

Deep renovation e Partenariato Pubblico Privato

PPP e riqualificazione energetica degli immobili della pubblica amministrazione

Gli interventi di riqualificazione energetica degli edifici sono considerati con particolare attenzione dal legislatore comunitario e da quello nazionale (direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica e decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102) per via dei vantaggi che possono derivare - per i cittadini, l'economia e l'ambiente - da una loro vasta implementazione.

Le attività di questa natura condotte sugli edifici della pubblica amministrazione sono ritenute ulteriormente motivate dal ruolo esemplare che essa dovrebbe esercitare nei confronti della popolazione affinché quest'ultima sia maggiormente stimolata a intervenire anche sul patrimonio privato.

I contratti di Partenariato pubblico privato (PPP) sono spesso indicati, nella dottrina così come nelle disposizioni legislative, come strumenti utili, se non insostituibili, per rendere possibile una vasta diffusione di interventi la cui realizzazione è condizione necessaria per il conseguimento degli obiettivi di riduzione dei consumi e delle emissioni climalteranti. Riduzioni che sono oggetto di impegni internazionali che il nostro Paese ha sottoscritto e che diverranno ancor più gravosi in seguito alla ratifica degli accordi assunti in sede di COP 21 e alla revisione dei piani strategici nazionali in tema di energia che necessariamente ne deriveranno.

Non va poi dimenticato che, a livello locale, i piani di riduzione delle emissioni regionali e comunali (funzionali anche per la riduzione dell'inquinamento locale) si affidano sistematicamente a cospicue quantità di interventi di riqualificazione energetica del patrimonio costruito che, nel contesto e con le prassi attuali, non hanno alcuna realistica prospettiva di realizzazione.

E' dunque necessario, per la funzione esemplare e di stimolo che le è attribuita, che l'attività sul patrimonio pubblico sia adeguatamente sovvenzionata e dotata di strumenti che ne consentano una vasta e agevole applicazione.

Come è noto, con la locuzione "efficienza energetica" è possibile riferirsi a interventi di natura ed efficacia molto diversificate: dalle buone pratiche di gestione degli impianti, alla sostituzione di singole componenti tecnologiche, alla realizzazione di un complesso di interventi coordinati sulle principali componenti del sistema edificio-impianto in grado di ridurre drasticamente e definitivamente i consumi di un edificio, fino a trasformarlo in un *Near Zero Energy Building* (NZEB).

La funzione esemplare assegnata all'amministrazione pubblica non può che fare riferimento agli interventi che presentano un'elevata efficacia nella riduzione dei consumi (*deep renovation*). Si deve evidenziare che gli interventi di questa natura consentono di perseguire finalità ulteriori rispetto a quella del risparmio di energia, come il miglioramento del comfort degli utenti degli edifici. Per di più, spesso è opportuno che la loro realizzazione avvenga in coordinamento con altre attività manutentive necessarie per garantire sufficienti livelli di sicurezza, salubrità, decoro, rispondenza a mutate esigenze funzionali, o semplicemente per affrontare condizioni di prolungata scarsa manutenzione.

Non va infine dimenticato che la nuova normativa sull'efficienza energetica degli edifici impone, quando si interviene su un edificio, di rispettare requisiti prestazionali particolarmente severi, soprattutto nel caso degli edifici pubblici, tanto che le recenti norme in materia di "requisiti minimi" mostrano un chiaro orientamento del legislatore verso la realizzazione e trasformazione degli edifici in NZEB.

Va da sé che interventi con queste caratteristiche, pur consentendo di ottenere i massimi livelli di risparmio di energia, richiedono di sostenere investimenti di intensità elevata che presentano un rapporto con i risparmi conseguibili molto inferiore rispetto a quelli tipici della prassi operativa in ambito di efficienza energetica, quasi sempre concentrata esclusivamente sugli impianti (di riscaldamento e in qualche caso di illuminazione) e sulla minimizzazione dei tempi di ritorno degli investimenti.

Occorre quindi domandarsi se la strumentazione contrattuale in tema di PPP offerta dal nuovo Codice degli appalti e delle concessioni risponda adeguatamente alle importanti e ineludibili esigenze della riqualificazione energetica profonda degli edifici pubblici.

L'allocazione dei rischi e l'equilibrio economico e finanziario

Le Linee guida predisposte da ANAC e recentemente poste in consultazione¹ ricordano che "ciò che caratterizza un contratto di PPP è la ripartizione del rischio tra amministrazione e operatore economico.

Nei contratti di PPP, al rischio proprio dell'appalto si aggiunge il rischio operativo legato alla gestione dei lavori o servizi, cioè la possibilità di non riuscire a recuperare gli investimenti effettuati e i costi sostenuti per l'operazione e, quindi, di subire perdite derivanti da squilibri che si possono generare sia dal lato della domanda (ad esempio, una domanda di mercato inferiore a quella prevista), sia dal lato dell'offerta (la fornitura di servizi non in linea con la domanda di mercato). Nei contratti di PPP la parte del rischio trasferita all'operatore economico deve comportare, in altri termini, una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita subita dallo stesso non sia puramente nominale o trascurabile oppure all'incapacità di fornire, con continuità, l'opera alle condizioni previste nei documenti contrattuali, sopportando le perdite legate al mancato riconoscimento del canone".

Viene richiamato l'art. 180 del nuovo Codice, che regola gli eventuali apporti finanziari della pubblica amministrazione nei contratti di PPP necessari per assicurare l'equilibrio economico e finanziario delle operazioni. In relazione alla corretta allocazione dei rischi, nelle Linee guida si argomenta che:

- nei casi di apporto prevalentemente pubblico di capitale di rischio (equity) o di capitale di credito (finanziamenti bancari), "il soggetto pubblico assume la maggioranza dei rischi, modificando la natura del contratto. Inoltre, l'incremento del livello di finanziamento, da minoritario a maggioritario, in corso d'opera può comportare la riclassificazione on balance dell'asset, ossia la sua imputazione sul bilancio del soggetto pubblico"
- anche la presenza di garanzie pubbliche può rappresentare un elemento idoneo a incidere sulla distribuzione dei rischi tra le parti, rilevando che "le garanzie possono comportare l'iscrizione o la riclassificazione dell'asset on balance quando assicurano un'integrale copertura del debito o un rendimento certo del capitale investito dal soggetto privato".

Si deve infatti ricordare che, secondo le indicazioni fornite da Eurostat,² la classificazione delle operazioni di PPP a carico della contabilità nazionale o del settore privato dipende dalle modalità di allocazione dei rischi contrattuali tra le parti. Per poter contabilizzare off balance gli asset oggetto dell'operazione di PPP è necessaria una chiara dimostrazione dell'allocazione al privato del rischio di costruzione e almeno uno degli altri due rischi (rischio di disponibilità o rischio di domanda).

Viene infine ricordato che il comma 6 dello stesso articolo dispone che, "in ogni caso, l'eventuale riconoscimento del prezzo, sommato al valore di eventuali garanzie pubbliche o di ulteriori meccanismi di finanziamento a carico della pubblica amministrazione, non può essere superiore al trenta per cento del costo dell'investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari".

Risulta abbastanza evidente, dai reiterati riferimenti alla domanda di mercato e alle sue possibili fluttuazioni, che l'attenzione del redattore delle Linee guida sia rivolta in particolare agli interventi finalizzati alla realizzazione di edifici o strutture caratterizzate dalla possibilità di essere sfruttate economicamente in cui la gestione, affidata alle capacità dell'operatore economico, sia in grado di sostenere, in tutto o in parte prevalente, gli investimenti necessari; e che la sua preoccupazione sia di assicurare che il rischio di domanda, dovuto alle sue fluttuazioni e motivato anche dalla qualità della gestione e dei servizi prestati dalla parte privata non finisca per rimanere, nei fatti, a carico della parte pubblica.

Occorre però osservare che non è questo il caso della maggior parte degli edifici esistenti di proprietà della pubblica amministrazione e destinati all'assolvimento di servizi pubblici, che non sono suscettibili di sfruttamento economico da parte dell'operatore privato: scuole, municipi, biblioteche pubbliche, ecc.

In questi casi l'intervento di miglioramento profondo dell'efficienza energetica, doveroso per via della funzione esemplare pubblica, può contribuire, attraverso la riduzione dei consumi, a sostenere gli investimenti. Tuttavia, l'esperienza mostra che l'entità del contributo che può essere

¹ [ANAC, documento di consultazione: Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato](#)

² [Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010 di Eurostat \(2016\)](#), paragrafo VI.4

fornito dal risparmio energetico al *cash flow* delle operazioni è piuttosto modesta, soprattutto nel caso frequente di contemporanea realizzazione di interventi manutentivi o correttivi complementari.

Risulta allora evidente che, se l'equilibrio economico e finanziario di attività di riqualificazione energetica su edifici di questa natura deve essere assicurato esclusivamente o in via prioritaria dal risparmio ottenuto, la scelta degli interventi sarà necessariamente limitata a quelli caratterizzati da minore intensità di investimento che però, tipicamente, sono quelli in grado di offrire le riduzioni dei consumi più modeste, in antitesi con i presupposti di esemplarietà dell'azione della pubblica amministrazione e anche con gli obblighi a cui essa è assoggettata.

Un altro aspetto che limita le opzioni che possono raccogliere l'interesse degli operatori economici per i contratti di PPP è il tempo di ritorno dell'investimento. Un *payback time* superiore a 3-5 anni non è di norma ritenuto interessante dalla maggior parte delle ESCo che operano in ambito industriale. Tempi di ritorno superiori ai dieci anni risultano insostenibili anche per gli operatori (e gli investitori) maggiormente orientati al settore civile.

Diviene quindi necessario, nella maggior parte delle iniziative di riqualificazione energetica profonda degli edifici, affiancare alle risorse economiche generabili attraverso il miglioramento dell'efficienza energetica (risparmio) altre cospicue risorse che consentano di ricondurre la redditività e il tempo di ritorno degli investimenti privati a livelli di convenienza accettabili dal mercato.

Il legislatore, consapevole di questa esigenza, ha introdotto una misura di incentivazione dedicata alla pubblica amministrazione: il cosiddetto Conto termico. Il meccanismo è finalizzato a orientare le scelte verso attività in grado di trasformare profondamente la qualità energetica degli edifici. I livelli di contribuzione e i massimali previsti sono infatti connessi al livello di integrazione e profondità degli interventi. Il massimo livello di sostegno, pari al 65% dei costi eleggibili, corrisponde alla trasformazione degli edifici in NZEB.

La struttura di questo meccanismo di incentivazione si coniuga efficacemente, in linea teorica, con i contratti di PPP in considerazione delle modalità di erogazione del contributo, che in parte prevalente avviene dopo il completamento degli interventi, e della sua integrazione con il risparmio generato, che si manifesta in un periodo pluriennale.

In altri termini, i contratti di PPP dovrebbero consentire la realizzazione di interventi di *deep renovation* nei casi in cui la PA non disponga in via anticipata di tutte le risorse necessarie per affrontare l'investimento (cioè quasi sempre), ma abbia bisogno del contributo privato per anticipare le risorse che saranno fornite, dopo il completamento dei lavori, dal Conto termico e dal risparmio energetico.

Nei casi frequenti in cui siano presenti esigenze manutentive ulteriori rispetto a quelle strettamente in grado di generare risparmio energetico è di norma necessario, come si è detto, che l'amministrazione pubblica contribuisca al raggiungimento dell'equilibrio economico e finanziario attraverso il riconoscimento di un prezzo, avvalendosi di risorse proprie o di altri contributi statali o regionali, oggi compatibili e cumulabili con quelle previste dalla nuova versione del Conto termico.

La compatibilità con l'art. 180

Alla luce delle considerazioni esposte si impone la verifica della compatibilità dei modelli di finanziamento che tengano in conto il ricorso a risorse pubbliche che, come si è visto, sono difficilmente eludibili.

Sotto il profilo dell'allocazione dei rischi, occorre ricordare la natura e la destinazione degli edifici di cui si sta trattando che, raramente, sono suscettibili di sfruttamento economico nei confronti di terzi, potendo in genere tale sfruttamento – quand'anche possibile – assumere un carattere del tutto marginale. In questi casi, prevalenti, il **"rischio di domanda"** è inesistente o di entità trascurabile e la sua eventuale allocazione in capo al contraente privato, pur dovendo essere assicurata, non può considerarsi di grande rilevanza nella verifica della corretta suddivisione dei rischi.

Al contrario, negli interventi di miglioramento dell'efficienza energetica il “**rischio di disponibilità**” assume un carattere rilevante, in quanto la motivazione dell'investimento risiede proprio nella capacità degli interventi realizzati di ridurre i consumi di energia e di emissioni dannose, di migliorare il comfort degli utenti e di esplicare la funzione esemplare della pubblica amministrazione nei confronti della popolazione. La corretta allocazione di questo rischio in capo all'operatore economico può e deve essere assicurata da idonee previsioni contrattuali.

Le conseguenze di una insufficiente prestazione energetica dell'intervento realizzato devono essere rilevanti e incidere sulla capacità, per l'operatore privato, di recuperare gli investimenti effettuati, ma anche commisurate allo svantaggio economico eventualmente subito dalla pubblica amministrazione a causa di consumi superiori a quelli prospettati.

Il rapporto tra l'eventuale svantaggio economico e gli investimenti sostenuti è tipicamente minimo, così come il rapporto tra il risparmio sui consumi di energia e gli investimenti necessari, soprattutto in presenza di rilevanti attività manutentive complementari.

La verifica delle condizioni fornite da Eurostat per la classificazione *off balance* degli asset oggetto dell'operazione di PPP non sembra dunque presentare particolari problemi, a prescindere dall'entità (più o meno prevalente) dell'investimento sostenuto dalla parte privata, potendosi comunque fornire una chiara dimostrazione dell'allocazione al privato del rischio di costruzione e del rischio di disponibilità.

Critica invece appare la verifica della compatibilità con il limite fissato dal comma 6 dell'art. 180 del nuovo Codice che, quasi sicuramente, risulterà superato nella generalità dei progetti di efficientamento profondo degli edifici pubblici, soprattutto nel caso in cui (e non si vede come potrebbe essere altrimenti) le risorse provenienti dal Conto termico saranno computate tra quelle a carico della pubblica amministrazione anche nel caso in cui essa adotterà la facoltà di avvalersi dell'intervento di una ESCo mediante la stipula di un contratto di prestazione energetica.³

Conclusioni

Il superamento dell'ostacolo posto dal comma 6 dell'art. 180 del nuovo Codice dei contratti nel caso degli interventi in PPP di riqualificazione energetica profonda degli edifici pubblici **dovrà probabilmente passare attraverso una modifica della norma**.

Gioverà a questo proposito domandarsi quale sia la **motivazione prioritaria del ricorso ai contratti di PPP** per la realizzazione di interventi di questa natura.

Posto che il corretto trasferimento dei rischi può essere assicurato a prescindere dal rapporto tra risorse pubbliche e private, la questione che sembra dirimente è la possibilità di rendere finanziariamente sostenibili le operazioni.

Mentre nel caso della costruzione di edifici o strutture destinate allo sfruttamento economico - in cui esista una domanda di servizi e prospettive di autonomo perseguitamento dell'equilibrio economico e finanziario - il coinvolgimento prevalente della finanza privata ha un senso, nel caso degli interventi di riqualificazione energetica profonda tali prospettive in genere non sussistono ed è necessario il rilevante e prevalente contributo di risorse pubbliche.

In questi casi i contratti di PPP, pur non consentendo di assicurare il recupero autonomo degli investimenti, ne rendono possibile la fattibilità, in attesa che le risorse pubbliche siano rese disponibili (anche in seguito alla dimostrazione della prestazione degli interventi realizzati) **e che si manifesti, nel tempo, il risparmio energetico.**

In tali contratti, comunque, gli operatori economici si accollano rischi superiori a quelli caratteristici degli appalti convenzionali, legati alla disponibilità dei servizi promessi e al verificarsi dei risparmi di energia prospettati.

Virginio Trivella (Renovate Italy)
3 luglio 2016

³ Ai sensi dell'art. 3, comma 2 del decreto interministeriale del 16 febbraio 2016.