

IL CONTRIBUTO PUBBLICO nelle operazioni di Partenariato Pubblico Privato - PPP e di Efficiamento Energetico - EPC

Dott.ssa Regina Genga - Dott. Alberto Rossi

04 Giugno 2025



Indice

1. **L'investimento privato ed i vantaggi della partecipazione pubblica alle risorse**
2. **La programmazione e le valutazioni preliminari della PA**
3. **Investimento e rischio operativo**
4. **Equilibrio economico finanziario, valore del contratto e forme di contributo pubblico**
5. **Investimento e contributo pubblico (e durata del contratto)**
6. **Regole Eurostat e contributo pubblico**
7. **Il contributo pubblico nel contratto di EPC**
8. **Il contributo pubblico e il Conto Termico 3.0**

1. L'investimento privato ed i vantaggi della partecipazione pubblica alle risorse

Caratteristiche del PPP: **art. 174, comma 1, lettera b)**, del Decreto Legislativo n. 36 del 2023: *“la **copertura dei fabbisogni finanziari** connessi alla realizzazione del progetto proviene **in misura significativa** da risorse reperite dalla **parte privata**, anche in ragione del **rischio operativo** assunto dalla medesima”*.

Lettera d): *“il rischio operativo connesso alla realizzazione dei lavori o alla gestione dei servizi è allocato in capo al soggetto privato”*.

Il principio è dunque “rendimento = rischio”.

Dobbiamo quindi distinguere, con riferimento al Contributo pubblico (in conto capitale), tra i modelli di PPP come “opera fredda” o come “opera calda” (nonché tiepida)

Opera fredda: la PA ripaga coi canoni operativi l'investimento privato, nonché i costi della gestione. Viene riconosciuta la redditività del capitale di *equity* e vengono ripagati gli oneri finanziari del capitale di debito. **Il contributo pubblico riduce il peso dell'investimento nella fase di costruzione e quello dei canoni corrisposti durante la fase gestoria del contratto, consentendo l'equilibrio economico finanziario.**

Opera calda: la remunerazione dell'investimento privato (e dei costi operativi) giunge dalla tariffazione sull'utenza che beneficia dell'*asset* PPP (e non dalla PA concedente). Il privato si assume il rischio di domanda. **Il contributo pubblico, riducendo l'investimento consente l'equilibrio economico finanziario tra la stima *ex ante* dei ricavi ritraibili dall'utenza e l'investimento privato da ripagare.**

Ipotesi di Opera Tiepida: è possibile che la stima preliminare dei ricavi dall'utenza risulti insufficiente a consentire il ripagamento dell'investimento privato e, dunque, sia necessario che la PA concedente effettui l'ulteriore pagamento di canoni operativi. In tal caso il totale delle erogazioni pubbliche a favore del concessionario non deve superare i ricavi ritraibili dal mercato. **Nuovamente, il contributo pubblico che riduce l'investimento consente di ponderare che la tariffazione ed i canoni operativi siano in equilibrio con l'ammontare dell'investimento privato, senza generare indebite garanzie di extrareddività.**

2. La programmazione e le valutazioni preliminari della PA

Articolo 175, comma 1: contributo pubblico (qui inteso come disponibilità di risorse al bilancio dell'ente concedente da destinare al progetto) entra in relazione con la programmazione delle esigenze pubbliche idonee a essere soddisfatte attraverso forme di PPP.

“Le pubbliche amministrazioni adottano il programma triennale delle esigenze pubbliche idonee a essere soddisfatte attraverso forme di partenariato pubblico-privato”.

Riscrittura dell'istituto della Finanza di Progetto (**articolo 193**).

Ogni PA intenzionata a rendersi concedente è chiamata a effettuare la valutazione preliminare di cui all'**art. 175, comma 2**: *“Il ricorso al partenariato pubblico-privato è preceduto da una valutazione preliminare di **convenienza e fattibilità**. La valutazione si incentra sull'idoneità del progetto **a essere finanziato con risorse private**, sulle condizioni necessarie a ottimizzare il **rapporto tra costi e benefici**, sulla efficiente allocazione del **rischio operativo**, sulla capacità di generare soluzioni innovative, nonché sulla **capacità di indebitamento dell'ente e sulla disponibilità di risorse sul bilancio pluriennale**. A tal fine, la valutazione confronta la stima dei costi e dei benefici del progetto di partenariato, nell'arco dell'intera durata del rapporto, con quella del ricorso alternativo al contratto di appalto per un arco temporale equivalente”.*

3. Investimento e rischio operativo

Traslazione del rischio operativo (dal lato dell'offerta, dal lato della domanda) – **art. 177, comma 2**: *“Si considera che il concessionario abbia assunto il rischio operativo quando, in condizioni operative normali, **non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione** dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita al concessionario deve comportare una effettiva esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile. Ai fini della valutazione del rischio operativo deve essere preso in considerazione il **valore attuale netto dell'insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi del concessionario**”.*

Articolo 177, comma 3 (novellato con il Correttivo del 2024): *“3. Il rischio operativo, rilevante ai fini della qualificazione dell'operazione economica come concessione, è quello che deriva da **fattori esterni**, non soggetti al controllo delle parti. Non rilevano i rischi connessi a cattiva gestione, a inadempimenti contrattuali dell'operatore economico o a causa di forza maggiore”.*

Il rischio assunto dal privato (a fronte del quale ottiene una remunerazione maggiore rispetto a quella ottenibile da un contratto analogo di appalto) si qualifica come capacità di gestione – giustificata dalla professionalità propria dello stesso operatore economico – di fattori eccezionali che possono incidere sull'esecuzione del contratto, durante un rapporto appunto di lunga durata.

L'inadempimento del privato, quale mancato raggiungimento delle *performance* garantite dal contratto (le obbligazioni che ne costituiscono l'oggetto), è dunque anche la conseguenza giuridica della mancata gestione del rischio operativo.

“Inadempimento $\neq$ Compensation, Relief, Force Majeure Events”: nel contratto di PPP, vi sono casi in cui viene attribuita responsabilità per l'inadempimento colpevole alle obbligazioni del privato (diligenza professionale di cui all'art. 1176, comma 2, del codice civile), e vi sono poi altri casi in cui la conseguenza negativa viene in tutto o in parte trasposta sul soggetto privato. A seconda delle tipologie di eventi dedotti nel rischio da gestire, può essere prevista una compensazione del privato, o una sua integrale esposizione patrimoniale e alle conseguenze giuridiche sul rapporto contrattuale, oppure, un'esposizione patrimoniale ma senza incidenza sul rapporto (es. decurtazione del canone, ma senza risoluzione contrattuale).

4. Equilibrio economico finanziario, valore del contratto e forme di contributo pubblico

Seguiamo il Codice avendo a riferimento l'articolo 177.

Contributo (pubblico) $\neq$ corrispettivo (canone): art. 177, comma 4.

*“I contratti remunerati dall'ente concedente senza alcun corrispettivo in denaro a titolo di prezzo si configurano come concessioni se il **recupero degli investimenti effettuati** e dei costi sostenuti dall'operatore dipende esclusivamente dalla **domanda del servizio o del bene**, oppure dalla loro fornitura. Nelle operazioni economiche comprendenti un rischio soltanto sul lato dell'offerta il contratto prevede che il **corrispettivo venga erogato solo a fronte della disponibilità dell'opera**, nonché un sistema di penali che riduca proporzionalmente o annulli il corrispettivo dovuto all'operatore economico nei periodi di ridotta o mancata disponibilità dell'opera, di ridotta o mancata prestazione dei servizi, oppure in caso di mancato raggiungimento dei livelli qualitativi e quantitativi della prestazione assunta dal concessionario. Le variazioni del corrispettivo devono, in ogni caso, essere in grado di incidere significativamente sul valore attuale netto dell'insieme dell'investimento, dei costi e dei ricavi”.*

Meccanismo di decurtazione del canone/applicazione di penali contrattuali.

Nell'ambito del contratto di PPP, anche in accordo alle Regole Eurostat, vige il principio della “disponibilità” dell'asset, a favore della PA (opera fredda) o a favore dell'utenza del servizio pubblico reso attraverso l'asset (opera calda), e dunque l'equivalenza “zero disponibilità = zero canone”.

La decurtazione del canone, oppure l'applicazione di penali contrattuali, deve essere comunque tale da incidere sul ripagamento dell'investimento privato e sulla remunerazione del capitale privato.

I contributi pubblici in conto capitale sono “assorbiti” dalla realizzazione dell'asset regolarmente collaudato, idoneo alla disponibilità e alla gestione, e dunque produttivo di “utilità” (verrà detto che i contributi in conto investimenti vanno riconosciuti a SAL).

Nell'ambito dell'EPC, il pagamento del canone e la remunerazione dell'operatore sono connessi al raggiungimento del livello di risparmio energetico.

In linea generale, l'ottenimento degli incentivi e contributi connessi al risparmio energetico devono rappresentare un rischio in capo al privato circa il loro ottenimento laddove valorizzati nel PEF. Se non sono valorizzati andranno acquisiti dalla stessa Amministrazione concedente.

Sull'**equilibrio economico – finanziario**: **art. 177, comma 5**: “*L’assetto di interessi dedotto nel contratto di concessione deve garantire la **conservazione dell’equilibrio economico-finanziario**, intendendosi per tale la contemporanea presenza delle condizioni di **convenienza economica e sostenibilità finanziaria**. L’equilibrio economico-finanziario sussiste quando i ricavi attesi del progetto sono in grado di coprire i costi operativi e i costi di investimento, di remunerare e rimborsare il capitale di debito e di remunerare il capitale di rischio”.*

Contributo pubblico – **art. 177, comma 6**: “*Se l’operazione economica non può da sola conseguire l’equilibrio economico-finanziario*, è ammesso un intervento pubblico **di sostegno**. *L’intervento pubblico può consistere in un contributo finanziario, nella prestazione di garanzie o nella cessione in proprietà di beni immobili o di altri diritti. Non si applicano le **disposizioni** sulla concessione, ma quelle **sugli appalti**, se l’ente concedente attraverso clausole contrattuali o altri atti di regolazione settoriale sollevi l’operatore economico da qualsiasi perdita potenziale, garantendogli un ricavo minimo pari o superiore agli investimenti effettuati e ai costi che l’operatore economico deve sostenere in relazione all’esecuzione del contratto. La previsione di un indennizzo in caso di cessazione anticipata della concessione per motivi imputabili all’ente concedente, oppure per cause di forza maggiore, non esclude che il contratto si configuri come concessione”.*

Configurazioni possibili di contributo pubblico da parte dell'Ente Concedente:

- **contributo finanziario:** da parte dell'Ente Concedente o ulteriori contributi/incentivi da parte di differenti enti e soggetti pubblici, nonché da fonte UE;
- **prestazione di garanzie;**
- **cessione in proprietà di beni immobili;**
- **cessione di altri diritti.**

Quanto ai **finanziamenti da fonte Europea**: stanziamenti *grants* (finanziamenti a fondo perduto) e stanziamenti *loans* (finanziamento a prestito a tassi e condizioni agevolati).

- i finanziamenti europei solo *grants* possono essere esclusi dalla partecipazione pubblica all'investimento nel progetto di PPP (e quindi dal contributo pubblico);
- i finanziamenti europei *loans* che vengono destinati allo Stato Membro (indipendentemente se all'autorità centrale o anche alle singole amministrazioni decentrate, territoriali o meno), quand'anche poi indirettamente convogliati sui progetti di PPP, sono qualificati come "finanziamento governativo", e devono essere inclusi nel contributo pubblico e nella soglia di partecipazione pubblica all'investimento.

Sul rilascio di **garanzie pubbliche**, è chiaro che esse debbano essere valorizzate (monetarizzate) ai fini della quantificazione della loro incidenza sugli investimenti e dell'inclusione nel contributo pubblico.

Le garanzie (assicurative, fideiussorie, atipiche o anche di natura reale e legate a beni), infatti, comportano la riduzione del rischio operativo traslato sull'operatore concessionario e quindi sulla redditività del progetto connessa all'investimento effettuato da quest'ultimo.

Laddove una garanzia pubblica non venisse valorizzata nel PEF (per il suo relativo ammontare) generebbe una non corretta allocazione dei rischi con possibile riclassificazione *On Balance* del contratto.

Peraltro, si rimarca la **Regola Eurostat di cui al Paragrafo 14.5**, secondo cui comporta la classificazione *On Balance* del contratto di PPP la previsione di un sostegno pubblico erogato sotto forma di garanzie di reddito minimo o garanzie di domanda minima (sia come previsione specifica, che come previsione compresa nel meccanismo di pagamento). L'eventuale garanzia può quindi essere ammissibile solo laddove riferita a tutelare il privato o terzi (finanziatori) dall'esecuzione degli obblighi contrattuali dell'Ente Concedente.

Una riflessione, anche di diritto intertemporale, va fatta in merito al contributo estrinsecato nella **cessione in proprietà di beni immobili o nella cessione di altri diritti** alla parte privata del rapporto.

Si confronti la versione anteriore della norma, di cui al **Decreto Legislativo n. 50 del 2016, all'articolo 180, comma 6**: *“L'equilibrio economico finanziario, come definito all'articolo 3, comma 1, lettera fff), rappresenta il presupposto per la corretta allocazione dei rischi di cui al comma 3. **Ai soli fini del raggiungimento del predetto equilibrio**, in sede di gara l'amministrazione aggiudicatrice può stabilire anche un prezzo consistente in un **contributo pubblico ovvero nella cessione di beni immobili che non assolvono più a funzioni di interesse pubblico. A titolo di contributo può essere riconosciuto un diritto di godimento, la cui utilizzazione sia strumentale e tecnicamente connessa all'opera da affidare in concessione. Le modalità di utilizzazione dei beni immobili sono definite dall'amministrazione aggiudicatrice e costituiscono uno dei presupposti che determinano l'equilibrio economico-finanziario della concessione. In ogni caso, l'eventuale riconoscimento del prezzo, sommato al valore di eventuali garanzie pubbliche o di ulteriori meccanismi di finanziamento a carico della pubblica amministrazione, non può essere superiore al quarantanove per cento del costo dell'investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari***”.

Circa la cessione di beni immobili a titolo di contributo, la condizione del “non ulteriore assolvimento a funzioni di interesse pubblico” può dirsi ancora applicabile: solo l’individuazione del bene nel patrimonio disponibile della PA ne consente la “cessione” (vendita della proprietà).

Quanto ai diritti di godimento, è venuta meno la condizione di strumentalità (“*la cui utilizzazione sia strumentale e tecnicamente connessa all’opera da affidare in concessione*”): sarà quindi obbligo dell’Amministrazione valorizzare all’interno del PEF qualsiasi scelta in termini di “cessione” dei diritti all’operatore privato sia che si tratti di diritti reali o personali soggetti a termine (ad es. diritto di superficie) ovvero diritti trasferiti definitivamente.

Contributo pubblico ≠ valore del contratto: **art. 179, comma 1.** “*Il valore di una concessione è costituito dal **fatturato totale del concessionario generato per tutta la durata del contratto**, al netto dell’IVA, **stimato** dall’ente concedente, quale corrispettivo dei lavori e dei servizi oggetto della concessione, nonché per le forniture accessorie a tali lavori e servizi*”.

Tanto nell’opera fredda, quanto nell’opera calda, la redditività del privato è parametrata all’effettivo investimento sostenuto (e agli effettivi costi operativi sopportati), e in ciò rientra anche la valutazione della partecipazione pubblica all’investimento attraverso le forme di contributo pubblico.

L'art. 179, comma 3, individua i profili che vanno considerati nel calcolo del valore della concessione e che potrebbero essere inquadrati quali contributo pubblico.

*“Il valore stimato della concessione è calcolato secondo un **metodo oggettivo** specificato nei documenti di gara della concessione. Gli enti concedenti tengono conto, se del caso, anche dei seguenti elementi: a) il valore di eventuali clausole di opzione; b) gli introiti derivanti dal pagamento, da parte degli utenti dei lavori e dei servizi, di tariffe e multe diverse da quelle riscosse per conto dell'ente concedente;*

c) i pagamenti o qualsiasi vantaggio finanziario conferito al concessionario in qualsivoglia forma dall'ente concedente o da altre amministrazioni pubbliche, incluse le compensazioni per l'assolvimento di un obbligo di servizio pubblico e le sovvenzioni pubbliche di investimento;

d) il valore delle sovvenzioni o di qualsiasi altro vantaggio finanziario in qualsivoglia forma conferiti da terzi per l'esecuzione della concessione;

e) le entrate derivanti dalla vendita di elementi dell'attivo facenti parte della concessione; f) il valore dell'insieme delle forniture e dei servizi messi a disposizione del concessionario dagli enti concedenti, purché siano necessari per l'esecuzione dei lavori o la prestazione dei servizi;

g) ogni premio o pagamento ai candidati o agli offerenti”.

Quando va corrisposto il contributo pubblico?

Immaginando un finanziamento diretto monetario da parte dell'Ente Concedente, quale partecipazione all'investimento in conto capitale.

Il contributo pubblico, una volta definito nell'ammontare e sempre inteso al netto dell'IVA, viene in genere versato dall'Ente Concedente al concessionario a Stato d'Avanzamento Lavori (SAL) e il saldo a collaudo avvenuto dell'opera realizzata in PPP: per ciascuno Stato di avanzamento lavori, la quota di contributo andrebbe corrisposta nella medesima percentuale di contribuzione pubblica all'investimento (totale) al fine di assicurare l'effettività della costruzione dell'opera.

La corresponsione del contributo non può mai essere scollegata o prescindere dall'**effettiva realizzazione dell'Opera, o di parte di essa**, ossia dev'essere proporzionata ai lavori realizzati in concreto, nel rispetto delle condizioni prestabilite di costruzione e manutenzione dell'Opera definite dal progetto e dal capitolato approvato.

5. Investimento, contributo e durata contratto

Investimento privato e pubblico (contributo) e la durata del contratto di PPP – **art. 178, comma 2**: *“Per le concessioni ultraquinquennali, la durata massima della concessione **non supera il periodo di tempo in cui si può ragionevolmente prevedere che il concessionario recuperi gli investimenti effettuati nell’esecuzione dei lavori o dei servizi, insieme con un ritorno sul capitale investito, tenuto conto degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi contrattuali specifici assunti dal concessionario per rispondere alle esigenze riguardanti, ad esempio, la qualità o il prezzo per gli utenti ovvero il perseguimento di elevati standard di sostenibilità ambientale**”.*

Inoltre, dispone l’**art. 178, comma 3**: *“Gli investimenti presi in considerazione ai fini del calcolo comprendono sia quelli iniziali sia quelli in corso di concessione”.* Mentre l’**art. 178, comma 4**: durata massima quale criterio di aggiudicazione.

La valutazione *ex ante* della durata del contratto deve **bilanciare la vita utile dell’asset** (se più lunga della durata del rapporto implica la necessità di gestire un valore, un’attività patrimoniale residua alla scadenza del contratto) **con il tempo di recupero dell’investimento privato**, che può quindi essere ridotto grazie alla partecipazione pubblica – contributo.

6. Regole Eurostat e contributo pubblico

Come entrano nel Codice dei Contratti Pubblici le Regole Eurostat, ai fini della classificazione statistica del contratto di PPP e della conseguente registrazione *Off Balance Sheet* per l'Ente Concedente: **art. 175, comma 9, e art. 177, comma 7.**

“9. Ai soli fini di contabilità pubblica, si applicano i contenuti delle decisioni Eurostat a cui sono tenute le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, commi 2 e 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196”.

“7. Ai soli fini di contabilità pubblica si applicano i contenuti delle decisioni Eurostat. In ogni caso, l'eventuale riconoscimento di un contributo pubblico, in misura superiore alla percentuale indicata nelle decisioni Eurostat e calcolato secondo le modalità ivi previste, non ne consente la contabilizzazione fuori bilancio”.

In quest'ultimo comma, contributo pubblico – ai fini delle Regole Eurostat – è inteso quale “partecipazione al finanziamento dell'opera da fonte pubblica”, rispetto al finanziamento da fonte privata.

Regole Eurostat – Guida al Trattamento statistico dei PPP (2016) e Guida al Trattamento statistico degli EPC (2018).

Paragrafo 14.4 PPP, e analogo EPC: Sulla partecipazione del Concedente/Amministrazione Pubblica al finanziamento. Comporta la classificazione *On Balance* del contratto di PPP la previsione di un contributo da parte dell'Amministrazione Pubblica in relazione al finanziamento di un progetto in qualsiasi forma e di qualsiasi importo (cioè, tenendo conto di tutte le varie modalità, come descritte nella Guida, che si tratti di contributi forniti dal Concedente o da altri enti pubblici), laddove il contributo pubblico, di finanziamento o qualsiasi altro sostegno, ammonta al 50% o più della spesa in conto capitale da sostenere per la costruzione dell'asset. Nel considerare l'influenza del contributo pubblico sul trattamento statistico si devono rilevare i seguenti punti:

i) sono esclusi dall'analisi dei contributi di finanziamento i finanziamenti o i fondi di enti internazionali derivanti da accordi intergovernativi, come i **fondi UE** (indipendentemente dal fatto che sia l'O.E. o un ente pubblico a essere il beneficiario di tale finanziamento o di tali fondi; **tuttavia**, in base a recenti orientamenti di Eurostat **tutti i fondi PNRR sono considerati come fondi di matrice statale e pertanto non possono essere esclusi** dal calcolo del contributo pubblico, siano essi a fondo perduto “grants” o prestiti “loans”);

- ii) il finanziamento della BEI è considerato finanziamento del settore privato;
- iii) il finanziamento da parte di un ente pubblico classificato al di fuori del settore delle Amministrazioni Pubbliche (ad es. una banca pubblica nazionale classificata come ente pubblico) è considerato finanziamento pubblico se Eurostat ritiene che l'ente pubblico agisca per conto o su istruzione espressa o implicita dell'Amministrazione Pubblica per la realizzazione del progetto;
- iv) il contributo pubblico totale da parte dell'Amministrazione Pubblica deve essere valutato esaminando in modo complessivo tutte le forme di contribuzione pubblica assunte nel corso del progetto (cfr. Temi da 14.4.1 a 14.4.4 e 14.5);
- v) è necessario apportare un adeguamento all'importo di qualsiasi prestito fornito dall'Amministrazione Pubblica per riflettere il profilo di rischio del prestito. Nel caso di debito totalmente subordinato (ossia il debito a più alto rischio) l'importo del debito deve essere ricalcolato con un moltiplicatore di 2,5. In caso di debito pari al debito *senior* (ossia il debito a minor rischio) non è necessario alcun aggiustamento. Nel caso di debito intermedio, occorre applicare un'analisi ragionata nella determinazione di un moltiplicatore compreso tra 1 e 2,5 che rifletta il fattore di rischio che esso comporta rispetto alle altre forme di debito.

- Finanziamento da parte del Concedente/Amministrazione Pubblica pari o superiore alla soglia del 50% – *On Balance* Automatico;
- Finanziamento da parte del Concedente/Amministrazione Pubblica al di sopra della soglia di un terzo – Molto Alta rilevanza;
- Finanziamento da parte del Concedente/Amministrazione Pubblica al di sopra della soglia del 10% – Alta rilevanza;
- Finanziamento da parte del Concedente/Amministrazione Pubblica fino alla soglia (inclusa) del 10% – Moderata rilevanza.

Paragrafo 14.5 della Guida PPP: Sulle **altre forme** di supporto da parte del Concedente o altra Amministrazione Pubblica. Comporta la classificazione *On Balance* del contratto di PPP la previsione di un sostegno pubblico erogato sotto forma di garanzie di reddito minimo o garanzie di domanda minima (sia come previsione specifica che come previsione compresa nel meccanismo di pagamento).

Paragrafo 15.1 PPP, e analogo EPC: Sulla quota di partecipazione del Concedente nel capitale sociale dell'Operatore Economico. Se la quota di partecipazione del Concedente o dell'Amministrazione Pubblica in generale nel capitale sociale dell'O.E. porta a una classificazione statistica dell'O.E. nel settore delle amministrazioni pubbliche, il progetto non è considerato un PPP da Eurostat ed è registrato nel bilancio dell'Amministrazione Pubblica.

Anche qualora non sia sufficiente a determinare la classificazione statistica dell'O.E. tra le PA, la generale quota pubblica nel capitale sociale dell'O.E. influenza il trattamento statistico in due modi: 1) l'importo investito dal Concedente nelle azioni dell'O.E. è considerato contributo pubblico; 2) qualsiasi diritto a percepire gli utili dell'Operatore Economico è considerato un beneficio in favore del Concedente o della P.A. derivante dall'asset: un diritto a una quota di partecipazione pari al 50% o più degli utili dell'O.E. comporta automaticamente che il PPP è classificato *On Balance*.

- Diritto del Concedente/Amministrazione Pubblica a una quota di utili pari o superiore alla soglia del 50% – *On Balance Automatico*; una quota di utili al di sopra della soglia di un terzo – Molto Alta rilevanza; una quota di utili al di sopra della soglia del 20% (fino a un terzo compreso) – Alta rilevanza; una quota di utili fino alla soglia (inclusa) del 10% (fino al 20% incluso) – Moderata rilevanza.

7. Il contributo pubblico nel contratto di EPC

Il Codice dei Contratti Pubblici colloca il contratto di efficientamento energetico (*Energy Performance Contract*) nel contesto dei rapporti di PPP, in particolare all'**articolo 200** (cfr. anche l'**Allegato VIII, al D.Lgs. n. 102 del 2014, alla lettera i)**).

L'ottenimento del risparmio energetico (livello minimo garantito – rischio di *performance* energetica), quale obbligo di risultato, è stimato *ex ante* come almeno in grado di remunerare l'importo dell'investimento privato, nonché i costi operativi.

L'assimilazione dei benefici quali, ad es., i TEE – Certificati Bianchi, il Conto Termico, la Tariffa incentivante premio – TIP nell'ambito delle CER, ecc., al contributo pubblico deriva dal fatto che **tali incentivi rappresentano un'ulteriore fonte di liquidità e di profitto a cui ha accesso l'Operatore Economico** per effetto di una specifica procedura di asseverazione del progetto di efficientamento energetico da parte di un soggetto (in genere GSE) considerato pubblico.

Per tale motivo detta ulteriore fonte di profitto **deve essere conteggiata nell'ambito del PEF allegato al contratto di EPC**. E qualora non siano conteggiati nel PEF iniziale, ma vengano comunque richiesti e concessi all'OE dopo la stipulazione del contratto, l'Ente Concedente sarà tenuto a chiedere la revisione del PEF e l'aggiornamento (in riduzione) del canone operativo.

8. Contributo pubblico e Conto Termico 3.0

Il “conto termico” è in un incentivo agli interventi per l’incremento dell’efficienza energetica degli edifici e la produzione di energia termica da fonti rinnovabili per impianti di piccole dimensioni. Ai soggetti richiedenti e beneficiari viene erogato per il tramite del GSE un bonifico, in una o più soluzioni, a parziale rimborso dei costi sostenuti per la realizzazione degli interventi ammessi nel DM introduttivo (del 28/12/2012) e nelle successive modifiche e revisioni.

Lo schema di decreto c.d. Conto Termico 3.0, oltre alle disposizioni comuni di cui al Titolo IV, si compone di due parti separate relative agli “*interventi di piccole dimensioni per l’incremento dell’efficienza energetica negli edifici*” (**Titolo II**) e agli “*interventi di piccole dimensioni per la produzione di energia termica da fonti rinnovabili*” (**Titolo III**).

I soggetti ammessi ai benefici (**artt. 4 e 7**) sono sia le Pubbliche Amministrazioni (secondo la definizione di cui all’**articolo 2**, le PA in questione ricomprendono anche le Società *In House* di cui al Decreto Legislativo n. 175 del 2016; le Società Cooperative Sociali di cui alla Legge n. 381 del 1991; e pure “*i concessionari che gestiscano servizi pubblici utilizzando immobili di Enti territoriali o locali*”) sia i soggetti privati, in questo caso con riguardo a interventi su edifici appartenenti all’ambito terziario, oppure anche residenziale.

Con riferimento alle Amministrazioni Pubbliche e al contesto dei rapporti di PPP occorre considerare che **i rimborsi dal GSE devono essere conteggiati nel contributo pubblico e valorizzati nel PEF di progetto**, e che sussistono i limiti di cui all'**articolo 11**, dello schema di decreto, rilevante anche ai fini della classificazione *On – Off Balance* del contratto:

“1. Nel rispetto dei principi di cumulabilità di cui all’articolo 17 del presente decreto, l’ammontare dell’incentivo erogato al Soggetto Responsabile ai sensi del presente decreto non può eccedere il sessantacinque per cento delle spese sostenute.

2. In deroga a quanto previsto al comma 1, per gli interventi realizzati su edifici di comuni con popolazione fino 15.000 abitanti e da essi utilizzati, nonché per gli interventi realizzati su edifici pubblici adibiti a uso scolastico e su edifici di strutture ospedaliere e di altre strutture sanitarie pubbliche, incluse quelle residenziali, di assistenza, di cura o di ricovero del sistema sanitario nazionale, l’incentivo spettante è determinato nella misura del cento per cento delle spese ammissibili, fatti salvi i limiti per unità di potenza e unità di superficie stabiliti dal presente decreto e ferma restando l’applicazione dei livelli massimi dell’incentivo spettante”.

Rileva inoltre l'**articolo 13** (*“Modalità di accesso tramite ESCO ed altri soggetti abilitati”*) secondo il quale (**comma 1**): *“Ai fini dell’accesso agli incentivi, **oltre che direttamente, le amministrazioni pubbliche**, possono avvalersi, **in qualità di soggetto responsabile, alternativamente:** a) di una **ESCO**, mediante la stipula di un **contratto di prestazione energetica**; b) di **altro soggetto pubblico deputato alla gestione degli immobili** oggetto degli interventi o di quelli preposti, ai sensi della normativa vigente, **all’attuazione dei medesimi interventi**, tra i quali, **l’Agenzia del Demanio** o i provveditorati alle opere pubbliche, qualora tali soggetti agiscano in qualità di Soggetto Responsabile; c) di un **soggetto privato nell’ambito di forme di partenariato pubblico-privato**, ad esclusione del partenariato sociale, **nei limiti delle spese sostenute dalla amministrazione pubblica nell’ambito del medesimo contratto**; d) delle **comunità energetiche** ovvero delle **configurazioni di autoconsumo di cui sono membri”**.*

Abbiamo quindi un diretto riferimento ai Contratti di efficientamento energetico – **EPC (puri)** nei quali la PA si avvale di una Esco (lettera a)), sia i contratti di **PPP** (lett. c)) **nei quali sono altresì previsti intervento di efficientamento energetico soggetti all’incentivo pubblico dal GSE**: in questi termini, l’incentivo del Conto Termico 3.0 dev’essere incluso nel contributo pubblico *“nei limiti delle spese sostenute dalla amministrazione pubblica nell’ambito del medesimo contratto”* con riferimento a detti interventi di efficientamento energetico.

Nel **Documento di Consultazione Pubblica** (a pag. 6) si legge che: “**Per le pubbliche amministrazioni**, inoltre, pur permanendo prioritaria la promozione dello strumento dei contratti di prestazione energetica EPC, al fine di sostenere la riqualificazione del parco immobiliare pubblico, **è ammissibile il ricorso a forme di cooperazione pubblico-privato e, dunque, alla compartecipazione di soggetti privati alle spese di riqualificazione. Si fa riferimento, in particolare, ai contratti di partenariato pubblico privato (c.d. PPP), con eccezione della concessione esclusiva del bene al privato. In tali casi, le pubbliche amministrazioni possono accedere agli incentivi anche per il tramite di soggetti privati**”.

Articolo 13, commi 6 e 7: “6. I contratti di cui ai commi 3 e 4, in aggiunta ai requisiti richiamati per i contratti di prestazione energetica e per i contratti di servizio energia dovranno altresì prevedere: a) una durata e delle clausole rescissorie che devono garantire il rispetto delle previsioni di cui all’articolo 10 comma 5; b) **un quadro economico finanziario che preveda fra le entrate anche gli incentivi di cui al presente decreto da trasmettere nella documentazione richiesta nella scheda-domanda.**

7. Qualora gli interventi incentivati siano stati eseguiti su impianti di amministrazioni pubbliche, queste, nel caso di scadenza del contratto di cui al comma 1 nell’arco dei cinque anni successivi all’ottenimento degli incentivi, assicurano il mantenimento dei requisiti mediante l’inserimento di apposite clausole contrattuali relative alle condizioni di assegnazione del nuovo contratto”.

GRAZIE

Per informazioni e delucidazioni:

regina.genga@mef.gov.it

alberto.rossi02@mef.gov.it