esterno: 596 mq
		Isolamento sottotetto: 241 mq
		Rifacimento centrale termica: 50kW
Impianto fotovoltaico 10,5 kWp		
Telegestione e termoregolazione		
Certificazione NZEB - Nearly Zero Emission Building		
Scuola dell'Infanzia via Volvera - Comune di Bruino		
	Anno di costruzione	1980
	Superficie utile riscaldata	1.037 mq
	Volume lordo riscaldato	3.736 mc
	Tipologia di interventi proposti	Isolamento sottotetto: 716 mq
Rifacimento centrale termica: 160 kW		
Telegestione e termoregolazione		

Scuola media Aldo Moro - Comune di Bruino		
	Anno di costruzione	Anni '60
	Superficie utile riscaldata	3.290 mq
	Volume lordo riscaldato	10.085 mc
	Tipologia di interventi proposti	Insufflaggio: 50 mc isolamento sottotetto: 798 mq rifacimento centrale termica: 280 kW telegestione e termoregolazione
Municipio - Comune di Bruino		
	Anno di costruzione	'800
	Superficie utile riscaldata	1.035 mq
	Volume lordo riscaldato	4.796 mc
	Tipologia di interventi proposti	Insufflaggio: 80 mc Isolamento sottotetto: 226 mq Rifacimento centrale termica: 160 kW Telegestione e termoregolazione
Palestra scuola media A.Moro - Comune di Bruino		
	Anno di costruzione	Anni '60
	Superficie utile riscaldata	1.007 mq
	Volume lordo riscaldato	7.825 mc
	Tipologia di interventi proposti	Cappotto esterno: 938 mq Rifacimento centrale termica: 135 kW Telegestione e termoregolazione
Scuola media Fermi - Comune di Orbassano		
	Anno di costruzione	1980
	Superficie utile riscaldata	5.604 mq
	Volume lordo riscaldato	21.452 mc
	Tipologia di interventi proposti	Insufflaggio: 267 mc Rifacimento centrale termica: 640 kW Telegestione e termoregolazione

Palestra Neghelli - Comune di Orbassano		
	Anno di costruzione	1970
	Superficie utile riscaldata	524 mq
	Volume lordo riscaldato	3.004 mc
	Tipologia di interventi proposti	Rifacimento centrale termica: 100 kW Impianto solare termico: 10 mq Telegestione e termoregolazione
Scuola Elementare Pavese + Scuola per l'Infanzia Andersen - Comune di Orbassano		
	Anno di costruzione	1980
	Superficie utile riscaldata	5.160 mq
	Volume lordo riscaldato	20.961 mc
	Tipologia di interventi proposti	Sostituzione infissi: 75 mq Cappotto esterno: 4019 mq Impianto solare termico: 10mq Telegestione e termoregolazione
Scuola elementare Rodari - Comune di Orbassano		
	Anno di costruzione	1980
	Superficie utile riscaldata	2.291 mq
	Volume lordo riscaldato	9.076 mc
	Tipologia di interventi proposti	Cappotto esterno: 1994 mq Rifacimento centrale termica: 400 kW Telegestione e termoregolazione
Scuola materna Montessori - Comune di Piovascasso		
	Anno di costruzione	2006
	Superficie utile riscaldata	1225 mq
	Volume lordo riscaldato	5680 mc
	Tipologia di interventi proposti	Cappotto esterno: 740 mq Rifacimento centrale termica: 120 kW Impianto solare termico: 10 mq Telegestione e termoregolazione

Scuola materna Andersen - Comune di Piovasasco		
	Anno di costruzione	1981
	Superficie utile riscaldata	549 mq
	Volume lordo riscaldato	2.263 mc
	Tipologia di interventi proposti	Sostituzione infissi: 83 mq
		Cappotto esterno: 335 mq
		Isolamento sottotetto: 560 mq
		Rifacimento centrale termica: 67,6 kW
		Impianto solare termico: 10 mq
Impianto fotovoltaico: 10 kWp		
Telegestione e termoregolazione		
Scuola media Cruto - Comune di Piovasasco		
	Anno di costruzione	Scuola 1976 - Palestre 1983
	Superficie utile riscaldata	3.455 mq
	Volume lordo riscaldato	15.874 mc
	Tipologia di interventi proposti	Cappotto esterno: 1225 mq
		Isolamento copertura: 1171 mq
		Rifacimento centrale termica: 640 kW
Telegestione e termoregolazione		
Scuola elementare Don Balbiano - Comune di Volvera		
	Anno di costruzione	1960-1966
	Superficie utile riscaldata	1.366 mq
	Volume lordo riscaldato	6.387 mc
	Tipologia di interventi proposti	Sostituzione infissi: 78 mq
		Cappotto esterno: 1032 mq
		Isolamento sottotetto: 629 mq
Rifacimento centrale termica: 280 kW		
Telegestione e termoregolazione		

Scuola per l'infanzia Don Milani - Comune di Volvera		
	Anno di costruzione	1972-1973
	Superficie utile riscaldata	658 mq
	Volume lordo riscaldato	3.069 mc
	Tipologia di interventi proposti	Sostituzione infissi: 102 mq
		Cappotto esterno: 582 mq
		Isolamento sottotetto: 724 mq
Impianto fotovoltaico: 10 kWp		
Telegestione e termoregolazione		
Rifacimento centrale termica: 67,6 kW		
Scuola elementare Primo Levi - Comune di Volvera		
	Anno di costruzione	1979
	Superficie utile riscaldata	1.291 mq
	Volume lordo riscaldato	5.000 mc
	Tipologia di interventi proposti	Cappotto esterno: 710 mq
		Isolamento sottotetto: 450 mq
Rifacimento centrale termica: 280 kW		
Telegestione e termoregolazione		
Istituto comprensivo scuola media Campana - Comune di Volvera		
	Anno di costruzione	1977
	Superficie utile riscaldata	3.318 mq
	Volume lordo riscaldato	14.906 mc
	Tipologia di interventi proposti	cappotto esterno: 1570
		Isolamento copertura: 425 mq
Rifacimento centrale termica: 640 kW		
Telegestione e termoregolazione		

Scuola materna Rodari - Comune di Volvera		
	Anno di costruzione	1973-1974
	Superficie utile riscaldata	1.496 mq
	Volume lordo riscaldato	6.376 mc
	Tipologia di interventi proposti	Sostituzione infissi: 122 mq
		Cappotto esterno: 625 mq
		Isolamento copertura: 772 mq
		Rifacimento centrale termica: 169 kW
Impianto solare termico: 10 mq		
Impianto fotovoltaico: 10 kWp		
Telegestione e termoregolazione		
Scuola materna Rubiano - Comune di None		
	Anno di costruzione	Anni '70-'80
	Superficie utile riscaldata	1.440 mq
	Volume lordo riscaldato	5.911 mc
	Tipologia di interventi proposti	Rifacimento centrale termica: 160 kW
		Telegestione e termoregolazione

7 Conclusioni

Un progetto con le caratteristiche di 2020Together, nel corso del suo sviluppo, deve affrontare una serie di ostacoli e superare debolezze insite in un percorso innovativo.

L'approvazione delle Convenzioni da parte dei Consigli Comunali può diventare problematica quando si verificano delle nuove elezioni durante lo svolgimento del progetto, determinando un rallentamento dei tempi di valutazione politica e di legittimazione al perseguimento delle attività.

I Comuni, inoltre, non dispongono di un'adeguata preparazione ed esperienza sulla tipologia di contratti di rendimento energetico con finanziamento tramite terzi. Questa debolezza viene ulteriormente acuita nei Comuni di medio-piccole dimensioni, che rappresentano il target principale del progetto e necessitano maggiormente di un supporto tecnico-giuridico sovra-



comunale. La mancanza di esperienza nelle Amministrazioni Locali si traduce inevitabilmente in un allungamento dei tempi del processo per colmare le lacune conoscitive e per fornire un'assistenza ancora più puntuale ai tecnici comunali coinvolti.

L'assenza di competenze interne negli enti locali viene sanata attraverso la costituzione di una centrale unica di committenza. Tuttavia, se da un lato essa costituisce un innegabile vantaggio per le maggiori competenze tecniche ed amministrative che si possono mettere in campo, dall'altro può rappresentare un vincolo da cui derivano rallentamenti dei tempi di attuazione, per la sovrapposizione di differenti attività con diversi livelli di priorità, fissate dalla stazione appaltante.

Spesso la stessa stazione appaltante non riesce a seguire autonomamente l'intero iter procedurale, con la necessità di attivare un supporto legale specialistico per la preparazione della documentazione di gara.

Le criticità del progetto sono anche relative agli aspetti tecnici di redazione delle diagnosi energetiche, che necessitano di informazioni di dettaglio sugli edifici/impianti analizzati, competenze avanzate e gruppi di lavoro estesi anche ai tecnici dei Comuni coinvolti. Molte informazioni sono infatti fornite dalle Amministrazioni comunali e non sempre hanno il dovuto livello di precisione e di aggiornamento o sono disponibili nel formato corretto d'interscambio.

L'esperienza effettuata porta quindi a una serie di riflessioni e raccomandazioni.

Vi è innanzitutto la necessità di avere un forte impegno politico sia da parte della centrale di committenza sia da parte dei Comuni sui temi dell'energia sostenibile, che può essere ratificato, ad esempio, attraverso l'adesione al Patto dei Sindaci.

La centrale di committenza ed i Comuni devono essere in grado di influenzarsi a vicenda per sospingere l'avanzamento del progetto nel caso insorgano alcune problematiche; a tal fine è consigliabile la definizione e sottoscrizione di convenzioni forti, vincolanti e con la previsione di penalità in caso di insolvenza per entrambe le parti.

I Comuni devono essere coinvolti in tutte le fasi del progetto, garantendo loro la massima trasparenza, poiché vi è il rischio che cali la spinta politica nei confronti dei propri uffici tecnici e di conseguenza che si arenino alcune attività, nelle quali è richiesta una forte partecipazione agli uffici comunali, o che al Comune vengano proposte soluzioni alternative. Il coinvolgimento dei Comuni passa anche attraverso la realizzazione di attività di formazione in parallelo al supporto tecnico-amministrativo che viene loro fornito.



Per quanto concerne la definizione della gara d'appalto, è importante innanzitutto individuare gli edifici/impianti più idonei, attraverso un'attività di pre-check energetico che evidenzia le situazioni più negative e quindi di reciproco interesse alla riqualificazione. Le ESCo interessate al mercato degli EPC, cui i bandi sono dedicati, devono essere coinvolte attraverso attività di dialogo e di discussione e devono essere agevolate nella formulazione delle loro offerte. Si può infine ottenere più efficienza con la riduzione del numero di bandi, poiché per ogni gara si ripete lo stesso iter con gli stessi tempi minimi, garantendo comunque la partecipazione al maggior numero di operatori.

La particolare natura di questi bandi e procedure tecnico-amministrative necessita infine di un'adeguata fase di divulgazione, per proporre e descrivere le esperienze di successo già attuate su territori con problematiche simili e per garantire un'elevata replicabilità.

In conclusione si può affermare che il progetto 2020Together ha garantito il raggiungimento di obiettivi che difficilmente sarebbero stati ottenuti in scenari alternativi, a causa di molteplici motivazioni: mancanza della capacità di investimento per i Comuni, lacune tecniche, amministrative e legali da parte degli enti locali, mancanza di tempo da dedicare ad analisi e procedure di gara complesse. Il progetto ha quindi agito su diversi fronti per risolvere le barriere non tecnologiche di cui sopra e offrendo un'opportunità di investimento aggiuntiva al territorio che è replicabile e che sarà di esempio per altre amministrazioni.



Bibliografia

- *Indagine conoscitiva sulla diffusione e applicazione del finanziamento tramite terzi (FTT) e dei contratti a prestazione energetica garantita (EPC) negli edifici della Pubblica Amministrazione* di E.Biele, V.Bini, S.D'Ambrosio, D.Di Santo, G.Tomassetti, V.Venturini FIRE, 2014
- *Guida ai Contratti di Prestazione Energetica negli Edifici Pubblici*, Sergio Zobot, Dario Di Santo, Enea, 2013
- *Guidance on Energy Efficiency in Public Buildings*, EPEC European PPP Expertise Centre, maggio 2012
- *Indagine sui consumi degli edifici pubblici (direzionale e scuole) e potenzialità degli interventi di efficienza energetic*. M. Citterio, G. Fasano, ENEA, 2009
- *Linee guida per l'affidamento della realizzazione di impianti fotovoltaici ed eolici*, ANAC Determinazione n. 6 del 26 ottobre 2011
- *Il Partenariato Pubblico Privato e la nuova direttiva concessioni*, M.P Chiti, gennaio 2015
- *I contratti di concessione 2. €* M. Ricchi in Volume II, *Finanza di Progetto e Partenariato Pubblico Privato 2015* a cura di G. F. Cartei e M. Ricchi, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015.
- Sergio Zobot (a cura di), *I Contratti di Prestazione Energetica con Garanzia di Risultato e il programma Elena: l'esperienza della provincia di Milano*, Seminario conclusivo progetto MARIE, Trieste 18 dicembre 2014
- Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1678 "Delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2014/23/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, della direttiva 2014/24/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE e della direttiva 2014/25/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE ", XVII Legislatura, Servizio Studi del Senato, n.189, dicembre 2014.
- *Documento di analisi della Direttiva 2014/24/UE in materia di appalti pubblici*, Conferenza unificata delle Regioni e delle Province Autonome – ITACA, 19 febbraio 2015
- *I contratti di concessione 2. €*, M. Ricchi in Volume II, *Finanza di Progetto e Partenariato Pubblico Privato 2015* a cura



di G. F. Cartei e M. Ricchi, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015.

- *L'Architettura dei Contratti di Concessione e di PPP nel Nuovo Codice dei Contratti Pubblici D.Lgs. 50/2016* di M. Ricchi, giugno 2016
- *Partnership Pubblico Privato: Una guida manageriale, finanziaria e giuridica*, V.Vecchi, V. Leone, EGEA, 2016
- *Project Financing e partenariato pubblico privato: aspetti normativi e linee guida operative*, Consiglio nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, 2016 Ordine ingegneri di Roma Sottocommissione Public Sector Comparator – Value for Money II Value for Money Assessment
- *The impact of energy performance contracts on Government accounts*, Eurostat Guidance Note, 7 Agosto 2015
- **PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO: UNA PROPOSTA PER IL RILANCIO GUIDA ALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI PER LA REDAZIONE DI UN CONTRATTO DI CONCESSIONE DI PROGETTAZIONE, COSTRUZIONE E GESTIONE DI OPERE PUBBLICHE MEDIANTE SOCIETÀ DI PROGETTO** (Ai Sensi degli articoli 3, comma 15-TER E 143, Comma 9 – Codice dei Contratti), Consultazione pubblica RGS sullo schema di convenzione standard sul Partenariato

Pubblico – Privato – Testo in consultazione dal 30 novembre 2015 al 29 febbraio 2016, MEF, 30 novembre 2015

- *MGDD 10 Eurostat Treatment of Public-Private Partnerships*, EPEC 2010
- *Eurostat clarification note The statistical treatment of PPP contracts*, Ref. Ares (2016)1119765-04/03/2016
- *A Guide to the Statistical Treatment of PPPs Eurostat EPEC 29 settembre 2016*
- *Manual on Government Deficit and Debt Implementation of ESA 2010*, Eurostat 2016,
- *La nuova Direttiva comunitaria sulle concessioni e l'impatto sul Codice dei contratti pubblici*, Massimo Ricchi, in Urbanistica e appalti 7/2014
- *European system of account ESA 2010*
- Francesco Ricciardi e Marco Tranquilli *Il Manuale sull'indebitamento e sul debito pubblico Eurostat: le novità regolamentari sul trattamento delle operazioni in PPP sulla base dei contenuti del nuovo Sistema Europeo dei Conti (SEC 2010)*, in "UTFP NEWS" NUMERO 21 (2014)
- *La contabilizzazione dei Partenariati Pubblico Privati nei bilanci pubblici* di Luca Bisio, in *Partenariato pubblico privato e project finance* a cura di M. Nicolai, W. Tortorella, Ed. Maggioli, 2016



ANNEX 1 Aspetti normativi e di contabilizzazione dei Contratti di rendimento energetico



1. I contratti di rendimento energetico aspetti normativi

Prima di procedere alla descrizione e confronto tra le forme contrattuali possibili è opportuno richiamarne i principali aspetti normativi, non sempre chiari, che di fatto contribuiscono a limitare la diffusione degli EPC in Italia nel settore pubblico, anche alla luce delle nuove Direttive 2014/23 (concessioni), 2014/24 (appalti) e del nuovo Codice degli Appalti Pubblici D.lgs 50/2016, di recepimento, entrato in vigore il 19/04/2016 e di cui sono ancora in buona parte in fase di definizione le linee guida e i decreti attuativi.

1.1. Contratto di rendimento energetico

Nell'ordinamento italiano il contratto di rendimento energetico si configura come un **contratto nominato** ma **atipico** (cfr. art. 1322 del C.C.) perché privo di compiuta disciplina legislativa, e che trae la sua origine e definizione da una norma comunitaria.

L'EPC è un contratto di durata caratterizzato dall'onerosità e corrispettività delle prestazioni e si attua in genere attraverso FTT.

Introdotta con il D.Lgs 115/2008, il Decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102, Attuazione *della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica*, art.2 c.2, lett. n lo ridefinisce:

accordo 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**.

In un contratto EPC l'elemento della riqualificazione energetica è dunque caratterizzante, mentre il raggiungimento degli obiettivi di miglioramento e la remunerazione degli investimenti



in base ai risparmi conseguiti rappresentano un vincolo contrattuale, con conseguente obbligo di verifica e monitoraggio durante la vigenza temporale del contratto.

Il D.lgs n.102/2014 (Allegato 8) definisce **anche i contenuti minimi degli EPC stipulati dalla pubblica amministrazione** (Cfr. Box 1).

Ancora l'art 2 c.1 lett.i del DLgs 115/2008 definisce **ESCO**:

*persona fisica o giuridica che fornisce servizi energetici, ovvero altre misure di miglioramento dell'efficienza energetica nelle installazioni o nei locali dell'utente, e, ciò facendo, **accetta un certo margine di rischio finanziario. Il pagamento dei servizi forniti si basa, totalmente o parzialmente, sul miglioramento dell'efficienza energetica conseguito e sul raggiungimento degli altri criteri di rendimento stabiliti.***

e alla lettera m) il **finanziamento tramite terzi (FTT)**:

*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.***

1.2. Schema giuridico: concessione o appalto

In merito alla natura giuridica dell'affidamento **l'unico riferimento normativo è nell'art. 15¹³ del Dlgs. 115/2008** (aggiudicazione tramite procedura aperta o ristretta e criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa), rispetto a cui l'ANAC si è così pronunciata:

¹³ 1. Agli appalti pubblici non riconducibili ai settori speciali disciplinati dalla parte III del decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163, ed aventi ad oggetto l'affidamento della gestione dei servizi energetici e che prevedono unitamente all'effettuazione di una diagnosi energetica, la presentazione di progetto in conformità ai livelli di progettazione specificati dall'articolo 93 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, nonché la realizzazione degli interventi attraverso lo strumento del finanziamento tramite terzi, **si applica il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa** all'articolo 83 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, anche in mancanza di progetto preliminare redatto a cura dell'Amministrazione.

la disciplina in commento qualifica espressamente le operazioni finalizzate all'efficienza energetica (...) alla stregua di "appalti pubblici" aventi ad oggetto l'affidamento di "servizi energetici".¹⁴

Interpretazione ribadita anche con Deliberazione n.37 del 4 aprile 2012, in base alla quale poiché il rischio gravante sulla ESCo è quello

del mancato ottenimento dei risparmi e quindi della mancata copertura dei costi e conseguimento dei profitti, esso non si qualifica propriamente come un rischio di gestione giacché il profitto che si realizza non dipende dalla fruizione del servizio da parte dell'utenza o del committente ma dalla capacità della stessa Escoco di conseguire un maggiore o minore risparmio energetico.

L'ANAC ha ritenuto, dunque, che nel contratto EPC **gli aspetti gestionali abbiano un ruolo accessorio** rispetto all'oggetto principale che consiste nella realizzazione degli interventi idonei per il conseguimento di un uso razionale dell'energia e del risparmio. Pertanto ha ritenuto che si tratti di **appalto misto** e non di concessione.

È forse opportuno ricordare che la succitata deliberazione è relativa ad una gara per la costituzione di un partenariato istituzionalizzato a prevalente capitale pubblico¹⁵ in cui di fatto manca il rischio diretto per la parte privata¹⁶. Inoltre la stessa gara, per altro annullata dal Tar Lombardia con motivazioni analoghe a quelle della Delibera, era carente di una serie di elementi fondamentali a definire l'oggetto contrattuale e i criteri di aggiudicazione¹⁷.

2. Alla individuazione degli operatori economici che possono presentare le offerte nell'ambito degli appalti di cui al comma 1, si provvede secondo le procedure previste dall'articolo 55 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

¹⁴ Linee guida per l'affidamento della realizzazione di impianti fotovoltaici ed eolici, ANAC Determinazione n. 6 del 26 ottobre 2011, par. 4.3

¹⁵ La deliberazione è relativa alla procedura bandita dalla Provincia di Milano per la "Selezione di soci privati per la costituzione di una società per azioni a prevalente capitale pubblico operante nella promozione del risparmio energetico e nell'uso razionale dell'energia (E.S.Co. — Energy Service Company)"

¹⁶ Per approfondimenti sul partenariato istituzionalizzato cfr. *Il Partenariato Pubblico Privato e la nuova direttiva concessioni*, M.P Chiti, gennaio 2015

¹⁷ La documentazione mancava di:

- caratteristiche tecniche e stato manutentivo degli impianti esistenti



La deliberazione ANAC **non prende per altro in considerazione il rischio di disponibilità legato alla performance dei servizi**, che, come ampiamente definito da Eurostat, sembra coincidere con il rischio operativo sul lato dell'offerta¹⁸, ossia con i uno dei rischi che caratterizza la fase gestionale di un affidamento in concessione.

In effetti come sancito dalle nuove norme comunitarie e nazionali, e anche da un consolidato orientamento giurisprudenziale, ciò che **differenzia nella sostanza i contratti di appalto dalle concessioni è che in queste ultime il rischio operativo della gestione dei lavori e dei servizi è trasferito al concessionario.**

Alla luce di queste ultime considerazioni **i contratti di EPC con finanziamento tramite terzi possono essere inquadrati come un'operazione di PPP e strutturarsi come concessione di costruzione e gestione, concessione mista di beni e servizi, concessione di servizi**¹⁹ in cui la ESCo assume il rischio finanziario, la responsabilità di progettare e realizzare gli interventi di riqualificazione, la conduzione e manutenzione degli impianti.

Dopo l'intervento dell'ANAC e del TAR è stata questa la strada intrapresa dalla Provincia di Milano, che ha indetto una nuova gara ma *per la selezione di una o più ESCO per*

-
- costi di medi di manutenzione annua
 - tipologia dell'immobile (caratteristiche architettoniche e costruttive, sistemi di coibentazione, caratteristiche e condizioni dei serramenti, previsione di interventi di ristrutturazione o manutentivi
 - ore di utilizzo dell'immobile
 - pubblicazione su GUUE
 - oggetto della gara indeterminato
 - valore dell'appalto
 - elemento prezzo pur utilizzando il criterio dell'offerta più vantaggiosa
 - mancanza di chiarezza nei criteri di selezione
 - durata contrattuale non collegata agli investimenti

¹⁸ Vedi *I contratti di concessione 2*. € M. Ricchi in Volume II, *Finanza di Progetto e Partenariato Pubblico Privato 2015* a cura di G. F. Cartei e M. Ricchi, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015.

¹⁹ **Ciò che differenzia l'EPC dalla concessione**, che è uno dei principali istituti del Partenariato, **è la remunerazione**, che nel primo caso è commisurata ai risparmi energetici conseguiti mentre nel secondo caso consiste nello sfruttamento economico dell'attività oggetto del contratto o di un canone eventualmente accompagnato da un prezzo.



concessione mista di beni e servizi per la riqualificazione energetica e la gestione di edifici pubblici di proprietà dei Comuni della Provincia di Milano, tramite FTT, primo caso in Italia.

In particolare *Il Finanziamento Tramite Terzi (F.T.T.) è stato configurato quale concessione mista di beni e servizi, poiché la ESCo, assumendo su di sé il rischio imprenditoriale relativo allo svolgimento dell'attività di miglioramento dell'efficienza energetica dei beni dell'amministrazione, utilizza in via esclusiva tali beni, operando investimenti su di essi a scopo di profitto, fornendo indirettamente un vantaggio all'Amministrazione titolare.*²⁰

Diverse invece le esperienze maturate da AESS Modena in cui l'affidamento dei contratti EPC (**Servizio Energia Plus**) è stato strutturato come **appalto misto di servizi e lavori ai sensi dell'art.14 D.lgs 163/2006** (Servizi di gestione energia e Riparazione e manutenzione Centrali Termiche), in cui la parte relativa ai lavori viene considerata accessoria (Interventi di riqualificazione energetica degli impianti e dell'involucro edilizio finalizzati al risparmio energetico - OG 11 e OG1, Allegato A D.P.R. 207/2010)²¹.

Oltre che le tipologia di affidamento anche le scelte procedurali sono state differenti, nel caso di Milano si è optato per procedure ristrette e centralizzazione delle committenze (ruolo assunto dalla Provincia di Milano) puntando sulle economie di scala che l'aggregazione di molteplici interventi è in grado di assicurare, consentendo interventi che visti singolarmente non risultano appetibili dal mercato. Inoltre gli interventi di riqualificazione potevano usufruire

²⁰ Sergio Zobot (a cura di), *I Contratti di Prestazione Energetica con Garanzia di Risultato e il programma Elena: l'esperienza della provincia di Milano*, Seminario conclusivo progetto MARIE, Trieste 18 dicembre 2014

²¹ In merito ai criteri del regime normativo applicabile nel caso di appalti misti già la Direttiva Europea 2004/18 aveva optato **per un criterio di tipo qualitativo e non economico nella valutazione dell'oggetto principale del contratto**, ad eccezione per gli appalti di servizi e forniture. Impostazione confermata dalla nuova Direttiva 2014/24/UE:

(considerando 8) *Gli appalti pubblici di servizi, in particolare nel settore dei servizi di gestione immobiliare, possono in talune circostanze comprendere dei lavori. Tuttavia, se tali lavori sono accessori rispetto all'oggetto principale dell'appalto e costituiscono quindi solo una conseguenza eventuale o un complemento del medesimo, il fatto che detti lavori facciano parte dell'appalto non può giustificare la qualifica di appalto pubblico di lavori per l'appalto pubblico di servizi.*

(considerando 11) *Nel caso di appalti misti in cui le diverse parti costitutive dell'appalto sono oggettivamente non separabili, le norme applicabili dovrebbero essere determinate in funzione dell'oggetto principale dell'appalto.*

La norma è stata fedelmente recepita nel nuovo codice D.lgs 50/2016 all'art.28

di un prestito agevolato dalla BEI, con copertura del 75% dei costi e il restante 25% con capitali delle ESCo.

Nel secondo caso la responsabilità degli appalti è rimasta in capo ai singoli comuni o a gruppi di comuni, con bandi di taglio ridotto e procedure aperte.

Entrambe le esperienze citate sono state elaborate nella cornice del progetto europeo di assistenza tecnica ELENA (European Local Energy Assistance): possono essere considerate innovative all'interno del panorama italiano rispetto alle procedure e alla elaborazione dei documenti di gara.

Inoltre entrambi i percorsi hanno evidenziato l'importanza dell'assistenza tecnica e legale relativa alla stesura degli audit energetici e alla documentazione di gara, per il superamento delle barriere interne alla Pubblica Amministrazione, dovute alla scarsa conoscenza della contrattualistica di tipo prestazionale, alle limitate risorse umane e finanziarie necessarie alla predisposizione dei documenti di gara.

In particolare la costruzione delle baseline dei consumi e dei costi di gestione e manutenzione non solo è necessaria a definire i contenuti contrattuali realistici (risparmio potenziale, calcolo degli investimenti) ma è il primo passo, a carico della Pubblica Amministrazione, per riequilibrare le asimmetrie conoscitive che potrebbero avvantaggiare le ESCo. Si tratta del così detto *problema di agenzia* che investe anche le fasi successive alla aggiudicazione e può essere tenuto sotto controllo e "riallineato" attraverso il monitoraggio e la verifica delle prestazioni contrattuali. Non si tratta di una attività unilaterale, ma sulla base di un puntuale protocollo di monitoraggio, sarà necessario uno scambio costante di informazioni tra aggiudicatario e ente pubblico. Nella maggioranza dei casi, il personale addetto a tale attività andrà adeguatamente formato, e andranno preventivati i costi a carico della PA per tutta la durata contrattuale.

Oltre la condivisione dei risparmi, anche il ricorso a meccanismi incentivanti, finalizzati al raggiungimento degli obiettivi di efficientamento, (gestione TEE, agevolazioni fiscali, Conto Termico, extra saving), garantiscono comportamenti più corretti e affidabili da parte delle ESCo, che si trovano nel reciproco interesse a perseguire gli stessi obiettivi.



1.3. Nuove Direttive 2014/24/UE, 2014/23/UE e Nuovo Codice degli Appalti D.Lgs n.50/2016

La strategia Europa 2020 assegna al settore degli appalti pubblici un ruolo strategico nel raggiungimento di una *crescita sostenibile, intelligente e inclusiva*, pertanto la nuova direttiva **2014/24/UE** sugli appalti ha tra i suoi obiettivi anche l'accesso al mercato delle PMI, maggiore tutela ambientale e responsabilità sociale, nonché semplificazione e innovazione.

Le principali novità della direttiva sono riassumibili in:

- *il crescente ricorso all'autocertificazione, con l'introduzione del documento di gara unico europeo (DGUE) che conterrà le informazioni relative all'azienda e l'autocertificazione dei requisiti necessari alla partecipazione alle gare (si tratta di una novità a livello europeo, ma senza alcun tratto realmente rivoluzionario per il nostro ordinamento in cui il processo di decertificazione è stato avviato da tempo);*
- *l'introduzione di misure incentivanti l'accesso al mercato da parte delle piccole e medie imprese mediante la riduzione dei costi amministrativi di partecipazione alle gare;*
- ***l'incentivazione alla suddivisione degli appalti in lotti***; qualora il contratto non venga suddiviso in lotti di dimensioni più piccole, l'amministrazione aggiudicatrice sarà tenuta a dare motivazione della decisione assunta;
- *la previsione, in riferimento ai requisiti di fatturato, di una regola che impone alle stazioni appaltanti di non introdurre nei bandi soglie minime di fatturato sproporzionate rispetto al valore del contratto (al massimo possono richiedere un fatturato doppio rispetto all'importo a base di gara);*
- ***la riduzione dei tempi minimi per la presentazione delle offerte*** da parte delle imprese (nel caso di procedura aperta il tempo minimo per la presentazione delle offerte passa da 52 a 35 giorni, in caso di procedura ristretta da 37 a 30 giorni);



- *l'obbligo, entro un periodo di transizione di 30 mesi, di stabilire la comunicazione integralmente elettronica tra la P. A. e le imprese in tutte le fasi della procedura, compresa la trasmissione di richieste di partecipazione e, in particolare, la presentazione delle offerte;*
- *l'introduzione di nuove procedure di affidamento che aumentano le possibilità di negoziazione tra la P.A. e le imprese in corso di gara, come ad esempio i **"partenariati per l'innovazione"**, che consentono alle autorità pubbliche di indire bandi di gara per risolvere un problema specifico, lasciando spazio alle autorità pubbliche e all'offerente per trovare insieme soluzioni innovative;*
- *l'ampliamento delle possibilità di ricorso alla trattativa privata (procedura negoziata senza bando) da parte delle stazioni appaltanti. Solo per i settori ordinari, viene introdotta la procedura competitiva con negoziazione (in risposta ad un bando le imprese inviano un'offerta iniziale che viene negoziata e progressivamente "limata" con la P.A. fino ad arrivare all'offerta finale);*
- *la possibilità per gli Stati membri di prevedere il pagamento dei subappaltatori per le prestazioni affidate direttamente da parte dell'autorità aggiudicatrice, consentendo ai subappaltatori di proteggersi efficacemente dal rischio di mancato pagamento;*
- *l'introduzione, in materia di subappalto - per combattere il dumping sociale e garantire che i diritti dei lavoratori siano rispettati - di disposizioni più severe sulle "offerte anormalmente basse";*
- ***la preferenza**, per quanto riguarda i criteri di aggiudicazione nell'assegnazione degli appalti, del **criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa** (MEAT Most Economically Advantageous Tender o OEPV);*

[NdA:il considerando 89 e l'art. 67 della direttiva 24/2014, introducono un nuovo uso del termine "Offerta economicamente più vantaggiosa" con il quale si indica un concetto generale: l'amministrazione deve scegliere la migliore soluzione dal punto di vista economico tra quelle offerte. Si propone pertanto di individuare quello che attualmente è il criterio dell'OEPV con la locuzione **"miglior rapporto qualità/prezzo"**.

L'offerta economicamente più vantaggiosa può essere individuata sulla base del:



prezzo più basso o del costo più basso, valutando l'intero costo, **quale il costo del ciclo di vita**, in termini di costo/efficacia dell'acquisizione per l'amministrazione

miglior rapporto qualità/prezzo che dovrebbe sempre includere un elemento relativo al prezzo o al costo. In tal caso l'offerta è valutata sulla base di criteri qualitativi, ambientali e/o sociali connessi all'oggetto dell'appalto.]

- *si incoraggia, infine, l'uso strategico degli appalti per ottenere merci e servizi che promuovano l'innovazione, rispettino l'ambiente e contrastino il cambiamento climatico, migliorando l'occupazione, la salute pubblica e le condizioni sociali.*²²

In questa sede gli aspetti più rilevanti della nuova direttiva **2014/23/UE**²³ sulle concessioni, e che hanno implicazioni operative nei processi di affidamento e nella elaborazione della documentazione di gara, possono essere riassunti in:

- **uniformazione dei procedimenti di affidamento delle concessioni di lavori e servizi**
- **la definizione di concessione che comprende anche quei contratti che nella nomenclatura Eurostat sono definiti PPP**, e in cui il principale pagatore è l'Amministrazione Pubblica, a condizione che ci sia un effettivo trasferimento del rischio

In buona sostanza le fattispecie che si possono riferire alle concessioni di lavori o di servizi possono configurarsi con:

²² Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1678 "Delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2014/23/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, della direttiva 2014/24/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE e della direttiva 2014/25/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE ", XVII Legislatura, Servizio Studi del Senato, n.189, dicembre 2014. Per approfondimenti cfr anche Documento *di analisi della Direttiva 2014/24/UE in materia di appalti pubblici*, Conferenza unificata delle Regioni e delle Province Autonome – ITACA, 19 febbraio 2015

²³ Per approfondimenti Documento *di analisi della Direttiva 2014/23/UE in materia di contratti di concessione*, Conferenza unificata delle Regioni e delle Province Autonome – ITACA, 24 settembre 2015 e *I contratti di concessione 2. €*, M. Ricchi in Volume II, *Finanza di Progetto e Partenariato Pubblico Privato 2015* a cura di G. F. Cartei e M. Ricchi, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015.



1) una pluralità di utenti che paga una tariffa al concessionario (es. parcheggio, autostrada, ecc.);

2) una pluralità di utenti a cui la tariffa è pagata dalla PA al concessionario sulla base dell'uso effettivo, mediante un sistema di rilevamento di tipo shadow toll (es. parcheggio, autostrada, ecc.)

3) una tariffa unica (canone) pagata dalla PA al concessionario senza che ci sia collegamento con l'effettivo volume di uso da parte degli utenti che ne beneficiano indirettamente (es. carceri, ospedali, scuole, ecc.)

4) una tariffa unica (canone) pagata dalla PA, come esclusivo utente, pagata al concessionario (es. global management di uffici pubblici, energy management) ma anche nel campo, con interessanti margini di sviluppo, dell'efficientamento informatizzato della gestione di funzioni pubbliche²⁴

- **a prescindere dal nome giuridico del contratto, l'aggiudicazione di una concessione di lavori o di servizi comporta il trasferimento al concessionario di un rischio operativo legato alla gestione dei lavori o dei servizi, comprendente un rischio sul lato della domanda o sul lato dell'offerta, o entrambi.** (art.5)

Inoltre

L'applicazione di norme specifiche per la disciplina dell'aggiudicazioni di concessioni non sarebbe giustificata se l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore sollevasse l'operatore economico da qualsiasi perdita potenziale (considerando 18)

Pertanto le concessioni e i contratti di PPP aggiudicati in violazione della Direttiva sono da ritenersi nulli²⁵

²⁴ I contratti di concessione 2. € M. Ricchi in Volume II, *Finanza di Progetto e Partenariato Pubblico Privato 2015* a cura di G. F. Cartei e M. Ricchi, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015

²⁵ Vedi anche la Sentenza Tar Sardegna, n. 213 del 10 marzo 2011 (nullità per illiceità della causa, ai sensi dell'art. 1344 del codice civile -"contratto in frode alla legge"-, di un contratto di concessione nel quale non erano stati osservati i precetti comunitari nella distribuzione dei rischi) e l'art. 44 Direttiva 2014/23/UE



- trasferire il rischio operativo in capo al privato vuol dire *che non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione* (considerando 18)
- **dimensione del rischio operativo:** deve essere commisurato almeno al valore degli investimenti effettuati e ai costi gestionali.

Per non lasciare nel vago il processo di misurazione del rischio il considerando n. 20 della Direttiva entra nel dettaglio per cui “ai fini della valutazione del rischio operativo, dovrebbe essere preso in considerazione in maniera coerente ed uniforme il valore attuale netto degli investimenti, dei costi e dei ricavi del concessionario”

La traduzione in termini operativi della dimensione del rischio operativo avrà un impatto conformativo particolarmente intenso per le concessioni esposte al rischio dal lato dell'offerta²⁶ (*le cosiddette concessioni fredde*)

- *effettività di traslazione del rischio operativo che si sostanzia nella **capacità della Pubblica Amministrazione di monitorare h/24 e conseguentemente applicare penali e/o escutere garanzie***
- **il rispetto del principio dell'equilibrio economico finanziario del PEF (piano economico finanziario) è la condizione essenziale per la stipulazione della concessione** e per le operazioni di rinegoziazione del contratto, in considerazione della stretta correlazione tra equilibrio del PEF, distribuzione dei rischi, investimenti, durata e congruità del contributo pubblico²⁷

In recepimento delle nuove direttive appalti e concessioni è recentemente entrato in vigore il **Nuovo Codice degli Appalti, D.lgs n. 50/2016.**

²⁶ Documento di analisi della Direttiva 2014/23/UE in materia di contratti di concessione, Conferenza unificata delle Regioni e delle Province Autonome – ITACA, 24 settembre 2015

²⁷ ibidem



Tralasciando gli aspetti legati alla progressiva abrogazione del regolamento attuativo D.P.R. n. 207/2010 e al meccanismo di soft law, rispetto al codice precedente tra le modifiche più significative comprendono:

- **DIVIETO DELL'APPALTO INTEGRATO. Gli appalti di lavori sono affidati ponendo a base di gara il progetto esecutivo.** L'art. 59, c.1 del d.lgs. 50/2016 dispone espressamente il divieto di ricorso all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione di lavori, **ad eccezione dei casi di affidamento a contraente generale, finanza di progetto, affidamento in concessione, partenariato pubblico privato, contratto di disponibilità.**
- **LIVELLI DI PROGETTAZIONE.** In materia di **lavori** restano suddivisi in tre livelli, ma il progetto preliminare è sostituito con il **progetto di fattibilità tecnica ed economica**. Non si tratta di un semplice cambio di nome poiché è volto a individuare la soluzione che rappresenta il miglior rapporto costi/benefici per la collettività rispetto alle esigenze e prestazioni oggetto dell'appalto. La definizione dei contenuti specifici dei tre livelli progettuali dovrà avvenire con Decreto MIT, in attesa di pubblicazione. La progettazione dei **servizi è di regola articolata in un unico livello di progettazione.**
- **CRITERIO DELL'OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA (OEPV).** L'art.95 individua l'OEPV quale criterio preferenziale di aggiudicazione degli appalti. Conformemente alla direttiva il criterio è individuato *sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo o sulla base dell'elemento prezzo o del costo, seguendo un criterio di comparazione costo/efficacia quale il costo del ciclo di vita.*
- **OBBLIGO DI SUDDIVISIONE DEGLI APPALTI IN LOTTI.** Previsione volta a garantire la partecipazione delle PMI (la mancata suddivisione va motivata adeguatamente)
- **COMMISSIONI DI AGGIUDICAZIONE.** Per le gare sopra soglia (appalti e concessioni) aggiudicate con il criterio **OEPV=miglior rapporto qualità /prezzo** i commissari sono scelti tra esperti nel settore oggetto del contratto iscritti nell'albo da istituire presso l'ANAC
- **AGGREGAZIONE E QUALIFICAZIONE DELLE STAZIONI APPALTANTI.** Fermi restando gli obblighi di utilizzo degli strumenti di acquisizione e negoziazione per il contenimento

della spesa, le stazioni appaltanti possono procedere direttamente e autonomamente all'acquisizione di forniture e servizi di importo inferiore a 40.000 euro e di lavori di importo inferiore a 150.000 euro, nonché mediante strumenti di acquisto messi a disposizione dalle centrali di committenza. Per importi superiori (tra 40.000 euro e la soglia comunitari per servizi e forniture e tra 150.000 e 1 milione di euro per lavori di manutenzione ordinaria) se in possesso della qualifica rilasciata da ANAC, procedono mediante ricorso autonomo agli strumenti telematici di negoziazione messi a disposizione dalle centrali di committenza. Se non in possesso della necessaria qualifica procedono all'acquisizione di forniture, servizi e lavori ricorrendo a una centrale di committenza ovvero mediante aggregazione con una o più stazioni appaltanti aventi la necessaria qualifica. Fermi restanti i punti precedenti, l'art.37 introduce **l'obbligo per i comuni non capoluogo di provincia, di ricorrere a forme di aggregazione o centralizzazione delle committenze**, mediante unioni dei comuni, associandosi o consorziandosi in centrali di committenza, ricorrendo a una centrale di committenza o a soggetti aggregatori qualificati, o alla stazione unica appaltante costituita presso gli enti di area vasta (l. n.56/2014).

La **qualificazione delle stazioni appaltanti**, con istituzione di un apposito elenco presso l'ANAC, avviene in relazione agli ambiti di attività, ai bacini territoriali, tipologie di contratto e importi. La qualifica dura cinque anni.

Dell'elenco fanno parte di diritto il MIT, compresi i Provveditorati interregionali per le opere pubbliche, le città metropolitane, CONSIP S.p.a., INVITALIA. e gli altri soggetti aggregatori regionali e le città metropolitane.

- **RATING DI IMPRESA.** Parallelamente alla scelta dell'OEPV come criterio privilegiato di aggiudicazione, viene introdotto il rating di impresa (sistema gestito da ANAC) **ai fini della qualificazione delle imprese** sulla base di indici qualitativi e quantitativi che tengono conto, in particolare, dei precedenti comportamentali dell'operatore, con riferimento al rispetto dei tempi e dei costi nell'esecuzione dei contratti, all'incidenza del contenzioso in sede di partecipazione alle procedure di gara e in fase di esecuzione del contratto, alla regolarità contributiva, e del rating di legalità



- **CONCESSIONI E PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO.** Per la prima volta il nuovo Codice, recependo la norma comunitaria, affronta l'istituto della concessione in modo organico con una disciplina unitaria per le concessioni di lavori, servizi e forniture, chiarendo che le concessioni sono contratti di durata, caratterizzati dal rischio operativo in capo al concessionario in caso di mancato ritorno economico dell'investimento effettuato. Il Nuovo Codice, adeguandosi alle norme europee, ha però mantenuto l'impianto delle norme del codice previgente, disciplinando, tuttavia, in modo specifico gli istituti del Partenariato pubblico privato.

A differenza della Direttiva Concessioni, il nuovo codice mantiene la distinzione, di derivazione Eurostat, tra concessioni pure e concessione in cui la pubblica amministrazione è main payer.

Nei contratti di **concessione**, come definiti all'articolo 3, comma 1, la maggior parte dei ricavi di gestione del concessionario proviene, infatti, dalla **vendita dei servizi resi al mercato**.

Nei contratti di **partenariato pubblico privato**, i ricavi di gestione dell'operatore economico provengono dal **canone riconosciuto dall'ente** concedente e/o da qualsiasi altra forma di contropartita economica ricevuta dal medesimo operatore economico, anche sotto forma di introito diretto della gestione del servizio ad utenza esterna.

Tra i contratti di PPP il Codice elenca, ma in maniera non esaustiva, la finanza di progetto, la concessione di costruzione e gestione, la concessione di servizi, la locazione finanziaria di opere pubbliche, il contratto di disponibilità e qualunque altra procedura di realizzazione in partenariato di opere o servizi che presentino le caratteristiche di un contratto di PPP come definito dal Codice stesso.

Il contratto può avere ad oggetto anche la **progettazione di fattibilità tecnico ed economica e la progettazione definitiva** delle opere o dei servizi connessi.

Nel caso in cui l'affidamento non abbia ad oggetto anche l'attività di progettazione le amministrazioni aggiudicatrici provvedono all'affidamento dei contratti ponendo a base di gara il **progetto definitivo** e uno schema di contratto e di piano economico finanziario, che disciplinino l'allocazione dei rischi tra amministrazione aggiudicatrice e operatore economico.



La scelta è preceduta da adeguata istruttoria con riferimento all'analisi della domanda e dell'offerta, della sostenibilità economico-finanziaria e economico- sociale dell'operazione, alla natura e alla intensità dei diversi rischi presenti nell'operazione di partenariato, anche utilizzando tecniche di valutazione mediante strumenti di comparazione per verificare la convenienza del ricorso a forme di partenariato pubblico privato in alternativa alla realizzazione diretta tramite normali procedure di appalto. (art.181 c. 3)

L'amministrazione aggiudicatrice deve esercitare il controllo sull'attività dell'operatore economico attraverso la predisposizione ed applicazione di **sistemi di monitoraggio**, secondo modalità che dovranno essere definite da linee guida adottate dall'ANAC, entro 90gg dall'entrata in vigore del Codice, verificando in particolare la permanenza in capo all'operatore economico dei rischi trasferiti. L'operatore economico è tenuto a collaborare ed alimentare attivamente tali sistemi. (art.181 c. 4)

Questa attività di controllo durante la fase di esecuzione e gestione è una novità del Codice.

Come nelle bozze della Direttiva Concessione, il Nuovo Codice per i contratti di PPP definisce esplicitamente il **rischio di disponibilità** (artt. 3, c.1 e 180, c.3), oltre che quelli di costruzione e domanda che risultano centrali rispetto alla contabilizzazione delle opere fuori bilancio pubblico:

*3. Nel contratto di partenariato pubblico privato il trasferimento del rischio in capo all'operatore economico comporta l'allocazione a quest'ultimo, oltre che del rischio di costruzione, anche del rischio di disponibilità o, nei casi di attività redditizia verso l'esterno, del rischio di domanda dei servizi resi, per il periodo di gestione dell'opera come definiti, rispettivamente, dall'articolo 3 comma 1 lettere aaa), bbb) e ccc). **Il contenuto del contratto è definito tra le parti in modo che il recupero degli investimenti effettuati e dei costi sostenuti dall'operatore economico, per eseguire il lavoro o fornire il servizio, dipenda dall'effettiva fornitura del servizio o utilizzabilità dell'opera o dal volume dei servizi erogati in corrispondenza della domanda e, in ogni caso, dal rispetto dei livelli di qualità contrattualizzati, purché la valutazione avvenga ex ante.** Con il contratto di partenariato pubblico privato sono altresì disciplinati anche i rischi, incidenti sui corrispettivi, derivanti da fatti non imputabili all'operatore economico.*



4. A fronte della disponibilità dell'opera o della domanda di servizi, l'amministrazione aggiudicatrice può scegliere di versare un **canone** all'operatore economico che è proporzionalmente **ridotto o annullato nei periodi di ridotta o mancata disponibilità dell'opera, nonché ridotta o mancata prestazione dei servizi**. Tali variazioni del canone devono, in ogni caso, essere in grado di **incidere significativamente sul valore attuale netto dell'insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi dell'operatore economico**.

L'**equilibrio economico finanziario** rappresenta inoltre il **presupposto per la corretta allocazione di rischi e, solo ai fini del suo raggiungimento, in sede di gara l'amministrazione può stabilire anche un prezzo consistente in un contributo pubblico ovvero nella cessione di beni immobili che non assolvono più a funzioni di interesse pubblico**.

*In ogni caso, l'eventuale riconoscimento del prezzo, sommato al valore di eventuali garanzie pubbliche o di ulteriori meccanismi di finanziamento a carico della pubblica amministrazione, non può essere superiore al **trenta per cento del costo dell'investimento complessivo**, comprensivo di eventuali oneri finanziari. (art.180, c.6).*

Il contratto pertanto deve definire i rischi trasferiti, il monitoraggio, gli aspetti legati alla estinzione anticipata del contratto stesso.

Nel caso in cui fatti non ascrivibili all'affidatario vadano a incidere sull'equilibrio del PEF, quest'ultimo dovrà essere rivisto assicurando la permanenza dei rischi sul privato e la rideterminazione dell'equilibrio economico finanziario.

Le procedure di aggiudicazione sono ad evidenza pubblica e l'aggiudicazione avviene in base all'offerta economicamente più vantaggiosa.

Se il finanziamento non è perfezionato entro i 12 mesi dalla sottoscrizione del contratto di PPP è prevista la risoluzione automatica del contratto (**norme sul closing finanziario**).



1.4. Aspetti procedurali: concessioni e PPP

La distinzione tra concessioni e PPP introdotta dalle norme europee e dal nuovo codice degli appalti si riflette sugli aspetti procedurali, in ragione del fatto che i PPP sono pagati in via prioritaria dalla pubblica amministrazione e pertanto necessitano di un sistema regolatorio delle procedure di affidamento più stringente.

In particolare per le **concessioni** il nuovo codice all'art. 166 introduce 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”.

In particolare

Si evidenzia come il solo limite esterno per organizzare il procedimento di affidamento sia solo il rispetto delle norme della Parte III, rubricato “Contratti di concessione”.

Oltre alla libertà di disegnare liberamente la gara, il Codice mette a disposizione della PA, sia le procedure di scelta del contraente valide per l'appalto nei settori ordinari (art. 59 – 65), quelle valide nei settori speciali (122 – 132) e quelle valide per i contratti di partenariato pubblico privato (181 e 183). Eliminando le sovrapposizioni possono essere elencate come:

- 1) *Procedura aperta (art. 60);*
- 2) *Procedura ristretta (art. 61);*
- 3) *Procedura competitiva con negoziazione (art. 62);*
- 4) *Dialogo competitivo (art. 64);*



- 5) *Partenariato per l'innovazione (art. 65);*
- 6) *Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando (art. 63);*
- 7) *Finanza di progetto (art. 183);*
- 8) *Finanza di progetto aprogrammatica o strettamente privata (art. 183, comma 15).*

Queste procedure possono duplicarsi per l'innesto della c.d. "variante negoziale" delineata solo per le concessioni nell'art. 171, comma 7 laddove "La stazione appaltante può condurre liberamente negoziazioni con i candidati e gli offerenti. L'oggetto della concessione, i criteri di aggiudicazione e i requisiti minimi non possono essere modificati nel corso delle negoziazioni"¹⁶. La variante negoziale introduce potenzialmente un tasso di negoziazione con le potenziali controparti contrattuali mai visti in precedenza nella legislazione del public procurement.²⁸

Ai contratti di PPP invece si applica l'art. 179 del nuovo codice:

"Alle procedure di affidamento di cui alla presente parte²⁹ si applicano le disposizioni di cui alla parte I, III³⁰, V e VI, in quanto compatibili".

*La compatibilità delle disposizioni con la parte III (Contratti di Concessione), deve essere condotta nell'ambito dei percorsi consentiti nella parte IV sul PPP: l'effetto dell'importazione normativa è limitato a disciplinare ciò che è già consentito nei procedimenti partenariali. L'art. 181 del Codice (Procedure di affidamento relative ai PPP) circoscrive la libertà invece valida solo per le concessioni: **"La scelta dell'operatore economico avviene con procedure ad evidenza pubblica anche mediante dialogo competitivo"**. (...) pertanto la "variante negoziale" non potrà essere importata nei procedimenti di PPP. C'è un'altra ragione per negare l'accesso alla libertà di strutturare procedure di negoziazione non convenzionali, e risiede nella previsione di una finestra negoziale tipizzata proprio nei contratti di PPP (ma c'è ne sono anche altre), infatti nell'art.*

²⁸ L'Architettura dei Contratti di Concessione e di PPP nel Nuovo Codice dei Contratti Pubblici D.Lgs. 50/2016 di Massimo Ricchi, giugno 2016

²⁹ Parte IV Partenariato Pubblico Privato e Contraente Generale

³⁰ (Contratti di Concessione)



183, comma 3, lett. a) "l'amministrazione aggiudicatrice ha la possibilità di richiedere al promotore prescelto ... di apportare al progetto definitivo, da questi presentato, le modifiche eventualmente intervenute in fase di approvazione del progetto e che, in tal caso, la concessione è aggiudicata al promotore solo successivamente all'accettazione, da parte di quest'ultimo, delle modifiche progettuali nonché del conseguente eventuale adeguamento del piano economico-finanziario".

Questo appena descritto è un potente motore di negoziazione estensibile ad ogni parte della proposta presentata, perchè la rinuncia all'ingaggio negoziale comporta la perdita dell'intero contratto, ripiegando solo sulla compensazione relativa alle spese di predisposizione dell'offerta.³¹

1.5. Conclusioni

In ultimo è importante sottolineare che all'interno del nuovo codice dei contratti, gli EPC non hanno trovato integrazione, per cui la normativa di riferimento continua ad essere quella di derivazione comunitaria e di recepimento nazionale, restando a carico delle stazioni appaltanti la scelta dell'istituto di affidamento più idoneo.

In base alle novità introdotte dal codice i contratti di rendimento energetico sembrerebbero ricadere a pieno titolo nelle forme di Partenariato pubblico privato, che lasciando la possibilità di non mettere a base di gara il definitivo, e di operare in bundling (concentrazione nelle mani di un unico soggetto di tutti i compiti - progettazione, finanziamento, costruzione, gestione e manutenzione), permettono di ottimizzare il risultato finale. Il privato che ha l'obiettivo di massimizzare il profitto sarà spinto a trovare la miglior soluzione possibile per il raggiungimento degli obiettivi di risparmio stabiliti contrattualmente e a ottimizzare gli aspetti manutentivi e gestionali.

³¹ Massimo Ricchi, op.cit.



Va anche detto che nel caso in cui si scegliesse la via dell'appalto e del Servizio Energia Plus una strada possibile è quella indicata da AESS Modena³² che sembrerebbe superare il divieto di appalto integrato:

strutturare il contratto di rendimento energetico come un **appalto di servizi** in cui, a norma del comma 9 dell'art. 28 del D.lgs. 50/2016, le diverse parti del contratto sono oggettivamente non separabili e in cui l'oggetto principale del contratto misto è un servizio. Per tanto si applica il regime giuridico dei servizi.

In merito ai livelli di progettazione per i servizi, a differenza dei lavori, l'art. 23 del D.lgs. 50/2016 ai commi 14 e 15 dispone:

*14. **La progettazione di servizi e forniture è articolata, di regola, in un unico livello ed è predisposta dalle stazioni appaltanti, di regola, mediante propri dipendenti in servizio. In caso di concorso di progettazione relativa agli appalti, la stazione appaltante può prevedere che la progettazione sia suddivisa in uno o più livelli di approfondimento di cui la stessa stazione appaltante individua requisiti e caratteristiche.***

*15. Per quanto attiene agli appalti di servizi, il progetto deve contenere: la relazione tecnico-illustrativa del contesto in cui è inserito il servizio; le indicazioni e disposizioni per la stesura dei documenti inerenti alla sicurezza di cui all'articolo 26, comma 3, del decreto legislativo n. 81 del 2008; il calcolo degli importi per l'acquisizione dei servizi, con indicazione degli oneri della sicurezza non soggetti a ribasso; il prospetto economico degli oneri complessivi necessari per l'acquisizione dei servizi; il capitolato speciale descrittivo e prestazionale, comprendente le specifiche tecniche, l'indicazione dei requisiti minimi che le offerte devono comunque garantire e degli aspetti che possono essere oggetto di variante migliorativa e conseguentemente, i criteri premiali da applicare alla valutazione delle offerte in sede di gara, l'indicazione di altre circostanze che potrebbero determinare la modifica delle condizioni negoziali durante il periodo di validità, fermo restando il divieto di modifica sostanziale. **Per i servizi di gestione dei patrimoni immobiliari, ivi inclusi***

³² Per approfondimenti:



quelli di gestione della manutenzione e della sostenibilità energetica, i progetti devono riferirsi anche a quanto previsto dalle pertinenti norme tecniche.

Tavola 1 Riferimenti normativi

<p>Concessione mista di beni e servizi</p>	<p>D.lgs. 163/2006 Codice appalti (Versione vigente alla data di pubblicazione del bando gara edifici) Art.3</p> <p>11. Le "concessioni di lavori pubblici" sono contratti a titolo oneroso, conclusi in forma scritta, aventi ad oggetto, in conformità al presente codice, l'esecuzione, ovvero la progettazione esecutiva e l'esecuzione, ovvero la progettazione definitiva, la progettazione esecutiva e l'esecuzione di lavori pubblici o di pubblica utilità, e di lavori ad essi strutturalmente e direttamente collegati, nonché la loro gestione funzionale ed economica, che presentano le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di lavori, ad eccezione del fatto che il corrispettivo dei lavori consiste unicamente nel diritto di gestire l'opera o in tale diritto accompagnato da un prezzo, in conformità al presente codice. La gestione funzionale ed economica può anche riguardare, eventualmente in via anticipata, opere o parti di opere direttamente connesse a quelle oggetto della concessione e da ricomprendere nella stessa.</p> <p>12. La "concessione di servizi" è un contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di servizi, ad eccezione del fatto che il corrispettivo della fornitura di servizi consiste unicamente nel diritto di gestire i servizi o in tale diritto accompagnato da un prezzo.</p>
<p>Concessione di beni e/o servizi</p>	<p>D.lgs. 50/2016 Nuovo Codice degli Appalti Art.3</p> <p>uu) "concessione di lavori", un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano l'esecuzione di lavori ad uno o più operatori economici riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire le opere oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione delle opere;</p> <p>vv) "concessione di servizi", un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano a uno o più operatori economici la fornitura e la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di lavori di cui alla lettera ll) riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione dei servizi;</p> <p>zz) "rischio operativo", il rischio legato alla gestione dei lavori o dei servizi</p>

	<p>sul lato della domanda o sul lato dell'offerta o di entrambi, trasferito al concessionario. Si considera che il concessionario assuma il rischio operativo nel caso in cui, in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita al concessionario deve comportare una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile;</p> <p>bbb) “rischio di disponibilità”, il rischio legato alla capacità, da parte del concessionario, di erogare le prestazioni contrattuali pattuite, sia per volume che per standard di qualità previsti;</p> <p>ccc) “rischio di domanda”, il rischio legato ai diversi volumi di domanda del servizio che il concessionario deve soddisfare, ovvero il rischio legato alla mancanza di utenza e quindi di flussi di cassa;</p> <p>[N.d.a.: il rischio sul lato dell'offerta non è definito nel codice ma solo quello di disponibilità]</p>
<p>Concessione di beni e/o servizi</p>	<p>Direttiva 2014/23/UE (Sulla aggiudicazione dei contratti di concessione) La direttiva si applica alle concessioni il cui valore sia pari o superiore a 5.186. 000 EUR</p> <p>Considerando 11</p> <p><i>Le concessioni sono contratti a titolo oneroso mediante i quali una o più amministrazioni aggiudicatrici o uno o più enti aggiudicatori affidano l'esecuzione di lavori o la prestazione e gestione di servizi a uno o più operatori economici. Tali contratti hanno per oggetto l'acquisizione di lavori o servizi attraverso una concessione il cui corrispettivo consiste nel diritto di gestire i lavori o i servizi o in tale diritto accompagnato da un prezzo. Essi possono, ma non devono necessariamente, implicare un trasferimento di proprietà alle amministrazioni aggiudicatrici o agli enti aggiudicatori, ma i vantaggi derivanti dai lavori o servizi in questione spettano sempre alle amministrazioni aggiudicatrici o agli enti aggiudicatori.</i></p> <p><i>20) Un rischio operativo dovrebbe derivare da fattori al di fuori del controllo delle parti. Rischi come quelli legati a una cattiva gestione, a inadempimenti contrattuali da parte dell'operatore economico o a cause di forza maggiore non sono determinanti ai fini della qualificazione come concessione, dal momento che rischi del genere sono insiti in ogni contratto, indipendentemente dal fatto che si tratti di un appalto pubblico o di una concessione. Il rischio operativo dovrebbe essere inteso come rischio di esposizione alle fluttuazioni del mercato, che possono derivare da un rischio sul lato della domanda o sul lato dell'offerta ovvero contestualmente da un rischio sul lato della domanda e sul lato dell'offerta. Per rischio sul lato della domanda si intende il rischio associato alla domanda effettiva di lavori o servizi che sono oggetto del contratto. Per rischio sul lato dell'offerta si intende il rischio associato all'offerta dei lavori o servizi che sono oggetto del contratto, in particolare il rischio che la fornitura di servizi non corrisponda alla domanda. Ai fini della valutazione del rischio operativo, dovrebbe essere preso in considerazione in maniera coerente ed uniforme il valore attuale netto dell'insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi del concessionario.</i></p>

	<p>ART.5</p> <p><i>Ai fini della presente direttiva si applicano le definizioni seguenti:</i></p> <p>1) «concessioni»: <i>le concessioni di lavori o di servizi di cui alle lettere a) e b):</i></p> <p>a) «concessione di lavori»: <i>un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più amministrazioni aggiudicatrici o uno o più enti aggiudicatori affidano l'esecuzione di lavori ad uno o più operatori economici, ove il corrispettivo consista unicamente nel diritto di gestire i lavori oggetto del contratto o in tale diritto accompagnato da un prezzo;</i></p> <p>b) «concessione di servizi»: <i>si intende un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più amministrazioni aggiudicatrici o uno o più enti aggiudicatori affidano la fornitura e la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di lavori di cui alla lettera a) ad uno o più operatori economici, ove il corrispettivo consista unicamente nel diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o in tale diritto accompagnato da un prezzo. L'aggiudicazione di una concessione di lavori o di servizi comporta il trasferimento al concessionario di un rischio operativo legato alla gestione dei lavori o dei servizi, comprendente un rischio sul lato della domanda o sul lato dell'offerta, o entrambi. Si considera che il concessionario assuma il rischio operativo nel caso in cui, in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita al concessionario comporta una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile</i></p>
<p>Contratto di rendimento o prestazione energetica (EPC)</p>	<p>Decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102</p> <p>Attuazione della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica</p> <p>Art 2</p> <p>n) contratto di rendimento energetico o di prestazione energetica (EPC): <i>accordo 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.</i></p> <p>ALLEGATO 8</p> <p><i>Elementi minimi che devono figurare nei contratti di rendimento energetico sottoscritti con il settore pubblico o nel relativo capitolato d'appalto</i></p> <p>a) <i>Un elenco chiaro e trasparente delle misure di efficienza da applicare o dei risultati da conseguire in termini di efficienza;</i></p> <p>b) <i>I risparmi garantiti da conseguire applicando le misure previste dal contratto;</i></p> <p>c) <i>La durata e gli aspetti fondamentali del contratto, le modalità e i termini previsti;</i></p> <p>d) <i>Un elenco chiaro e trasparente degli obblighi che incombono su ciascuna parte contrattuale;</i></p>

	<p>e) Data o date di riferimento per la determinazione dei risparmi realizzati;</p> <p>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;</p> <p>g) L'obbligo di dare piena attuazione alle misure previste dal contratto e la documentazione di tutti i cambiamenti effettuati nel corso del progetto;</p> <p>h) Disposizioni che disciplinino l'inclusione di requisiti equivalenti in eventuali concessioni in appalto a terze parti;</p> <p>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);</p> <p>j) Disposizioni chiare e trasparenti per la quantificazione e la verifica dei risparmi garantiti conseguiti, controlli della qualità e garanzie;</p> <p>k) Disposizioni che chiariscono la procedura per gestire modifiche delle condizioni quadro che incidono sul contenuto e i risultati del contratto (a titolo esemplificativo: modifica dei prezzi dell'energia, intensità d'uso di un impianto)</p> <p>l) Informazioni dettagliate sugli obblighi di ciascuna delle parti contraenti e sulle sanzioni in caso di inadempienza.</p>
<p>Contratto Servizio Energia PLUS</p>	<p>Decreto legislativo 30 maggio 2008, n. 115</p> <p>Attuazione della direttiva 2006/32/CE relativa all'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici</p> <p>Art. 13. Edilizia pubblica</p> <p>1. In relazione agli usi efficienti dell'energia nel settore degli edifici, gli obblighi della pubblica amministrazione comprendono di norma:</p> <p><i>a) il ricorso, anche in presenza di esternalizzazione di competenze, agli strumenti finanziari per il risparmio energetico per la realizzazione degli interventi di riqualificazione, compresi i contratti di rendimento energetico, che prevedono una riduzione dei consumi di energia misurabile e predeterminata;</i></p> <p><i>b) le diagnosi energetiche degli edifici pubblici o ad uso pubblico, in caso di interventi di ristrutturazione degli impianti termici, compresa la sostituzione dei generatori, o di ristrutturazioni edilizie che riguardino almeno il 15 per cento della superficie esterna dell'involucro edilizio che racchiude il volume riscaldato;</i></p> <p><i>c) la certificazione energetica degli edifici pubblici od ad uso pubblico, nel caso in cui la metratura utile totale supera i 1000 metri quadrati, e l'affissione dell'attestato di certificazione in un luogo, dello stesso edificio, facilmente accessibile al pubblico, ai sensi dell'articolo 6, comma 7, del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192.</i></p> <p>Allegato II (contratto servizio energia)</p> <p>2. Definizioni:</p> <p>1. Ai fini del presente allegato valgono le definizioni di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192, e al decreto del Presidente della Repubblica 26 agosto 1993, n. 412, e loro successive modificazioni. Valgono inoltre le seguenti definizioni:</p> <p>a) contratto servizio energia: e' un contratto che nell'osservanza dei requisiti e delle prestazioni di cui al paragrafo 4 disciplina l'erogazione dei beni e servizi necessari alla gestione</p>



	<p>ottimale ed al miglioramento del processo di trasformazione e di utilizzo dell'energia;</p> <p>b) contratto servizio energia «Plus»: e' un contratto servizio energia che rispetta gli ulteriori requisiti di cui al paragrafo 5 e che si configura come fattispecie di un contratto di rendimento energetico;</p> <p>4. Requisiti e prestazioni del contratto servizio energia.</p> <p>1. Ai fini della qualificazione come contratto servizio energia, un contratto deve fare esplicito e vincolante riferimento al presente atto e prevedere:</p> <p>a) la presenza di un attestato di certificazione energetica dell'edificio di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192, e successive modificazioni. Qualora si tratti di un edificio residenziale o composto da una pluralità di utenze, la certificazione energetica deve riferirsi anche alle singole unità abitative o utenze. In assenza delle linee guida nazionali per la certificazione energetica, il relativo attestato è sostituito a tutti gli effetti dall'attestato di qualificazione energetica, conformemente all'articolo 11, comma 1-bis, del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192, e successive modificazioni che dovrà comunque comprendere:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) determinazione dei fabbisogni di energia primaria per la climatizzazione invernale e/o estiva e/o per la produzione di acqua calda sanitaria dell'edificio, nonché per eventuali altri servizi forniti nell'ambito del contratto alla data del suo avvio, espressi in kWh/m² anno o kWh/m³ anno, conformemente alla vigente normativa locale e, per quanto da questa non previsto, al decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192, e successivi decreti attuativi; 2) espressa indicazione degli interventi da effettuare per ridurre i consumi, migliorare la qualità energetica dell'immobile e degli impianti o per introdurre l'uso delle fonti rinnovabili di energia, valutati singolarmente in termini di costi e di benefici connessi, anche con riferimento ai possibili passaggi di classe dell'edificio nel sistema di certificazione energetica vigente. Per i contratti su utenze che non rientrano nel campo di applicazione del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192, dovrà comunque essere prodotta una diagnosi energetica avente le caratteristiche di cui ai numeri 1) e 2). La certificazione energetica deve essere effettuata prima dell'avvio del contratto di servizio energia fermo restando la necessità di una valutazione preliminare al momento dell'offerta e la possibilità, nell'ambito della vigenza contrattuale, di concordare ulteriori momenti di verifica; <p>aa) per la prima stipula contrattuale, la riduzione stimata dell'indice di energia primaria per la climatizzazione invernale di almeno il 5 per cento rispetto al corrispondente indice riportato sull'attestato di prestazione energetica, nei tempi concordati tra le parti e, comunque, non oltre il primo anno di vigenza contrattuale;</p> <p>(lettera introdotta dall'art. 14, comma 2, d.lgs. n. 102 del 2014)</p> <p>b) un corrispettivo contrattuale riferito a parametri oggettivi, indipendenti dal consumo corrente di combustibile e di energia elettrica degli impianti gestiti dal Fornitore del contratto servizio energia, da versare tramite un canone periodico comprendente la fornitura degli ulteriori beni e servizi necessari a fornire le prestazioni di cui al presente allegato;</p> <p>c) fatto salvo quanto stabilito dal punto b), l'acquisto, la trasformazione e l'uso da parte del Fornitore del contratto servizio energia dei combustibili o delle forniture di rete, ovvero del calore-energia nel caso di impianti allacciati a reti di teleriscaldamento, necessari ad alimentare il processo di produzione del fluido termovettore e quindi l'erogazione dell'energia termica all'edificio;</p> <p>d) l'indicazione preventiva di specifiche grandezze che quantifichino ciascuno dei servizi erogati, da utilizzare come riferimenti in fase di analisi consuntiva;</p> <p>e) la determinazione dei gradi giorno effettivi della località, come riferimento per destagionalizzare il consumo annuo di energia termica a dimostrare l'effettivo miglioramento dell'efficienza energetica;</p> <p>f) la misurazione e la contabilizzazione nelle centrali termiche, o la sola misurazione nel caso di impianti individuali, dell'energia termica complessivamente utilizzata da ciascuna delle utenze servite dall'impianto, con idonei apparati conformi alla normativa vigente;</p> <p>g) l'indicazione dei seguenti elementi:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) la quantità complessiva totale di energia termica erogabile nel corso dell'esercizio termico;
--	---

	<p>2) la quantità di cui al numero «1)» distinta e suddivisa per ciascuno dei servizi erogati;</p> <p>3) la correlazione fra la quantità di energia termica erogata per ciascuno dei servizi e la specifica grandezza di riferimento di cui alle lettere d) ed e);</p> <p>h) la rendicontazione periodica da parte del fornitore del contratto servizio energia dell'energia termica complessivamente utilizzata dalle utenze servite dall'impianto; tale rendicontazione deve avvenire con criteri e periodicità convenuti con il committente, ma almeno annualmente, in termini di Wattora o multipli;</p> <p>i) la preventiva indicazione che gli impianti interessati al servizio sono in regola con la legislazione vigente o in alternativa l'indicazione degli eventuali interventi obbligatori ed indifferibili da effettuare per la messa a norma degli stessi impianti, con citazione esplicita delle norme non rispettate, valutazione dei costi e dei tempi necessari alla realizzazione delle opere, ed indicazione di quale parte dovrà farsi carico degli oneri conseguenti o di come essi si ripartiscono tra le parti;</p> <p>l) la successiva esecuzione da parte del Fornitore del contratto servizio energia delle prestazioni necessarie ad assicurare l'esercizio e la manutenzione degli impianti, nel rispetto delle norme vigenti in materia;</p> <p>m) la durata contrattuale, al termine della quale gli impianti, eventualmente modificati nel corso del periodo di validità del contratto, saranno riconsegnati al committente in regola con la normativa vigente ed in stato di efficienza, fatto salvo il normale deperimento d'uso;</p> <p>n) l'indicazione che, al termine del contratto, tutti i beni ed i materiali eventualmente installati per migliorare le prestazioni energetiche dell'edificio e degli impianti, ad eccezione di eventuali sistemi di elaborazione e trasmissione dati funzionali alle attività del fornitore del contratto servizio energia, saranno e resteranno di proprietà del committente;</p> <p>o) l'assunzione da parte del Fornitore del contratto servizio energia della mansione di terzo responsabile, ai sensi dell'articolo 11, commi 1 e 3, del d.P.R. 26 agosto 1993, n. 412, come successivamente modificato;</p> <p>p) l'indicazione da parte del committente, qualora si tratti di un ente pubblico, di un tecnico di controparte incaricato di monitorare lo stato dei lavori e la corretta esecuzione delle prestazioni previste dal contratto; se il committente è un ente obbligato alla nomina del tecnico responsabile per la conservazione e l'uso razionale dell'energia, di cui all'articolo 19 della legge 9 gennaio 1991, n. 10, quest'ultimo deve essere indicato come tecnico di controparte;</p> <p>q) la responsabilità del Fornitore del contratto servizio energia nel mantenere la precisione e l'affidabilità di tutte le apparecchiature di misura eventualmente installate;</p> <p>r) l'annotazione puntuale sul libretto di centrale, o di impianto, degli interventi effettuati sull'impianto termico e della quantità di energia fornita annualmente;</p> <p>s) la consegna, anche per altri interventi effettuati sull'edificio o su altri impianti, di pertinente e adeguata documentazione tecnica ed amministrativa.</p> <p>5. Requisiti e prestazioni del contratto servizio energia «Plus».</p> <p>1. Ai fini della qualificazione come contratto servizio energia «Plus», un contratto deve includere, oltre al rispetto dei requisiti e delle prestazioni di cui al paragrafo 4, anche le seguenti prestazioni aggiuntive:</p> <p>a) per la prima stipula contrattuale, la riduzione dell'indice di energia primaria per la climatizzazione invernale di almeno il 10 per cento rispetto al corrispondente indice riportato sull'attestato di certificazione, nei tempi concordati tra le parti e comunque non oltre il primo anno di vigenza contrattuale, attraverso la realizzazione degli interventi strutturali di riqualificazione energetica degli impianti o dell'involucro edilizio indicati nell'attestato di cui sopra e finalizzati al miglioramento del processo di trasformazione e di utilizzo dell'energia;</p> <p>b) l'aggiornamento dell'attestato di certificazione energetica dell'edificio, di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192, e successive modificazioni, a valle degli interventi di cui alla lettera a);</p> <p>c) per rinnovi o stipule successive alla prima la riduzione dell'indice di energia primaria per la climatizzazione invernale di almeno il 5 per cento rispetto al corrispondente indice riportato</p>
--	--

	<p>sull'attestato di certificazione di cui alla lettera b), attraverso la realizzazione di interventi strutturali di riqualificazione energetica degli impianti o dell'involucro edilizio indicati nel predetto attestato e finalizzati al miglioramento del processo di trasformazione e di utilizzo dell'energia;</p> <p>d) l'installazione, laddove tecnicamente possibile, ovvero verifica e messa a numero se già esistente, di sistemi di termoregolazione asserviti a zone aventi caratteristiche di uso ed esposizione uniformi o a singole unità immobiliari, ovvero di dispositivi per la regolazione automatica della temperatura ambiente nei singoli locali, idonei ad impedire il surriscaldamento conseguente ad apporti aggiuntivi gratuiti interni ed esterni.</p> <p>2. Il contratto servizio energia «Plus» può prevedere, direttamente o tramite eventuali atti aggiuntivi, uno «strumento finanziario per i risparmi energetici» finalizzato alla realizzazione di specifici interventi volti al miglioramento del processo di trasformazione e di utilizzo dell'energia, alla riqualificazione energetica dell'involucro edilizio e alla produzione di energia da fonti rinnovabili.</p> <p>3. Un contratto servizio energia «Plus», stipulato in maniera conforme al presente provvedimento, è ritenuto idoneo a:</p> <p>a) realizzare gli obiettivi di risparmio energetico di cui all'articolo 3;</p> <p>b) comprovare l'esecuzione delle forniture, opere e prestazioni in esso previste costituendone formale testimonianza valida per tutti gli effetti di legge; un contratto servizio energia «Plus» ha validità equivalente a un contratto di locazione finanziaria nel dare accesso ad incentivi e agevolazioni di qualsiasi natura finalizzati alla gestione ottimale e al miglioramento delle prestazioni energetiche.</p> <p>6. Durata contrattuale.</p> <p>1. Il contratto servizio energia e il contratto servizio energia «Plus» devono avere una durata non inferiore ad un anno e non superiore a dieci anni.</p> <p>2. In deroga al punto 1, si stabilisce che:</p> <p>a) la durata di un contratto servizio energia e un contratto servizio energia «Plus» può superare la durata massima di cui al punto 1, qualora nel contratto vengano incluse fin dall'inizio prestazioni che prevedano l'estinzione di prestiti o finanziamenti di durata superiore alla durata massima di cui al punto 1 erogati da soggetti terzi ed estranei alle parti contraenti;</p> <p>b) qualora nel corso di vigenza di un contratto di servizio energia, le parti concordino l'esecuzione di nuove e/o ulteriori prestazioni ed attività conformi e corrispondenti ai requisiti del presente decreto, la durata del contratto potrà essere prorogata nel rispetto delle modalità definite dal presente decreto.</p> <p>3. Nei casi in cui il Fornitore del contratto servizio energia partecipi all'investimento per l'integrale rifacimento degli impianti e/o la realizzazione di nuovi impianti e/o la riqualificazione energetica dell'involucro edilizio per oltre il 50 per cento della sua superficie, la durata del contratto non è soggetta alle limitazioni di cui al punto 1.</p>
<p>PPP</p>	<p>D.lgs. 50/2016</p> <p>Nuovo Codice degli Appalti</p> <p>Art.3</p> <p>eee) “contratto di partenariato pubblico privato”, il 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,</p>

	<p>n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, si applicano i contenuti delle decisioni Eurostat;</p>
<p>PPP</p>	<p>D.lgs. 163/2006 Codice appalti Art.3</p> <p>15-ter) “ i contratti di partenariato pubblico privato” sono contratti aventi per oggetto una o più prestazioni quali la progettazione, la costruzione, la gestione o la manutenzione di un’opera pubblica o di pubblica utilità, oppure la fornitura di un servizio, compreso in ogni caso il finanziamento totale o parziale a carico di privati, anche in forme diverse, di tali prestazioni, con allocazione dei rischi ai sensi delle prescrizioni e degli indirizzi comunitari vigenti. Rientrano, a titolo esemplificativo, tra i contratti di partenariato pubblico privato la concessione di lavori, la concessione di servizi, la locazione finanziaria, il contratto di disponibilità, l’affidamento di lavori mediante finanza di progetto, le società miste. (...) 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 i contenuti delle decisioni Eurostat;</p>
<p>Equilibrio economico finanziario</p>	<p>D.lgs. 50/2016 Nuovo Codice degli Appalti Art.3, c.1</p> <p>fff) “equilibrio economico e finanziario”, la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economico e sostenibilità finanziaria. 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;</p> <p>Art.180</p> <p>6. L’equilibrio economico finanziario, come definito all’articolo 3, comma 1, lettera fff), rappresenta il presupposto per la corretta allocazione dei rischi di cui al comma 4. Ai soli fini del raggiungimento del predetto equilibrio, in sede di gara l’amministrazione aggiudicatrice può stabilire anche un prezzo consistente in un contributo pubblico ovvero nella cessione di beni immobili che non assolvono più a funzioni di interesse pubblico. A titolo di contributo può essere riconosciuto un diritto di godimento, la cui utilizzazione sia strumentale e tecnicamente connessa all’opera da affidare in concessione. Le modalità di utilizzazione dei beni immobili sono definite dall’amministrazione aggiudicatrice e costituiscono uno dei presupposti che determinano l’equilibrio economico-finanziario della concessione. In ogni caso, l’eventuale riconoscimento del prezzo, sommato al valore di eventuali garanzie pubbliche o di ulteriori meccanismi di finanziamento a carico della pubblica amministrazione, non può essere superiore al trenta per cento del costo dell’investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari.</p>

2. Contabilizzazione investimento fuori bilancio della PA: decisioni

Eurostat per interventi in PPP e EPC

Come già accennato il ricorso a forme di PPP può costituire un'opportunità concreta per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità: in uno scenario di permanente contrazione della spesa pubblica offre la possibilità di contabilizzare l'investimento fuori bilancio (off-balance sheet) e la sinergia con il privato può consentire alla pubblica amministrazione di accrescere il proprio know-how, accedere a soluzioni innovative, migliorare l'efficacia e efficienza gestionale e la qualità dei servizi, oltre a trasferire sui privati almeno in parte i rischi connessi³³.

Per quanto riguarda l'aspetto della gestione dei rischi, l'utilizzo di forme contrattuali di PPP si fonda sull'assunto di base che un'opportuna risk allocation tra i diversi attori coinvolti in un investimento offra il miglior livello di value for money (VfM) per il settore pubblico, vale a dire il migliore risultato possibile per la collettività tenuto conto di tutti i benefici, i costi e i rischi dell'opera nell'intero suo ciclo di vita. Un investimento crea VfM quando consente di ottenere una riduzione dei costi di costruzione e gestione, una migliore allocazione dei rischi, una più rapida realizzazione dell'opera, un incremento degli standard qualitativi o della redditività dell'investimento.³⁴

Pertanto prima di scegliere di operare in PPP, l'amministrazione ha l'onere di verificare se è più opportuno realizzare l'operazione con metodologie tradizionali o di condivisione del rischio.

Tale scelta rientra nell'esclusiva responsabilità dell'ente che non solo ha il dovere di perseguire l'interesse pubblico, ma è responsabile anche del danno (nullità per illiceità della causa, ai sensi dell'art. 1344 del codice civile -"contratto in frode alla legge", nel caso in cui non siano rispettate le norme imperative che regolano i contratti di concessione e in

³³ Per approfondimenti vedi anche Partnership Pubblico Privato: Una guida manageriale, finanziaria e giuridica, V.Vecchi, V. Leone, EGEA, 2016

³⁴ *Project Financing e partenariato pubblico privato: aspetti normativi e linee guida operative*, Consiglio nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, 2016



particolare l'allocazione del rischio, e danno erariale nell'ipotesi di una riclassificazione statistica dell'asset).

Uno dei metodi più diffusi per valutare il *Value for money* è il *Public sector comparator* (PSC).

Il PSC è il costo a vita intera completo e veritiero sostenuto dalla PA per ottenere una determinata infrastruttura (bene o servizio e relativi standard) nel caso in cui l'iniziativa fosse completamente progettata, costruita e gestita dalla PA stessa.

Il PSC è espresso in termini di VAN (Valore attuale netto), il calcolo deve basarsi sulle teorie economiche e sulle tecniche di valutazione finanziarie. Per il calcolo del VAN vengono utilizzati i flussi di cassa scontati associati all'iniziativa lungo tutto il periodo (ciclo di vita).

Il PSC è composto da 3 elementi fondamentali:

- il PSC grezzo (costi base)*
- il valore dei rischi trasferibili*
- il valore dei rischi trattenuti*

Il rischio è la misura della pericolosità del verificarsi di un evento dannoso durante l'intero ciclo di vita dell'iniziativa

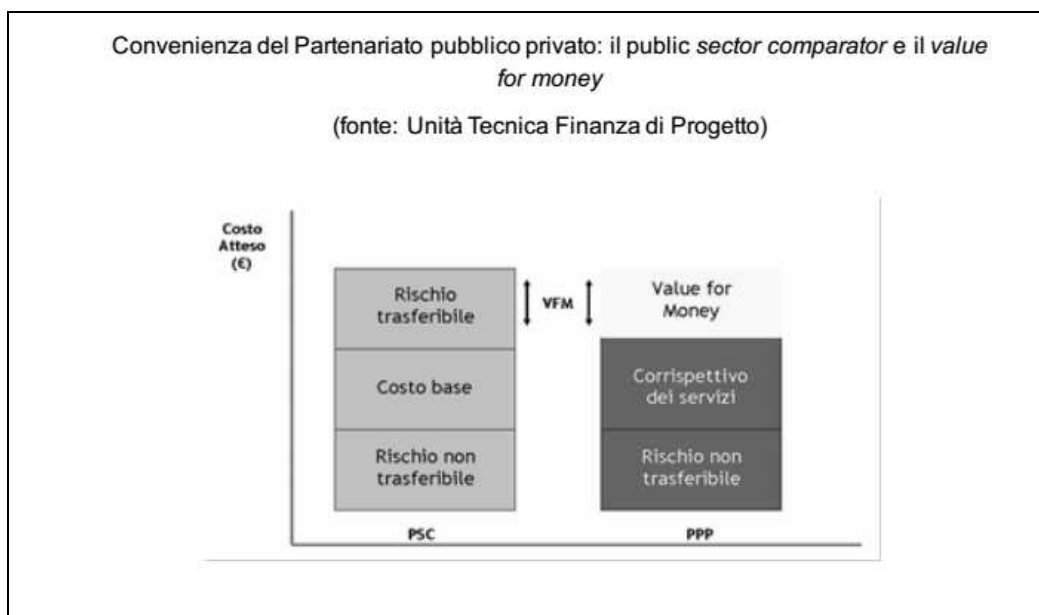
Nell'ambito della determinazione dei Costi del rischio:

“.... i rischi riflettono la possibilità che si verifichino costi addizionali rispetto ai Costi base ...”

“... il valore del rischio misura il costo addizionale atteso per la PA nel caso l'iniziativa fosse gestita completamente e direttamente dalla PA.”³⁵

³⁵Ordine ingegneri di Roma Sottocommissione Public Sector Comparator – Value for Money *Il Value for Money Assessment*
[http://www.ording.roma.it/archivio/File/4.il value for money assessment.pdf](http://www.ording.roma.it/archivio/File/4.il%20value%20for%20money%20assessment.pdf)

Semplificando il processo di valutazione, dal confronto tra PSC (procedura tradizionale) e affidamento in partnership con il privato (concessione) scaturisce quale è la scelta che genera il maggior VfM, ossia se è possibile e al tempo più conveniente ricorrere al PPP piuttosto che ad un appalto tradizionale.



Benché, dunque, gli aspetti legati ai vincoli derivanti dalla finanza pubblica non possano essere la motivazione fondante della scelta di operare in PPP, vista la complessità della materia e la più recente nota Eurostat in merito ai contratti EPC³⁶, può essere utile richiamare in questa sede gli elementi più rilevanti ai fini della rilevazione statistica su indebitamento netto e debito pubblico, che dovrebbero essere presi in considerazione nella scelta della tipologia contrattuale, nel percorso di affidamento e nella elaborazione dei documenti di gara.

³⁶The impact of energy performance contracts on Government accounts, Eurostat Guidance Note, 7 Agosto 2015

Si dovrebbe, in tal modo, ridurre a monte il rischio di possibili riclassificazioni ex post di un'operazione di partenariato da off a on balance sheet, alla luce del Regolamento UE n. 549/2013 e del Manuale del SEC 2010 su Disavanzo e Debito pubblico (agosto 2014)³⁷.

L'elaborazione di documenti contrattuali-tipo, con contenuti standardizzati, utilizzabili come modelli di riferimento

(...) dovrebbe contribuire al miglioramento della capacità negoziale soprattutto delle amministrazioni territoriali, ed evitare che il ricorso al PPP sia motivato essenzialmente dalla necessità di "aggirare" i vincoli di carattere finanziario posti alle autonomie locali dal Patto di stabilità interno³⁸.

2.1. PPP

Ai fini statistici, e a prescindere da come siano denominati a livello di normativa europea e dei singoli Stati Membri, Eurostat distingue esplicitamente i contratti di partenariato in cui la Pubblica Amministrazione è il principale pagatore, dalle concessioni *pure* in cui tale ruolo è ricoperto in maniera preponderante dagli utenti finali.

Inoltre il fatto che un contratto sia aggiudicato in una particolare forma, es. appalto o concessione, non viene considerato in sé rilevante per definirlo come operazione in PPP o concessione per l'analisi statistica, rispetto a cui prevale sempre la definizione Eurostat.

La nomenclatura cui questo paragrafo fa riferimento è pertanto quella Eurostat.

³⁷ PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO: UNA PROPOSTA PER IL RILANCIOGUIDA ALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI PER LA REDAZIONE DI UN CONTRATTO DI CONCESSIONE DI PROGETTAZIONE, COSTRUZIONE E GESTIONE DI OPERE PUBBLICHE MEDIANTE SOCIETÀ DI PROGETTO (Ai sensi degli articoli 3, comma 15-TER E 143, Comma 9 – Codice dei Contratti), Consultazione pubblica RGS sullo schema di convenzione standard sul Partenariato Pubblico – Privato – Testo in consultazione dal 30 novembre 2015 al 29 febbraio 2016, MEF, 30 novembre 2015

³⁸ Ibidem



È importante, inoltre, ricordare che il SEC 2010³⁹ prescrive che i conti nazionali utilizzino un sistema “binario” di trascrizione in base al quale i progetti realizzati tramite partenariato o concessione **siano contabilizzati interamente o sul bilancio pubblico o su quello del privato**, non è possibile ad esempio che la proprietà economica di un’opera sia divisa ai fini statistici tra parte pubblica e partner privato. Gli aspetti contabili non sono di secondaria importanza perché in grado di influire sulla rilevazione statistica di deficit e debito pubblico⁴⁰.

In altri termini, la realizzazione di progetti in PPP crea un impatto sul deficit (canone annuo di disponibilità/servizi) ma non sul debito (o lo crea solo per l’ammontare del contributo pubblico).

Nel caso in cui la costruzione/ristrutturazione di un’opera sia registrata in bilancio, come per gli appalti tradizionali, il totale della spesa dovrà comparire durante il periodo di costruzione con un impatto negativo sul deficit (costo di costruzione + canone dei servizi) e sul debito (costo di costruzione). Nel caso in cui l’opera sia fuori bilancio, l’impatto sul deficit sarà limitato al canone riconosciuto al partner (quindi con la possibilità di “diluire” l’impatto della spesa sull’arco temporale che copre tutta la durata contrattuale senza impatto sul debito⁴¹).

Un’ulteriore importante annotazione preliminare è che, a differenza delle concessioni, **la valutazione del rischio è ritenuta centrale per valutare un PPP in base alle regole Eurostat, pertanto in assenza di una valutazione dei rischi da parte dell’ente appaltante un progetto di PPP è automaticamente contabilizzato sul bilancio pubblico⁴².**

In particolare si possono contabilizzare off-balance i contratti di PPP, nel rispetto della Decisione Eurostat “Treatment of public-private partnerships” del 2004, **a condizione che al privato siano trasferiti in quota maggioritaria i rischi connessi con la attuazione e gestione dell’intervento.**

³⁹ Sistema Europeo dei conti nazionali e regionali Reg, (UE) 549/2013, rubricato SEC (o ESA) 2010

⁴⁰ DEFICIT O DISAVANZO PUBBLICO = Indebitamento netto dell’amministrazione

DEBITO PUBBLICO = Ammontare dello stock di debito lordo al valore nominale

⁴¹ Nell’ipotesi che non vi sia alcuna forma di contribuzione pubblica

⁴² cfr. *MGDD 10 Eurostat Treatment of Public-Private Partnerships*, EPEC 2010 (p.17).VI.4.2.1/11: footnote 159 VI.4.3.2/30 VI.4.3.2/44: footnote 166 ESA10 20.285

In realtà solo nell'ESA 2010, si affrontano le regole per la registrazione delle operazioni di partenariato pubblico privato. Eurostat ha poi più volte aggiornato il *Manual on Government Deficit and Debt - Implementation of ESA 2010* (MGDD), fornendo affinamenti e approfondimenti interpretativi per una corretta applicazione della succitata decisione e in ragione delle problematiche che progressivamente sono emerse in merito ai PPP.

L'ultimo aggiornamento del MGDD è di marzo 2016. In questa ultima versione il capitolo dedicato ai PPP è molto approfondito e esaustivo: non solo è il più lungo dell'intero manuale ma Eurostat ha ritenuto opportuno pubblicare una nota aggiuntiva quale strumento pratico per la valutazione dei contratti di partenariato⁴³.

Si segnala in ultimo che il 29 settembre 2016 in collaborazione tra Eurostat e EPEC⁴⁴ è stata pubblicata *A Guide to the Statistical Treatment of PPPs*⁴⁵, che ha lo scopo di aiutare le amministrazioni, coinvolte nella definizione di operazioni di partenariato, a comprendere come i differenti aspetti di tali contratti possano influenzarne la classificazione. La guida, a differenza delle precedenti pubblicazioni Eurostat, approccia il tema del trattamento statistico dei PPP attraverso un punto di vista non tecnico/statistico ma seguendo la struttura di un contratto tipo di PPP. A tal fine dalle differenti tipologie contrattuali riscontrabili nei Paesi Membri sono stati estratti gli aspetti chiave di un tipico contratto di partenariato, e rispetto alle clausole di questo contratto tipo vanno lette le indicazioni della guida. Nelle intenzioni degli estensori la stessa ha un contenuto pragmatico, esaustivo, chiaro e soprattutto stabile poiché non si ritiene necessaria una sostanziale revisione delle norme in un prossimo futuro, salvo nuove pratiche che dovessero emergere nel mercato dei contratti di partenariato all'interno dell'Unione.

La guida si riferisce alle regole normative di ESA 2010 e MGDD 2016, conseguentemente le indicazioni in essa riportate sono valide fino a che queste norme resteranno in vigore.

⁴³ Eurostat clarification note *The statistical treatment of PPP contracts*, Ref. Ares (2016)1119765-04/03/2016

⁴⁴ European PPP Expertise Centre

⁴⁵ Per approfondimenti:

http://www.eib.org/epec/resources/publications/epec_risk_distribution_and_balance_sheet_treatment_2nd_edition_en



Si tratta di una **guida ufficiale** che andrà applicata ai contratti di partenariato che saranno sottoscritti dopo la data della sua pubblicazione.

Pur essendo stata scritta in conformità con il MGDD 2016, in caso di contrasto tra i due documenti a **prevalere è quanto riportato nella Guida**, in quanto questa rappresenta una versione più recente data da Eurostat.

La Guida non tratta il rilevamento statistico degli EPC, poiché differiscono da un tipico contratto di partenariato, rispetto a cui le regole Eurostat da applicare sono ancora quelle relative alla nota pubblicata nell'agosto 2015 (vedi § 5.2). Tuttavia è un ottimo strumento per comprendere come dal punto di vista di Eurostat rispetto a un contratto PPP tipo assumono rilevanza alcune clausole contrattuali e come esse siano “pesate” per giungere a una classificazione on o off balance sheet.

Rispetto alla nota del 2004, l'ESA 2010 stabilisce che, per contabilizzare off-balance operazioni di PPP, il **criterio base** è quello **dei rischi/benefici**, che devono essere trasferiti in maggioranza al partner privato per tutta la durata contrattuale. Il motivo per cui oltre al rischio si prendono in considerazione anche i benefici è strettamente dipendente dal concetto di *proprietà economica*, che è uno dei fondamenti di ESA 2010. Il proprietario economico di un'opera è il soggetto che accetta i rischi e i conseguenti benefici connessi alla utilizzazione della stessa, e non necessariamente coincide con il proprietario legale.

Nell'allocatione del rischio va valutata la rilevanza/peso del rischio in base all'impatto sulla redditività e sul profilo finanziario del partner⁴⁶.

Non tutti i rischi vanno trasferiti al partner privato ma a seconda del tipo di operazione vanno ripartiti tra le due parti (pubblico e privato) in base alle effettive possibilità di poterli gestire.

⁴⁶ MEF, op.cit, “Il criterio della effettiva incidenza del rischio sulla redditività del partner privato e sul profilo finanziario dello stesso appare richiamare l'elemento di **rischio operativo**” espresso dalla Direttiva 2014/23/UE relativa alle aggiudicazioni delle concessioni. Nell'ambito della Direttiva, infatti, si chiarisce che deve essere trasferito in capo al partner privato, in modo effettivo e sostanziale, il rischio operativo, di natura economica, legato alla gestione dei lavori e/o servizi oggetto del contratto.”

Al fine di semplificare le valutazioni Eurostat ha individuato tre principali categorie di rischio: per contabilizzare off-balance è necessario che al privato sia trasferito il **rischio di costruzione**⁴⁷ e **almeno uno tra i rischi di disponibilità e domanda**.

Il **rischio di costruzione** copre gli eventi che possono verificarsi in fase di costruzione e allo stato in cui si trovano gli asset coinvolti nel momento in cui si inizia a fornire il servizio alla PA. È pertanto legato al ritardo nei tempi di consegna, al non rispetto degli standard di progetto, all'aumento dei costi, a inconvenienti di tipo tecnico nell'opera e al mancato completamento dell'opera, all'insorgere di problemi legali o ambientali.

Il **rischio di domanda** è relativo ai diversi volumi di domanda del servizio che il concessionario deve soddisfare, compreso il rischio legato alla mancanza di utenza e dei conseguenti flussi di cassa ed è quasi esclusivamente relativo alle concessioni *pure* o *calde*, in cui i servizi sono rivolti a utenti che pagano una tariffa, ma anche nel caso di PPP i cui il main payer è la Pubblica Amministrazione il rischio di domanda si configura nel caso di pagamenti attraverso tariffe ombra e in generale quando gli stessi siano legati al volume di utilizzo senza garanzia di ricavi minimi per l'affidatario.

Il **rischio di disponibilità** è legato alla capacità, da parte del concessionario, di erogare le prestazioni contrattuali pattuite, sia per volume che per standard di qualità previsti: è tipico delle cosiddette concessioni fredde⁴⁸ e, come quello di domanda caratterizza, la fase gestionale.

⁴⁷ L'assunzione del rischio di costruzione è "an imperative condition". cfr *Manual on Government Deficit and Debt Implementation of ESA 2010*, Eurostat 2016, cap. VI.4.3.2

⁴⁸ "In questo modello la retribuzione del partner privato non avviene in forma di compensi versati dagli utenti del lavoro o del servizio, ma di pagamenti regolari ricevuti dal partner pubblico.

Il rischio di disponibilità (...) si sostanzia nella potenziale decurtazione dei pagamenti pubblici per effetto dell'applicazione di penali, qualora gli standard dei servizi non siano soddisfatti. L'applicazione delle penali per il mancato raggiungimento degli standard predeterminati in termini di volume e di qualità, dovrebbe avvenire, per essere considerata effettiva, in conseguenza di un monitoraggio oggettivo in tempo reale. Questa previsione del Codice, sull'allocazione dei rischi nei contratti di PPP, ha natura precettiva (e non meramente programmatica) con conseguenze erariali in ordine alla responsabilità della p.a. che non si conformi al paradigma comunitario nella redazione contrattuale delle concessioni, causando evitabili aumenti dei costi complessivi dell'operazione a carico delle finanze pubbliche " in *La nuova Direttiva comunitaria sulle concessioni e l'impatto sul Codice dei contratti pubblici*, Massimo Ricchi, in *Urbanistica e appalti* 7/2014

Affinché il rischio di disponibilità sia realmente allocato al privato è necessario che il meccanismo di decurtazione dei pagamenti (anche in aggiunta alle penali) sia automatico, proporzionale e non “puramente simboliche” rispetto alla effettiva disponibilità dell’opera o al mancato raggiungimento delle performance di disponibilità stabilite contrattualmente. Ne consegue che non deve esserci un tetto massimo alle decurtazioni perché verrebbe meno il principio di proporzionalità (*zero payment for zero availability*). Ne consegue che le norme contrattuali devono anche definire il concetto di disponibilità o mancata disponibilità dell’opera (ossia le condizioni in base alle quali la stessa può realmente essere utilizzata).

Né deve essere previsto un ammontare minimo garantito di pagamenti nella fase gestionale o garanzie da parte della pubblica amministrazione su i livelli di utilizzo dell’opera.

Se queste condizioni non si verificano, l’opera è automaticamente registrata sul bilancio pubblico.

L’analisi dei benefici implica innanzi tutto che non vi siano clausole contrattuali che limitano o predeterminano il livello di redditività del partner privato. Futuri e imprevisi profitti che siano determinati da un incremento dei livelli di efficienza o da condizioni macro-economiche o finanziarie esterne, o ancora dalle capacità di contrattare vantaggiose clausole di sub-appalto, devono essere attribuite esclusivamente al partner privato.

In subordine al criterio base della valutazione del rischio/beneficio, nell’aggiornamento 2013 del MGDD è stato introdotto il **criterio del controllo**⁴⁹, per i casi complessi in cui il criterio base non riesce a fornire indicazioni esaustive e chiare sulla classificazione on/off balance.

L’applicazione di tale criterio tiene conto, da un lato, della capacità dell’amministrazione di influenzare, in maniera sostanziale, il design, la qualità, le dimensioni e la manutenzione

⁴⁹European system of account ESA 2010, par. 20.285



dell'asset e, dall'altro lato, della misura in cui la stessa amministrazione è in grado di definire i servizi prodotti, le unità a cui i servizi sono forniti e i prezzi dei medesimi⁵⁰.

Un ulteriore parametro da rispettare per la contabilizzazione off-balance è che il privato si assuma la maggior parte del **rischio finanziario** e in particolare la quota (considerata cumulativamente e per tutta la durata dell'affidamento) dei **contributi pubblici** in conto capitale, prestiti pubblici, investimento istituzionale nel capitale di rischio non deve coprire più del **50%** del valore dell'investimento.

La soglia del 50% per considerare maggioritario il finanziamento pubblico viene ulteriormente ridotta se questo comporta un'esposizione a rischi elevati da parte della Pubblica Amministrazione.

Analogo discorso vale per le **garanzie pubbliche** (implicite e esplicite) a favore del partner privato che non devono coprire più del **50%** dell'investimento⁵¹.

Sono esclusi ai fini della valutazione del rischio i fondi comunitari (Fondi di coesione e ESIF): nel caso in cui i fondi comunitari (o derivanti da accordi intergovernativi) vadano a finanziare il partner privato, pur riducendo la necessità di finanziare l'investimento attraverso l'intervento pubblico, non vanno presi in considerazione nel valutare su chi ricade in maniera maggioritaria il rischio finanziario. In questo caso tuttavia l'operazione può ricadere sul bilancio pubblico anche se il finanziamento pubblico non copre più del 50% del valore complessivo dell'investimento: ciò che va preso in considerazione è se la % di finanziamento pubblico sia maggiore o minore di quella privata⁵².

⁵⁰ Francesco Ricciardi e Marco Tranquilli *Il Manuale sull'indebitamento e sul debito pubblico Eurostat: le novità regolamentari sul trattamento delle operazioni in PPP sulla base dei contenuti del nuovo Sistema Europeo dei Conti (SEC 2010)*, in "UTFP NEWS" NUMERO 21 (2014)

⁵¹ Per approfondimenti Manuale SEC 2010, par da 20.276 a 20.286 e *Manual on Government Deficit and Debt Implementation of ESA 2010*, Part VI, Eurostat 2016

⁵² "When it would be agreed that the EU funds would be allocated directly to government in view of covering part of the future payments by government to be made in the context of a PPP contract, the funds should be recorded as a financial advance when transferred from the EU, with no impact on government net lending/borrowing (B.9). When the funds would be used, under regular unitary payments by government, they shall be recorded as government revenue, neutralising the impact of the expenditure on government net lending/borrowing (B.9), until the complete depletion of the EU funds earmarked for the PPP contract" In *Manual on Government Deficit and Debt Implementation of ESA 2010*, Eurostat 2016, par. VI.4.3.3

Nei fondi europei succitati rientrano sia quelli diretti che indiretti (PON e POR/FESR, in tutte le loro declinazioni, inclusi gli strumenti finanziari) che possono intervenire sia nella fase iniziale (costruzione/riqualificazione dell'asset) sia in fase di esercizio.

Anche i **finanziamenti BEI non sono da computare**, poiché ai fini statistici sono assimilati ai finanziamenti di istituti finanziari privati, salvo che non presuppongano esplicite garanzie pubbliche.

Inoltre nel caso in cui l'affidamento sia relativo a un attività di ristrutturazione, rinnovamento o implementazione importante di un'opera **l'investimento a carico dei privati deve essere almeno pari al 50% del valore del bene dopo la ristrutturazione⁵³ per poterlo considerare fuori bilancio⁵⁴.**

In termini generali anche la vita utile dell'asset va presa in considerazione perché, nel caso di opere come gli impianti o le tecnologie informatiche, la definizione Eurostat di PPP richiede che gli stessi abbiano una vita economica superiore a quella del contratto e al tempo stesso che il contratto copra una parte significativa della vita utile dell'asset.

“...EU grants to the partner not being considered as government resources... This is also the case for financial instruments, as defined in Regulation 1303/2013, which are directly or indirectly financed by European Structural and Investment (ESI) Funds.” In Eurostat Guidance Note *THE IMPACT OF ENERGY PERFORMANCE CONTRACTS ON GOVERNMENT ACCOUNTS*, 7 agosto 2015

⁵³ Il calcolo del valore dell'asset a lavori completati, può essere calcolato combinando:

- le spese in conto capitale sostenute all'epoca della costruzione (ai prezzi correnti e al netto degli ammortamenti)
- tutte le spese in conto capitale sostenute fino alla data della ristrutturazione (ai prezzi correnti e al netto degli ammortamenti)
- tutte le spese in conto capitale sostenute dal Partner durante il contratto (per ristrutturazione, rinnovamento o la costruzione di nuovi componenti) fino alla fine dei lavori

Se le spese in conto capitale del Partner non superano la soglia del 50%, il progetto non può essere considerato un PPP e andrà on balance sheet. Cfr *A Guide to the Statistical Treatment of PPPs*, pag. 24, Eurostat, settembre 2016

⁵⁴ “The contract may refer either to a new asset or to a significant refurbishment, modernisation or upgrading of existing assets, previously owned and operated by government. If the contract does not involve the construction of a new asset but the renovation/refurbishment of an asset which already existed, the work undertaken in this context must represent the major part of the value of the asset after completion. If it does not, (in cases where it would represent less than 50 % of the value of the asset), the contract is not to be considered as a PPP, as defined in this chapter, and, instead, it must be split into an asset procurement contract and a services contract, with the remaining asset recorded in the balance sheet of the government unit.” In *Manual on Government Deficit and Debt Implementation of ESA 2010*, Eurostat 2016, par. VI.4.2.



Tuttavia occorre precisare che, indipendentemente dall'analisi dei rischi l'asset ricadrà sul bilancio pubblico se sono presenti clausole di fine contratto, finanziarie e tipologia di garanzie che di fatto spostano la maggior parte del rischio sulla parte pubblica⁵⁵.

Eurostat chiede pertanto di effettuare in modo congiunto la valutazione delle fonti di finanziamento e delle possibili garanzie pubbliche (ad esempio che garantiscano a prescindere dalla performance la remunerazione del debito o il recupero del capitali investiti, estendendo l'analisi anche a garanzie concesse a creditori o al partner privato attraverso assicurazioni o contratti derivati).

In particolare per le clausole di fine contratto relative alla allocazione del bene o nel caso in cui sia previsto contrattualmente che l'Amministrazione pubblica possa riscattare il bene a fine contratto o prima della scadenza, sono considerati criteri aggiuntivi che possono portare a una iscrizione dell'opera sul bilancio pubblico nei casi in cui l'analisi rischi/benefici non sia stata conclusiva :

- acquisto a un valore superiore a quello di mercato
- acquisto a un valore predeterminato contrattualmente, che evidentemente tiene conto della quota già ammortizzata durante la durata del contratto
- acquisto a un valore irrisorio o nullo (perché attraverso il pagamenti periodici durante la durata del contratto è stato già recuperato l'investimento)

In generale vanno valutate tutte quelle clausole di fine contratto che limitano, o escludono, la possibilità di risolvere il contratto, o recedere dallo stesso, in caso di inadempimento del concessionario; o che prevedono il riconoscimento di indennizzi, e/o corrispettivi, in caso di recesso, e/o risoluzione, per fatto imputabile al concessionario, in caso di risoluzione per forza maggiore o che equiparano la causa di forza maggiore all'inadempimento del concedente.

È evidente che l'analisi della allocazione dei rischi va effettuata caso per caso, tuttavia una guida utile a orientare le scelte e la costruzione dei documenti di gara è la check list

⁵⁵Cfr Manual on Government Deficit and Debt Implementation of ESA 2010, Eurostat 2016, par. da VI.4.3.3 a VI.4.3.5



(composta da 84 quesiti in 11 sezioni) messa a disposizione da EPEC nella guida *Risk Distribution and Balance Sheet Treatment Practical Guide*⁵⁶, European PPP Expertise Centre Second Edition, November 2014. Per quanto non abbia valenza normativa aiuta a definire da un punto di vista statistico sia i contratti di concessione che i PPP prendendo in considerazione tutte le questioni ritenute rilevanti dal MGDD 2016⁵⁷.

2.2. EPC

La nota Eurostat *The impact of Energy Performance contracts on Government Accounts* (7 agosto 2015) dà indicazioni per il trattamento statistico e contabile delle operazioni di efficientamento energetico attraverso il contratti EPC, che possono essere considerati alla stregua di operazioni di PPP e contabilizzabizzati *off balance* a condizione che:

- ci sia un investimento considerevole su beni non rimovibili (quindi non solo relativo ai sistemi impiantistici e energetici)
- l'investimento iniziale a carico dei privati deve superare il 50% del valore del bene dopo la ristrutturazione l'investimento pubblico non deve superare il 50% dell'investimento (valgono i vincoli applicabili ai PPP in generale)
- è necessario che i pagamenti siano strettamente e sostanzialmente⁵⁸ legati alla performance con un meccanismo di penali e incentivi per il partner, il che implica un sistema di misurazione affidabile

⁵⁶ Per approfondimenti:

http://www.eib.org/epec/resources/publications/epec_risk_distribution_and_balance_sheet_treatment_2nd_edition_en

⁵⁷

Per approfondimenti vedi anche: *La contabilizzazione dei Partenariati Pubblico Privati nei bilanci pubblici* di Luca Bisio, in *Partenariato pubblico privato e project finance* a cura di M. Nicolai, W. Tortorella, Ed. Maggioli, 2016

⁵⁸ "Such penalties must, first, have a significant effect and not only a cosmetic one, and, second, increase with the "volume" of defaulting performance. No energy savings should mean that no payment be made to the ESCO". In *The impact of energy performance contracts on Government accounts*, Eurostat Guidance Note, 7 Agosto 2015



La nota Eurostat conclude pertanto che **la quasi totalità degli EPC non possono essere considerati PPP e di conseguenza non possono essere contabilizzati off-balance sheet**, tuttavia per contratti con investimenti particolarmente consistenti potrebbe anche verificarsi il rispetto di tutte le condizioni necessarie a essere considerati PPP e di conseguenza valutare se possano essere contabilizzati fuori bilancio dagli Istituti Nazionali di Statistica in cooperazione con Eurostat.

Inoltre nel caso di **asset rimovibili (interventi sui soli sistemi energetici)** la contabilizzazione fuori bilancio può essere possibile nel caso in cui il contratto abbia le caratteristiche del **leasing operativo** e in particolare devono essere soddisfatte cumulativamente le seguenti condizioni:

- gli interventi devono riguardare solo i sistemi energetici
- la ESCo si impegna contrattualmente a sostituire le parti obsolete o deteriorate durante tutta la durata contrattuale su sua iniziativa o su richiesta dell'Ente Pubblico
- la durata contrattuale non deve superare il tempo di vita degli impianti
- non c'è un impegno da parte dell'Ente Pubblico a acquisire la proprietà delle apparecchiature alla fine del contratto o di acquistarle corrispondendo un prezzo pari al loro valore residuo

A queste condizioni è possibile contabilizzare **i canoni del leasing come spesa corrente**.

In caso contrario il contratto va suddiviso in due diversi contratti uno per acquisto degli impianti e attrezzature e uno per le attività di manutenzione e monitoraggio.

Nel caso in cui il contratto EPC **riguardi contemporaneamente più edifici** di proprietà di una sola amministrazione o anche di più amministrazioni di un dato territorio, anche con interventi considerevolmente diversi (esempio per alcuni solo gli impianti e per altri anche le componenti edilizie), l'EPC può essere valutato (se si riscontrano i presupposti) in base alle regole relative ai PPP a livello di contratto globale e relativamente all'intero valore dell'investimento.

Nel caso in cui ci sia un **master contract** o un **framework contract** (contratto quadro) seguito da una serie di contratti individuali relativi a specifici edifici, l'analisi deve tenere conto sia delle norme contenute nel contratto quadro che di quelle contenute nei contratti attuativi.

La nota ha suscitato non poche critiche da parte di vari paesi dell'Unione poiché crea ulteriori barriere all'implementazione degli investimenti in efficientamento energetico nel settore pubblico e si pone in contrasto con gli obiettivi di politica energetica e contenimento delle emissioni climalteranti perseguiti a livello comunitario

3. Pareggio di bilancio: nuovo vincolo di finanza pubblica e Parere n.

266/2015 della Corte dei Conti Sezione Regionale Lombardia

In merito ai meccanismi di contabilizzazione la Legge di Stabilità 2016 ha introdotto quale nuovo vincolo di finanza pubblica, a decorrere da gennaio 2016, il **Pareggio di Bilancio** di competenza finale (saldo di competenza non negativo tra le entrate e le uscite finali). Si applica a Comuni, Province e Città Metropolitane, Regioni.

In particolare i Comuni potranno indebitarsi solo per le spese di investimento⁵⁹ e sotto il controllo della Regione di appartenenza, che dovrà garantire l'obiettivo complessivo regionale.

Alla luce dei nuovi vincoli di finanza pubblica e in seguito all'entrata in vigore del D.Lgs n. 118 del 2011 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi) e delle prescrizioni del TUEL, un'operazione di **PPP può non costituire una forma di indebitamento** e dunque non essere soggetta a monitoraggio Regionale, se assume la sostanza del leasing operativo.

Il Parere n. 266/2015 Corte dei Conti Sezione Regionale della Lombardia ha chiarito in proposito che, pur nella piena ed esclusiva discrezionalità e responsabilità dell'Ente (nella

⁵⁹ Vedi riforma Titolo V della Costituzione e, per l'elenco tassativo su cosa possa intendersi per spesa di investimento, la legge n. 3/2003 e il D.Lgs 136/2014

fattispecie un Comune) che deve valutare, nella scelta contrattuale, le conseguenze complessive anche in merito agli effetti contabili, un'infrastruttura realizzata tramite PPP potrà essere contabilizzata off balance se:

è rispettato il criterio della ripartizione del rischio tra soggetto pubblico e privato secondo le indicazioni Eurostat (cfr. rischio di costruzione, disponibilità e domanda, incidenza di finanziamento e garanzie pubbliche)

c'è una corretta l'allocazione dell'asset a fine contratto potendosi presumere un'incidenza diretta dell'operazione sul bilancio dell'ente ogni qual volta il prezzo di riscatto del bene ecceda la valutazione di mercato del bene medesimo, ovvero sia anche inferiore, allorquando tuttavia emerga che il corrispettivo per l'acquisizione dell'asset stesso sia stato in precedenza conglobato nei canoni già corrisposti

Nella sostanza, la giurisprudenza contabile ha riconosciuto (...) al (...) sistema di contabilizzazione del leasing finanziario⁶⁰, disciplinato direttamente dal legislatore, "valore" di paradigma per la trascrizione contabile di tutte le forme di partenariato pubblico-privato in cui l'opera, in virtù dell'allocazione concreta dei rischi secondo la decisione Eurostat, venga ad essere on balance ovvero produrre un effetto di indebitamento per l'ente (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n.266/2015/PAR).⁶¹

Ciò avviene in base al D. Lgs n. 118 del 2011 - Allegato 4/II principio n. 3.25 e allo IAS⁶² 17 paragrafo 10, quando:

a) è previsto il trasferimento della proprietà del bene al locatario al termine del contratto di leasing;

b) il locatario ha l'opzione di acquisto del bene ad un prezzo che ci si attende sia sufficientemente inferiore al fair value alla data di esercizio dell'opzione;

⁶⁰ A decorrere dal 1° gennaio 2015, il leasing finanziario genera, per definizione, debito pubblico.

⁶¹ PPP Cristian Pettinari, Milano 2016

⁶² Principi contabili internazionali



c) la durata del contratto copre la maggior parte della vita economica del bene anche se la proprietà non è trasferita;

d) all'inizio del contratto il valore attuale dei pagamenti minimi dovuti per il leasing equivale almeno al fair value del bene locato;

e) i beni locati sono di natura così particolare che solo il locatario può utilizzarli senza importanti modifiche.

Pertanto, il leasing finanziario e le operazioni assimilate in tali ipotesi vanno registrate con le medesime scritture utilizzate per gli investimenti finanziati da debito.

