



Commissario Straordinario
Ricostruzione Sisma 2016
Presidente del Consiglio dei Ministri



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Struttura di Missione per il Coordinamento dei processi di ricostruzione
e di sviluppo dei territori colpiti dal sisma dell'Aprile 2009



Dipartimento
Casa Italia
Presidente del Consiglio
dei Ministri

LINEE GUIDA PER LA SELEZIONE DI PROPOSTE PRIVATE DI PPP PER LA REALIZZAZIONE E GESTIONE DI IMPIANTI FER DA GESTIRE TRAMITE CER

"Bando per la presentazione di progetti, da parte di enti pubblici ed amministrazioni, anche in partenariato con le imprese, ai fini della realizzazione di sistemi centralizzati di produzione e distribuzione intelligente di energia e/o calore da fonti rinnovabili, anche attraverso comunità energetiche per la condivisione", sub-misure A2.3e A2.4 del Fondo Nazionale Complementare al PNRR"

SUNTO

Il documento rappresenta linee guida operative destinate agli enti territoriali che vogliono sviluppare impianti da FER per la realizzazione e gestione di CER, nel caso in cui non dispongano di risorse finanziarie proprie sufficienti a coprire integralmente o anche solo parzialmente gli investimenti necessari, avvalendosi del Partenariato Pubblico-Privato (PPP).

Sommario

1. Premessa	2
2. Inquadramento normativo, requisiti, verifiche preliminari e anticipo relativo agli investimenti in PPP 2	
3. Modalità di individuazione del partner privato	5
4. L’implementazione delle procedure di PPP e il supporto al RUP	6
5. La Finanza di Progetto. Articolo 193 (procedura di affidamento)	8
6. Il Partenariato Pubblico Privato per la copertura completa degli investimenti e per la realizzazione anche dei progetti non finanziati dal PNC	10
6.1. La pubblicazione di un “Avviso di manifestazione di interesse”	14
6.1.1. Contenuti suggeriti per l’Avviso di manifestazione di interesse	16
6.2. La procedura tramite proposta privata	17
7. Documentazione standard a supporto degli enti concedenti	18
8. Obiettivi del Gruppo di supporto alla realizzazione degli investimenti per le CER in PPP	19
9. Incontri in-formativi	20

LINEE GUIDA PER LA SELEZIONE DI PROPOSTE PRIVATE DI PPP PER LA REALIZZAZIONE E GESTIONE DI IMPIANTI FER DA GESTIRE TRAMITE CER

1. Premessa

Il bando pubblicato dalla Struttura sisma 2016 e Struttura di missione 2009 a fine settembre ha visto il coinvolgimento di più dell'80% degli enti locali che rientrano nei due crateri sismici. Molti di questi ultimi hanno presentato proposte congiunte unendosi per potenziare al massimo la condivisione dei vettori energetici.

Su 183 comuni ricadenti nei due crateri 2009 e 2016 ben 152 hanno presentato la loro proposta progettuale: 134 di essi sono comuni con un numero di residenti inferiore ai 5.000 abitanti, 10 sono tra i 5.000 ed i 10.000 ed 8 superano i 10.000 abitanti.

Ad oggi il bando proposto vede una copertura finanziaria pari ad € 68.000.000,00 a fronte di una richiesta complessiva che si attesta attorno ad € 400.000.000,00.

Considerata la normativa della Comunità Europea in merito alla tematica degli aiuti di stato, si prevede di poter finanziare fino ad un massimo del 70% degli importi richiesti.

Pertanto, al fine di realizzare i progetti proposti, gli enti in questione dovranno affiancare al contributo ottenuto un ulteriore cofinanziamento, sia esso di natura pubblica o privata.

In caso di un cofinanziamento proveniente dai **fondi pubblici**, imputabile al bilancio degli stessi enti territoriali, questi ultimi potranno avviare l'affidamento dei lavori attraverso procedura di appalto.

In caso di un cofinanziamento di **origine privata**, gli enti avranno la facoltà di adottare il modello di Partenariato Pubblico-Privato (PPP).

L'obiettivo primario delle presenti Linee Guida è offrire indicazioni sommarie agli enti territoriali, in relazione all'attuazione di operazioni di realizzazione di CER nel contesto del Partenariato Pubblico-Privato (PPP), auspicando anche una veloce approvazione del decreto CER del MASE.

2. Inquadramento normativo, requisiti, verifiche preliminari e anticipo relativo agli investimenti in PPP

Il Partenariato Pubblico-Privato (PPP) trova la sua normativa di riferimento nel LIBRO IV - DEL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO E DELLE CONCESSIONI, PARTE I - DISPOSIZIONI GENERALI, specificamente a cominciare dall'Art. 174, rubricato

Linee Guida per la selezione di proposte private di PPP per la realizzazione e gestione di impianti FER da gestire tramite CER

“Nozione”, del D.lgs. 36/23 (di seguito denominato "Codice"), divenuto operativo dal 1° luglio 2023.

Affinché gli enti concedenti possano attuare operazioni di PPP, è necessario che siano qualificati in conformità a quanto previsto dall'Art. 174, comma 5, il quale fa riferimento all'Art. 63 dello stesso Codice.

Tali operazioni di PPP, come previsto dal Codice, sono soggette anche alla regolazione dell'Unione Europea e, nello specifico:

- al Manual on Government Deficit and Debt – MGDD (edizione 2019, Sezione VI. 4);
- alla Guida EPEC-EUROSTAT sul PPP del 2016, intitolata "Guida al trattamento statistico dei PPP"¹.

Riguardo a ciò, senza entrare in un eccessivo dettaglio, è **fondamentale sottolineare che le operazioni di PPP che prevedono un contributo pubblico medio² eccedente il 50% del valore complessivo del Quadro Tecnico Economico (QTE) saranno classificate come investimenti "ON BALANCE"**. Ciò significa che dette operazioni saranno considerate un investimento dell'ente concedente e, di conseguenza, dovranno essere totalmente registrate nel bilancio dell'ente, generando un debito pari alla quota finanziata dal partner privato. **In questo contesto, l'ente concedente (o l'ente capofila, nel caso di un'associazione tra diversi enti territoriali) dovrà verificare la propria capacità di copertura del debito nel proprio bilancio.**

In ogni caso, dovrà essere assicurata, sin da subito, secondo la prassi, la possibilità di individuare la copertura finanziaria per il pagamento del canone di disponibilità a carico dell'ente concedente, che servirà a ripagare il debito contratto nei confronti del privato che cofinanzierà l'investimento.

Rimane inteso che l'intero investimento dovrà essere neutrale per le casse dell'ente concedente; vale a dire che il cofinanziamento del privato, a copertura della parte non finanziata con i fondi PNC dell'Ordinanza n... del..., dovrà essere ripagato solo attraverso le economie, dirette ed indirette, generate dalla gestione degli impianti realizzati, a favore dell'ente concedente, oltre a proventi, incentivi ed eventuali contributi pagati dal GSE.

Sarà facoltà dell'ente concedente valutare e negoziare sin da subito con il privato un modello di partenariato pubblico privato nel quale viene offerta dal soggetto privato

¹ Per ulteriori dettagli, si può fare riferimento al sito web della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) al seguente link: https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/attivit_trasversali/ppp/

² Si parla di contributo “medio” in quanto molti progetti saranno realizzati in associazione tra comuni, con contributi variabili dal 50% fino al 70%.

Linee Guida per la selezione di proposte private di PPP per la realizzazione e gestione di impianti FER da gestire tramite CER

un'adeguata garanzia sia sulla performance degli impianti e, quindi, indirettamente, sui risparmi "in bolletta" conseguibili a favore dell'ente concedente (in diminuzione delle spese correnti), che sugli incentivi del GSE a favore della CER o dell'ente, con i quali pagare il canone di disponibilità.

Rimarrà inoltre da gestire l'allocatione del rischio di mercato che, per natura stessa della CER, vista la normativa europea (RED II), con particolare riferimento al diritto di ogni partecipante di entrare ed uscire liberamente dalla CER, e così come previsto al punto b) del comma 1, dell'Art. 32, D.lgs. 199/21 – *“possono recedere in ogni momento dalla configurazione di autoconsumo, fermi restando eventuali corrispettivi concordati in caso di recesso anticipato per la compartecipazione agli investimenti sostenuti, che devono comunque risultare equi e proporzionati”*, dovrebbe essere della CER stessa e, quindi, essere riportato in capo all'ente concedente che ne è il principale finanziatore.

Può immaginarsi che nel momento di attribuzione delle risorse la Struttura commissariale imponga ai soggetti coinvolti nella CER di non tirarsi fuori a pena di richiedere l'importo relativo all'intervento realizzato su loro richiesta.

In ogni caso, l'ente concedente potrà negoziare una proposta privata, concordando un modello partenariale, ove detto rischio possa essere comunque mitigato, se non addirittura del tutto assunto dal privato, mediante la garanzia di performance che dovrà assicurare sufficienti introiti (mediante incentivi o vendita dell'energia) per ripagare il finanziamento privato e gli oneri di gestione.

Per gli enti territoriali che non hanno ricevuto finanziamenti dal PNC, e che eventualmente vorranno valutare la possibilità di ottenere fondi con il decreto CER del MASE, in corso di approvazione in sede europea, (che prevede un incentivo in tariffa ed un contributo a fondo perduto fino al 40%), ai fini del calcolo della soglia del 50% del valore complessivo del QTE oltre la quale l'operazione di PPP viene considerata "ON BALANCE", si dovrà tenere in debita considerazione, oltre che tutte le previsioni del citato decreto, anche l'eventuale cumulabilità dell'incentivo del GSE con il contributo del decreto MASE. Pertanto, si raccomanda all'ente concedente di effettuare con il partner privato tutte le valutazioni preliminari, necessarie in questa fattispecie citata e, nel caso in cui dette valutazioni non dessero esito positivo, adottare un modello partenariale mediante il quale i contributi e gli incentivi (eventualmente, al netto della vendita dell'energia) vengono incamerati dall'ente concedente, il quale verserà un contributo pubblico, in conto prezzo, al concessionario fino alla concorrenza massima del 50% del valore complessivo del QTE, e pagherà un canone (come spesa corrente) finanziandolo anche con gli incentivi incamerati dal GSE.

Linee Guida per la selezione di proposte private di PPP per la realizzazione e gestione di impianti FER da gestire tramite CER

In merito all'anticipo del 25% del valore complessivo del contributo assegnato dell'Ordinanza n... del..., come previsto dal bando all'Art. 3, punto 3, lettera a., a seguito della comunicazione dell'assegnazione del contributo, l'Ente pubblico capofila della costituenda CER è tenuto a dotarsi immediatamente del CUP relativo all'intero progetto.

La Struttura commissariale, previa comunicazione del CUP da parte dell'Ente capofila entro il giorno 7 dicembre 2023 e firma della relativa concessione, erogherà un anticipo pari al 25% del valore complessivo del contributo assegnato; l'erogazione dovrà essere garantita mediante fideiussione (bancaria o assicurativa) o specifico vincolo di bilancio.

L'Ente capofila potrà utilizzare ed impegnare l'importo anticipato soltanto in un momento successivo alla comprovata acquisizione delle risorse necessarie al cofinanziamento degli interventi, ovvero alla sottoscrizione del PPP.

Nel caso di CER partecipate da più enti pubblici, gli enti regolamentano i rapporti le modalità di funzionamento della CER anche al fine di garantire la proprietà degli impianti in ragione della competenza territoriale, entro il 31 gennaio 2024.

3. Modalità di individuazione del partner privato

Gli attori principali coinvolti nel processo di affidamento sono rappresentati, da un lato, dall'ente territoriale e, dall'altro, dai soggetti economici di natura privata.

L'individuazione del partner privato potrà avvenire, alternativamente, mediante:

- **Una proposta spontanea avanzata dal Promotore**, come previsto dall'Art. 193, comma 1, del Codice. Questa modalità è suggerita nel caso in cui l'ente concedente non abbia ancora incluso l'intervento nei piani di programmazione del partenariato pubblico-privato e abbia già stabilito rapporti preliminari con interlocutori privati che si siano proposti spontaneamente.
- **Una risposta a un "Avviso di manifestazione di interesse"**, come stabilito dall'Art. 193, comma 11, del Codice. Questa procedura, sicuramente più articolata e lunga, sarà da adottare nel caso in cui l'ente concedente non abbia possibilità di interloquire con soggetti privati, presentatisi spontaneamente. Quindi, sulla base della pubblicazione di un Avviso, e della procedura di seguito descritta, l'ente potrà arrivare a selezionare un partner privato al quale chiedere una proposta ai sensi dell'Art. 193, comma 1, del Codice.

Entrambe le modalità verranno approfondite nei successivi paragrafi 6.1 e 6.2.

La Struttura commissariale, nell'ambito dell'intera operazione, offrirà un supporto alle attività degli enti territoriali che opereranno per l'adozione delle raccomandazioni presenti in queste Linee Guida. Qualora emergessero dubbi o fosse necessaria

Linee Guida per la selezione di proposte private di PPP per la realizzazione e gestione di impianti FER da gestire tramite CER

assistenza ulteriore, le amministrazioni territoriali avranno la facoltà di rivolgersi direttamente alla Struttura commissariale.

4. L'implementazione delle procedure di PPP e il supporto al RUP

È essenziale sottolineare che ogni operazione di PPP ha peculiarità distintive, le quali necessitano di un'analisi e un approccio su misura per assicurare il pieno successo dell'iniziativa. Queste Linee Guida delineano un quadro d'insieme, offrendo orientamenti iniziali riguardo le fasi coinvolte nell'iter di realizzazione del PPP. Pertanto, è vivamente consigliato agli enti territoriali di ricorrere alla Struttura commissariale per l'impostazione delle operazioni di PPP ed a consulenti specializzati per lo svolgimento delle procedure di valutazione, negoziazione e approvazione delle proposte e, successivamente, messa a gara, affidamento e monitoraggio delle concessioni.

Vale la pena di evidenziare qui che il nuovo Codice dei contratti, da un lato ha semplificato l'iter procedurale della finanza di progetto, dall'altro ha introdotto però nuovi adempimenti che, se pur pienamente condivisibili, ne complicano l'attuazione. Tra questi, l'analisi preliminare di convenienza e fattibilità la quale dovrà esaminare: l'idoneità del progetto a essere finanziato con risorse private, l'ottimizzazione del rapporto tra costi e benefici, la corretta allocazione dei rischi, le soluzioni innovative generate e i risvolti economici sul bilancio comunale. Detta analisi si completerà, considerando l'intero periodo concessorio, con il confronto tra costi e benefici (anche sociali) del progetto di partenariato e l'alternativa costituita dal ricorso al contratto di appalto. Inoltre, la commissione di gara dovrà, prima dell'affidamento, verificare che il piano economico finanziario presentato garantisca equilibrio economico e sostenibilità finanziaria; questo significa che la *lex specialis* di gara dovrà chiaramente specificare che il ribasso d'asta concesso in gara generi ricavi compatibili col mantenimento in equilibrio degli idonei indicatori finanziari e tutto ciò attraverso una sezione del PEF dedicata alla *sensitivity* afferente gli effetti della variazione dei costi e dei ricavi.

Come noto, il RUP (ora responsabile unico del progetto) deve essere dotato di competenze professionali adeguate all'incarico da svolgere. Nel caso di specie, sono indispensabili competenze specialistiche multidisciplinari: tecniche, giuridiche, progettuali, economiche ed amministrative. Naturalmente si tratta di competenze necessariamente riferite alla fattispecie del partenariato Pubblico privato.

Il RUP dovrà occuparsi in sintesi delle seguenti principali attività:

Linee Guida per la selezione di proposte private di PPP per la realizzazione e gestione di impianti FER da gestire tramite CER

- In mancanza di specifica proposta di PPP dovrà redigere un bando di manifestazione d'interesse avendo cura di precisare gli esatti criteri di selezione in caso di proposte multiple;
- Esaminare la regolarità formale della proposta in termini di correttezza e completezza degli elaborati;
- Esaminare la regolarità sostanziale della proposta;
 - Schema di convenzione;
 - Matrice dei rischi;
 - Piano economico finanziario;
 - Progetto di fattibilità;
 - Il documento di Specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione;
- Avviare l'interlocuzione con il proponente prescelto per cercare di massimizzare il pubblico interesse senza ledere l'interesse privato, ovvero trovare il punto di equilibrio ottimale tra interessi spesso divergenti;
- Accertare che la matrice dei rischi della proposta allochi correttamente tutti i rischi per l'intera vita del progetto (progettazione, costruzione e gestione);
- Accertare che la proposta sia governabile attraverso il continuo monitoraggio della qualità della prestazione e che quindi siano pattuiti idonei parametri di servizio SLA (*service level agreement*) e previste adeguate penali in caso di scostamento dalle performance concordate KPI (*Key performance indicator*);
- Predisporre idonea relazione da sottoporre alla Giunta Municipale per l'approvazione od il rigetto della proposta. Detta relazione dovrà valutare l'interesse pubblico della soluzione PPP in confronto all'appalto tradizionale. Ovvero esaminare la proposta tramite la tecnica del PSC (*Public sector comparator*) calcolando il *Value for money* ovvero il margine di convenienza di un'operazione di partenariato pubblico-privato (PPP) rispetto ad un appalto tradizionale, permettendo all'amministrazione di orientare la propria spesa verso la soluzione più efficace ed efficiente;
- Predisporre gli atti di gara e ciò tenendo ben presente che il disciplinare dovrà, se pur nel rigoroso rispetto della normativa, essere improntato su criteri di premialità che garantiscano il permanere degli equilibri economici e la sostenibilità finanziaria della proposta;
- Validare previa verifica il progetto posto in gara;
- Sincronizzare lo schema di convenzione con l'esito di gara;

Linee Guida per la selezione di proposte private di PPP per la realizzazione e gestione di impianti FER da gestire tramite CER

- Stipulare il contratto ed avviare la concessione;
- Monitorare costantemente, per tutto il periodo concessorio, il permanere del livello di servizio contrattualizzato, gli equilibri del PEF di progetto;
- Gestire in fase esecutiva le eventuali procedure di riequilibrio delle pattuizioni contrattuali in caso si verificano circostanze che costituiscano motivo di squilibrio non accollabile al concessionario.

Ecco perché, a garanzia del successo dell'iniziativa, si consiglia di avvalersi di consulenze in grado di supportare proficuamente il RUP in ogni fase del procedimento.

In merito alle risorse necessarie al funzionamento della struttura di supporto al RUP, e quindi all'incarico di eventuali consulenti, si fa presente che le relative spese potranno essere poste a carico del concessionario, ovviamente, conditio sine qua non, è che il procedimento vada a buon fine con la stipula del contratto di concessione. Per altro, ove la proposta di PPP non fosse giudicata di Pubblico interesse e fattibile, l'entità del suddetto incarico sarebbe fortemente ridotta considerato che esso potrà essere convenientemente strutturato a fasi successive.

A questo proposito, l'ente concedente ha facoltà di affidare tali incarichi a chi ritiene più idoneo, sempre seguendo la normativa di riferimento.

5. La Finanza di Progetto. Articolo 193 (procedura di affidamento)

Per maggior chiarezza esplicativa delle presenti Linee Guida, si riportano a seguire un estratto di alcuni commi della procedura di affidamento relativi all'Art. 193 del nuovo Codice del Appalti D.lgs. n.36/2023 in vigore da luglio 2023.

Comma 1. Gli operatori economici possono presentare agli enti concedenti proposte relative alla realizzazione in concessione di lavori o servizi. La proposta contiene un progetto di fattibilità, una bozza di convenzione, il piano economico-finanziario asseverato e la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione". (...)

Comma 2. L'ente concedente valuta entro novanta giorni dalla presentazione della proposta, la fattibilità della medesima, invitando se necessario il promotore ad apportare al progetto di fattibilità le modifiche necessarie per la sua approvazione. Se il promotore non apporta le modifiche richieste, come eventualmente rimodulate sulla base di soluzioni alternative suggerite dallo stesso promotore per recepire le indicazioni dell'ente concedente, la proposta è respinta. L'ente concedente conclude la procedura di valutazione con provvedimento espresso, pubblicato sul proprio sito istituzionale e oggetto di comunicazione ai soggetti interessati. Il progetto di fattibilità,

Linee Guida per la selezione di proposte private di PPP per la realizzazione e gestione di impianti FER da gestire tramite CER

una volta approvato, è inserito tra gli strumenti di programmazione dell'ente concedente.

Comma 3. Il progetto di fattibilità approvato è posto a base di gara nei tempi previsti dalla programmazione. Il criterio di aggiudicazione è l'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto tra qualità e prezzo.

Comma 5. I concorrenti, compreso il promotore, in possesso dei requisiti previsti dal bando, presentano un'offerta contenente il piano economico-finanziario asseverato, la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione, e le varianti migliorative al progetto di fattibilità posto a base di gara, secondo gli indicatori previsti nel bando.

Comma 7. L'ente concedente:

a) prende in esame le offerte che sono pervenute nei termini indicati nel bando;

b) redige una graduatoria e nomina aggiudicatario il soggetto che ha presentato la migliore offerta;

c) pone in approvazione i successivi livelli progettuali elaborati dall'aggiudicatario.

Comma 8. Se il promotore 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. Se il promotore non risulta aggiudicatario e non esercita la prelazione ha diritto al pagamento, a carico dell'aggiudicatario, dell'importo delle spese per la predisposizione della proposta, comprensive anche dei diritti sulle opere dell'ingegno. L'importo complessivo delle spese rimborsabili non può superare il 2,5 per cento del valore dell'investimento, come desumibile dal progetto di fattibilità posto a base di gara. Se il promotore esercita la prelazione, l'originario aggiudicatario ha diritto al pagamento, a carico del promotore, dell'importo delle spese documentate ed effettivamente sostenute per la predisposizione dell'offerta nei limiti di cui al terzo periodo.

All'esito dell'aggiudicazione, l'ente concedente inviterà l'aggiudicatario a sottoscrivere la concessione, assumendo così il ruolo di concessionario responsabile della progettazione, del finanziamento, della realizzazione e della gestione degli impianti che saranno consegnati alla Comunità Energetica Rinnovabile (CER). In cambio di tale responsabilità, il concessionario riceverà un canone per la gestione e la manutenzione ottimale degli impianti durante l'intero periodo di concessione (vita utile degli impianti). Il canone potrà essere pagato utilizzando gli incentivi erogati dal Gestore dei Servizi Energetici (GSE) per la produzione e il consumo di energia da fonti

Linee Guida per la selezione di proposte private di PPP per la realizzazione e gestione di impianti FER da gestire tramite CER

rinnovabili e/o dalla vendita di energia non auto consumata. Dopo aver remunerato il concessionario tramite il canone, la CER potrà generare ulteriori benefici economici che potranno eventualmente e residualmente essere trasferiti alla collettività e ai suoi componenti.

6. Il Partenariato Pubblico Privato per la copertura completa degli investimenti e per la realizzazione anche dei progetti non finanziati dal PNC

Il Partenariato Pubblico-Privato (PPP) può rappresentare uno strumento strategico sia per il know-how e le competenze che il privato può apportare, vista anche l'innovatività e la complessità dello sviluppo e del dimensionamento delle CER, che per completare il finanziamento dei progetti in ambito di sviluppo sostenibile e infrastrutturale.

Per il Piano Nazionale Complementare (PNC), che punta a favorire l'omogeneizzazione delle risorse e delle opportunità sul territorio, il PPP può rappresentare una soluzione per coprire interamente il finanziamento pubblico e per realizzare progetti che, altrimenti, potrebbero rivelarsi opportunità mancate, in particolare con riferimento ai progetti non finanziati.

La dinamica dei PPP, tuttavia, non è statica. La sua effettiva applicazione, nonché la sua efficienza, dipendono fortemente dalle valutazioni fatte dai soggetti economici privati su ogni singolo progetto presentato dagli enti territoriali. Questo potrebbe comportare una revisione e una modifica reiterata delle proposte iniziali per garantire la fattibilità e la sostenibilità economica del progetto, in linea con i requisiti del PPP.

L'analisi che segue distingue i progetti in base al grado di finanziamento da parte del PNC ed alla copertura della parte residua:

- A) **Progetti finanziati dal PNC** con contributo pubblico medio maggiore del 50%, fino al 70%, del valore complessivo del QTE, e **cofinanziamento della parte residua con mutuo acceso dall'ente territoriale** che potranno essere realizzati tramite appalto (e non saranno trattati in queste Linee Guida);
- B) **Progetti finanziati dal PNC** con contributo pubblico medio maggiore del 50%, fino al 70%, del valore complessivo del QTE, che **non hanno possibilità di cofinanziamento della parte residua attraverso un mutuo dell'ente territoriale**, per i quali si può ricorrere al PPP. In tale situazione possono verificarsi due casi:

- I. l'ente concedete **può sostenere l'aumento del debito**, relativo alla quota finanziata dal privato, nel proprio bilancio; quindi, si può ricorrere al PPP (**on balance**).
- II. l'ente concedete **non può sostenere l'aumento del debito**, relativo alla quota finanziata dal privato, nel proprio bilancio; quindi, si può comunque ricorrere al PPP (**off balance**³), riducendo il contributo pubblico medio previsto fino ad un massimo del 50% del valore complessivo del QTE. La riduzione del finanziamento PNC fino al 50% non avrà comunque un impatto negativo sul bilancio dell'ente territoriale, poiché il finanziamento privato del 50% del valore complessivo del QTE sarà comunque ripagato con i ricavi generati dalla gestione degli impianti. A tal proposito, si invitano gli Enti a prendere visione del Decreto CER del MASE, che costituirà il riferimento fondamentale per l'implementazione delle CER. Tale Decreto, che al momento della redazione delle presenti Linee Guida è in attesa di approvazione, sarà determinante una volta definito. Nel merito, è importante sottolineare che i criteri di cumulabilità del contributo pubblico assegnato dall'Ordinanza n... del... con l'incentivo previsto dal Decreto CER del MASE, soprattutto nel caso di contributi superiori al 40%, non sono ancora stati chiariti. Pertanto, è plausibile attendersi che il principio di decurtazione previsto dal Decreto CER verrà applicato in modo proporzionale anche alle CER realizzate con i contributi dell'Ordinanza n... del... In conseguenza di ciò, fruire di un contributo pubblico superiore al 50% del valore complessivo del QTE potrebbe generare solo un incremento del debito per l'ente concedente, senza offrire benefici economici garantiti. Con specifico riferimento ai casi in cui dette decurtazioni non dovessero trovare applicazione, si segnala che eventuali valutazioni di opportunità o convenienza, al momento, potrebbero comunque risultare aleatorie e incerte.

C) Progetti che non hanno ricevuto alcun contributo dal PNC e possono quindi ricorrere al PPP con finanziamento interamente a carico del privato (100%), sussistendone le condizioni di sostenibilità dal punto di vista economico – finanziario, prevedendo anche eventualmente un ricorso, laddove possibile, ad ulteriori fondi pubblici che dovessero nel tempo rendersi disponibili. In questo caso, sarà importante prevedere la facoltà dell'ente concedente di poter contribuire all'investimento, anche dopo l'avvio delle procedure di gara ed

³ NB: il finanziamento pubblico, con fondi dello Stato, non superiore al 50% è condizione necessaria ma non sufficiente per un trattamento contabile off balance degli investimenti; per eventuali approfondimenti si rimanda specificamente a: https://www.eib.org/attachments/thematic/epec_eurostat_statistical_guide_en.pdf

Linee Guida per la selezione di proposte private di PPP per la realizzazione e gestione di impianti FER da gestire tramite CER

aggiudicazione, rinegoziando le condizioni oggetto di proposta e di successiva, eventuale, concessione.

La sfida del PPP, non solo finanziaria ma, nel caso delle CER, soprattutto tecnico progettuale, sta anche nell'assicurare alle parti coinvolte una fattibilità concreta ed una sostenibilità nel tempo, che viene valutata nel documento di analisi economico finanziaria che, tra le altre cose, deve garantire che esista un'equa remunerazione dell'investimento per il partner privato. I ricavi generati dalla gestione degli impianti e della CER, comprensivi di eventuali incentivi pubblici e altri contributi, devono essere sufficienti a coprire i costi dell'investimento iniziale e gestione pluriennale.

Nel caso in cui l'equilibrio economico finanziario dell'operazione non dovesse essere garantito, per tutti gli impianti proposti nel progetto presentato e valutato dalla Commissione di gara, sarà necessario effettuare una revisione al fine di assicurare la fattibilità economica del progetto.

Tuttavia, in base a quanto previsto dal bando, non sarà possibile apportare modifiche sostanziali agli elementi della proposta progettuale che hanno contribuito a generare il punteggio in base al quale l'ente è risultato aggiudicatario dei fondi pubblici in base ad una graduatoria.

Il Gruppo di supporto, di cui si dirà al successivo paragrafo 8, sarà a disposizione per valutare la fattibilità di ogni eventuale proposta di modifica, ai fini della valutazione ed approvazione della stessa da parte dei soggetti attuatori.

In conclusione, il PPP rappresenta una potente leva per una adeguata progettazione e dimensionamento delle CER, oltre che un supporto finanziario per gli enti territoriali.

A titolo esemplificativo, per una completa e generica rappresentazione delle attività che richiede un PPP, è importante considerare le seguenti fasi che dovranno essere svolte dagli enti territoriali, eventualmente anche con il supporto della Struttura commissariale e degli esperti incaricati dagli stessi enti:

1. Fase preliminare:

- Valutazione dell'opportunità di utilizzare il PPP;
- Valutazione di eventuale interesse, già manifestato da parte di soggetti privati, alla presentazione di proposte ai sensi dell'Art. 193, comma 1, del Codice. Questa soluzione consente una importante riduzione dei tempi. In questo caso l'ente territoriale può decidere di evitare la procedura di pubblicazione di un "Avviso di manifestazione di interesse", descritta al punto successivo;

Linee Guida per la selezione di proposte private di PPP per la realizzazione e gestione di impianti FER da gestire tramite CER

- Valutazione della pubblicazione di un Avviso alla manifestazione di interesse, ai sensi dell'Art. 193, comma 11, del Codice;
- Individuazione del Partner privato, a seguito dell'avviso pubblicato, al quale chiedere la proposta ai sensi dell'Art. 193, comma 1, del Codice, ovvero a seguito di proposta spontanea;
- Ricezione, valutazione e negoziazione ed approvazione della proposta privata, con provvedimento espresso;

2. Preparazione e gara:

- Definizione delle specifiche del progetto e dei requisiti contrattuali;
- Valutazione e mitigazione dei rischi associati al progetto;
- Predisposizione dei documenti di gara;
- Esperimento della gara;
- Valutazione delle offerte e selezione del partner privato.

3. Negoziazione e stipula del contratto:

- Avvio delle negoziazioni con il partner privato aggiudicatario;
- Definizione delle clausole contrattuali e delle condizioni economiche;
- Revisione e finalizzazione del contratto;
- Stipula del contratto tra l'ente pubblico e il partner privato.

4. Implementazione:

- Avvio ed approvazione della progettazione;
- Avvio dei lavori e realizzazione delle infrastrutture o dei servizi previsti dal progetto;
- Monitoraggio dell'andamento del progetto e gestione dei rischi;
- Verifica del rispetto dei termini contrattuali e dei livelli di servizio.

5. Gestione e monitoraggio:

- Monitoraggio continuo dell'operazione di PPP;
- Gestione delle eventuali controversie e risoluzione dei problemi;
- Valutazione delle performance del partner privato e dell'ente pubblico;
- Eventuali azioni correttive o miglioramenti della gestione;

Si procederà ora a delineare le modalità di implementazione delle procedure per il ricorso al PPP da parte degli enti territoriali, nei due casi che seguono:

- Pubblicazione di un **Avviso di manifestazione di interesse**, ai sensi dell'Art. 193, comma 11, del Codice, previo inserimento dell'opera negli strumenti di

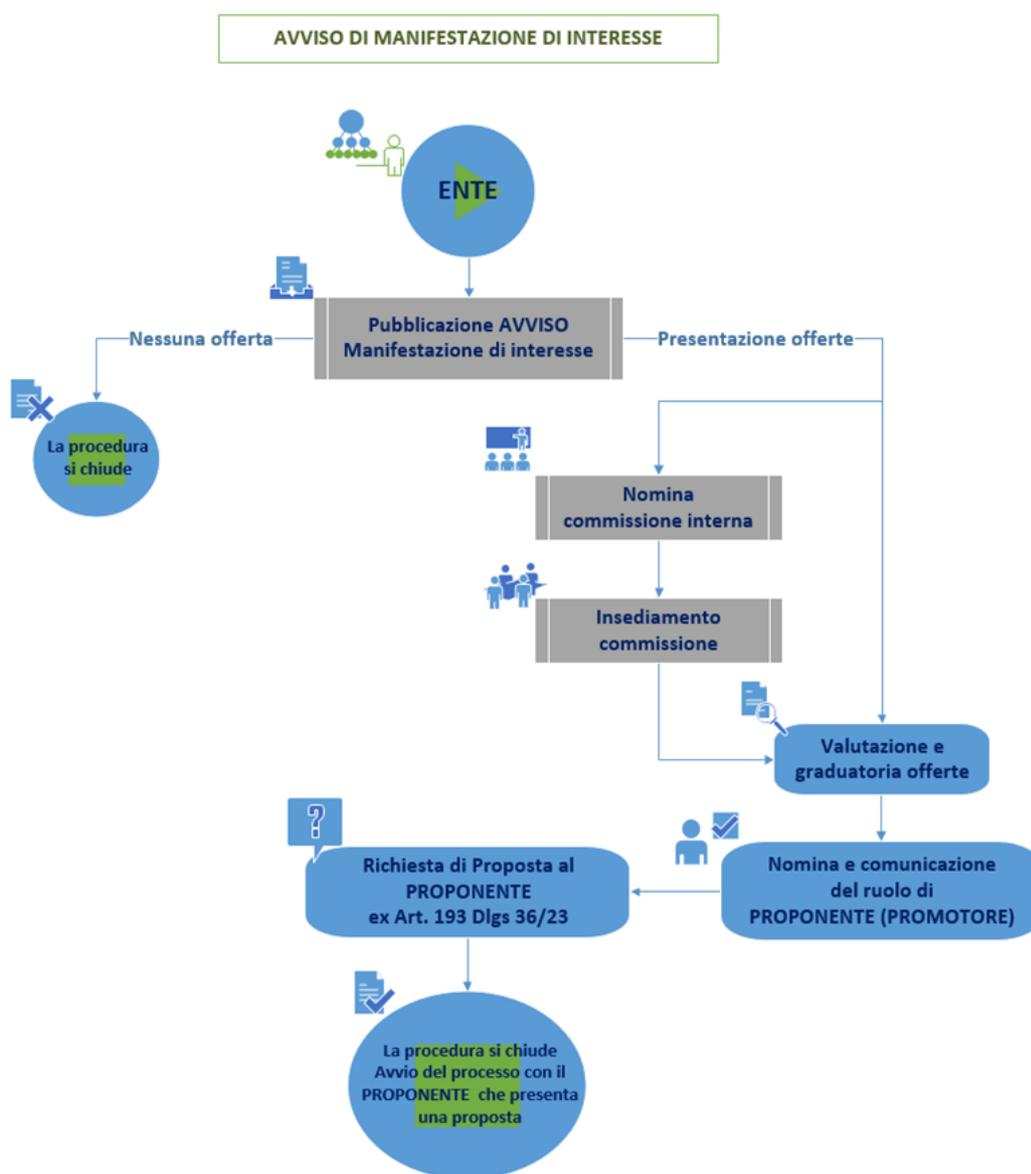
Linee Guida per la selezione di proposte private di PPP per la realizzazione e gestione di impianti FER da gestire tramite CER

programmazione del partenariato pubblico-privato, seguendo il flusso procedurale successivo;

- Ricezione di una **Proposta spontanea del Promotore**, ai sensi dell'Art. 193, comma 1, del Codice. Ipotesi consigliata nel caso in cui l'ente concedente non abbia ancora inserito l'opera negli strumenti di programmazione del partenariato pubblico-privato ed abbia già validi interlocutori privati.

6.1. La pubblicazione di un "Avviso di manifestazione di interesse"

L'Avviso di manifestazione di interesse è uno strumento che gli enti pubblici possono utilizzare per sondare il mercato e raccogliere manifestazioni di interesse da potenziali partner privati riguardo specifici progetti o servizi. Questo passaggio può essere particolarmente utile per capire se esiste un interesse da parte del mercato privato a investire o partecipare al progetto proposto dall'ente pubblico.



Processo di Pubblicazione di un “Avviso di manifestazione di interesse”

1. Preparazione dell'Avviso:

- Definizione chiara dell'oggetto dell'interesse;
- Indicazione delle specifiche tecniche, se disponibili, o di una descrizione generale del progetto;
- Determinazione dei criteri di valutazione delle manifestazioni di interesse;
- Stesura delle modalità e dei termini per la presentazione delle manifestazioni.

2. Pubblicazione dell'Avviso:

- Pubblicare l'avviso sui canali ufficiali dell'ente, sul sito istituzionale, e/o su piattaforme dedicate alla pubblicazione di gare e bandi pubblici;
- Assicurarsi che l'avviso raggiunga un ampio pubblico, incluse le aziende o consorzi potenzialmente interessati.

3. Raccolta delle Manifestazioni di Interesse:

- Ricevere le manifestazioni di interesse entro il termine stabilito;
- Conservare e catalogare tutte le manifestazioni ricevute in modo ordinato e sistematico.

4. Valutazione delle Manifestazioni di Interesse:

- Valutare ogni manifestazione secondo i criteri prestabiliti;
- Identificare i soggetti che hanno mostrato un interesse concreto e che hanno le competenze e le capacità necessarie.

5. Comunicazione ai Partecipanti:

- Informare tutti i partecipanti dell'esito della valutazione;
- Fornire riscontri, se necessario, su come procederà l'ente dopo aver raccolto e valutato le manifestazioni di interesse.

6. Proseguimento del Processo:

Linee Guida per la selezione di proposte private di PPP per la realizzazione e gestione di impianti FER da gestire tramite CER

- Se l'ente decide di procedere con una gara o una procedura di selezione formale, le manifestazioni di interesse possono costituire una base da cui partire per richiedere la proposta privata ai sensi del comma 1 dell'Art. 193 del Codice.

La pubblicazione di un "Avviso di manifestazione di interesse" può offrire diversi vantaggi, tra cui:

- Anticipazione dell'Interesse di mercato: consente all'ente pubblico di capire in anticipo se c'è un interesse da parte del settore privato a collaborare o investire nel progetto;

- Preparazione alla gara: fornisce una base di partenza per la preparazione di una gara, dando già una panoramica dei potenziali candidati;

- Risparmio di tempo e risorse: se non ci fosse un interesse significativo, l'ente potrebbe decidere di rivedere il progetto o le sue condizioni prima di procedere con fasi più costose e impegnative.

In conclusione, la pubblicazione di un avviso rappresenta un mezzo efficiente per sondare il mercato e ottenere un feedback sul potenziale interesse del settore privato nei confronti dei progetti proposti dall'ente pubblico.

6.1.1. Contenuti suggeriti per l'Avviso di manifestazione di interesse

L'adozione di un approccio di preselezione, come la richiesta di una relazione di candidatura semplificata, anziché dell'intera documentazione prevista dal comma 1 dell'Art. 193 del Codice, è fondamentale per equilibrare la necessità di acquisire informazioni dettagliate sui proponenti e l'obiettivo di incoraggiare una partecipazione più ampia e diversificata delle imprese.

Infatti, con la compressione dei livelli di progettazione operata nel nuovo Codice, di fatto il primo livello di progettazione (PFTE) ha accorpato anche i contenuti del vecchio progetto definitivo, facendo così lievitare in maniera importante i costi e quindi i rischi di proposta privata che, appunto, potrebbero scoraggiare le imprese a fare proposte.

Optare per una relazione di candidatura semplificata offre diversi vantaggi. Innanzitutto, minimizza gli oneri preliminari: la richiesta di documentazione semplificata alleggerisce il peso amministrativo e finanziario per le imprese. Ciò rende la fase iniziale del processo molto più accessibile, soprattutto per le piccole e medie imprese. Inoltre, permette all'ente concedente di avere rapidamente una panoramica iniziale delle capacità e dell'interesse dei proponenti, senza l'onere di un'analisi dettagliata. Questa flessibilità facilita l'ente pubblico nell'effettuare una valutazione preliminare, stabilendo se i candidati possiedono le qualifiche e l'interesse necessari per avanzare alla fase successiva.

Linee Guida per la selezione di proposte private di PPP per la realizzazione e gestione di impianti FER da gestire tramite CER

Il coinvolgimento di un'ampia varietà di attori economici è anch'esso molto vantaggioso. Una partecipazione più ampia può stimolare una concorrenza maggiore, che potrebbe tradursi in offerte più favorevoli per l'ente pubblico. La diversità di imprese, specialmente quelle locali, può risultare in soluzioni maggiormente calibrate sul contesto territoriale, promuovendo una maggiore collaborazione con la comunità. Infine, le imprese locali sono spesso inclini a reinvestire nella comunità, portando benefici economici e sociali duraturi.

Dopo la selezione preliminare, è fondamentale che l'ente pubblico stabilisca linee guida chiare per la presentazione della proposta completa di Partenariato Pubblico-Privato (PPP) da parte del "Proponente - Candidato Promotore". Questa proposta dovrà dettagliare il modello finanziario, le specifiche tecniche, il piano di gestione, la strategia di mitigazione dei rischi, ecc.

Inoltre, l'ente pubblico dovrà garantire un processo di valutazione e negoziazione trasparente e imparziale. Dopo la conclusione di questo processo, la fase finale consiste nell'indizione della gara, dove tutte le parti interessate, incluse quelle che non hanno partecipato alla fase iniziale, possono competere per ottenere la concessione.

6.2. La procedura tramite proposta privata

Nel caso in cui l'ente concedente dovesse ricevere una richiesta per la presentazione di una proposta privata spontanea, ai sensi dell'Art. 193, comma 1, del Codice, questa circostanza può rappresentare un'opportunità per l'ente stesso. La presenza di una proposta indica un forte interesse da parte di un soggetto privato che intende investire risorse nel comprendere le esigenze dell'amministrazione ed elaborare una soluzione potenzialmente adatta.

In tale circostanza, sarà opportuno che qualsiasi soggetto privato voglia valutare l'eventualità di fare una proposta privata ai sensi del citato articolo, presenti una chiara manifestazione di interesse all'ente concedente.

E' auspicabile, anche se non richiesto dalla normativa, che il soggetto privato descriva la compagine societaria se già coinvolta, le specifiche competenze ed esperienze maturate nella realizzazione e gestione degli impianti da realizzare, i requisiti che intende offrire sia in fase di proposta che in fase di gara, ma soprattutto una sommaria descrizione del modello partenariale che intende proporre, al fine di soddisfare tutte le esigenze e le complessità insite nell'operazione, con particolare riferimento alla gestione e allocazione dei rischi, sia nel caso in cui l'investimento venga trattato "ON BALANCE" che "OFF BALANCE". Lo spessore ed i contenuti di una manifestazione di interesse così articolata sarà utile a comprendere la solidità ed affidabilità del candidato proponente, al quale sottoporre un articolato quadro esigenziale dell'ente

Linee Guida per la selezione di proposte private di PPP per la realizzazione e gestione di impianti FER da gestire tramite CER

concedente, già delineato nel progetto oggetto di finanziamento, sul quale il privato potrà sicuramente apportare migliorie al fine di renderlo aderente al bando in base al quale l'ente si è aggiudicato le risorse del PNC, di interesse pubblico, sostenibile ma soprattutto realizzabile e gestibile.

A seguito della manifestazione di interesse del soggetto privato, sarà necessaria anche una richiesta di accesso agli atti, in base alla quale il soggetto privato potrà ottenere dall'ente concedente i documenti necessari a valutare e, eventualmente, predisporre una proposta privata, ai sensi dell'Art. 193, comma 1, del D.lgs. 36/23.

Valutare direttamente una proposta privata può portare ad una serie di vantaggi. In primo luogo, potrebbe rappresentare un risparmio significativo in termini di tempo, evitando le fasi successive del processo di selezione, che sono spesso lunghe e complesse. Questo permetterebbe all'ente di accelerare la realizzazione del progetto e rispondere più rapidamente alle esigenze della collettività.

Inoltre, dare priorità alla proposta presentata potrebbe tradursi in un risparmio economico, dato che la valutazione diretta potrebbe ridurre i costi amministrativi e burocratici associati alla gestione della procedura di selezione di cui all' Avviso, più articolata e complessa.

Tuttavia, è fondamentale assicurarsi che la proposta privata risponda effettivamente alle esigenze dell'ente. Una corretta valutazione della proposta richiede un'attenta analisi della sua qualità e della sua congruenza rispetto agli obiettivi dell'ente.

Laddove la proposta privata dovesse essere presentata nel corso della procedura di "Avviso di manifestazione d'interesse" (di cui al par. 6.1.) la proposta andrà comunque valutata. Se la proposta non dovesse essere adeguata, l'ente potrà comunque tornare (ove l'avesse già avviata) o avviare ex novo la procedura di Avviso di manifestazione di interesse.

In conclusione, privilegiare la valutazione di una proposta privata può offrire un percorso efficiente e rapido per l'ente, purché si ponga una particolare attenzione nella sua valutazione e rispondenza agli obiettivi dell'ente stesso.

7. Documentazione standard a supporto degli enti concedenti

Per agevolare le procedure di evidenza pubblica e l'individuazione del Promotore e successivamente del Concessionario, come descritto precedentemente, l'ente territoriale può avvalersi dei seguenti documenti standardizzati;

a) Avviso di manifestazione di interesse:

Linee Guida per la selezione di proposte private di PPP per la realizzazione e gestione di impianti FER da gestire tramite CER

L'avviso è un documento generico che deve essere adattato alle specifiche esigenze dell'amministrazione concedente e del progetto. Il suo scopo è individuare un candidato promotore al quale richiedere una proposta privata di PPP, in linea con le esigenze del progetto da realizzare.

b) Indicazioni ai privati per la presentazione della proposta di PPP:

Al fine di valutare oggettivamente le proposte e le offerte durante la gara, la Struttura commissariale fornirà indicazioni che le stazioni appaltanti potranno fornire ai concorrenti. Ciò permetterà di valutare le offerte in modo obiettivo e comparabile, utilizzando gli stessi parametri di gara che dovranno essere forniti secondo la metodologia indicata. Questo semplificherà il processo di valutazione da parte delle commissioni aggiudicatrici e sarà utile anche nel caso di eventuali ricorsi.

8. Obiettivi del Gruppo di supporto alla realizzazione degli investimenti per le CER in PPP

Vista l'importanza del bando e delle risorse destinate dal PNC a un tema così rilevante ed attuale, sia per il territorio di riferimento che per il Paese nel suo complesso, la Struttura commissariale ha creato un apposito gruppo di lavoro per sostenere gli sforzi degli enti territoriali nella presentazione dei progetti e consentire, attraverso lo strumento amministrativo del PPP, il finanziamento e la realizzazione del maggior numero possibile di progetti sia finanziati che non finanziati.

Gli obiettivi prioritari del gruppo di lavoro sono i seguenti:

- I. Coadiuvare e sostenere gli enti beneficiari dei contributi PNC nella loro attuazione.
- II. Favorire l'attivazione del cofinanziamento da parte degli enti coinvolti nel bando per coprire il 100% del valore complessivo del QTE degli investimenti necessari, anche attraverso il PPP.
- III. Supportare gli enti nella rideterminazione del costo previsto degli impianti fotovoltaici in ragione dei valori limite di cui all'Allegato 2 del decreto MASE ex articolo 8 del d.lgs. 199/2021;
- IV. Supportare gli enti nella formulazione di eventuali modifiche degli interventi inizialmente previsti;
- V. Garantire assistenza e consulenza a tutti gli enti coinvolti che non sono beneficiari dei contributi PNC, utilizzando altre risorse pubbliche o il PPP.

Linee Guida per la selezione di proposte private di PPP per la realizzazione e gestione di impianti FER da gestire tramite CER

Il Gruppo di supporto è composto da professionisti con competenze eterogenee, in modo da garantire un approccio multidisciplinare che favorisca il successo delle operazioni di PPP.

Il Gruppo può essere contattato attraverso la mail energia.sismapnrr@governo.it, ovvero anche d.vicario@governo.it.

9. Incontri in-formativi

Gli enti territoriali saranno supportati attraverso l'organizzazione di incontri specifici (webinar ovvero incontri sul territorio), che consentiranno loro di comprendere le Linee Guida ed approfondire eventuali aspetti non chiari. Nel caso in cui si verificano problemi che richiedono soluzioni non disponibili nella documentazione fornita, gli enti concedenti potranno fare affidamento sugli esperti della Struttura commissariale, i quali saranno in grado di esaminare le questioni specifiche presentate loro e fornire assistenza.