



Unione Europea  
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Regione Lombardia

---

**Valutazione ex Ante**  
**(ex art. 37 Regolamento Generale (UE) n. 1303/2013)**

**Strumento Finanziario per promuovere l'efficienza energetica nella  
Pubblica Amministrazione nell'ambito del Programma Operativo  
FESR 2014-2020 di Regione Lombardia**

*Aprile 2015*

---

## INDICE

<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>2</b>
<b>1. ANALISI DEI FALLIMENTI DI MERCATO, DELLE CONDIZIONI DI INVESTIMENTO SUB-OTTIMALI E DELLE ESIGENZE DI INVESTIMENTO.....</b>	<b>7</b>
1.1. LE PERFORMANCE ENERGETICHE DEGLI EDIFICI PUBBLICI .....	7
1.2. ANALISI DEL MERCATO DELL'EFFICIENZA ENERGETICA.....	13
1.2.1. <i>Le tecnologie per l'efficienza energetica</i> .....	13
1.2.2. <i>Le Energy Service Company</i> .....	13
1.3. LE CRITICITÀ DEL MERCATO DELL'EFFICIENZA ENERGETICA .....	14
1.3. IL "MERCATO DELLA FINANZA" LOMBARDO.....	18
1.4 LA GAP ANALYSIS.....	20
1.4.1 <i>Introduzione</i> .....	20
1.4.2 <i>Il gap d'investimento in Lombardia</i> .....	21
<b>2. VALORE AGGIUNTO DELLO STRUMENTO FINANZIARIO.....</b>	<b>25</b>
2.1 IL VALORE AGGIUNTO .....	25
2.1.1 <i>La dimensione quantitativa del valore aggiunto</i> .....	25
2.1.2 <i>La dimensione qualitativa del valore aggiunto</i> .....	28
2.1.3 <i>Il valore aggiunto complessivo</i> .....	30
2.2 COERENZA CON ALTRE FORME DI INTERVENTI PUBBLICI .....	31
2.2.1 <i>Coerenza dello strumento FREE con le politiche generali</i> .....	31
2.2.2 <i>Coerenza con interventi pubblici nazionali</i> .....	33
2.2.3 <i>Coerenza con interventi pubblici comunitari</i> .....	36
2.3 IMPLICAZIONI IN TERMINI DI AIUTI DI STATO .....	37
<b>3. RISORSE PUBBLICHE E PRIVATE ADDIZIONALI.....</b>	<b>40</b>
3.1 ADDIZIONALITÀ DI RISORSE PUBBLICHE E PRIVATE .....	40
3.2 EFFETTO LEVA .....	40
<b>4. INSEGNAMENTI TRATTI DA STRUMENTI ANALOGHI .....</b>	<b>42</b>
4.1 ANALISI DEGLI INSEGNAMENTI TRATTI DA STRUMENTI ANALOGHI .....	42
4.2 APPLICAZIONE FUTURA DEGLI INSEGNAMENTI .....	43
4.2.1 <i>Analisi del Rischio</i> .....	43
4.2.2 <i>Insegnamenti per il futuro</i> .....	46
<b>5. STRATEGIA DI INVESTIMENTO.....</b>	<b>48</b>
5.1 COME NASCE LA PROPOSTA DI STRUMENTO FINANZIARIO .....	48
5.2 LA STRATEGIA D'INVESTIMENTO .....	49
<b>6. RISULTATI ATTESI.....</b>	<b>52</b>
6.1. RISULTATI ATTESI .....	52
6.2 CONTRIBUTO DELLO STRUMENTO FINANZIARIO AGLI OBIETTIVI STRATEGICI.....	52
6.3 IL PROCESSO DI MONITORAGGIO E CONTROLLO.....	53
<b>7. DISPOSIZIONI DI RIESAME DELLA VALUTAZIONE EX ANTE.....</b>	<b>55</b>
7.1 I SOGGETTI.....	55
7.2 IL MECCANISMO DI RIESAME E AGGIORNAMENTO .....	55

## INTRODUZIONE

Nell'ambito della Programmazione 2014-2020 dei fondi strutturali e di investimento europei (cosiddetti Fondi SIE), gli strumenti finanziari costituiscono una categoria speciale di spesa, la cui positiva concezione e applicazione dipendono da una corretta valutazione delle lacune e delle esigenze del mercato. Per questo motivo, i regolamenti europei hanno introdotto una nuova disposizione in base alla quale **gli strumenti finanziari devono essere progettati sulla base di una Valutazione ex Ante (VexA)** che individui le lacune del mercato e i contesti in cui gli investimenti non sono effettuati in maniera ottimale, le relative esigenze di investimento, la possibile partecipazione del settore privato e il conseguente valore aggiunto apportato dallo strumento finanziario in questione.

Tale valutazione ex ante, in sostanza, ha il compito di fornire gli elementi che hanno condotto all'individuazione di uno specifico strumento finanziario e per sostenerne l'adeguatezza in risposta al bisogno individuato al fine di garantire che lo strumento potrà contribuire al raggiungimento degli obiettivi del POR. La VexA consente di affrontare i gap di mercato individuati, ovvero il livello e gli ambiti nei quali è stata stimata la necessità di un intervento pubblico coerentemente con gli obiettivi del POR e degli assi prioritari in cui il POR si declina.

Il Regolamento Generale (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, disciplina, all'articolo 37, i contenuti minimali di una VexA:

- “un'analisi dei fallimenti del mercato, delle condizioni di investimento subottimali e delle esigenze di investimento in relazione alle priorità di investimento in cui si colloca lo strumento finanziario proposto al fine di contribuire al raggiungimento degli obiettivi specifici definiti nell'ambito di una priorità di un programma operativo. Tale analisi si basa sulla metodologia delle migliori prassi disponibili;
- una valutazione del valore aggiunto dello strumento finanziario proposto, della coerenza con altre forme di intervento pubblico che si rivolgono allo stesso mercato, delle possibili implicazioni in materia di aiuti di Stato, della proporzionalità dell'intervento previsto e delle misure intese a contenere al minimo la distorsione del mercato;
- una stima delle risorse pubbliche e private aggiuntive che lo strumento finanziario ha la possibilità di attivare fino al livello del destinatario finale (effetto moltiplicatore previsto) così come definito dall'art.2.12 del Regolamento Generale N.1303/2013. Tale stima potrà comprendere se del caso, una valutazione della necessità di remunerazione preferenziale e del suo livello, intesa ad attrarre risorse complementari da investitori privati e/o una descrizione del meccanismo che sarà impiegato per stabilire la necessità e l'entità di tale remunerazione preferenziale, quale una procedura di valutazione competitiva o adeguatamente indipendente;
- una valutazione delle lezioni tratte dall'impiego di strumenti analoghi e dalle valutazioni ex ante effettuate in passato, compresa una previsione circa il modo in cui tali lezioni saranno applicate in futuro;
- la strategia di investimento, compreso un esame delle opzioni per quanto riguarda le modalità di attuazione ai sensi dell'articolo 38 del Regolamento (UE) n.1303/2013, i prodotti finanziari da offrire, i destinatari finali e, se del caso, la combinazione prevista con il sostegno sotto forma di sovvenzioni;

- un'indicazione dei risultati attesi e del modo in cui si prevede che lo strumento finanziario considerato contribuisca al conseguimento degli obiettivi specifici previsti, compresi gli indicatori per tale contributo;
- disposizioni che consentano di procedere, ove necessario, al riesame e all'aggiornamento della valutazione ex ante durante l'attuazione di qualsiasi strumento finanziario attuato in base a tale valutazione. Tale riesame dovrà essere previsto almeno nei casi in cui si ritenga che la valutazione ex ante non rappresenti più con precisione le condizioni di mercato esistenti al momento dell'attuazione”.

Sulla base di tale indicazioni e di quelle contenute nelle Linee Guida “Linee guida metodologiche per la Valutazione Ex Ante” prodotte dalla Commissione Europea<sup>1</sup>, **il presente documento ha, quindi, lo scopo di illustrare il percorso analitico che, partendo dall'identificazione del gap di investimento in progetti di efficienza energetica, smart energy management e per l'utilizzo delle fonti di energia rinnovabile (di seguito anche FER) nel patrimonio immobiliare pubblico nel territorio lombardo, ha condotto all'individuazione dello strumento finanziario come la risposta migliore tra le possibili alternative**, da attuare nell'ambito dell'Asse prioritario IV “Sostenere la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio in tutti i settori” del Programma Operativo Regionale (POR) 2014-2020 di Regione Lombardia a valere sul Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR), di seguito per brevità POR FESR 2014-2020 di Regione Lombardia.

La strategia delineata nell'Asse IV del POR si focalizza, in conformità con le priorità di investimento del FESR<sup>2</sup> relative all'Obiettivo Tematico 4 “Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori” del Regolamento Generale 1303/2013<sup>3</sup>, sulla promozione di investimenti nel “*efficienza energetica, la gestione intelligente dell'energia e l'uso dell'energia rinnovabile nelle infrastrutture pubbliche, compresi gli edifici pubblici, e nel settore dell'edilizia abitativa*” nonché nella promozione di “*strategie di bassa emissione di carbonio per tutti i tipi di territorio, in particolare per le aree*

---

<sup>1</sup> “European Commission and EIB “Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period. General methodology covering all thematic objectives. Volume I” version 1.0 March 2014”; “Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period. Strengthening research, technological development and innovation (Thematic objective 1). Volume II” version 1.0 April 2014”; “Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period. Enhancing the competitiveness of SME, including agriculture, microcredit and fisheries (Thematic objective 3). Volume I” version 1.0 April 2014”.

<sup>2</sup> Articolo 5 del Regolamento (UE) n. 1301/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo “Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione” e che abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006; nonché European Commission, “Draft thematic guidance fiche for desk officers. Research and Innovation. Version 3 - 13/03/2014”.

<sup>3</sup> Articolo 9 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

*urbane, inclusa la promozione della mobilità urbana multimodale sostenibile e di misure di adattamento finalizzate all'attenuazione delle emissioni".*

Tale priorità di investimento si articola in obiettivi specifici e quindi in azioni di intervento che costituiscono la modalità di perseguimento dell'obiettivo specifico individuato. Le azioni riguardano:

- "Promozione dell'eco-efficienza e riduzione di consumi di energia primaria negli edifici e nelle strutture pubbliche: interventi di ristrutturazione di singoli edifici o complessi di edifici, installazione di sistemi intelligenti di telecontrollo, regolazione, gestione, monitoraggio e ottimizzazione dei consumi energetici (smart buildings) e delle emissioni inquinanti anche attraverso l'utilizzo di mix tecnologici;
- Adozione di soluzioni tecnologiche per la riduzione dei consumi energetici delle reti di illuminazione pubblica, promuovendo installazioni di sistemi automatici di regolazione (sensori di luminosità, sistemi di telecontrollo e telegestione energetica della rete);
- Sviluppo delle infrastrutture necessarie all'utilizzo del mezzo a basso impatto ambientale anche attraverso iniziative di charging hub;
- Rinnovo del materiale rotabile"

Al fine di dare attuazione alla prima azione inerente la riduzione di energia primaria negli edifici e nelle strutture pubbliche<sup>4</sup>, si intende istituire un Fondo Regionale per l'Efficienza Energetica (FREE) a valere del quale attivare uno strumento finanziario per agevolare gli investimenti per la riqualificazione energetica degli edifici di proprietà dei comuni lombardi anche attraverso schemi di Partenariato Pubblico Privato (PPP) ai sensi di quanto previsto dall'art. 63 del Regolamento n. 1303/201.

**In linea con quanto stabilito dal Piano d'Azione Nazionale per l'Efficienza Energetica<sup>5</sup> - che definisce le strategie di medio-lungo termine per la riqualificazione energetica degli immobili, nel quale il settore pubblico riveste un ruolo centrale, come da indicazione della Direttiva 27/2012/UE - il Piano Energetico e Ambientale della Regione Lombardia<sup>6</sup>**

---

<sup>4</sup> Proposta di POR FESR 2014-2020 di Regione Lombardia trasmessa alla Commissione europea il 21 dicembre 2014, "Azione IV.4.c.1.1 - Promozione dell'eco-efficienza e riduzione di consumi di energia primaria negli edifici e nelle strutture pubbliche: interventi di ristrutturazione di singoli edifici o complessi di edifici, installazione di sistemi intelligenti di telecontrollo, regolazione, gestione, monitoraggio e ottimizzazione dei consumi energetici (smart buildings) e delle emissioni inquinanti anche attraverso l'utilizzo di mix tecnologici".

<sup>5</sup> Il Piano d'azione per l'efficienza energetica 2014 (PAEE 2014) è stato approvato dal Consiglio dei ministri dopo una consultazione pubblica, finalizzata a raccogliere commenti e suggerimenti prima dell'elaborazione e dell'approvazione definitiva del testo, conclusasi il 18 giugno, e d'intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni. Il documento, elaborato dall'ENEA, riporta gli obiettivi di efficienza energetica fissati dall'Italia al 2020 e le misure di policy attivate per il loro raggiungimento. In particolare il Piano propone di rafforzare le misure e gli strumenti già esistenti e di introdurre nuovi meccanismi per superare le difficoltà incontrate, in particolare in alcuni settori. Particolare attenzione è dedicata alla descrizione delle nuove misure introdotte con il decreto legislativo 102/2014 che ha recepito la direttiva 2012/27/UE.

<sup>6</sup> Il Programma Energetico Ambientale Regionale (PEAR) è lo strumento di programmazione strategica in ambito energetico e ambientale (L.r. 26/2003), con cui la Regione Lombardia definisce le modalità per fare fronte agli impegni UE al 2020 in coerenza con gli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili individuati per le Regioni (attraverso il cosiddetto "Decreto Burden Sharing") e con la nuova Programmazione Comunitaria 2014-2020.

individua, tra gli ambiti prioritari di intervento, la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio pubblico mediante:

- la promozione dell'efficienza energetica, della gestione intelligente dell'energia e l'utilizzo delle rinnovabili al fine di contribuire al raggiungimento degli obiettivi UE al 2020 di riduzione delle emissioni climalteranti;
- il conferimento di un ruolo esemplare di guida agli enti pubblici nel processo di transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio;
- il sostegno allo sviluppo del mercato dei servizi energetici e la diffusione di buone pratiche e orientamenti, in particolare per quanto riguarda i contratti di rendimento energetico e gli accordi di finanziamento tramite terzi;
- l'attuazione dei Piani d'Azione Sostenibili nel settore Energetico (PAES)<sup>7</sup> volti a mantenere o migliorare l'efficienza energetica a lungo termine quali, ad esempio, quelli adottati nell'ambito dell'iniziativa del Patto dei Sindaci, anche favorendo approcci urbani integrati;
- la promozione dell'accesso alle informazioni relative alla misurazione e alla fatturazione dei consumi energetici delle pubbliche amministrazioni anche al fine di ripristinare la sostenibilità delle risorse pubbliche;
- l'incoraggiamento alla compartecipazione di risorse finanziarie private agli strumenti finanziari definiti per promuovere l'efficienza energetica.

**Di seguito si riportano gli elementi salienti considerati nella strutturazione della presente Valutazione ex Ante dello strumento finanziario FREE:**

- una fotografia delle **performance energetiche degli edifici pubblici** in Lombardia che danno evidenza delle basse performance energetiche di questo comparto;
- un'**analisi del mercato dell'efficienza energetica** attraverso: i. la descrizione del profilo tecnico ed economico-finanziario delle tecnologie per l'efficienza energetica; ii. la descrizione delle caratteristiche dei player di settore e del modello di business che può essere adottato per la riqualificazione energetica degli edifici pubblici (modello ESCo); iii. l'analisi delle criticità del mercato dell'efficienza energetica che configurano barriere agli investimenti in particolare nel comparto immobiliare pubblico;
- la **quantificazione del gap d'investimento**;
- la **strategia d'investimento della Regione Lombardia** che riflette le considerazioni sviluppate all'interno del capitolo (Fondo FREE).
- le valutazioni condotte per analizzare ulteriori aspetti necessari per definire una corretta strategia d'investimento ed, in particolare: il **valore aggiunto della strategia d'investimento** rispetto ad altre possibili forme di intervento pubblico, in particolare, viene confrontata al Fondo FREE con un'ipotesi di fondo perduto;
- la **coerenza della strategia d'investimento con altre forme di intervento pubblico** che oggi incentivano l'efficienza energetica;
- le **implicazioni della strategia d'investimento in materia di Aiuti di Stato**;

---

<sup>7</sup> Un Piano d'azione per l'energia sostenibile (PAES) è un documento in cui i firmatari del Patto dei Sindaci delineano in che modo intendono raggiungere l'obiettivo minimo di riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> entro il 2020. Definisce le attività e gli obiettivi, valuta i tempi e le responsabilità assegnate (<http://www.pattodeisindaci.eu/>).

- la **possibilità di collettere ulteriori risorse pubbliche/private per finanziare i progetti** di riqualificazione energetica;
- gli **insegnamenti tratti da strumenti analoghi** implementati in passato.

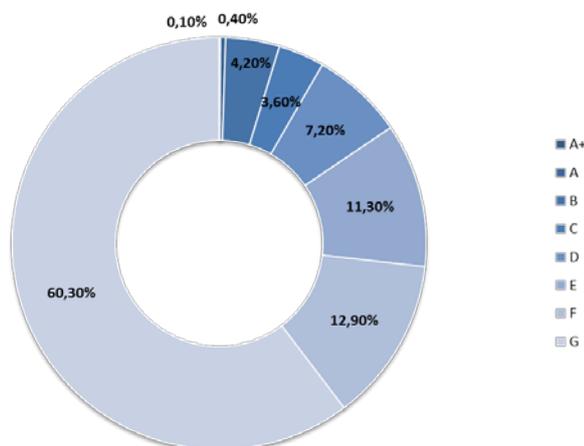
## 1. ANALISI DEI FALLIMENTI DI MERCATO, DELLE CONDIZIONI DI INVESTIMENTO SUBOTTIMALI E DELLE ESIGENZE DI INVESTIMENTO

### 1.1. Le performance energetiche degli edifici pubblici

L'efficienza energetica nella Pubblica Amministrazione ha assunto un ruolo di rilievo in particolare in seguito all'adozione della Direttiva europea 2013/27/UE. Essa rappresenta (Fonte: PEAR), infatti, una quota rilevante dei consumi energetici nazionali ed in particolare incide nella misura dell'8% (20-30 TWh elettrici) dei consumi elettrici e del 10% sui consumi termici (60-70 TW/h termici).

Le performance energetiche del parco immobiliare pubblico in Lombardia sono desumibili dal Catasto Energetico Edifici Regionale (CENED) dove confluiscono tutte le informazioni relative agli Attestati di Prestazione Energetica (APE)<sup>8</sup> degli edifici. Il catasto CENED conta oggi oltre 5.500 edifici pubblici o ad uso pubblico certificati<sup>9</sup>. La superficie utile certificata degli edifici pubblici raggiunge i 3.233.200 m<sup>2</sup> ed è destinata per l'88% al non residenziale, e per il rimanente 12% alle abitazioni.

**Figura 1 – Ripartizione degli APE per edifici pubblici ad uso residenziale per classe energetica nella Regione Lombardia**



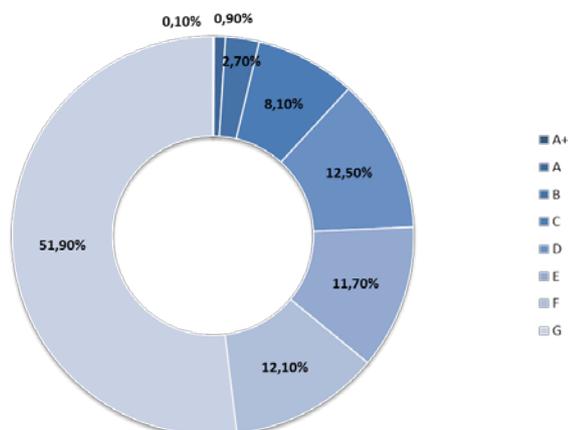
Fonte: Finlombarda S.p.A., Catasto Energetico Edifici Regionali

La Figura 1 riporta la suddivisione in classi energetiche degli edifici pubblici ad uso residenziale dotati di APE. Si nota una prevalenza di classi G (60%) e percentuali decrescenti al crescere della classe energetica degli edifici.

<sup>8</sup> Gli APE sono attestati che identificano il consumo annuale di energia di un edificio. La certificazione energetica in Italia è stata introdotta nel 2005 con la pubblicazione del d.lgs. 192/2005. In ordine di tempo, le ultime modifiche al decreto sono state apportate dal decreto legge 63/2013 che ha introdotto l'Attestato di Prestazione Energetica (APE) in luogo dell'Attestato di Certificazione Energetica (ACE).

<sup>9</sup> PEAR 2014

Figura 2 – Ripartizione degli APE per edifici pubblici ad uso non residenziale per classe energetica nella Regione Lombardia



Fonte: Finlombarda S.p.A., *Catasto Energetico Edifici Regionali*

La Figura 2 riporta, invece, la suddivisione in classi degli edifici pubblici ad uso non residenziale ed evidenzia anche in questo caso una significativa prevalenza di classi G (52% circa) e una sostanziale equità nella distribuzione delle classi D, E ed F.

È interessante analizzare anche la motivazione che ha portato alla redazione dell'APE per gli edifici pubblici (Tabella 1). La maggior parte degli edifici vengono certificati per assolvere l'obbligo di dotazione di APE ("APE volontario", 30%); seguono i "Contratti di locazione" (21%), i "Trasferimenti a titolo oneroso" (13%) e per "Sostituzioni - ristrutturazioni - ampliamenti" (7%). Risultano ancora limitate le APE realizzate a seguito di acquisto di servizi energetici da parte delle Pubbliche Amministrazioni, rappresentate dalla categoria "Contratti servizio energia o servizio energia plus" (5%); ciò dimostra come, nonostante l'elevato potenziale, tali pratiche siano ancora scarsamente diffuse e limitate a "best practice".

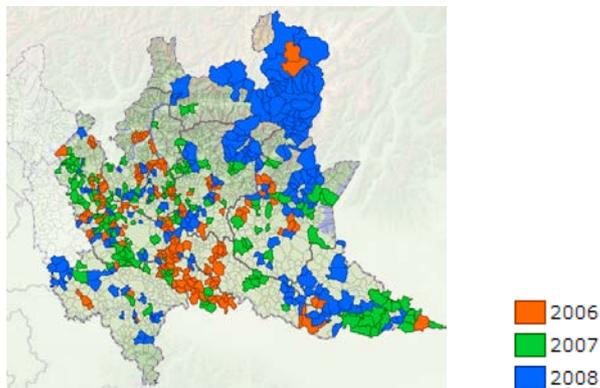
**Tabella 1 – Ripartizione degli APE per edifici pubblici ad uso residenziale per classe energetica nella Regione Lombardia**

MOTIVAZIONE	%
ACE volontario	30%
Contratto di locazione	21%
Trasferimento a titolo oneroso	13%
Nuova costruzione	5%
Contratto servizio energia	5%
Incentivi fiscali	3%
Ristrutturazione impianto termico	2%
Ristrutturazione edilizia	2%
Nuova installazione impianto termico	1%
Ampliamento volumetrico	1%
Sostituzione di generatori sopra i 100 kW	1%
Altro	16%
<b>Totale</b>	<b>100%</b>

*Fonte: Finlombarda S.p.A., Catasto Energetico Edifici Regionali*

Il trend degli investimenti in riqualificazioni energetiche nelle Pubbliche Amministrazioni della Regione Lombardia può essere desunto da uno **Studio realizzato dalla Fondazione Cariplo** teso a monitorare i risultati ottenuti con l'iniziativa "**Audit energetici degli edifici proprietà dei Comuni piccoli e medi**" intrapresa dalla Fondazione nel 2006 e finalizzata a finanziare audit energetici degli edifici pubblici che insistono sul territorio della Fondazione che, in larga misura, coincide con il territorio della Regione Lombardia, fatta eccezione per la provincia di Novara e Verbano-Cusio-Ossola che insistono, invece, sul territorio della Regione Piemonte. I Comuni della Regione Lombardia che hanno partecipato al bando della Fondazione sono 576 (circa il 37% dei comuni lombardi) e rappresentano il 90% dei comuni che hanno partecipato all'iniziativa tra il 2006 e il 2008.

Figura 3 – Campione osservato nell'analisi della Fondazione Cariplo

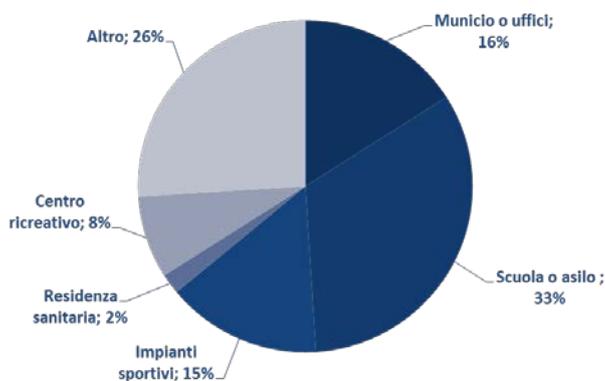


Fonte: Fondazione Cariplo, 2013

L'obiettivo dello Studio redatto dalla Fondazione è quello di comprendere se i Comuni che hanno ottenuto i contributi per la realizzazione di audit energetici sui propri edifici, abbiano successivamente effettuato anche gli interventi di riqualificazione energetica e/o mostrino una propensione maggiore ad investire in riqualificazioni energetiche rispetto ai Comuni che non hanno beneficiato del finanziamento degli Audit energetici. I Comuni che hanno risposto ai questionari inviati dalla Fondazione per consentire la redazione dell'indagine conoscitiva sono 380 e rappresentano circa il 27% dei comuni complessivamente contattati dalla Fondazione; di questi, il 40% ha ottenuto gli incentivi per la redazione di audit energetici.

In questi comuni, prima del 2006 (anno della prima edizione del bando della Fondazione Cariplo), meno dell'1% degli edifici comunali era stato sottoposto ad audit energetici, ma circa il 9% degli edifici era invece già stato sottoposto, prima di tale data, a un intervento di riqualificazione energetica. Ciò denota come, prima di tale data, non fosse ancora diffusa la pratica di effettuare audit energetici capaci di indirizzare gli investimenti per la riqualificazione degli edifici pubblici. Nel periodo compreso tra il 2007 e il 2013, la percentuale di quelli sottoposti a riqualificazioni energetiche, è aumentata al 17%.

Figura 4 – Ripartizione degli edifici sottoposti ad audit energetici con il bando della Fondazione Cariplo



Fonte: elaborazioni Finlombarda S.p.A. su dati Fondazione Cariplo, 2013

La Figura 4 mostra la ripartizione degli edifici sottoposti ad audit energetico con il Bando della Fondazione Cariplo. Nel complesso, la maggioranza degli edifici (33%) è adibito ad attività scolastica, circa il 16% sono municipi e/o uffici comunali, il 15% sono impianti sportivi,

l'8% sono centri ricreativi e il 2% sono residenze sanitarie assistenziali. La categoria "altro" rappresenta il 26% degli edifici e ricomprende biblioteche, magazzini, presidi sanitari o socio-sanitari, centri polifunzionali, edifici in via di rifunzionalizzazione.

Si evidenzia che solo il 29,5% dei Comuni che hanno realizzato gli audit energetici con il Bando Cariplo ha, successivamente, effettuato almeno un intervento di riqualificazione energetica.

**Tabella 2 – Interventi di riqualificazione energetica sul n. totale degli edifici (periodo 2007-2013)**

Tipologia di intervento	% sul n. di edifici
Interventi sull'impianto di riscaldamento	10,3%
Interventi sull'involucro	6,6%
Interventi sul sistema di produzione di acqua calda sanitaria	4,8%
Installazione di impianti fotovoltaici	6,4%
Installazione di impianti solari termici	2,7%
Interventi sul sistema elettrico	5,2%
Altri interventi	2,3%

Fonte: elaborazioni Finlombarda S.p.A. su dati Fondazione Cariplo, 2013

La Tabella 2 riporta i dati relativi alla tipologia di interventi di riqualificazione energetica realizzati sugli edifici considerati nell'indagine della Fondazione Cariplo. La tipologia di intervento più frequente ha riguardato gli impianti di riscaldamento (10,3%); seguono in ordine di adozione le opere sull'involucro (6,6%), l'introduzione di sistemi fotovoltaici (6,4%), interventi sul sistema elettrico (5,2%) e sul sistema di produzione dell'acqua calda sanitaria (4,8%). Risultano, invece, marginali gli interventi per l'introduzione di impianti solari termici e le altre tipologie di intervento.

Nel complesso, gli edifici soggetti a riqualificazione energetica hanno visto mediamente la realizzazione di 1,8 tipologie di interventi e ciò dimostra come siano ancora scarsamente diffusa la realizzazione di progetti di riqualificazione capaci di integrare l'adozione contemporanea di più soluzioni di efficienza energetica.

**Tabella 3 – Investimento medio per tipologia di edificio sottoposto a riqualificazione energetica (periodo 2007-2013)**

Tipologia di edificio sottoposto a riqualificazione energetica	Investimento medio (Euro)
Municipio o uffici	121.597
Scuola o asilo	274.481
Impianti sportivi	144.136
Residenza sanitaria	293.667
Centro ricreativo	221.866
Altro	227.336
<b>Media</b>	<b>213.847</b>

Fonte: elaborazioni Finlombarda S.p.A. su dati Fondazione Cariplo, 2013

La Tabella 3 illustra gli investimenti medi realizzati per categoria di edificio ed evidenzia come mediamente questi risultino di poco superiori ai 210 mila Euro. La categoria di edifici che ha registrato investimenti medi superiori sono le residenze sanitarie seguite dagli edifici adibiti ad attività scolastiche.

In conclusione, i dati qui riportati fotografano una situazione del patrimonio immobiliare pubblico caratterizzata da un elevato potenziale di risparmio energetico con oltre il 50% degli edifici pubblici dotati di APE che si colloca nella classe energetica G. La scarsa attenzione all'uso razionale dell'energia all'interno della Pubblica Amministrazione sembra testimoniata anche dal fatto che le APE sono realizzate per lo più nel rispetto di obblighi di legge e solo in via residuale per l'implementazione di interventi di ristrutturazione/riqualificazione. Tuttavia, **lo Studio realizzato della Fondazione Cariplo mostra come le diagnosi energetiche siano realizzate soprattutto per gli edifici scolastici (33%) e gli uffici pubblici (16%) evidenziando una maggiore attenzione e una necessità di intervenire prioritariamente su tali edifici.** Nonostante i dati mostrino un potenziale di risparmio energetico molto elevato, sono ancora pochi gli edifici che sono stati interessati da interventi di riqualificazione energetica; infatti, l'indagine condotta dalla Fondazione Cariplo evidenzia come solo il 17% degli immobili considerati è stato oggetto di una qualche forma di riqualificazione energetica nel periodo 2007-2013, percentuale che aumenta al 29,5% se si considerano esclusivamente gli edifici pubblici già dotati di audit energetici.

In aggiunta, le limitate riqualificazioni energetiche del patrimonio immobiliare pubblico nel periodo 2007-2013 raramente hanno riguardato progetti integrati che prevedono l'adozione contestuale di più soluzioni di efficienza energetica; mediamente, infatti, gli interventi hanno previsto l'adozione di meno di due soluzioni di efficienza energetica a progetto, a dimostrazione di come sia ancora poco diffuso un approccio integrato edificio-impianto. Passando alla natura delle riqualificazioni, i dati riportati nell'indagine della Fondazione Cariplo mostrano come siano più diffusi gli interventi sugli impianti di riscaldamento - notoriamente sostenibili da un punto di vista economico e finanziario. Meno diffusi appaiono, invece, gli interventi che riguardano l'involucro dell'edificio che, come meglio descritto nel successivo paragrafo 1.2.1, si caratterizzano per maggiori costi d'investimento e minori

ritorni economici. Ciò giustifica anche il valore mediamente contenuto degli investimenti realizzati che ammonta a circa 213 mila Euro per edificio.

## 1.2. Analisi del mercato dell'efficienza energetica

### 1.2.1. Le tecnologie per l'efficienza energetica

La riqualificazione energetica di un edificio può essere attuata attraverso l'adozione di differenti soluzioni tecnologiche che possono riguardare tecnologie impiantistiche e soluzioni che interessano la struttura degli edifici, oltre che tecnologie per la generazione in loco di energia. Come evidenziato nel dettaglio nell'Energy Efficiency Report del Politecnico di Milano (edizione 2011), tali tecnologie presentano caratteristiche molto diverse sotto il profilo della convenienza economica presentando periodi di pay-back anche notevolmente diversi. Sulla base del lavoro del Politecnico è possibile classificare le tecnologie, in l'assenza di qualsivoglia incentivo pubblico, in due macro-categorie:

- tecnologie per le quali l'investimento è **conveniente sul piano economico**. A titolo di esempio, si riporta il caso delle caldaie a condensazione che sembrano particolarmente convenienti soprattutto in edifici quali scuole ed università con tempi di *pay-back* compresi tra i 4 e i 7 anni in funzione del contesto di adozione.
- tecnologie per le quali l'investimento non è **conveniente sul piano economico**. A tale riguardo, si consideri, ad esempio, il caso di investimenti in chiusure vetrate e in isolamenti termici che possono presentare *pay-back* anche superiori a 15 anni,

In conformità con la già menzionata direttiva sull'efficienza energetica (Direttiva 2012/27/UE), l'intento della Regione Lombardia è quello di promuovere interventi di riqualificazione energetica profondi che prevedano una riduzione significativa dei consumi di energia primaria. Per raggiungere tale obiettivo di riduzione dei consumi, i progetti finanziati dovranno combinare un mix di soluzioni tecnologiche per le quali non sempre vi sia convenienza "assoluta" all'investimento e che in assenza di incentivi pubblici/contribuzioni in conto capitale da parte della Pubblica Amministrazione potrebbero presentare tempi di rientro anche molto lunghi e difficili da valutare da parte di soggetti non addetti al settore.

### 1.2.2. Le Energy Service Company

Come già accennato, l'efficienza energetica ha assunto negli ultimi anni un ruolo molto rilevante nelle politiche energetiche della Comunità EU tanto che si sono diffuse aziende specializzate in questo settore, le c.d. Energy Service Company (di seguito ESCo).

Nella normativa italiana, le ESCo sono definite dal D.Lgs. 115/2008 come *"persona fisica o giuridica, che fornisce servizi energetici ovvero altre misure di miglioramento dell'efficienza energetica nelle installazioni o nei locali dell'utente e ciò facendo, accetta un certo margine di rischio finanziario. Il pagamento dei servizi forniti si basa, totalmente o parzialmente, sul miglioramento dell'efficienza energetica conseguito e sul raggiungimento di altri criteri di rendimento stabiliti"*. Una ESCo quindi è un operatore economico che finanzia, sviluppa, installa e gestisce progetti di efficienza energetica attraverso i seguenti offerta di servizi:

- diagnosi energetica e l'audit energetico, finalizzati ad individuare le caratteristiche di consumo dell'edificio e a comprendere le opportunità di un intervento;
- studio di fattibilità degli interventi di miglioramento dell'efficienza energetica;

- progettazione degli interventi;
- reperimento delle risorse finanziarie;
- realizzazione dell'intervento;
- gestione dei sistemi riqualificati.

Indipendentemente della natura del soggetto a cui la Pubblica Amministrazione affida l'intervento di efficientamento energetico, le operazioni descritte si caratterizzano per:

1. un approccio integrato di tutte le fasi di realizzazione e gestione del progetto, dando la priorità al risparmio energetico;
2. remunerazione del partner privato in funzione del risparmio energetico effettivamente conseguito;
3. finanziamento diretto o indiretto dell'intervento;
4. garanzia alla PA del risparmio energetico definita contrattualmente.

Tali caratteristiche vengono anche ribadite dallo European PPP Expertise Center (EPEC) della Banca Europea per gli Investimenti (BEI), quali presupposti fondamentali per poter inquadrare un'operazione di riqualificazione energetica quale contratto di Partenariato Pubblico Privato<sup>10</sup>.

Data la centralità che acquista il finanziamento delle opere di riqualificazione energetica nel modello di business sopra descritto, nell'ambito delle valutazioni di fattibilità della Fondo FREE sono state condotte analisi di merito creditizio di un campione di operatori di servizi energetici certificati UNI CEI 11352.

La valutazione della solidità economico e finanziaria di questi soggetti è stata misurata mediante indicatori di solidità patrimoniale, di onerosità della posizione finanziaria e di redditività.

Dall'analisi emerge un settore caratterizzato dalla presenza di player in grado di offrire servizi di progettazione e gestione di progetti di riqualificazione energetica anche molto complessi ma che hanno un limitato o quasi assente livello di indebitamento. Ciò dimostra come nel mercato italiano solo un numero molto limitato di progetti di riqualificazione energetica complessi vengano finanziati direttamente o indirettamente dalle ESCo. Ciò può essere spiegato, da un lato, dalla generalizzata stretta creditizia che ha inasprito le condizioni di accesso al credito per le aziende sulla base di valutazioni corporate e, dall'altro, dalla difficoltà del settore bancario nel valutare progetti di riqualificazione energetica complessi la cui capacità di generare flussi tali da garantire la restituzione del debito contratto è determinata da parametri tecnici e di contesto di difficile valutazione.

### **1.3. Le criticità del mercato dell'efficienza energetica**

Come evidenziato in precedenza, il patrimonio immobiliare pubblico in Lombardia risulta vetusto e con scarse prestazioni energetiche. Ciò determina un elevato potenziale di risparmio che, tuttavia, viene sfruttato ancora in via residuale e con interventi semplici che non integrano contestualmente differenti soluzioni per l'efficienza energetica.

---

<sup>10</sup> Guidance on Energy Efficiency in Public Buildings.

Il documento della Commissione Europea “Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period – Supporting the shift towards low-carbon economy” evidenzia l’opportunità di effettuare un’analisi dei fallimenti di mercato che generano un deficit d’investimento rispetto al potenziale di mercato. Il presente paragrafo ha, quindi, l’obiettivo di analizzare i fallimenti di mercato che frenano gli investimenti in riqualificazione energetica degli edifici pubblici.

L’incapacità delle Pubbliche Amministrazioni di sfruttare il potenziale di risparmio energetico può essere attribuito a differenti barriere agli investimenti che stando alla metodologia indicata dalla Commissione Europea possono riguardare le seguenti categorie di fallimenti di mercato:

- fallimenti di mercato, macroeconomici strutturali;
- fallimenti di mercato, lato domanda
- fallimenti di mercato, lato offerta.

In relazione al mercato dell’efficienza energetica in Italia, un contributo prezioso a questo tema è stato dato dall’Energy Strategy Group del Politecnico di Milano con il Rapporto sull’efficienza energetica in Italia<sup>11</sup>. Lo Studio dedica, infatti, una specifica sezione ai vincoli agli investimenti in efficienza energetica per le Pubblica Amministrazione ed individua, in particolare, tre ordini di barriere:

- **una barriera conoscitiva**, definita come mancanza di consapevolezza nella Pubblica Amministrazione dell’importanza di una gestione razionale dei consumi energetici che rappresenta un fallimento di mercato, lato domanda;
- **una barriera finanziaria**, legata alla difficoltà da parte degli enti locali di reperire le risorse necessarie per realizzare gli investimenti anche a causa del Patto di Stabilità e/o alla ridotta capacità di accesso al credito degli operatori economici specializzati in efficienza energetica (ESCo) dovuta alla stretta creditizia, alla scarsa patrimonializzazione di tali soggetti e all’elevato rischio attribuito dal mondo bancario ai progetti di riqualificazione energetica;
- **una barriera realizzativa**, ovvero la difficoltà di regolare in modo equilibrato i rapporti tra Pubbliche Amministrazioni e operatori specializzati in efficienza energetica che può essere ricondotto ad un fallimento di mercato, lato domanda ed in particolare alla presenza di un’asimmetria informativa tra Pubblica Amministrazione e operatori specializzati.

Con riferimento alle barriere di natura finanziaria appare opportuno approfondire il tema legato alle difficoltà che trovano gli Enti Locali nel finanziare nuovi investimenti, tra i quali anche quelli in efficienza energetica. Tali vincoli derivano da norme che regolano la finanza pubblica locale e che pongono limiti alla spesa in conto capitale e alla possibilità di indebitamento degli enti locali. Gli Enti Locali possono promuovere nuovi investimenti senza impattare su tali vincoli attraverso il ricorso all’istituto del Partenariato Pubblico Privato (di seguito anche PPP) che, come accennato in precedenza può trovare attuazione in un investimenti di riqualificazione energetica mediante il modello ESCo. I presupposti fondamentali per poter inquadrare un’operazione di riqualificazione energetica in un contratto di Partenariato Pubblico Privato riguardano una corretta allocazione dei rischi tra la Pubblica Amministrazione e il soggetto privato al quale viene affidata la riqualificazione:

---

<sup>11</sup> Politecnico di Milano, 2013

- **rischio di costruzione**, che comprende il superamento dei costi, la possibilità di costi aggiuntivi derivanti da ritardi nella consegna, il mancato rispetto delle specifiche o dei requisiti di costruzione, nonché rischi ambientali e di altro tipo che richiedono pagamenti a favore di terzi;
- **rischio di disponibilità**, che comprende la possibilità di costi aggiuntivi, ad esempio di manutenzione e finanziamento, e il pagamento di penali perché il volume o la qualità dei servizi non rispettano gli standard specificati nel contratto;
- **rischio di domanda**, che comprende la possibilità che la domanda dei servizi sia superiore o inferiore al previsto;
- **rischio di valore residuo e di obsolescenza**, che comprendono il rischio che il valore del bene sia inferiore a quello atteso alla fine del contratto e in quale misura le amministrazioni pubbliche hanno l'opzione di acquisire il bene.

Nell'ambito di operazioni di riqualificazione energetica il trasferimento dei rischi in capo al soggetto privato trova espressione nell'Energy Performance Contract o contratti di rendimento energetico (EPC)<sup>12</sup> abbinato all'istituto del Finanziamento Tramite Terzi (FTT).

Gli EPC sono definiti nell'ordinamento italiano dal D.Lgs. 102/2014 come l'accordo contrattuale tra il beneficiario o chi per esso esercita il potere negoziale e il fornitore di una misura di miglioramento dell'efficienza energetica, verificata e monitorata durante l'intera durata del contratto, dove gli investimenti (lavori, forniture o servizi) realizzati sono pagati in funzione del livello di miglioramento dell'efficienza energetica stabilito contrattualmente o di altri criteri di prestazione energetica concordati, quali i risparmi finanziari. Attraverso l'EPC, infatti, un soggetto (solitamente una società di servizi energetici) si obbliga al compimento - con propri mezzi finanziari o con mezzi finanziari di terzi - di una serie di servizi e di interventi integrati volti alla riqualificazione e al miglioramento dell'efficienza di un sistema energetico (un impianto o un edificio) di proprietà di altro soggetto (beneficiario), verso un corrispettivo (canone) correlato all'entità dei risparmi energetici (preventivamente individuati in fase di analisi di fattibilità) ottenuti in esito all'efficientamento del sistema.

Il FTT, sulla base della definizione contenuta nel D.Lgs. 115/2008, è, invece, uno strumento contrattuale che costituisce una tipica modalità di attuazione del contratto EPC e rappresenta un accordo che comprende un terzo (generalmente un istituto di credito) che fornisce i capitali per l'attuazione della misura di efficientamento energetico.

Inoltre, l'Allegato 8 del D.Lgs. 102/2014 definisce gli "Elementi minimi che devono figurare nei contratti di rendimento energetico sottoscritti con il settore pubblico o nel relativo capitolato d'appalto":

- a) Un elenco chiaro e trasparente delle **misure di efficienza da applicare o dei risultati da conseguire in termini di efficienza**;
- b) I **risparmi garantiti** da conseguire applicando le misure previste dal contratto;
- c) La **durata e gli aspetti fondamentali del contratto**, le modalità e i termini previsti;
- d) Un elenco chiaro e trasparente degli **obblighi che incombono su ciascuna parte contrattuale**;
- e) **Data o date di riferimento per la determinazione dei risparmi realizzati**;
- f) Un elenco chiaro e trasparente delle **fasi di attuazione** di una misura o di un pacchetto di misure e, ove pertinente, dei relativi costi;

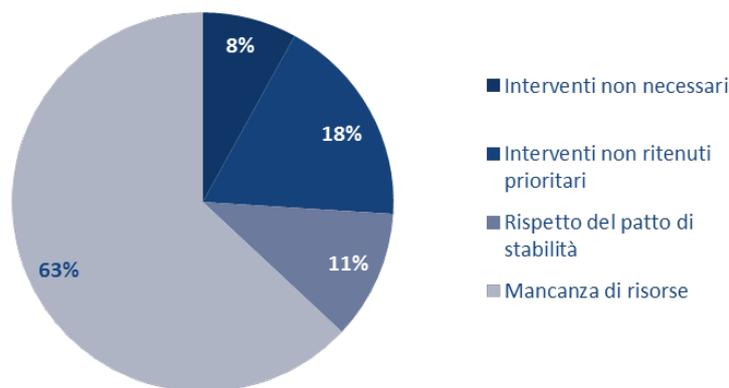
---

<sup>12</sup> Tale modello contrattuale, come si vedrà più in dettaglio nella seconda parte del presente documento, è previsto nel nostro ordinamento all'art. 2, co. 2, lett. n) del D.Lgs. 102/2014.

- g) L'obbligo di dare **piena attuazione alle misure previste dal contratto e la documentazione di tutti i cambiamenti effettuati nel corso del progetto**;
- h) Disposizioni che disciplinino l'inclusione di **requisiti equivalenti** in eventuali concessioni in appalto a terze parti;
- i) Un'indicazione chiara e trasparente delle **implicazioni finanziarie** del progetto e la quota di partecipazione delle due parti ai risparmi pecuniari realizzati (ad esempio, remunerazione dei prestatori di servizi);
- j) Disposizioni chiare e trasparenti per la quantificazione e la verifica dei risparmi garantiti conseguiti, **controlli** della qualità e garanzie;
- k) Disposizioni che chiariscono la procedura per gestire modifiche delle condizioni quadro che incidono sul contenuto e i risultati del contratto (a titolo esemplificativo: modifica dei prezzi dell'energia, intensità d'uso di un impianto)
- l) Informazioni dettagliate sugli **obblighi di ciascuna delle parti contraenti** e sulle **sanzioni** in caso di inadempienza.”.

Una dimostrazione di come i vincoli di finanza pubblica abbiano inciso sulla scelte delle pubbliche amministrazioni di non portare a compimento interventi di riqualificazione energetica è fornita dall'indagine condotta dalla Fondazione Cariplo su un campione di comuni rappresentativi del territorio lombardo che pone particolare enfasi sui vincoli di natura finanziaria.

**Figura 5 – Motivi per la mancata realizzazione degli interventi dopo l'audit energetico**



Fonte: elaborazioni Finlombarda S.p.A. su dati Fondazione Cariplo, 2013

La Figura 5 mostra, infatti, le **motivazioni che hanno dato i Comuni rispetto alle mancate riqualificazioni energetiche** degli edifici pubblici sottoposti ad audit ed evidenzia come **nel 63% dei casi sia stato indicata come motivazione la “mancanza di risorse”** e nell'11% dei casi il “rispetto del patto di stabilità”. Si evidenzia come solo nell'8% dei casi, dall'audit non è emersa la necessità di realizzare alcuna opera a testimonianza dell'elevato potenziale di risparmio energetico del patrimonio immobiliare pubblico.

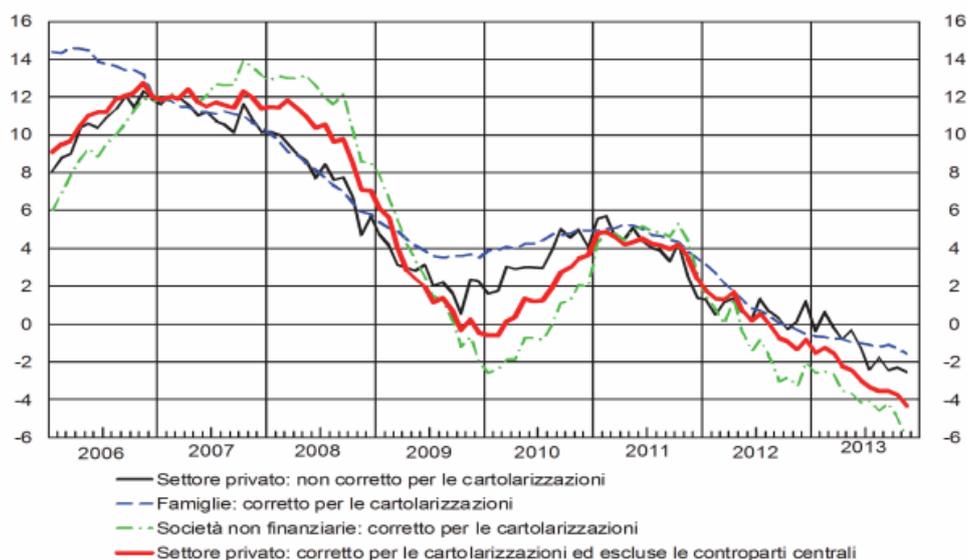
Come descritto nel dettaglio nel successivo paragrafo, tuttavia, la possibilità per una Pubblica Amministrazione di accedere al finanziamento indiretto di progetti di riqualificazione energetica attraverso il ricorso ad un PPP è tuttavia frenata dalla generalizzata stretta creditizia che limita anche alle imprese la possibilità di accedere alla finanza privata e che viene trattata nel successivo paragrafo.

### 1.3. Il “mercato della finanza” lombardo

L'analisi del “mercato della finanza” in Lombardia ha l'obiettivo di mostrare l'effettiva capacità delle imprese di accedere alla finanza privata per realizzare investimenti.

Gli investimenti delle imprese, in ogni campo, infatti, risentono della stretta creditizia (il cosiddetto “credit crunch”) da parte degli istituti di credito. Una visione d'insieme della stretta in corso, viene fornita dai dati di Banca d'Italia. Il grafico che segue, pur riflettendo la dinamica nazionale, ben rappresenta anche la situazione lombarda, che registra un calo medio nel 2013 attorno al 5% sul 2012.

**Figura 6 – Prestiti bancari in Italia (variazioni percentuali sui 12 mesi)**

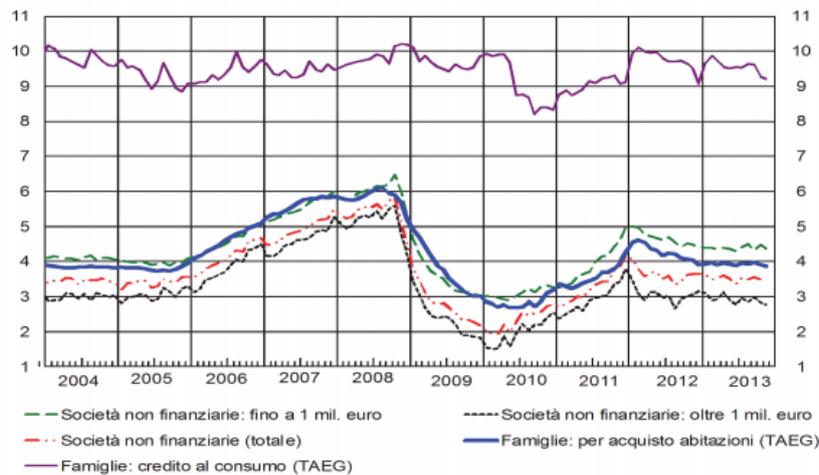


Fonte: Banca d'Italia, 2014

Il grafico sintetizza come a partire dal 2011 si faccia sempre più marcata la contrazione del credito erogato dagli intermediari finanziari (punto-linea verde).

Alla contrazione del credito si aggiunge l'applicazione di tassi di interesse medi per le imprese manifatturiere del 5,5%, in linea coi livelli pre-crisi, nonostante il costo del denaro sia diminuito. Questo significa che le banche e gli intermediari hanno innalzato gli spread applicati, per riflettere il maggior rischio percepito.

**Figura 7 – Andamento dei tassi di interesse sui prestiti per nuove operazioni (valori percentuali)**



Fonte: Banca d'Italia, 2014

La contrazione del credito erogato da parte delle banche e l'inasprimento delle condizioni di erogazione sono anche spiegati con l'aumento della rischiosità delle imprese che, oltre alla nota sottocapitalizzazione, hanno registrato anche una perdita di competitività associata alla stagnazione della produttività.

Scendendo più nel dettaglio circa l'impatto del crunch sulle imprese lombarde, il grafico seguente mostra come la contrazione del credito si sia inasprita nel 2013 per le imprese sopra i 20 addetti.

**Figura 8 – Il credito alle imprese nelle province lombarde per dimensione d'impresa**

valori stock in milioni di euro al 30.09.2013 - var.% rispetto al 30.09.2012, incidenze e ranking-impieghi 'vivi'\*

Province	> 20 addetti				< 20 addetti**			
	inc.% su totale finanziamenti imprese e famiglie prod.	%	var.%	rank	inc.% su totale finanziamenti imprese e famiglie prod.	%	var.%	rank
Lodi	63,3	1,0	-18,3	12	36,7	3,5	-1,7	1
Sondrio	64,7	0,9	-2,4	1	35,3	3,1	-2,6	2
Cremona	61,0	2,0	-3,7	3	39,0	8,2	-3,5	3
Milano	94,3	53,3	-10,5	11	5,7	6,288	-3,6	4
Monza-Brianza	83,5	5,3	-4,5	4	16,5	2,020	-4,3	5
Mantova	76,0	3,9	-8,9	9	24,0	2,428	-4,3	6
Pavia	68,1	1,8	-4,7	5	31,9	1,614	-4,4	7
Bergamo	83,4	9,3	-9,1	10	16,6	3,626	-4,5	8
Brescia	82,4	13,5	-5,6	7	17,6	5,620	-4,7	9
Lecco	79,7	2,1	-3,2	2	20,3	1,057	-5,3	10
Como	77,8	3,0	-7,9	8	22,2	1,678	-5,6	11
Varese	80,8	3,9	-5,6	6	19,2	1,800	-7,1	12
<b>Lombardia</b>	<b>86,4</b>	<b>100,0</b>	<b>-8,8</b>		<b>13,6</b>	<b>30.704</b>	<b>-4,3</b>	

\*impieghi 'vivi' al netto delle sofferenze a favore di società non finanziarie e famiglie produttrici  
\*\*quasi-società e famiglie produttrici cioè imprese individuali, società semplici, società di fatto, s.a.s. e s.n.c. con meno di 20 addetti

Elaborazione Osservatorio MPI Confartigianato Lombardia su dati Banca d'Italia

Fonte: Banca d'Italia, 2014

Circostanziando alla situazione lombarda, le imprese hanno visto contrarsi le erogazioni di credito su tutte le linee di finanziamento, dalle aperture di conto corrente (-3,7% su base annua a giugno 2013) agli anticipi e crediti autoliquidanti (-7,2% su base annua a giugno 2013) alle linee a più lunga scadenza (-7,7% su base annua, a giugno 2013). Le imprese che

nel 2013 hanno lamentato un inasprimento della disponibilità di credito sono state il 24%, in calo dal 40% dell'anno precedente. Questo andamento, tuttavia, riflette anche una situazione di calo della domanda di credito da parte delle imprese stesse che riflette un taglio degli investimenti e un beneficio derivante dal pagamento di parte dei debiti delle pubbliche amministrazioni che hanno contribuito all'immissione di valuta nel sistema economico.

Con particolare riferimento all'approccio degli istituti di credito al finanziamento dei progetti di riqualificazione energetica si sottolinea come sia ancora prevalente un orientamento alla valutazione del merito creditizio dei soggetti che richiedono il finanziamento (valutazione corporate) piuttosto che alla valutazione della capacità del progetto di ripagare il debito contratto per il suo finanziamento (valutazione di tipo Project). Tale approccio, che deriva anche dalla complessità tecnico-ingegneristica intrinseca ai progetti di efficienza energetica e che trova gli istituti di credito ancora non attrezzati per una loro corretta valutazione, frena la possibilità di accesso al credito soprattutto per quei soggetti attivi nel campo dell'efficienza energetica che sono scarsamente patrimonializzati e che sono molto diffusi in questo comparto industriale data la natura relativamente giovane del settore.

## 1.4 La Gap Analysis

### 1.4.1 Introduzione

La presente sezione ha l'obiettivo di quantificare gli investimenti potenziali in riqualificazioni energetiche del patrimonio immobiliare pubblico in Lombardia. Tale analisi è condotta nel quadro dalle indicazioni poste dall'UE con le Direttive 2010/31/UE e 2012/27/UE che definiscono specifici obblighi di riduzione dei consumi di energia primaria al 2020 in capo alla Pubblica Amministrazione con l'intento di riconoscere agli enti pubblici un ruolo di "guida" nell'attuazione delle misure volte al raggiungimento degli obiettivi europei al 2020.

Le Direttive rimarcano, infatti, il ruolo esemplare della Pubblica Amministrazione nell'attuazione della strategia energetica comunitaria e fissa un obbligo di riqualificazione annua del 3% della superficie degli immobili della Pubblica Amministrazione centrale<sup>13</sup>.

Il D.lgs. 4 luglio 2014 n. 102, che recepisce la Direttiva Comunitaria 27/2012 sull'efficienza energetica, riporta indicazioni anche per le Regioni in merito all'orientamento da adottare nell'impiego dei fondi strutturali relativi alla Programmazione UE 2014-2020 e all'attuazione degli impegni derivanti dalla ripartizione regionale della quota di energia da fonti rinnovabili (c.d. Decreto "Burden Sharing") discesi dagli obiettivi indicati nella Direttiva 2009/28/UE. Il Governo italiano indica, infatti, come prioritaria l'adozione di misure per la promozione dell'efficienza energetica del parco immobiliare pubblico anche mediante l'integrazione di sistemi per la produzione di energia da fonte rinnovabile.

L'orientamento della Regione Lombardia è, invece, desumibile dal Programma Energetico Ambientale Regionale (PEAR)<sup>14</sup> che ha come principale obiettivo il risparmio di energia da fonti fossili. Più in dettaglio, tra i contenuti del PEAR si evidenziano azioni di efficientamento energetico del patrimonio immobiliare pubblico per il raggiungimento di questo obiettivo,

---

<sup>13</sup> Art. 5 della Direttiva 2012/27/UE "Ruolo esemplare degli edifici degli enti pubblici".

<sup>14</sup> Il PEAR è lo strumento di programmazione strategica in ambito energetico e ambientale (L.R. 26/2003) inserito all'interno della Strategia Energetica Nazionale (SEN).

anche ricorrendo all'impiego di operatori economici specializzati in efficienza energetica, ai contratti di rendimento energetico e all'istituto del "Finanziamento Tramite Terzi" (di seguito anche FTT) al fine di stimolare anche gli investimenti privati nel comparto pubblico.

#### 1.4.2 Il gap d'investimento in Lombardia

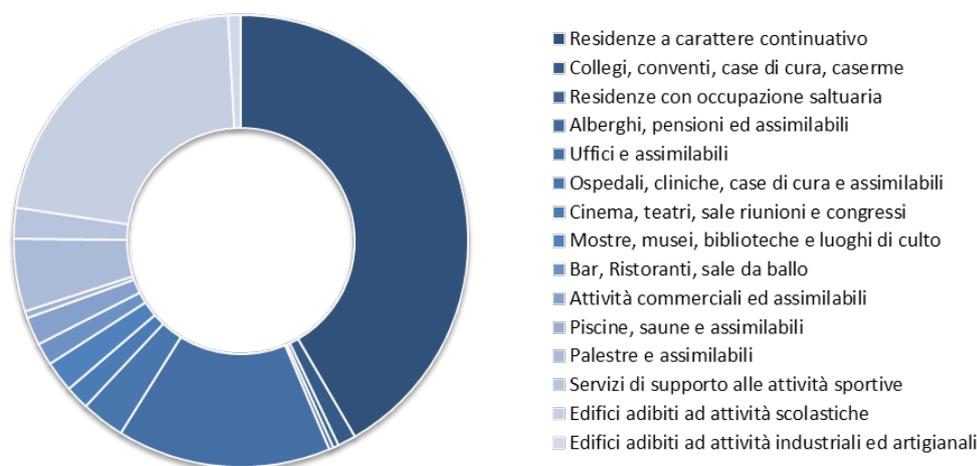
La valutazione del Gap di investimenti in riqualificazioni energetiche degli edifici pubblici in Regione Lombardia è condotta sulla base di quanto indicato nel PEAR, che declina a livello regionale le indicazioni delle Direttive 2009/28/UE, 2010/31/UE e 2012/27/UE di riqualificazione annua del 3% della superficie degli immobili di proprietà pubblica.

La normativa regionale della Lombardia, in particolare la DGR 8745/2008 modificata dalla DGR 335/2010, ha introdotto l'obbligo di possesso di Attestato di Certificazione Energetica per gli edifici di proprietà pubblica o adibiti ad uso pubblico con superficie utile superiore a 1.000 m<sup>2</sup>. Tali attestati confluiscono, con gli altri, nel Catasto Energetico Edifici Regionale (CEER) che conta oggi oltre 5.500 edifici pubblici o ad uso pubblico certificati, che rappresentano lo 0,6% degli ACE lombardi. Se si esaminano questi ACE sotto il profilo della destinazione d'uso (Fig. 74) risulta che un terzo di queste strutture sia costituita da residenze. Al netto degli edifici pubblici residenziali (edilizia ERP), l'edilizia pubblica certificata rappresenta circa il 17% del totale degli edifici pubblici presenti in Lombardia.

Nelle figure seguenti si riporta la ripartizione numerica degli ACE per destinazione d'uso e per superficie (Figure 9 e 10).

**Figura 9 – Destinazione d'uso per numero di ACE**

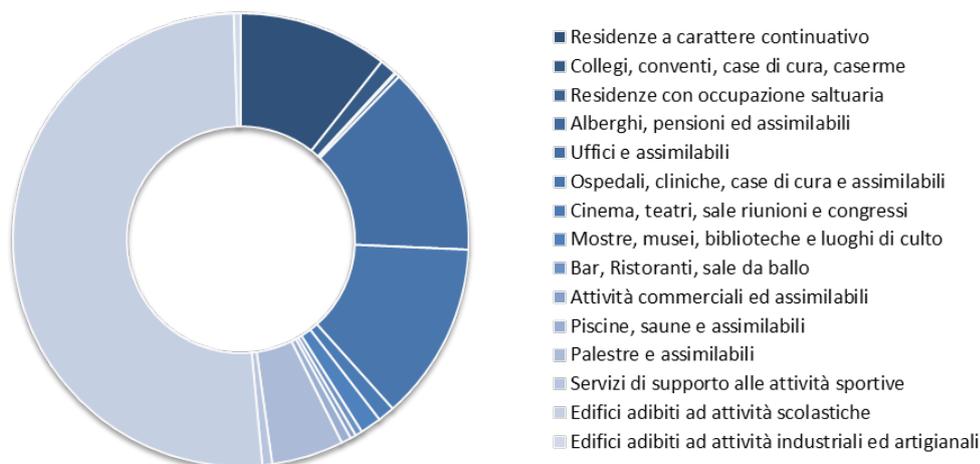
---



Fonte: PEAR

---

Figura 10 – Superficie per destinazione d’uso

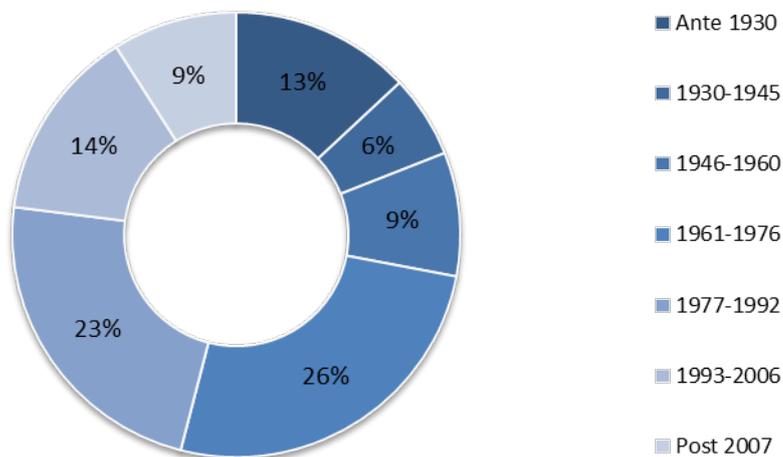


Fonte: PEAR

La quota di edifici pubblici certificati, in rapporto all’ammontare complessivo di ACE, raggiunge i valori più alti nel settore scolastico dove, a fronte di un 22% rispetto al numero di ACE emessi, si sale al 51% di superficie complessivamente certificata.

Il focus inerente l’anno di costruzione degli edifici pubblici rappresentato in Fig. 11 mette in luce come la gran parte di questi, circa il 78%, sia stata edificata prima dell’entrata in vigore della Legge 10/91 per l’uso razionale dell’energia e il risparmio energetico.

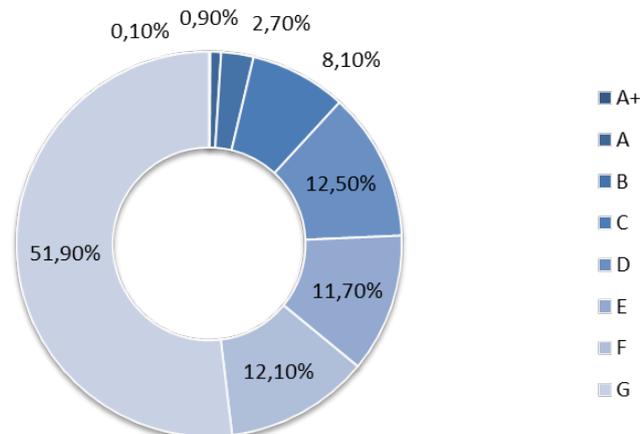
Figura 11 – Superficie per destinazione d’uso



Fonte: PEAR

Come illustrato anche nella precedente sezione, la consistenza complessiva del patrimonio immobiliare pubblico certificato in Lombardia raggiunge i 3.233.200 m<sup>2</sup> ed è destinata per l’88% al uso non residenziale: di tali edifici il 52% circa è in classe G (Figura 12).

**Figura 12 – Ripartizione degli APE per edifici pubblici ad uso non residenziale per classe energetica nella Regione Lombardia**



Fonte: Finlombarda S.p.A., Catasto Energetico Edifici Regionali

I dati di contesto sopra riportati evidenziano, quindi, un parco immobiliare pubblico in generale obsoleto e con prestazioni energetiche molto basse. Per quantificare il potenziale di investimento si può fare riferimento al dato riportato nel PEAR (fonte: Energy Efficiency Report, Politecnico di Milano – Dicembre 2013), che stima il potenziale del mercato dell'efficienza energetica per la Pubblica Amministrazione, considerando solo gli interventi relativi alle seguenti soluzioni tecnologiche

- chiusure vetrate;
- superfici opache;
- sistemi di illuminazione;
- caldaie a condensazione;
- pompe di calore;
- solare termico;
- cogenerazione;

in circa 1 miliardo di Euro all'anno dal 2014 al 2020. A tale stima andrebbero poi aggiunte le necessità di investimento, non puntualmente quantificate, relative ad altre fonti rinnovabili rispetto a quelle sopra riportate (in primis fotovoltaico) ed al teleriscaldamento.

Ponendo il fabbisogno d'investimento della Regione Lombardia pari al 21% del fabbisogno totale nazionale (utilizzando come driver la quota del PIL Lombardo rispetto al PIL nazionale) il gap d'investimento lombardo potrebbe essere stimato pari a 210 milioni di euro annui per il periodo 2014 al 2020.

Dal punto di vista energetico la baseline dei consumi pubblici calcolata sul fabbisogno energetico medio del patrimonio edilizio certificato (CENED 2014) è pari a 9.480 GW/h annui. L'obiettivo di scenario al 2023 previsto dal POR FESR 2014-2020 stima una riduzione del fabbisogno di energia dello stock immobiliare pubblico a 7.580 GW/h annui e di ridurre il numero di edifici in classe E, F e G da 13.700 a 6.500 edifici. Il valore di investimento associato a tale riduzione di consumi è quantificabile, ipotizzando un costo medio indicativo di intervento pari a 1,15 €/kwh (Fonte. POR FESR 2014-2020) è stimabile in circa 2,2mld di

euro su un orizzonte temporale di 10 anni (2014-2023) sostanzialmente il linea con la stima effettuata sui dati del Politecnico.

## 2. VALORE AGGIUNTO DELLO STRUMENTO FINANZIARIO

### 2.1 Il valore aggiunto

La valutazione del **valore aggiunto (VA) di uno strumento finanziario, prevista all'articolo 37 comma 2 lett. b). del Regolamento Generale<sup>15</sup>**, si scompone nell'analisi di due aspetti del VA: la dimensione quantitativa (QnVA) e la dimensione qualitativa (QIVA). Le *"Linee guida metodologiche per la Valutazione Ex Ante"* prodotte dalla Commissione Europea forniscono gli indirizzi per condurre tali analisi.

#### 2.1.1 La dimensione quantitativa del valore aggiunto

La determinazione della **dimensione quantitativa del valore aggiunto** può basarsi su vari elementi<sup>16</sup>, qui richiamati per completezza informativa:

- **l'effetto leva** dello strumento finanziario<sup>17</sup>, inteso come il rapporto tra la quota del contributo UE del POR 2014-2020 allocato allo strumento e l'investimento complessivo generato grazie a risorse finanziarie addizionali (co-finanziamento nazionale e regionale del POR e qualsiasi altra contribuzione finanziaria a vari livelli<sup>18</sup>): maggiore è l'effetto leva e maggiore è il valore aggiunto;
- **l'intensità di aiuto** dello strumento finanziario che può essere preso in considerazione anche assieme agli elementi qualitativi afferenti all'esame delle possibili implicazioni in termini di distorsioni di mercato: minore è l'intensità di aiuto e maggiore è il valore aggiunto. Tale criterio non può essere applicato allo strumento FREE in quanto non rappresenta un Aiuto di Stato<sup>19</sup>;
- **l'effetto revolving** dello strumento finanziario;
- **l'eventuale contributo del destinatario finale** all'investimento ammesso, che non viene preso in considerazione nell'effetto leva ma contribuisce invece al QnVA.

**L'analisi del QnVA dovrebbe essere condotta mettendo a confronto varie ipotesi di agevolazione** (ad es. sotto forma di contributo a fondo perduto) ) per operare una selezione dello strumento più idoneo sulla base dell'analisi combinata del QnVA e della dimensione qualitativa del valore aggiunto. La stessa Commissione Europea<sup>20</sup> riconosce che si possono presentare situazioni in cui la dimensione quantitativa del valore aggiunto porterebbe a

---

<sup>15</sup> Regolamento (UE) n. 1303/2013 recante disposizioni comuni sul FESR, FSE, FC, FEASR e FEAMP e disposizioni generali sul FESR, FSE, FC e FEAMP che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006.

<sup>16</sup> Come per esempio co-finanziamenti bancari o di altri operatori privati o pubblici (cfr. Linee guida metodologiche per la Valutazione Ex Ante prodotte dalla Commissione Europea, documento versione 1.0 aggiornato a marzo 2014).

<sup>17</sup> Per una definizione si rimanda al paragrafo 3.2 (Effetto Leva) del presente documento.

<sup>18</sup> Le Linee Guida per la Vexa della Commissione Europea stabiliscono che l'eventuale contributo del beneficiario finale all'investimento ammesso non venga computato nel calcolo dell'effetto leva ma in quello del QnVA.

<sup>19</sup> Si rimanda al paragrafo "Implicazioni in termini di Aiuti di Stato".

<sup>20</sup> Linee guida metodologiche per la Valutazione Ex Ante prodotte dalla Commissione Europea, documento versione 1.0 aggiornato a marzo 2014.

prediligere un'opzione rispetto ad un'altra. Ciò nonostante, una conclusione equilibrata può essere tratta solo dall'analisi combinata del QnVA e del QIVA.

Nel caso dello strumento finanziario FREE, l'analisi del VA è condotta ponendo a confronto il FREE con un contributo a fondo perduto.

La stima del QnVA del FREE è stata determinata sulla base di assunti ed ipotesi:

- sono state raffrontate le opzioni di finanziamento a valere su sole risorse regionali e l'opzione contributo a fondo perduto;
- come da Regolamento Generale<sup>21</sup>, il contributo UE del POR 2014-2020 al Fondo FREE risulta di pari importo rispetto al cofinanziamento nazionale e regionale (in proporzione 1 : 1);
- è prevista una quota di finanziamento dell'investimento a fondo perduto pari al 30% delle spese ammissibili<sup>22</sup>;
- è previsto un finanziamento a restituzione pari al 40% delle spese ammissibile e con le seguenti caratteristiche:
  - tasso zero;
  - piano di ammortamento di dieci anni dal collaudo delle opere<sup>23</sup>.
- è previsto il cofinanziamento dell'investimento da parte dei destinatari finali pari al 30% delle spese ammissibili<sup>24</sup>;
- l'agevolazione arriva a coprire pertanto il 70% dell'investimento ammesso<sup>25</sup>;
- è previsto l'erogazione sotto forma di anticipo del 40% dell'agevolazione FREE (in quote proporzionali tra fondo perduto e finanziamento)<sup>26</sup>, previa presentazione del progetto esecutivo dell'intervento e di copia del contratto di fidejussione bancaria o assicurativa - se richiesto - di pari importo alla quota d'anticipo, si assume un periodo massimo per la realizzazione delle opere di 24 mesi con il 60% dell'agevolazione residua erogato a stato avanzamento lavori;

Stante la dotazione del POR e la previsione di attuare uno strumento finanziario innovativo anche favorendo modelli di PPP, la dotazione dello strumento finanziario FREE è stata ipotizzata pari a 43 milioni di euro anche al fine di testare l'effettiva implementazione della strategia di investimento ipotizzata.

La stima del QnVA è stata determinata procedendo per step successivi così da tener presente gli elementi sopra richiamati che contribuiscono, secondo le linee guida della Commissione Europea, a stabilire la dimensione quantitativa del valore aggiunto.

E' stato, dapprima, stimato il QnVA nominale dell'opzione contributo a fondo perduto e dell'opzione finanziamento FREE senza prendere in considerazione l'effetto revolving. Nella fattispecie il QnVA nominale corrisponde all'effetto leva nominale come definita

---

<sup>21</sup> Regolamento (UE) n. 1303/2013.

<sup>22</sup> Cfr. Capitolo 5 (Strategia di investimento).

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> Per ottenere l'anticipo il soggetto richiedente dovrà presentare un progetto esecutivo e la copia del contratto di fidejussione bancaria o assicurativa di importo pari all'anticipo.

precedentemente (vedi tabella 4): **sia nel caso di contributo a fondo perduto sia nel caso di finanziamento agevolato il QnVA nominale risulta pari a 2.**

**Tabella 4 – Stima del QnVA nominale (≈ effetto leva)**

	FONDO PERDUTO		STRUMENTO COMBINATO (FREE)	
Dotazione iniziale	€	43.000.000,00	€	43.000.000,00
di cui ESIF	€	21.500.000,00	€	21.500.000,00
<b>QnVA - Effetto leva</b>		<b>2,0</b>		<b>2,0</b>

Fonte: Finlombarda S.p.A.

Successivamente, **è stato introdotto l'effetto revolving nella stima del QnVA.** Si precisa che nella determinazione dell'effetto revolving, sono stati presi in considerazione i seguenti elementi:

- il primo round di rientri generati dalle erogazioni effettuate a valere della dotazione iniziale di 43 milioni di euro (di seguito, rientri di I livello);
- si stima che le erogazioni relative alla dotazione iniziale di 43 milioni di euro avverranno nel 2018 e nel 2019 per un valore complessivo pari rispettivamente al 40% e al 60% della dotazione iniziale;
- gli impegni di secondo livello (relativi ai rientri della quota rotativa del fondo) vengono effettuati fino al 2022 mentre le erogazioni fino al 2023;
- Il secondo round di erogazioni riguarda solo i rientri di primo livello incassati sino al 31 dicembre 2022 che si stimano pari a circa 6,6 milioni di euro e che verranno erogati nel 2022 e nel 2023 per un valore complessivo pario rispettivamente al 40% e al 60%;
- adottando un approccio prudentiale, si stima un tasso di default pari al 10% delle risorse erogate (mancati rientri).

Le tempistiche ipotizzate per le erogazioni del Fondo FREE incorporano ipotesi relative ai tempi di gara delle pubbliche amministrazioni. Le riqualificazioni energetiche possono essere attuate dagli enti locali, sia, attraverso gare di appalto, per le quali si possono prevedere tempistiche più rapide, sia, come accennato, mediante schemi di PPP dove, al contrario si possono ipotizzare tempi più lunghi per giungere agli affidamenti in ragione della maggior complessità tecnica ed amministrativa.

L'effetto revolving qui considerato tiene conto dell'ipotesi più prudente rispetto alle tempistiche di attuazione delle procedure pubbliche da parte degli enti locali da cui dipendono le tempistiche di erogazione delle risorse FREE e, cioè, quella per cui gli enti locali lombardi deciderebbero di attuare le riqualificazioni energetiche solo mediante schemi di PPP.

Per l'analisi dell'effetto revolving inoltre sono considerati solo i flussi derivanti dalla restituzione delle quote capitale - si ricorda che il finanziamento è concesso a tasso zero - e incassati entro il 2022. Tale previsione, assicura corrispondenza temporale tra i periodi finanziari e la Programmazione, e risponde a un criterio di prudenza nella stima dei ritorni.

Il QnVA basato sull'effetto revolving e sulle risorse aggiuntive poste dal beneficiario dell'opzione finanziamento combinato risulta pari a 3,3 (vedi tabella 5), maggiore rispetto all'opzione contributo a fondo perduto che invece si attesta a 2,9.

**Tabella 5 - Stima del QnVA basato sull'effetto revolving e risorse del beneficiario (2014-2023)**

	FONDO PERDUTO		STRUMENTO COMBINATO (FREE)	
Dotazione iniziale	€	43.000.000,00	€	43.000.000,00
<i>di cui ESIF</i>	€	21.500.000,00	€	21.500.000,00
<b>QnVA - Effetto leva</b>		<b>2,0</b>		<b>2,0</b>
Dotazione iniziale erogata	€	43.000.000,00	€	43.000.000,00
Rientri erogati	€	-	€	6.634.285,71
<b>Totale stanziamenti</b>	€	<b>43.000.000,00</b>	€	<b>49.634.285,71</b>
<b>QnVA - Effetto revolving</b>		<b>2,0</b>		<b>2,3</b>
Risorse beneficiario	€	18.428.571,43	€	21.271.836,73
<b>Investimenti totali</b>	€	<b>61.428.571,43</b>	€	<b>70.906.122,45</b>
<b>QnVA - Risorse beneficiario</b>		<b>2,9</b>		<b>3,3</b>

Fonte: Finlombarda S.p.A.

Infine si segnala che parte dei rientri associati ad erogazioni avvenute nel corso del periodo di programmazione non vengono conteggiate negli schemi di calcolo del valore aggiunto quantitativo. Tali rientri ammonterebbero complessivamente a circa 19 milioni di Euro .

### 2.1.2 La dimensione qualitativa del valore aggiunto

Accanto all'aspetto quantitativo, come anzi detto occorre prendere in considerazione anche la **dimensione qualitativa del valore aggiunto** (QIVA) dello strumento finanziario<sup>27</sup> la cui "misurazione" è costruita sulla base della rispondenza dello strumento ad alcuni elementi qualitativi di seguito brevemente rappresentati.

Il primo elemento qualitativo di valore aggiunto riguarda la capacità di valutazione di un soggetto pubblico<sup>28</sup> rispetto a quella attuata dagli istituti di credito con riferimento al finanziamento di investimenti in efficienza energetica (i.). Le banche e soprattutto le banche italiane incontrano difficoltà nel valutare richieste di finanziamento attinenti a progetti di efficienza energetica, caratterizzati da un maggiore grado di complessità tecnica e di incertezza rispetto ad altre tipologie di investimento. Ne consegue che gli operatori del

<sup>27</sup> Linee guida metodologiche per la Valutazione Ex Ante prodotte dalla Commissione Europea, documento versione 1.0 aggiornato a marzo 2014.

<sup>28</sup> Nella fattispecie, l'Autorità di gestione ha affidato la gestione del FRIM FESR 2007-2013 alla sua società, Finlombarda Sp.A., intermediario finanziario iscritto all'elenco speciale previsto dall'art. 107 del Testo Unico Bancario e sottoposto ai controlli della Banca d'Italia.

credito tendono a limitarsi ad effettuare una valutazione del merito creditizio del soggetto richiedente senza riuscire, invece, a realizzare una valutazione unica che tenga conto sia del merito del soggetto sia del merito del progetto. L'attuazione del Fondo FREE, dal proprio canto, si appoggia ad un intermediario finanziario pubblico che effettua sia la valutazione del soggetto richiedente sia la valutazione del progetto di riqualificazione energetica e la concessione del finanziamento viene determinata sulla base delle risultanze di entrambe le valutazioni.

Un **secondo elemento qualitativo concerne la previsione dell'anticipo rispetto al finanziamento concesso (ii.)**. L'agevolazione FREE, così come delineata nella strategia di investimento<sup>29</sup>, prevede l'erogazione del finanziamento in più tranche con la possibilità di usufruire di un anticipo del 40%. Questa modalità consente ai destinatari finali di accedere da subito a parte del finanziamento con il duplice beneficio di favorire l'esecuzione dei lavori fornendo liquidità e di velocizzazione della spesa.

Un **terzo elemento** del valore aggiunto riguarda la **maggior responsabilizzazione dei destinatari finali nel proporre progetti** al contempo complessi sul piano tecnico-ingegneristico e **finanziariamente sostenibili (iii.)**. Lo strumento finanziario, infatti, garantisce per sua natura la selezione di progetti migliori in quanto devono essere in grado di ripagare il supporto ricevuto. In conseguenza dell'impiego dello strumento finanziario si ottiene inoltre l'effetto indiretto di incoraggiare l'efficienza dei destinatari finali che sono spinti a migliorare la propria capacità di budgeting e competitività, elemento questo del tutto assente nel caso di un supporto sotto forma di grant. La stessa Commissione Europea raccomanda l'impiego degli strumenti finanziari rispetto al contributo a fondo perduto.

Il **quarto elemento** qualitativo del valore aggiunto che motivano la scelta d'investimento verso uno strumento finanziario combinato di fondo perduto e finanziamento a restituzione, in luogo di un finanziamento a fondo perduto tout court, è rappresentato dalla possibilità di **(iv.) offrire supporto nel medio-lungo periodo grazie alla rotatività**. Come evidenziato nel precedente paragrafo, la concessione di una quota di finanziamento a restituzione consente, infatti, non solo, di finanziare un maggior numero di progetti grazie all'effetto revolving, ma anche, di offrire supporto su un orizzonte temporale più lungo e allineato al periodo di programmazione POR-FESR 2014-2020.

Un **ulteriore elemento qualitativo evidenziato** si ricollega a quello precedente interessa la sostenibilità nel medio-lungo periodo dello strumento finanziario. **(v.)** La generale scarsità di risorse richiama alla necessità di affrancarsi dalla cultura del fondo perduto diffondendo, laddove applicabile, la **rotatività** delle risorse e quindi la **possibilità di reimpiegare i fondi** per investimenti futuri<sup>30</sup> anche oltre il termine del periodo di programmazione<sup>31</sup>.

Attribuendo un punteggio alla presenza/assenza degli elementi<sup>3233</sup> sopra citati, è possibile, confrontare la tipologia di intervento offerta dallo strumento finanziario in oggetto con la soluzione *grant* (tabella 7).

---

<sup>29</sup> Per maggiori dettagli si veda il Capitolo 5 (Strategia di investimento).

<sup>30</sup> Il tema è trattato anche nell'ambito di "Financial Instruments: A Stock-taking Exercise in Preparation for the 2014-2020 Programming Period" - Final Report - March 2013 – Table 10.

<sup>31</sup> Financial Engineering in Cohesion policy – EPRC - Metis GmbH, Michie, R and Wislade, F. (2013).

<sup>32</sup> Linee guida metodologiche per la Valutazione Ex Ante prodotte dalla Commissione Europea, documento versione 1.0 aggiornato a marzo 2014.

**Tabella 7 – Dimensione qualitativa del valore aggiunto (QIVA)**

	FONDO PERDUTO	STRUMENTO COMBINATO (FREE)
Valutazione combinata del soggetto e del progetto	1	1
Pre finanziamento dell'investimento (anticipo)	1	1
Migliore qualità dei progetti in termini di sostenibilità*	0	1
Supporto nel lungo periodo grazie alla rotatività	0	1
Affrancamento dalla cultura del grant	0	1
<b>Totale punteggio</b>	<b>2</b>	<b>5</b>

\*\* Sostenibilità economica e finanziaria dei progetti e pay-back degli investimenti in linea con le richieste del mercato.

Fonte: Finlombarda S.p.A.

### 2.1.3 Il valore aggiunto complessivo

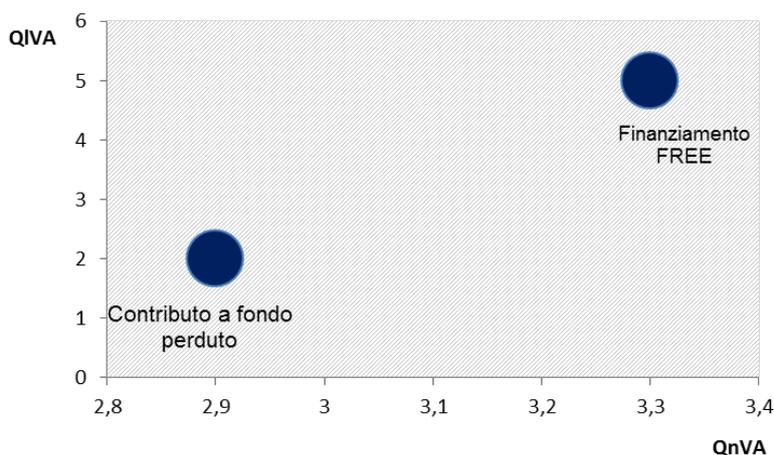
Sulla base delle considerazioni riportate nei precedenti paragrafi, di seguito viene proposta un'analisi combinata della dimensione quantitativa e qualitativa del valore aggiunto. Entrambi tali aspetti concorrono, infatti, a determinare il **valore aggiunto complessivo**.

Se volessimo rappresentare graficamente il **valore aggiunto complessivo (VA<sub>c</sub>)** dello strumento finanziario paragonandolo ad una soluzione *grant*, potremmo descriverlo come il **punto di incontro tra gli assi cartesiani del QnVA (X) e del QIVA (Y)**. Nella fattispecie, il Fondo FREE, nell'opzione finanziamento agevolato e nell'opzione di contributo a fondo perduto, si posizionerebbe come rappresentato nella figura 13.

Nell'esempio considerato la comparazione evidenzia la preferibilità del Finanziamento FREE rispetto alla sovvenzione tradizionale sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo (cfr. tabelle 6 e 7), ciò ad ulteriore rafforzamento della scelta di inserire il Finanziamento FREE nell'ambito dell'Asse Prioritario IV del POR FESR 2014-2020 al fine di ridurre i consumi energetici degli edifici pubblici, in conformità con l'Obiettivo Tematico IV "Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori".

<sup>33</sup> Presenza = punteggio 1; Assenza= nessun punteggio.

Figura 13 – VA<sub>c</sub> della Linea FREE



Fonte: Finlombarda S.p.A.

Inoltre, è importante considerare che, complessivamente, tutti gli stakeholders coinvolti nel *design* ed implementazione dello strumento saranno stimolati ad operare virtuosamente per garantire la *compliance* con la normativa comunitaria ed i controlli da essa previsti nonché risultati positivi che ne garantiscano la certificabilità della spesa.

## 2.2 Coerenza con altre forme di interventi pubblici

Nel presente paragrafo sono riportati i risultati dell'analisi di coerenza del FREE, dapprima, con i documenti di programmazione strategica comunitari, nazionali e regionali (**analisi di coerenza con le politiche generali**) e, successivamente con altre forme di intervento pubblico nazionali e comunitarie (**analisi di coerenza con i programmi finanziati con fondi comunitari e nazionali**).

### 2.2.1 Coerenza dello strumento FREE con le politiche generali

Le valutazioni di coerenza dello strumento FREE con gli obiettivi posti dalle politiche generali sono effettuate prendendo a riferimento i seguenti criteri:

- Obiettivo **collegato direttamente** alla strategia generale presa a riferimento (ossia c'è coincidenza tra le finalità perseguite)
- Obiettivo **collegato indirettamente** alla strategia generale presa a riferimento (ossia c'è affinità tra le finalità perseguite seppure esse non coincidano)
- Obiettivo **non collegato** in quanto la strategia in esame non interviene nel campo toccato dall'obiettivo specifico

I documenti di programmazione presi a riferimento per l'analisi di coerenza del FREE con le politiche generali sono:

- Strategia Europea 2020;
- La Strategia Energetica Nazionale (SEN);
- L'Accordo di Partenariato.
- Il Piano Energetico e Ambientale della Regione Lombardia (PEAR);

- il POR-FESR 2014-2020 con riferimento all'obiettivo "Investimenti della crescita e dell'occupazione";

La Tabella 8 riporta in forma sintetica i risultati della valutazione di coerenza del FREE con le politiche generali.

**Tabella 8 – Griglia per l'attribuzione dei giudizi di coerenza del FREE con le politiche generali**

POLITICHE GENERALI	GIUDIZIO DI COERENZA
UE 202020	collegato direttamente
SEN	collegato direttamente
Accordo di Partenariato	collegato direttamente
PEAR	collegato direttamente
POR-FESR 2014-2020	collegato direttamente

Fonte: Finlombarda S.p.A.

La **Strategia europea al 2020** individua tre obiettivi vincolanti per gli stati membri al 2020: i. ridurre le emissioni di gas serra del 20%; ii. alzare al 20% la quota di energia prodotta da fonti rinnovabili; iii. portare al 20% il risparmio energetico. L'efficienza energetica contribuisce al raggiungimento di tutti e tre gli obiettivi europei al 2020 in quanto permette di ridurre i fabbisogni di energia primaria (i.) aumentando in termini percentuali la produzione di energia da FER (ii.) e di ridurre contestualmente l'impatto ambientale di tutte le attività antropiche. Inoltre, la Commissione Europea con la direttiva 27/2013 individua obiettivi vincolanti di riduzione dei consumi di energia primaria negli immobili in uso alla Pubblica Amministrazione centrale.

La **SEN** individua tra i quattro obiettivi chiave per il settore energetico nazionale quello di raggiungere e superare gli obiettivi ambientali e di decarbonizzazione definiti dal Pacchetto europeo 20-20-20 collocando l'efficienza energetica tra le sette priorità d'azione al 2020. Inoltre la SEN pone particolare attenzione all'efficienza energetica nel settore della Pubblica Amministrazione per il quale riconosce l'impossibilità di accesso al sistema incentivante delle detrazioni fiscali (si veda paragrafo 4.2.) e un generalizzata difficoltà di autofinanziamento che richiederebbe un ampio ricorso al modello ESCo. A conferma del ruolo centrale rivestito dall'efficienza energetica nella PA a livello nazionale, il decreto Legislativo n. 102 del 4 luglio 2014 che recepisce la Direttiva UE 27/2013 sull'efficienza energetica, pone l'obbligo in capo alla pubblica amministrazione centrale di riqualificare energeticamente ogni anno il 3% della superficie degli immobili ad essa in uso.

Il **PEAR** recepisce a livello regionale gli obiettivi di politica energetica posti dalla SEN e, con riferimento all'efficienza energetica nella Pubblica Amministrazione, stabilisce di adottare a livello regionale gli obiettivi di riqualificazione energetica del 3% annuo della superficie degli edifici in uso alla PA.

Con l'Asse prioritario IV "Sostenere la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio in tutti i settori" del **POR FESR 2014-2020**, Regione Lombardia ha delineato una strategia di impiego dei fondi UE che declina quanto stabilito con l'**Accordo di Partenariato 2014-2020** per accelerare i miglioramenti nel campo dell'efficienza energetica.

## 2.2.2 Coerenza con interventi pubblici nazionali

Il legislatore nazionale, con lo scopo di raggiungere gli obiettivi energetici ed ambientali posti dall'UE al 2020, ha finanziato dei sistemi per incentivare gli investimenti in efficienza energetica. Tutti i sistemi di incentivazione di seguito analizzati hanno l'obiettivo di ridurre le emissioni climalteranti e risultano, pertanto, coerenti con il FREE sul piano degli obiettivi di carattere generale. Essi tuttavia si possono distinguere in relazione

I criteri sulla base dei quali è stata verificata la coerenza del Finanziamento FREE con le altre forme di intervento pubblico attive a livello nazionale sono:

- Beneficiari della forma di intervento pubblico, distinguendo tra natura pubblica e privata dei soggetti beneficiari;
- Scopo della forma di intervento pubblico;
- Schema di incentivazione adottato, distinguendo tra contributi in conto capitale e contributi in conto gestione.

In Italia attualmente le forme di intervento pubblico che incentivano gli investimenti per la riduzione delle emissioni di carbonio sono:

- **Conto Termico:** riconoscimento economico diretto, erogato finanziariamente al soggetto attuatore dell'intervento dalla società pubblica Gestore dei Servizi Elettrici SpA (GSE). L'incentivo in conto capitale è riconosciuto per un numero di anni variabile da due a cinque in relazione alla tecnologia, a partire dalla conclusione dell'intervento. Possono accedere a tale sistema di incentivazione anche le Pubbliche Amministrazioni.
- **Titoli di Efficienza Energetica o Certificati Bianchi:** sono titoli telematici attestanti il risparmio energetico di una data quantità di energia primaria di origine fossile. Sono emessi dal GSE al soggetto attuatore dell'intervento in misura dipendente dalla tipologia di intervento e della quantità di risparmio energetico stimabile e/o misurabile. Possono accedere a tale sistema di incentivazione anche le Pubbliche Amministrazioni.
- **Detrazioni fiscali:** si tratta di riduzioni dell'IRPEF e dell'IRES concesse per interventi che aumentino il livello di efficienza energetica degli edifici esistenti e che riguardano, in particolare, le spese sostenute per:
  - o la riduzione del fabbisogno energetico per il riscaldamento;
  - o il miglioramento dell'involucro termico dell'edificio;
  - o installazione di pannelli solari;
  - o sostituzione di impianti di climatizzazione invernale.

L'agevolazione consiste nel riconoscimento di detrazioni d'imposta in una data misura percentuale (36% dal 01 luglio 2013) delle spese sostenute entro un limite massimo di detrazione che dipende dalla tipologia di intervento. Questo sistema non è pensato per incentivare gli investimenti in efficienza energetica delle Pubbliche Amministrazioni.

- **Fondo Kyoto:** finanziamenti a tasso agevolato che assumono la forma di prestiti di scopo, di durata massima pari a 6 anni (15 anni per i soggetti pubblici) con restituzione a rate semestrali.

La tabella 9 che segue riporta in forma sintetica le caratteristiche delle menzionate forme di intervento pubblico nazionale per favorire la comparazione e l'analisi di coerenza con il Finanziamento FREE.

Dalla sintesi in tabella 9 appare con evidenza come nel complesso il FREE risulti coerente con le altre forme di intervento pubblico in quanto non si sovrappone con esse in relazione ai criteri considerati ma presenta degli elementi di distinzione che rendono l'agevolazione complementare agli altri schemi incentivanti. Nelle prossime pagine sono motivate le valutazioni di coerenza condotte per ogni singola forma di intervento pubblico considerata.

**Tabella 9 – Coerenza FREE con altre forme di intervento pubblico nazionale**

INTERVENTI PUBBLICI NAZIONALI	BENEFICIARI	SCOPO	FORME	DOTAZIONE
<b>Conto Termico</b>	Soggetti Pubblici e Soggetti Privati	Riduzione delle emissioni clima-alteranti dei sistemi edificio-impianto	Contributo in conto capitale	Il decreto DM 28/12/12 stanziava fondi per una spesa annua cumulata massima di 200 mln di euro per gli interventi delle PA
<b>Titoli di Efficienza Energetica</b>	Soggetti Pubblici e Soggetti Privati	Riduzione delle emissioni clima-alteranti in tutti i settori dell'economia	Contributo in conto gestione	n.a.
<b>Fondo Kyoto</b>	Soggetti Pubblici e Soggetti Privati	Riduzione delle emissioni clima-alteranti in tutti i settori dell'economia	Finanziamento a restituzione a tasso agevolato	Dotazione complessiva di 600 mln di Euro
<b>Detrazioni fiscali</b>	Soggetti privati	Riduzione delle emissioni clima-alteranti dei sistemi edifici impianto	Riduzione delle imposte	n.a.
<b>Finanziamento FREE</b>	Soggetti pubblici	Riduzione delle emissioni clima-alteranti del parco immobiliare di proprietà dei comuni della Lombardia	Contributo in conto capitale combinato ad un finanziamento a restituzione a tasso agevolato	Dotazione complessiva di 45 mln di euro

Fonte: Finlombarda S.p.A.

Si ritiene che il Finanziamento FREE sia coerente con il **Conto Termico** in relazione ai tre criteri considerati: beneficiari, scopo e forma di incentivazione. In relazione ai soggetti beneficiari, infatti, entrambe le forme di intervento pubblico sono rivolte anche alle Pubbliche Amministrazioni con la differenza che il FREE finanzia in via esclusiva la riqualificazione energetica degli edifici di proprietà dei comuni della Lombardia, mentre il Conto Termico è accessibile a qualsiasi livello di PA italiana. Anche se i comuni della Lombardia possano accedere al Conto Termico per la riqualificazione dei propri immobili, si ritiene che il gap d'investimento sia talmente ampio che le risorse pubbliche investite nel fondo FREE non siano in competizione con quelle del Conto Termico a livello regionale ma siano complementari ad esse, come spiegato in seguito nell'analisi di coerenza tra le due forme di incentivazione. Inoltre si evidenzia che entrambi gli strumenti finanziabili consentono la

cumulabilità delle risorse erogate con altre risorse pubbliche nella misura massima del 100% delle spese ammissibili.

Lo scopo delle due forme di intervento pubblico è quella di ridurre le emissioni clima-alteranti attraverso il finanziamento di interventi di riqualificazione energetica del sistema edificio-impianto e l'integrazione con impianti FER. Tuttavia, le due misure si distinguono in quanto il Conto Termico finanzia singole misure di efficienza energetica (ad es. può finanziare la singola sostituzione di un impianto termico), mentre, il finanziamento FREE, può essere concesso solo a fronte di progetti integrati del sistema edificio-impianto che siano in grado di giungere ad un specifico obiettivo di efficientamento energetico complessivo (cd *deep renovation*) combinando più tecnologie.

Infine, si confrontano le forme di incentivazione degli investimenti in efficienza energetica del Conto Termico con il finanziamento FREE per mettere in luce elementi significativi di differenziazione. Entrambe le forme di intervento pubblico analizzate prevedono l'erogazione di un contributo in conto capitale nella forma del finanziamento a fondo perduto; tuttavia, il Conto Termico si limita ad erogare una quota di fondo perduto a copertura di parte degli investimenti riconosciuti che può variare in relazione alla tipologia di intervento di riqualificazione energetica; il finanziamento FREE, invece, combina ad una quota a fondo perduto pari al 30% delle spese ammissibili, un finanziamento a tasso agevolato pari al 40% dell'investimento.

Come accennato, le forme di intervento pubblico descritte sono cumulabili nei limiti del 100% con altre forme di incentivazione e pertanto si ritiene che il Conto Termico sia complementare al finanziamento FREE.

Si ritiene che il Finanziamento FREE sia coerente con i **Titoli di Efficienza Energetica** in relazione ai tre criteri considerati: beneficiari, scopo e forma di incentivazione. In relazione ai soggetti beneficiari, infatti, entrambe le forme di intervento pubblico sono rivolte anche alle Pubbliche Amministrazioni con la differenza che il FREE finanzia in via esclusiva la riqualificazione energetica degli edifici di proprietà dei comuni della Lombardia, mentre i Titoli di Efficienza Energetica sono accessibili a qualsiasi livello di PA a livello nazionale. Anche se i comuni della Lombardia possano accedere ai TEE per la riqualificazione dei propri immobili, si ritiene che il gap d'investimento (come stimato nel paragrafo xx) sia talmente ampio che le risorse pubbliche investite nel fondo FREE non siano in competizione con quelle dei Titoli di Efficienza Energetica a livello regionale ma siano complementari ad esse, come spiegato in seguito nell'analisi di coerenza tra le due forme di incentivazione.

Lo scopo delle due forme di intervento pubblico è quella di ridurre le emissioni clima-alteranti attraverso il finanziamento di interventi di riqualificazione energetica. Tuttavia, come nel caso del Conto Termico, le due misure si distinguono in quanto i TEE possono finanziare anche singole misure di efficienza energetica (ad es. può finanziare la singola sostituzione di un impianto termico), mentre, il finanziamento FREE, può essere concesso solo a fronte di progetti integrati del sistema edificio-impianto che siano in grado di giungere ad un specifico obiettivo di efficientamento energetico complessivo (cd *deep renovation*) combinando più tecnologie.

Infine, l'elemento di maggior distinzione è rappresentato dalla forma di incentivazione. I TEE sono, infatti, un incentivo in conto gestione concesso per un numero determinato di anni successivi all'intervento di efficienza energetica ammesso al sistema di incentivazione e in relazione agli effettivi risparmi energetici ottenuti. Il FREE è, invece, un incentivo in conto capitale il cui importo è stabilito in relazione al livello degli investimenti sostenuti per la

realizzazione degli interventi di efficienza energetica e, pur individuando degli obiettivi minimi di riduzione dei consumi.

Le forme di intervento pubblico descritte sono cumulabili nei limiti del 100% con altre forme di incentivazione e pertanto si ritiene che i TEE siano complementare al finanziamento FREE.

Si ritiene che il Finanziamento FREE sia coerente con il **Fondo Kyoto** in relazione ai tre criteri considerati: beneficiari, scopo e forma di incentivazione.

In relazione ai soggetti beneficiari, infatti, entrambe le forme di intervento pubblico sono rivolte anche alle Pubbliche Amministrazioni con la differenza che il FREE finanzia in via esclusiva la riqualificazione energetica degli edifici di proprietà dei comuni della Lombardia, mentre il Fondo Kyoto è accessibile a qualsiasi livello di PA a livello nazionale. Anche se i comuni della Lombardia possano accedere al Fondo Kyoto per la riqualificazione dei propri immobili, si ritiene che il gap d'investimento (come stimato nel paragrafo xx) sia talmente ampio che le risorse pubbliche investite nel fondo FREE non siano in competizione ne tantomeno complementari a quelle del Fondo Kyoto a livello regionale.

Lo scopo delle due forme di intervento pubblico è quella di ridurre le emissioni clima-alteranti attraverso il finanziamento di interventi di riqualificazione energetica. Tuttavia, come nel caso del Conto Termico, le due misure si distinguono in quanto il Fondo Kyoto può finanziare un ventaglio più ampio di progetti legati alla riduzione delle emissioni climalteranti (ad esempio anche progetti di ricerca e sviluppo) e di taglia minima significativamente maggiore rispetto a quelli finanziati da Fondo FREE.

Infine, ulteriore elemento di distinzione è rappresentato dalla forma di incentivazione che per il Fondo Kyoto è rappresentata da un finanziamento a restituzione a tasso agevolato, mentre per il FREE è un finanziamento che combina una quota di fondo perduto ed una quota a restituzione a tasso zero.

Le forme di intervento pubblico descritte non risultano complementari in quanto i progetti finanziati prevedono taglie di investimento minime significativamente diverse.

Lo strumento delle **detrazioni fiscali** è, per sua natura, rivolto esclusivamente a soggetti privati e pertanto si ritiene che non vi sia alcuna sovrapposizione ne complementarità tra le due forme di intervento pubblico.

### **2.2.3 Coerenza con interventi pubblici comunitari**

Il presente paragrafo offre un esame della coerenza del FREE con altri programmi finanziati con risorse comunitarie e che possono interessare il territorio regionale.

La Tabella 10 mostra due strumenti finanziari EU per l'efficienza energetica:

- Fondo Europeo per l'Efficienza Energetica (FEEE);
- European Local Energy Assistance (Elena).

Il primo prevede finanziamenti a tassi di mercato per l'efficienza energetica, l'energia rinnovabile di scala ridotta e progetti di trasporto urbano pulito in progetti di enti municipali, locali e regionali e di società pubbliche e private operanti per conto di enti locali. I principali elementi di distinzione del FEEE dal FREE sono:

- la composizione dello strumento finanziario che, a differenza del FREE, non prevede una contribuzione a fondo perduto ed eroga finanziamenti esclusivamente a tasso di mercato;

- l'oggetto del finanziamento che risulta più ampio nel caso del FEEE dal momento in cui il FREE finanzia investimenti di riqualificazione energetica del solo parco immobiliare pubblico;
- le categorie di soggetti che possono beneficiare del FEEE è più ampia rispetto a quanto previsto per il FREE;
- nel caso del FEEE, gli investimenti in progetti di efficienza energetica ed energia rinnovabile ammissibili vanno da un investimento ammissibile minimo di 5 mln di euro ad un massimo di 25 mln di euro, mentre nel caso del FREE, l'investimento minimo ammissibile è pari a 1 milioni mentre gli stanziamenti massimi sono pari a 2,8 mln di euro pari cioè ad un investimento massimo ammissibile di 4 mln di euro.

Il Fondo ELENA si distingue dal FREE in particolare per l'oggetto del finanziamento che è circoscritto alle attività di preparazione degli investimenti in efficienza energetica (esempio, audit energetico, progettazione interventi di riqualificazione energetica, spese legali, ecc.). Il FREE, pur prevedendo la possibilità di finanziare anche le spese coperte dal finanziamento ELENA, prevede anche il finanziamento dell'intervento di riqualificazione energetica che, invece, non viene finanziato da ELENA. Si ritiene che il finanziamento FREE possa essere complementare ad ELENA e che gli EE.LL. che hanno progettato interventi di riqualificazione energetica grazie al finanziamento ELENA possano accedere al FREE per finanziare gli investimenti progettati.

**Tabella 10 – Coerenza FREE con altre forme di intervento pubblico europee**

INTERVENTO PUBBLICO NAZIONALE	BENEFICIARIO	OGGETTO DEL FINANZIAMENTO	TIPOLOGIA CONTRIBUTO
FONDO EUROPEO EFFICIENZA ENERGETICA (FEEE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Pubblica Amministrazione</li> <li>● Imprese</li> <li>● Privati</li> </ul>	Riduzione delle emissioni clima-alteranti in specifici settori dell'economia	Finanziamento
EUROPEAN LOCAL ENERGY ASSISTANCE (ELENA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Pubblica Amministrazione</li> </ul>	Finanzia le attività preparatorie di progetti di riqualificazione energetica	Fondo perduto
FINANZIAMENTO FREE	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Pubblica Amministrazione</li> </ul>	Riduzione delle emissioni clima-alteranti degli immobili di proprietà pubblica	Combinato tra fondo perduto e finanziamento agevolato

Fonte: Finlombarda S.p.A.

### 2.3 Implicazioni in termini di aiuti di Stato

Le riqualificazioni energetiche finanziate dal Fondo FREE possono riguardare due tipologie di edifici:

- a) edifici pubblici adibiti ad attività non economiche o che rientrano nell'esercizio dei pubblici poteri;
- b) edifici pubblici ove astrattamente è possibile svolgere attività di natura economica o sfruttati a fini commerciali

Nel caso a) il Fondo FREE non è da considerarsi aiuto di stato in quanto la pubblica amministrazione agisce per erogare dei beni/servizi esercitando i suoi pubblici poteri. Infatti, le attività che si ricollegano all'esercizio di prerogative tipiche dei pubblici poteri da parte dello Stato o di autorità che agiscono entro i limiti della loro sfera di competenza pubblica non presentano carattere economico che giustifichi l'applicazione delle norme sulla concorrenza previste dal trattato. Rientrano in tale casistica le seguenti categorie di infrastrutture: uffici della pubblica amministrazione e scuole pubbliche. Nel caso delle scuole ad esempio, la Pubblica Amministrazione non intende svolgere attività lucrative ma assolvere i propri compiti nei confronti dei cittadini in campo sociale, culturale ed educativo.

Nel caso b) il Fondo FREE non è da considerarsi aiuto di stato in quanto si rivolgerà solo a quegli edifici aventi carattere puramente locale che, come rilevato dalla Commissione Europea (in particolare per le infrastrutture sportive e culturali), sono caratterizzati da un bacino d'utenza geograficamente limitato che non interessa altri Stati e non incide sugli scambi tra gli stati membri<sup>34</sup>. Con specifico riferimento a quel che riguarda tali infrastrutture sportive e culturali lo strumento risulta in linea con quel che è previsto nei considerando 72 e 74 del Reg. 651/2014, ove in tali settori non tutti finanziamenti in tale ambito possono non costituire aiuti di Stato in quanto il beneficiario non svolge un'attività economica o perché le misure non incidono sugli scambi tra Stati membri (es. rilevanza locale, attività amatoriali, specificità culturale, ..).

Inoltre, si sottolinea che qualora il beneficiario del finanziamento fosse un soggetto privato selezionato tramite modelli di PPP da parte dell'ente pubblico proprietario del bene sul quale avviene l'intervento di efficientamento energetico, al fine di garantire l'assenza di aiuti di stato il Fondo FREE prevedrà che la procedura di gara per la selezione del soggetto privato affidatari rispetti i seguenti requisiti<sup>35</sup>:

- Gara aperta: deve consentire a tutti gli offerenti interessati e qualificati di partecipare al processo. Sembrano rispettare tale impostazione sia la procedura aperta sia la procedura ristretta prevista all'interno del Codice dei Contratti Pubblici;
- Procedura trasparente: è necessario garantire l'accessibilità alle informazioni, un tempo sufficiente per gli offerenti interessati, chiarezza nei criteri di selezione e aggiudicazione;
- Gara sufficientemente pubblicizzata in modo tale che vengano a conoscenza della gara tutti i potenziali acquirenti;
- Trattamento equo e non discriminatorio per gli offerenti anche grazie alla definizione di criteri di selezione e di aggiudicazione oggettivi;

---

<sup>34</sup> Es. Decisione della Commissione del 21.12.2000, relativa all'aiuto di Stato n. N 258/2000, Deutschland - Staatliche Beihilfe.

<sup>35</sup> Tali requisiti sono il frutto di una lettura congiunta:

- della Sentenza della Corte di giustizia del 24 luglio 2003, *Altmark Trans GmbH*, causa C-280/00, Raccolta 2003, p. I-7747, punto 87;

- della Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea n. C 8 dell'11.01.2012. Cfr. punti 63-68);

- del Progetto di comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE.

- Offerta incondizionata: tale condizione viene soddisfatta quando ogni potenziale acquirente è generalmente libero di acquistare beni e servizi in vendita e utilizzarli per i propri scopi; con particolare riferimento agli acquisti da parte degli enti pubblici, le eventuali condizioni specifiche inserire nel bando di gara devono essere strettamente connesse all'oggetto dell'affidamento e dovrebbero comunque garantire la selezione dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
- Procedura di gara competitiva in modo tale da fissare adeguatamente il prezzo di mercato di ogni operazione, escludendo eventuali ulteriori vantaggi o valutazioni non di mercato;
- Chiara indicazione del finanziamento pubblico nella documentazione di gara: l'esistenza del finanziamento pubblico (Fondo FREE) incluse le sue caratteristiche e modalità operative devono essere ben chiare a tutti partecipanti alle procedure di gara in modo tale che possano tenerne conto nella predisposizione dell'offerta.

Sulla base dunque dei requisiti richiesti alla procedura di gara per la selezione del privato affidatario del contratto di PPP, è pertanto da escludersi la possibilità che vengano finanziati dei progetti di PPP già aggiudicati alla data di pubblicazione del bando FREE.

A conclusione di tale sezione, **è possibile presumere che il Fondo FREE, sotto determinate ipotesi, non costituisca un aiuto di stato** anche nei confronti del soggetto privato eventualmente selezionato tramite procedura PPP. Si propone qui si seguito una tabella in cui viene fornito un giudizio di sintesi sulla presenza o meno di aiuti di stato a seconda della tipologia di infrastruttura e del soggetto beneficiario del finanziamento.

**Tabella 11 – Sintesi dell'Analisi delle implicazioni del FREE in materia di Aiuti di Stato**

Tipologia di infrastruttura	Soggetto beneficiario	
	Pubblica Amministrazione	Aggiudicatari PPP
Uffici pubblici e scuole	NO Aiuto di Stato in quanto la PA agisce nell'esercizio di pubblici poteri	NO aiuto di stato in presenza di gara pubblica* post-pubblicazione del bando FREE
Attività culturali	NO Aiuto di Stato se la PA agisce nell'esercizio di pubblici poteri. In caso contrario occorre dimostrare la rilevanza locale dell'infrastruttura	NO aiuto di stato in presenza di gara pubblica* post-pubblicazione del bando FREE
Impianti sportivi	NO Aiuto di Stato se la PA agisce nell'esercizio di pubblici poteri. In caso contrario occorre dimostrare la rilevanza locale dell'infrastruttura	NO aiuto di stato in presenza di gara pubblica* post-pubblicazione del bando FREE

\* La gara pubblica deve presentare le caratteristiche descritte in precedenza.

Fonte: Finlombarda S.p.A.

### 3. RISORSE PUBBLICHE E PRIVATE ADDIZIONALI

La scarsità di risorse pubbliche impone di valutare per ciascuno strumento finanziario da attivare sul POR 2014-2020, la possibilità di collettare ulteriori fondi allo scopo di ampliare il plafond disponibile per gli interventi, ma non sempre la valutazione dell'opportunità di coinvolgere soggetti pubblici o privati che co-finanzino l'iniziativa conduce alla decisione di coinvolgere ulteriori fonti finanziarie.

#### 3.1 Addizionalità di risorse pubbliche e private

**L'addizionalità di risorse può essere realizzata con differenti modalità.** Le risorse possono provenire da altri *stakeholders* pubblici, operatori privati (intermediari finanziari, dagli istituti di credito, ecc.), fino ad arrivare al livello del destinatario finale che può co-finanziare l'investimento ammesso. Inoltre, l'addizionalità di risorse potrebbe essere sia finanziaria sia in natura. **Nelle Linee Guida per la valutazione ex ante degli strumenti finanziari da attivare nel ciclo 2014-2020 dei fondi SIE<sup>36</sup>, la Commissione Europea precisa che anche il co-finanziamento nazionale e regionale previsto nei programmi operativi costituisce addizionalità di risorse.**

Nel caso dello strumento finanziario FREE, oltre al co-finanziamento nazionale e regionale (proporzione 1:1 rispetto al contributo SIE), è previsto il reperimento di finanziamenti pubblici e/o privati addizionali.

L'elevato potenziale di risparmio energetico ottenibile sul patrimonio immobiliare pubblico da un lato, e l'esigua dotazione del Fondo FREE rispetto al gap di investimento stimato, dall'altro, hanno portato a strutturare lo strumento finanziario FREE una copertura massima degli investimenti ammessi pari al 70% e un'addizionalità di risorse pari al 30%.

Tale 30% di risorse finanziarie non coperte dal finanziamento FREE potrebbero derivare:

- dal cumulo con altri incentivi nazionali in conto capitale (ad es. dal Conto Termico);
- nel caso di erogazione diretta del finanziamento FREE alla PA, da una contribuzione pubblica del beneficiario;
- nel caso di erogazione diretta del finanziamento FREE al Partner Privato selezionato con gara pubblica<sup>37</sup> da risorse proprie del privato o da istituti di credito mediante il ricorso allo strumento del Finanziamento Tramite Terzi.

E' comunque possibile che, al variare delle condizioni di contesto nel corso del settennio, emerga la necessità di modificare lo strumento prevedendo anche il reperimento di ulteriori risorse<sup>38</sup>.

#### 3.2 Effetto leva

Il concetto di effetto leva è in realtà più ampio rispetto al mero co-finanziamento nazionale e regionale previsto nei programmi operativi. L'art. 140 del Regolamento Finanziario<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> Cfr Linee guida metodologiche per la Valutazione Ex Ante prodotte dalla Commissione Europea, documento versione 1.0 aggiornato a marzo 2014, Capitolo 5.5.1.

<sup>37</sup> A sensi di quanto disposto dall'art. 63 del regolamento UE 1303/2013

<sup>38</sup> Nelle modalità previste nel Capitolo 7 (Disposizioni di riesame della valutazione ex ante).

stabilisce che **l'effetto leva è dato dal rapporto tra l'intero ammontare di risorse finanziarie (pubbliche e private) assegnate al destinatario finale e il contributo nominale UE**. Nella determinazione dell'effetto leva non viene considerato<sup>40</sup>:

- l'eventuale co-finanziamento del destinatario finale;
- l'effetto revolving (che invece viene considerato nella stima del valore aggiunto quantitativo come visto nel secondo capitolo).

Come già indicato nel Capitolo 2, nel caso dello strumento finanziario FREE l'effetto leva è pari a 2.

Considerato la natura dell'investimento oggetto di agevolazione (ossia investimenti in riqualificazioni energetiche) a cui sono avversi gli istituti di credito e la crisi imperante che ancora fa risentire i suoi effetti in Italia ed in Lombardia, l'effetto leva dello strumento proposto risulta coerente con i fattori di contesto nell'ambito del quale attivare la linea.

---

<sup>39</sup> Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del parlamento europeo e del consiglio del 25 ottobre 2012 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2012.

<sup>40</sup> Cfr. Linee guida metodologiche per la Valutazione Ex Ante prodotte dalla Commissione Europea, documento versione 1.0 aggiornato a marzo 2014.

## 4. INSEGNAMENTI TRATTI DA STRUMENTI ANALOGHI

### 4.1 Analisi degli insegnamenti tratti da strumenti analoghi

Nella presente sezione si riportano gli insegnamenti tratti da strumenti finanziari analoghi attivati dalla Regione per finanziare progetti di riqualificazione energetica sul patrimonio degli EE.LL. della Lombardia.

In particolare sono presi in esame le seguenti iniziative:

- Interventi per il miglioramento dell'efficienza energetica degli impianti di illuminazione pubblica (Bando Pubblica Illuminazione).
- Fondo rotativo regionale, per il risanamento ambientale e la riqualificazione energetica del patrimonio di edilizia residenziale pubblica in prevalenza a locazione canone sociale (Bando EE ALER);

Le iniziative sopra riportate hanno evidenziato alcune criticità nell'impiego delle risorse che saranno superate nel Fondo FREE grazie agli insegnamenti tratti da tali strumenti.

Con il **Bando Pubblica Illuminazione** Regione Lombardia, nell'ambito delle politiche del POR FESR 2007-2013, nell'ambito dell' ASSE 4 Energia, con la linea di intervento 2.1.2.2 "Interventi per il miglioramento dell'efficienza energetica degli impianti di illuminazione pubblica" ha inteso promuovere interventi in grado di coniugare elevati livelli di efficienza energetica e riduzione dei fattori di criticità ambientale nella gestione degli impianti di pubblica illuminazione. In tale contesto è stato emanato un bando rivolto agli Enti Locali per il finanziamento di interventi di miglioramento degli impianti di illuminazione pubblica (BURL del 21 luglio 2008, Serie Ordinaria n. 30), con il quale si intendeva finanziare progetti finalizzati al rifacimento o adeguamento di impianti esistenti di illuminazione pubblica esterna di proprietà pubblica e/o alla realizzazione di nuovi impianti, nei Comuni dotati di Piano dell'illuminazione pubblica, in coerenza con L.R. 17/2000 ("Misure urgenti in tema di risparmio energetico ad uso di illuminazione esterna e di lotta all'inquinamento luminoso"). La dotazione finanziaria dello strumento, inizialmente stabilita in 10 milioni di euro, è stata successivamente ampliata con ulteriori 9 milioni di euro (decreto n. 2922 del 24 marzo 2010) per un totale di 19 milioni di euro. L'aumento della dotazione finanziaria fu proprio giustificato da un numero significativo di progetti ammessi al Bando a testimonianza dell'effettivo gap di investimenti nel settore. Tale strumento finanziario, pur incontrando un'effettiva domanda da parte degli enti locali e nonostante prevedesse un finanziamento a fondo perduto a copertura dell'80% degli investimenti ammessi, ha incontrato difficoltà nella fase di erogazione delle risorse. A testimonianza di ciò, la Regione Lombardia, con Decreto 12388 del 18 dicembre 2013, ha disposto la proroga dei termini per la conclusione delle attività relative alla realizzazione e rendicontazione dei progetti finanziati a causa di *"condizioni di oggettiva difficoltà a esaurire gli adempimenti per la corretta conclusione, da parte degli Enti Locali beneficiari, delle attività realizzative e di rendicontazione entro la scadenza"* prefissata *"legate a problematiche tecnico-amministrative e di bilancio"*. Le **difficoltà evidenziate dagli enti locali nella realizzazione dei progetti riguardano soprattutto l'impossibilità di finanziare il 20% di investimento residuo** (non coperto da risorse POR FESR) **a causa dei vincoli di spesa e di indebitamento posti dal Patto di Stabilità**. Tali dinamiche scontano un **criticità legata al design della misura che non ha tenuto conto delle differenti possibili forme di affidamento, quali il PPP**, adottate per le riqualificazioni energetiche/messe a norma degli impianti **nel tentativo di garantire il maggiore margine**

di manovra agli enti beneficiari della misura all'interno dei vincoli imposti dal legislatore.

La Regione Lombardia ha istituito, con la Delibera di Giunta Regionale dell'11 luglio 2012 n. IX/3756, il "Fondo per il risanamento ambientale e la riqualificazione energetica del patrimonio di edilizia residenziale delle A.L.E.R." (di seguito Fondo rotativo o Fondo ALER), con una **dotazione iniziale di 10 milioni di euro** successivamente integrato con ulteriori risorse stanziare con la Delibera di Giunta Regionale n. 2546 del 27 ottobre 2014 giungendo ad una dotazione complessiva di 21,5 milioni di euro. In tale data le economie del fondo ammontavano a circa 8 milioni di euro paria all'80% della dotazione iniziale.

Il Fondo prevede un finanziamento agevolato al tasso dello 0,5 per cento nella misura massima dell'80% per cento dei costi ammissibili per interventi di riqualificazione energetica e nella misura del 100% per interventi di bonifica dell'amianto, da rimborsare fino ad un massimo di 15 anni. Anche tale strumento finanziario, come già evidenziato, **ha incontrato difficoltà nel giungere all'erogazione delle risorse**, a causa della **previsione di stanziare finanziamenti a restituzione in un contesto che presenta significative criticità legate**, da un lato, **all'obsolescenza degli immobili** da riqualificare **che quindi danno luogo ad investimenti con tempi di recupero molto lunghi** e, dall'altro, **all'elevato tasso di morosità degli inquilini che storicamente caratterizza il settore e che compromette l'effettiva capacità delle A.L.E.R. di programmare con sufficiente certezza i flussi finanziari da destinare alla restituzione del debito.**

## 4.2 Applicazione futura degli insegnamenti

### 4.2.1 Analisi del Rischio

La summa delle considerazioni sopra esposte per gli strumenti finanziari a supporto dell'efficienza energetica, unitamente alla valutazione complessiva del contesto nel quale il nuovo strumento verrà sviluppato consente di comporre un'**analisi del rischio** che sintetizza alcuni elementi di attenzione per la programmazione 2014-2020.

Di seguito si riportano i rischi individuati per lo strumento finanziario FREE a supporto della dell'efficienza energetica negli immobili di proprietà pubblica classificati per fase del ciclo di vita dello stesso e valutati per la loro intensità:

**Tabella 12 – Design dello strumento finanziario FREE**

Categoria di rischio	Descrizione del rischio	Valutazione intensità del rischio
Finanziario	Effetto leva	Media
Amministrativo	Procedure ad evidenza pubblica complesse e lunghe	Elevata
Tecnico	Operazioni complesse sul piano tecnico-ingegneristico	Basso

Fonte: Finlombarda S.p.A.

**Tabella 13 – Implementazione dello strumento finanziario FREE**

Categoria di rischio	Descrizione del rischio	Valutazione intensità del rischio
Gestione	Tempi lunghi di implementazione	Bassa
Finanziario	Difficoltà di presentazione delle rendicontazioni da parte delle imprese/comuni beneficiari e conseguente lentezza nelle erogazioni	Media
	Ritardo nella ricezione dei pagamenti dalla CE a seguito delle nuove norme di certificazione delle spese	Alta

Fonte: Finlombarda S.p.A.

**Tabella 14 – Monitoraggio e Controllo dello strumento finanziario FREE**

Categoria di rischio	Descrizione del rischio	Valutazione intensità del rischio
Gestione	Necessità di aggiornare la strategia	Media
Finanziario	Default delle imprese	Media

Fonte: Finlombarda S.p.A.

A fronte dell'individuazione di possibili rischi è opportuno illustrare la modalità con cui gli stessi verranno affrontati:

- La presenza di "effetto leva" è riconducibile alla scelta di limitare il coinvolgimento capitali pubblici e/o privati addizionali alle risorse POR FESR al solo 30% delle spese ammissibili. Tale decisione deriva da valutazioni legate alla limitata capacità di spesa degli enti locali (i.) e dalla stretta creditizia (ii.). Come si vedrà meglio nella strategia d'investimento, infatti, per non incorrere nelle criticità già evidenziate in passato con il citato Bando Pubblica Illuminazione, si è stabilito di aprire il FREE, non solo, a tutti i Comuni della Lombardia (il che, nella sostanza replicherebbe, le criticità del Bando Pubblica Illuminazione e le aggraverebbe in ragione della presenza di una quota di finanziamento FREE a restituzione), ma anche, a soggetti selezionati attraverso schemi di Partenariato Pubblico-Privato così come stabilito dall'ex art. 63 del Regolamento UE n. 1303 del 17 Dicembre 2013. Tale previsione consentirebbe di superare le criticità emerse con il Bando Pubblica Illuminazione ma deve tener conto di un contesto caratterizzato da una significativa stretta creditizia che potrebbe limitare il ricorso al debito da parte dei privati aggiudicatari. La decisione di assumere parte di tale rischio deriva, da un lato, dall'elevato gap d'investimento e dalla generalizzata scarsità di risorse finanziarie pubbliche per colmare il gap e, dall'altro, dalla presenza di altri sistemi di incentivazione nazionali degli investimenti in efficienza energetica (es. Conto Termico). L'assunzione di questo rischio è giustificata dalla volontà di finanziare progetti sostenibili sul piano economico e finanziario anche attraverso la responsabilizzazione dei soggetti beneficiari.

- La presenza di “*procedure ad evidenza pubblica complesse e lunghe*” è un rischio intrinseco nella previsione di individuare quali possibili soggetti beneficiari anche partner privati selezionati attraverso schemi di Partenariato Pubblico-Privato così come stabilito dall'ex art. 63 del Regolamento UE n. 1303 del 17 Dicembre 2013. Come evidenziato dal Rapporto 2014 del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica su “I tempi di attuazione e di spesa delle opere pubbliche”<sup>41</sup> i tempi di gara per la realizzazione di opere pubbliche in Italia è in media molto elevata e cioè pari a 4,5 anni. Si intende mitigare tale rischio riconoscendo tra le spese ammissibili anche i costi legati alla fase di strutturazione delle operazioni (quali i costi degli audit energetici, della progettazione preliminare, della redazione del bando di gara, ecc.) e imponendo il completamento delle procedure di gara entro una data finestra temporale a pena della decadenza della richiesta di finanziamento.
- La presenza di “**operazioni complesse sul piano tecnico-ingegneristico**” deriva dalla consapevolezza che le operazioni di riqualificazioni energetiche degli immobili si caratterizzano per **complessità legate alla progettazione degli interventi che rappresenta la base per configurare progetti sostenibili sul piano economico e finanziario**. La vetustà generalizzata degli immobili di proprietà delle pubbliche amministrazioni e la volontà di finanziare interventi che presentino obiettivi sfidanti di risparmio energetico (“*deep renovations*”) comporta la necessità di progettare interventi sui sistemi edificio-impianto, quindi, che combinino soluzioni tecniche caratterizzate da tempi di rientro dagli investimenti molto differenti. Per mitigare questo rischio, **si è previsto lo stanziamento di una quota di finanziamento a fondo perduto per consentire l'adozione di quelle soluzioni tecniche che presentano tempi di rientro dagli investimenti molto lunghi ma che sono necessarie per soddisfare gli obiettivi di risparmio energetico posti**.
- I **tempi di implementazione** dello strumento, tradizionalmente elemento critico per la buona riuscita dello stesso, potranno essere tenuti sotto controllo grazie all'affidamento del processo di valutazione in capo ad un solo soggetto (Soggetto Gestore) che agirà come unico finanziatore. In questo senso il rischio si può ritenere mitigato salvo cause imprevedibili.

L'esperienza maturata dall'amministrazione regionale nell'attuazione del ciclo 2007-2013 dovrà portare a rivedere l'impianto degli strumenti finanziari, in particolare lavorando per introdurre elementi di semplificazione burocratica ed amministrativa a favore dei destinatari finali per **velocizzare i tempi di rendicontazione e quindi di erogazione delle risorse finanziarie**.

- La nuova modalità di **certificazione delle spese** degli strumenti finanziari impone che, ad eccezione del primo pagamento della CE, i successivi avvengano a fronte di un certo di livello di erogazione raggiunto. Lo strumento opera a stati di avanzamento lavori, in conseguenza di ciò il trend delle erogazioni potrebbe risultare lento ed impattare sul livello di spesa. E' prevista la facoltà di chiedere un anticipo a fronte di fideiussione che, se utilizzata, aumenterebbe la velocità di spesa ma il rischio in oggetto permane ed è noto.

---

<sup>41</sup> [http://www.governo.it/governoinforma/documenti/DPS-Uver\\_Rapporto\\_2014.pdf](http://www.governo.it/governoinforma/documenti/DPS-Uver_Rapporto_2014.pdf)

- E' possibile che nel corso del settennio di programmazione europea le condizioni di contesto mutino e sia necessario, come già avvenuto in passato, un **aggiornamento della strategia**.

#### 4.2.2 Insegnamenti per il futuro

La programmazione dei fondi SIE 2014-2020 incentiva l'utilizzo della strumentazione finanziaria ampliandone il campo di azione in termini di settori di strumenti utilizzabili.

In questo contesto, Regione Lombardia valorizzerà l'esperienza maturata impostando la propria strumentazione finanziaria 2014-2020 a favore dell'efficienza energetica sulla base di alcuni *acquis* di seguito illustrati:

- a. La modulazione dello strumento finanziario, intesa come la definizione della strategia di investimento, delle modalità attuative, del target di destinatari finali, ecc., risentirà della necessità di trovare soluzioni di compromesso che tengano conto di complessità che afferiscono ai vincoli di finanza pubblica, ai vincoli posti dalla normativa comunitaria in materia di aiuti di stato, alla complessità amministrativa delle procedure ad evidenza pubblica, alla stretta creditizia e alla complessità tecnico-ingegneristica tipica degli investimenti in efficienza energetica. La volontà di superare o mitigare tali barriere agli investimenti in efficienza energetica nella pubblica amministrazione e contestualmente di finanziare progetti di riqualificazione energetica che portino ad una significativa riduzione dei consumi di energia primaria negli immobili pubblici che beneficiano del finanziamento, si riflettono nelle scelte adottate in sede di definizione della strategia d'investimento:
  - perimetro degli immobili che possono essere riqualificati;
  - target dei beneficiari;
  - effetto leva;
  - caratteristiche del finanziamento;
  - obiettivi in termini di riduzione dei consumi di energia primaria.
- b. Come rilevato anche dalla Corte dei Conti Europea nell'ambito dello Special Report No 2, Sec. *Effectiveness and Efficiency of the Financial Instruments in Achieving Results*<sup>42</sup> e dal Report della Banca Europea per gli Investimenti "*Financial Instruments: A Stock-taking Exercise in Preparation for the 2014-2020 Programming Period*" Sec. *Deviations from plan*, i tempi di implementazione degli strumenti finanziari 2007-2013 hanno risentito di numerosi ritardi.

L'intervallo di tempo necessario per l'avvio di uno strumento finanziario incide sul risultato della performance, sia considerando il tempo che intercorre dalla costituzione all'effettivo roll-out, sia considerando il tempo che intercorre tra la presentazione della domanda di agevolazione da parte del beneficiario all'ottenimento di una risposta da parte dello stesso. La durata è inversamente proporzionale all'efficienza dello strumento: quanto maggiore è il tempo impiegato tanto minore sarà la percezione di efficienza dello stesso. Nel caso specifico di progetti di efficienza energetica nelle pubbliche amministrazioni, è opportuno evidenziare la centralità delle tempistiche di avvio dello strumento che devono tener

---

<sup>42</sup> Osservazione 122.

conto della complessità amministrative e dei lunghi tempi delle procedure ad evidenza pubblica che i comuni lombardi devono avviare per affidare le riqualificazioni energetiche degli immobili e ottenere il finanziamento FREE.

- c. Coerentemente con gli obblighi regolamentari <sup>43</sup>, l'implementazione delle iniziative (compresa la strumentazione finanziaria) dovrà essere realizzata attraverso l'impiego di una **piattaforma web** in grado di fornire il quadro di avanzamento delle iniziative medesime. Analogamente all'esperienza 2007-2013, tale piattaforma dovrà altresì costituire lo strumento di accesso alle misure (strumenti) del POR FESR 2014-2020 da parte dei potenziali soggetti richiedenti e al tempo stesso lo strumento dedicato a processare tutti i passaggi dell'iter istruttorio, dalla presentazione della domanda di agevolazione all'erogazione finale. Il sistema IT verrà sviluppato tenendo conto dell'esperienza maturata con la piattaforma 2007-2013 al fine di rendere il sistema più *user friendly* da parte degli utenti esterni e maggiormente calato sulle esigenze gestionali interne, condizione necessaria per la riduzione *dell'administrative burden* così come indicato dallo *Small Business Act* e richiamato dalla Corte dei Conti Europea nell'ambito dello *Special Report No 2, Sez. Suitability of the Erdf Framework to Implement Financial Instruments*<sup>44</sup>.
- d. Da un punto di vista della governance, la **flessibilità di modifica** costituisce un valore irrinunciabile per i nuovi strumenti finanziari. Il contesto economico e finanziario in cui si muovono i beneficiari è in costante mutamento e lo strumento deve essere in grado di adeguarsi per rispondere efficacemente ai bisogni del territorio anche prevedendo trasferimenti di risorse a favore di misure.

---

<sup>43</sup> Art. 122, Reg. UE 1303/2013 “Gli Stati membri garantiscono che entro il 31 dicembre 2015 tutti gli scambi di informazioni tra beneficiari e un'autorità di gestione, un'autorità di certificazione, un'autorità di audit e organismi intermedi possano essere effettuati mediante sistemi di scambio elettronico di dati”

<sup>44</sup> Osservazione 121.

## 5. STRATEGIA DI INVESTIMENTO

### 5.1 Come nasce la proposta di strumento finanziario

La scelta di attivare uno strumento finanziario, e nello specifico uno strumento combinato tra fondo perduto e fondo rotativo per sostenere gli investimenti in riqualificazioni energetiche degli edifici pubblici, si colloca nell'ambito dell'Asse prioritario IV "Sostenere la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio in tutti i settori" del POR FESR 2014-2020, volto a sostenere investimenti nella riduzione delle emissioni clima-alteranti. Regione Lombardia ha delineato una strategia di impiego dei fondi UE, coerente con i vincoli previsti dall'Accordo di Partenariato 2014-2020, ovvero dare priorità:

- alle tipologie di edifici a maggiore consumo e con maggiore potenziale di risparmio energetico in rapporto all'investimento necessario;
- ad interventi fondati sulle risultanze di diagnosi energetiche;

pertanto nel Fondo FREE saranno inseriti in via prioritaria gli edifici:

- con la peggior classe energetica ante operam e i progetti con la maggiore riduzione in termini di EPH;
- con minor costo di investimento per kWh risparmiato;
- oggetto di diagnosi energetiche ante operam;

Inoltre, l'Accordo di Partenariato considera prioritari gli interventi che si caratterizzano per il valore esemplare; a questo proposito si rileva che il Fondo FREE, oltre ad introdurre una modalità innovativa di intervento attraverso modelli di PPP e favorendo l'utilizzo di materiali ecosostenibili e l'installazione di sistemi di rilevazione dei consumi dell'edificio, di produzione dell'energia e di emissione di CO<sub>2</sub> visualizzabili in tempo reale dall'utenza, promuove interventi sugli edifici di proprietà pubblica e nei quali vengono svolte funzioni pubbliche, ai quali la Direttiva 2012/27/UE attribuisce il ruolo esemplare di guida verso la transizione ad una economia a bassa emissione di carbonio. Inoltre, Regione Lombardia procederà alla disseminazione dei risultati ottenuti e delle modalità implementative utilizzate, dandone adeguata pubblicità a cittadini e imprese.

L'impianto alla base dello strumento finanziario si innesta quindi nel solco degli obiettivi UE al 2020 e trae le sue origini dalla valutazione delle evidenze analizzate nei precedenti capitoli e di seguito sintetizzate:

- scarse performance energetiche del comparto immobiliare pubblico ed elevato fabbisogno d'investimento;
- criticità del mercato dell'efficienza energetica nel comparto immobiliare pubblico che hanno frenato gli investimenti in riqualificazioni energetiche;
- natura complessa dei progetti di riqualificazione energetica che si intende finanziare in coerenza con le disposizioni della Direttiva 27/2012;

Pertanto lo strumento finanziario FREE si propone di dare attuazione alla strategia regionale nell'intento di superare i vincoli agli investimenti e promuovere progetti che determinino significativi risparmi di energia primaria negli edifici pubblici.

La scelta di combinare un finanziamento a fondo perduto con un finanziamento a restituzione deriva dall'analisi condotta sulle performance medie del parco immobiliare pubblico che hanno evidenziato fabbisogni di energia primaria molto elevati e conseguentemente la necessità di intervenire sul sistema edificio-impianto. Se gli investimenti sugli impianti

presentano tempi di rientro mediamente rapidi, gli investimenti sull'involucro, al contrario, si caratterizzano per tempi di rientro anche molto lunghi. Pertanto, idealmente, la quota di fondo perduto andrebbe a coprire quest'ultima categoria di investimenti, mentre, la parte di finanziamento a restituzione andrebbe a coprire gli investimenti che presentano pay-back più rapidi.

La previsione di lasciare al beneficiario finale l'onere di reperire il 30% delle risorse finanziarie a copertura dell'investimento totale deriva, da un lato, dalla volontà di favorire la realizzazione di progetti di qualità sul piano tecnico ed economico-finanziario mediante la responsabilizzazione dei beneficiari finali ottenuta grazie al coinvolgimento degli stessi nel finanziamento degli investimenti e, dall'altro, dalla presenza di strumenti finanziari nazionali per l'efficienza energetica nella pubblica amministrazione che sono complementari al FREE.

Tuttavia, lo stato di vetustà degli immobili pubblici è conseguenza anche dei vincoli di spesa e di indebitamento posti agli Enti Locali dal Patto di Stabilità interno che negli anni più recenti ha rallentato gli investimenti delle Pubbliche Amministrazioni in tutti i settori dell'economia tra i quali anche quelli per le riqualificazioni energetiche del parco immobiliare nell'ottica di contenere i consumi e la relativa spesa energetica. Pertanto, la Regione Lombardia ha individuato quali soggetti beneficiari della Misura sia i comuni (singolarmente o in aggregazioni) che intendono riqualificare immobili di loro proprietà sia, in alternativa, i soggetti privati selezionati con gara pubblica attraverso modelli di PPP (come previsto dall'ex Art. 63 del Regolamento UE n. 1303 del 17 dicembre 2013). Quest'ultima previsione, infatti, permette la realizzazione dei progetti di riqualificazione anche da parte degli enti locali che non sarebbero in grado di sostenere direttamente gli investimenti a causa dei vincoli di finanza pubblica sopra descritti e, al contempo, di catalizzare risorse private. A tale riguardo, si evidenzia anche quanto emerso dall'analisi degli insegnamenti tratti da strumenti analoghi che ha mostrato come, nel caso del bando per la riqualificazione energetica degli impianti di pubblica illuminazione - fondo perduto pari al 90% delle spese d'investimento ammissibili - i comuni soggetti ai vincoli di finanza pubblica non siano stati in grado di reperire le risorse necessarie per accedere al Fondo (appena il 10% dell'investimento).

Gli interventi di riqualificazione energetica finanziati dallo strumento finanziario FREE, inoltre, dovranno rispettare specifici parametri tecnici ed in particolare dovranno riguardare il sistema edificio-impianto e garantire una significativa riduzione del fabbisogno energetico annuale degli edifici rispetto alla situazione ex ante.

L'insieme delle considerazioni sopra sintetizzate, ha condotto Regione Lombardia, dunque, ad ipotizzare l'attivazione di uno strumento finanziario, **Fondo Rinnovabili Efficienza Energetica (FREE)**, con l'intenzione di supportare finanziariamente gli interventi di riqualificazione energetica del patrimonio immobiliare pubblico degli enti locali lombardi colmando parte del gap d'investimento e favorendo il raggiungimento degli obiettivi UE di riduzione delle emissioni climalteranti al 2020. Lo strumento FREE inoltre è stato studiato con il fine di incentivare le pubbliche amministrazioni locali all'adozione e al consolidamento di buone pratiche nell'efficienza energetica.

## 5.2 La strategia d'investimento

La scelta della tipologia di intervento è ricaduta su uno strumento finanziario che combina un finanziamento a fondo perduto, pari al 30% delle spese ammissibili, ad finanziamento a restituzione a tasso zero, per una quota del 40% delle spese ammissibili restituibile in 10

anni. Il finanziamento così strutturato lascia, pertanto, al beneficiario della misura l'onere di reperire l'ulteriore 30% a copertura dell'investimento complessivo.

Nello schema di seguito riportato sono delineate le caratteristiche del FREE che delineano la strategia d'investimento dello strumento finanziario proposto.

**Tabella 15 – Schema di sintesi della strategia d'investimento**

<b>OBIETTIVI MISURA</b>	Ridurre i fabbisogni energetici e le emissioni di CO2 degli edifici pubblici esistenti di proprietà dei Comuni lombardi, favorendo la capacità economica degli investimenti tramite meccanismi finanziari agevolati.
<b>FINALITÀ</b>	Riqualificazione del patrimonio edilizio pubblico con conseguente riduzione dei consumi energetici e delle emissioni di CO2 (Asse Prioritario IV del POR 2014-2020 approvato dalla Commissione UE con Decisione di Esecuzione 923final del 12 febbraio 2015)
<b>SOGGETTI BENEFICIARI</b>	Comuni, Unioni di Comuni e Comunità Montane, anche in forma aggregata, o soggetti selezionati attraverso modelli di Partnership Pubblico-Privato ex Art. 63 Regolamento UE n. 1303 del 17 dicembre 2013.
<b>INTERVENTI AMMISSIBILI</b>	La richiesta può essere presentata per l'efficientamento energetico di uno o più edifici pubblici (scuole, uffici pubblici, strutture culturali a rilevanza locale e impianti sportivi a rilevanza locale), che presentino le seguenti caratteristiche: <ul style="list-style-type: none"> <li>• essere localizzati sul territorio lombardo;</li> <li>• essere adibiti ad uso pubblico e di proprietà dei richiedenti;</li> <li>• essere dotati impianto termico per il riscaldamento invernale;</li> <li>• non essere adibiti ad attività economiche, con l'esclusione delle attività a carattere puramente locale e con un bacino d'utenza limitato.</li> </ul>
<b>TIPOLOGIA DI STRUMENTO FINANZIARIO</b>	Lo strumento finanziario è concesso nella misura massima del 70% dei costi ammissibili, con un limite massimo di <b>4,9 ML di €</b> , e si compone delle seguenti voci: Combinazione di: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contributo a fondo perduto fino al 30% spese ammissibili e fino a max 2,1 ML di € per intervento;</li> <li>• Finanziamento tramite prestito a tasso 0 di durata decennale, fino al 40% delle spese ammissibili e fino a max di 2,8 ML di € per intervento.</li> </ul>
<b>CRITERI DI PRIORITÀ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analisi dell'efficacia dell'intervento in relazione al costo di investimento (kWh/k€)</li> <li>• Riduzione del fabbisogno energetico dell'edificio rispetto al valore minimo richiesto (40%)</li> <li>• Approvazione del PAES</li> <li>• Utilizzo di fonti energetiche rinnovabili per la copertura del fabbisogno energetico dell'edificio</li> <li>• Classe energetica di partenza dell'edificio</li> <li>• Presenza di sistemi di rilevazione dei consumi e della produzione visualizzati dall'utenza</li> <li>• Utilizzo di metodi di architettura bio-ecologica e materiali ecosistemibili</li> </ul>

<b>SPESE AMMISSIBILI</b>	Sono ammissibili: <ul style="list-style-type: none"><li>• tutte le spese strettamente connesse alla realizzazione del progetto di investimento e funzionali al raggiungimento dei risultati previsti in termini di efficientamento e riduzione dei consumi;</li><li>• le spese per l'acquisizione di servizi di diagnosi energetica e progettazione tecnica espressamente riferite al progetto ammesso a finanziamento.</li></ul> Sono esclusi i costi di esercizio (ad es. personale, combustibile e manutenzione ordinaria);
<b>CUMULABILITÀ</b>	E' ammessa la presenza di altre forme di contribuzione statali, regionali, provinciali e di altra natura, purché il cumulo dei contributi non superi l'ammontare massimo delle spese ammissibili. Alle medesime condizioni è ammesso anche il cumulo con altre forme di contribuzione comunitaria, a condizione che siano dirette a voci di spesa diverse da quello oggetto di contributo nell'ambito del presente bando (art. 65, comma 11, del Reg. UE 1303/2013).

## 6. RISULTATI ATTESI

### 6.1. Risultati attesi

Lo strumento finanziario FREE contribuisce ad alimentare i seguenti indicatori del POR ESR 2014-2020:

**Tabella 16 – Indicatori di risultato**

Indicatore	Unità di misura	Categoria di regioni	Valore di base	Anno di riferimento	Valore obiettivo 2023	Fonte dati	Periodicità dell'informativa
Fabbisogno energia primaria per la climatizzazione (EPH e EPC)	GWh/anno	Più sviluppate	9.480	2014	7.580	Sistema informativo regionale (SIR)/CENED	Annuale
Edifici pubblici in classe energetica E, F, G	N.	Più sviluppate	13.700	2014	6.500	Sistema informativo regionale (SIR)/CENED	Annuale

Fonte: POR FESR 2014-2020

**Tabella 17 – Indicatori di output**

Indicatore	Unità di misura	Fondo	Categoria di regioni	Valore obiettivo 2023 (T)	Fonte dati	Periodicità dell'informativa
Efficienza Energetica: Diminuzione del consumo annuale di energia degli edifici pubblici	kWh/anno	FESR	Più sviluppate	90.000.000	Sistema informativo regionale (SIR)/CENED	Annuale

Fonte: POR FESR 2014-2020

### 6.2 Contributo dello strumento finanziario agli obiettivi strategici

Lo strumento finanziario FREE contribuisce all'obiettivo di riduzione dei consumi di energia primaria per la climatizzazione nelle strutture pubbliche finanziando le riqualificazioni energetiche dello stock di immobili pubblici che presentano le prestazioni energetiche meno performanti in termini fabbisogno di energia primaria per la climatizzazione (EPH) in relazione ad miglior rapporto tra costo di investimento e kWh annualmente risparmiato.

Il contributo dello strumento finanziario FREE è accentuato, inoltre, dall'introduzione dei modelli di Partnership Pubblico-Privato ex Art. 63 Regolamento UE n. 1303 del 17 dicembre 2013 che consentono far leva su capitali privati senza incidere sui vincoli di finanza pubblica posti agli Enti Locali dal Patto di Stabilità e promuovendo, quindi, investimenti laddove tali vincoli non li avrebbero resi possibili.

Infine, la previsione di uno strumento finanziario che combina un finanziamento a fondo perduto ad finanziamento a restituzione, consente di contribuire al sostenimento dei costi di

investimento sia di tecnologie con pay back brevi che con pay back molto lunghi, massimizzando il risultato dal punto di vista energetico.

### 6.3 Il processo di monitoraggio e controllo

L'attuazione del processo di monitoraggio complessivo dello strumento finanziario FREE riguarda le attività svolte da differenti attori coinvolti, secondo un processo a cascata che assicurerà che l'implementazione, a ciascun livello, sia controllata da un attore di livello superiore.

I soggetti tradizionalmente coinvolti nell'attuazione dell'iniziativa sono:

1. Autorità di Gestione FESR, titolare della dotazione finanziaria dello strumento finanziario FREE;
2. Responsabile di Asse, individuato nell'ambito della Direzione Generale di riferimento in qualità di responsabile operativo;
3. Cabina di Regia Fondi Strutturali 2014-2020 con funzioni di indirizzo e condivisione rispetto alla programmazione delle iniziative da intraprendere nell'ambito del POR FESR e FSE relativamente ai singoli assi e quindi con il compito di orientare e valutare l'operato dello strumento finanziario FREE;
4. Soggetto Gestore, incaricato di implementare e gestire lo strumento;
5. Imprese e PA, destinatari ultimi dei finanziamenti.

Nella fattispecie del Fondo FREE il monitoraggio avviene a tre livelli: Commissione Europea, Autorità di Gestione/Responsabile d'Asse e Soggetto Gestore.

Gli strumenti di monitoraggio previsti per l'organizzazione delle informazioni ai vari livelli del processo di attuazione del fondo sono classificabili come segue:

- a. Report - Sono i documenti di trasmissione delle informazioni relative alla performance ed all'andamento del fondo.
- b. Verifiche in loco - Controlli in loco, previsti a campione, da parte dei soggetti che effettuano il monitoraggio presso i livelli inferiori allo scopo di individuare eventuali irregolarità nel processo.

In relazione all'attività di reportistica, il Soggetto Gestore trasmetterà all'Autorità di Gestione/Responsabile d'Asse con cadenza trimestrale un report dettagliato inerente: le domande presentate, le agevolazioni concesse, le erogazioni effettuate, l'esito di eventuali controlli, i contenziosi e le revoche nonché la situazione finanziaria degli impieghi, degli impegni e delle disponibilità del fondo ivi compresa la gestione di tesoreria.

Il Soggetto Gestore trasmetterà inoltre all'Autorità di Gestione/Responsabile d'Asse una relazione annuale secondo le indicazioni di cui all'art.46 del Regolamento Generale.

Per l'elaborazione dei dati il Soggetto Gestore si avvarrà del sistema informativo messo a disposizione da Regione Lombardia.

In relazione all'attività di verifica, il Soggetto Gestore effettuerà verifiche campionarie in loco nei confronti dei destinatari finali degli interventi nella misura.

Esso consentirà, in ogni momento, a funzionari regionali o soggetti terzi da questi designati, a funzionari ministeriali, alla Commissione Europea, nonché alla Corte dei Conti Europea, l'ispezione e il controllo della documentazione relativa alla gestione del fondo, nonché visite e sopralluoghi.

In relazione alla tenuta della documentazione, il Soggetto Gestore conserverà la documentazione a supporto dell'operatività della Linea secondo le previsioni della normativa europea di cui all'art. 9 del Regolamento delegato e sue successive modifiche o integrazioni.

Inoltre prevede che, nell'ambito dei contratti che regoleranno l'operazione, le imprese destinatarie degli interventi della Linea siano obbligate a conservare e mettere a disposizione della Commissione Europea, della Corte dei Conti, della Regione o dei soggetti da questa designati, tutta la documentazione e le scritture contabili inerenti le operazioni finanziate, nonché consentire visite e sopralluoghi nel rispetto della stessa normativa europea.

Tutte le disposizioni di cui sopra saranno dettagliate dal Documento di Monitoraggio e Controllo che conterrà il dettaglio delle attività in capo ai diversi soggetti (pista di controllo), le modalità di svolgimento delle stesse, i format di check list, ecc. . e che verrà approvato nelle modalità previste.

Lo strumento verrà interamente gestito sul supporto informatico fornito da Regione già a partire dalla presentazione della domanda di agevolazione, la gestione informatizzata della procedura agevolerà l'ottenimento di un esauriente corredo informativo per le varie classi di dati (finanziario, fisico e procedurale) allo scopo di rispondere adeguatamente alle richieste informative del Sistema Nazionale di Monitoraggio e della Commissione Europea.

## 7. DISPOSIZIONI DI RIESAME DELLA VALUTAZIONE EX ANTE

### 7.1 I soggetti

Nell'ambito della Governance dello strumento finanziario sono due i soggetti titolati a chiedere il riesame della Valutazione Ex Ante: l'Autorità di Gestione e la Cabina di Regia Fondi Strutturali 2014-2020 (di seguito "CRF") istituita con Decreto n. 1485 del 27/02/2015.

L'Autorità di Gestione, in quanto responsabile della gestione del programma operativo conformemente al principio della sana gestione finanziaria, può stabilire autonomamente la necessità di riesaminare la VexA e ne dà informazione alla Cabina di Regia Fondi Strutturali 2014-2020 (CRF) dello strumento illustrandone le motivazioni.

La Cabina di Regia, è presieduta dall'Autorità di Gestione dei POR e composta dai Direttori delle Direzioni Generali presso le quali è allocata la responsabilità di uno più assi dei POR FSE e FESR, con il compito di orientare la strategia, verificare il mantenimento della coerenza tra le finalità delle iniziative e l'operatività della misura di intervento, potrà essere chiamata, anche sulla base delle evidenze emerse nel corso della sua attività, a valutare l'opportunità di modificare, integrare o emendare lo strumento.

La necessità di procedere ad attivare misure correttive può derivare da molteplici fattori ed in ogni caso richiede un attento riesame e modifica della Valutazione Ex Ante.

Se in fase di design dello strumento finanziario la Valutazione Ex Ante rappresenta il documento propedeutico alla sua effettiva realizzazione, in fase di modifica parimenti deve dare evidenza dell'esigenza per la quale si intende applicare la modifica.

### 7.2 Il meccanismo di riesame e aggiornamento

Il meccanismo di riesame della Valutazione Ex Ante prevede che su esplicita determinazione della Cabina di Regia e/o dell'Autorità di Gestione, anche su proposta dei responsabili di asse, la stessa proceda a rivedere il documento ed aggiornarlo ove necessario, in particolare:

- a) l'analisi dei fallimenti del mercato, delle condizioni di investimento subottimali e delle esigenze di investimento per settori strategici e obiettivi tematici o delle priorità di investimento da affrontare al fine di contribuire al raggiungimento di obiettivi specifici definiti nell'ambito di una priorità e da sostenere mediante lo strumento finanziario;
- b) la valutazione del valore aggiunto dello strumento finanziario, della coerenza con altre forme di intervento pubblico che si rivolgono allo stesso mercato, delle possibili implicazioni in materia di aiuti di Stato, della proporzionalità dell'intervento previsto e delle misure intese a contenere al minimo la distorsione del mercato;
- c) la stima delle risorse pubbliche e private aggiuntive che lo strumento finanziario ha la possibilità di raccogliere, fino al livello del destinatario finale (effetto moltiplicatore previsto), compresa, se del caso, una valutazione della necessità di remunerazione preferenziale, e del relativo livello, intesa ad attrarre risorse complementari da investitori privati e/o una descrizione del meccanismo che sarà impiegato per stabilire la necessità e l'entità di tale remunerazione preferenziale, quale una procedura di valutazione competitiva o adeguatamente indipendente;

- d) la valutazione delle lezioni tratte dall'impiego di strumenti analoghi e dalle valutazioni ex ante effettuate in passato dagli Stati membri, compreso il modo in cui tali lezioni saranno applicate in futuro;
- e) la strategia di investimento proposta, compreso un esame delle opzioni per quanto riguarda le modalità di attuazione ai sensi dell'articolo 38, i prodotti finanziari da offrire, i destinatari finali e, se del caso, la combinazione prevista con il sostegno sotto forma di sovvenzioni;
- f) l'indicazione dei risultati attesi e del modo in cui si prevede che lo strumento finanziario considerato contribuisca al conseguimento degli obiettivi specifici della pertinente priorità, compresi gli indicatori per tale contributo;
- g) le disposizioni che consentano di procedere, ove necessario, al riesame e all'aggiornamento della valutazione ex ante durante l'attuazione se durante la fase di attuazione l'autorità di gestione ritiene che la valutazione ex ante non possa più rappresentare con precisione le condizioni di mercato esistenti al momento dell'attuazione.

Gli esiti del riesame condotto dall'Autorità di Gestione di concerto con il responsabile d'Asse dovranno essere portati all'attenzione della Cabina di Regia.

Sarà poi l'Autorità di Gestione con il Responsabile d'Asse, a stabilire se, a seguito del riesame e aggiornamento della Valutazione ex Ante, lo strumento finanziario debba essere modificato, integrato, emendato; inoltre se del caso, si provvederà altresì a modificare l'Accordo di Finanziamento tra Autorità di Gestione e Soggetto Gestore.