



This project has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under grant agreement No 694816



Piattaforma degli Stakeholders EnerSHIFT

WORKSHOP: IL CONTRATTO EPC NELLA NORMATIVA VIGENTE

5 giugno, 2017 ore 10.30-16.30

Genova, Regione Liguria, Piazza De Ferrari 1

La tematica della contrattualistica EPC è fonte di insicurezza sia per gli operatori del settore che per gli enti promotori e facilitatori di contratti EPC, indipendentemente dall'applicazione nel settore pubblico, privato, industriale o residenziale. Inoltre, specificatamente alla PA, si rileva una situazione di generale incertezza nei confronti degli strumenti contrattuali che sono disponibili per l'attuazione di interventi di riqualificazione energetica degli edifici pubblici: infatti, nonostante la recente pubblicazione del Nuovo Codice dei Contratti e l'entrata in vigore del Decreto Correttivo, gli istituti giuridici legati all'applicazione dell'EPC – tipologia di contratto nominata dal Codice ma atipica - risultano di difficile individuazione e le norme attuative di ancor più difficile interpretazione.

Con l'auspicio di fare chiarezza su alcune delle principali questioni giuridiche, tecniche e finanziarie che turbano la disciplina dell'EPC il 5 giugno presso Regione Liguria si è tenuto il workshop: "Il contratto EPC nella normativa vigente".

Organizzato nell'ambito della Piattaforma degli Stakeholder del progetto EnerSHIFT, il workshop ha rappresentato un'opportunità di confronto e condivisione tra addetti ai lavori a cui hanno partecipato ENEA, GSE, Presidenza del Consiglio dei Ministri (NARS-DIPE), Agenzia per la Coesione Territoriale, rappresentanti delle PA coinvolte in progetti EPC a livello nazionale ed europeo, soggetti facilitatori e associazioni di categoria del settore edile/ESCO.

La giornata di lavoro si è svolta in una sessione mattutina, dedicata all'inquadramento della materia e alla condivisione delle esperienze dei principali stakeholder, e in una tavola rotonda pomeridiana, volta ad affrontare i conflitti normativi e le barriere tecnico – finanziarie che, sulla base delle considerazioni emerse nel corso del workshop, inficiano l'applicazione dell'EPC.

A partire dalle istanze degli Stakeholder è stato redatto il presente documento, volto a rappresentare i risultati della giornata di lavoro con l'intento di contribuire all'evoluzione della normativa di riferimento in maniera coordinata ed armonica.





Temi dell'incontro

1) Aspetti normativi dei contratti EPC

- a) Nuovo Codice Appalti e correttivo: opportunità e limiti dei diversi modelli contrattuali
- b) Linee Guida Enea
- c) DM Requisiti minimi e Conto termico
- d) D.Lgs.115/2008
- e) Leggi regionali su canone ERP
- f) Casi applicati in Italia

2) Aspetti finanziari e criticità per le PA

- a) Linee guide Eurostat: allocazione dei rischi e contabilizzazione dell'EPC on/off balance
- b) Possibili sinergie tra fondi (es. ESIF, Contributi nazionali...)
- c) Split incentives
- d) Esperienze in Italia e limiti

Partecipanti

ENEA - Unità Tecnica per l'Efficienza Energetica, **Presidenza del Consiglio dei Ministri** - DIPE/NARS, **GSE** - Unità Conto Termico, **Università Bocconi**, **Agenzia per la Coesione Territoriale**, **IRE spa**, Progetto **EnerSHIFT**, Progetto **Lemon**, Progetto **2020 Together**, Elena Padova – Progetto **3L**, Elena Savona – Progetto **Prosper**, Progetto **Guarantee**, **Federesco**, **F.I.R.E. Italia**, **ANCE Genova**.

Facilitatori

Regione Liguria - Programmi Urbani Complessi ed Edilizia, **FILSE** (Finanziaria Ligure per lo Sviluppo Economico), **Legance Avvocati Associati**.

EnerSHIFT

“EnerSHIFT” - Social Housing Innovative Financial Tender for Energy - è un progetto PDA finanziato dal programma “Horizon 2020” volto alla riqualificazione energetica degli edifici residenziali pubblici in Liguria attraverso meccanismi di finanziamento innovativi e contratti EPC rivolti alle ESCO.

L'iniziativa è capofilata da Regione Liguria - Settore Programmi Urbani Complessi ed Edilizia, assieme all'Agenzia regionale ligure per l'energia - IRE spa, le quattro A.R.T.E. liguri (gestori degli edifici) e i Sindacati degli inquilini Sunia, Uniat e Sicet.

Attraverso la Stazione Unica Appaltante Regionale della Liguria, EnerSHIFT bandirà nei prossimi mesi una gara pubblica che prevede di generare investimenti sul territorio per circa 15 milioni di €, necessari alla riqualificazione di 44 edifici (235.000 mq) che ospitano circa 3500 famiglie dislocate su 13 Comuni delle quattro province liguri.

Sono previsti interventi edilizi e tecnologici sugli impianti termici degli edifici (sostituzione delle centrali termiche, installazione di pannelli solari termici, isolamento delle reti di distribuzione, installazione di valvole termostatiche), l'involucro e gli infissi, finalizzati a ottenere una migliore condizione di comfort abitativo per gli inquilini, una riduzione dei consumi energetici, dei costi in bolletta e delle emissioni di CO2.

Gli inquilini liguri sono i diretti beneficiari del progetto ma lo scopo di EnerSHIFT è quello di mettere in atto uno schema di gara innovativo e replicabile che permetta di realizzare interventi di riqualificazione energetica anche in altri contesti, promuovendo iniziative di EE e l'utilizzo di contratti EPC presso le PA a livello regionale e nazionale.

Per approfondimenti sul progetto è disponibile il sito internet: www.enershift.eu



Condivisione delle esperienze e individuazione delle problematiche

La sessione mattutina del workshop ha visto gli interventi delle istituzioni nazionali competenti in materia EPC, delle associazioni di categoria del settore edile e delle Esco e dei progetti europei che stanno lavorando su queste tematiche in Italia.

Il contributo degli stakeholder è servito a fornire un inquadramento completo sulle modalità di attuazione dell'EPC e degli strumenti di PPP previsti dal Codice dei Contratti Pubblici, panoramica fondamentale ai fini dell'individuazione delle principali barriere che stanno limitando la possibilità di ricorrere a questi contratti.

Sulla base delle informazioni e delle esperienze condivise dai partecipanti si è sviluppato un confronto costruttivo che, nel pomeriggio, ha visto tutti i gli stakeholder attivamente coinvolti nell'elaborazione di proposte volte a orientare la normativa nazionale verso un'evoluzione armonica e coordinata in tutti i suoi aspetti giuridici, economici, tecnici ed amministrativi.

Sessione 1 – Enti competenti in materia EPC e istituzioni nazionali



Da sinistra: G. Ferrari - UniBocconi, M. Tranquilli – Presidenza del Consiglio dei Ministri (DIPE –NARS), G. Centi – ENEA (UTEE), L. Di Gianberardino – GSE (Unità Conto Termico), G. Sorgente - Regione Liguria (moderatore)

ENEA: Organismo responsabile dell'implementazione delle politiche di efficienza energetica, ENEA è l'ente nazionale competente per la redazione delle linee guida sul contratto EPC per gli edifici.

L'Ing. Centi, rappresentante dell'Unità tecnica Efficienza Energetica, ha aggiornato i presenti sulla nuova versione delle linee guida per la PA, trasmessa nel marzo scorso al Ministero dello Sviluppo Economico. ENEA sta lavorando alla definizione di un quadro di riferimento standard (linee guida + capitolato tecnico) attraverso cui elaborare un modello di contratto EPC che ha per oggetto un **Servizio Unico**, il **“Servizio di Prestazione Energetica”**, riconducibile alla **forma giuridica del Contratto misto**, la cui **aggiudicazione è prevista attraverso una procedura ad evidenza pubblica tramite appalto di servizi**. Tra le ulteriori novità preannunciate, un focus sugli interventi di riqualificazione energetica profonda (in un'ottica NZEB) e l'apertura, su invito del MiSE, della nuova fase di consultazione sull'ultima versione delle linee guida da parte dei portatori di interesse già in precedenza coinvolti, oltre che a valutare la possibilità di sperimentazione su iniziative pilota.

GSE: la dott.ssa Di Gianberardino, responsabile dell'Unità Conto Termico, ha fornito una panoramica sulle modalità di funzionamento e sullo stato di avanzamento del “Conto Termico 2.0” constatando che, finalmente, le PA stanno iniziando a sfruttare in maniera consistente i contributi messi a disposizione dal GSE: nell'arco dei primi sei mesi del 2017 le domande di contributo pubblico, di cui il 50% tramite accesso diretto, sono **incrementate del 650% rispetto all'anno precedente**. Al contrario, rimangono ancora limitate le richieste effettuate dalle ESCo (pari al 15% scarso del totale). Nel confermare **un'ampia disponibilità di risorse per tutto il**



2017 il GSE ha esortato le PA ad approfittare dello strumento di prenotazione anticipata appositamente rivolto agli enti pubblici.

DIPE – NARS (Presidenza del Consiglio dei Ministri): il Dott. Tranquilli ha illustrato gli aspetti del **trattamento statistico-contabile degli investimenti** effettuati attraverso gli strumenti del Partenariato Pubblico Privato e dell'EPC alla luce delle **note Eurostat sulla contabilizzazione on/off balance**. La materia riguarda tutte le Pubbliche Amministrazioni interessate da contratti di questa tipologia. In particolare, il Dott. Tranquilli ha analizzato i contenuti della **nota Eurostat del 7 Agosto 2015** riferita ai contratti EPC, a partire dai criteri individuati e attualmente in vigore che fissano delle specifiche condizioni operative al fine di considerare fuori bilancio un'operazione. Il prossimo *meeting* di Eurostat dovrebbe portare alcune novità sul tema.

In attesa di tali novità da parte dell'organismo competente, per considerare un EPC come un investimento da contabilizzare nei bilanci della ESCO - ai sensi della nota Eurostat - occorre che l'ammontare dell'investimento sostenuto sia almeno **pari al 50% del valore dell'opera oggetto dell'intervento**, a seguito di quest'ultimo, che - contestualmente - il contributo pubblico eventualmente ricevuto dalla ESCO non superi il 50% delle spese sostenute e che **sia correttamente allocato il rischio di "disponibilità"**, da intendersi come un efficiente sistema di penali collegato al (mancato) raggiungimento dei requisiti prestazionali stabiliti dal contratto stesso. L'alternativa risiede nell'assimilare il trattamento contabile dell'EPC al trattamento del leasing operativo, secondo il quale: il contratto deve riguardare solo componenti del sistema energetico, il soggetto privato deve sostituire le parti difettose o obsolete per tutta la durata del contratto, la Pubblica Amministrazione non deve acquistare gli impianti installati e, inoltre, non deve assumersi l'impegno a contrattare un'opzione per acquistarli al termine del contratto per un prezzo pari al valore residuo e, infine, l'EPC deve avere una durata inferiore alla vita attesa dei componenti.

UNI BOCCONI: il Professor G.B. Ferrari, Ordinario di Diritto Amministrativo, ha rivolto l'attenzione sul fatto che in Italia, a differenza di altri Paesi della Comunità Europea (vedi Francia), le PA stanno interpretando gli indirizzi comunitari in materia di EPC e PPP in maniera fortemente limitante, introducendo **normative di riferimento sempre più specifiche ed emanate da parte di un numero di enti progressivamente crescente (ANAC, ENEA, MISE, ISTAT...)** che sta frenando in modo preoccupante le possibilità di ricorrere a questo tipo di strumenti.

Se, da un lato, la definizione di uno schema standard di EPC – vedi ENEA - può facilitare le PA ad usufruire di questa tipologia contrattuale attraverso meccanismi replicabili, dall'altro l'uniformità prevista dal modello di riferimento elimina la possibilità di applicazioni alternative, privando l'EPC della natura tailor-made che sino ad ora ne ha caratterizzato l'efficacia.

Infrastrutture Recupero Energia spa: l'Avv. Piacenza, Amministratore Unico di IRE spa, ha portato alla luce **le criticità di applicazione dell'EPC e del PPP sotto l'aspetto economico-finanziario**.

Poiché la **bancabilità di un progetto** di riqualificazione energetica diventa fondamentale per qualsiasi operatore di contratti EPC è **essenziale che i potenziali investitori privati trovino nella PA un partner preparato**, capace di gestire un contratto di lungo periodo (quale solitamente è l'EPC) sotto il profilo non solo giuridico ma anche finanziario; questo significa redigere dei contratti che tengano in dovuta considerazione (ad esempio tramite l'introduzione di specifiche clausole) le possibili sopravvenienze, l'evoluzione tecnologica che caratterizza il settore dell'efficienza energetica e le esigenze dei privati nei confronti delle banche. Infine l'Avv. Piacenza ha ricordato che **il contratto EPC, seppur nominato dal Codice, rimane a tutt'oggi uno strumento atipico**, con tutte le facoltà di interpretazione che questo consente (anche in merito alla contabilizzazione off-balance).

Agenzia per la Coesione Territoriale: il Dott. Cosimo Antonaci dell'ACT, ente responsabile a livello nazionale della gestione e rendicontazione dei fondi strutturali, ha introdotto la tematica delle **possibili sinergie tra fondi di finanziamento diversi**, elemento chiave per finanziare le iniziative di efficientamento energetico. Il dott. Antonaci ha illustrato le modalità di attuazione della politica nazionale di coesione e gli strumenti a disposizione per le PA nel settore Energia ("Patti per lo sviluppo", POR-ENERGIA, PON-METRO e POR-FESR), ricordando che **la voce efficienza energetica è presente nei POR-FESR 2014-2020 di tutte le regioni italiane**, che in media dedicano al settore Energia il 12% della dotazione finanziaria (circa 4 miliardi di € in 7 anni).



L'ACT ha ribadito che **lo scopo dei fondi è quello di attivare un effetto moltiplicatore** che permetta di movimentare capitali pubblici e privati sufficienti a rispondere alle ampie esigenze nazionali di EE; **tuttavia, mettere in atto queste sinergie si rivela molto complesso, oltre che difficilmente replicabile**. A tal scopo l'ATC ha istituito un Tavolo tecnico istituzionale con il MISE e le Regioni italiane.

Sessione 2 – Le esperienze dei progetti europei



G. Calandria - Prosper, G. Prampolini - Lemon, G. Centi - guarantEE, F. Minchio - 3L, G. Sorgente - EnerSHIFT

Nella seconda sessione sono intervenuti i rappresentanti nazionali di alcuni dei principali progetti europei che operano nel settore dell'EE attraverso l'applicazione di contratti EPC da parte delle PA. Questa è stata l'occasione per condividere le esperienze e le problematiche incontrate dalle Amministrazioni negli ultimi anni e per confrontarsi sulle soluzioni adottate fino ad ora per superare le complessità normative nella fattiva applicazione del contratto EPC; dal confronto è emersa una significativa varietà nella casistica adottata dai diversi progetti per la definizione della procedura gara, l'identificazione degli interventi di efficienza energetica e la selezione della ESCo.

Progetto	Programma di finanziamento	Oggetto EPC	Tipologia di gara	Procedura di gara	Documentazione a base di gara
EnerSHIFT	Horizon 2020 - PDA	ERP – Riqualficazione termica	Concessione di servizi	Aperta a Lotti Con vettore	Baseline
Lemon	Horizon 2020 - PDA	ERP	Appalto misto a prevalenza servizi	Ristretta a Lotti Con vettore	Audit e interventi minimi
3L	Elena	Immobili pubblici e illuminazione	Concessione mista a prevalenza servizi	Ristretta a Lotti No vettore	Audit
2020 Together	IEE - MLEI	Immobili pubblici e illuminazione	Concessione mista a prevalenza servizi	Aperta, poi ristretta Lotto unico Con vettore	Audit
Prosper	Elena	Immobili pubblici e illuminazione	Concessione mista a prevalenza servizi	Ristretta a Lotti No vettore	Audit
GuarantEE	Horizon 2020	Diffusione dell'EPC	Appalto misto a prevalenza servizi	- (*)	- (*)

(*) Il progetto guarantEE prevede di testare/validare i nuovi modelli contrattuali con progetti pilota.



Relativamente alle principali problematiche affrontate dai progetti, in primis le incertezze legate all'interpretazione della normativa sulle possibili procedure di gara da adottare e alle possibili ripercussioni in merito ad eventuali ricorsi. Dal punto di vista tecnico, le difficoltà maggiori sono state la raccolta e l'elaborazione dei dati (lavorando sull'ERP il numero di edifici interessati è molto elevato, il che significa una mole sostanziosa di informazioni da processare per la definizione della baseline) e la calibrazione delle percentuali di risparmio energetico da mettere a gara (al fine di ottenere prestazioni tecniche di alto livello e garantire un risparmio economico all'utenza senza incidere in maniera troppo pesante sul grado di esposizione al rischio da parte dell'operatore, con il timore di incorrere in gare deserte). Dal punto di vista finanziario, le criticità riportate più spesso sono legate alla sostenibilità finanziaria del progetto di riqualificazione (specie in assenza del vettore energetico all'interno del contratto), all'incertezza sulle modalità di contabilizzazione degli investimenti da parte delle PA (on/off balance) e alla difficoltà di ricorrere ai contributi nazionali ai fini della bancabilità dell'operazione.

Progetto	Problematiche affrontate e soluzioni
EnerSHIFT	<ul style="list-style-type: none"> - modifica della legge regionale sull'edilizia residenziale sociale per permettere alle ARTE di ricorrere all'EPC; - impossibilità di stabilire sinergie tra fondi FESR e finanziamento Horizon 2020, neanche attraverso la forma del contratto misto (appalto + concessione); - impossibilità di attivare per tempo un fondo di garanzia per le ESCO; - impossibilità ad ottenere il Conto Termico anticipato ai fini della bancabilità del progetto; - conflitti causati dalla normativa tecnica del DM 26.06.2015 (cd. Requisiti minimi); - nota Eurostat bypassata dal fatto che le ARTE non sono soggette a Patto di Stabilità; - presenza di alloggi di proprietà privata.
Lemon	<ul style="list-style-type: none"> - difficoltà tecniche nella definizione della baseline su un numero di edifici così ampio; - superamento dei problemi di finanziamento del progetto attraverso un mix di fondi pubblici e privati (30% capitali Esco + 70% contributi di ACER (ente gestore) e dei Comuni (enti proprietari), accordi con gli assegnatari (aumento del canone d'affitto e cessione del credito), fondi strutturali FESR, contributi nazionali Legge 80/2014.
3L	<ul style="list-style-type: none"> - incertezze normative sul grado di progettazione previsto dalla gara; - dubbi sull'assegnazione del ruolo di direttore dei lavori; - dubbi interpretativi sulla contabilizzazione dell'investimento; - preoccupazioni legate ai possibili ricorsi alla gara (con possibili ricadute sulle tempistiche di ottenimento degli incentivi nazionali), fortunatamente non occorsi.
2020 Together	<ul style="list-style-type: none"> - gara pubblicata secondo il precedente Codice (d.lgs. n. 163 del 2006); - scarsa partecipazione al bando da parte degli operatori, superata attraverso la riapertura del lotto illuminazione attraverso procedura negoziata.
Prosper	<ul style="list-style-type: none"> - incertezze normative sul grado di progettazione in caso di Concessione e sui criteri di allocazione del rischio dopo le modifiche apportate al Codice (art. 165) dal Correttivo.
GuarantEE	<ul style="list-style-type: none"> - mancanza di flessibilità nei modelli contrattuali esistenti; - dilemma degli split-incentives; - necessità di una esperto qualificato ed indipendente capace di conciliare gli interessi di tutti gli attori coinvolti: il "Facilitatore EPC. Allo scopo è prevista la creazione di elenco nazionale di facilitatori di contratti EPC.



Sessione 3 – Associazioni di categoria ed enti facilitatori



C. Ferrari - Federesco, D. Forni - FIRES, S. Zotti - ANCE GE

Nella sessione conclusiva sono intervenuti i rappresentanti del mercato dell'efficienza energetica e le associazioni di categoria degli operatori del settore.

FEDERESCO: l'Ing. Claudio Ferrari, presidente di FEDERESCO, ha portato al tavolo il punto di vista e le istanze dei suoi associati, che da un lato si trovano **bloccati nella possibilità di lavorare con le PA** dalla quantità di norme che regolano il mercato pubblico dell'EE e, dall'altro, si vedono **investite di una serie di compiti e responsabilità avulse dal loro ruolo di operatori del mercato dell'efficienza energetica** tra cui, in primis, quella di fungere da enti di finanziamento. Una soluzione prospettata dall'Ing. Ferrari potrebbe essere quella di **costituire delle ESCo pubbliche**.

ANCE Liguria: la Dott.ssa Sarah Zotti ha ribadito la **difficoltà dei costruttori locali ad avvicinarsi ad una realtà complessa come quella dei contratti EPC** e ha sottolineato, invece, la mancanza di regolamentazione adeguata in materia di esecuzione dei lavori affidati tramite EPC rispetto alle normative sugli Appalti pubblici.

FIRE Italia: in rappresentanza dei suoi associati, imprese che operano nel mercato dell'energia in maniera trasversale, l'Ing. Daniele Forni ha rammentato i **ritardi nell'entrata in vigore del Fondo Nazionale per l'Efficienza Energetica**, incluso il fondo di garanzia per le ESCo previsto dal Dlgs 102/2014, e il perdurare delle **difficoltà di dialogo con le banche**, tali per cui ad oggi FIRE sta volgendo l'attenzione ad altri strumenti di finanziamento (vedi fondi privati e assicurativi). Infine, FIRE ha messo in luce la totale mancanza di **valorizzazione dei benefici non economici** generati dalle iniziative di efficienza energetica.

Tavola Rotonda

La sessione pomeridiana è volta all'approfondimento delle principali questioni emerse nel corso della mattinata, in modo da dare spazio al confronto e all'individuazione di possibili soluzioni e/o proposte da sottoporre agli enti nazionali competenti in materia.



Questioni in evidenza

"SERVIZIO UNICO EPC"	Oggetto del servizio
	Qualificazione del contratto (concessione vs appalto)
	Livelli di progettazione e Decreto Correttivo
STRUTTURA del CONTRATTO EPC	Esigenze dell'edificato ERP
	Flessibilità e Replicabilità
FINANZIAMENTO DEL PROGETTO	Sinergie tra fondi diversi
DISCIPLINA CONTO TERMICO	Tempi di prenotazione e bancabilità del CT
BANCABILITA' DEL PROGETTO	PA come soggetto facilitatore
NORME EUROSTAT	Definizione di "asset contrattuale"

La discussione si è svolta in due sessioni, rivolte rispettivamente agli aspetti legali e agli aspetti finanziari. Cuore della discussione, la responsabilità della progettazione e la bancabilità del contratto. Si riportano qui le principali riflessioni emerse nel corso del confronto.



Aspetti legali

SERVIZIO UNICO EPC

Partendo dalle informazioni e degli aggiornamenti forniti dall'Ing. Centi in mattinata, il pomeriggio si è aperto con un confronto tra i partecipanti, supportati dai loro advisor legali, in merito alla possibile configurazione del "Servizio unico EPC" ipotizzato da ENEA dal punto di vista giuridico e tecnico. Moderatore della sessione è stato l'Avv. Luca Geninatti Satè dello studio Legance Avvocati Associati, consulente legale di EnerSHIFT.

Oggetto del servizio

Per prima cosa si è riflettuto sull'**oggetto del contratto**. In generale i partecipanti si sono dimostrati concordi sui contenuti identificati da ENEA quali requisito minimo per un contratto EPC standard: l'impostazione generale è quella di considerare la riqualificazione energetica come un **intervento "globale"**, che prenda in considerazione tutte le criticità evidenziate dalla diagnosi energetica, indirizzando le ESCo verso una ristrutturazione profonda in un'ottica di avvicinamento ai criteri NZEB. In merito al **servizio di manutenzione** sono stati discussi i confini del servizio da richiedere alle ESCo, convergendo sulla necessità di far rientrare nei limiti del servizio la manutenzione ordinaria di tutti gli edifici oggetto del contratto EPC e la manutenzione straordinaria delle sole parti oggetto di intervento di riqualificazione da parte della ESCo. Inoltre, si è ribadito che la remunerazione della manutenzione dovrebbe rispettare la logica prestazionale prevista dal contratto EPC (diversamente dall'appalto di servizi). Infine, i presenti concordano sul non includere il **vettore** nell'oggetto del contratto, prassi tipicamente nazionale ma che, fortunatamente, il mercato sta iniziando a superare. ENEA precisa che nelle linee guida è prevista la possibilità di comprendere la fornitura dei vettori energetici nel Servizio di Prestazione Energetica se di interesse per la pubblica amministrazione committente. In merito al **servizio di Finanziamento**, la ESCo deve essere in grado di procurare i necessari finanziamenti al progetto o tramite capitale proprio o tramite il meccanismo del FTT; infatti, è anche tramite l'esposizione finanziaria che la ESCo assicura la sua compartecipazione al rischio.

Qualificazione del contratto

Relativamente alla natura giuridica del contratto EPC, **l'orientamento dei partecipanti al workshop si è diviso in due correnti di pensiero: da un lato ENEA e AESS, che considerano il contratto EPC riconducibile ad un appalto (misto) di servizi** - posizione avallata dalla Deliberazione ANAC (n. 37 Adunanza del 4 aprile 2012) relativa al contratto EPC bandito dalla provincia di Milano nel 2011-, **dall'altro i rappresentanti degli altri progetti europei, che optano invece per una concessione (mista) di servizi** e sulla base della quale hanno effettuato e/o stanno per effettuare le loro procedure di gara.

Motivo primario della divergenza di opinioni tra i partecipanti risulta essere l'indeterminatezza del Codice nel normare il contratto EPC (menzionato per la prima volta dal Vecchio Codice degli Appalti D.lgs. 115/2008), che lascia ampio margine di interpretazione su diversi aspetti: procedura di gara, compartecipazione all'investimento da parte della PA, allocazione del rischio tra pubblico e privato e contabilizzazione del contratto...

Gradi di progettazione e Decreto Correttivo

Come ricordato dai legali presenti al tavolo, il nuovo Codice dei Contratti prevede, in caso di appalto, la distinzione della progettazione in 3 livelli sempre più accurati (progetto di fattibilità, progetto definitivo, progetto esecutivo) e vieta, nel caso di appalto di lavori, l'affidamento integrato di progettazione ed esecuzione, indicando espressamente la PA quale soggetto responsabile del progetto esecutivo da mettere a bando di gara. Sulla base del principio di analogia, il divieto di "appalto integrato" ha innescato una serie di dubbi sull'interpretazione della norma anche in caso di appalti misti di lavori e servizi (questi ultimi previsti su un solo livello di progettazione) che, successivamente ai richiami del Correttivo in materia di progettazione di servizi, si sono ampliati all'istituto delle concessioni.

Al di là delle preoccupazioni legate alle ricadute che la progettazione in capo alla PA potrebbe avere in termini di tempo e di costo per le Amministrazioni, i partecipanti al workshop si sono orientati verso un'interpretazione giuridica della norma sostanzialmente permissiva, **considerando lecita la possibilità** (sia in caso di appalto che di concessione di servizi) **di porre a base di gara i soli audit energetici**, e lasciando la decisione di corredare la documentazione con ulteriori livelli di progettazione alla discrezione della Stazione Appaltante, volta per volta e





a seconda delle esigenze. Nelle linee guida per i contratti EPC, ENEA ha previsto che a base di gara sia posto il progetto nel livello di dettaglio stabilito dal nuovo codice degli appalti.

Argomento principale della discussione sono state, invece, le possibili implicazioni della norma nei confronti delle ESCo: a detta della maggior parte dei partecipanti, e della stessa FEDERESCO, **mettere a base di gara un contratto EPC corredato di progettazione e indicazione degli interventi di efficientamento energetico da realizzare significa privare la ESCo della libertà tecnica di individuare autonomamente la migliore soluzione possibile** che, date le sue competenze specifiche, può essere più innovativa e/o semplicemente alternativa rispetto alle valutazioni del concedente.

Inoltre, imporre alla ESCo una linea di azione predefinita significa **chiederle di assumersi il rischio (tecnico ed economico), e quindi la responsabilità, della realizzazione di interventi selezionati da terzi**, con tutte le complicazioni e i contenziosi che possono scaturire in caso di under-performance.

Di diverso avviso, ENEA ritiene invece che sia compito della PA effettuare le diagnosi energetiche e redigere la progettazione definitiva, **allo scopo di tutelare e garantire gli interessi pubblici** come richiesto anche dallo stesso Codice.

Il confronto ha generato una serie di spunti di riflessione molto interessanti ma, alla fine, ha comunque visto i partecipanti fermi sulle loro posizioni iniziali. Data l'importanza della questione, l'Arch. Sorgente ha informato i presenti che l'argomento verrà nuovamente approfondito in futuro: **infatti, nell'ambito di EnerSHIFT verrà presto organizzato un incontro con ESCo (e Banche) volto a confrontarsi su questo e altri temi con gli operatori del settore.**

STRUTTURA del CONTRATTO EPC

Esigenze dell'edificato ERP

Nel caso di riqualificazione dell'ERP si pone la questione di capire se il contratto EPC sia adatto a rispondere alle esigenze degli enti pubblici gestori che, al di là del servizio di efficientamento energetico, necessitano di condurre e mantenere un patrimonio immobiliare ampio (ad esempio, in Liguria le ARTE operano a livello provinciale) e variegato (in EnerSHIFT ci sono immobili che vanno da 5 a 800 alloggi). Sino ad ora, questo è stato possibile attraverso il ricorso a contratti definiti multiservice, vedi contratto calore e servizio energia.

Tuttavia, come sottolineato da Federesco, **inserire nel contratto EPC la richiesta di servizi aggiuntivi/diversi da quelli di EE rischia di snaturarne l'intera impostazione**, con la conseguenza di incorrere in una gara deserta e/o di affidare il contratto a società votate ad altri tipi di business (utilities, società di facility management, multinazionali...). Stessa conseguenza può generarsi nel caso in cui in un contratto rivolto alle ESCo si scelga di restringere in maniera significativa le maglie del **subappalto**.

Invece, un'opzione ben vista da tutti (ESCo, PMI e gestori di ERP stessi) è quella di **lottizzare** le gare di efficientamento energetico.

Flessibilità e Replicabilità

Stanti i numerosi problemi generati dall'EPC, l'indirizzo dato da ENEA verso la standardizzazione dei contratti sembrerebbe sicuramente utile al fine di fornire alle PA modelli e soluzioni facilmente fruibili e replicabili. Tuttavia, come rilevato da tutti i presenti, la caratteristica virtuosa dei contratti EPC è proprio la loro natura estremamente adattabile alle esigenze dei contraenti (siano essi una PA o un privato), che va tutelata.

Una proposta, suggerita dal GSE, è quella di abbandonare l'idea di un modello contrattuale unico di EPC e di strutturare un ventaglio più ampio di soluzioni direttamente applicabili dalle PA a seconda delle diverse esigenze.

FINANZIAMENTO DEL PROGETTO – Fondi strutturali e comunitari

Finanziare gli EPC attraverso i Fondi strutturali

Il Dott. Lo Russo e il Dott. Antonaci hanno esposto le **principali criticità a cui va incontro l'ACT** nel finanziare attraverso i fondi strutturali iniziative di EE legate all'utilizzo di contratti EPC e al ricorso alle ESCo.





In generale, la presenza di soggetti beneficiari di diversa natura (pubbliche amministrazioni/soggetti privati/esco), di criteri di compartecipazione all'investimento e di logiche di rendicontazione finanziaria attraverso "canoni" mal si concilia con la prassi più tradizionale di gestione del FESR, destinato finora a finanziare interventi di EE prevalentemente attraverso appalti di lavori. Addirittura, si pensi che nel caso di cofinanziamento del contratto EPC da parte della PA i fondi strutturali e di sviluppo non possono assolutamente essere utilizzati per contribuire alla realizzazione del progetto o, in questo caso, verrebbero considerati come **"aiuti di Stato"**.

Le esperienze dei presenti confermano la tendenza delle Autorità di gestione a prediligere un atteggiamento prudentiale nei confronti di iniziative EPC, volto a negare il finanziamento ad operazioni che coinvolgono le ESCo per timore di incorrere in successivi de-finanziamenti da parte delle Autorità di controllo dei fondi, soprattutto ora che la normativa di riferimento (DPR sulla gestione del FESR 2014 – 2020) è in attesa di pubblicazione.

Interrogato sulle possibili soluzioni, l'ATC propone, in un'ottica prudentiale, di destinare a iniziative FESR solo interventi "tradizionali"; in alternativa, la proposta lanciata dall'ATC è quella di **equiparare la gestione dei contratti EPC a quella del leasing operativo, in modo da poter scorporare la sola quota investimento ed evitare che il cofinanziamento venga considerato aiuto di Stato. Questa soluzione è stata fortemente avallata da tutti i presenti, che hanno esortato l'ATC a proseguire in questa direzione.**

Sinergie tra fondi diversi

Allo scopo di fare chiarezza sul tema è stato preso ad esempio il caso **EnerSHIFT, progetto finanziato dal programma Horizon 2020 e assegnatario nel contempo di risorse FESR** (5 milioni di € cofinanziati al 70% a valere sul POR-FESR 2014-2020 della Liguria).

L'Arch. Sorgente ha riepilogato brevemente la vicenda FESR sperimentata nell'ambito del progetto: inizialmente concepito come strumento per abbassare il livello di rischio finanziario della gara, il finanziamento FESR era stato destinato alla realizzazione di interventi di EE troppo onerosi per rientrare in un'ottica contrattuale EPC (sostituzione infissi su molti dei 44 edifici inseriti nel progetto), consentendo così un'ampia distribuzione dei benefici tra tutti gli inquilini assegnatari di alloggi ERP (in termini sia di risparmio energetico che di qualità di vita) e, soprattutto, mettendo in atto l'effetto moltiplicatore richiesto agli interventi FESR dato che, a fronte di 5 milioni, l'investimento complessivo in EE sarebbe stato di oltre 15 milioni di euro (quota FESR + almeno 10 milioni nella parte EPC come quota interventi). Al fine di rispettare le logiche di rendicontazione del FESR lo schema di gara EnerSHIFT era stato concepito come un **Contratto Misto**, composto da una parte di Appalto di fornitura (quota FESR) e una parte di Concessione di servizi (quota EPC) a partire da 2 diverse baseline di riferimento (in modo da garantire la netta separazione della spesa e dei risparmi energetici generati dalla quota FESR rispetto al contratto EPC).

Purtroppo, a seguito di successivi approfondimenti con l'Autorità di gestione regionale, **la proposta è stata bocciata**, sia per questioni tecniche (il risparmio energetico generato dall'effetto leva non è stato ritenuto ammissibile), sia amministrative (molto ha pesato la mancanza delle linee guida nazionali sulla gestione del FESR e dell'annesso DPR).

Sulla questione l'ACT si è espresso confermando che le logiche di gestione dei fondi da parte delle AdG regionali, in assenza della normativa di riferimento, sono molto prudentiali; tuttavia, ha informato i presenti che **la nuova versione del DPR è attesa a breve**, il che dovrebbe supportare le AdG territoriali nelle prossime valutazioni sull'ammissibilità delle spese. Invece, resta aperta la questione del mancato effetto moltiplicativo poiché, **a livello comunitario, le sinergie tra fondi sono fortemente auspicate ma i principi attuativi non sono ancora stati definiti.**

A questo punto è intervenuta l'Ing. Prampolini, che ha portato all'attenzione dell'ACT l'esperienza di AESS: a differenza della situazione ligure, **l'AdG regionale dell'Emilia Romagna si è espressa in maniera positiva** sull'ammissibilità di un intervento simile e, infatti, ha accettato che la quota FESR contribuisca al finanziamento del contratto EPC di Lemon. Da qui è nato un interessante confronto tra i partecipanti, a seguito del quale l'ACT si è mostrata estremamente interessata ad approfondire il caso emiliano e a valutare la possibilità di promuovere questa modalità di gestione del FESR anche in altre realtà.

L'auspicio di tutti i presenti è che la pubblicazione del nuovo DPR consenta di uniformare ed armonizzare a livello nazionale le regole di gestione dei fondi strutturali e di promuovere le sinergie tra fondi pubblici e privati; anche perché, senza una linea di indirizzo comune, sarà impossibile mettere in atto delle soluzioni innovative e che siano anche replicabili.





Aspetti finanziari

DISCIPLINA CONTO TERMICO

Tempi di prenotazione e bancabilità del CT

Il Conto Termico è stato ed è tuttora uno strumento chiave per il rilancio del mercato dell'Efficienza Energetica e, grazie al recente aggiornamento della normativa (CT 2.0), risponde sempre di più alle esigenze di privati e PA. Tuttavia, resta vigente la problematica, già sollevata da EnerSHIFT durante il primo incontro della Piattaforma degli Stakeholder, delle tempistiche di prenotazione per la PA: infatti, **anche in assenza di ricorsi, nel caso in cui un EPC venga sottoscritto a seguito una procedura di gara pubblica i 6 mesi di tempo previsti dal GSE per indicare le misure specifiche su cui verranno impegnati i fondi PA non sono sufficienti ad una PA.**

L'impossibilità di ricorrere alla procedura anticipata significa non avere certezza dell'ottenimento del contributo prima della gara, il che genera 2 serie di problematiche alla PA:

1) lascia alla Stazione Appaltante la discrezionalità di considerare o meno l'ottenimento del CT quale elemento impattante sui tempi di rientro dell'investimento della ESCO (la conseguenza giuridica è quella di **incorrere nella ricezione di offerte tecnico-economiche "condizionate"**, opzione non è consentita dal Codice).

Una soluzione, potrebbe essere quella di inserire nei contratti delle clausole automatiche di revisione del canone e del PEF all'ottenimento del contributo gestito dal GSE.

2) Poiché il CT non può essere inserito tra le fonti di finanziamento del contratto, la **società aggiudicataria non potrà utilizzare il contributo del CT come elemento di bancabilità del progetto**, con risvolti ampiamente negativi sulla fattibilità dell'operazione in caso di mancato finanziamento.

Pur consapevole della situazione, a questa problematica il GSE non ha una risposta, ciononostante ha invitato le PA a riflettere sulle altre possibilità offerte dal CT: ad esempio, quella di richiedere l'erogazione di contributi per interventi già conclusi e/o già messi a gara e per i quali le Amministrazioni non si sono finora mosse in tal senso. Questo potrebbe essere un metodo per reperire risorse da reinvestire in altre iniziative di EE.

BANCABILITA' DEL PROGETTO

PA come soggetto facilitatore

Attese le risorse scarse in dotazione alle PA e la difficoltà di mobilitare capitali pubblici a livello nazionale ed europeo (vedi fondi FEI e fondi Juncker), **il ruolo del contraente pubblico di un contratto EPC deve essere quello di favorire l'incontro tra ESCO e banche** attraverso attività prodromiche di promozione (ad esempio tramite la sottoscrizione di convenzioni) e di garanzia (ad esempio attraverso l'inserimento nel bando di specifiche clausole di accesso che assicurino da subito la stabilità economica dell'aggiudicatario) che vadano a colmare la generale mancanza di competenza tecnica nel settore del credito e di diffidenza verso i contratti EPC (particolarmente interessante in questo senso risulta l'intesa siglata tra Federesco e Banca Intesa).

Pertanto, il ruolo della PA è quello di intervenire quale intermediario e facilitatore, **limitando il più possibile gli elementi di incertezza che possono rendere il business plan di un progetto EPC non bancabile** dal punto di vista finanziario.

A questo scopo, quello che la PA può fare è rendere il contratto facilmente intellegibile per le banche, andando a definire in maniera chiara e immediata i parametri economici necessari alla valutazione degli indicatori di bancabilità di un progetto (marginalità d'impresa, cash-flow, costi di rottura), allineando i tempi dei contratti alle logiche di funzionamento dei prodotti finanziari (di solito compresi al massimo tra i 7 e i 10 anni) e fornendo il più possibile elementi di garanzia certi (in questo frangente, concordare con il GSE nuove ipotesi temporali per l'accesso ai contributi a prenotazione potrebbe essere un importante elemento di bancabilità).

Infine, tra le soluzioni si è proposto di valutare il ricorso sistematico agli strumenti volontari di validazione di progetto (vedi protocolli e sistemi di certificazione promossi in ambito nazionale da Accredia e in ambito europeo da iniziative di standardizzazione di contratti EPC come il protocollo ICP).





NORME EUROSTAT

Definizione di “asset contrattuale”

La presenza del DIPE-NARS ha permesso di approfondire i criteri di valutazione on/off balance relativi all’applicazione della normativa Eurostat.

Atteso che i principi di valutazione contabile-statistico delle operazioni in PPP dovrebbero essere legati alla **sostanza economica** e al **criterio rischi/benefici** e non alla “forma” del contratto o alla procedura di aggiudicazione, in linea con le indicazioni Eurostat al riguardo, le maggiori incertezze interpretative esposte dai partecipanti si sono focalizzate sulla **definizione che Eurostat attribuisce all’espressione “asset contrattuale”** citata dalla nota del 7 agosto 2015, in riferimento alle percentuali di spesa che devono essere assicurate dal privato che effettua interventi di riqualificazioni energetiche per poter considerare il contratto EPC off balance.

Il Dott. Tranquilli ha segnalato al proposito che, per considerare un EPC come assimilabile al trattamento statistico-contabile del PPP, di cui al Cap. IV dell’MGDD, un pre-requisito - ai sensi della nota Eurostat del 2015 - è che l’ammontare dell’investimento sostenuto sia almeno pari al 50% del valore dell’opera oggetto dell’intervento, a seguito di quest’ultimo.

Infine, seguendo la logica generale delle indicazioni Eurostat, il DIPE ha ricordato ai presenti che **in tutti i casi di incertezza interpretativa le Amministrazioni sono tenute ad adottare un atteggiamento prudentiale.**

Riepilogo Istanze

- **manca di coordinamento tra le diverse norme di settore ed eccessiva rigidità delle prescrizioni (vedi Decreto cd requisiti minimi e norme Eurostat);**
- **difficoltà interpretative del Codice sulla definizione dell’istituto giuridico a cui ricondurre l’EPC;**
- **appesantimento delle procedure previste dal Correttivo sui gradi di progettazione relativi alle concessioni, tanto da stravolgere la natura innovativa del contratto EPC che lega il rischio operativo in capo alla ESCo alla facoltà di autonomia progettuale;**
- **impossibilità di sfruttare sinergie tra fondi diversi a causa delle incompatibilità di rendicontazione che minano il ricorso all’effetto moltiplicatore previsto dai fondi strutturali;**
- **necessità di adeguamento delle tempistiche del Conto Termico a prenotazione per permettere la bancabilità del contributo nel caso in cui una PA ricorra ad una ESCo;**
- **esigenza di sbloccare i finanziamenti nazionali per l’efficienza energetica e creare fondi di garanzia pubblici che promuovano l’incontro tra ESCo e banche;**

E’ auspicio di Regione Liguria e di tutti i partner del progetto EnerSHIFT che le istanze e le proposte emerse durante il workshop possano contribuire alla risoluzione dei conflitti normativi e delle criticità a livello di coordinamento riscontrate dai partecipanti, indirizzando l’evoluzione delle normative di settore che regolano l’applicazione dello strumento EPC in maniera coordinata e armonizzata.

A questo scopo, il documento di sintesi della giornata di lavoro contenente le riflessioni di tutti i partecipanti verrà divulgato ed indirizzato agli enti competenti.

Nel frattempo, l’intento generale è che dai contatti stabiliti tra gli stakeholder che hanno partecipato alla giornata di lavoro possano generarsi ulteriori possibilità di confronto e di collaborazione tra enti.

