



fondo europeo
sviluppo regionale

POR FESR Piemonte 2014 - 2020

RAPPORTO
DI VALUTAZIONE EX ANTE
degli STRUMENTI FINANZIARI

Fondo energia edifici pubblici
Sintesi del Rapporto Finale

Settembre 2016

A CURA DI:
CLES S.r.l. | D.T.M. S.r.l. | POLIEDRA S.p.A. | PWC Advisory S.p.A.



per una crescita intelligente,
sostenibile ed inclusiva
www.regione.piemonte.it/europa2020
INIZIATIVA CO-FINANZIATA CON FESR

1	PREMESSA.....	1
2	ANALISI DEI FALLIMENTI DI MERCATO E DELLE CONDIZIONI DI SUBOTTIMALITÀ DEGLI INVESTIMENTI	2
2.1	Il contesto di riferimento	2
2.2	La stima del Fabbisogno potenziale complessivo e del gap di investimento	2
3	ANALISI DELLE LEZIONI APPRESE DALL'IMPIEGO DI STRUMENTI ANALOGHI	3
4	ANALISI QUANTITATIVA DEL LEVERAGE E DEL VALORE AGGIUNTO DELLO STRUMENTO FINANZIARIO.....	4
5	ANALISI DELLA COERENZA DELLO STRUMENTO FINANZIARIO CON ALTRI INTERVENTI PUBBLICI CHE SI RIVOLGONO ALLO STESSO MERCATO.....	8
6	STRATEGIA DI INVESTIMENTO PROPOSTA PER GLI STRUMENTI FINANZIARI	8
7	DEFINIZIONE DEL SISTEMA DI MONITORAGGIO DEGLI STRUMENTI FINANZIARI ..	12

1 PREMESSA

La programmazione europea della politica di coesione per il periodo 2014-2020 pone notevole rilievo sull'utilizzo degli Strumenti finanziari (SF) come mezzo utile per integrare le tradizionali tipologie di supporto agli investimenti nelle politiche di sviluppo. 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. In quest'ottica, l'art. 37 del Reg. (UE) n. 1303/2013 contiene una nuova disposizione in base alla quale gli SF devono essere progettati sulla base di una valutazione ex ante che, in linea con quanto previsto dall'art. 37 del Regolamento Disposizioni Comuni, comprende l'analisi dei seguenti aspetti:

- un'analisi dei fallimenti del mercato, delle condizioni di investimento subottimali e delle esigenze di investimento;
- una valutazione del valore aggiunto degli strumenti finanziari che si ritiene saranno sostenuti dai fondi SIE, 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 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;
- una 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;
- la strategia di investimento proposta, compreso un esame delle opzioni per quanto riguarda le modalità di attuazione, 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 della pertinente priorità, compresi gli indicatori per tale contributo;
- disposizioni che consentano di procedere, ove necessario, al riesame e all'aggiornamento della valutazione ex ante durante il periodo di attuazione dello strumento finanziario.

In particolare, la presente valutazione ex ante degli strumenti finanziari ha preso in considerazione un **Fondo energia** rivolto al finanziamento delle operazioni di riqualificazione energetica degli edifici e strutture pubbliche a valere sulle seguenti Azioni del POR FESR 2014-2020 della Regione Piemonte:

- *IV.4c.1.1 Promozione dell'eco-efficienza e riduzione di consumi di energia primaria negli edifici e 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;*
- *IV.4c.1.2 Installazione di sistemi di produzione di energia da fonte rinnovabile da destinare all'autoconsumo associati a interventi di efficientamento energetico dando priorità all'utilizzo di tecnologie ad alta efficienza.*

2 ANALISI DEI FALLIMENTI DI MERCATO E DELLE CONDIZIONI DI SUBOTTIMALITÀ DEGLI INVESTIMENTI

2.1 IL CONTESTO DI RIFERIMENTO

Il Piemonte ha messo in campo interventi mirati a cogliere le opportunità della *green economy* già nella passata programmazione: efficienza energetica, sviluppo di FER, supporto agli investimenti delle imprese di settori green, conseguendo risultati che la collocano in una condizione relativamente positiva in termini di ecoefficienza. Il contesto energetico regionale risulta, infatti, caratterizzato da:

- una lieve riduzione in merito ai consumi energetici, pur se questo è avvenuto anche in conseguenza della fase recessiva che ha contraddistinto l'evoluzione del settore industriale;
- un forte incremento della produzione di energia da fonti rinnovabili, che sono arrivate a produrre nel 2012 1.429,9 GWh, rispetto ai 2,6 GWh del 2007;
- un significativo incremento dei Consumi di energia elettrica coperti da FER. Complessivamente, la produzione lorda di energia elettrica da FER rappresenta per il Piemonte il 44,6% dei consumi interni lordi di energia elettrica, ponendosi su livelli più elevati sia della media nazionale (37,3%) sia delle regioni del nord (38,8%).
- una rilevante riduzione delle emissioni di gas clima alteranti passati da 9,8 a 7,1 tonnellate per abitante tra il 2005 e il 2010.

Si tratta di una evoluzione che pongono il Piemonte in linea con gli obiettivi del Pacchetto Clima–Energia 20-20-20 e con gli obiettivi assegnati alla regione dal Decreto “*Burden Sharing*” del 15 marzo 2012 del Ministero dello Sviluppo Economico.

La programmazione regionale 2014-2020, in coerenza con le indicazioni europee e nazionali contenute nella Strategia Energetica Nazionale (SEN) e nel Piano d’Azione Italiano per l’Efficienza Energetica (PAEE), attribuisce al riguardo una forte centralità alle azioni di risparmio e di efficientamento energetico e, tra questi, assegna un ruolo rilevante agli interventi di riqualificazione del patrimonio pubblico al fine di conseguire i propri obiettivi di sostenibilità per il 2020. Si tratta di obiettivi che in ogni caso impongono alla regione uno sforzo notevole sia nella programmazione degli interventi sia, in particolar modo, nel reperimento delle risorse necessarie a finanziare gli investimenti richiesti.

Tabella 2.1 – Target stabiliti dal decreto *Burden sharing* per la produzione di elettricità e di calore da Fonti energetiche rinnovabili (FER) per il Piemonte

	% consumi FER su CFL			Consumi FER-Elettricità			Consumi FER - Calore		
	Anno iniziale	Obiettivo 2020	Incremento atteso %	Anno iniziale	Obiettivo 2020	Incremento atteso %	Anno iniziale	Obiettivo 2020	Incremento atteso %
Piemonte	9,2	15,1	+64%	601	732	+22%	487	990	+103%

2.2 LA STIMA DEL FABBISOGNO POTENZIALE COMPLESSIVO E DEL GAP DI INVESTIMENTO

La stima del fabbisogno potenziale è stata quantificata in riferimento al fabbisogno di investimenti necessario per conseguire al 2023 i valori obiettivo posti alla base del POR FESR 2014-2020 per l’Obiettivo specifico IV.4c.1. “*Riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali e integrazione di fonti rinnovabili*”, ovvero di portare i consumi di energia elettrica della PA per unità di lavoro da un valore di 4 GW/h del 2011 ad un target di 3 GW/h per unità di lavoro al 2023.

Le simulazioni condotte nell'ambito della valutazione consentono di quantificare il fabbisogno finanziario di investimenti necessario per conseguire gli obiettivi del POR in circa 145,1 milioni di euro per il risparmio di energia elettrica e in 338,5 milioni di euro per il risparmio di energia termica, per un totale di 483,6 milioni di euro nell'arco del periodo di riferimento. È evidente che questo richiede un forte impulso agli investimenti che solo il coinvolgimento di operatori privati potrebbe garantire.

Tabella 2.2 – Risparmio di energia elettrica e spesa per investimenti (KWh, €)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Totale
Risparmio energetico	16.843.930	16.663.137	16.501.091	16.354.853	16.222.077	16.100.867	15.989.673	15.887.216	130.562.844
Fabbisogno di investimenti	18.715.478	18.514.597	18.334.546	18.172.059	18.024.530	17.889.852	17.766.304	17.652.462	145.069.828

Tabella 2.3 – Risparmio di energia termica e spesa per investimenti (KWh, €)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Totale
Risparmio energetico	39.302.504	38.880.654	38.502.546	38.161.323	37.851.513	37.568.690	37.309.238	37.070.170	304.646.638
Fabbisogno di investimenti	43.669.449	43.200.726	42.780.606	42.401.470	42.057.237	41.742.989	41.454.709	41.189.078	338.496.264

In tale prospettiva, a fronte di un trend negativo degli investimenti pubblici e dei persistenti fallimenti di mercato legati alla scarsa redditività percepita dagli investitori privati negli interventi di riqualificazione energetica, la copertura del fabbisogno finanziario per gli interventi di efficientamento energetico si prospetta attualmente come una delle principali sfide che l'Amministrazione regionale si trova a dover affrontare e solo la capacità di mobilitare risorse private, attraverso la strutturazione di interventi integrati tra risorse a fondo perduto e strumenti finanziari, potrebbe attenuare.

3 ANALISI DELLE LEZIONI APPRESE DALL'IMPIEGO DI STRUMENTI ANALOGHI

Le valutazioni condotte sugli strumenti di ingegneria finanziaria, seppur ancora *in itinere* e non del tutto esaustive, individuano le principali problematiche affrontate dagli Stati Membri e dalle rispettive Autorità di Gestione. Una delle principali questioni che è stata indicata da molte delle AdG, ma che è stata riconosciuta anche da parte della Commissione Europea, attiene alla **mancata definizione di un quadro di regole chiaro e completo per gli strumenti di ingegneria finanziaria**. Come dichiarato dalla stessa Commissione Europea nel rapporto della Corte dei Conti Europea "è possibile che il quadro normativo per il periodo 2007- 2013 non fosse sufficientemente dettagliato per costituire il contesto necessario per aumentare significativamente l'assistenza a titolo della politica di coesione fornita per mezzo degli strumenti di ingegneria finanziaria". Ciò ha comportato soluzioni attuative sperimentali non sempre efficaci o lineari. Talvolta, oltre alla mancanza di un quadro regolatorio chiaro, vi è stata una sovrapposizione di regole di ordinamenti nazionali con incertezze procedurali e ritardi nella definizione della struttura degli strumenti di ingegneria finanziaria. Tale criticità è stata in parte risolta grazie alla pubblicazione delle note COCOF, che hanno permesso di precisare aspetti relativi all'implementazione e alla gestione degli

strumenti finanziari, e per il ciclo 2014-2020, grazie alla pubblicazione di uno specifico dispositivo regolamentare, il Reg. UE 964/2014.

Un secondo problema comune che è stato affrontato dalla maggior parte delle Autorità di Gestione riguarda la **lunghezza delle procedure per la selezione dei gestori e per la creazione dei differenti strumenti** di ingegneria finanziaria, questione in parte collegata al precedente aspetto di eccessiva complessità della regolamentazione, in parte alla mancanza di alcune competenze specifiche dei soggetti cui si è ricorso per creare tali strumenti e in parte anche alla dimensione di tali strumenti non sempre adeguatamente definita.

Una criticità molto diffusa riguarda, poi, la necessità di **acquisire maggiore expertise** nell'implementazione degli strumenti finanziari: la non adeguata preparazione e capacità nell'utilizzo degli strumenti finanziari si riflette nei ritardi che si sono registrati nella creazione, gestione e nell'individuazione della corretta strategia di investimento (ovvero in grado di combinare efficacemente gli obiettivi e principi della politica di coesione con la realtà dei mercati finanziari). Le necessarie *expertise* sono altresì indispensabili a livello di beneficiari e destinatari dello strumento. Gli operatori degli istituti di credito, infatti, spesso non dispongono delle necessarie conoscenze in termini di regole sull'utilizzo dei fondi strutturali. Contemporaneamente non sempre nel settore pubblico si riscontrano le necessarie competenze per gestire gli strumenti finanziari.

A questo aspetto si aggiunge la necessità, soprattutto per l'ambito energetico, di garantire il **coinvolgimento diretto dei principali stakeholder** (anche di carattere multisettoriale) sin dalla fase di ideazione dello strumento e, con la previsione di adeguati meccanismi di *governance*, nella gestione e monitoraggio, a cui si aggiunge la **verifica e l'approfondimento della pianificazione e del quadro regolamentare e di programmazione** che incide sulla sfera di azione dello strumento finanziario selezionato. Gli *stakeholder* hanno la possibilità, infatti, di segnalare quali sono le necessità che possono essere soddisfatte con gli strumenti finanziari, aiutare a definire una *pipeline* di progetti che sarà successivamente presa come riferimento per definire il dimensionamento dello strumento finanziario e supportare l'Amministrazione regionale nella costruzione di un prodotto efficace.

4 ANALISI QUANTITATIVA DEL LEVERAGE E DEL VALORE AGGIUNTO DELLO STRUMENTO FINANZIARIO

La valutazione del valore aggiunto deve comparare i risultati che possono essere raggiunti attraverso lo SF rispetto ad altre forme di supporto, verificando se la scelta consente di perseguire gli obiettivi della strategia regionale nel modo più efficiente ed efficace. Così come indicato dalle linee guida sulla valutazione ex ante degli strumenti finanziari, la valutazione deve prendere in considerazione tre ordini di elementi:

- il *leverage* dello strumento finanziario, che risulta direttamente influenzato dal contributo fornito allo SF dagli investitori privati;
- i *benefici diretti* che gli investimenti finanziati dallo SF sono in grado di conseguire, espressi in termini di indicatori fisici, ovvero numero di imprese che ricevono un sostegno, numero di posti di lavoro creati nella ricerca, ecc.;
- i *benefici indiretti*, espressi in termini fisici (numero di progetti di R&I finanziati; riduzione delle emissioni di gas effetto serra nel caso di progetti di efficienza energetica; ecc.) e connessi all'effetto rotativo degli SF.

Per quanto riguarda il primo aspetto, si deve tener conto che il calcolo del *leverage* dello SF non necessariamente coincide con il valore aggiunto. Il *leverage*, sulla base di quanto disposto dall'art. 140

del Regolamento finanziario, viene calcolato come rapporto tra le risorse nazionali, pubbliche e private, e le risorse dei Fondi SIE (quota unionale), ma a differenza del valore aggiunto non tiene in considerazione:

- il contributo finanziario agli investimenti apportato dai destinatari finali degli interventi;
- la natura finanziaria dello strumento, ad esempio se il supporto avviene attraverso sovvenzioni a fondo perduto o attraverso finanziamenti rimborsabili;
- il futuro valore degli investimenti aggiuntivi che possono essere implementati in presenza di fondi rotativi oltre il ciclo di programmazione.

Dal punto di vista *quantitativo* la valutazione del valore aggiunto dello SF deve prendere in considerazione:

- l'apporto, in termini di risorse finanziarie, conferite al Fondo dagli investitori in aggiunta alle risorse europee e nazionali fornite attraverso i Fondi SIE;
- l'intensità e le caratteristiche delle tipologie di strumenti fornite attraverso gli SF, così come delle altre risorse eventualmente apportate attraverso le risorse FESR, anche a titolo di sovvenzione, per rendere attrattivi e remunerativi gli investimenti del Fondo per un investitore privato;
- le caratteristiche rotative garantite dal Fondo con la possibilità di finanziare altri potenziali interventi analoghi una volta recuperate le risorse prestate;
- le ulteriori risorse apportate dal destinatario finale degli interventi e che, sulla base della normativa unionale, non sono ricomprese nel calcolo del leverage dello SF, ma contribuiscono in ogni caso a determinare il valore aggiunto dello SF.

L'analisi quantitativa del valore aggiunto apportato dallo strumento finanziario è stata valutata tenendo in considerazione un possibile *portfolio* di interventi tipo identificati sulla base dei progetti pervenuti in risposta al bando regionale 2013 "Incentivazione alla razionalizzazione dei consumi energetici nel patrimonio immobiliare degli enti pubblici".

Nella tabella seguente si riportano gli esiti delle simulazioni, sviluppate nell'ipotesi di destinare 85 milioni di euro di risorse del POR alla realizzazione degli interventi, distinguendo tra cinque diverse possibili combinazioni del finanziamento tra risorse pubbliche e private:

- *Ipotesi 1.* Utilizzo di sovvenzioni a fondo perduto per il 40% dell'investimento, attivazione del Fondo rotativo per il 50% del capitale investito (di cui il 30% proveniente da intermediari finanziari e il 70% da fondi FESR) e contributo di risorse private per il 10%; finanziari e il 70% da fondi FESR) e contributo di risorse private per il 10%;
- *Ipotesi 2.* Utilizzo di sovvenzioni a fondo perduto per il 30% dell'investimento, attivazione del Fondo rotativo per il 60% del capitale investito (di cui il 30% proveniente da intermediari finanziari e il 70% da fondi FESR) e contributo di risorse private per il 10%;
- *Ipotesi 3.* Utilizzo di sovvenzioni a fondo perduto per il 30% dell'investimento, attivazione del Fondo rotativo per il 45% del capitale investito (finanziato esclusivamente da fondi FESR) e contributo di risorse private per il 25%;
- *Ipotesi 4.* Utilizzo di sovvenzioni a fondo perduto per il 40% dell'investimento, attivazione del Fondo rotativo per il 50% del capitale investito (finanziato esclusivamente da fondi FESR), e contributo di risorse private per il 10%;
- *Ipotesi 5.* Utilizzo esclusivo di fondi pubblici, tramite l'apporto di sovvenzioni a fondo perduto per il 90% dell'investimento e il contributo di risorse dei Comuni proprietari degli immobili per il restante 10% del capitale investito.

Tabella 4.1 – Fondo Energia: Ipotesi di finanziamento

Fallimenti di mercato	Ipotesi 1	Ipotesi 2	Ipotesi 3	Ipotesi 4	Ipotesi 5
Sovvenzioni a fondo perduto	40%	30%	30%	40%	90%
Fondo rotativo	50%*	60%*	45%**	50%**	-
Risorse private (ESCo)	10%	10%	25%	10%	-
Risorse degli Enti pubblici proprietari dei beni immobili	-	-	-	-	10%

* Costituito per il 70% da fondi FESR e per il 30% da risorse apportate da intermediari finanziari

**Costituito per il 100% da risorse FESR

In generale, le simulazioni evidenziano la capacità dello strumento finanziario di mobilitare un consistente volume di risorse private aggiuntive. A fronte di un contributo dei Fondi SIE (FESR e cofinanziamento nazionale) di 85 milioni di euro, l'ammontare di finanziamenti complessivamente mobilitati arriverebbe a misurare 118 milioni di euro nell'ipotesi 2, 113 milioni di euro nelle ipotesi 1 e 3 a fronte di un volume di risorse valutabile in circa 94 milioni di euro nell'ipotesi di supportare gli interventi attraverso l'esclusivo utilizzo di contributi a fondo perduto (Ipotesi 5).

A queste risorse potrebbero aggiungersi poi quelle derivanti dai futuri rimborsi dei prestiti, somme che, come richiesto dalla normativa europea, una volta restituite agli strumenti finanziari devono essere utilizzate conformemente alle finalità del programma, o nell'ambito del medesimo strumento finanziario o, in seguito al disimpegno di tali risorse dallo strumento finanziario, in altri strumenti finanziari, dando seguito al finanziamento di un ulteriore numero di progetti. Il valore aggiunto apportato dallo SF, che incorpora anche l'effetto rotativo dello strumento, raggiunge un valore di 3,8 e 3,7 rispettivamente nelle ipotesi 2 e 3, a fronte di un valore pari a 2,2 nell'ipotesi di utilizzo di soli contributi a fondo perduto.

Tabella 4.2 – Interventi di riqualificazione energetica degli edifici: leverage e valore aggiunto dello strumento finanziario – Ipotesi Investimento complessivo

Quantificazione del leverage e del valore aggiunto	Ipotesi 1	Ipotesi 2	Ipotesi 3	Ipotesi 4	Ipotesi 5
a FEMM (euro)	56.666.667	70.833.333	51.000.000	47.222.222	-
b di cui - FESR (comprensivo della quota nazionale)	39.666.667	49.583.333	51.000.000	47.222.222	-
c - investitori privati	17.000.000	21.250.000	-	-	-
d Altre risorse pubbliche e private del destinatario finale (euro)	11.333.333	11.805.555	28.333.333	9.444.444	9.444.444
e Contributi FESR a fondo perduto (euro)	45.333.333	35.416.666	34.000.000	37.777.778	85.000.000
f TOTALE (euro)	113.333.333	118.055.555	113.333.333	94.444.444	94.444.444
Contributi FESR	85.000.000	85.000.000	85.000.000	85.000.000	85.000.000
g FESR (euro)	42.500.000	42.500.000	42.500.000	42.500.000	42.500.000
h Cofinanziamento nazionale (euro)	42.500.000	42.500.000	42.500.000	42.500.000	42.500.000
i Cofinanziamento privato (euro)	17.000.000	21.250.000	-	-	-
m Altre risorse pubbliche e private del destinatario finale (euro)	11.333.333	11.805.556	28.333.333	9.444.444	9.444.444
	-	-	-	-	-
n Leverage - (g+h+i)/g	2,4	2,5	2,0	2,0	2,0
VAN del rimborso del prestito – Quota					
o FESR e cofinanziamento nazionale (al tasso di sconto del 3%) (euro)	33.836.471	42.295.589	43.504.034	40.281.513	-
p Valore aggiunto - (g+h+i+m+o)/g	3,5	3,8	3,7	3,2	2,2
Benefici finanziari diretti					
Risparmi energetici (euro annui)	6.446.027	6.714.612	6.446.027	5.371.689	5.379.197
Titoli di efficienza energetica (euro annui per i primi 8 anni)	978.252	1.019.013	978.252	815.210	816.259
Tasso di rendimento interno (TIR) di progetto al netto delle imposte	4,0%	4,0%	4,0%	3,98%	4,0%
Tasso di rendimento interno del capitale investito (ESCo)	12,6%	-2,7%	2,6%	16,6%	-

Quantificazione del leverage e del valore aggiunto	Ipotesi 1	Ipotesi 2	Ipotesi 3	Ipotesi 4	Ipotesi 5
Benefici economici diretti					
Numero edifici	565	588	565	471	475
Risparmio termico (KWh/anno)	100.548.602	104.738.127	100.548.602	83.790.501	83.898.295
Riduzione emissioni CO2 (tonnellate/anno)	19.561,4	20.376,4	19.561,4	16.301,1	16.339,1
Valore economico della riduzione delle emissioni CO2 (euro/anno)	671.983	699.983	671.983	559.986	561.288.3
Tasso di rendimento economico (TIRE) del progetto	5,2%	5,2%	5,2%	5,2%	5,2%
Benefici finanziari indiretti					
Risparmi energetici (euro annui)	1.924.507	2.405.634	2.474.366	2.291.080	-
Titoli di efficienza energetica (euro annui per i primi 8 anni)	292.064	365.080	375.511	347.695	-
Tasso di rendimento interno (TIR) di progetto al netto delle imposte	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%
Tasso di rendimento interno del capitale investito (ESCo)	12,6%	-2,7%	2,6%	16,6%	-
Benefici economici indiretti					
Numero edifici	168,6	210,7	216,7	201,0	-
Risparmio termico (KWh/anno)	30.019.498,9	37.524.373,6	38.596.498.5	35.737.498,6	-
Riduzione emissioni CO2 (tonnellate/anno)	5.840,2	7.300,2	7.508,8	6.952,6	-
Valore economico della riduzione delle emissioni CO2 (euro/anno)	200,625.3	250,781.7	257,946.9	238.839,7	-
Tasso di rendimento economico (TIRE) del progetto	5,2%	5,2%	5,2%	5,2%	5,2%

Tuttavia, come si può osservare dalla tabella precedente, esiste un *trade off* tra le risorse private che possono essere coinvolte nello strumento finanziario – sia a livello di intermediario finanziario sia a livello di destinatario finale dell'aiuto (ESCo) – e la redditività delle risorse impiegate: tanto maggiore è l'apporto fornito dagli investitori privati, e quindi tanto maggiore l'effetto *leverage* dello strumento, tanto minore sarà il ritorno economico da questi ottenuto sulle risorse impiegate.

La definizione degli SF, per quanto riguarda strategia, prodotti e modalità di funzionamento, deve essere perciò adeguata alle diverse tipologie di investimento potenzialmente interessate, prevedendo una strategia di investimento caratterizzata da un *approccio integrato* (*contributi a fondo perduto, finanziamenti agevolati, fondi privati, garanzie, ecc.*) al fine di rendere gli investimenti finanziariamente sostenibili e attrattivi per gli operatori privati. Le analisi sviluppate nell'ambito della valutazione hanno, infatti, mostrato come la bancabilità dei progetti può essere garantita attraverso un finanziamento a fondo perduto pari a circa il 35%/40% dell'investimento complessivo.

E' evidente che tale *trade-off* può essere minimizzato da una attenta selezione dei progetti che potranno essere ammessi al finanziamento del Fondo regionale. Tanto maggiore sarà la capacità di selezionare quegli interventi in grado di dimostrare, sulla base di diagnosi energetiche, un maggiore potenziale di risparmio energetico in rapporto all'investimento necessario, tanto minore potrà essere l'apporto fornito attraverso contributi a fondo perduto, massimizzando l'effetto *leverage* dello SF.

5 ANALISI DELLA COERENZA DELLO STRUMENTO FINANZIARIO CON ALTRI INTERVENTI PUBBLICI CHE SI RIVOLGONO ALLO STESSO MERCATO

Come precedentemente indicato, l'articolo 37 (2) (b) del Regolamento Disposizioni Comuni richiede che la valutazione ex ante debba comprendere anche un'analisi della coerenza degli strumenti finanziari con altre forme di intervento pubblico che si rivolgono allo stesso mercato. Tale analisi risulta funzionalmente collegata con l'analisi dei fallimenti di mercato e delle condizioni di investimento sub ottimali prevista dall'articolo 37 (2) (a), sebbene si differenzi da quest'ultima per il carattere qualitativo delle valutazioni e per il focus dell'analisi che è limitato alle forme di intervento pubblico differenti dagli strumenti finanziari.

L'analisi, in particolare, come previsto dalle linee guida UE "Ex –ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period" ha lo scopo di verificare elementi di coerenza o incoerenza con altre forme di intervento pubblico nello stesso segmento di mercato che includono:

- interventi legislativi nazionali o regionali che possono favorire o ostacolare il raggiungimento degli obiettivi perseguiti dallo strumento finanziario;
- interventi fiscali che possono assumere la forma di esenzioni, detrazioni e deduzioni;
- interventi di tipo finanziario come contributi a fondo perduto e altri strumenti finanziari pubblici offerti dallo stesso livello di amministrazione ovvero livello superiore.

Tale analisi, inoltre, ha verificato l'esistenza di possibili sovrapposizioni di intervento al fine di minimizzare o ridurre il rischio di spiazzamento di mercato.

L'insieme dei dispositivi legislativi e fiscali e delle misure finanziarie analizzati possono, nel complesso, considerarsi coerenti con le caratteristiche dello SF. Inoltre, la sintesi dei principali strumenti normativi, fiscali e finanziari dimostra anche la presenza di numerosi elementi sinergici che si potranno sviluppare attraverso la combinazione delle diverse fonti di finanziamento in un quadro normativo favorevole all'attuazione delle operazioni finanziate a valere sugli strumenti finanziari. Tuttavia, si dovrà nella definizione della strategia di investimento delimitare adeguatamente il campo di intervento degli SF per evitare effetti di spiazzamento che potrebbero essere generati dagli interventi incentivanti posti in essere recentemente dalle amministrazioni nazionali.

6 STRATEGIA DI INVESTIMENTO PROPOSTA PER GLI STRUMENTI FINANZIARI

Sulla base di quanto indicato nel POR FESR 2014-2020, delle analisi dei principali fallimenti di mercato e del potenziale valore aggiunto apportato dagli SF al perseguimento degli obiettivi regionali e dalle lezioni apprese rinvenibili dalla passata programmazione, si presentano a seguire le principali caratteristiche dello strumento finanziario che potrà essere attivato in Regione. La definizione dello SF discende direttamente dal confronto dei valutatori con i responsabili di Azione dell'AdG del POR.

In generale, si possono configurare due forme di funzionamento dello SF a seconda delle modalità attraverso le quali vengono attivate risorse private. Il contributo privato può essere fornito, infatti, sia a livello di destinatario finale sia di intermediario finanziario.

1. **Nel primo caso**, si può assumere uno SF costituito interamente da risorse a valere sulle risorse del FESR, mentre il contributo privato viene fornito a livello del destinatario finale (ESCo) mediante l'apporto di risorse proprie a copertura dei costi di investimento;

2. **Nel secondo caso**, lo SF può assumere la forma di un fondo di credito costituito con i contributi del POR e di un intermediario finanziario (eventualmente in convenzione). In questo caso, lo strumento è finalizzato, da un lato, a combinare risorse provenienti dai programmi dei fondi FESR e dall'intermediario finanziario a sostegno dei finanziamenti a favore del destinatario finale, e dall'altro, a offrire al destinatario finale un accesso più agevole ai finanziamenti attraverso un abbattimento della spesa per interessi. La politica dei prezzi proposti dal Fondo devono, infatti, essere definiti sulla base delle seguenti regole:

- il tasso di interesse relativo alla partecipazione dell'intermediario finanziario è fissato in base al mercato (ossia in funzione della politica praticata dall'intermediario finanziario);
- il tasso di interesse totale da applicare ai prestiti ai destinatari finali inclusi nel portafoglio deve essere ridotto in proporzione alla dotazione costituita dal contributo pubblico del programma. Tale riduzione tiene conto delle commissioni che l'Autorità di gestione potrebbe applicare al finanziamento.

Nella prima ipotesi – Fondo Energia edifici pubblici costituito interamente da risorse FESR – il finanziamento dell'investimento potrebbe prevedere:

1. un contributo in *conto capitale* a valere sulle risorse del POR FESR ricompresa, a seconda delle caratteristiche del progetto ammesso a finanziamento, indicativamente tra il 30% e il 40% della spesa ammissibile dell'investimento;
2. un *finanziamento agevolato* della durata di 8 anni a valere sulle risorse del Fondo Energia, con tasso di interesse dello 0,0%/0,5%, per una quota ricompresa tra il 50% e il 60% della spesa ammissibile dell'investimento;
3. un contributo del destinatario finale non inferiore al 10% della spesa ammissibile.

Nella seconda ipotesi – Fondo Energia edifici pubblici con l'apporto di un intermediario finanziario convenzionato – la copertura dell'investimento potrebbe prevedere un finanziamento fino al 100% della spesa ammissibile con le seguenti caratteristiche:

1. un contributo in *conto capitale* a valere sulle risorse del POR FESR ricompresa, a seconda delle caratteristiche del progetto ammesso a finanziamento, indicativamente tra il 30% e il 40% della spesa ammissibile dell'investimento;
2. un *finanziamento agevolato* della durata di 8 anni ricompreso tra il 70% e il 60% della spesa ammissibile dell'investimento così costituito:
 - 70% a valere sulle risorse del FESR con un tasso di interesse dello 0,0%/0,5%;
 - 30% a valere su risorse bancarie a tasso convenzionato.

Se la seconda ipotesi è in grado di fornire un apporto maggiore in termini di risorse da parte dei soggetti privati, aumentando l'effetto *leverage* dello strumento, il coinvolgimento di intermediari finanziari rende più complessa la struttura di *governance* dello strumento finanziario e il processo istruttorio per la selezione del destinatario finale dell'operazione, rendendo generalmente preferibile la prima ipotesi al fine di poter garantire un maggiore assorbimento delle risorse del POR.

In considerazione delle difficoltà che attualmente caratterizza l'accesso al credito da parte delle imprese piemontesi si potrebbe affiancare alla forma agevolativa del fondo rotativo anche una **garanzia** sui prestiti alle imprese per la quota non coperta dalle risorse del POR.

A tale riguardo, potrebbe essere istituito, sempre nell'ambito del Fondo energia edifici pubblici, uno **strumento di garanzia** per la copertura del rischio legato alla mancata restituzione delle somme erogate e non coperte dalle risorse del FESR in favore delle imprese destinatarie che ne fanno richiesta al fine di rendere più agevole il loro accesso alla quota di prestito fornito da intermediari finanziari. La garanzia per la copertura del rischio di credito, sulla base di quanto previsto dalla normativa dell'UE, non potrà superare l'80% del finanziamento erogato a favore dei destinatari finali, con un importo massimo delle

perdite (previste e imprevedute) che non può superare il 25% dell'esposizione del rischio a livello complessivo.

Di seguito si riporta la scheda di prodotto che riassume le principali caratteristiche che potrebbe assumere un Fondo energia rivolta agli interventi di riqualificazione energetica degli edifici e delle strutture pubbliche.

Fondo Energia Edifici Pubblici: Scheda di prodotto

Asse	IV. ENERGIA SOSTENIBILE E QUALITÀ DELLA VITA
Azione	<p>Azione IV.4c.1.1 – Promozione dell'eco-efficienza e riduzione di consumi di energia primaria negli edifici e 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 (<i>smart buildings</i>) e delle emissioni inquinanti anche attraverso l'utilizzo di mix tecnologici</p> <p>Azione IV.4c.1.2 – Installazione di sistemi di produzione di energia da fonte rinnovabile da destinare all'autoconsumo associati a interventi di efficientamento energetico dando priorità all'utilizzo di tecnologie ad alta efficienza</p>
Finalità	Lo SF sostiene le Azioni del POR volte a conseguire un diffuso efficientamento energetico delle strutture e degli edifici pubblici (da conseguire anche con l'integrazione di fonti rinnovabili), al fine di indurre una significativa riduzione dei consumi di energia e dei costi di produzione del servizio pubblico, tanto nei contesti urbani quanto nei territori più interni e marginali
Beneficiari (in funzione delle spese ammissibili)	<p>I beneficiari dello SF sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. gli enti pubblici o i titolari di beni pubblici o che ne hanno la disponibilità; ii. i concessionari di servizi pubblici energetici (ESCO Energy Service Company o Società di Servizi Energetici), per i quali il Piano economico di gestione energetica dovrà essere rimodulato in modo da escludere qualsiasi forma di aiuto nei confronti del concessionario stesso.
Interventi ammissibili	<p>Interventi di efficienza energetica:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. ristrutturazione delle componenti edili per ottimizzare l'isolamento termico; ii. installazione di sistemi intelligenti di monitoraggio e ottimizzazione dei consumi energetici (<i>smart buildings</i>); iii. applicazioni ICT per il monitoraggio del rendimento energetico e delle emissioni inquinanti, per i sistemi di telecontrollo, regolazione e gestione e per la tempestiva segnalazione di dispersioni o problematiche di altra natura. <p>Installazione di sistemi di produzione di energia da fonte rinnovabile da destinare all'autoconsumo:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. solare termico; ii. fotovoltaico; <p>Installazione di impianti di cogenerazione e trigenerazione.</p>
Spese ammissibili	<p>Spese ammissibili allo SF:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. spese tecniche per progettazione, direzione lavori, collaudo e certificazione degli impianti (entro il 10% del totale delle spese ammissibili e comunque non superiore a € 30k); ii. fornitura materiali e dei componenti necessari alla realizzazione delle opere di isolamento termico; iii. fornitura dei materiali e dei componenti necessari alla realizzazione o ristrutturazione degli impianti di climatizzazione estiva e invernale, di produzione di acqua calda sanitaria e produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili per autoconsumo; iv. installazione e posa in opera; v. opere edili connesse all'intervento; vi. IVA, per i soggetti per cui tale onere non è recuperabile.
Tipologia di agevolazione	<p>A. Fondo rotativo</p> <p>Ipotesi 1 – Fondo Energia edifici pubblici costituito interamente da risorse FESR:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. contributo in conto capitale a valere sulle risorse del POR FESR ricompreso, a seconda delle caratteristiche del progetto ammesso a finanziamento, indicativamente tra il 30% e il 40% della spesa ammissibile dell'investimento; ii. finanziamento agevolato della durata di 8 anni a valere sulle risorse del Fondo Energia, con tasso di interesse dello 0,0%/0,5%, per una quota ricompresa tra il 50% e il 60% della spesa ammissibile dell'investimento;

-
- iii. contributo del destinatario finale non inferiore al 10% della spesa ammissibile.

Ipotesi 2 – Fondo Energia edifici pubblici con l’apporto di un intermediario finanziario convenzionato:

- i. contributo in conto capitale a valere sulle risorse del POR FESR ricompresa, a seconda delle caratteristiche del progetto ammesso a finanziamento, indicativamente tra il 30% e il 40% della spesa ammissibile dell’investimento;
- ii. finanziamento agevolato della durata di 8 anni ricompreso tra il 70% e il 60% della spesa ammissibile dell’investimento, così costituito:
 - 70% a valere sulle risorse del Fondo PMI con un tasso di interesse dello 0,0%/0,5%;
 - 30% a valere su risorse bancarie a tasso convenzionato.

B. Garanzia

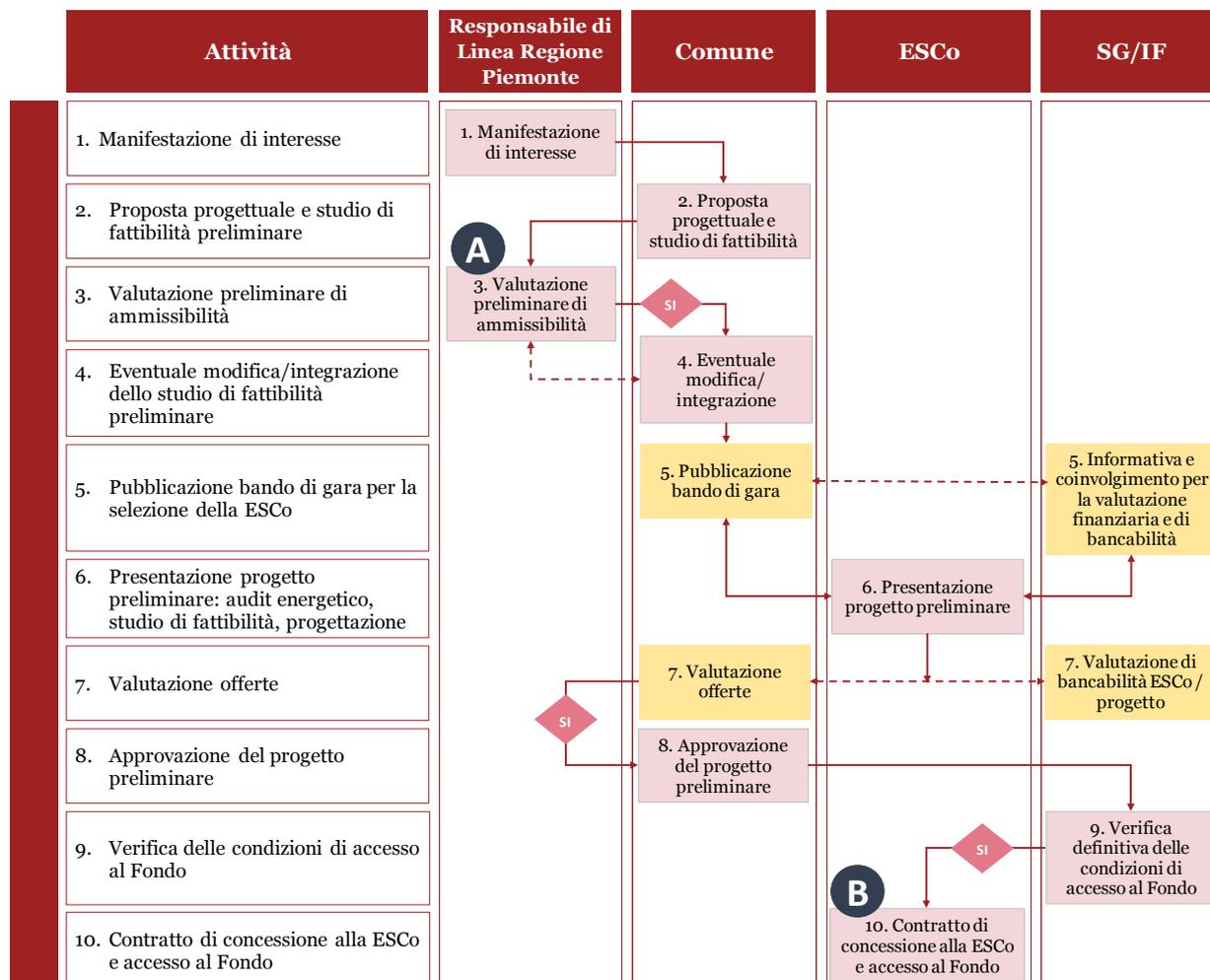
Garanzia sulla quota dei prestiti non coperta dalle risorse del POR non superiore all’80% del finanziamento erogato a favore dei destinatari finali, con un importo massimo delle perdite (previste e imprevedute) che non può superare il 25% dell’esposizione del rischio a livello complessivo.

A fronte dell’esperienza maturata nell’ambito della passata programmazione e in virtù degli obiettivi che la Regione Piemonte si pone di raggiungere nel corso di quella corrente, lo studio consiglia che l’intervento venga strutturato in modo da garantire una *governance* snella dello Strumento, limitando il più possibile i passaggi procedurali per l’identificazione e selezione dei destinatari finali delle operazioni, al fine di poter assicurare un adeguato assorbimento delle risorse e tempi certi per l’implementazione degli interventi.

In particolare, la valutazione ha evidenziato come, selezionare la ESCo attraverso bando di gara, contestualmente alla presentazione dei progetti per l’efficientamento energetico degli edifici pubblici, possa potenzialmente garantire un processo di attuazione più snello, condizioni contrattuali più vantaggiose per il Comune e un migliore allineamento con l’indirizzo strategico individuato dall’AdG.

Il flusso procedurale suggerito, Istruttoria congiunta con il SG/IF, recepisce entrambe le considerazioni sopra esposte e, come tale, sembra quello più adatto ad agevolare il funzionamento dello strumento finanziario ampliando la possibilità di aumentarne l’efficacia.

Figura 6.1: Flusso procedurale dell'operazione suggerito



7 DEFINIZIONE DEL SISTEMA DI MONITORAGGIO DEGLI STRUMENTI FINANZIARI

Il Regolamento (UE) n. 1303/2013 prevede, a carico dell'Autorità di gestione, un report annuale sull'attività degli Strumenti finanziari molto dettagliato, da trasmettere come allegato alla relazione annuale di attuazione del programma. L'elenco delle informazioni da trasmettere annualmente è contenuto nell'allegato I al regolamento di esecuzione della Commissione n. 821/2014. L'Autorità di gestione deve, dunque, assicurarsi, in sede di redazione e di sottoscrizione dell'Accordo di finanziamento con il gestore degli Strumenti, un idoneo flusso informativo con cadenza almeno annuale.

È comunque opportuno che il monitoraggio dell'attività e dei risultati degli Strumenti da parte dell'Autorità di gestione vada oltre i semplici vincoli regolamentari e consenta all'Autorità di gestione di rilevare tempestivamente eventuali criticità nella fase di implementazione o di attuazione, in modo da poter eventualmente disporre i necessari interventi correttivi.

La definizione del sistema di monitoraggio degli strumenti finanziari deve, infatti, essere finalizzato a:

- predisporre un sistema efficace per la raccolta dati, che deve consentire la produzione di indicatori all'interno di un sistema informatizzato, standardizzato e con un formato facilmente consultabile, aggregabile ed estrapolabile;
- fornire informazioni operative sul funzionamento del fondo, ovvero sui flussi e sui relativi gruppi target in modo tale da monitorare l'implementazione della strategia di investimento;
- garantire l'*accountability* dello strumento finanziario. Gli accordi di finanziamento devono essere redatti secondo le indicazioni dell'Allegato IV del reg. n. 1303/2013, i requisiti minimi di tali documenti devono essere contenuti negli accordi di finanziamento, in particolare nel caso in cui l'implementazione dello strumento passi attraverso un intermediario od un fondo.

Seguendo le indicazioni della guida sulla valutazione ex-ante e del Regolamento di esecuzione (UE) n. 964/2014 possono essere identificati, oltre agli indicatori di output e di risultato proprie delle Azioni del POR, degli indicatori specifici dello strumento finanziario che andranno associati a ciascun Fondo. Nello specifico, gli indicatori specifici proposti sono riportati nelle tabelle seguenti.

Tabella 7.1 – Fondo Energia Edifici Pubblici: Azione IV.4c.1.1 indicatori di programma e indicatori specifici dello Strumento finanziario

Azione	Azione IV.4c.1.1 – Promozione dell'eco-efficienza e riduzione di consumi di energia primaria negli edifici e 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
Indicatori di risultato	Consumi di energia elettrica della PA per unità di lavoro (GWh/anno)
Indicatori di output	Diminuzione del consumo annuale di energia primaria degli edifici pubblici (KWh/anno) Diminuzione annuale stimata dei gas a effetto serra (tonnellate equivalenti CO ₂)
Indicatori specifici dello strumento finanziario	Fondo rotativo
	– Numero di prestiti/ progetti finanziati
	– Importi dei prestiti finanziati
	– Inadempimenti (numero e importi)
	– Risorse rimborsate e plusvalenze
	Garanzie
	– Numero di prestiti garantiti
	– Volume dei prestiti garantiti
	– Numero di prestiti in sofferenza
	– Valore dei prestiti in sofferenza
– Garanzie impegnate/attivate (numero/importi)	

Tabella 7.2 – Fondo Energia Edifici Pubblici: Azione IV.4c.1.2 indicatori di programma e indicatori specifici dello Strumento finanziario

Azione	Azione IV.4c.1.2 – Installazione di sistemi di produzione di energia da fonte rinnovabile da destinare all'autoconsumo associati a interventi di efficientamento energetico dando priorità all'utilizzo di tecnologie ad alta efficienza
Indicatori di risultato	Consumi di energia elettrica della PA per unità di lavoro (GWh/anno)
Indicatori di output	Diminuzione del consumo annuale di energia primaria degli edifici pubblici (KWh/anno) Diminuzione annuale stimata dei gas a effetto serra (tonnellate equivalenti CO ₂)
	Fondo rotativo
	– Numero di prestiti/ progetti finanziati
	– Importi dei prestiti finanziati
	– Inadempimenti (numero e importi)
	– Risorse rimborsate e plusvalenze
Indicatori specifici dello strumento finanziario	Garanzie
	– Numero di prestiti garantiti
	– Volume dei prestiti garantiti
	– Numero di prestiti in sofferenza
	– Valore dei prestiti in sofferenza
	– Garanzie impegnate/attivate (numero/importi)