
**Norme nazionali ed europee per la
riqualificazione energetica di edifici pubblici**

—

**Opportunità e strumenti di finanziamento
UE**

Avv. Velia M. Leone

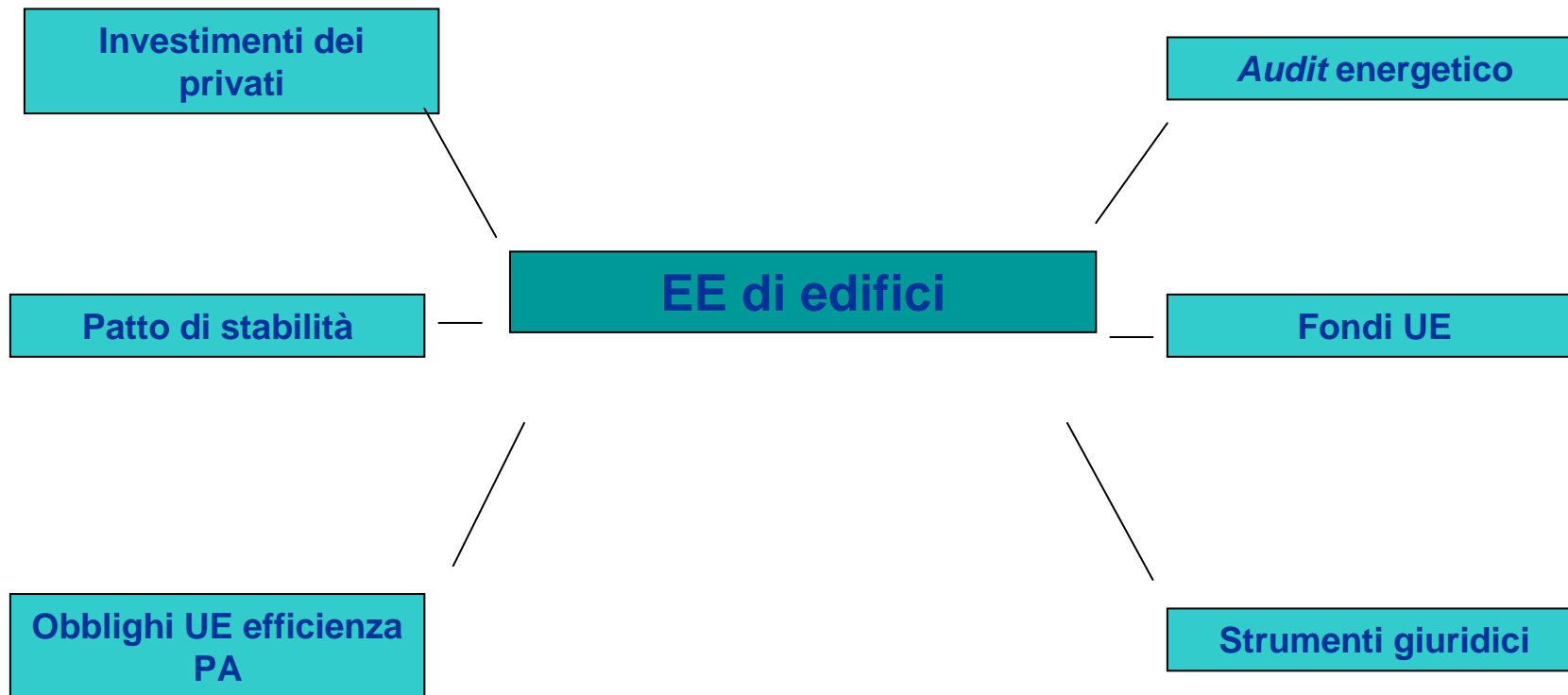
Perugia, 3 aprile 2014

Strategia energetica e prospettive

- **Principale obiettivo: accelerare il raggiungimento degli obiettivi indicati dal Pacchetto europeo “clima-energia 20-20-20” (“20-20-20”)**
- **Interventi/progetti programmazione 2007-2013**
- **Programmazione 2014-2020**
 ⇨ fondi UE per energia sostenibile, per interventi di:
 - Efficienza Energetica (EE)
 - Energie Rinnovabili (ER)
- **Riqualficazione edifici pubblici e privati**

CRITICITA'	OBIETTIVI	OPPORTUNITA'
<ul style="list-style-type: none"> • Cambiamento climatico • Sicurezza energetica • Risparmio energetico <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">Perché riqualficare?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impianti più sicuri • Aumento valore immobili • Gestione più efficace • Riduzione costi • Effetti positivi per l'ambiente 	<ul style="list-style-type: none"> • Ridurre emissioni di gas serra del 20% • Alzare al 20% la quota di energia prodotta da fonti rinnovabili • Portare al 20% il risparmio energetico <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">entro il 2020</p>	<ul style="list-style-type: none"> • PMI/operatori economici/ESCO • Sviluppo economico • Occupazione • Innovazione

Strategia energetica e prospettive



Strategia energetica e prospettive

- Come finanziare progetti di EE ⇒ norme finanziarie:
 - misure nazionali per incentivare EE
 - norme UE/opportunità UE per EE (cfr., *infra*, strumenti di finanziamento UE)
- Come attuare progetti di EE ⇒ norme sostanziali – nazionali e UE – in tema di EE

Misure nazionali per incentivare l'EE

Edilizia pubblica

**D.L. 7 maggio 2012, n. 52,
conv. L. 6 luglio 2012, n.94
art. 14**

Obbligo P.A. di adottare
entro 24 mesi dall'entrata in vigore
misure di EE
anche attraverso il ricorso
ai contratti di servizio energia
anche in forma di PPP
Termine: 9 maggio 2014

Edilizia pubblica e privata

**D.L. 4 giugno 2013 n. 63,
conv. L. 3 agosto 2013, n. 90
art. 14**

Detrazioni fiscali
per interventi di efficienza energetica: 65%
art. 15

Detrazioni fiscali
per interventi di ristrutturazione
ed efficienza energetica: 50%

Misure nazionali per incentivare l'EE

- D.Lgs. 19 agosto 2005, n. 192 *“Attuazione della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell’edilizia”* (“D.Lgs. 192”)
- D.L. 4 giugno 2013 n. 63, conv. L. 3 agosto 2013, n. 90, interviene nel settore della riqualificazione ed efficienza energetica del patrimonio immobiliare italiano, pubblico e privato, modificando il D.Lgs. 192 ⇨ nuovo art. 1 D.Lgs. 192 definisce e integra criteri, condizioni e modalità per:
 - a) migliorare le prestazioni energetiche degli edifici;
 - b) favorire lo sviluppo, la valorizzazione e l'integrazione delle fonti rinnovabili (ER) negli edifici;
 - c) determinare i criteri generali per la certificazione della prestazione energetica degli edifici e per il trasferimento delle relative informazioni in sede di compravendita e locazione;
 - d) effettuare le ispezioni periodiche degli impianti al fine di ridurre il consumo energetico;
 - e) sostenere la diversificazione energetica;
 - f) promuovere la competitività dell'industria nazionale attraverso lo sviluppo tecnologico;
 - g) coniugare le opportunità offerte dagli obiettivi di efficienza energetica con lo sviluppo di materiali, di tecniche di costruzione, di apparecchiature e di tecnologie sostenibili;
 - h) conseguire gli obiettivi nazionali in materia energetica e ambientale;
 - i) razionalizzare le procedure nazionali e territoriali per l'attuazione delle normative energetiche al fine di ridurre i costi complessivi, per la pubblica amministrazione, per i cittadini e per le imprese;
 - j) applicare in modo omogeneo e integrato la normativa su tutto il territorio nazionale;
 - k) assicurare l'attuazione e la vigilanza sulle norme in materia di prestazione energetica degli edifici;
 - l) promuovere l'uso razionale dell'energia, anche attraverso l'informazione e la sensibilizzazione degli utenti finali.

Misure nazionali per incentivare l'EE



Norme UE per incentivare l'EE

- Direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia (recepita con D.L. 4 giugno 2013 n. 63) ⇒ promuove la prestazione energetica degli edifici delle loro parti e delle unità immobiliari. **Obiettivo: edifici a energia quasi zero** ⇒ entro il 31 dicembre 2020 tutti gli edifici di nuova costruzione dovranno essere a energia quasi zero. Gli edifici di nuova costruzione occupati da enti pubblici e di proprietà di questi ultimi dovranno rispettare gli stessi criteri a partire dal 31 dicembre 2018.
- Direttiva 2012/27/UE (da recepire entro il 5 giugno 2014) ⇒ impone agli Stati membri di stabilire *"un obiettivo nazionale indicativo di efficienza energetica, basato sul consumo di energia primaria o finale, sul risparmio di energia primaria o finale o sull'intensità energetica"* (art. 3), oltre che una strategia a lungo termine per incentivare gli investimenti nella ristrutturazione degli edifici residenziali e commerciali, pubblici e privati (art. 4), stimolando la concorrenza tra le imprese e la creazione di posti di lavoro nei settori correlati. **Obiettivo: accelerare il raggiungimento degli obiettivi indicati dal 20-20-20**, andando a incidere soprattutto nel comparto edilizio, responsabile del 40% del consumo finale di energia.

Norme nazionali - Che cos'è una ESCO?

Il D.Lgs. 115/2008 - attuativo della direttiva 2006/32/CE sull'efficienza negli usi finali dell'energia - ("D.Lgs. 115") fornisce una puntuale definizione di ESCO all'art. 2, comma 1, lett. i):



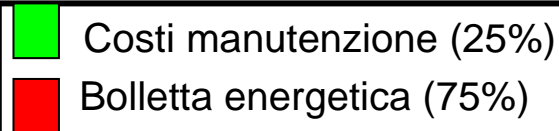
“ESCO”: persona fisica o giuridica che fornisce servizi energetici ovvero altre misure di miglioramento dell'efficienza energetica nelle installazioni o nei locali dell'utente e, ciò facendo, accetta un certo margine di rischio finanziario. Il pagamento dei servizi forniti si basa, totalmente o parzialmente,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

Norme nazionali - Che cosa fa una ESCO?

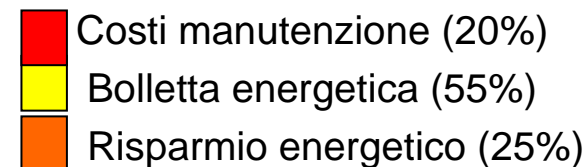
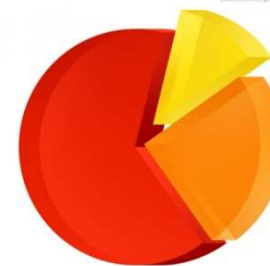
Principali caratteristiche:

1. **obiettivo: ottenere risparmio attraverso miglioramento EE**
2. **investimenti sostenuti dalle ESCO**
3. **guadagno ESCO = quota risparmio energetico (differenza tra bolletta energetica *pre e post* intervento migliorativo)**
4. **operazione FTT (terzo = ESCO = unico responsabile verso l'utente finale)**
5. **rischi a carico della ESCO**
6. **obiettivi ESCO = obiettivi cliente (*win-win*)**

Prima dell'intervento ESCO



Dopo l'intervento ESCO



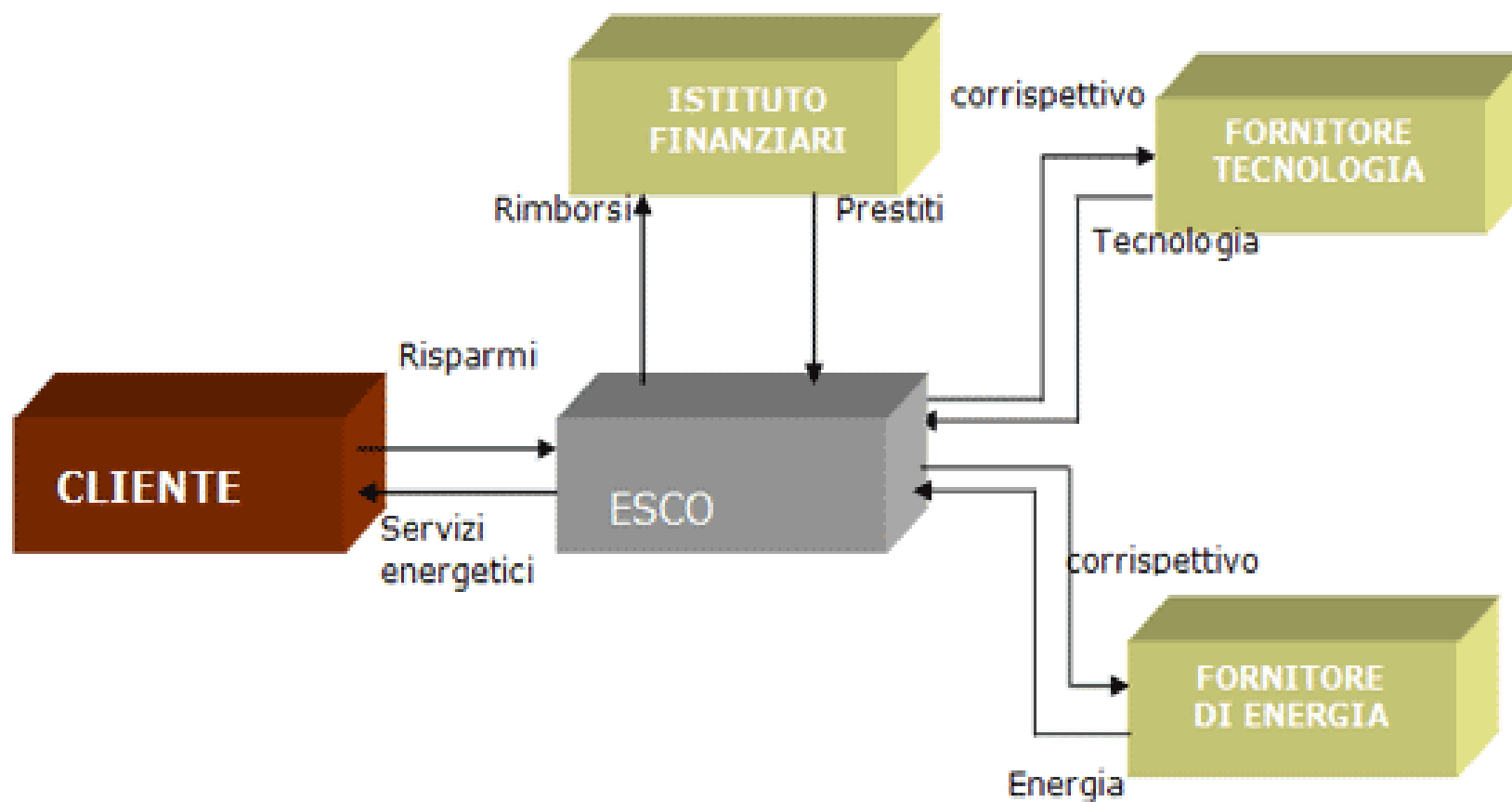
Norme nazionali e prassi - Come si finanzia una ESCO?

- Gli strumenti che una ESCO usa per finanziare la propria attività sono:
 1. finanziamento esterno: prestito bancario, *leasing* o *project financing*;
 2. finanziamento interno: può concretarsi in un *venture capital*.

Finanziamento Tramite Terzi (FTT)

- Partecipazione al progetto di un soggetto terzo (che può essere la stessa ESCO o altro soggetto) che fornisce le disponibilità finanziarie necessarie alla realizzazione dell'intervento desiderato, purché esso sia caratterizzato da:
 - flusso di cassa stabile, originato dai risparmi energetici conseguiti
 - soggetto finanziatore si ripaga in un periodo di tempo ragionevolmente contenuto, dei costi di intervento e di gestione dell'impianto

Finanziamento Tramite Terzi (FTT)



Norme nazionali - Rapporti tra ESCO e P.A.

- I servizi prodotti da una ESCO, oltre ad essere rivolti a società private di produzione e distribuzione di energia e di gas, possono essere offerti anche ad una P.A., sia sotto forma di consulenza, sia di interventi per elevati *standard* di EE:
 - Consulenza: ad es., un Comune potrebbe rivolgersi ad una ESCO per la redazione del piano energetico comunale ⇐ appalto di servizi!
 - Interventi: ricorso ad una ESCO per la progettazione, realizzazione e finanziamento di infrastrutture pubbliche energeticamente efficienti ⇒ se una P.A. si avvale di tali servizi ⇒ gara ad evidenza pubblica per alla scelta della ESCO cui affidare l'operazione
 - Procedure: offerta economicamente più vantaggiosa ("OEpV") + art. 15 D.L.gs. 115 Procedure aperte o ristrette (AVCP: art. 15 no obbligo procedure, solo obbligo OEpV)

Norme nazionali - *Energy Performance Contract* o EPC

- EPC: è il contratto con il quale un soggetto “**fornitore**” (= ESCO) si obbliga al compimento - con propri mezzi finanziari o tramite FTT - di una serie di servizi e di interventi integrati volti alla riqualificazione e al miglioramento dell'EE di un sistema energetico (impianto o edificio) di proprietà di altro soggetto (“**beneficiario**”), verso un corrispettivo correlato all'entità dei risparmi energetici (preventivamente individuati in fase di analisi di fattibilità) ottenuti in esito all'efficientamento del sistema.

Norme nazionali - *Energy Performance Contract* o EPC

- Contratto di durata caratterizzato dall'onerosità e corrispettività delle prestazioni.
- Obblighi del fornitore: obbligo di risultato
- Nozione normativa del contratto di EPC o, come lo chiama il legislatore italiano, contratto di rendimento energetico: “*accordo contrattuale tra il beneficiario e il fornitore riguardante una misura di miglioramento dell’efficienza energetica, in cui i pagamenti a fronte degli investimenti in siffatta misura sono effettuati in funzione del livello di miglioramento dell’efficienza energetica stabilito contrattualmente*” (art. 2, lett. I, D.Lgs. 115)
- Contratto nominato in quanto previsto dal legislatore, **MA** atipico, poiché privo di un compiuta disciplina legislativa
- L’EPC si attua, normalmente, utilizzando e combinando il meccanismo del FTT
- Art. 15, D.Lgs. 115: non disciplina in maniera puntuale l’affidamento dei contratti di EPC, **MA** prevede che per l’affidamento degli appalti pubblici aventi a oggetto “*la gestione dei servizi energetici ...*”:
 - si ricorra alla previa selezione degli operatori economici che possono presentare le offerte, ai sensi dell’art. 55 del D.Lgs. 163/2006 e ss.mm.ii. (il “Codice”)
 - si applichi il criterio dell’OEpV, ai sensi dell’art. 83 del Codice
- Nella pratica: forme procedurali e contrattuali utilizzate dalle P.A. variano e fanno riferimento anche ad alcune delle tipologie di PPP previste dal Codice

Ripartizione dei rischi, copertura del finanziamento e remunerazione della ESCO

- Gli amministratori di edifici pubblici/privati spesso non sono consapevoli della possibilità di EE nei locali che amministrano ⇒ ESCO può proporre al cliente diverse forme di finanziamento, quali:
 - **Shared saving** (risparmio condiviso): in base ai dati forniti dallo studio di fattibilità dell'intervento, al capitale investito e i tempi di rientro, la ESCO e il cliente condividono fin da subito, in proporzioni stabilite, i risparmi ottenuti
 - **First Out** (cessione globale limitata): il cliente riconosce alla ESCO, per un periodo di tempo limitato, il 100% dei risparmi conseguiti grazie all'intervento finanziato dalla stessa, per poi subentrare integralmente nella fruizione di tali risparmi, una volta che l'investimento è stato ripagato
 - **Guaranteed saving** (risparmio garantito): la ESCO si fa carico della progettazione, realizzazione e gestione degli interventi e garantisce il risultato, in termini di risparmio energetico ed economico, anche nei confronti degli enti finanziatori del progetto
- Sono possibili altre soluzioni contrattuali, condivise con il cliente e adattate alle sue specifiche esigenze
- In tutti i casi: la ESCO si assume almeno in parte il rischio dell'esito degli interventi proposti

PPP per interventi di EE negli edifici pubblici – indicazioni normative

- PPP può essere utilizzato per produrre risparmio energetico nel settore pubblico ⇒ utilizzo contratti di prestazione energetica: EPC e PPP
- Una ESCO può essere costituita anche da enti pubblici

PPP per interventi di EE negli edifici pubblici – indicazioni normative nazionali

- EPC ⇒ simile, per alcune caratteristiche comuni, alla concessione di costruzione e gestione di lavori, o di servizi, o anche contratto disponibilità
- EPC ⇒ tipologia contrattuale particolare ed autonoma, inquadrabile tra gli strumenti di PPP, con un grado di complessità da individuare, di volta in volta, avuto riguardo all'interesse concretamente perseguito dalla P.A.
- AVCP: cfr. Deliberazione n. 71, 6 luglio 2011 e Deliberazione n. 37, 4 aprile 2012 ⇒ qualificazione giuridica del contratto di EPC come appalto, ai sensi del D.Lgs. 115 ⇒ rischio gravante su ESCO per mancato ottenimento di risparmio non è vero e proprio rischio di gestione: no concessione

PPP per interventi di EE negli edifici pubblici – indicazioni normative nazionali

- **Determinazione AVCP n. 6 del 26 ottobre 2011 - Linee guida per l'affidamento della realizzazione di impianti fotovoltaici ed eolici (“Det. 6”)**
- E.L. realizza un impianto per la copertura totale, o parziale, del proprio fabbisogno energetico:
 - per finalità di tutela ambientale
 - in un’ottica di contenimento della spesa pubblica
- La realizzazione degli impianti per il fabbisogno energetico degli EE.LL. è:
 - contratto passivo
 - soggetto alle regole dell’evidenza pubblica
 - nel rispetto delle disposizioni contenute nel Codice (settori ordinari)
- Diverse prestazioni richieste per la realizzazione degli impianti: alle operazioni volte alla realizzazione degli impianti, in caso siano previste prestazioni eterogenee (ad es., lavori di costruzione, fornitura di componenti tecniche, servizi di manutenzione e gestione, nonché servizi finanziari), deve applicarsi il regime normativo proprio della prestazione (funzionalmente e/o economicamente) prevalente, secondo le regole stabilite dall’ art. 14 del Codice

PPP per interventi di EE negli edifici pubblici – indicazioni normative nazionali

Det. 6 - PPP

- Una volta qualificato l'oggetto del contratto ai sensi del Codice, le diverse procedure di aggiudicazione saranno applicabili in funzione della concreta strutturazione dell'operazione
- Oltre alla fattispecie dell'appalto, possono trovare applicazione i contratti di PPP ⇨ fattispecie eterogenee con caratteristica comune ⇨ trasferimento dei rischi all'operatore privato, sua responsabilizzazione rispetto a obiettivi di qualità e costo dell'opera o del servizio
- **Concessione di lavori pubblici e PF** ⇨ è possibile affidare a un soggetto privato (concessionario) il diritto di costruire e gestire un impianto di produzione di energia, e di percepire i proventi derivanti dalla vendita dell'energia prodotta per un periodo di tempo predeterminato. Il concessionario assume su di sé l'alea di gestione dell'impianto realizzato e lo gestisce sino alla scadenza del contratto, quando ritrasferisce l'impianto nella disponibilità della P.A.
- **Locazione finanziaria** ⇨ ipotesi di *leasing* traslativo ⇨ finanziamento a scopo di trasferimento finale del bene + pagamento dei canoni che copre una parte del prezzo di acquisto. Nel leasing mobiliare, il contratto ha ad oggetto la fornitura dell'impianto fotovoltaico per la produzione di energia elettrica mediante locazione finanziaria, in quello immobiliare l'oggetto del contratto è la progettazione e realizzazione di un impianto fotovoltaico per la produzione di energia elettrica
- **Riqualificazione energetica degli immobili pubblici** ⇨ prestazioni finalizzate al miglioramento energetico dell'edificio pubblico, tra le quali può essere prevista la realizzazione di un impianto di produzione di energia rinnovabile ⇨ cfr. *supra* art. 15 del D.Lgs. 115

PPP per interventi di EE negli edifici pubblici – indicazioni normative nazionali

Art. 3, comma 15^{ter} del Codice ⇨ DEFINIZIONE di PPP

Contratti aventi ad oggetto:

- Progettazione, costruzione, gestione, manutenzione di opera pubblica, o di pubblica utilità, o la fornitura di un servizio
- Compreso il finanziamento a carico totale o parziale del privato
- Allocazione rischi secondo prescrizioni e indirizzi comunitari

PPP per interventi di EE negli edifici pubblici – indicazioni normative nazionali

Definizione PPP nel Codice:

Art. 3, comma 15^{ter} :

- Elenco esemplificativo di forme di PPP → concessione lavori, concessione servizi, locazione finanziaria, PF, società miste, contratto di disponibilità, contraente generale (se corrispettivo posticipato e collegato alla disponibilità dell'opera)
- Alle operazioni di PPP si applicano i contenuti delle decisioni dell'Ufficio Statistico delle Comunità Europee ("Eurostat") + obbligo di comunicazione Unità Tecnica Finanza di Progetto ("UtFP")

PPP per interventi di EE negli edifici pubblici – indicazioni normative UE

Decisione Eurostat 2004

- Obiettivo: corretta allocazione dei rischi (fini bilancistici)
Il *partner* privato deve assumere i rischi:
 - costruzione, e
 - disponibilità o domanda

- In termini contabili:
 - attivo non dello Stato ⇨ l'investimento non incide né sul debito, né sul *deficit* pubblico ⇨ solo sul bilancio del *partner* privato

 - il *partner* privato assume i rischi che gli competono ⇨ il progetto è “*off balance sheet*” per la P.A.

PPP per interventi di EE negli edifici pubblici – indicazioni normative UE

- Eurostat considera i seguenti rischi:
 - **rischio di costruzione** copre eventi relativi alla costruzione dell'opera quali: a) ritardo nei tempi di consegna; b) non rispetto degli *standard* di progetto; c) aumento dei costi; d) inconvenienti di tipo tecnico; e) mancato completamento dell'opera
 - **rischio di disponibilità** è legato alla capacità di erogare le prestazioni contrattuali pattuite (volumi e *standard* di qualità ⇒ *bad performance*) ⇨ penali efficaci!
 - **rischio di domanda** deriva dalla variabilità della domanda, non dalla qualità del servizio ⇒ legata ad altri fattori, tipo presenza di alternative più convenienti per gli utenti, ciclo di *business*, nuove tendenze del mercato, etc.
- Corretta allocazione dei rischi di **costruzione, disponibilità e/o domanda** in capo al *partner* privato ⇨ PPP ⇨ operazione “*off balance sheet*” ⇨ rispetto del Patto di Stabilità

PPP per interventi di EE negli edifici pubblici – indicazioni normative UE

- **Nuova Direttiva Concessioni** – 2014/23/UE del 26 febbraio 2014 – GUUE L 94 del 28 marzo 2014 (“Direttiva Concessioni”). Applicabilità: alle concessioni aggiudicate dopo la sua entrata in vigore (18 aprile 2016)
- Definizione nella Direttiva Concessioni (cfr. Considerando 11-20/Art. 5). 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**
 - 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**
 - 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

PPP per interventi di EE negli edifici pubblici – indicazioni normative UE

Direttiva Concessioni: Definizione del “*rischio operativo*” legato all’assenza di garanzie di recupero dell’investimento/costi di gestione “*in condizioni operative normali*”

- Concetto di “*rischio operativo*”: caratteristica principale di una concessione ⇨ implica sempre il trasferimento al concessionario di un **rischio operativo di natura economica** ⇨ possibilità di non riuscire a recuperare gli investimenti effettuati e i costi sostenuti per realizzare i lavori o i servizi aggiudicati **in condizioni operative normali, anche se una parte del rischio resta a carico della P.A.**
- Applicazione di norme specifiche per la disciplina delle concessioni non sarebbe giustificata se la P.A. **sollevasse l'operatore** economico da qualsiasi perdita potenziale garantendogli un introito minimo pari, o superiore, agli **investimenti effettuati** e ai costi che l'operatore economico deve sostenere in relazione all'esecuzione del contratto
- Alcuni accordi **remunerati esclusivamente** dalla P.A. dovrebbero configurarsi come concessioni qualora il **recupero** degli **investimenti** effettuati e dei costi sostenuti dall'operatore per **eseguire** il lavoro, o **fornire** il servizio, dipenda dall'**effettiva domanda** del servizio, o del bene, o dalla **loro fornitura**

PPP per interventi di EE negli edifici pubblici – indicazioni normative UE

Art. 5 Direttiva Concessioni

- 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:
 - rischio di domanda ⇒ legato alla domanda effettiva di lavori o servizi oggetto del contratto, o
 - rischio di offerta ⇒ rischio che la fornitura non corrisponda alla domanda (cfr. disponibilità), 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**

PPP per interventi di EE negli edifici pubblici – indicazioni normative UE: Guida EPEC

EPEC (*European Public-Private Partnership Expert Centre*)

- COS'E': EPEC (<http://www.eib.org/epec/>) è un'iniziativa congiunta della Banca Europea degli Investimenti (BEI), della Commissione Europea, degli Stati membri dell'UE e dei paesi candidati, per rafforzare la capacità dei suoi membri ad utilizzare gli strumenti di PPP
- CHE FA: la missione di EPEC è rafforzare l'uso del PPP e aiutare i membri a condividere esperienze e competenze e favorire la diffusione delle migliori prassi in tale ambito
- Guida ai PPP - Manuale di buone prassi (maggio 2011): ha lo scopo di arricchire e stimolare il dibattito in materia di PPP
- Si basa sui criteri Eurostat

Guida EPEC

- L'EPEC ha pubblicato delle linee guida sull'utilizzo del PPP nell'ambito dell'EE negli edifici pubblici
- Obiettivo: offrire un percorso operativo alle P.A. intenzionate a migliorare il livello di EE degli edifici pubblici, che sono ritenuti responsabili di grandi quantità di consumo di energia ed emissioni di CO₂. Rendimento energetico degli edifici pubblici ⇨ chiave per raggiungere gli obiettivi energetici dell'UE!
- La Guida EPEC è articolata in funzione delle fasi fondamentali di un ciclo di progetto PPP nell'ambito dell'EE e si compone di quattro capitoli principali, tutti incentrati sul progetto, ossia:
 - Identificazione
 - Preparazione
 - Aggiudicazione
 - Realizzazione

Guida EPEC

- La Guida EPEC affronta:
 - la disponibilità della P.A. di impegnarsi in un progetto di questo tipo
 - l'istituzione di una struttura di gestione appropriata
 - le questioni legali, contrattuali, tecniche e finanziarie da affrontare nel corso degli appalti
 - la pianificazione di un progetto, del monitoraggio, dei risultati del progetto e la valutazione del “*value for money*” (“VFM”) e degli altri potenziali benefici e vantaggi derivanti dal progetto
- La Guida EPEC è frutto di una raccolta di buone pratiche a livello internazionale

Guida EPEC

Le fasi principali di un ciclo di progetto di PPP in ambito di EE di Edifici Pubblici

Identificazione del progetto

- Partners del progetto - ESCOs
- Vari tipologie di ESCOs
- Selezione del progetto EE e fattibilità EPC



Preparazione del progetto

- organizzarsi
- valutare le fonti di finanziamento
- prima di lanciare l'offerta



Progetto di appalto

- Regole e procedure generali
- specifiche questioni relative agli appalti EPC



Implementazione del progetto

- Passi per l'implementazione PPP
- Misurazione e verifica dei risultati EE

Guida EPEC

- Quattro fondamentali tipi di contratti *Energy Performance Contract* - EPC:
 1. la ESCO offre il finanziamento e fornisce una garanzia di risparmio ⇒ la ESCO si fa carico sia del rischio finanziario, sia di quello del rendimento
 2. la ESCO assume il rischio del rendimento e il cliente è responsabile del finanziamento
 3. i contratti *First Out* utilizzano tutti i risparmi sui costi energetici per pagare gli interessi e ammortizzare il debito, fino al rimborso completo
 4. i contratti per la gestione di energia in cui la ESCO è pagata per fornire un servizio energetico, come i contratti per il riscaldamento o l'illuminazione – c.d. “*chauffage*” (riscaldamento)
- Preconizza un contratto di PPP
- Selezione ESCO *sui generis* ⇨ criteri di selezione + svolgimento contratto = offerta tecnica ⇨ da negoziare!
- Negoziazione offerta (tecnica + economica)
↓ tutto da negoziare!!!
- Indicazione elementi dell'offerta (*output specs*) = molto utile!

Guida EPEC: fasi procedurali

FASE I	SELEZIONE DEGLI EDIFICI (taglia tra 2 e 5 milioni per essere appetibile e non escludente) - la P.A. seleziona uno o più edifici per l'attuazione delle misure di EE
FASE II	VALUTAZIONE PRELIMINARE DEL POTENZIALE DI RISPARMIO ENERGETICO (costi eventualmente da riversare sull'aggiudicatario) – la P.A. effettua una valutazione preliminare del potenziale di risparmio energetico
FASE III	INCONTRO INIZIALE TRA P.A.-ESCO PER CHIARIRE I CONTENUTI DEL CONTRATTO (dopo una prima fase di pre-qualifica - metodologia per il calcolo del risparmio) - ha luogo un primo incontro tra la P.A. e la ESCO, a valle della fase di pre-qualifica di quest'ultima
FASE IV	VERIFICA DETTAGLIATA PRELIMINARE (stima approssimativa costi di investimento) - ne consegue una verifica dettagliata preliminare in cui è fornita una stima approssimativa dei costi di investimento necessari per conseguire i risparmi previsti, i programmi di analisi, spesso di proprietà della ESCO, sono utilizzati per sviluppare modelli di consumo di energia e modelli previsionali delle probabili aree di risparmio e di miglioramento dell'efficienza e relativa stima del potenziale di risparmio
FASE V	REVISIONE SU DATI DI COSTO (sviluppo di programmi per la previsione delle aree di risparmio ed efficientamento)
FASE VI	STIMA DEL POTENZIALE DI RISPARMIO (combinazione tra la stima dei costi di investimento - fase IV - e quella dei risparmi potenziali - fase V -: se il potenziale è troppo basso, revisione del <i>pool</i> di edifici)
FASE VII	PROCEDURA DI GARA (previo <i>audit</i> dettagliato eventualmente rimborsato dall'aggiudicatario; ESCO predispone capitolato tecnico)

Il percorso di realizzazione di un intervento di EE

AZIONI	ATTORI
VALUTAZIONE <i>EX ANTE</i> OPPORTUNITÀ UTILIZZO ESCO	P.A.
DIAGNOSI ENERGETICHE	P.A.
STUDIO DI FATTIBILITA' TECNICO-ECONOMICO	P.A.
PUBBLICAZIONE BANDO DI GARA/INVITO	P.A.
EVENTUALE CONFERENZA DI PRESENTAZIONE E VISITA DEL SITO DA PARTE DEGLI INTERESSATI	ESCO/ALTRI OPERATORI ECONOMICI INTERESSATI-P.A.
PREPARAZIONE DOMANDA	ESCO/ALTRI OPERATORI ECONOMICI INTERESSATI
PREQUALIFICA E INVITO	P.A.
PREPARAZIONE OFFERTE	ESCO/ALTRI OPERATORI SELEZIONATI
VALUTAZIONE OFFERTE	P.A.
CREAZIONE-ORGANIZZAZIONE DEL PROGETTO	ESCO
REPERIMENTO PROVVISORIA FINANZIARIA	ESCO
DEFINIZIONE CONTRATTUALE	ESCO/P.A. (negoiazione)
REALIZZAZIONE IMPIANTO E COLLAUDO	FORNITORI
GESTIONE OPERATIVA	ESCO o GESTORE
MANUTENZIONE E MONITORAGGIO	ESCO o GESTORE

Fonte: Renael-Rete Nazionale Agenzie Energetiche Locali e Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, adattato

Guida EPEC: aggiudicazione del progetto

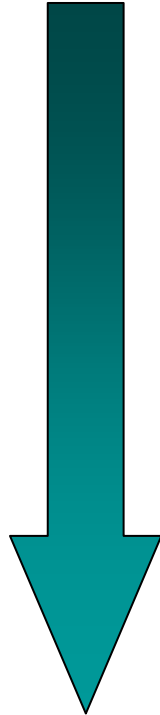
- Prima dell'affidamento la P.A. provvede ad un censimento degli impianti sui quali effettuare interventi di risparmio energetico
- Invita, tramite gara, le ESCO a presentare offerte per l'intervento di riqualificazione ritenuto più appropriato
- ESCO presenta l'offerta
- L'offerta è, poi, valutata dalla P.A. sulla base del criterio dell'OE_{pV}
- L'aggiudicatario si obbliga, con la stipulazione del contratto, alla realizzazione dell'intervento, assumendone piena responsabilità

Guida EPEC: modalità di affidamento

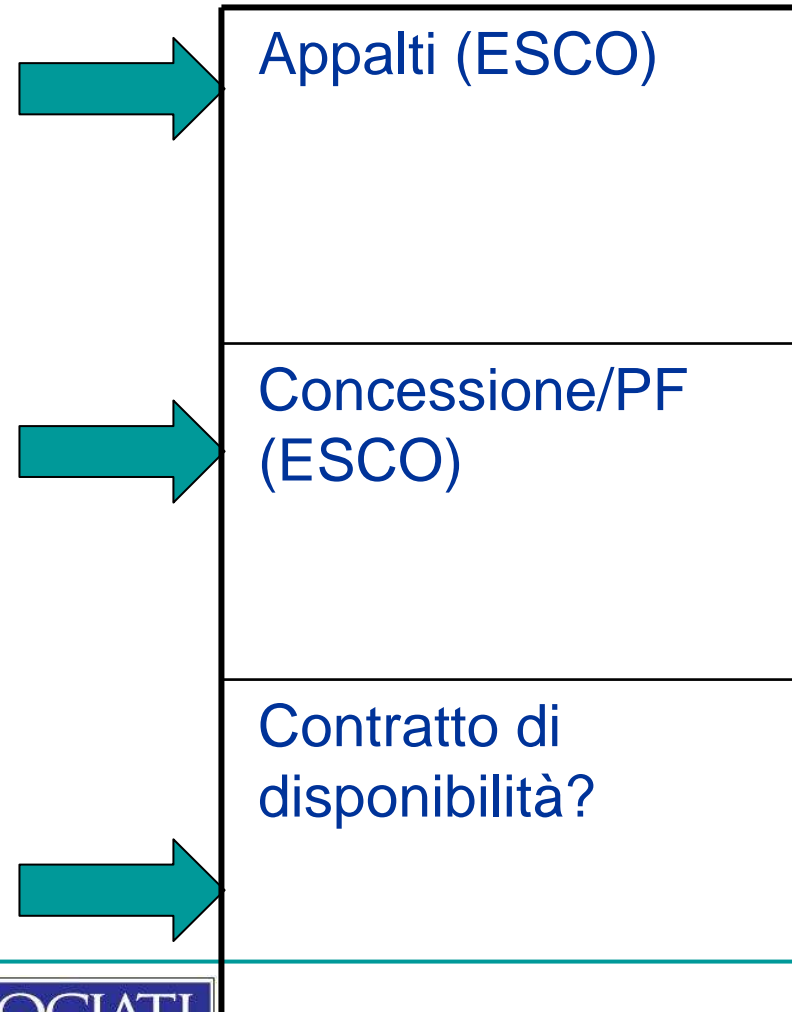
BANDO	<ul style="list-style-type: none">■ Fase 1 - Pre-qualificazione delle offerte■ Fase 2 - Presentazione dettagliata delle proposte
VALUTAZIONE OFFERTA	<ul style="list-style-type: none">■ Classificazione dei proponenti■ Negoziazione con il proponente classificato primo
FINANZIAMENTO	<ul style="list-style-type: none">■ Mobilitazione finanziaria■ Impegni e garanzie
CONTRATTO	<ul style="list-style-type: none">■ Componenti principali■ Allegati

PPP per interventi di EE negli edifici pubblici – indicazioni procedure

Do minimum



Do maximum



Elementi per operazioni di successo: la Guida tecnica della Commissione UE

- La *Technical Guidance “Financing the energy renovation of buildings with Cohesion Policy funding”* della DG Energy della Commissione UE del 14 febbraio 2014 (la “Guida tecnica”) contiene importanti indicazioni per sviluppare programmi di EE negli edifici
- È suddivisa in *step* operativi
- Ulteriori elementi per operazioni di successo

Elementi per operazioni di successo: la Guida tecnica della Commissione UE

- **Step 1 - Stabilire il programma e fissare obiettivi e priorità**
 - Valutare il contesto nazionale/locale e la normativa applicabile
 - Utilizzare strumenti di assistenza tecnica per sviluppare i programmi
- **Step 2 - Selezionare edifici ammissibili e destinatari finali**
 - Identificare le categorie di edifici
 - Identificare destinatari finali
 - Selezionare i destinatari finali pubblici e/o privati
 - Determinare una specifica area geografica
- **Step 3 - Definire un livello specifico di ristrutturazione e risparmio energetico**
 - Definire il livello specifico di risparmio energetico e l'utilizzo di fonti rinnovabili
 - Determinare le misure ammissibili
 - Identificare le misure e livelli di *performance*
 - Valutare le opzioni per ristrutturazioni complete
 - Definire criteri di ammissibilità
 - Identificare i benefici attesi
- **Step 4 - Scegliere meccanismi di finanziamento**
 - Scegliere un'opzione
 - Valutare i singoli meccanismi finanziari
 - Valutare i meriti e gli svantaggi di ogni opzione
 - Valutare possibili combinazioni di forme di sostegno
 - Scegliere le opzioni giuste

Elementi per operazioni di successo: la Guida tecnica della Commissione UE

- *Step 5* - Scegliere attività di accompagnamento
 - Assistenza allo sviluppo del progetto
 - Pre-selezione dei contraenti
- *Step 6* - Sviluppare obiettivi e indicatori di programma
- *Step 7* - Lanciare un avviso di selezione
 - Definire procedimento e tempistiche
 - Definire criteri di valutazione dei progetti
 - Definire le informazioni che devono essere fornite dai partecipanti
- *Step 8* - Selezionare i progetti
 - Stabilire il quadro appropriato per selezionare progetti
- *Step 9* - Distribuzione dei fondi
 - Valutare le opzioni di erogazione dei finanziamenti
- *Step 10* - Monitorare le prestazioni di ciascun progetto
- *Step 11* - Valutare la *performance* del programma

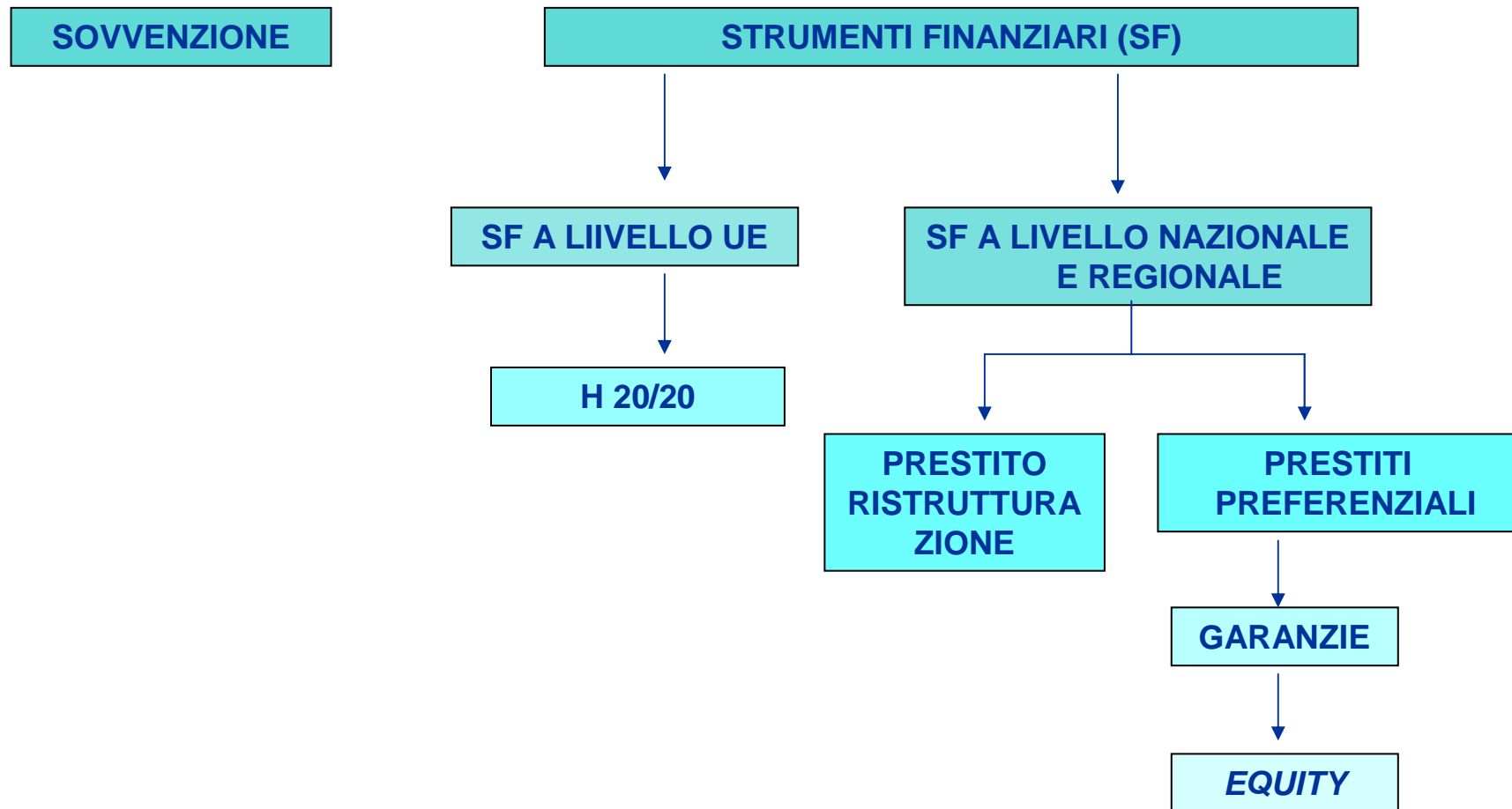
Elementi per operazioni di successo: la Guida tecnica della Commissione UE

- *Focus step 4*: scegliere meccanismi di finanziamento ⇒ approcci finanziari innovativi!
- Il nuovo quadro finanziario UE mira a incrementare l'uso di strumenti finanziari innovativi (ex “*ingegneria finanziaria*”) ⇒ favoriti anche in relazione alle prossime norme in materia di esenzioni nell'ambito degli aiuti di Stato
Definizioni nel Regolamento finanziario UE:
 - Strumenti finanziari: misure di sostegno finanziario dell'UE forniti al fine di affrontare uno o più specifici obiettivi politici dell'UE. Tali strumenti possono assumere la forma di investimenti in *equity*, o *quasi-equity*, prestiti o garanzie, o altri strumenti di ripartizione del rischio, e possono, se del caso, essere combinati con sovvenzioni
 - Sovvenzioni: contributi diretti, a titolo di donazione, per finanziare sia un'azione destinata a favorire la realizzazione di una parte degli obiettivi della politica dell'UE, sia il funzionamento di un organismo che persegue uno scopo di interesse generale per l'UE o un obiettivo della politica europea
- Strumenti utilizzabili sia nel caso di interventi diretti UE, sia nell'ambito dei Fondi strutturali (definizione simile)

Elementi per operazioni di successo: la Guida tecnica della Commissione UE

- *Focus step 4* ⇨ altri elementi utili
- Le due forme possono essere combinate:
 - gli strumenti finanziari devono essere strutturati sulla base di una valutazione *ex-ante* per identificare il fallimento di mercato ed evitare sovrapposizioni
 - le sovvenzioni dovrebbero essere utilizzate per fornire un ulteriore livello di assistenza (per ottenere maggiore risparmio di energia, o per fini sociali)
- Nuove opzioni per le Autorità di Gestione:
 - strumenti finanziari istituiti a livello UE, gestiti direttamente, o indirettamente, dalla Commissione UE
 - strumenti finanziari istituiti a livello nazionale, regionale, transnazionale o transfrontaliero, gestiti da, o sotto la responsabilità, dell'Autorità di Gestione
 - solo strumenti di garanzia e prestito
 - nuovo strumento *ad hoc*: prestito per ristrutturazione
- Valutare una possibile combinazione di strumenti di supporto: ad esempio sovvenzione non rimborsabile con altri strumenti finanziari (prestiti o garanzie combinati con sovvenzioni)

Elementi per operazioni di successo: la Guida tecnica della Commissione UE



Elementi per operazioni di successo: la Guida tecnica della Commissione UE

	DESCRIZIONE	PRO	CONTRO
<u>SOVVENZIONI</u>	Sono contributi a fondo perduto per l'attuazione di misure specifiche	Varietà di obiettivi; Misure innovative e costi ottimali; Flessibilità e utilizzo in combinazione con altri strumenti; Adatti per aree depresse, mercati finanziari immaturi, ecc.	Rischio risultati; Utilizzabile una sola volta (minore sostenibilità); Scarso effetto leva; Minore controllo della performance
<u>PRESTITI PREFERENZIALI</u>	Si riferiscono all'acquisizione di fondi attraverso un prestito: un soggetto fornisce un prestito, per uno scopo definito e per un determinato periodo di tempo, a tassi e condizioni agevolati	Facile da gestire; Rimborso = denaro reinvestito in altri progetti; Incentivo a selezionare meglio le misure sotto il profilo dell'efficienza	Economie possono non essere immediatamente considerate come flussi di cassa, richiedendo un periodo maggiore di rientro; Non appetibile per chi non ha reddito per rimborsare il prestito
<u>GARANZIE</u>	È un meccanismo di condivisione del rischio, dove il garante assume un obbligo nel caso di <i>default</i> del debitore. Può consentire migliori condizioni per il prestito	Mitigazione del rischio; Migliore accesso al credito	Non sono appropriate per tutte le situazioni e per progetti isolati; Copertura parziale non sempre sufficiente

Elementi per operazioni di successo: la Guida tecnica della Commissione UE

<p><u>EPC con ESCO finanziatore</u></p>	<p>Contratto di prestazione energetica (EPC): accordo ESCO - utilizzatore e ESCO - finanziatori. Possibile uso di meccanismi di cessione del credito da parte della ESCO. ESCO può beneficiare delle modalità agevolative di cui sopra</p>	<p>Garantisce un certo livello di risparmio; Protegge il cliente dal rischio di <i>performance</i>; Conoscenza approfondita requisiti tecnici; <i>Off balance-sheet</i></p>	<p>Sistema complesso; Vincoli di durata del contratto</p>
<p><u>EPC con finanziamento utilizzatore</u></p>	<p>Contratto di prestazione energetica con finanziamento reperito e fornito dall'utilizzatore/proprietario</p>	<p>Come EPC con ESCO, ma possibilità di migliore accesso al credito da parte dell'utilizzatore/proprietario per migliore <i>rating</i> o accesso a sovvenzioni</p>	<p>Significativi investimenti iniziali del proprietario; Ridotta capacità di ottenere altri prestiti; NON <i>off balance-sheet</i></p>

Conclusioni

■ Settore ESCO:

- il mercato italiano delle ESCO è uno dei più sviluppati in Europa, anche se resta molto frammentato. Il giro d'affari delle ESCO ha superato ormai i 5 miliardi di euro e cresce del 20-30% all'anno

■ Guida EPEC:

- è utile come percorso, indicazione di elementi di complessità ed elementi dell'offerta
- indicazione che il PPP è lo strumento adatto
- non è utile dal punto di vista delle procedure di affidamento

■ Opportunità a livello UE: necessario un quadro normativo e di buone prassi che consenta agli enti e ai soggetti privati in Italia di coglierle!

■ In pratica - Procedure di affidamento:

- necessario ripensamento e assimilazione al PPP per renderle più agevolmente fruibili
- Direttiva Concessioni: rischio di non rientrare negli investimenti ⇒ concessione da aggiudicare con procedure flessibili, nel rispetto dei principi

Contatti

Avv. Velia Maria Leone

Studio Legale Leone & Associati

Piazza Giunone Regina, 1

00153 Roma

Tel 06 - 42016132

E-mail: velia.leone@leonelex.com