

# **IL MERCATO DELL'EFFICIENZA, LE ESCO ED IL SERVIZIO ENERGIA**

**I contratti a garanzia di risultati e il FTT**

**Il capitolato calore 1998-2003 degli edifici di competenza dell'Amministrazione Provinciale di Cremona**

**MILANO PALAZZO DELLE STELLINE  
16 DICEMBRE 2005**

## **1. L'evoluzione degli appalti di "servizi energia" della Amministrazione provinciale di Cremona**

Fino al 1986, la manutenzione e l'esercizio degli impianti termici al servizio di edifici di proprietà o di competenza della Provincia di Cremona, era demandata, come consuetudine per il periodo, a dipendenti (custodi, bidelli) muniti di patentino. La stessa Amministrazione gestiva la fornitura del combustibile, e solo in presenza di manutenzioni straordinarie era previsto il ricorso a ditte specializzate.

Con l'obiettivo di ottenere una gestione più "efficiente" del proprio "parco edifici" e conseguentemente una maggiore economia l'Amministrazione Provinciale decise di dotarsi, per la "gestione calore" di capitolati speciali di appalto. Ciò prevedeva automaticamente di avvalersi di ditte specializzate per la fornitura di combustibili, la manutenzione e l'esercizio degli impianti termici. Detto capitolato, sviluppato sulla base delle normative cogenti nel momento della sua redazione e delle competenze tecniche dell'Ente, veniva modificato ed aggiornato ad ogni sua scadenza sulla base delle esperienze maturate, e in funzione delle nuove opportunità che si rendevano disponibili (es. la comparsa del teleriscaldamento nella città di Cremona). Sostanzialmente l'architettura ed i principi fondamentali rimanevano comunque inalterati. Le caratteristiche salienti di tale capitolato erano:

- ⇒ durata stagione di riscaldamento definita (approssimativamente 15 ottobre-15 aprile);
  - ⇒ definizione del confort ambientale richiesto (in genere 20°C);
  - ⇒ periodo di erogazione del confort ambientale (normalmente dalle 8.00 alle 18.00);
  - ⇒ regime di confort attenuato (15÷18°C) notturno per ogni edificio, e festivo per le scuole.
- Prestazioni aggiuntive come la conversione di impianti da gasolio a metano, o al teleriscaldamento, e la sostituzione programmata dei generatori di calore più obsoleti, avvenivano con onere a carico della Provincia, o con retribuzione predeterminata. Tutto ciò, unito alla durata limitata dei contratti (in genere biennale), alla creazione in corso di un'esperienza, faceva sì che contratti di questo tipo avessero il carattere di progetti atti a rispondere ad esigenze contingenti, non riuscendo però a creare un disegno complessivo di più vasti ed ambiziosi obiettivi.

Nel 1993 viene pubblicato il D.P.R. n° 412, decreto attuativo della Legge 10/91, legge quadro nell'ambito dell'applicazione del Piano Energetico Nazionale. Nel 1994, Regione Lombardia approva una delibera (D.G.R. 5/51458 del 19/04/94) con schemi di Capitolato. I capitolati fin qui utilizzati, benché in linea con le disposizioni normative vigenti, diventano "lacunosi", non riuscendo a prescrivere l'introduzione di migliorie volte alla riqualificazione energetica e tecnologica degli impianti termici.

Inoltre nel 1996, in seguito al riassetto delle competenze in materia di istruzione superiore (legge 23/96), la Provincia vede crescere notevolmente il parco degli impianti di sua competenza (*licei classici, scuole professionali ecc.*)

L'Amministrazione Provinciale decide così di redigere un Capitolato Speciale completamente nuovo, che tenga conto di tutte le esigenze che si sono nel frattempo generate. Per fare ciò viene utilizzata la collaborazione professionale della agenzia locale per l'energia (Punto Energia), che ha anche l'incarico di svolgere la preventiva diagnosi energetica dei principali sistemi edificio/impianto che saranno inclusi nel nuovo capitolato speciale.

A decorrere dalla stagione di riscaldamento 1998/1999, la Provincia di Cremona si dota così di un nuovo capitolato speciale d'appalto per l'esercizio e la manutenzione degli impianti termici, dove alla ditta aggiudicataria viene richiesto, oltre ad una efficiente

gestione degli impianti (esercizio) ed ad una corretta attività di manutenzione, di realizzare importanti migliorie, e di eseguire un adeguamento normativo, ove necessario. Attraverso un articolato sistema di aggiudicazione a punteggi, la stessa ditta aggiudicataria, è sollecitata ad impegnarsi nella programmazione e nella esecuzione di interventi di riqualificazione tecnologica ed energetica, individuati grazie alla preventiva diagnosi energetica effettuate, e viene altresì valutata per la capacità di esercire e mantenere gli impianti stessi.

L'appalto così creato poteva quindi configurarsi come un "finanziamento tramite terzi" (Third part financing), in quanto la logica banale ma vincente era **“l'aggiudicatario paga gli interventi di riqualificazione e se li finanzia con il risparmio (consumi di combustibili, impiego di mano d'opera per le manutenzioni) conseguibile per effetto del miglioramento del processo di trasformazione ed utilizzo dell'energia.**

Risulta immediato comprendere che l'aggiudicatario avrebbe potuto rivolgersi al sistema del credito al fine di finanziare gli interventi di riqualificazione, applicando perciò un sistema di "finanziamento tramite terzi", o scegliere di finanziare autonomamente gli interventi, trasformando il sistema in un finanziamento non da terzi ma solo per una propria scelta economica.

L'entità dell'impegno finanziario richiesto alla ditta aggiudicataria, ha perciò condizionato la durata dell'appalto, durata che infatti doveva garantire che il "godimento" dei risparmi ottenuti permettesse di ammortizzare i costi sostenuti.

In considerazione dei risparmi ottenibili annualmente, del tempo necessario per l'esecuzione degli interventi, del tempo di rientro degli interventi e delle volontà politica dell'Ente si è determinata la durata del contratto in cinque anni.

## ***2. Il Capitolato Speciale d'Appalto della Provincia di Cremona 1998-2003***

Le prestazioni oggetto dell'appalto possono essere così riassunte:

- ⇒ assunzione del ruolo di "TERZO RESPONSABILE per l'esercizio e la manutenzione degli impianti termici";
- ⇒ realizzazione di interventi di riqualificazione tecnologica degli stessi impianti termici, al fine di ottenere un miglioramento del processo di trasformazione e di utilizzo dell'energia;
- ⇒ messa a norma di tutti gli impianti e relative pertinenze;
- ⇒ fornitura di beni (combustibili, sostituzioni di impianti in parte od in toto, materiali) ed esecuzione di lavori ad essi accessori;
- ⇒ conduzione e manutenzione degli impianti termici degli edifici di proprietà o competenza della Provincia di Cremona (adibiti a Scuole secondarie, uffici pubblici, abitazioni, e servizi vari);
- ⇒ gestione finanziaria con presa in carico da parte dell'appaltatore di tutte le spese.

Ai partecipanti alla gara d'appalto è stata lasciata ampia discrezionalità nella progettazione e nella pianificazione degli interventi. Nel contempo, però, nella individuazione degli interventi di riqualificazione, i partecipanti hanno dovuto tenere conto di una serie di adempimenti intesi come obbligatori (che comunque potevano essere soggetti a varianti migliorative). Tali interventi erano:

- ⇒ fornitura ed attivazione di un sistema di telegestione e telecontrollo (sistema collegato) entro la seconda stagione di riscaldamento per tutti gli edifici compresi nell'appalto. Tale sistema doveva permettere il monitoraggio, mediante terminali, delle condizioni di comfort degli edifici principali, ed il corretto funzionamento delle centrali termiche ad essi asservite;
- ⇒ passaggio al sistema di teleriscaldamento entro tre mesi dalla disponibilità del collegamento, compatibilmente con le esigenze di servizio della Provincia;

- ⇒ esecuzione nei tempi stabiliti (da indicarsi in un Piano Specifico della Qualità), e comunque entro l'inizio della seconda stagione di riscaldamento, degli interventi proposti in fase di gara e relativi alla termoregolazione dei circuiti ed alla sostituzione dei corpi scaldanti (la sostituzioni caldaie, poteva prevedere tempi di esecuzione maggiori, ma comunque entro l'inizio dell'ultima stagione di riscaldamento oggetto dell'appalto 2002-2003 anche se per l'impresa, che si finanziava con il risparmio era "conveniente" eseguire tutti gli interventi di riqualificazione il prima possibile);
- ⇒ intestazione alla Ditta Appaltante di tutti i contratti di fornitura del gas metano (compresi impianti autonomi) e del teleriscaldamento per tutte le annualità;
- ⇒ Completa gestione del processo di riqualificazione prevedendo sia il prelievo e trasferimento del gasolio dai serbatoi eventualmente dimessi, lavaggio ed inertizzazione dei suddetti serbatoi, e smaltimento dei residui derivanti dalla pulizia degli stessi, conformemente alla legislazione vigente che la rimozione e conferimento a rifiuto di caldaie sostituite o presenti in eccesso negli edifici, e dei serbatoi già dimessi ubicati all'interno di fabbricati.

Il bando di gara sviluppato, risultava composta da un capitolo speciale d'appalto e da una serie di Allegati tecnici (Qualità dei materiali, Sistema di regolazione Edifici, Telegestione - Telecontrollo, Schede piano di manutenzione, Pianta organica) che potevano essere utilizzati dall'impresa partecipante alla gara per la compilazione dell'offerta che si costituiva di una serie di schede, raggruppate in tre macrogruppi (sconto offerto, riqualificazione tecnologica, manutenzione).

Gli interventi di riqualificazione erano lasciati come facoltativi e dovevano essere scelti e proposti dal concorrente.

Sulla base di equazioni oggettive presenti nello stesso capitolato speciale, in funzione delle proposte indicate nelle schede, si otteneva un punteggio. Al fine di favorire la riqualificazione tecnologica, a tale macrogruppo è stato assegnato un "peso maggiore" degli altri due.

- |                                |                      |
|--------------------------------|----------------------|
| ⇒ Sconto offerto               | punteggio massimo 30 |
| ⇒ Riqualificazione tecnologica | punteggio massimo 40 |
| ⇒ Manutenzione                 | punteggio massimo 30 |

In tal modo è stato possibile identificare l'offerta "globalmente più vantaggiosa", e definire il vincitore del bando.

Gli interventi di riqualificazione tecnologica premiati con assegnazione di un punteggio più alto, riguardavano:

- ⇒ regolazione dei circuiti termici;
- ⇒ sostituzione caldaie;
- ⇒ sostituzione dei corpi scaldanti in zone particolarmente "critiche" di alcuni edifici.

Per quanto riguarda invece la manutenzione, nell'assegnazione del punteggio, si è tenuto conto sia della frequenza degli interventi proposti, salvaguardando il principio che alcune attività manutentive sono definite e tempificate per norma tecnica, sia del personale messo a disposizione, sia della qualità dei materiali.

A livello economico, è stata premiata la migliore offerta (sconto percentuale) sull'importo del canone annuo a base d'asta indicato nel Capitolato Speciale.

Nella formulazione delle offerte, i partecipanti, hanno dovuto tener conto anche di alcuni obblighi e prescrizioni:

- ⇒ gli impianti e gli edifici dovevano essere presi in carico nelle loro condizioni di fatto;
- ⇒ veniva concessa massima libertà nella gestione giornaliera (spegnimento, attenuazione, interruzioni ecc.) degli impianti, purché venisse sempre rispettato quanto

previsto dalla normativa vigente (D.P.R. 412/93), e quanto richiesto negli allegati del Capitolato Speciale;

⇒ i partecipanti al bando dovevano garantire obbligatoriamente tutte le prestazioni i servizi e le forniture specificate nel Capitolato Speciale.

La Ditta aggiudicataria è stato perciò chiamato a realizzare tutti gli interventi e le forniture previste nella offerta tecnico-economica presentata, facendosi carico di tutte le spese. Alla stessa, per cinque anni, è stato corrisposto un canone annuo forfetario omnicomprensivo pari all'importo annuo a base d'asta (circa 6,5 milioni di Euro I.V.A. esclusa), dedotto lo sconto offerto in sede di gara.

### 3. Conclusioni

L'appalto illustrato è sicuramente da considerarsi esperienza positiva per l'Amministrazione Provinciale di Cremona, che è riuscita ad avere una serie di risultati di sicuro interesse, specificatamente:

⇒ l'onere annuo per l'Ente è stato minore di quanto previsto per un appalto di tipo precedente per la sola fornitura di combustibile e manutenzione in quanto la base d'asta era confrontabile con quella precedentemente definita.

⇒ si sono sensibilmente ridotti i consumi di energia, con vantaggi sia di tipo economico (parco edifici meno energivoro) sia di tipo ambientale (minori emissioni inquinanti). Per quantificare la riduzione dei consumi energetici ottenuta con miglioramento del processo di trasformazione e di utilizzo dell'energia si riporta la seguente tabella, dove sono presentati i valori di consumo specifico in MJ/GG nelle prime quattro stagioni di riscaldamento oggetto del Capitolato Speciale. Il parametro usato è particolarmente significativo, perché essendo riferito ai GG della singola stagione di riscaldamento, "sgancia" il consumo dalle condizioni climatiche della stagione invernale (aumenti e diminuzioni dei consumi potrebbero essere semplicemente legati ad inverni più freddi o più miti).

Stagione di riscaldamento	Consumi specifici (MJ/GG)
1998-1999	27.127
1999-2000	21.876
2000-2001	21.275
2001-2002	21.275

Come si può notare, passata la prima stagione di riscaldamento, nella quale la ditta aggiudicataria ha preso possesso degli impianti ed ha iniziato la realizzazione degli interventi, già alla seconda stagione si ha una riduzione di circa il 20% dei consumi, che viene successivamente leggermente migliorata grazie all'affinamento delle modalità di gestione;

⇒ ammodernamento e miglioramento tecnologico del parco impianti;

⇒ gli impianti rispondono alla normativa cogente;

⇒ risoluzione di situazione di non comfort;

⇒ acquisizione di un sistema di telegestione e telecontrollo che permette una costante possibilità di "sorveglianza" sia sui sistemi edificio/impianto, sia sulle prestazioni effettuate dal gestore degli stessi.

⇒ possibilità di analisi dei dati delle prestazioni dei sistemi edificio/impianto per categorie di edifici, tempistica d'utilizzo ecc.

⇒ possibilità di redigere, alla scadenza del capitolato, un nuovo bando di gara, dove a fronte di sette nuovi edifici inseriti, l'importo del canone annuo a base d'asta è stato leggermente inferiore a quello del 1998.

Successivamente alla aggiudicazione del capitolato in oggetto, il Ministero delle Finanze, con circolare 273/99ha definito una sorta di “decalogo” per i contratti “Servizio Energia”, ai quali poter applicare un'imposta sul valore aggiunto I.V.A. ridotta al 10%. Purtroppo, i punti indicati in tale circolare, fanno sì che questo capitolato, pur con i vantaggi offerti, ed i risultati ottenuti, non possa essere assimilabile ad un contratti “Servizio Energia”.