



GARANTIRE L'EFFICIENZA

di Sergio Zobot

I Contratti di Prestazione Energetica possono essere una valida soluzione per gli enti locali

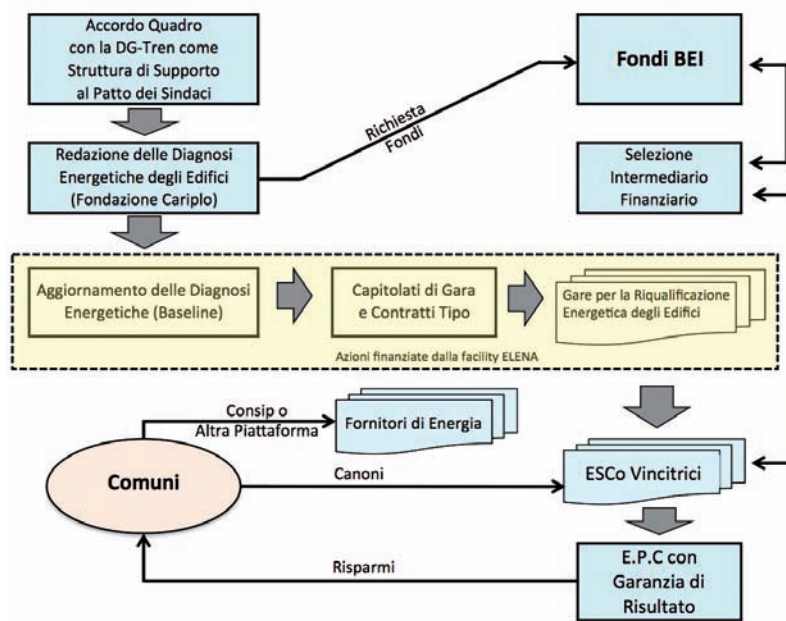


A partire dalla fine degli anni Novanta si è diffuso sempre più uno slogan strettamente legato ai contratti per il risparmio energetico: «Proteggere il clima e riqualificare i sistemi energetici anche in mancanza di fondi». In molte scuole, residenze, ospedali e piscine pubbliche queste parole d'ordine hanno provato di non essere parole al vento, ma una modalità di fornitura di servizi innovativi basati su reali esperienze tecniche, legali e commerciali. Molto è stato scritto sulle procedure e sulle tecniche contrattuali da seguire per realizzare Contratti di Prestazione per il Risparmio Energetico. Una prima "Guida per le Amministrazioni ai metodi pratici per il risparmio energetico negli edifici pubblici" - reperibile, in tedesco, all'indirizzo Internet www.delta-q.de, commissionata dal Land dell'Assia e redatta dall'Agenzia per l'Energia di Berlino e da uno studio legale di Francoforte - è stata pubblicata nel 1998, dando un contributo considerevole a nuovi modelli contrattuali, fornendo norme e principi molto dettagliati, che possono essere utilizzati per sviluppare tali concetti e applicarli nel nostro Paese. L'Agenzia Europea per la Competitività e l'Innovazione (EACI) inoltre, pubblica e aggiorna regolarmente una biblioteca virtuale di tutti i progetti finanziati dalla Commissione ritenuti più interessanti dove, all'indirizzo iee-library.eu, si possono scaricare i rapporti

finali e altri documenti, per lo più in lingua inglese, inerenti a linee-guida, manuali, schemi contrattuali sulla gestione dell'energia a livello regionale e locale. Sicuramente imponente e approfondita è poi la documentazione prodotta, nell'ambito del progetto Eurocontract, dall'Agenzia per l'Energia di Graz (Austria) e dall'Agenzia per l'Energia di Berlino, con cui tra l'altro ha collaborato anche la Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia (FIRE) e i cui vari documenti sono liberamente disponibili sul sito sopra citato. Da allora molta acqua è passata sotto i ponti dell'efficienza energetica. La Commissione europea, in particolare, ha sostenuto finanziariamente molti studi e progetti per lo sviluppo di programmi di intervento basati sulla contrattualistica prestazionale, prima tramite il programma SAVE, poi con il programma Intelligent Energy Europe (IEE) e infine con il programma ELENA, acronimo di European Local Energy Assistance.

FIGURA 1

Schema di flusso delle attività adottato dalla Provincia di Milano



Il patto in Provincia

Nel 2008 la Commissione europea ha lanciato un'iniziativa denominata Patto dei Sindaci per coinvolgere le città e i cittadini rispetto gli obiettivi di politica energetica sostenibile in attuazione del cosiddetto Pacchetto 20-20-20 al 2020 (20% di riduzione di combustibili fossili, 20% di energia da fonti rinnovabili e 20% di riduzione delle emissioni di CO₂). La Provincia di Milano ha siglato nel febbraio 2009 un protocollo con la Commissione europea, in qualità di Struttura di Supporto, con l'impegno di aiutare i Comuni a predisporre i Piani d'Azione per l'Energia Sostenibile (PAES), necessari a raggiungere gli obiettivi comunitari. Nel frattempo, anche la Banca Europea per gli Investimenti (BEI) aveva aderito al Patto dei Sindaci e aveva attivato una linea di credito a livello europeo, destinata allo sviluppo di partnership pubblico-private per investimenti in efficienza energetica e fonti rinnovabili negli edifici pubblici comunali e altre infrastrutture comunali. Nell'attivare questa linea di credito la BEI decise di avviare alcune esperienze pilota e nel luglio del 2009 ha approvato un programma di investimento

presentato dalla Provincia di Milano di € 90 milioni, autorizzando l'erogazione di un prestito a tasso agevolato per un importo fino a € 65 milioni da concedere a Società di Servizi Energetici (Esco), a seguito di gare a evidenza pubblica da effettuare per conto di Comuni già in possesso delle diagnosi energetiche dei loro edifici e sotto il controllo di BEI e Provincia. Il rimanente deve essere allocato delle Esco in equity. Il punto di forza della candidatura della Provincia di Milano stava nel fatto che la Fondazione Cariplo tra il 2006 e il 2008 aveva co-finanziato circa 700 diagnosi energetiche nei Comuni dell'hinterland milanese, mettendole a disposizione della Provincia stessa.

La finalità più generale dell'iniziativa era quella di attivare un programma tecnico/finanziario a "Dividendo Multiplo" con benefici:

- per le Piccole e Medie Imprese, per realizzare lavori di riqualificazione energetica sugli

edifici dei singoli Comuni;

- per i Comuni, per ridurre fino al 20-30% i consumi di combustibile ed energia elettrica destinando i risparmi al supporto del reddito delle famiglie tramite il rafforzamento dei servizi erogati;
- per il Paese, per ridurre le emissioni di CO₂.

Il Programma di Investimento approvato dalla BEI richiede, per la riqualificazione dei loro edifici, che i Comuni adottino Contratti di Prestazione per il Risparmio Energetico con Garanzia di Risultato, con opere da appaltare sulla base di capitolati d'oneri concordati con la BEI stessa, che si riserva l'azione di verifica e controllo, nel rispetto delle Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE. Il meccanismo contrattuale consente di ripagare il prestito BEI con una quota prevalente dei risparmi che si ottengono con gli interventi di riqualificazione energetica, il rimanente rimarrà fin dal primo anno nella disponibilità dei Comuni. Per realizzare gli investimenti, la Provincia ha usufruito del programma di Assistenza Tecnica ELENA finanziato dalla Commissione europea, gestito dalla BEI e destinato a co-finanziare la predisposizione di tutta la documentazione necessaria all'implementazione del progetto, tra cui: la definizione dei criteri di selezione delle Esco, l'assessment finale delle diagnosi energetiche, la stesura dei Capitolati e dei Bandi di gara, la definizione del sistema di valutazione delle offerte, la partecipazione alle commissioni di selezione, il monitoraggio dei risultati, l'auditing finanziario, la disseminazione dei risultati.

Nell'ottobre 2010 è stato siglato il contratto per l'Assistenza Tecnica del valore di € 2,1 milioni (90% finanziato da BEI, 10% dalla Provincia) e sono iniziate le attività preliminari tese a:

- selezionare, con avviso pubblico, Assistenti di Progetto con compiti di supporto al Project Manager per lo sviluppo e la gestione del programma di investimento;
- selezionare, con gara a evidenza pubblica, un Advisor tecnico/finanziario/legale;
- aggregare i Comuni da coinvolgere nei diversi lotti di gara programmati;
- selezionare studi di ingegneria per l'aggiornamento delle diagnosi energetiche;
- selezionare un Istituto finanziario per l'intermediazione della provvista BEI.

Per strutturare il processo decisionale ed esecutivo è stata predisposta una specifica Convenzione coi Comuni, approvata poi nei singoli Consigli comunali, con delega totale alla Provincia, trasferendo quindi tutte le responsabilità alla Provincia in qualità di stazione appaltante. I documenti di gara di interesse dei Comuni, come i Contratti operativi e i Capitolati gestionali, sono stati discussi e concordati con i Comuni.

L'attività delle Esco è stata inquadrata, in ragione dell'assunzione del rischio imprenditoriale dell'iniziativa, quale Concessione e non come Appalto. In particolare, il Finanziamento Tramite Terzi (FTT) è stato configurato quale concessione mista di beni e servizi, poiché la Esco, assumendo su di sé il rischio imprenditoriale relativo allo svolgimento dell'attività di miglioramento dell'efficienza energetica dei beni dell'Amministrazione, utilizza in via esclusiva tali beni, operando investimenti su di essi a scopo di profitto, fornendo indirettamente un vantaggio all'Amministrazione titolare. In questo modo, il rischio a totale carico della Esco riguarda sia l'aspetto finanziario relativo all'investimento, sia il mancato raggiungimento degli obiettivi di risparmio energetico. Da rilevare che le forniture del combustibile e dell'energia elettrica sono state escluse dalle Concessioni, per le quali i Comuni sono tenuti ad approvvigionarsi attraverso gli strumenti di acquisto e di negoziazione messi a disposizione da Consip S.p.A. o dalle centrali di committenza regionali, come peraltro disposto dal recente Decreto-Legge 6 luglio 2012, n. 95 (art. 1, comma 7) convertito con la legge 135/2012. Il meccanismo contrattuale è relativamente semplice: a fronte della riqualificazione energetica degli edifici e della loro gestione, il Comune da una parte paga direttamente il combustibile e l'energia elettrica e dall'altra parte corrisponde alla Esco un canone che viene stabilito di anno in anno sulla base di un cosiddetto "Saldo di Periodo". Se il Risparmio Energetico Effettivo è minore del Risparmio Energetico Garantito, il Comune

tratterrà la differenza dal canone; nel caso contrario e auspicato in cui il Risparmio Effettivo sia maggiore del Risparmio Garantito, i maggiori benefici conseguiti saranno ripartiti tra il Comune e la Esco. Come procedura di gara è stata scelta la “procedura ristretta” che prevede due fasi: una fase di pre-qualificazione delle Esco sulla base di requisiti generali, tecnici ed economico/finanziari e una fase di presentazione delle offerte sulla base di un “invito a presentare offerte” riservato solamente alle Esco pre-qualificate.

Il sistema di aggiudicazione, basato sul criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, prevede due fattispecie: una parte relativa agli aspetti tecnico-progettuali, con un peso complessivo di 35 punti e una parte relativa agli aspetti economici, con un peso complessivo di 65 punti. Tra i criteri tecnico-progettuali predomina il «design globale degli interventi rispetto alle strutture esistenti con riferimento all’equilibrio tra interventi sugli involucri, sugli impianti e il ricorso a fonti rinnovabili». Gli altri criteri riguardano le «modalità di gestione e di manutenzione impiantistica proposte»; le «procedure di controllo delle prestazioni (misure, monitoraggio e reporting)»; infine le «modalità di attuazione di programmi di modifica comportamentale degli utenti».

Per quanto riguarda la parte economica, i criteri di aggiudicazione delle concessioni ricalcano le linee guida sviluppate dall’Agenzia per l’Energia di Berlino e ampiamente diffuse in Germania e in Austria. Essi sono basati sui seguenti punti:

- il Valore Attuale dello Sgravio di Bilancio per i Comuni durante il Periodo Concessione;
- il Valore Attuale dello Sgravio di Bilancio per i Comuni dopo il Periodo di Concessione;
- la Percentuale di extra risparmio riconosciuta ai Comuni in caso di superamento del Risparmio Garantito annuo;
- il Valore dell’Investimento che il Concessionario si impegna a realizzare.

Il primo bando è stato pubblicato nel dicembre del 2011, riguardava 16 Comuni, con una base d’asta di € 6 milioni di investimento e un risparmio minimo garantito del 20% rispetto alla baseline energetica; la gara è stata aggiudicata per € 13 milioni e un risparmio garantito offerto del 35%; il contratto quadro (tra Esco e Provincia) è stato firmato nel dicembre 2012, e nel 2013 sono cominciate le negoziazioni per la sigla dei Contratti Operativi tra la Esco e i singoli Comuni. Una seconda gara con le stesse caratteristiche è già stata lanciata e riguarda la riqualificazione energetica di ulteriori 197 edifici di 31 Comuni dell’hinterland milanese, suddivisi in due lotti. La base d’asta complessiva è di € 12 milioni e ci si aspetta offerte intorno ai 20 milioni di €. Infine una terza gara è in pieno svolgimento e riguarda 38 scuole del Comune di Milano, per un investimento minimo richiesto di € 3,5 milioni, con cui è stata avviata una collaborazione finalizzata a trasferire il know-how delle procedure di gara e delle tipologie contrattuali.

Altri esempi

Non sono ancora molti, in Italia, i Contratti di Prestazione Energetica realizzati con Garanzia di Risultato; tuttavia il panorama contrattuale sta cominciando a mutare e, oltre all’esperienza della Provincia di Milano, diverse Amministrazioni si stanno muovendo su questa strada. Caratteristica fondamentale di questi contratti innovativi è la separazione, almeno dal punto di vista contabile, della fornitura del combustibile e l’introduzione quindi di un elemento di trasparenza che i classici contratti di “Servizio Energia” non consentono.

LA PROVINCIA DI CHIETI

La Provincia di Chieti, a seguito della predisposizione dei Piani d’Azione per l’Energia Sostenibile (PAES), ha sviluppato un Programma di investimento del valore di € 80 milioni per la riqualificazione degli edifici pubblici dei Comuni del suo territorio. Il Programma prevede il miglioramento degli involucri edilizi, il rifacimento degli impianti termici e il ri-

Un Manuale per le Amministrazioni pubbliche

A seguito delle attività sviluppate dalla Provincia di Milano, è stato predisposto, da parte della Federazione Italiana per l'Uso Razionale dell'Energia (FIRE), un manuale operativo, sotto l'egida del Ministero dello Sviluppo Economico e dell'Enea, nell'ambito delle attività di ricerca del GSE. Con questo lavoro si vuole tracciare un percorso che le Amministrazioni pubbliche, e i Comuni in particolare, possano utilizzare per riqualificare gli edifici di loro proprietà e ridurre i costi di mantenimento. Il Manuale offre una panoramica, anche storica, dello sviluppo contrattuale in Italia, soffermandosi in particolare sulle nuove alternative contrattuali: i Contratti di Prestazione Energetica (EPC) e il Finanziamento Tramite Terzi (FTT). Vengono poi descritti i due schemi più diffusi di Contratti prestazionali:



il Contratto a Cessione Globale Limitata o *First Out* e il Contratto a Risparmio Condiviso o *Shared Saving*. Successivamente sono affrontate le problematiche legate all'esternalizzazione dei servizi (Teoria dell'Agenzia) e le modalità per trasformare in opportunità i rischi per le Amministrazioni pubbliche. Vengono inoltre delineati gli aspetti giuridici e amministrativi legati all'inquadramento contrattuale

con le Esco, le modalità per superare i vincoli dettati dal "patto di stabilità" e gli aspetti correlati al finanziamento degli interventi di riqualificazione energetica. Viene poi illustrata in dettaglio l'esperienza fatta dalla Provincia di Milano nella preparazione e nella realizzazione delle gare fino all'aggiudicazione di un Contratto di Prestazione Energetica, descrivendone puntualmente le fasi, le attività basilari e i tempi necessari. Infine, sono riportate alcune *lessons learnt* ovvero errori da evitare e aspetti da imitare che possono fungere da supporto nelle scelte delle Amministrazioni. Completano il Manuale degli Allegati che riportano alcuni importanti elementi contrattuali: la determinazione dei Risparmi e dell'ammontare del Canone e le procedure di Monitoraggio, Verifica e Reporting delle Prestazioni.

corso a fonti energetiche rinnovabili, tramite il ricorso a Contratti di Prestazione Energetica con Garanzia di Risultato, con l'obiettivo di ridurre del 30% i consumi di energia primaria. La Provincia è assistita dall'Agenzia Locale per l'Energia e lo Sviluppo Ambientale (ALESA) che ha contribuito all'ottenimento di un finanziamento a valere sul programma ELENA per sviluppare e realizzare tutto il Programma di investimento. Mediante il supporto esterno di uno staff specialistico selezionato e di un Advisor legale, vengono predisposti gli strumenti operativi e tutta la documentazione necessaria all'implementazione del programma di investimento. Le Esco individuate realizzeranno i servizi e gli interventi integrati volti alla riqualificazione e al miglioramento dell'efficienza energetica dei sistemi edificio-impianti di proprietà della Provincia e dei Comuni partecipanti al programma di investimento. Anche in questo caso la caratteristica fondamentale del contratto è rappresentata dalla separazione contabile tra la riqualificazione/gestione e la fornitura del combustibile; questo per consentire la verifica puntuale, oltre che dei risparmi monetari, anche della riduzione dei consumi di combustibile e di energia elettrica.

LA PROVINCIA DI MODENA

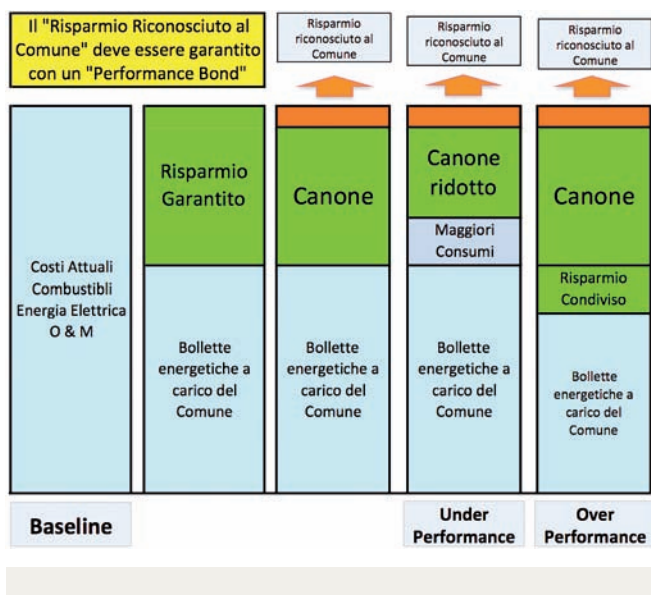
Il progetto "ELENA-Modena" prevede una spesa di € 1,4 milioni per l'assistenza tecnica ai Comuni, con un contributo BEI pari al 90% dei costi, che dovrà portare a un ammontare totale di € 54 milioni da investire in tre anni per interventi energetici sulle proprietà comunali.

È sempre più difficile per i Comuni trovare le risorse per investire nel miglioramento dell'efficienza energetica dei propri edifici e della rete di illuminazione pubblica o installare impianti a fonti rinnovabili, a causa dei vincoli imposti dal "Patto di stabilità", che impedisce di indebitarsi oltre il limite imposto dai bilanci passati, anche a fronte di risparmi futuri sulla spesa corrente. Nel 2010 la Provincia di Modena ha colto queste esigenze, in particolare per quei 18 Comuni del territorio che hanno aderito al «Patto dei Sindaci», e ha proposto alla BEI, in risposta al bando «ELENA», un progetto organico e che guarda al futuro. Il contributo ottenuto sarà erogato direttamente all'Agenzia per l'Energia e lo

Sviluppo Sostenibile di Modena, che da tempo svolge attività di supporto ai Comuni per le gare relative a investimenti per l'efficienza energetica e per l'utilizzo di fonti rinnovabili. L'Agenzia si avvarrà del contributo per acquisire nuove unità di personale, per la gestione delle gare e per acquisire consulenze tecniche e legali da professionisti appositamente selezionati tramite bandi a evidenza pubblica. Le gare saranno predisposte secondo lo schema del "Contratto di Prestazione Energetica Garantita", ove l'investimento è fatto con capitale delle società vincitrici, che si ripagano con i risparmi che riescono a ottenere. La quantità di risparmio è definita nel contratto ed è garantita, nel senso che se il consumo supera la quantità promessa, il Comune non è più tenuto a pagare la quota eccedente, che grava sulla società investitrice. In questo modo i costi relativi a interventi di efficienza energetica non gravano sulle casse comunali.

FIGURA 2

Schema di funzionamento di un EPC con risparmio condiviso e garanzia di risultato



LA PROVINCIA DI TRENTO

La Provincia Autonoma di Trento ha in corso lo sviluppo di un modello applicativo di Energy Performance Contracting. Come riferimento è stato utilizzato il modello "EPC Complete Refurbishment" sviluppato nell'ambito del progetto europeo EuroContract. Secondo le

declaratorie sviluppate da un apposito tavolo di lavoro istituito in collaborazione con *stakeholder* locali e con la consulenza dell'Agenzia per l'Energia e lo Sviluppo Sostenibile di Modena (AEES), ecco i principi basilari della Garanzia di Prestazione Energetica:

- il risparmio energetico annuo derivante dal progetto è stimato sulla base delle reali condizioni d'uso dell'edificio ed è verificato e garantito per tutta la durata contrattuale (pay-back garantito);
- deve essere previsto il controllo della spesa energetica;
- deve essere assicurata la garanzia dei livelli di comfort stabiliti contrattualmente;
- non deve esserci il rischio tecnico sull'intervento, in capo al Fornitore, responsabile di tutte le fasi (progettazione, realizzazione, gestione);
- occorre prevedere la possibilità di beneficiare di risparmi aggiuntivi in caso di superamento del target stabilito contrattualmente.

L'oggetto del Contratto prevede la riqualificazione energetica dell'edificio e la gestione nel periodo contrattuale. Non è compresa la fornitura del combustibile. L'obiettivo è la riduzione dei consumi energetici, in condizioni di riferimento, sufficiente a ripagare l'investimento di riqualificazione energetica nel periodo di validità del contratto. Il rischio tecnico degli interventi è in capo alla Esco con una garanzia contrattuale.