EPC e PPP: la nuova infrastruttura della transizione energetica negli edifici pubblici

Piergabriele Andreoli, Presidente Rete Nazionale di RENAE e Direttore Generale di AESS

Nella stagione in cui la decarbonizzazione non è più un obiettivo programmatico ma una condizione di sostenibilità economica e amministrativa, la riqualificazione energetica del patrimonio pubblico rappresenta uno dei pilastri più complessi – e più strategici – della transizione energetica e climatica italiana. La sfida non è solo "cosa fare", ma "come farlo": come programmare, finanziare, gestire e monitorare interventi che devono garantire risparmi misurabili, prestazioni affidabili e un ritorno nel tempo compatibile con i vincoli di bilancio degli enti.

È in questo contesto che gli Energy Performance Contract (EPC) e il più ampio ecosistema dei Partenariati Pubblico-Privato (PPP) sono chiamati a svolgere un ruolo chiave. Perché non sono semplicemente strumenti contrattuali: sono architetture gestionali che consentono alla PA di accedere a competenze, tecnologie e capitali privati, trasformando la riqualificazione degli edifici in una vera politica industriale locale.

L'EPC, definito dal D.Lgs. 102/2014, istituisce una logica di scambio innovativa: il fornitore anticipa gli investimenti e viene remunerato in funzione del miglioramento dell'efficienza energetica, verificato e monitorato durante l'intera durata contrattuale. In altre parole, l'oggetto economico non è l'impianto ma la prestazione. Il "rischio", per la prima volta, non è solo pubblico: viene condiviso e allocato in modo trasparente.

Dalla diagnosi alla baseline: i fondamentali che fanno la differenza

La forza dell'EPC sta nella sua precisione metodologica. L'Allegato 8 del Decreto 102/2014 non si limita a elencare criteri amministrativi, ma stabilisce una vera cassetta degli attrezzi per costruire contratti solidi.

Tutto parte dalla baseline, che non è una formalità ma un pilastro: la ricostruzione analitica dei consumi e dei costi energetici pre-intervento, elemento essenziale per calcolare i risparmi futuri e attribuire correttamente responsabilità e incentivi. Senza dati affidabili, qualunque EPC diventa fragile e potenzialmente fonte di contenzioso.

Segue la diagnosi energetica, che nel settore pubblico assume un valore strategico: non solo fotografare gli sprechi, ma ricostruire il ciclo di vita dell'edificio, individuare le misure di efficienza realmente implementabili e pianificare la sequenza di interventi in coerenza con obiettivi climatici e disponibilità finanziarie.

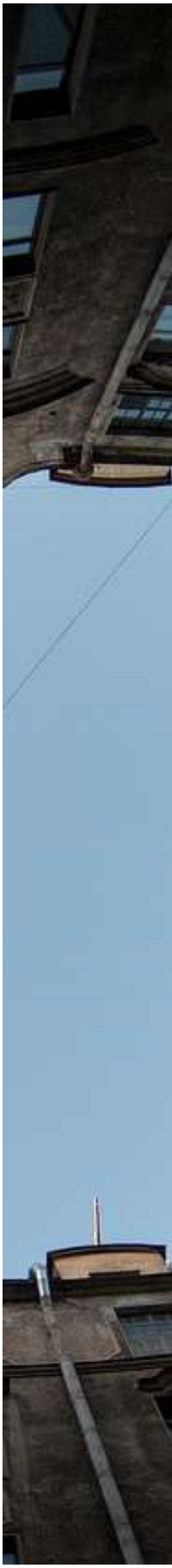
Il Progetto di Fattibilità Tecnico-Economica (PFTE) e il Piano Economico-Finanziario (PEF) fungono da ponte tra tecnica e governance. Qui si concentra la capacità dell'amministrazione di valutare proposte, simulare scenari, verificare la sostenibilità dei risparmi garantiti e definire il perimetro del rischio allocato alle parti.

EPC e nuovo Codice dei Contratti: un quadro che rende più solide le relazioni pubblico-privato

Con il D.Lgs. 36/2023, il Codice dei Contratti ha dedicato l'intero Libro IV al PPP. Le norme, dagli articoli 174 a 208, delineano una cornice ormai matura per i contratti di rendimento energetico (art. 200) e per la finanza di progetto (art. 193).

Due i passaggi chiave:

1. Matrice dei rischi obbligatoria
2. Dimostrare in modo esplicito dove ricadono i rischi tecnici, finanziari, operativi. È un salto culturale importante: senza corretta allocazione del rischio, non esiste PPP sostenibile né bancabile.



Regole chiare per proposte spontanee e avvisi pubblici

Il promotore privato può avanzare proposte autonome; in alternativa, l'amministrazione può pubblicare una manifestazione di interesse. In entrambi i casi, il RUP deve saper valutare coerenza, congruità, completezza della proposta.

Il quadro normativo, oggi più chiaro, permette di ridurre l'incertezza e rende gli EPC più appetibili per gli operatori privati, soprattutto le ESCo strutturate e i soggetti finanziatori.

Il RUP come regista della transizione negli edifici pubblici

Nessun EPC funziona senza una PA competente e capace di "tenere il campo". Il Responsabile Unico del Procedimento diventa la figura cardine dell'intero percorso: deve valutare la regolarità formale della proposta, governare il confronto con il promotore, verificare la sostenibilità della matrice dei rischi, predisporre gli atti di gara, e monitorare l'esecuzione.

Compiti pesanti, in un contesto di risorse amministrative spesso limitate. Ma è proprio qui che entra in gioco la rete delle Agenzie per l'Energia, un'infrastruttura avente natura pubblica di supporto tecnico – capillare e qualificata – che può accompagnare gli enti locali nelle fasi più critiche: raccolta dati, diagnostica, progettazione preliminare, configurazione del PEF, monitoraggio dei risultati.

Il ruolo delle ESCo: imprenditorialità, capitale e garanzia dei risultati

Le ESCo non sono semplici fornitori. Sono soggetti imprenditoriali chiamati ad assumersi rischi e responsabilità, mettendo a disposizione competenze tecniche, capacità di investimento, sistemi di monitoraggio, manutenzione evoluta. In un EPC, infatti, l'elemento distintivo è proprio la garanzia del risparmio minimo, che diventa vincolo contrattuale.

Il privato è remunerato solo se i risparmi si realizzano.

Se non si realizzano, paga.

Un cambiamento radicale rispetto al tradizionale appalto di lavori, dove l'obiettivo è completare il cantiere, non garantire le performance nel tempo.

Il ciclo dell'EPC: un percorso che integra tecnica, finanza e governance

Un EPC di qualità segue uno schema ormai consolidato:

1. Predisposizione della documentazione

- Masterplan degli interventi
- Diagnosi energetica
- Baseline
- PFTE
- PEF

2. Procedura di gara e selezione dell'operatore
Può assumere forme diverse: appalto di servizi, concessione, finanza di progetto. La scelta dipende dal profilo del progetto, dal livello di rischio trasferibile e dalla capacità dell'amministrazione di governare l'intero ciclo.
3. Realizzazione degli interventi
Il primo anno contrattuale è decisivo: raccolta documentazione, verifica delle installazioni, avvio del monitoraggio continuo.
4. Richiesta degli incentivi
Il Conto Termico, se correttamente integrato nel PEF, può ridurre significativamente il fabbisogno finanziario privato e migliorare la bancabilità dell'operazione.
5. Monitoraggio e verifica dei risparmi
Sensori, misuratori, piattaforme digitali e report periodici definiscono la trasparenza e l'affidabilità del contratto.

La nuova generazione di EPC: dall'impianto al servizio integrato

Gli EPC di nuova generazione vanno oltre la sostituzione delle caldaie e l'upgrade degli impianti. L'orizzonte si sta spostando verso contratti in cui l'efficienza energetica diventa solo uno dei parametri di performance.

Gli edifici pubblici stanno diventando nodi attivi di sistemi urbani più intelligenti, dove contano:

- la qualità dell'aria interna,
- il comfort termico,
- l'affidabilità dei servizi,
- la manutenzione predittiva,
- l'interazione con comunità energetiche e reti smart,
- la riduzione dei costi di ciclo di vita (LCC) degli asset.

Questa evoluzione richiede un ecosistema di competenze più sofisticato e rende l'EPC uno strumento ancora più coerente con gli obiettivi climatici e gestionali del settore pubblico.

Conclusioni: EPC e PPP per una transizione governata

La riqualificazione energetica del patrimonio pubblico non è un cantiere: è un processo amministrativo, tecnico e finanziario che la PA deve imparare a governare con consapevolezza. Gli EPC e i PPP rappresentano oggi l'infrastruttura operativa che può rendere questa trasformazione possibile, sostenibile ed economicamente solida.

Sono strumenti potenti, ma non automatici.

Richiedono visione, competenze, continuità operativa, e la capacità di dialogare con il mercato senza timori ma con rigore.

Se la Pubblica Amministrazione saprà cogliere questa opportunità – con il supporto delle Agenzie dell'Energia, delle ESCo e dell'intero sistema industriale – allora la riqualificazione energetica degli edifici pubblici potrà diventare davvero uno dei motori strutturali della transizione italiana. Non più un obbligo normativo, ma un investimento di lungo periodo in qualità urbana, efficienza economica e sicurezza energetica.