

# SOLUZIONI TECNICHE E TIPOLOGIE DI INTERVENTI PER RIQUALIFICAZIONE DI EDIFICI E QUARTIERI

- *Slides a cura di Antonio Bertelli*

# sommario

- Il PPP: cosa può proporre un professionista del territorio alla propria amministrazione
- Il PPP: cosa può proporre un'impresa del territorio alla propria amministrazione
- I contratti di rendimento energetico
- Il modello attuativo del MEF: una occasione per imprese e professioni
- Il dialogo competitivo
- I casi studio di partenariato pubblico privato: Piacenza
- I casi studio di dialogo competitivo: Livorno, CESI

# La rigenerazione urbana

- Tanto nei piccoli comuni quanto nelle grandi città, si registra una preoccupante avanzata dei fenomeni di desertificazione commerciale e abitativa, che porta con sé ulteriori conseguenze sul degrado urbano
- il modello urbanistico espansivo della città, sino ad oggi preponderante, deve essere superato in favore della ristrutturazione e del recupero del patrimonio esistente
- Per rigenerazione urbana si intende l'insieme dei programmi e degli interventi che puntano a **recuperare e riqualificare le nostre città e in particolare le parti di città degradate, dismesse o sottoutilizzate, eccessivamente energivore**, con l'obiettivo di migliorare la qualità e la sicurezza, sia dal punto di vista sociale che ambientale.

# La rigenerazione urbana

- La **Convenzione europea** sul paesaggio, ratificata ai sensi della legge 9 gennaio 2006, n. 14, nell'ambito del governo del territorio individua nella **rigenerazione urbana** lo strumento finalizzato al recupero del patrimonio costruito per migliorarne la qualità, l'efficienza energetica e idrica, la sicurezza sismica e la dotazione tecnologica, alla promozione di politiche urbane integrate e sostenibili, in modo da perseguire la coesione sociale, la tutela dell'ambiente e del paesaggio e la salvaguardia delle funzioni ecosistemiche del suolo

# La rigenerazione urbana il DDL 761

a) **favorire il riuso**, il rinnovamento o la sostituzione di aree già urbanizzate e di aree produttive con presenza di funzioni eterogenee **o non più sostenibili** dal punto di vista ambientale ed economico;

1. il riuso, il rinnovamento o la sostituzione di **tessuti edilizi** disorganici o incompiuti;
2. il riuso, il rinnovamento o la sostituzione di **complessi edilizi** e di edifici pubblici o privati legittimamente realizzati da almeno dieci anni e, interamente o parzialmente, in stato di degrado e di abbandono o dismessi o inutilizzati o in uso ma in via di dismissione o da rilocalizzare,

# La rigenerazione urbana il DDL 761

- migliorare la permeabilità dei suoli nel tessuto urbano
- realizzare infrastrutture strategiche per lo sviluppo ecosostenibile e per la realizzazione di opere di difesa e messa in sicurezza del territorio e del costruito ubicato in contesti a rischio idrogeologico
- applicare il criterio del « saldo zero » del consumo di suolo
- elevare la qualità della vita, nei centri storici come nelle periferie, con l'integrazione funzionale di residenze, attività economiche, servizi pubblici e commerciali, attività lavorative, tecnologie
- attrarre gli investimenti privati orientati agli obiettivi pubblici della rigenerazione urbana



# La rigenerazione urbana

- la Confederazione delle CCIAA ha sottoscritto un Protocollo per la rigenerazione urbana con ANCI, rinnovato da ultimo nel 2023, proprio per sostenere le sinergie che possono scaturire tra le imprese del terziario di mercato, le rappresentanze territoriali di Confcommercio e i Comuni.
- La partecipazione che potrebbe anche arrivare a strutturarsi come **partenariato pubblico privato** che, trattandosi di trasformazioni urbane, è fondamentale sia sviluppato in ambito comunale, quale livello istituzionale più vicino alle esigenze di cittadini, operatori economici e di tutti gli stakeholder.

# il Regolamento UE 2024/1991

- Con il Regolamento UE 2024/1991, noto come Nature Restoration Law, gli Stati membri sono chiamati a sviluppare un Piano nazionale di ripristino della natura con obiettivi progressivi al 2030, 2040 e 2050, fino al recupero di almeno il 90% degli habitat compromessi.
- Il Piano di ripristino della natura rappresenta un cambio di prospettiva che coinvolge direttamente anche il settore edilizio: non più solo costruzione e sviluppo, ma gestione, rigenerazione e adattamento del patrimonio esistente.



# il Regolamento UE 2024/1991

- Articolo 8 Ripristino degli ecosistemi urbani
- La direttiva (UE) 2018/2001 impone agli Stati membri di effettuare una mappatura coordinata per la diffusione delle energie rinnovabili sul loro territorio al fine di determinare il potenziale interno e la superficie terrestre,

# il Regolamento UE 2024/1991

«**zona di accelerazione per le energie rinnovabili**»: zona di accelerazione per le energie rinnovabili quale definita all'articolo 2, punto 9 bis), della direttiva (UE) 2018/2001.

Considerata l'importanza di affrontare in modo coerente la duplice sfida della perdita di biodiversità e dei cambiamenti climatici, il ripristino della biodiversità dovrebbe tenere conto della diffusione delle energie rinnovabili e viceversa.

Dovrebbe essere fattibile combinare le attività di ripristino e i progetti relativi alla diffusione delle energie rinnovabili, ove possibile, incluso nelle zone di accelerazione per le energie rinnovabili e nelle apposite zone della rete.

# il Regolamento UE 2024/1991

Gli Stati membri dovrebbero designare un sottoinsieme di tali zone come **zone di accelerazione** per le energie rinnovabili.

Le zone di **accelerazione per le energie rinnovabili** sono luoghi specifici, sulla terraferma o in mare, particolarmente adatti all'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, in cui si prevede che la diffusione di un tipo specifico di energia rinnovabile non abbia impatti ambientali significativi, tenuto conto delle particolarità del territorio selezionato.

Gli Stati membri devono assegnare priorità alle superfici artificiali ed edificate, come i tetti e le facciate degli edifici, le infrastrutture di trasporto e le loro immediate vicinanze, i parcheggi, le aziende agricole, i siti di smaltimento dei rifiuti, i siti industriali, le miniere, i corpi idrici interni artificiali, i laghi artificiali o i bacini artificiali e, se del caso, i siti di trattamento delle acque reflue urbane, così come i terreni degradati non utilizzabili per attività agricole

# Il partenariato pubblico privato

Il PPP: cosa può proporre un professionista del territorio alla propria amministrazione

Il PPP: cosa può proporre un'impresa del territorio alla propria amministrazione

# Una premessa

Il Joint Research Centre è un dipartimento della Commissione Europea che fornisce conoscenze e ricerche scientifiche indipendenti e basate su dati concreti, a supporto delle politiche dell'UE, al fine di avere un impatto positivo sulla società.

# Una premessa

Joint Research Centre ha evidenziato che senza una **forza lavoro** adeguatamente **qualificata**, la transizione verso sistemi energetici più puliti ed efficienti rischia di rallentare, anche quando tecnologie e risorse finanziarie sarebbero disponibili.

Secondo il report del JRC, la carenza di competenze è uno dei principali ostacoli allo sviluppo delle tecnologie rinnovabili e all'efficienza energetica. Tra le cause emerge un forte **disallineamento**, in particolare tra una diffusione delle tecnologie che procede spedita rispetto alla capacità dei sistemi formativi e professionali di preparare lavoratori qualificati.

Nel **fotovoltaico**, ad esempio, l'obiettivo di triplicare la capacità installata entro il 2030 si scontra non solo con iter autorizzativi complessi, ma anche con la mancanza di **installatori e tecnici specializzati**. Il risultato è un rallentamento nella diffusione degli impianti e forti differenze tra Stati membri.

Una situazione analoga si riscontra nella **riqualificazione degli edifici**, uno dei settori più critici. Qui la scarsità di **manodopera** qualificata si somma a costi elevati e complessità tecniche, rendendo difficile accelerare il tasso di ristrutturazione del patrimonio edilizio, particolarmente energivoro.

Nel report, quindi, si sottolinea la necessità di sviluppare competenze specifiche, soprattutto per interventi avanzati come quelli sugli edifici a energia quasi zero.

Nei comparti più innovativi (come batterie e sistemi energetici avanzati) il problema riguarda anche la **qualità delle competenze**, che devono evolvere insieme alle tecnologie.



# Il partenariato pubblico privato

## Quadro normativo di riferimento

- ❑ “Libro verde relativo ai partenariati pubblico privati e al diritto pubblico degli appalti e delle concessioni” della Commissione europea del 30 aprile 2004
- ❑ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo del 15.11.2005
- ❑ DIRETTIVA 2014/23/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sull’aggiudicazione dei contratti di concessione
- ❑ D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 Nuovo Codice dei Contratti Pubblici
- ❑ D.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.
- ❑ D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica
- ❑ D.lgs 28 febbraio 2021, n. 38
- ❑ D.lgs 22 gennaio 2004, n. 42

# Cos'è il PPP

**1.** Il partenariato pubblico-privato è un'operazione economica in cui ricorrono congiuntamente le seguenti caratteristiche:

a) tra un ente concedente e uno o più operatori economici privati è instaurato un rapporto contrattuale di lungo periodo per raggiungere un risultato di interesse pubblico;

# Cos'è il PPP

- b) 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;
- c) alla parte privata spetta il compito di realizzare e gestire il progetto, mentre alla parte pubblica quello di definire gli obiettivi e di verificarne l'attuazione;

# Cos'è il PPP

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

## Art. 174. (Nozione) *PPP di tipo contrattuale*

Il partenariato pubblico-privato di tipo contrattuale comprende le figure

1. della concessione, **anche nelle forme della finanza di progetto**,
2. della locazione finanziaria
3. del contratto di disponibilità
4. nonché gli altri contratti stipulati dalla pubblica amministrazione con operatori economici privati che abbiano i contenuti di cui alla precedente slide e siano diretti a realizzare interessi meritevoli di tutela.



## Art. 174. (Nozione) *PPP di tipo istituzionale*

Il partenariato pubblico-privato di tipo istituzionale si realizza attraverso la creazione di un ente partecipato congiuntamente dalla parte privata e da quella pubblica ed è disciplinato dal testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al [decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175](#), e dalle altre norme speciali di settore.

## Partenariato contrattuale e partenariato istituzionale

- **il PPP contrattuale** è il modello basato su moduli contrattuali di tipo sinallagmatico, nel quale il rapporto tra soggetto pubblico e soggetto privato si fonda su legami esclusivamente contrattuali/convenzionali;
- **il PPP istituzionale** si ha quando la cooperazione tra i due soggetti avviene nell'ambito di una entità distinta dotata di personalità giuridica propria, ovvero si realizza attraverso la creazione di un ente partecipato congiuntamente dalla parte privata e da quella pubblica.

# Definizione di concessione

c) «contratti di concessione» o «concessioni», i contratti a titolo oneroso stipulati per iscritto a pena di nullità in virtù dei quali una o più amministrazioni aggiudicatrici o uno o più enti aggiudicatori affidano l'esecuzione di lavori o la fornitura e la gestione di servizi a uno o più operatori economici,  
ove il corrispettivo consista unicamente nel diritto di gestire i lavori o i servizi oggetto dei contratti o in tale diritto accompagnato da un prezzo;

# Cos'è la finanza di progetto

- Gli operatori economici possono presentare agli enti concedenti, in qualità di promotore, proposte relative alla realizzazione in concessione di lavori o servizi, elaborate su iniziativa privata per la realizzazione di interventi anche non inclusi nella programmazione del partenariato pubblico-privato di cui all'articolo 175, comma 1

# Cos'è la finanza di progetto

Ciascuna proposta contiene un progetto di fattibilità, redatto in coerenza con l'articolo 6-bis dell'all.1.7., una bozza di convenzione, il piano economico-finanziario asseverato, e la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione e l'indicazione dei requisiti del promotore.

Il piano economico-finanziario comprende l'importo delle spese sostenute per la predisposizione della proposta, comprensivo anche dei diritti sulle opere dell'ingegno

# Cos'è la finanza di progetto

Previa verifica dell'interesse pubblico alla proposta e della relativa coerenza con la programmazione del partenariato pubblico-privato di cui all'art. 175, comma 1, l'ente concedente dà notizia nella sezione «Amministrazione trasparente» della presentazione della proposta

e provvede, altresì, ad indicare un termine, non inferiore a sessanta giorni, commisurato alla complessità del progetto, per la presentazione da parte di altri operatori economici, in qualità di proponenti, di proposte relative al medesimo intervento, redatte nel rispetto delle disposizioni del comma 3.

# Cos'è la finanza di progetto

Entro 45 giorni dalla scadenza del termine di cui al comma 4, l'ente concedente, sulla base dei principi di cui al Libro I, Parte I, Titolo I, individua in forma comparativa, sulla base di criteri che tengano conto della fattibilità delle proposte e della corrispondenza dei progetti e dei relativi piani economici e finanziari ai fabbisogni dell'ente concedente, una o più proposte



# Cos'è la finanza di progetto

L'ente concedente comunica ai soggetti interessati la proposta o le proposte individuate e invita, se necessario, il promotore e i proponenti ad apportare al progetto di fattibilità, al piano economico-finanziario e allo schema di convenzione le modifiche necessarie per la loro approvazione.

In tale fase, l'ente concedente ha facoltà di indire una conferenza di servizi preliminare ai sensi dell'articolo 14, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Al termine l'ente concedente conclude, con provvedimento motivato, la procedura di valutazione, che, in caso di pluralità di proposte ammesse, si svolge in forma comparativa.

# Cos'è la finanza di progetto

Il progetto prescelto è posto a base di una gara.

Se il promotore ovvero il proponente non risulta aggiudicatario, può esercitare, entro quindici giorni dalla comunicazione dell'aggiudicazione, il diritto di prelazione e divenire aggiudicatario se dichiara di impegnarsi ad adempiere alle obbligazioni contrattuali alle medesime condizioni offerte dall'aggiudicatario.

# INQUADRAMENTO GIURISPRUDENZIALE

# La procedura di infrazione europea

## Lettera di costituzione in mora dell'8 ottobre 2025

La Commissione Europea ha inviato all'Italia una lettera di costituzione in mora datata 8 ottobre 2025, rilevando la **non conformità del nuovo Codice degli Appalti** (D.lgs. n. 36/2023, modificato dal decreto correttivo 209/2024) alle direttive europee 2014/24/UE e 2014/23/UE sui contratti pubblici.

La Commissione riconosce che il decreto correttivo ha risolto molte criticità, ma individua **due problematiche ancora irrisolte**:

- la procedura di **finanza di progetto** (art. 193)
- **l'accesso agli atti e riservatezza** (art. 35)

# La procedura di infrazione europea I rilievi sui criteri di aggiudicazione

## La mancanza di criteri oggettivi predeterminati

La Commissione rileva che l'**art. 193** non impone all'ente concedente di indicare **criteri di aggiudicazione oggettivi, chiari e precisi** al momento della pubblicazione della proposta o dell'avviso.

La normativa italiana prevede solo che la selezione avvenga "*sulla base dei **principi generali***" del Codice e in "*forma **comparativa***", senza obbligare a comunicare preventivamente criteri dettagliati che limitino la **discrezionalità amministrativa**.

Questo **viola** gli **articoli 37 e 41 della direttiva 2014/23/UE**, che richiedono trasparenza e criteri oggettivi predeterminati.

# La procedura di infrazione europea i rilievi sui criteri di aggiudicazione

## La carenza di pubblicità europea

La pubblicazione avviene solo nella sezione **“Amministrazione trasparente”** del sito istituzionale, non tramite **bando di concessione conforme ai modelli europei** pubblicato nella **Gazzetta Ufficiale dell’UE**.

Questo contrasta con gli **articoli 31 e 33 della direttiva 2014/23/UE** che impongono standard di pubblicità europei per garantire massima trasparenza e concorrenza.

# La procedura di infrazione europea i rilievi sui criteri di aggiudicazione

## L'effetto disincentivante sulla concorrenza

L'**art. 193** del Codice dei contratti prevede, ai **commi 9 e 12**, che il **promotore/proponente**, se non risulta aggiudicatario, possa diventarlo dichiarando di impegnarsi alle medesime condizioni dell'aggiudicatario, esercitando il **diritto di prelazione**.

Secondo la Commissione, questo produce un **"significativo effetto disincentivante"** sulla partecipazione di altri operatori, riducendo la gara a **"un vuoto requisito burocratico con scarsissima valenza concorrenziale effettiva"**.

Il promotore gode di **decisivi vantaggi competitivi** derivanti da una fase preliminare non sottoposta agli stessi standard di pubblicità e trasparenza delle direttive europee.



# La procedura di infrazione europea i rilievi sui criteri di aggiudicazione

**Sentenza 5 febbraio 2026, causa C-810/24**

La **Corte di Giustizia dell'Unione europea** (Sez. II, **5 febbraio 2026**, causa **C-810/24**), resa a seguito del rinvio pregiudiziale operato dal **Consiglio di Stato** con ordinanza **25 novembre 2024, n. 9449**, ha dichiarato **incompatibile con il diritto dell'Unione** il diritto di prelazione riconosciuto al promotore nelle procedure di *project financing*.

La sentenza si riferisce al previgente **art. 183, comma 15, del D.lgs. n. 50/2016**, ma i principi espressi si applicano anche all'attuale **art. 193 del D.lgs. n. 36/2023**.

# La procedura di infrazione europea i rilievi sui criteri di aggiudicazione

## Le tre violazioni fondamentali

La Corte ha ritenuto che la disciplina del diritto di prelazione sia incompatibile con:

- ✓ **Principi di parità di trattamento**, non discriminazione e trasparenza (articolo 3 direttiva 2014/23/UE)
- ✓ **Concorrenza effettiva** (articolo 41 direttiva 2014/23/UE)
- ✓ **Libertà di stabilimento** (articolo 49 TFUE)  
Il diritto di prelazione consente al promotore di adeguare la sua offerta a quella dell'aggiudicatario inizialmente prescelto e ottenere così l'aggiudicazione del contratto, creando una **posizione di vantaggio ingiustificata**.

# La sentenza della corte di giustizia UE i principi violati secondo la corte

## Cosa ha deciso la Corte

*«L'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2014/23/UE [...] in combinato disposto con l'articolo 49 TFUE, con gli articoli 30 e 41, nonché con il considerando 68 di tale direttiva, dev'essere interpretato nel senso che: esso **osta** a che uno Stato membro riconosca al promotore di una procedura di finanza di progetto un **diritto di prelazione** che gli consente, nell'ipotesi in cui il contratto di cui trattasi non gli sia stato inizialmente aggiudicato, di adeguare la sua offerta a quella dell'aggiudicatario inizialmente prescelto e di ottenere così l'aggiudicazione di tale contratto, a condizione di rimborsare le spese che l'aggiudicatario iniziale ha sostenuto per preparare la sua offerta, senza che tale rimborso possa superare il **2,5% del valore stimato dell'investimento**».*

# La sentenza della Corte di Giustizia UE

## Efficacia erga omnes ed ex tunc

### Efficacia erga omnes ed ex tunc

In considerazione dell'**efficacia erga omnes ed ex tunc** delle sentenze della Corte di Giustizia Europea, il diritto di prelazione previsto all'**art. 193 del D.lgs. n. 36/2023**:

- **Non può continuare ad essere applicato** nelle future procedure di affidamento in finanza di progetto
  - **Deve essere disapplicato** anche nelle procedure già in corso
- L'incompatibilità è stata ricondotta ai **principi fondamentali** dell'ordinamento europeo delle concessioni, applicabili in modo identico sia al previgente D.lgs. 50/2016 che all'attuale D.lgs. 36/2023.

# Le delibere della Corte dei conti

## Deliberazioni n. 14 e n. 15 del 26 febbraio 2026

La **Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna**, con le deliberazioni **n. 14 e n. 15 del 26 febbraio 2026**, afferma che l'ente concedente **non può più riconoscere** il diritto di prelazione, **neppure nei procedimenti già avviati**.

Deve trovare **immediata applicazione** il principio della **prevalenza del diritto dell'Unione** su quello dello Stato membro e **l'obbligo di disapplicazione** della norma interna contrastante.

# Le delibere della Corte dei conti Il rischio per le Amministrazioni

## Responsabilità erariale e illegittimità

L'eventuale scelta dell'amministrazione di indire la gara **mantenendo la clausola di prelazione** al fine di evitare possibili pretese risarcitorie del promotore, si porrebbe in **contrasto con i principi europei** di concorrenza, parità di trattamento e non discriminazione.

Questo esporrebbe l'ente a un **rischio di illegittimità ben più grave e strutturale** rispetto alle eventuali pretese risarcitorie del proponente.  
Il **rispetto del diritto dell'Unione** costituisce l'essenza imprescindibile della **sana gestione finanziaria** e degli **equilibri di bilancio**.



# Le delibere della Corte dei conti Colpa grave e responsabilità erariale

## L'impatto della Legge n. 1/2026

La **Legge n. 1/2026** stabilisce che la **colpa grave** consiste nella «**violazione manifesta delle norme di diritto applicabili**» e precisa che essa non sussiste quando la condotta risulti conforme a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti.

La scelta dell'amministrazione di **disapplicare la norma nazionale** sulla prelazione per conformarsi alla sentenza della Corte di Giustizia **non integra colpa grave**.

Al contrario, è la decisione di **procedere comunque in violazione del diritto unionale** a configurare una potenziale «**violazione manifesta**» e inescusabile.



# Le delibere della Corte dei conti Il rischio per le Amministrazioni

## Conseguenze della violazione del diritto UE

L'Amministrazione che, nonostante il quadro eurounitario descritto, **mantenesse il diritto di prelazione** si esporrebbe al rischio di una valutazione di **responsabilità erariale** per le conseguenze dannose derivanti da:

- **Sanzioni UE**
- **Annullamenti giurisdizionali**
- **Contenziosi risarcitori plurimi**

La protezione dalla responsabilità erariale passa attraverso il **rispetto del diritto europeo**, non attraverso la conservazione di norme nazionali incompatibili.

# Ricadute sulla disciplina vigente e possibili soluzioni

# Le conseguenze immediate

## Obbligo di disapplicazione

In applicazione del principio del **primato del diritto dell'Unione**, le amministrazioni e i giudici nazionali sono tenuti a **disapplicare** la norma interna incompatibile.

Ne consegue che:

- ❖ Il diritto di prelazione **non può più essere previsto** nelle gare da bandire
- ❖ Ove già previsto, **non può essere legittimamente esercitato**
- ❖ L'eventuale esercizio determina un **vizio radicale dell'aggiudicazione**

# Cosa si salva

## Il compenso del 2,5% resta valido

Un aspetto che **non risulta compromesso** dalla pronuncia della Corte è il **diritto del promotore al rimborso delle spese di progettazione**, quantificato nel **2,5% del valore dell'investimento**, qualora l'appalto venga aggiudicato a un soggetto terzo.

Poiché i giudici **non si sono espressi in merito**, tale meccanismo di **compensazione economica** resta attualmente in vigore, pur non potendosi escludere futuri interventi in materia da parte del legislatore o della giurisprudenza.

# Contratti già stipulati

## Consolidamento della posizione giuridica

Nei casi in cui il contratto sia già stato **sottoscritto** e risultino ormai spirati i termini sia per l'**impugnativa dell'aggiudicazione** sia per l'**annullamento in autotutela**, la posizione giuridica dell'affidatario deve considerarsi **consolidata**.

Tali rapporti giuridici **non vengono inficiati** dalla sentenza della Corte di Giustizia, in applicazione del principio di **certezza dei rapporti giuridici** e di tutela dell'**affidamento legittimo**.

# Conclusioni

La **finanza di progetto** rimane utilizzabile, ma **senza diritto di prelazione**.

Le amministrazioni devono **disapplicare immediatamente** le clausole di prelazione, anche nelle procedure in corso, adottando le **soluzioni operative** illustrate in base alla fase procedurale.

Il **rimborso delle spese al max 2,5%** resta applicabile come forma di compensazione.

Si attende un **intervento normativo** che riequilibri gli incentivi per il promotore nel rispetto dei principi europei di concorrenza, parità di trattamento e trasparenza.



# Gli scenari futuri

# I modelli europei: premialità in sede di valutazione

## Maggiorazione del punteggio

Una possibile soluzione è mutuare meccanismi utilizzati in **altri Stati europei** in cui il diritto di prelazione è sostituito con **meccanismi di premialità** da applicare in sede di valutazione delle offerte.

Si potrebbe introdurre una **maggiorazione del punteggio** a favore del promotore, che conserverebbe così un **vantaggio competitivo** in termini di punteggio complessivo e probabilità di aggiudicazione, senza necessità di modificare la propria offerta.

Questo preserverebbe l'incentivo ad assumere l'iniziativa progettuale, senza alterare la concorrenza né compromettere la **par condicio**.

# I modelli europei: rimborso spese effettive

## Quantificazione imparziale

Si potrebbero adottare modelli che includono il **rimborso delle spese sostenute** per la predisposizione della proposta, previa definizione di un **meccanismo imparziale** per la loro **quantificazione effettiva**.

Sarebbe necessario stabilire **criteri chiari** per la documentazione delle spese affrontate, garantendo trasparenza e verificabilità.

Questo modello tutela l'investimento iniziale del promotore senza creare distorsioni competitive.

# I modelli europei: procedure graduali

## Dialogo competitivo a fasi

Si potrebbero prevedere **procedure graduali** con iter articolati per fasi, incluso il **dialogo competitivo**, in cui il promotore sia chiamato a competere soltanto nella **fase conclusiva**, confrontandosi con un **unico competitor previamente selezionato**.

Questo limita l'esposizione al rischio concorrenziale nelle fasi più onerose del procedimento, mantenendo un **equilibrio** tra incentivo all'iniziativa privata e tutela della concorrenza.

# Il dialogo competitivo

## Articolo 74 codice dei contratti

Le stazioni appaltanti indicano nel bando di gara o nell'avviso di indizione di gara o in un documento descrittivo allegato

1. le esigenze che intendono perseguire,
2. i requisiti da soddisfare,
3. il criterio di aggiudicazione

L'appalto è aggiudicato unicamente sulla base del criterio dell'offerta con il miglior rapporto qualità/prezzo

# Il dialogo competitivo

Il dialogo competitivo riguarda tutti gli aspetti dell'appalto ed è finalizzato all'individuazione e alla definizione dei mezzi più idonei a soddisfare le necessità della stazione appaltante.

Ove previsto nel bando di gara o nel documento descrittivo e in applicazione del criterio di aggiudicazione ivi previsto, il dialogo competitivo può svolgersi in fasi successive per ridurre il numero di soluzioni emerse durante la fase del dialogo.

Il dialogo competitivo prosegue finchè la stazione appaltante non individua la soluzione o le soluzioni idonee a soddisfare le proprie esigenze.

Dichiarato concluso il dialogo e informati i partecipanti rimanenti, la stazione appaltante invita ciascuno di loro a presentare l'offerta finale sulla base della soluzione o delle soluzioni presentate e specificate nella fase del dialogo.

# Il dialogo competitivo

La prima opzione è stata denominata “**modello Patchwork** (letteralmente: lavoro di cucito)”. È questa l’alternativa in cui l’amministrazione sfrutta nella maniera più libera le informazioni rese dai privati all’interno del dialogo; qui, infatti, è l’amministrazione a costruire/elaborare una soluzione da mettere a base di gara. Sulla base di questa i partecipanti svilupperanno le loro offerte finali. L’amministrazione qui svolge un’operazione di sintesi tra le varie proposte, andando a costruire una soluzione che rappresenta il frutto di un lavoro di “taglia e cuci” (da qui il nome *patchwork*).



## Il dialogo competitivo

La seconda opzione è anche detta “**modello *promoter***”. Secondo questa strada l'amministrazione sceglie come base-di-gara una delle soluzioni proposte dai privati in sede di dialogo. In conseguenza di ciò, gli altri partecipanti al procedimento dovranno presentare delle offerte (finali) costruite su detta soluzione

# Il dialogo competitivo

La terza opzione procedimentale è stata soprannominata “modello **Chinese Walls**” (letteralmente: muraglia cinese). Si tratta di quella opzione per cui l'amministrazione invita gli operatori economici a presentare le offerte finali in base alle soluzioni da loro stessi proposte. La caratteristica di questa opzione consiste nel fatto che ogni operatore economico sviluppa in offerta (finale) solo e soltanto la propria soluzione, senza avere a disposizione le soluzioni avanzate dagli altri; in questo modo le soluzioni-offerte sono tra loro separate (da qui il nome muraglia cinese).

# I contratti di rendimento energetico

Il contratto EPC individua, progetta e realizza il livello di efficienza energetica di un determinato impianto o edificio (a tal riguardo, si fa richiamo alla norma UNI TS 11300 che, con riferimento al c.d. “Sistema Edificio-Impianto, definisce la metodologia di calcolo univoca per la determinazione delle prestazioni energetiche degli edifici), al fine di ottenere un risparmio energetico calcolato in kWh, con un conseguente risparmio di spesa sulla bolletta energetica del cliente.

Introdotta per la prima volta nella normativa comunitaria con la Direttiva 2006/32/CE, la sua diretta derivazione da contratti e pratiche del “mondo anglosassone” giustifica il fatto che tale tipo di contratto non trovi una collocazione specifica nella sezione del Codice Civile dedicata ai singoli contratti (titolo terzo, libro quarto, del Codice Civile).

# I contratti di rendimento energetico

## Art.200 codice dei contratti

Nel caso di contratti di rendimento energetico o di prestazione energetica (EPC), i ricavi di gestione dell'operatore economico sono determinati e pagati in funzione del livello di miglioramento dell'efficienza energetica o di altri criteri di prestazione energetica stabiliti contrattualmente, purché quantificabili in relazione ai consumi.

La misura di miglioramento dell'efficienza energetica, calcolata secondo le norme in materia di attestazione della prestazione energetica degli immobili e delle altre infrastrutture energivore, è resa disponibile all'ente concedente a cura dell'operatore economico e deve essere verificata e monitorata durante l'intera durata del contratto, anche avvalendosi di apposite piattaforme informatiche adibite per la raccolta, l'organizzazione, la gestione, l'elaborazione, la valutazione e il monitoraggio dei consumi energetici.

# Il modello attuativo del MEF: una occasione per imprese e professioni

Approvato con Delibera dell'Autorità Nazionale Anticorruzione n. 349 del 17 luglio 2024, con Determina del Ragioniere Generale dello Stato del 22 luglio 2024 e con Nota del Presidente di Enea prot. n. 51288 dell'11 luglio 2024

**Schema di contratto**

**Capitolato tecnico EPC per gli edifici pubblici**

**Matrice dei rischi**

**Relazione illustrativa**

# Il modello attuativo del MEF: una occasione per imprese e professioni

Scopo del documento è fornire una panoramica sugli elementi caratterizzanti un Capitolato Tecnico EPC e come tale è da intendersi una linea guida per la predisposizione di capitolati per contratti EPC.

Nelle differenti sezioni sono indicate possibili modalità operative per l'applicazione dei principi di un contratto EPC, elenchi (non esaustivi) da cui attingere per adattare il documento alle specifiche esigenze della committenza ed esempi applicativi, adattati al solo caso di climatizzazione invernale, per mostrare come poter calare i principi esposti nella pratica



# Il modello attuativo del MEF: una occasione per imprese e professioni

## **OBIETTIVI E PARAMETRI DI EROGAZIONE DEL SERVIZIO PRE STAZIONE ENERGETICA PER GLI IMPIANTI DI CLIMATIZZAZIONE INVERNALE**

Durante lo svolgimento delle attività previste dal Servizio Prestazione Energetica l'Operatore Economico deve perseguire i seguenti obiettivi:

- quale obiettivo prioritario: **ridurre i consumi energetici** attraverso la razionalizzazione dei processi e l'esecuzione degli interventi di riqualificazione energetica, secondo gli obiettivi esplicitati nel contratto e nel progetto esecutivo approvato nelle forme previste dalla normativa vigente;



# Il modello attuativo del MEF: una occasione per imprese e professioni

## **OBIETTIVI E PARAMETRI DI EROGAZIONE DEL SERVIZIO PRESTAZIONE ENERGETICA PER GLI IMPIANTI DI CLIMATIZZAZIONE INVERNALE**

- garantire la continuità del servizio e la disponibilità degli impianti;
- garantire la conformità delle caratteristiche fisico-chimiche del vettore energetico a quelle fissate dalla legislazione, anche di carattere secondario, tempo per tempo vigente, nella quantità e con le caratteristiche richieste dall'impianto stesso;
- eseguire la messa a norma degli impianti come da progetto allegato al contratto;
- .

# Il modello attuativo del MEF: una occasione per imprese e professioni

## **OBIETTIVI E PARAMETRI DI EROGAZIONE DEL SERVIZIO PRE STAZIONE ENERGETICA PER GLI IMPIANTI DI CLIMATIZZAZIONE INVERNALE**

- diminuire le emissioni inquinanti e di conseguenza ridurre l'impatto ambientale;
- garantire i parametri microclimatici e di qualità dell'aria indoor inteso come temperatura dei locali e, ove gli impianti lo consentano, valore di umidità relativa e ricambi d'aria minimi, *(da specificare in relazione agli impianti e alla destinazione d'uso dell'immobile) richiesti dall'Ente Concedente (rif. tabella 1) nel rispetto della normativa vigente;*
- garantire la piena efficienza di tutti gli impianti oggetto del Servizio e indicati nel Verbale di Presa in Consegna attraverso un Piano di Manutenzione (par. 8.3.5) che preveda procedure di manutenzione efficienti relativamente ai diversi componenti dell'impianto; ù- migliorare la conoscenza delle caratteristiche degli impianti gestiti e dei fabbisogni energetici.

# Il modello attuativo del MEF: una occasione per imprese e professioni

Il Servizio di Prestazione Energetica è finalizzato al conseguimento di un risparmio energetico minimo garantito pari

*A (....) % del consumo iniziale espresso in kWh annui riferito all'energia primaria totale, nel rispetto dei parametri prestazionali richiesti.*

Il consumo iniziale è quello quantificato dalla Diagnosi Energetica allegata al presente contratto, secondo i parametri di conversione tra i diversi vettori energetici di cui alla tabella 1, del decreto Requisiti Minimi D.M. 26/06/2015, nonché del DM. 24/12/2015, e s.m.i.



# Il modello attuativo del MEF: una occasione per imprese e professioni

L'obiettivo di risparmio energetico è il seguente (...):

- CONSUMO INIZIALE: (...);
- CONSUMO TARGET: (...);
- RISPARMIO ENERGETICO in percentuale: (...);

# La programmazione

## Art.37 Codice dei contratti. (Programmazione dei lavori e degli acquisti di beni e servizi)

1. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti:
  - a) adottano il programma triennale dei lavori pubblici e il programma triennale degli acquisti di beni e servizi. I programmi sono approvati nel rispetto dei documenti programmatori e in coerenza con il bilancio e, per gli enti locali, secondo le norme della programmazione economico-finanziaria e i principi contabili;
  - b) approvano l'elenco annuale che indica i lavori da avviare nella prima annualità e specifica per ogni opera la fonte di finanziamento, stanziata nello stato di previsione o nel bilancio o comunque disponibile.



## Art. 37. (Programmazione dei lavori e degli acquisti di beni e servizi

Il programma triennale dei lavori pubblici e i relativi aggiornamenti annuali contengono i lavori, compresi quelli complessi e da realizzare tramite concessione o partenariato pubblico-privato

## Il programma triennale dei lavori pubblici

Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti,

1. **Adottano**
2. **Pubblicano**
3. **Approvano**
4. **Aggiornano**

.

## Il programma triennale degli acquisti di beni e servizi

Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti,

1. **Adottano**
2. **Approvano**
3. **Pubblicano**
4. **Aggiornano**

## ALL.I.5 art. 3

5. Successivamente alla **adozione**, il programma triennale e l'elenco annuale **sono pubblicati** sul sito istituzionale nella sezione Amministrazione Trasparente (AT) di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 e sono trasmessi alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici.) iintrodotto dal correttivo

**Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono consentire la presentazione di eventuali osservazioni entro trenta giorni dalla pubblicazione di cui al primo periodo.**

**L'approvazione definitiva** del programma triennale, unitamente all'elenco annuale dei lavori avviene entro i successivi trenta giorni dalla scadenza delle consultazioni, ovvero, comunque, in assenza delle consultazioni, entro sessanta giorni dalla pubblicazione di cui al primo periodo, nel rispetto di quanto previsto dal comma 4, e con pubblicazione sul sito istituzionale nella sezione Amministrazione Trasparente (AT) di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 e con comunicazione alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici.))

Le stazioni appaltanti o gli enti concedenti possono adottare ulteriori forme di pubblicità purché queste siano predisposte in modo da assicurare il rispetto dei termini di cui al presente comma.

# I casi di studio

- I casi studio di partenariato pubblico privato: Piacenza
- I casi studio di dialogo competitivo: Livorno,
- I casi studio di dialogo competitivo: CESI