



Costituire un fondo energetico ad integrazione dei FESR

15.03.207	Versione 1
Autore	Silvio De Nigris Avv. Nicola Giampaolo
Organizzazione	Regione Piemonte

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

Questo documento descrive i FESR della Regione Piemonte e riporta alcune valutazioni sull'integrazione degli EPC in tali fondi.

Document Details

Project	2020TOGETHER 2020 Torino is getting there
Action	WP 6
Deliverable	Yes: WP 6 - D6.7
Due date	Project Month 30 (October 2016)
Delivery date	March 2017
Dissemination	Public
Origin	LP – Piedmont Region
Author	Silvio De Nigris – silvio.denigris@regione.piemonte.it

Version	Date	Author	Organization	Description
V1.0	March 2017			1st version



Indice

1	Quadro di riferimento	3
2	La scheda di misura approvata dalla Regione Piemonte.....	6
3	Considerazioni circa l'attuazione degli EPC con la misura del POR.....	9
	Allegato 1 – Considerazioni circa l'impatto sul debito pubblico degli EPC realizzati mediante finanziamento tramite terzi	13



1 Quadro di riferimento

Con la Decisione di Esecuzione della Commissione del 12.2.2015 (rif. CCI 2014IT16RFOP014) è stato approvato il Programma Operativo Regionale per il sostegno del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (di seguito POR FESR) nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" per la Regione Piemonte.

Il POR FESR 2014/2020 della Regione Piemonte ha una dotazione finanziaria pari a 965 Meuro ed è articolato in 7 Assi, di cui 6 hanno un impatto territoriale:

- Innovazione e ricerca, con una dotazione finanziaria pari a 355 Meuro (pari al 37% della dotazione complessiva),
- Agenda digitale, che dispone di 88 Meuro (9%),
- Competitività, dotazione pari a 212 Meuro (22%),
- Energia sostenibile, 193 Meuro (20%),
- Sviluppo territoriale, 29 Meuro (3%)
- Agenda Urbana, 48 Meuro (5%).

L'Asse IV è rivolto all'Energia sostenibile e alla qualità della vita. Il 35% del budget è rivolto alla riduzione dei consumi energetici in aree produttive, il 45% all'eco-efficienza degli edifici pubblici e il 20% alle fonti rinnovabili per l'autoconsumo negli enti pubblici.

Nell'ambito dell'Asse IV "ENERGIA SOSTENIBILE E QUALITA' DELLA VITA" – Obiettivo Tematico IV "Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori" (rif. Reg. 1303/2013 art.9), in particolare la **Priorità di Investimento 4.c** (rif. Reg. FESR 1301/2013 art. 5). La priorità perseguita è relativa al sostegno dell'efficienza energetica, la gestione intelligente dell'energia e l'uso dell'energia rinnovabile nelle infrastrutture pubbliche.

Per raggiungere questi obiettivi la Regione Piemonte attiverà nell'arco della programmazione 2014-2020 diverse azioni (bandi) finalizzate alla realizzazione di interventi di ristrutturazione di singoli edifici o complessi di edifici, installazione di sistemi intelligenti di telecontrollo,



regolazione, gestione, monitoraggio e ottimizzazione dei consumi energetici (*smart buildings*) e delle emissioni inquinanti anche attraverso l'utilizzo di mix tecnologici.

Al fine di conseguire la "Riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche" la Regione intende valorizzare il ruolo di traino che il settore pubblico può assumere nel promuovere azioni di efficientamento energetico. In tale ottica, saranno finanziati programmi volti alla riduzione dei consumi energetici in singoli edifici di proprietà o uso pubblico ovvero porzioni di aree territoriali i cui immobili risultino nella disponibilità pubblica. Gli interventi si dovranno concludere con la certificazione energetica degli edifici. Al fine di massimizzare i benefici in termini di risparmio energetico complessivo, saranno prioritariamente selezionati gli interventi per i quali sia possibile dimostrare, sulla base di diagnosi energetiche, che vengono effettuati sulle tipologie di edifici a maggiore consumo e con maggiore potenziale di risparmio energetico in rapporto all'investimento necessario. In tale ambito potranno essere realizzati interventi a carattere "dimostrativo" che assumono una forte rilevanza in termini di efficacia delle iniziative, soprattutto sotto il profilo formativo e dal punto di vista della riproducibilità degli stessi in contesti analoghi.

Durante la fase di progettazione della forma di incentivazione, il tema del partenariato pubblico-privato e della realizzazione di piani di investimento mediante la sottoscrizione di Energy Performance Contract con Energy Service Companies (ESCO) è stato ampiamente dibattuto. Tale dibattito è stato condotto parallelamente all'attuazione del progetto europeo 2020Together, cofinanziato dal Programma Energia Intelligente per l'Europa (<http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/ambiente/risorse-energetiche/progetti-energia-sostenibile/2020together>).

La forma dell'aiuto previsto all'interno dei bandi è stata quella di un finanziamento combinato (sovvenzione rimborsabile + contributo a fondo perduto). All'interno del POR FESR 2014-2020, è ammesso l'utilizzo di strumenti di ingegneria finanziaria, utili per migliorare l'accesso al credito delle piccole e medie imprese. La creazione di eventuali nuovi strumenti finanziari è stata subordinata allo svolgimento di una valutazione ex ante (VEXA) relativa a lacune del mercato, eventuali inefficienze degli strumenti applicati, esigenze di investimento, possibile partecipazione del settore privato e conseguente valore aggiunto apportato dal nuovo strumento finanziario.



L'analisi condotta dalla Vexa dei fallimenti di mercato e del valore aggiunto dello SF ha *evidenziato come gli interventi che possono essere sostenuti a valere sul POR rivelino differenti caratteristiche in termini di redditività e tempi di ritorno dell'investimento che ne possono influenzare il grado di attrattività da parte dei soggetti privati*. In particolare le due linee di azione per l'efficienza energetica sugli immobili del patrimonio pubblico previsti dal POR/ FESR, si suddividono in interventi sugli involucri (interventi passivi) e interventi sugli impianti (interventi attivi), con riduzioni potenziali del fabbisogno di energia primaria fino al 35% rispetto alla situazione pre-intervento, ma con tempi di ritorno degli investimenti sensibilmente diversi e una conseguente diversa appetibilità per mercato.

Per contro il Regolamento (UE) n. 1303/2013 impone che gli Strumenti finanziari vengano utilizzati per operazioni "finanziariamente sostenibili" e conseguentemente si rivolgono a interventi bancabili, con un ritorno economico certo e in tempi ragionevoli.

Prendendo in considerazione i progetti ammessi a bando ma non finanziati nella passata programmazione, la Vexa segnala la necessità di sostenere gli interventi di efficienza energetica nella PA con un aiuto complessivo teorico del 90%, lasciando all'ente (o al privato) solo l'onere di cofinanziamento pari al 10%.

Le soluzioni prospettate dall'analisi vanno dalla erogazione di un 90% in conto capitale fino al mix di 40% in conto capitale e 50% di assistenza rimborsabile.

Coerentemente con quanto definito dal POR, i contratti di rendimento energetico entrano a pieno titolo tra le strategie di attuazione degli interventi sugli edifici pubblici. Tuttavia, la possibilità di ricorrere agli EPC è stata riservata a un bando in cui si prevede l'aggregazione della domanda e programmi di investimento rilevanti, lasciando a progetti di riqualificazione energetica di singoli edifici proposti da piccoli comuni, solo l'opzione di appalto diretto.

Le schede di misura infatti saranno modulate, non solo per dimensione e tipologia di enti pubblici coinvolti, ma anche rispetto alle potenziali dimensioni degli interventi di riqualificazione, alla potenziale capacità amministrativa degli enti e alla possibilità di aggregare la domanda (bundling e pooling).

La ragione alla base di tale scelta risiede prioritariamente nel fatto che la gestione di gare per contratti di prestazione energetica implica sia dal lato del beneficiario sia dal lato dell' Autorità

di Gestione la messa a punto di un procedimento abbastanza complesso, che si giustifica solo nei casi in cui gli interventi siano di un taglio tale da garantirne la fattibilità, l'efficacia e il valore aggiunto del ricorso a una forma di partenariato pubblico privato. Si presuppone inoltre che gli enti coinvolti abbiano una adeguata conoscenza della contrattualistica prestazionale o che possano sostenere i costi di un advisor legale. L'obbligo di centralizzazione della committenza e qualificazione delle stazioni appaltanti pone per altro ulteriori vincoli nella gestione delle gare di appalto che inducono, nella fase attuativa del POR/ FESR, a escludere da gare di questo tipo enti locali di dimensione demografica minore e con un taglio di investimenti molto limitato, lasciando invece aperta questa possibilità per i comuni più grandi, le loro associazioni, e gli enti territorialmente sovraordinati, con una capacità amministrativa maggiore e comunque già investiti dell'obbligo di svolgere le funzioni di Stazione Unica di Appalto o Centrale Unica di Committenza.

In particolare per la scheda di misura rivolta agli enti locali e loro associazioni (con popolazione superiore a 5000 abitanti) tra le forme di sostegno individuate dagli artt. 66-69 del Regolamento (UE) 1303/2013 , per i Fondi SIE si è deciso di dare attuazione all'assistenza rimborsabile poiché, a differenza di altre forme di prestito che prevedono un rimborso effettuato dal mutuatario obbligatorio ed incondizionato, prevede la possibilità di trasformare parte del prestito in sovvenzione se vengono soddisfatte determinate performance stabilite ex-ante dall'AdG (ad esempio una riduzione dei tempi di attuazione).

2 La scheda di misura approvata dalla Regione Piemonte

SCHEDA DI MISURA 1a	Riduzione dei consumi energetici e utilizzo di fonti rinnovabili nelle strutture pubbliche delle Province, della Città Metropolitana di Torino, dei Comuni o Unioni di Comuni con popolazione superiore a 5000 abitanti.
FONDO	FESR
ID del Programma /ASSE	Asse IV Energia sostenibile e qualità della vita
OBIETTIVO TEMATICO	IV.4 Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori



PRIORITA' DI INVESTIMENTO	IV.4c Sostenere l'efficienza energetica, la gestione intelligente dell'energia e l'uso delle fonti rinnovabili nelle infrastrutture pubbliche, compresi gli edifici pubblici e nel settore dell'edilizia abitativa
OBIETTIVO SPECIFICO/RISULTATO ATTESO	IV.4c.1 Riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali e integrazione di fonti rinnovabili
AZIONE	IV.4c.1.1 Promozione dell'eco-efficienza e riduzione di consumi di energia primaria negli edifici e strutture pubbliche: interventi di ristrutturazione di singoli edifici o complessi di edifici, installazione di sistemi intelligenti di telecontrollo, regolazione, gestione, monitoraggio e ottimizzazione dei consumi energetici e delle emissioni anche attraverso l'utilizzo di mix tecnologici. IV.4c.1.2 Installazione di sistemi di produzione di energia da fonte rinnovabile da destinare all'autoconsumo associati a interventi di efficientamento energetico dando priorità a tecnologie ad alta efficienza energetica.
DENOMINAZIONE DELLA MISURA	Riduzione dei consumi energetici e utilizzo di fonti rinnovabili nelle strutture pubbliche delle Province, della Città Metropolitana di Torino, dei Comuni e delle Unioni di Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti.
OBIETTIVI DELLA MISURA	L'obiettivo consiste nel promuovere la riqualificazione energetica di edifici o gruppi di edifici, esistenti e di proprietà pubblica, aventi destinazione d'uso coerente con lo svolgimento di attività di pubblico interesse (istituzionali, sociali, scolastiche, formative, ricreative, culturali e sportive), ad esclusione di quelli a destinazione d'uso residenziale e assimilabili (categoria E1 DPR 412/93).
INTERVENTI AMMISSIBILI	Sono previste 2 linee di intervento: Linea A (Azione IV.4c.1.1): Interventi di riduzione della domanda di energia dell'edificio (ad es. isolamento di strutture opache e trasparenti, installazione di schermature solari e sistemi bioclimatici). Revisione degli impianti a fonti fossili, con incremento dell'efficienza, anche mediante l'impiego di mix tecnologici e loro asservimento ai sistemi di telegestione e telecontrollo. Linea B (Azione IV.4c.1.2), ammissibile solo se associata all'Azione IV.4c.1.1 o su edifici già efficienti. Installazione di sistemi di produzione di energia da fonte rinnovabile da destinare all'autoconsumo. Gli interventi di entrambe le linee di intervento dovranno essere preceduti da diagnosi energetica degli edifici interessati redatte secondo i requisiti minimi previsti dall'Allegato 2 del D.lgs. 102/2014 e s.m.i.. L'adeguamento degli edifici dovrà essere effettuato in osservanza del DM 26/6/2015 "cd. Requisiti minimi" con riferimento ai livelli prestazionali la cui entrata in vigore è prevista per il 1°



	gennaio 2019 e del Protocollo ITACA.
BENEFICIARI	Possono richiedere l'agevolazione le Province, la Città Metropolitana di Torino, i Comuni, o Unioni di Comuni (capo V del D.Lgs. n. 267/2000 e LR 11/2012), con popolazione superiore a 5.000 abitanti, in qualità di proprietari o titolari di altro diritto reale o personale di godimento rispetto all'immobile o agli immobili di proprietà pubblica oggetto dell'intervento.
DOTAZIONE FINANZIARIA	€ 30.000.000,00
STRUTTURA INCARICATA DELLA GESTIONE/CONTROLLO DELLA MISURA	Le funzioni e i compiti relativi alla valutazione, concessione, erogazione, eventuale revoca dell'agevolazione sono affidate a Finpiemonte S.p.A., in qualità di Organismo intermedio delegato che si avvale di un Comitato tecnico di valutazione composto anche da funzionari della Direzione Competitività del Sistema Regionale. Finpiemonte S.p.A. è altresì responsabile dei controlli di primo livello/verifiche di gestione, che effettua direttamente ad eccezione di quelli riguardanti il rispetto della normativa in materia di appalti, che sono svolti dal Settore Monitoraggio, Valutazione e Controlli della Direzione Competitività del Sistema Regionale.
PROCEDURE TECNICHE E AMMINISTRATIVE DI SELEZIONE E VALUTAZIONE	La procedura valutativa delle domande segue i principi dei bandi a graduatoria, nel rispetto di quanto previsto dal documento "Metodologia e criteri di selezione delle operazioni del POR FESR 2014-2020", approvato dal Comitato di Sorveglianza del POR del 12 giugno 2015. Le priorità di intervento sono definite nella Diagnosi Energetica, che costituisce un prerequisito per la candidatura. I criteri per la valutazione sono dettagliati nel Bando.
TIPOLOGIA ED ENTITA' DELL'AGEVOLAZIONE	L'intervento è ammissibile se comporta costi ammissibili compresi tra € 1.000.000 e € 3.000.000 I.V.A. compresa. L'agevolazione si compone obbligatoriamente di: <ul style="list-style-type: none"> - Sovvenzione/Contributo in conto capitale pari al 40% dei costi ammissibili; - Prestito agevolato (Assistenza rimborsabile) pari al 50 % dei costi ammissibili. Il beneficiario partecipa con risorse proprie nella misura del 10% dei costi ammissibili. Una quota non superiore al 20% del prestito agevolato può essere trasformata in Contributo in conto capitale, come premialità in relazione alla riduzione dei tempi di realizzazione dell'intervento. L'agevolazione è cumulabile con gli incentivi di cui al D.M. 16 febbraio 2016 il "cd Conto Termico", o con altre forme di agevolazione non concesse dalla Regione Piemonte o da enti in house della medesima, nei limiti del 100% dei costi ammissibili.



SETTORI DI INTERVENTO	Rinnovo di infrastrutture pubbliche sul piano dell'efficienza energetica, progetti dimostrativi, misure di sostegno (Regolamento (UE) di esecuzione n. 215/2014 della Commissione Europea del 7 marzo 2014).
------------------------------	--

3 Considerazioni circa l'attuazione degli EPC con la misura del POR

L'attuazione di programmi di investimento in efficienza energetica mediante la sottoscrizione di EPC con il coinvolgimento delle ESCO, si muove ancora in un mercato poco consolidato e l'entrata in vigore del nuovo codice degli appalti (D.lgs 50/2016), che ha radicalmente modificato le norme sui contratti di concessione e il partenariato pubblico privato, ha creato ulteriori incertezze sull'affidamento di contratti di questo tipo. Gli EPC non hanno purtroppo trovato nella disciplina italiana un'armonica collocazione nel nuovo codice degli appalti e continuano ad essere un contratto nominato, ma atipico. Il meccanismo, per altro ancora non completamente definito, della soft law previsto dal codice, con rimandi a provvedimenti attuativi, a loro volta suddivisi in decreti, linee guida vincolanti e linee guida di indirizzo, non ha per il momento contribuito a creare un approccio rassicurante a questa tipologia di contratti già di per sé piuttosto complessa. Per questo si è deciso di lasciare aperta la possibilità alle Amministrazioni beneficiarie di scegliere liberamente tra l'attivazione di forme di PPP e appalto tradizionale.

Osservando i programmi di investimento realizzati in Italia negli ultimi anni con la sottoscrizione di EPC, si evidenziano approcci diversi. In alcuni casi si è proceduto tramite appalti di servizio (ad esempio le iniziative promosse da Modena o Regione Marche), in altri casi attraverso concessioni miste di beni e servizi (tra le altre, le iniziative promosse a Torino, Milano, Chieti, Padova). Lo scenario quindi è ancora aperto e non sembra essere stata consolidata una strada univoca, la forma del PPP è comunque l'opzione sperimentata con il progetto 2020Together e sembra quella che può fornire le maggiori garanzie per l'iscrizione



fuori bilancio dell'investimento realizzato a seguito della corretta allocazione del rischio¹. Su tale aspetto si rimanda alle considerazioni inserite in allegato 1.

Ai sensi del Regolamento 1301/2013 recante disposizioni comuni sui fondi europei², nel caso di un'operazione PPP in cui il beneficiario sia un organismo di diritto pubblico, le spese sostenute e pagate dal partner privato possono essere considerate come sostenute e pagate dal beneficiario, a condizione che siano ottemperate le seguenti condizioni:

- il beneficiario ha sottoscritto un accordo PPP con un partner privato;
- l'autorità di gestione ha verificato che le spese dichiarate dal beneficiario siano state pagate dal partner privato e che l'operazione sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile, nonché al programma e alle condizioni per il sostegno dell'operazione.

Tale disposizione rende ammissibili a finanziamento operazioni di PPP anche nell'ipotesi di impostazione attualmente data alla scheda di misura in cui il beneficiario è, pertanto, il soggetto chiamato alla rendicontazione del contributo viene considerato sempre il soggetto pubblico. L'ammissibilità è successivamente soggetta al vincolo di rideterminazione dell'agevolazione concessa in conseguenza dell'applicazione della disposizione di cui all'art. 180, comma 6, del D.Lgs. 50/2016, che prevede il contenimento al 30% dell'agevolazione pubblica a sostegno di un'operazione PPP³. La scelta di interloquire unicamente con un beneficiario pubblico è stata imposta dall'Autorità di Gestione del POR per ridurre il rischio intrinseco negli operatori economici privati.

¹ Tale considerazione è da valutare in modo opportuno caso per caso anche alla luce della nota Eurostat sugli EPC (<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/6934993/EUROSTAT-Guidance-Note-on-Energy-Performance-Contracts-August-2015.pdf>) della sua applicabilità nel contesto normativo nazionale.

² Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo, Fondo di coesione, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca.

³ Salvo che successive modifiche ed integrazioni del D.Lgs 50/2016 non portino la percentuale più in linea con l'indicazione europea del 50%.



Un'ulteriore cautela è da porre al tema degli aiuti di stato. Le agevolazioni del POR non si devono configurare, a livello del beneficiario e suoi partner, quali aiuti di Stato ai sensi dell'art. 107 e ss del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea. Il beneficiario dovrà configurare le gare d'appalto e i contratti di PPP in modo tale che nemmeno per l'appaltatore (in caso di contratti di appalto) o per il partner privato (nel caso di ricorso a contratti di PPP) le agevolazioni concesse si configurino quali aiuti di Stato, diretti o "indiretti". Questa cautela implica un onere istruttorio in fase preliminare e di attuazione degli interventi finanziati, particolarmente attento da parte dell'autorità regionale appositamente preposta⁴.

Altro elemento di attenzione risiede nelle potenziali limitazioni che potrebbero sussistere, in caso di progetti sviluppati da una pluralità di Comuni. E' stato reso ammissibile il caso in cui il soggetto proponente possa essere un comune capofila, appositamente demandato a presentare istanza da altri comuni. Questa opzione è potenzialmente limitata da due vincoli. Il primo è il fatto che ciascun proponente, in forma singola o in qualità di partner partecipante a un progetto di aggregazione, può essere beneficiario di un unico finanziamento. In particolare le Unioni di Comuni e Province/Città Metropolitana dovranno decidere se presentare progetti su edifici del proprio patrimonio o se coordinare operazioni del territorio. Il secondo vincolo riguarda il ruolo di capofila nella gestione del finanziamento per conto dei soggetti aggregati. Il capofila pertanto deve gestire direttamente per conto del partenariato il finanziamento, sia per la parte in conto capitale, sia nell'agevolazione rimborsabile. Proprio quest'ultima può essere problematica allorché trattasi della gestione di un finanziamento di natura pluriennale, che va al di là delle scadenze legate alla realizzazione delle opere.

L'esperienza maturata con il progetto 2020Together evidenzia che non sempre sono necessarie agevolazioni aggiuntive per la sostenibilità finanziaria di operazioni di EPC supportate mediante finanziamento tramite terzi. Il set di incentivi presenti a livello nazionale e in particolare il conto termico può, di per sé, già garantire le condizioni che consentono alla

⁴ Un riferimento importante, sebbene non esaustivo, a tal riguardo è la guida "PPP and state aid" redatta da BEI, DG Concorrenza e EPEC (European PPP Expertise Centre): http://www.eib.org/epec/resources/publications/epec_ppp_and_state_aid_en



ESCO di trovare remunerazione dell'investimento all'interno di un contratto EPC di media durata⁵. Ovviamente, ogni programma di investimento ha le sue condizioni economiche di contorno e le sue peculiarità tecniche. Un'agevolazione pubblica aggiuntiva, in linea con le limitazioni del codice degli appalti, può essere, nella maggior parte dei casi, una spinta aggiuntiva per coinvolgere in operazioni di EPC edifici meno appetibili per il mercato o a ridurre la durata contrattuale.

La peculiarità delle caratteristiche della misura individuata dal POR del Piemonte apre anche interessanti scenari ad altri schemi di EPC, in cui l'investimento non sia fatto direttamente dall'operatore privato, bensì commissionato direttamente dal Comune, ma vincolato a un contratto di gestione e manutenzione con garanzia di risultato. Di conseguenza la remunerazione della fase gestionale sarebbe vincolata all'effettivo raggiungimento dei vincoli prestazionali messi a base di gara. Tale approccio è in vigore in Paesi in cui l'indebitamento pubblico non è un problema, quali ad esempio in Francia.

In conclusione, si può affermare che ogni operazione di investimento ha le sue caratteristiche e condizioni di sostenibilità economico finanziaria. Non esistono ricette a priori replicabili ovunque e in qualsiasi contesto. Anche la modulazione dell'EPC nella definizione delle baseline, delle forme di remunerazione, delle procedure di gara e dei risvolti di contabilità pubblica si deve e può adattare alle condizioni di contorno poste. Il fondo energia per enti pubblici definito dalla Regione crea le condizioni per rendere applicabile alcune forme di EPC, che sicuramente potranno dare un contributo al miglioramento dell'efficienza energetica e alla promozione dell'economia a basso contenuto di carbonio auspicato a livello europeo.

⁵ Con il citato progetto è stato possibile finanziare la realizzazione di 3 M€ di investimenti in efficienza energetica per 18 edifici appartenenti a 5 Comuni diversi con una garanzia di performance media di circa il 60%, un risparmio medio sulla spesa corrente storica dell'11% e un contratto di durata pari a 13 anni. Per dettagli si rinvia a: <http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/ambiente/risorse-energetiche/progetti-energia-sostenibile/2020together/attivit>



Allegato 1 – Considerazioni circa l’impatto sul debito pubblico degli EPC realizzati mediante finanziamento tramite terzi

L’art. 3 del codice, alla lett. eee), definisce un contratto di PPP come «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».

Le disposizioni di riferimento sono contenute nella Parte IV del codice, rubricata «Partenariato pubblico privato e contraente generale». In particolare, l’art. 180, comma 8, del codice fornisce un elenco esemplificativo di contratti di PPP, includendo in tale categoria «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 cui ai commi precedenti».

In data 10 giugno 2016 l’Autorità ANAC ha posto in consultazione pubblica il documento recante «Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull’attività dell’operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato». Tra i contributi pervenuti risultava non condiviso il riferimento ai principi contabili Eurostat come parametro utilizzato ai fini della definizione della natura contrattuale del PPP, esprimendo preoccupazione per la commistione di criteri statistici e dunque in divenire, con i principi giuridici che regolano il contratto PPP.

All’esito dell’esame dei contributi pervenuti, l’Autorità ha elaborato uno schema di Linee Guida.

In relazione ai principi Eurostat, l’Autorità ha tenuto a sottolineare che il richiamo normativo all’art. 3 lett. eee) non era eliminabile, ma che nelle stesse premesse delle Linee Guida è comunque ribadita la distinzione tra il profilo della qualificazione giuridica di un contratto di



PPP (per il quale rileva il trasferimento dei rischi in capo al partner privato quale elemento qualificante di tutti i contratti di PPP) da quello della relativa contabilizzazione (fuori o a carico del bilancio dell'amministrazione, per la quale vale il richiamo delle decisioni Eurostat).

Ne consegue che, per la normativa italiana, l'elemento determinante ai fini della definizione e qualificazione giuridica del PPP è il trasferimento del rischio in capo al partner privato. Laddove il contratto soddisfa tale qualificazione si andrà a vedere se la contabilizzazione dell'investimento è on-balance oppure off-balance secondo i principi Eurostat applicando i contenuti delle decisioni Eurostat (v. Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010 di Eurostat (ed. 2016), paragrafo VI.4, e ss.mm.ii.). Secondo le indicazioni fornite da Eurostat, infatti, la classificazione delle operazioni di PPP a carico della contabilità nazionale o del settore privato dipende dalle modalità di allocazione dei rischi contrattuali tra le parti. Per poter contabilizzare off-balance gli asset oggetto dell'operazione di PPP è necessaria una chiara dimostrazione dell'allocazione al privato del rischio di costruzione e almeno uno degli altri due rischi (rischio di disponibilità o rischio di domanda).

Nella definizione di PPP, l'art. 3 lett. eee) il D.Lgs n. 50/16 richiama l'applicazione dei principi Eurostat laddove si è di fronte ad un contratto di PPP.

Purtroppo, laddove per il legislatore italiano la qualificazione giuridica di un PPP si concentra sull'allocazione del rischio, sul corrispettivo condizionato dalla performance e sul rispetto delle clausole contrattuali in tema di rischio di costruzione, di domanda e di disponibilità, i principi Eurostat aggiungono un profilo dimensionale perché il contratto possa correttamente qualificarsi 'PPP'.

Infatti, il 'Manual on Government Deficit and Debt- Implementation of ESA 2010' seppur richiami l'importanza fondamentale del concetto di rischio, ma introduce un elemento dimensionale perchè possa definirsi il contratto un PPP secondo i principi Eurostat, elemento totalmente assente nel D.Lgs n.50/2016.

[...] 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 sostanza, laddove l'intervento del partner privato si concretizza non in una nuova costruzione ma un intervento di ristrutturazione, rinnovazione di una proprietà esistente, occorre che il valore economico dell'intervento di ristrutturazione e rinnovazione sia superiore al 50% del valore della proprietà al suo completamento. Laddove il valore è inferiore al 50%, secondo i principi Eurostat, non si può parlare di PPP nel senso definito dal MGDD, ma l'operazione, ai fini della contabilizzazione, deve essere suddivisa in parte in un contratto di fornitura ed in parte come appalto di servizi.

Appare evidente che vi è un problema, specialmente nell'ambito delle Energy Performance Contracts (EPC) che sono basate sulla riqualificazione energetica della proprietà pubblica esistente attraverso interventi ed investimenti di Energy Services Companies in un contesto di Finanziamento Tramite Terzi con garanzia di risultato, dove i requisiti di rischio di costruzione e rischio di disponibilità sono pienamente soddisfatti, ma dove il requisito Eurostat dell'investimento superiore al 50% del valore della proprietà a riqualificazione compiuta, risulta essere di difficile realizzazione.

Secondo i principi Eurostat, laddove il criterio del 50% è soddisfatto, l'iscrizione off-balance per la PA degli investimenti realizzati trova piena attuazione se sono rispettati i criteri sull'allocazione dei rischi come sopra enunciati (MGDD VI.4.3.2).

La problematica è stata ulteriormente evidenziata con la 'Eurostat Guidance Note' del 7 agosto 2015 intitolato 'The Impact of Energy Performance Contracts on Government Accounts' che conferma quanto precedentemente indicato e dove si esplicita che, per la stessa natura degli EPC (riqualificazione del preesistente) il criterio di 50% è difficilmente raggiungibile e, quindi, il contratto tra concedente e concessionario non può qualificarsi un 'PPP' secondo i principi Eurostat.



La problematica è stata oggetto di numerosi interventi di critica nell'ambito delle organizzazioni pubbliche e private che operano nel settore dell'efficienza e qualificazione energetica.

La richiamata nota lascia uno spiraglio importante proprio nelle sue conclusioni :

“ However, whenever for some individual sizeable contract there would be a presumption that it could satisfy all conditions for being a PPP and at the same time be recorded off-government balance sheet, an analysis might be conducted by the National Statistical Institute of the country involved, in co-operation with Eurostat”.

In altre parole, laddove il contratto presenti elementi tali da poter presumere il possesso delle caratteristiche e la qualificazione giuridica di un PPP e che consente di iscrivere gli investimenti off-balance per la PA, una analisi della fattispecie può essere condotta dall'ISTAT, in cooperazione con Eurostat.

E' altresì chiaro che le istituzioni comunitarie e nazionali dovranno riconsiderare il criterio del '50%' per sbloccare gli investimenti in misure di riqualificazione energetica ovvero trovare soluzioni per mitigare l'effetto negativo di tale limitazione.

A questo punto, per le amministrazioni aggiudicatrici di EPC, laddove l'iscrizione degli investimenti in riqualificazione energetica nella contabilità costituisce un problema per l'indebitamento, le indicazioni sono quelle di seguire in modo tassativo le prescrizioni normative sull'allocazione del rischio, sulla predisposizione delle clausole contrattuali stringenti in tema di obbligazioni contrattuali a carico del partner privato riguardante la garanzia di risultato, la correlazione tra corrispettivo e performance, la predisposizione di piani di monitoraggio e verifica delle prestazioni, piani economico-finanziari realmente sostenibili, sistema automatico di penali operanti in compensazione sui corrispettivi in caso di inadempimenti del partner, rispetto delle limitazioni dei contributi pubblici per gli investimenti, la predisposizione della matrice dei rischi in allegato al contratto ed attuare tutte quelle misure tecniche e contrattuali utili per evidenziare lo spostamento in capo al partner privato del rischio di investimento.

A sostegno di queste indicazioni e questo orientamento, vi è una recentissima deliberazione della Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per la Liguria (delib. n. 5 del 6 febbraio



2017) che è stata investita di un parere richiesto dal Comune di Santo Stefano di Magra (SP) in relazione all'impatto sulla finanza pubblica di una operazione di PPP che si intendeva intraprendere. La Corte si sofferma sul concetto di 'rischio' richiamato dal D.Lgs n. 50/16 e precisa:

“Per valutare se tale operazione abbia un riflesso sul bilancio dell'Ente e sugli equilibri finanziari è necessario esaminare la fattispecie concreta ed il relativo contratto per comprendere come sia allocato il rischio dell'iniziativa economica.

Infatti, l'esatta identificazione e allocazione dei rischi concordata nel contratto di partenariato pubblico privato influisce in maniera determinante sul trattamento contabile dello stesso ai fini della sua imputazione nel bilancio della stazione appaltante (on balance sheet) o meno (off balance sheet), nonché sulla quantificazione del deficit e dell'indebitamento a livello aggregato.

Secondo la normativa comunitaria, rappresentata dalla Decisione Eurostat 11 febbraio 2004, dal SEC 2010 (Reg. UE 549/13) e dalla Direttiva UE 2014/23 (Direttiva Concessioni), affinché l'operazione di partenariato possa dirsi neutra ai fini del bilancio dell'Amministrazione pubblica, il soggetto privato finanziatore deve assumersi il rischio di costruzione e uno tra il rischio di disponibilità e il rischio di domanda.”

Continua:

“Il trasferimento di tali rischi in capo al partner privato potrebbe, però, non essere sufficiente a rendere l'operazione off balance sheet in quanto le clausole contrattuali e gli accordi tra ente pubblico e soggetto privato possono, di fatto, traslare in tutto o in parte il rischio dell'operazione finanziaria. Sempre la normativa comunitaria (Sec 2010 e Direttiva concessioni) ha individuato altri elementi per verificare la reale imputazione del rischio.

Pertanto, qualora l'Ente finanzia in modo maggioritario l'operazione o presti garanzie che coprono una maggioranza del finanziamento o, ancora, qualora vi siano clausole di risoluzione che prevedono un rimborso della maggior parte della quota del fornitore del finanziamento in caso di risoluzione su iniziativa dell'operatore, si può certamente affermare che il rischio effettivo non gravi sul partner privato e il finanziamento sia on balance sheet.”



Ne consegue che anche la Corte dei Conti pone l'attenzione solo sulla corretta ed effettiva allocazione del rischio per decidere se l'investimento in FTT del contratto di PPP sia da iscrivere on o off balance, nulla più. Tale deliberazione conferma le numerose altre pronunce delle varie Corti in linea con tali principi e precedenti.

