

Il Problema di “agenzia” nell’utilizzo del modello ESCo

di Sergio Zobot

Il documento di consultazione della Strategia Energetica Nazionale (SEN) individua, per quanto riguarda l’efficienza energetica nella **Pubblica Amministrazione**, l’impossibilità di accedere a sistemi di detrazione, le difficoltà di autofinanziamento e il problema di “agenzia” nell’utilizzo del modello ESCo (**E**nergy **S**ervice **C**ompanies), che consistono in una difficile contrattualizzazione dell’allocazione dei costi e del rischio tra le diverse parti, rendendo molto difficile la realizzazione degli interventi in questo settore, che si vorrebbe facesse da esempio e da guida per il resto dell’economia.

La “*relazione di agenzia*” ⁽¹⁾ è stata definita come un contratto in base al quale una o più persone (*principale*) stipula una obbligazione con un’altra persona (*agente*) per ricoprire per suo conto una data mansione, che implica una delega di potere all’agente. Tale definizione è molto generale, e comprende qualsiasi relazione tra due individui o due società, in cui uno dei due delega parte del proprio potere all’altro. Il “*contratto di agenzia*”, però, presenta alcuni rischi, dovuti al comportamento opportunistico delle parti, che tendono ognuna a massimizzare la propria utilità.

Il problema di “agenzia” non riguarda peraltro solo la Pubblica Amministrazione, ma tutte le situazioni in ambito residenziale, terziario e industriale in cui vengono attuati contratti con società esterne per la gestione di tutti quei servizi che vanno sotto la dizione di “*outsourcing*” o esternalizzazione.

Il problema è particolarmente rilevante nella Pubblica Amministrazione per due motivi principali:

1. L’impossibilità di redigere dei contratti perfetti, ovvero degli accordi fra i vari soggetti coinvolti in cui si prevedono tutte le possibili situazioni e scenari futuri e si descrive il comportamento a cui ciascun soggetto è tenuto ad attenersi.
2. L’opportunismo da parte dei soggetti coinvolti, ovvero il perseguimento da parte degli stessi di finalità proprie e egoistiche con astuzia e, se necessario, anche con l’inganno.

Il modello ESCo, adottato nella gestione energetica di immobili e/o impianti altrui, è certamente un esempio calzante influenzato dal problema “agenzia” sia in termini di “*Adverse Selection*”, quando il committente non sceglie correttamente la ESCo in quanto non in grado di valutarne con precisione le capacità, sia in termini di “*Moral Hazard*” quando la ESCo adotta un comportamento scorretto nei confronti del Committente che non è in grado di verificarne l’operato in maniera efficace.

Infatti, nella formazione e nella gestione di un contratto tra Committente ed ESCo, sono presenti delle asimmetrie informative a favore della ESCo, in quanto questa è sicuramente a conoscenza di un maggior numero di informazioni rispetto al Committente sul ruolo da svolgere, e può sfruttare queste asimmetrie informative tenendo comportamenti opportunistici.

Secondo la “*teoria dell’agenzia*” elaborata da Jensen e Meckling, i comportamenti

⁽¹⁾ La “*relazione di agenzia*” è stata formulata da due economisti, Michael Jensen (Harvard Business School) e William Meckling (University of Rochester) nel 1976, ed è conosciuta come “Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure”.

opportunistic dell'agente, in questo caso delle ESCo, non sono eliminabili, ed è praticamente impossibile che esse operino esclusivamente nell'interesse del Committente.

Tuttavia, la condizione per limitare tali comportamenti opportunistici esiste ed è quella di predisporre un solido sistema di "Governance dell'Outsourcing"; questo genera tuttavia dei costi detti "costi di agenzia":

1. costi di assistenza tecnica e legale per redigere capitolati di gara e contratti adeguati (Contrattualizzazione);
2. costi per l'incentivazione necessaria a stimolare e ad orientare il comportamento della Esco;
3. costi di monitoraggio e auditing finanziario per controllare e verificare i risultati della ESCo.

1. La Contrattualizzazione

Il regime di contrattualizzazione rappresenta la fase più importante e anche più delicata per una Amministrazione che intenda ridurre drasticamente i costi di combustibile ed energia elettrica per i propri stabili.

Innanzitutto il ruolo di Governance delle Amministrazioni è di analizzare e individuare, a monte dell'esperimento delle gare, la potenziale presenza di possibili asimmetrie informative che possono essere sfruttate per comportamenti opportunistici. Il punto di partenza per limitare le asimmetrie informative è rappresentato dalla conoscenza:

- delle "Baselines" (consumi e costi di combustibile ed energia elettrica, costi di O&M);
- del potenziale di risparmio, sia energetico sia monetario, a seguito dell'implementazione di differenti misure di intervento e tempi di ritorno degli investimenti;
- l'ammontare approssimativo degli investimenti da porre a base d'asta per selezionare una ESCo con cui sottoscrivere un contratto di prestazione per il risparmio energetico (EPC – Energy Performance Contract) con garanzia di risultato.

Questo rappresenta il primo nodo di asimmetria informativa che generalmente favorisce le ESCo e penalizza le Amministrazioni: queste ultime spesso non conoscono, se non sommariamente, le caratteristiche dimensionali e termofisiche degli stabili di proprietà e la ripartizione dei costi energetici e delle operazioni di conduzione e manutenzione. D'altro lato l'esperienza professionale delle Esco consente loro di individuare i consumi reali e i "margini di manovra" negli stabili che sono chiamati a gestire con basso margine di errore e questo le mette in condizioni di vantaggio nelle negoziazioni con gli uffici pubblici.

Ne deriva che un'Amministrazione che decida di affidarsi a una ESCo per ridurre i propri costi di approvvigionamento energetico debba innanzi tutto avere la consapevolezza del potenziale di risparmio dei propri stabili commissionando ad organismi indipendenti la realizzazione di diagnosi energetiche mirate a individuare sia i potenziali risparmi, sia i costi associati a differenti opportunità tecnologiche di retrofit. Questo rappresenta un primo non indifferente costo che le Amministrazioni devono sostenere: a seconda del livello di conoscenza del proprio parco edilizio e dell'estensione degli edifici stessi, i costi per la definizione delle "Baselines" e del potenziale di risparmio articolato per tecnologie di intervento, sono nell'ordine di qualche migliaio di Euro per edificio.

Il secondo elemento del processo di contrattualizzazione è rappresentato dal tipo di procedura da adottare nella selezione delle ESCo.

Secondo gli orientamenti consolidati della giurisprudenza comunitaria ed amministrativa, l'attività delle ESCo va inquadrata, in ragione dell'assunzione del rischio imprenditoriale dell'iniziativa, quale Concessione, e non come Appalto. In particolare, il Finanziamento Tramite Terzi (F.T.T.) va 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.

Occorre precisare che per ESCo si intendono delle società di scopo che si pongono l'obiettivo specifico di realizzare l'efficienza energetica attraverso la disponibilità di know how, tecnologie e capitale e a tal fine realizzano interventi per ridurre i consumi energetici per conto di aziende, enti pubblici, privati cittadini. In altri termini una ESCo si ripaga direttamente con una percentuale sul risparmio energetico conseguito dal proprio cliente.

Ciò che contraddistingue le ESCo è il rischio che si assume quando si avvia l'intervento: le società guadagnano soltanto se i loro servizi funzionano, ossia se permettono di migliorare l'efficienza energetica. Le Esco anticipano gli investimenti richiesti dall'intervento e traggono profitto dall'effettivo risparmio ottenuto, sia nel caso in cui mantengono la gestione degli impianti, sia nel caso in cui quest'ultima sia curata dai clienti.

La Esco diventa così l'unico soggetto responsabile verso la singola Amministrazione e si occupa di tutte le fasi in cui si compone lo schema FTT:

- Fattibilità economico-finanziaria
- Progettazione degli interventi
- Riqualificazione energetica degli edifici e degli impianti
- Conduzione e manutenzione degli impianti
- Copertura finanziaria

In questo modo, il rischio è a totale carico della ESCo e 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 vanno escluse dalla concessione, per le quali le Amministrazioni Pubbliche sono tenute 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).

Da questo punto di vista i contratti di Servizio Energia, così come codificati dal Dlgs 115/2008 rappresentano, nel campo della fornitura dei servizi energetici "la madre" di tutti i problemi di agenzia.

Infatti, il contratto di "servizio energia" e il contratto di "servizio energia plus", riportati in allegato al D.lgs n° 115/2008, non sono altro che la rivisitazione del vecchio contratto di "servizio calore" che "impacchettano" la gestione degli impianti con la fornitura del combustibile.

In particolare, il contratto di “*servizio energia*” non contiene praticamente nessun impegno vincolante da parte dell'appaltatore a ridurre i consumi. Unico elemento contenuto tra i requisiti è “*l'espressa indicazione degli interventi da effettuare per ridurre i consumi, migliorare la qualità energetica dell'immobile e degli impianti o per introdurre l'uso delle fonti rinnovabili di energia, valutati singolarmente in termini di costi e di benefici connessi, anche con riferimento ai possibili passaggi di classe dell'edificio nel sistema di certificazione energetica vigente*”.

Va da sé che i costi di riqualificazione sono a carico del committente e che il contratto, “impacchettando” insieme gestione, eventuale riqualificazione e fornitura del combustibile, non consentirà mai al committente di conoscere se eventuali riduzioni dei costi siano dovuti alla effettiva riqualificazione e buona gestione degli impianti o ad uno sconto sul combustibile fornito. Inoltre la quantificazione dei corrispettivi avviene sulla base del calore erogato agli edifici, cosa che rende difficile, se non impossibile, la verifica da parte delle Amministrazioni degli effettivi miglioramenti prestazionali degli impianti.

D'altra parte, il contratto di “*servizio energia plus*” prevede come prestazione aggiuntiva, rispetto al contratto di “*servizio energia*”, anche “*la riduzione dell'indice di energia primaria per la climatizzazione invernale di almeno il 10 per cento rispetto al corrispondente indice riportato sull'attestato di certificazione*”.

Ma l'indice di energia primaria riportato sull'attestato di certificazione, non è il “Consumo reale” dell'edificio, ma il suo “Fabbisogno”. Ora il “Fabbisogno di energia” altro non è che la quantità di energia necessaria a mantenere la temperatura interna di un edificio o di un appartamento a 20 °C indipendentemente dall'occupazione dei locali e quindi dal reale regime di funzionamento degli impianti. Succede così che un edificio scolastico, che notoriamente non è utilizzato né di notte, né nei fine settimana, né durante le vacanze invernali e pasquali, presenta un “*Indice di energia primaria*” superiore anche del 30% rispetto al Consumo reale. Questo vale anche per gli uffici e per parecchi stabili destinati al terziario con il risultato che con l'adozione di un tale contratto, la riduzione reale dei costi risulta molto limitata se non addirittura virtuale.

Questi contratti, peraltro sostenuti con l'art. 14 del recente DL 7 maggio 2012, n° 52, in Italia rappresentano una prassi consolidata, impedendo di fatto l'offerta di veri EPC con garanzia di risultato e la nascita di un mercato dell'efficienza energetica basata sulle ESCo.

E' indispensabile perciò una riforma legislativa che introduca, in questi contratti, almeno l'obbligo di separazione contabile tra i servizi di riqualificazione e gestione da una parte e la fornitura dei combustibili dall'altra parte.

2. L' incentivazione

L'introduzione di un sistema di incentivazione legata agli obiettivi dell'Amministrazione serve a limitare il “*Moral Hazard*” allineando gli interessi dell'Amministrazione con quelli della ESCo. In pratica, nel caso di contratti EPC con garanzia di risultato, l'Amministrazione rinuncia a una parte degli sgravi di bilancio prodotti dal risparmio energetico per condividerli con la ESCo. In questo modo la ESCo può diventare un partner affidabile dell'Amministrazione, poiché è suo interesse primario realizzare rapidamente e a

regola d'arte il progetto, gestendolo successivamente secondo criteri di massima efficienza. Infatti, solo mediante il raggiungimento degli obiettivi di risparmio previsti sarà possibile per la ESCo il recupero del capitale investito e, quindi, l'ottenimento degli utili di gestione.

Inoltre, se la ESCo supera gli obiettivi fissati contrattualmente in merito al risparmio minimo garantito (over-performance) i maggiori benefici economici vanno suddivisi, tipicamente 50/50 tra la ESCo e l'Amministrazione.

Inoltre alcune tecnologie utilizzate per ridurre i consumi danno luogo a forme di incentivazione statali (isolamenti, caldaie ad alto rendimento, collettori solari termici, cogenerazione ad alto rendimento, impianti di illuminazione, ecc.).

Gli incentivi attualmente disponibili sono:

I Titoli di Efficienza Energetica (TEE), denominati anche certificati bianchi, istituiti dai Decreti del Ministero delle Attività Produttive, di concerto con il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio 20 luglio 2004 (D.M. 20/7/04 elettricità, D.M. 20/7/04 gas) successivamente modificati ed integrati con il D.M. 21/12/07, che determinano gli obiettivi quantitativi nazionali di incremento dell'efficienza energetica.

I TEE sono emessi dal GME a favore dei distributori, delle società controllate dai distributori medesimi e a favore di società operanti nel settore dei servizi energetici (ESCO) al fine di certificare la riduzione dei consumi conseguita attraverso interventi e progetti di incremento di efficienza energetica.

I TEE hanno un valore pari ad un tep e si distinguono in tre tipologie:

- 1) Tipo I, attestanti il conseguimento di risparmi di energia primaria attraverso interventi per la riduzione dei consumi finali di energia elettrica;
- 2) Tipo II, attestanti il conseguimento di risparmi di energia primaria attraverso interventi per la riduzione dei consumi di gas naturale;
- 3) Tipo III, attestanti il conseguimento di risparmi di energia primaria attraverso interventi diversi da quelli di cui ai punti 1 e 2.

Il Conto Energia per il Fotovoltaico, che consiste nel riconoscimento di una tariffa per ogni kWh prodotto (feed in tariff) e induce comunque, nel caso di "scambio sul posto", un risparmio nei consumi di energia elettrica relativamente alla quota di EE consumata dall'Amministrazione.

Il gas naturale utilizzato per la Cogenerazione ad Alto Rendimento (CAR), che usufruisce di un'accisa ridotta limitatamente alla quota destinata alla produzione di energia elettrica (25% motori alternativi; 22% microturbine).

Data la complessità delle operazioni necessarie ad ottenere i benefici generati dai differenti regimi di sostegno, può essere opportuno che le Amministrazioni riconoscano interamente tali incentivazioni alle ESCo. In alternativa, nel caso l'ammontare delle incentivazioni si riveli consistente, la quota di incentivi da riconoscere alle Amministrazioni può essere posta come criterio di aggiudicazione delle gare.

Da non trascurare, infine, la predisposizione e l'attuazione di programmi di modifica

comportamentale degli utenti in termini di formazione, sensibilizzazione e incentivazione ad adottare azioni e prassi per l'uso razionale dell'energia nel quotidiano. In particolare negli edifici scolastici tali forme di incentivazione possono indurre risparmi di energia consistenti a fronte di premialità da corrispondere agli studenti in termini, ad esempio, di contribuzione alle gite scolastiche di fine anno. E' opportuno quindi che il servizio di informazione, comunicazione e motivazione dell'utenza sia inserito nei disciplinari di gara e faccia parte dei criteri di valutazione delle offerte.

3. Il Monitoraggio, la Verifica e il Reporting.

Ultimo, ma non meno importante, il monitoraggio e la verifica delle prestazioni degli EPC rappresenta un passo fondamentale nello strutturare un sistema di Governance atto a gestire al meglio il "*problema di agenzia*".

Troppo spesso infatti le Amministrazioni delegano totalmente la tenuta del monitoraggio e della verifica, con il risultato di indurre una asimmetria informativa e non essere in grado poi di "contraddire" efficacemente i conti presentati dalle ESCo.

Questa attività, che ha i suoi costi, deve essere prevista e dettagliata a livello contrattuale utilizzando riferimenti a protocolli consolidati e riconosciuti, come ad esempio l' *International Performance Monitoring & Verification Protocol – IPMVP*.

Per potere garantire una attività accurata, completa, consistente, rilevante e trasparente, è necessario che:

- 1) il Comune nomini una persona responsabile per l'attività di Monitoraggio, Verifica e Reporting (MVR) e in particolare per l'accesso ai siti, la fornitura dei dati di consumo, la comunicazione di eventuali variazioni delle modalità d'uso, l'eventuale ristrutturazione e l'eventuale variazione delle caratteristiche di base degli edifici.
- 2) il concessionario nomini una persona responsabile per l'approvazione di un Sistema di Monitoraggio e Verifica delle Prestazioni (SMVP) specifico per ogni sito. Questa persona assicurerà anche che il SMVP venga fedelmente seguito durante il periodo contrattuale.
- 3) il SMVP sia completo e in condivisione per via telematica con il Comune e che contenga:
 - I dati completi della *Baseline*;
 - I dati completi sul consumo e sui costi di consumo di energia elettrica e termica;
 - I prezzi di riferimento;
 - Il risparmio energetico garantito e effettivo e gli eventuali scostamenti;
 - le variazioni comunicate dal responsabile MVR del Comune ed eventuali variazioni climatiche;
 - le regole sulla frequenza e i contenuti dei rapporti.

Il SMVP permetterà di:

- calcolare, il risparmio energetico effettivo, i costi annuali rilevati totali e la remunerazione del concessionario (canone) in linea con le modalità di calcolo indicati nel contratto;

- calcolare la riduzione delle emissioni di CO₂;
- gestire in modo trasparente e accurato il contratto EPC stipulato fra l'Amministrazione e la ESCo;
- comunicare risultati accurati e trasparenti.

Conclusioni

L'adozione di un modello ESCo comporta inevitabilmente dei costi. Alcuni di questi costi sono diretti e immediati come la fase di **Contrattualizzazione**. I costi di **Incentivazione** sono indiretti e rappresentano minori entrate rispetto ai vantaggi economici globali. I costi di **Monitoraggio e Verifica** sono per lo più rappresentati dall'impegno costante delle Amministrazioni e in particolare dei suoi Uffici a tenere sotto controllo l'operato della ESCo, effettuare le misure necessarie ed eventualmente negoziare le modifiche che intervengono durante lo svolgimento dei contratti.

L'impegno più rilevante è da ascrivere sicuramente alla fase iniziale per la definizione delle *Baselines*, la redazione dei documenti di gara (bandi, capitolati, contratti) e la conduzione delle gare stesse. Questi costi non sono trascurabili e devono essere accuratamente dimensionati e allocati come costi di Assistenza Tecnica.

In particolare non devono essere sottovalutati i costi per l'assistenza legale nella redazione dei documenti di gara e gli eventuali costi per la gestione dei contenziosi. E' opportuno che le Amministrazioni che intendono stipulare dei contratti EPC con garanzia di risultato si avvalgano di un Advisor legale includendo nel contratto anche la gestione dei contenziosi. I ricorsi sono sempre in agguato e purtroppo sono diventati prassi frequenti, con il risultato di paralizzare letteralmente per parecchi mesi le attività delle Amministrazioni.

Rimane il problema della non disponibilità in spesa corrente da parte delle Amministrazioni pubbliche per affrontare soprattutto i costi iniziali di Contrattualizzazione; problema che può essere risolto con la messa a disposizione, da parte di Regioni e Governo, di contributi destinati a coprire tali costi di Assistenza Tecnica, vincolando però tali fondi al rispetto di fattori leva, pena la restituzione dei fondi stessi. Si porta ad esempio il Programma ELEN (European Local ENergy Assistance), gestito dalla Banca Europea per gli Investimenti con fondi europei CIP-IEE, che prevede una dettagliata rendicontazione finanziaria delle somme spese e il rispetto di un "*leverage factor*" minimo pari a 25.

I benefici che si possono ottenere adottando un solido sistema di *Governance*, abbinato a un sostegno finanziario per l'Assistenza Tecnica ai progetti di investimento, sono comunque notevoli e tali da ripagare velocemente gli sforzi e i costi sostenuti.

Milano, Settembre 2012