



Agenzia Nazionale per le Nuove Tecnologie,
l'Energia e lo Sviluppo Economico Sostenibile



Ministero dello Sviluppo Economico

RICERCA DI SISTEMA ELETTRICO

Fondi di garanzia: linee guida

Sandra Capelli, Dario Di Santo, Giuseppe Tomassetti.



Report RdS/2011/61

FONDI DI GARANZIA: LINEE GUIDA – STUDIO PARTE I

Sandra Capelli, Dario Di Santo, Giuseppe Tomassetti (FIRE)

Settembre 2011

Report Ricerca di Sistema Elettrico

Accordo di Programma Ministero dello Sviluppo Economico – ENEA

Area: Razionalizzazione e Risparmio nell'Uso dell'Energia Elettrica

Progetto: Studi e Valutazioni sull'Uso Razionale dell'Energia: Strumenti e tecnologie per l'efficienza energetica nel settore dei servizi

Responsabile Progetto: Ilaria Bertini, ENEA



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

SOMMARIO

Fondi di garanzia	4
Introduzione e scopo dello studio	4
Scopo del documento e nota metodologica	7
Fondi di garanzia, di rotazione e conto interessi: caratteristiche, differenze, funzionamento, pregi e problematiche	8
Fondo di garanzia	8
Fondo di rotazione	9
Considerazioni sui due strumenti	9
Caratteristiche tipiche di un fondo di garanzia: il Fondo nazionale per le PMI	12
Caratteristiche tipiche di un fondo di rotazione: il Fondo rotativo per Kyoto	15
Linee guida per l'applicazione dello strumento dei fondi di garanzia a livello nazionale e locale	20
Soggetto attuatore	20
Soggetto beneficiario	23
Problemi di accessibilità	24
Ammissibilità della domanda al fondo	26
Entità dell'incentivo	34
Calcolo dell'ammontare degli aiuti in regime de minimis	35
Conclusioni	42
Bibliografia	43
Appendice 1: esempi di programmi passati	45
Premessa	45
Legge 308 del 1982	45
Finanziamenti al dipartimento FARE dell'ENEA	46
Legge 10/1991	46
Industria 2015	48
Lezioni imparate	49
Appendice 2: valutazioni sintetiche degli effetti del 55%	51
Appendice 3: linee guida MSE	53



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

FONDI DI GARANZIA

Introduzione e scopo dello studio

Il settore dell'energia è uno dei pochi caratterizzato da una crescita importante negli ultimi anni. Il mercato si è sviluppato in parte grazie alla spinta degli incentivi (fonti rinnovabili, residenziale), in parte per l'aumento dei costi dell'energia uniti, dopo il 2007, alla ricerca di competitività seguita alla crisi finanziaria. Se il comparto delle fonti rinnovabili elettriche ha prevalentemente riguardato aziende di produzione estere – per cui si sono sviluppati per lo più gli intermediari legati alla progettazione, all'installazione, alla vendita e alla gestione e manutenzione degli impianti – nel caso dell'efficienza energetica l'industria produttiva italiana è ben rappresentata. Pertanto favorire la crescita del mercato presenta molteplici benefici: riduce la dipendenza dall'estero, riduce l'esposizione alla fuel poverty¹ e all'aumento dei costi di produzione industriali, riduce le emissioni nocive e climalteranti, promuove lo sviluppo dell'industria nazionale in un settore destinato a crescere sempre più a livello internazionale.

L'efficienza energetica, pur essendo caratterizzata dall'esistenza di varie soluzioni corrispondenti a buoni o ottimi investimenti, è però rallentata da una serie di barriere, prevalentemente non economiche. Fra quelle principali si segnala l'assenza di conoscenza degli utenti finali, di alcuni operatori di mercato (in particolare installatori e piccole imprese coinvolte nelle ristrutturazioni edilizie) e delle banche, che ne frena lo sviluppo in quanto si riflette in una domanda inferiore ai potenziali e nella difficoltà di accesso agli investimenti. Questi ultimi sono in genere di modesta entità – normalmente comprese fra le decine di migliaia e le centinaia di migliaia di euro – e dunque passano per il finanziamento di agenzia, in assenza di prodotti finanziari dedicati, non potendo così beneficiare di una valutazione tecnica. In altri termini il finanziamento tiene difficilmente in conto le caratteristiche di questi investimenti, in grado di ripagarsi in tempi interessanti² grazie ai flussi di cassa generati dai risparmi energetici.

Una delle possibili soluzioni ai problemi evidenziati è rappresentata dalle ESCo, le società di servizi energetici che operano offrendo la garanzia contrattuale delle prestazioni energetiche degli interventi realizzati e partecipano al rischio finanziario dell'investimento. Non a caso esse sono promosse dalla direttiva 2006/32/CE – recepita in Italia con il D.Lgs. 30 maggio 2008 n. 115 – e dall'Energy efficiency plan varato a inizio 2011 dalla Commissione europea³. Una delle modalità di

¹ Si parla di fuel poverty quando le famiglie spendono più del 10% delle loro entrate per pagare le bollette energetiche.

² Dai pochi mesi di alcune applicazioni industriali ai 7-10 anni di numerose soluzioni per il settore civile. Esistono evidentemente anche interventi caratterizzati da tempi di ritorno superiori ai dieci anni.

³ Per informazioni: http://ec.europa.eu/energy/efficiency/action_plan/action_plan_en.htm.



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

funzionamento delle ESCo che desta maggiore interesse fra gli utenti, specie nel settore pubblico, sempre più a corto di risorse da dedicare agli investimenti, è quella dei risparmi condivisi. Essa prevede che la ESCo realizzi l'intervento anticipando le risorse di capitale necessarie e si ripaghi grazie ad una parte dei risparmi energetici garantiti negli anni dall'intervento stesso; il tutto all'interno di un contratto pluriennale, la cui durata dipende dall'entità dei risparmi, dal costo dell'investimento e dal tempo di ritorno dello stesso. Anche nel caso in cui non sia la ESCo a pagare l'investimento, essa può favorire l'accesso ai finanziamenti bancari da parte del cliente, in virtù del contratto a garanzia dei risultati e dei tempi certi di recupero dei costi di investimento, purché sia giudicata affidabile dalle banche.

In Italia è stata anche promulgata una norma tecnica, la UNI CEI 11352 del 2010, per definire le caratteristiche delle ESCo e rendere possibile una certificazione di terza parte. Promuovere la diffusione del modello ESCo è dunque auspicabile; per riuscirci non è però sufficiente quanto indicato nelle leggi. In particolare è necessario introdurre dei meccanismi di supporto che aiutino le ESCo a crescere e a strutturarsi, visto che finora il mercato è caratterizzato da pochi grandi soggetti e da una moltitudine di nuove società, costituite negli ultimi dieci anni. Il fatturato complessivo non supera i 7 miliardi di euro⁴, tenendo conto anche delle attività di semplice gestione degli impianti, e risulta del tutto insufficiente per promuovere i circa 70-100 miliardi di euro di investimenti necessari per raggiungere gli obiettivi previsti al 2020 dai piani governativi, come il Piano di azione sulle fonti rinnovabili 2010 e il Piano di azione per l'efficienza energetica 2011.

Le imprese per intraprendere i loro progetti e iniziare un'attività necessitano infatti di capitali. Di norma le piccole e medie imprese hanno una scarsa capacità finanziaria, specie se operano da poco tempo sul mercato, e si trovano costrette a ricorrere al capitale di rischio. Le banche, da parte loro, richiedono quasi sempre adeguate risorse finanziarie che le imprese devono presentare a garanzia del capitale richiesto. Questo frena il sistema, dal momento che troppe società si trovano sia senza risorse finanziarie, sia senza le garanzie che gli istituti di credito vogliono al momento della richiesta di un finanziamento.

La difficoltà nel reperire le risorse necessarie per iniziare un'attività sono particolarmente elevate per le società che operano in ambito energetico, in particolare per le ESCo che necessitano di ingenti capitali per intraprendere iniziative anche non ripetitive, a favore di una clientela eterogenea e con lunghi tempi di ritorno dell'investimento. Le società di servizi energetici non hanno capitali o

⁴ Elaborazioni FIRE di dati Agesi, Assoesco. Per lo studio effettuato nel 2010 dal Joint Research Center della Commissione europea, "Energy Service Companies market", di Bertoldi, Marino, Rezessy, Boza-Kiss, il volume del mercato per le ESCo è attualmente compreso tra i 6,7 e i 8,5 miliardi di euro, contro un potenziale di 25 miliardi di euro.



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

altri beni da dare a garanzia dei finanziamenti richiesti e i loro investimenti si ripagano anche in 10-15 anni, mentre generalmente le banche concedono loro prestiti a breve⁵.

A livello comunitario, nazionale e regionale troviamo numerosi programmi e iniziative a sostegno delle PMI in generale e, più in particolare, di sviluppo delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica. Le fonti rinnovabili hanno beneficiato negli ultimi anni di certificati verdi, tariffe onnicomprensive e conti energia – tutti meccanismi che hanno facilitato l'intervento delle banche in virtù dell'entità del supporto e della possibilità di utilizzare gli incentivi stessi come garanzia degli investimenti. L'efficienza energetica, invece, è caratterizzata da una molteplicità di interventi diversi, in genere di dimensioni economiche contenute, e sebbene risultino normalmente interessanti anche in assenza di incentivi, la scarsa conoscenza da parte degli istituti di credito – ossia l'elevata percezione del rischio di finanziamento – e la necessità di passare per finanziamenti di agenzia, viste le somme in gioco, rendono fondamentale intervenire sia per diffondere la conoscenza da parte degli istituti di credito, favorendo la produzione di pacchetti finanziari dedicati, sia l'introduzione di strumenti a garanzia degli interventi stessi, aspetto che rappresenta il tema centrale del presente documento.

In particolare in questo studio sono riportate delle linee guida per la costituzione di un fondo di garanzia, al fine di consentire agli enti interessati (Regioni, Province e Comuni) di considerare tale strumento in alternativa ai più classici finanziamenti in conto capitale, che rappresentano il dispositivo più usato a livello locale per erogare i fondi disponibili.

⁵ I tempi di ritorno degli interventi tipici possono anche essere inferiori a tre anni, ma normalmente, specie nel settore civile, sono necessari dai 5 ai 15 anni.



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

Scopo del documento e nota metodologica

Lo scopo del presente lavoro è illustrare delle linee guida sulla costituzione di Fondi di garanzia e fondi di rotazione, che possano essere utilizzati da Regioni ed EELL come valida alternativa ai più conosciuti finanziamenti in fondo capitale.

La metodologia utilizzata è stata quella di individuare gli strumenti finanziari attualmente disponibili in Italia e nell'Unione europea attraverso una ricerca sui siti internet dedicati e consultando le documentazioni cartacee disponibili, quali precedenti studi e i rapporti dei centri di ricerca; è stato fondamentale il contributo di esperti del settore, nonché le interviste ai soggetti direttamente coinvolti nella gestione dei fondi.

Sono state riprese e ampliate le linee guida del MSE del 2010, definendo le fasi da seguire nella predisposizione di un bando per la concessione di agevolazioni e gli aspetti che il proponente deve tenere presenti nella predisposizione della domanda di accesso ai fondi. Basandosi su dati di letteratura e su interviste condotte su i soggetti deputati alla gestione dei fondi in vigore sono state inoltre messe in evidenza le criticità relative all'ammissibilità delle domande al fondo, per comprendere meglio quali siano le problematiche più comuni che vengono riscontrate.

Sono state inoltre riportate alcune considerazioni sintetiche su programmi realizzati di recente, al fine di evidenziare l'importanza delle misure di accompagnamento e l'esigenza di dedicare a tale scopo una parte delle risorse dei fondi disponibili (in genere 3-5% a livello europeo).

Per concludere, grazie al contributo delle interviste svolte, vengono riportate le esperienze dirette dei soggetti interessati, quali banche e amministrazioni locali e nazionali.



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

Fondi di garanzia, di rotazione e conto interessi: caratteristiche, differenze, funzionamento, pregi e problematiche

Fondo di garanzia

Il fondo di garanzia è uno strumento finanziario che agevola l'accesso al credito per le PMI. Il fondo interviene emettendo garanzia a favore delle PMI per consentire loro l'accesso al finanziamento esterno, a fronte di una commissione che copra i rischi e i costi amministrativi e di gestione. Le imprese che necessitano di capitali per i propri investimenti possono chiedere alle banche, o agli altri istituti di credito, un finanziamento che viene garantito direttamente dal Fondo di garanzia. Le imprese saranno quindi sgravate dall'obbligo di presentare le garanzie collaterali (garanzie reali e personali, garanzie reddituali, fidejussioni, polizze assicurative, etc) generalmente richieste dalle banche. Lo strumento della garanzia è tipicamente impiegato da nuove imprese in fase di avvio e società innovative e in rapida crescita.

Le garanzie si basano sul principio della condivisione del rischio tra gli istituti che erogano il prestito e i soggetti garanti (ad esempio lo Stato, un gruppo di enti locali, delle fondazioni, etc), che coprono in genere il 40-80% del valore del prestito, riducendo in modo significativo il livello di rischio a carico dell'istituto di credito.

A differenza dei prestiti agevolati, concessi a tassi inferiori alla media di mercato, che prevedono periodi di preammortamento e la richiesta di garanzie reali, e dei contributi a fondo perduto, per i quali non è prevista la restituzione del capitale o della quota interessi, i fondi di garanzia non concedono contributo in denaro, bensì offrono una agevolazione sotto forma di garanzia in quanto il Fondo fa da garante alla banca che concede il finanziamento all'impresa, nel caso di mancata restituzione del capitale.

I fondi di garanzia possono essere gestiti dall'Unione europea oppure, a livello nazionale, dallo Stato o dalle singole Regioni. Generalmente, a copertura dei fondi di garanzia sono utilizzate le somme stanziare nel bilancio di una istituzione o pubblica amministrazione e messe a disposizione a garanzia dei finanziamenti richiesti alle banche dalle imprese o altri soggetti pubblici e privati.

Le fonti di finanziamento possono essere:

- Capitale dai Fondi strutturali comunitari;
- Capitale da fonti pubbliche nazionali e regionali;
- Capitale privato, prestiti da privati;
- Sottoscrizioni di fondi di mutua garanzia delle PMI;
- Fondi basati su componenti tariffarie quali gli oneri sul sistema elettrico.

I vantaggi offerti dai fondi di garanzia sono:



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

- per le imprese, la possibilità di accesso facilitato al finanziamento o la disponibilità di migliori condizioni rispetto a quelle di mercato;
- per gli istituti finanziari, la condivisione del rischio col fondo di garanzia, che di fatto riduce il rischio e favorisce la crescita della concessione di credito da parte del settore privato.

Fondo di rotazione

Anche i fondi di rotazione sono strumenti finanziari a sostegno delle imprese. Tali fondi sono detti rotativi perché vengono alimentati, oltre che dagli stanziamenti pubblici, anche dalle somme restituite ciclicamente dalle imprese beneficiarie. Vengono quindi utilizzati permanentemente nel tempo le risorse finanziarie di cui esso viene dotato in quanto, man mano che i beneficiari restituiscono il capitale che hanno ricevuto, questo tornerà disponibile nelle casse del fondo e potrà essere riutilizzato per finanziare nuovi programmi di intervento.

Generalmente i finanziamenti richiesti dai soggetti beneficiari del fondo di rotazione sono coperti per una determinata quota percentuale dal fondo stesso, senza la corresponsione di nessuna quota interessi, e la restante parte viene concessa dagli istituti finanziari alle normali condizioni di mercato (quota capitale più quota interessi). In alternativa possono essere concessi finanziamenti a tassi agevolati.

I vantaggi dei fondi di rotazione sono l'autoalimentazione del fondo attraverso il rimborso delle rate a beneficio di un più ampio numero di imprese e la riduzione del tasso di interesse sui prestiti erogati (attraverso provvista pubblica a tasso zero e provvista delle banche a tasso convenzionato).

Senza concedere contributi a fondo perduto, che sono un costo secco per lo Stato e non alimentano il tessuto produttivo nazionale, i fondi rotativi, così come i fondi di garanzia, premiano le migliori realtà produttive: solo chi è veramente remunerativo riesce ad usufruire del fondo, mentre chi utilizza i contributi a fondo perduto non necessariamente ha una buona performance di rendimento.

Considerazioni sui due strumenti

In generale lo svantaggio principale dei finanziamenti indiretti, come i fondi di garanzia e i fondi di rotazione, è che il fondo copre solo parte del finanziamento richiesto, la parte restante è lasciata alla libera contrattazione delle parti e quindi alle normali regole di mercato. Può dunque accadere che, riducendosi l'esposizione al rischio, le banche prestino minore attenzione alla solvibilità dell'impresa che richiede loro un finanziamento, ma anche che le condizioni richieste sulla parte di finanziamento bancario rimangano onerose e dunque poco adatte alle società recentemente costituite, che è poi il caso di interesse nell'analisi di questo studio.



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

Un punto importante da evidenziare, con riferimento agli altri meccanismi di incentivazione, è che i fondi di garanzia e di rotazione, rispetto ai contributi in conto capitale, sono meno esposti agli usi illeciti dei fondi, come le sovrapposizioni da parte di aziende che aprono una nuova società e che poi chiudono una volta utilizzato il contributo, ossia il connubio fra criminalità organizzata e società fantasma.

La principale differenza tra i fondi di rotazione e i fondi di garanzia è che i primi mettono a disposizione dei beneficiari solo le risorse finanziarie allocate dalle istituzioni senza alcun ulteriore stimolo agli istituti di credito, che comunque si esporranno quasi completamente sui prestiti erogati; i fondi di garanzia invece funzionano come un'assicurazione per gli istituti di credito e quindi favoriscono la crescita economica grazie all'effetto moltiplicatore di sviluppo.



Figura 1. Schema di funzionamento del fondo di rotazione.

Un'altra differenza sta nel fatto che il fondo di rotazione può essere utilizzato per coprire la sola quota interessi dei prestiti, mentre i fondi di garanzia devono per forza riferirsi a una parte consistente dell'investimento considerato. Ciò fa sì che a parità di risorse disponibili l'effetto leva dei fondi rotativi possa essere decisamente maggiore⁶, potendosi applicare al finanziamento di interventi percepiti a basso rischio dalle banche.

Non è dunque un caso, quando si cerca di promuovere interventi se non innovativi, quantomeno poco conosciuti dagli istituti di credito, che i fondi di garanzia siano anche fondi di rotazione, come ad esempio il Fondo di Garanzia per le PMI di cui si parlerà nel prossimo capitolo, proprio perché se sommano i benefici dei due strumenti e alle disponibilità iniziali si aggiungono le quote restituire dai beneficiari, che liberano altre somme impiegabili per la concessione di nuove garanzie.

⁶ Se si volesse coprire un tasso del 5%, ad esempio, con 1 milione di euro si potrebbero finanziare investimenti per 20 milioni di euro, mentre con un fondo di garanzia si potrebbero promuovere 1,5-2 milioni di investimenti.



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

Caratteristiche tipiche di un fondo di garanzia: il Fondo nazionale per le PMI

Di seguito sono riportate le caratteristiche fondamentali del fondo nazionale per le PMI, utilizzabile anche per investimenti energetici, sebbene non finalizzato ad essi.

Oggetto e finalità	<p>Favorire l'accesso al credito alle PMI, mediante garanzia pubblica ai crediti loro concessi dagli istituti di credito.</p> <p>Il Fondo fornisce una garanzia per qualunque operazione finanziaria nell'ambito dell'attività imprenditoriale effettuati dalle PMI nel territorio nazionale successivamente alla data di richiesta di finanziamento. Tali investimenti devono essere collegati a progetti che non comportino una mera sostituzione di beni già esistenti e che non siano ceduti o distratti per 5 anni.</p> <p>Il Fondo garantisce un importo massimo di 1.500.000 € per ciascuna impresa, tenuto conto delle quote di capitale già rimborsate. Per le imprese di autotrasporto merci per conto terzi l'importo massimo garantito complessivo è di 750.000 €.</p>
Soggetti beneficiari	<p>PMI in possesso dei parametri dimensionali di cui alla vigente disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato alle PMI:</p> <ul style="list-style-type: none">- appartenenti a qualsiasi settore (ad eccezione dei settori considerati sensibili dall'UE)- situate nel territorio nazionale;- valutate economicamente e finanziariamente sane mediante appositi modelli e sulla base dei dati di bilancio degli ultimi due esercizi e della situazione contabile aggiornata. <p>Sono, inoltre, soggetti beneficiari i consorzi e le società consortili, costituiti tra PMI e le società consortili miste.</p>
Gestore del Fondo	<p>Istituito dal Ministero dello Sviluppo Economico, il Fondo viene gestito da UniCredit MedioCredito Centrale S.p.A., istituto specializzato nel settore pubblico e, in particolare, nella promozione e nella gestione delle agevolazioni pubbliche nazionali e regionali a favore delle imprese, nonché nel credito agevolato a sostegno dello sviluppo economico.</p>
Operazioni ammissibili	<ul style="list-style-type: none">- Finanziamenti a medio-lungo termine;- l'acquisizione di partecipazioni;- prestiti partecipativi; <p>per qualsiasi attività svolta nell'esercizio dell'impresa a fronte di investimenti materiali e immateriali da effettuare nel territorio italiano successivamente alla data di presentazione della domanda di finanziamento;</p> <ul style="list-style-type: none">- altre operazioni quali fidejussioni, operazioni a breve termine, consolidamento, finanziamenti a medio e lungo termine per la liquidità.
Tipi di Garanzie	<ul style="list-style-type: none">- Garanzia diretta, concessa direttamente a favore dei soggetti finanziatori; si riferisce a una singola esposizione, è cumulabile sulla stessa operazione con altre garanzie pubbliche, è esplicita, incondizionata ed irrevocabile. Copertura massima:<ul style="list-style-type: none">• 80% del totale delle operazioni ammesse ai benefici del Fondo per le imprese femminili, i beneficiari ubicati nelle zone ammesse alla deroga dell'art. 87.3.a del Trattato CE, per coloro che sottoscrivono i contratti d'area o Patti territoriali e per chi chiede finanziamenti a



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

	<p>valere sulla riserva PON o sulla riserva POI e relative sottoriserve.</p> <ul style="list-style-type: none">• 60% dell'ammontare di ciascuna delle operazioni ammesse ai benefici per gli altri soggetti. <p>- Controgaranzia, prestata ai Confidi e agli altri fondi di garanzia gestiti da banche e intermediari.</p> <p>Può essere concessa “a prima richiesta”, esplicita, incondizionata e irrevocabile:</p> <ul style="list-style-type: none">• in misura non superiore al 90% dell'importo da essi garantito sui finanziamenti, a condizione che la garanzia prestata dai Confidi e altri fondi di garanzia abbia le stesse caratteristiche e venga concessa con le stesse modalità della Garanzia diretta.• Inoltre, i soggetti richiedenti devono aver garantito al massimo il 60% dell'ammontare di ciascuna operazione, che per le imprese femminili, quelle ubicate in determinate zone, i soggetti che sottoscrivono contratti d'area o patti territoriali etc, si eleva all'80% (85% per le operazioni relative a partecipazioni). <p>o in forma “sussidiaria”:</p> <ul style="list-style-type: none">• fino al 90% dell'importo garantito dal Confidi o altro fondo di garanzia e, in caso di insolvenza, copre il 90% della somma versata a titolo definitivo dal soggetto finanziatore dal Confidi o altro fondo di garanzia. Anche in questo caso il Confidi o altro fondo di garanzia devono garantire al massimo il 60% o l'80% per operazioni relative a imprese a prevalente partecipazione femminile, soggetti ubicati nelle zone ammesse alla deroga di cui all'art. 87.3.a) del Trattato CE, soggetti che sottoscrivono contratti d'area o patti territoriali, 85% nel caso di partecipazioni. <p>- Cogaranzia, la garanzia riconosciuta dal Fondo direttamente a favore dei soggetti finanziatori e congiuntamente ai Confidi, altri fondi di garanzia ovvero a fondi di garanzia istituiti nell'ambito dell'Unione Europea o da essa cofinanziati.</p>
<p>Soggetti richiedenti</p>	<p>Possono richiedere la garanzia diretta:</p> <ul style="list-style-type: none">- le banche iscritte all'albo;- gli intermediari finanziari;- le Società Finanziarie per l'Innovazione e lo Sviluppo (SFIS). <p>Possono richiedere la controgaranzia e la cogaranzia:</p> <ul style="list-style-type: none">- consorzi di garanzia collettiva fidi (confidi);- altri fondi di garanzia gestiti da banche e intermediari.
<p>Presentazione delle domande</p>	<p>L'impresa interessata ad ottenere tale garanzia dovrà rivolgersi direttamente alla banca a cui intende chiedere il finanziamento, facendo riferimento alla garanzia del Fondo centrale di garanzia, oppure a un Consorzio di garanzia collettiva dei fidi (Confidi), che garantirà il prestito direttamente e potrà utilizzare il Fondo come controgaranzia.</p> <p>È la banca ad occuparsi di tutte le attività istruttorie e quindi a fare domanda di ammissione alla garanzia. A garanzia dell'affidabilità dell'impresa richiedente è richiesta una situazione contabile aggiornata e due bilanci approvati, valutata a seconda del settore di attività e del regime contabile dell'impresa e verificata attraverso dei modelli standardizzati di calcolo</p>



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

	(scoring) che garantiscono un controllo omogeneo e uniforme.
Garanzia dello Stato	<p>Gli interventi del Fondo di Garanzia sono assistiti dalla garanzia dello Stato, quale garanzia di ultima istanza, che opera in caso di inadempimento da parte del Fondo in relazione agli impegni assunti a titolo di garante, controgarante o cogarante negli investimenti delle PMI. La garanzia dello Stato opera limitatamente alla quota dovuta dal Fondo per la garanzia concessa e ridotta di eventuali pagamenti parziali effettuati dal Fondo stesso. Dopo l'avvenuta escussione della garanzia dello Stato, lo Stato è surrogato nei diritti del creditore nei confronti del debitore principale, anche in relazione alle eventuali garanzie reali e personali acquisite a fronte dell'operazione assistita dall'intervento del Fondo.</p> <p>I soggetti finanziatori potranno applicare alle esposizioni così garantite la c.d. ponderazione zero.</p>
Cumulabilità	<ul style="list-style-type: none">- La garanzia diretta e la controgaranzia sono cumulabili, sulla stessa operazione, con altre garanzie pubbliche nei limiti delle misure massime previste per il Fondo;- la garanzia diretta e la controgaranzia sono cumulabili, sullo stesso investimento, con altri regimi di aiuto, nel limite del plafond "de minimis" (€ 200.000 ovvero € 100.000 per l'autotrasporto)

Nella parte II dello studio, dedicata agli esempi, sono riportati i dettagli di altri fondi attivati o in via di attivazione nel nostro Paese. Si rimanda ad essa per approfondimenti.



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

Caratteristiche tipiche di un fondo di rotazione: il Fondo rotativo per Kyoto

Oggetto e finalità	<p>Il Fondo Rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle immissioni dei gas ad effetto serra consiste nell'erogazione di finanziamenti a tasso agevolato, della durata non superiore a settantadue mesi, a soggetti pubblici e privati.</p> <p>I finanziamenti agevolati dovrebbero assumere la forma di prestiti di scopo, di durata non inferiore a tre anni e non superiore a sei, a rate semestrali, costanti (metodo francese), posticipate, con applicazione del tasso fisso determinato dal Ministro dell'economia e delle finanze ai sensi del comma 1111 della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Per le regioni e gli enti locali, nonché per tutti gli altri enti pubblici, la durata massima dei finanziamenti a tasso agevolato non può essere superiore a centottanta mesi.</p> <p>L'ammontare del Fondo Kyoto è di 600 milioni (200 milioni per tre anni a partire dal 2007); ulteriore dotazione sarà generata dagli interessi sulle rate di rimborso dei finanziamenti agevolati.</p> <p>Le risorse verranno ripartite tra le Regioni in base alla popolazione e ai consumi energetici regionali.</p> <p>Il Fondo dovrebbe partire a settembre 2011.</p>
Gestore del Fondo	<p>Istituito con la Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge Finanziaria 2007), il Fondo è gestito da Cassa Depositi e Prestiti.</p>
Soggetti beneficiari	<ol style="list-style-type: none">1) Le imprese, ossia tutti i soggetti, comprese le ESCo, le imprese agricole e forestali, le imprese che esercitano servizi di pubblica utilità, le imprese che esercitano abitualmente e continuativamente attività commerciali, industriale e nel settore dei servizi, comunque soggette all'imposizione dell'imposta sul valore aggiunto, sia sotto forma individuale che societaria. Questi soggetti, alla data di presentazione della domanda devono essere già iscritti nel registro delle imprese, devono trovarsi in regime di contabilità ordinaria, nel pieno e libero esercizio dei propri diritti e non sottoposti a procedure concorsuali né ad amministrazione controllata e devono aver depositato perso il registro delle imprese almeno due bilanci su base annuale.2) Tutti i soggetti aventi capacità giuridica che non esercitano abitualmente e continuativamente attività commerciale o comunque soggetta all'imposizione dell'imposta sul valore aggiunto;3) Tutti i soggetti a cui è riconosciuta personalità giuridica ai sensi della normativa vigente, comprese le fondazioni e le associazioni con personalità giuridica;4) I soggetti pubblici quali Regioni, Province, Comuni, Comunità montane e gli altri soggetti a cui la legge riconosce la personalità giuridica pubblica, incluse le associazioni, le unioni e i consorzi tra enti locali, le agenzie regionali o locali per il risparmio energetico, nonché gli istituti universitari e gli istituti di ricerca compresi i loro consorzi;5) I condomini comprendenti almeno dieci unità abitative.
Misure finanziabili	<ul style="list-style-type: none">- Misura microgenerazione diffusa;- Misura rinnovabili;- Misura motori elettrici;- Misura usi finali;- Misura protossido di azoto;



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

	<ul style="list-style-type: none">- Misura ricerca;- Misura gestione forestale sostenibile.
<i>Interventi finanziabili</i>	<ul style="list-style-type: none">a) Installazione di impianti di microgenerazione diffusa ad alto rendimento elettrico e termico;b) Installazione di impianti di piccola taglia per l'utilizzazione delle fonti rinnovabili per la generazione di elettricità e calore;c) Sostituzione di motori elettrici industriali con potenza superiore a 45 kW con motori ad alta efficienza;d) Incremento dell'efficienza negli usi finali dell'energia nei settori civile e terziario;e) Eliminazione delle emissioni di protossido di azoto dai processi industriali;f) Progetti pilota di ricerca e sviluppo di nuove tecnologie e di nuove fonti di energia a basse emissioni o ad emissioni zero.
<i>Soggetti beneficiari in riferimento agli interventi finanziabili</i>	<ul style="list-style-type: none">I) Microgenerazione diffusa: tutti i soggetti sopra indicati per investimenti per singolo intervento, in impianti di nuova costruzione, con potenza nominale fino a 50 kWe che utilizzano quali fonti energetiche il gas naturale, la biomassa vegetale solida, i biocombustibili liquidi di origine vegetale, il biogas e in co-combustione il gas naturale-biomassa;II) Rinnovabili: tutti i soggetti sopra indicati per i singoli interventi, in impianti eolici e impianti idroelettrici di nuova costruzione, con potenza nominale installata compresa tra 1 kWp e 200 kWp; impianti termici a biomassa vegetale solida (pellet o cippato) di nuova costruzione di potenza nominale termica (kWt) compresa tra 50 e 450 kWt; impianti fotovoltaici integrati o parzialmente integrati negli edifici con una potenza nominale compresa tra 1 kWp e 40 kWp. Per gli impianti solari termici di nuova costruzione, con superficie d'apertura non superiore a 200 m2 possono beneficiare degli incentivi soltanto i soggetti pubblici;III) Motori elettrici: le imprese, comprese le ESCo, per investimenti per la sostituzione di motori con potenza nominale superiore a 90 kWe con apparecchiature ad alta efficienza;IV) Usi finali: tutti i soggetti possono usufruire delle agevolazioni per gli investimenti per singolo intervento per la climatizzazione diretta tramite teleriscaldamento da impianti di cogenerazione di potenza nominale fino a 500 kWe alimentati da gas naturale, biomassa vegetale solida, biocombustibili vegetali liquidi, biogas e in co-combustione gas naturale-biomassa (tale intervento è ammissibile solo se contempla sia la realizzazione dell'impianto di cogenerazione che la realizzazione della rete di teleriscaldamento ad esso abbinata, inclusi gli allacciamenti agli edifici); per la climatizzazione degli edifici da impianti geotermici a bassa entalpia fino a 1 MWt. I soggetti pubblici possono effettuare anche investimenti sull'involucro di edifici esistenti, parti di edifici esistenti o unità immobiliari esistenti, riguardanti strutture opache verticali, orizzontali o inclinate, chiusure trasparenti comprensive di infissi e vetri, chiusure apribili e assimilabili quali porte e vetrine anche se non apribili, delimitanti il volume riscaldato, verso l'esterno e verso vani non riscaldati, e per impianti di cogenerazione di potenza nominale fino a 5 MWe alimentati da gas naturale, biomassa vegetale solida, biocombustibili vegetali liquidi, biogas e in co-combustione gas naturale-biomassa.V) Protossido di azoto: le imprese, comprese le ESCo, che facciano



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

	<p>investimenti sui cicli produttivi delle imprese che producono acido adipico e delle imprese agro-forestali.</p> <p>VI) Ricerca: le imprese, comprese le ESCo, le fondazioni e associazioni con personalità giuridica, e i soggetti pubblici hanno diritto al finanziamento agevolato per le attività di ricerca precompetitiva per lo sviluppo di tecnologie innovative per la produzione di energia da fonti rinnovabili, per la produzione e separazione e accumulo di idrogeno, per lo sviluppo di materiali, componenti e configurazioni innovative di celle a combustibile. Possono fare richiesta di accesso al finanziamento agevolato gli istituti superiori di ricerca, pubblici e privati, le università e i loro consorzi. Sono ammessi al beneficio erariale anche i soggetti appositamente costituiti, anche in compartecipazione pubblico-privata, per la creazione di spin-off al fine di valorizzare i risultati della ricerca.</p> <p>VII) Gestione forestale sostenibile: le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano possono chiedere il finanziamento agevolato, a valere sulla prima annualità del Fondo, per i progetti regionali che presentano la finalità di identificare interventi diretti a ridurre il depauperamento dello stock di carbonio nei suoli forestali e nelle foreste.</p>
Operatività del Fondo	<p>Le agevolazioni vengono concesse fino ad esaurimento delle risorse assegnate su base annua. Il beneficiario dovrà avviare le procedure per il perfezionamento dei contratti di finanziamento entro un termine perentorio, pena la decadenza dal beneficio erariale. Una volta perfezionato il contratto di finanziamento, entro 15 giorni la Cassa depositi e prestiti provvederà all'erogazione del finanziamento agevolato per un massimo del 25% dell'importo, il restante 75% verrà concesso per stati di avanzamento suddiviso in quote non inferiori al 25%, fatta salva l'erogazione a saldo.</p> <p>Per gli investimenti agevolabili, l'intensità del beneficio erariale per le imprese non può superare la quota di aiuto di Stato, ossia il "de minimis". Per tutte le misure previste, ad eccezione della misura ricerca, la percentuale di agevolazione è del 90% per i soggetti pubblici e del 70% per imprese, persone fisiche, persone giuridiche private e condomini.</p> <p>Il finanziamento agevolato, al netto dell'IVA, è determinato come il minimo tra il massimale di finanziamento agevolato, il prodotto tra la percentuale di agevolazione e il totale generale dei costi ammissibili, il prodotto tra la percentuale di agevolazione e il totale finanziamento agevolato richiesto.</p>
Costi ammissibili	<p>Concorrono alla determinazione del finanziamento agevolato esclusivamente i costi seguenti:</p> <ul style="list-style-type: none">• di progettazione di sistema (diagnosi energetica, studi di fattibilità, max 8%);• i costi delle apparecchiature (forniture materiali e componenti);• i costi delle infrastrutture (opere edili, allaccio alla rete);• i costi di installazione, avviamento e collaudo. <p>Sono esclusi i costi di esercizio come il personale, i combustibili, la manutenzione ordinaria, etc.</p>
Ripartizione delle risorse	<p>a) Misura microgenerazione diffusa: 25 milioni di Euro, di cui al Nord il 40%, al Centro il 25% e al Sud il 35%</p> <p>b) Misure rinnovabili: 10 milioni di Euro, di cui 35% al nord, 25% al Centro e 40% al Sud;</p>



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

	<p>c) Misura motori elettrici: 15 milioni di Euro per l'intero territorio nazionale;</p> <p>d) Misura usi finali: 130 milioni di Euro, 40% al Nord, 20% al Centro e 40% al Sud;</p> <p>e) Misura protossido di azoto: 5 milioni di Euro per l'intero territorio nazionale;</p> <p>f) Misura ricerca: 5 milioni di Euro da ripartire su tutto il territorio nazionale;</p> <p>g) Misura gestione forestale sostenibile: 10 milioni di Euro per l'intero territorio nazionale.</p>
Massimale di finanziamento agevolato per misura	<p>a) Misura microgenerazione diffusa: pari al prodotto tra la potenza nominale dell'impianto, il costo unitario massimo ammissibile come indicato nell'apposita tabella (allegato d del D.M. 25/11/08) e la percentuale di agevolazione (90% per soggetti pubblici e 70% per le imprese).</p> <p>b) Misura rinnovabili: pari al prodotto tra la potenza nominale dell'impianto, il costo unitario massimo ammissibile secondo i dati indicati nell'allegato d e la percentuale di agevolazione (90% per soggetti pubblici e 70% per le imprese). Per gli impianti termici a biomassa vegetale solida, nel calcolo la potenza è sostituita dalla superficie di apertura.</p> <p>c) Misura motori elettrici: pari al prodotto tra il numero di motori sostituiti, il costo unitario massimo ammissibile indicato nella tabella dell'allegato d e la percentuale di agevolazione (90% per soggetti pubblici e 70% per le imprese).</p> <p>d) Misura protossido di azoto: il massimale del finanziamento agevolato non può essere superiore a 1.000.000 Euro moltiplicato per la percentuale di agevolazione già indicata sopra.</p> <p>e) Misura usi finali: per la climatizzazione diretta tramite teleriscaldamento da impianti di cogenerazione e per la climatizzazione degli edifici da impianti geotermici a bassa entalpia, il massimale di finanziamento agevolato non può essere superiore a 1.500.000 Euro moltiplicato per la percentuale di agevolazione; per gli impianti di cogenerazione fino a 5 MWe il massimale del finanziamento agevolato non può essere superiore a 10.000.000 Euro moltiplicato per la percentuale di agevolazione (90% per soggetti pubblici e 70% per le imprese).</p> <p>f) Per i sistemi integrati il massimale del finanziamento agevolato non può essere superiore a 1.500.000 Euro e la domanda dovrà indicare i costi distinti per intervento.</p> <p>I massimali del finanziamento agevolato sono da considerarsi al netto dell'imposta sul valore aggiunto e possono essere modificati con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in concerto con il Ministero dello sviluppo economico.</p>
Cumulabilità	<p>Le agevolazioni concesse dal Fondo per Kyoto sono cumulabili con agevolazioni contributive o finanziarie previste da altre normative comunitarie, nazionali e regionali entro le intensità di aiuto massime consentite dalla vigente normativa dell'Unione europea, salvo quanto stabilito dall'articolo 2, comma 152, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.</p>
Istruttoria delle domande	<p>L'istruttoria delle domande di ammissione al fondo rotativo per Kyoto è atta a verificare in via preliminare la correttezza e la completezza documentale della domanda, la sussistenza delle condizioni di procedibilità per l'accesso alle agevolazioni e la disponibilità delle risorse. Successivamente viene verificata</p>



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

la validità tecnica del progetto presentato (istruttoria tecnica) e l'affidabilità economico-finanziaria, al fine di accertare la possibilità dei beneficiari di far fronte agli impegni finanziari che deriveranno dalla stipula del contratto di finanziamento agevolato (istruttoria economico-finanziaria).

Per la verifica tecnica è istituita una Commissione di valutazione, nominata dal Ministero dell'ambiente e delle tutela del territorio e del mare, composta da 5 membri effettivi e da tre membri supplenti e coadiuvata da una segreteria tecnica composta da funzionari del MATTM e del MSE integrata da funzionari dell'ENEA.

Nella parte II dello studio, dedicata agli esempi, sono riportati i dettagli di altri fondi attivati o in via di attivazione nel nostro Paese. Si rimanda ad essa per approfondimenti.



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

Linee guida per l'applicazione dello strumento dei fondi di garanzia a livello nazionale e locale

Al fine di dare un supporto a chi, ente pubblico o amministrazione, voglia proporre un particolare incentivo (soggetto attuatore) e a chi voglia beneficiare di queste agevolazioni (soggetto proponente), si riporta un elenco delle fasi da prendere in considerazione nella predisposizione di un bando o regolamento di attuazione, e del suo corretto utilizzo.

Soggetto attuatore

L'amministrazione che intende sfruttare i fondi europei, o gli altri fondi che ha a disposizione, deve saper creare il giusto programma di agevolazioni o finanziamenti.

Sono necessarie ottime capacità tecniche e organizzative per riuscire a individuare e scegliere il modo migliore per impiegare le risorse disponibili. Nella stesura del bando o del decreto attuativo dell'incentivo che si vuole proporre, è necessario tenere conto innanzitutto della disponibilità dei fondi e di come li si vuole impegnare. È opportuno in tale sede definire una percentuale di fondi da destinare a misure di accompagnamento, quali azioni informative, gestionali, di monitoraggio, etc. Usualmente questa può essere nell'ordine del 3-5%. Nel caso si abbia a disposizione 1 milione di euro, ad esempio, si può pensare di destinare alle misure citate dai 30.000 ai 50.000 euro⁷.

Si dovrà, quindi, fare una descrizione sommaria del programma che si vuole attuare, individuando:

- le fonti di finanziamento del programma, la loro entità e le caratteristiche⁸;
- i destinatari (imprese, cittadini, enti locali, etc.) al fine di quantificare le domande potenziali oltre a valutare benefici e ricadute sul territorio;
- gli obiettivi generali del programma (promozione generale dell'efficienza energetica e della generazione distribuita, diffusione di particolari tecnologie, contrasto alla fuel poverty o all'inquinamento, etc.);
- le soluzioni da incentivare, ponendo attenzione al rapporto con le risorse disponibili⁹;

⁷ Si potrebbe quindi pensare di destinare 2.000-3.000 euro alla formazione dei dipendenti interni che seguiranno il fondo, 10.000-15.000 euro ad azioni informative quali opuscoli da distribuire in occasione di fiere o di incontri con gli interessati, un 5.000-10.000 euro per consulenze tecniche, la restante somma da suddividere fra la raccolta e l'analisi dei dati relativi al funzionamento del fondo e ai risultati ottenuti. Una parte di questa somma si potrebbe accantonare per imprevisti o esigenze particolari.

⁸ Ad esempio eventuali condizioni sulla disponibilità, come scadenze entro cui occorre spenderle, connessioni con le politiche sugli aiuti di Stato o sugli incentivi nazionali, compatibilità con altre misure, etc.

⁹ Si può passare da soluzioni che presentano un costo nell'ordine delle migliaia di euro (e.g. solare termico, caldaie unifamiliari a condensazione, caldaie a biomasse, etc.) a uno (e.g. caldaie a condensazione e pompe di calore condominiali, grandi impianti solari termici, serramenti e coibentazioni, etc.) o due ordini di grandezza in più (e.g. teleriscaldamento, cogenerazione industriale, etc.). In funzione delle risorse disponibili e delle percentuali di incentivazione rispetto ai costi di investimento si può valutare il numero di interventi finanziabili.



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

- i termini dell'agevolazione, ossia le percentuali sul costo di investimento e la durata dell'agevolazione (nel caso dei fondi di garanzia la durata della garanzia è commisurata alla durata prevedibile dei finanziamenti erogati dalle banche, per cui il valore va scelto con accortezza, ad esempio per consentire di avere flussi di cassa generati dai risparmi superiori alla somma dei costi di manutenzione e gestione degli impianti realizzati e delle rate di rimborso dei prestiti¹⁰);
- gli accordi di gestione (il fondo prevede almeno tre soggetti coinvolti, ossia l'ente, una banca e un referente tecnico quale un'agenzia, l'università, l'ENEA o un'associazione tecnico-scientifica, per cui è fondamentale definire un modello di funzionamento e collaborazione semplice e chiaro, onde evitare ritardi e problemi in fase di gestione del fondo);
- i vantaggi che ne deriveranno (per l'ente proponente, per il territorio, per le banche coinvolte, per i beneficiari dei finanziamenti¹¹).

Con riferimento al penultimo punto, la Figura 2 riporta lo schema di funzionamento del mutuo A-profitto della Provincia di Milano. Esso consente di valutare l'importanza degli accordi fra i soggetti coinvolti e la necessità di definire tempistiche certe e di dedicare un numero sufficiente di risorse di personale per la gestione delle pratiche, assicurandosi che gli altri partner facciano altrettanto. La figura consente di evidenziare anche il ruolo dei soggetti coinvolti. In questo caso il partner tecnico è Infoenergia, la rete di sportelli energetici delle Province di Milano e Monza. Da notare la presenza di un accordo con le associazioni di categoria degli artigiani.

Tornando agli aspetti da definire, in particolare è necessario individuare:

- i soggetti da agevolare: gruppi specifici come ad esempio le imprese femminili, le imprese giovanili, le famiglie, le nuove imprese o le trasformazioni di imprese;
- gli obiettivi che si vogliono raggiungere grazie all'attivazione del programma di agevolazioni, e i benefici derivanti per la realtà socio-economica in cui lo si applica;
- quale fase di sviluppo dell'impresa si vuole sostenere coi fondi disponibili: costituzione, avviamento, espansione, capitale di sostituzione;

¹⁰ Dunque, per fare un esempio, se l'investimento tipico preventivato si prevede possa avere un pay back di 7 anni comprensivo del costo del finanziamento è preferibile arrivare a un accordo con le banche che preveda una durata massima del finanziamento di 8 anni. Occorre notare che nel caso di un fondo rotativo maggiore sarà la durata, più lenta sarà la ricostituzione del fondo stesso.

¹¹ Un aspetto talvolta trascurato, ma importante, è legato al numero dei soggetti potenzialmente coinvolgibili. Chiaramente maggiore esso sarà, più onerosa sarà la gestione del fondo a causa dell'aumento del numero delle pratiche. Allo stesso tempo, però, più pratiche significano più soggetti beneficiati e dunque una maggiore distribuzione della ricchezza sul territorio, con i conseguenti benefici.



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

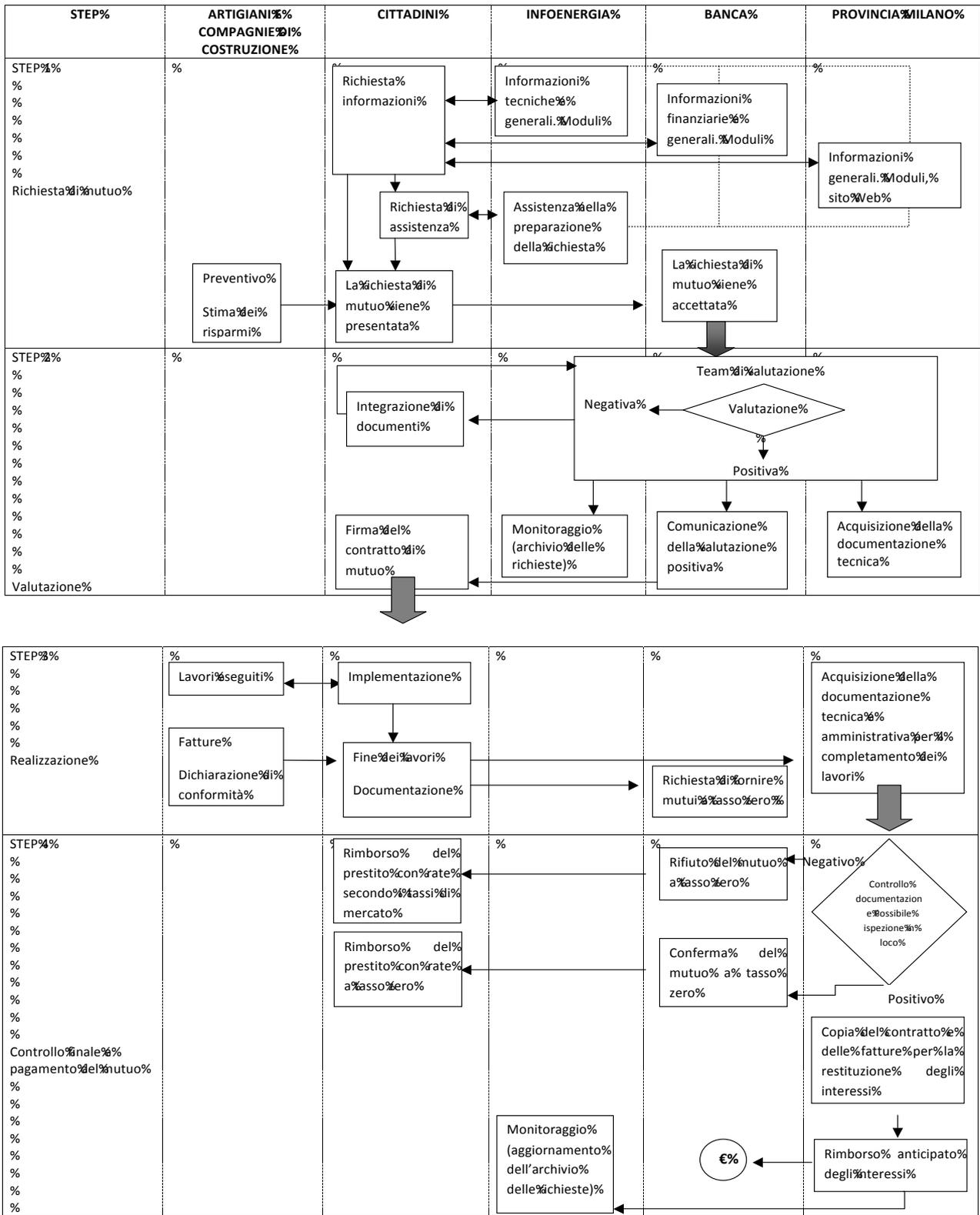


Figura 2. Schema del fondo. Elaborazioni FIRE su dati tratti da Green loans experiences as investment multiplier schemes, Zabot, Monguzzi, Ruggieri, 2011



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

- il tipo di intervento che si vuole agevolare: ricerca, innovazione, sviluppo tecnologico, informazione, formazione, diffusione di tecnologie efficienti e di fonti rinnovabili, mobilità, sicurezza sul lavoro e occupazione;
- il tipo di settore specifico: agricolo, energetico, industriale, trasporti;
- il tipo di agevolazione che si vuole concedere: fondi di garanzia o di rotazione, contributi a fondo perduto, agevolazioni fiscali;
- la percentuale dei fondi che si vuole riconoscere ad ogni soggetto beneficiario, alle diverse soluzioni ammesse al finanziamento e la durata del contributo;
- la compatibilità dell'incentivo con le altre agevolazioni;
- i requisiti che i soggetti richiedenti devono possedere per poter ottenere i contributi;
- i requisiti che le soluzioni tecnologiche (norme tecniche da rispettare, requisiti dimensionali o prestazionali, etc.) e gli operatori devono possedere (artigiani, ESCo, etc.)¹²;
- le modalità di presentazione delle domande (on-line, via sportello bancario, partner tecnico o sportello dell'amministrazione) e le tempistiche;
- la modulistica per la presentazione delle domande, che deve essere comprensibile, chiara e dettagliata;
- il quadro normativo che, attraverso meccanismi e procedure specifici, sia in grado di valutare e controllare le domande dei proponenti;
- il/i soggetto/i verificatore/i che dovrà/anno essere in grado di valutare le domande dal punto di vista amministrativo e tecnico.

Soggetto beneficiario

Nel caso in cui sia il cittadino, l'unica preoccupazione è verificare se il bando è in linea con le sue esigenze e che non ci siano incompatibilità con altri incentivi eventualmente richiesti¹³, e dunque procedere alla predisposizione della domanda. Si tratta di una funzione che sarebbe bene fosse supportata da sportelli energetici dedicati, come nel caso del mutuo A-profitto prima citato, con il duplice vantaggio di orientare correttamente il cittadino e di evitare di dover gestire pratiche scritte male, incomplete o irricevibili per incompatibilità con altri incentivi o altri motivi. Si tratta di un tipico esempio in cui investire nelle attività preparatorie informative e di supporto si rivela in seguito vincente per l'amministrazione.

¹² Per le ESCo esiste dal 2010 una norma tecnica che ne specifica le caratteristiche e consente una certificazione di terza parte, la UNI CEI 11352. Allo stesso modo la norma UNI CEI 11339 definisce gli esperti in gestione dell'energia (EGE), tecnici qualificati che operano come energy manager. Esistono poi delle certificazioni volontarie per gli installatori di determinate soluzioni tecniche, come il solare termico e fotovoltaico. Si suggerisce di valutare l'opportunità di considerare un fattore premiante o addirittura la limitazione dell'accesso agli incentivi ai soggetti certificati.

¹³ Ad esempio nel caso del fotovoltaico l'utente chiederà quasi sicuramente il conto energia, dunque occorre verificare che esso sia compatibile con il fondo prima di procedere.



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

Nel caso delle imprese, il soggetto che voglia ottenere dei finanziamenti deve essere in grado di saper scegliere lo strumento più adatto alle proprie esigenze e alle sue caratteristiche aziendali.

Dovrà quindi porsi una serie di domande atte a verificare:

- il possesso dei requisiti richiesti dal bando, dal programma di incentivazione, o dall'agevolazione finanziaria considerati, attraverso l'individuazione della propria realtà organizzativa tra le figure ammissibili (impresa, ente pubblico, ente di ricerca, società di consulenza o di ingegneria, libero professionista, associazione di categoria, etc.) e del tipo di attività svolta (settore di appartenenza);
- la tempistica per la presentazione della domanda e i relativi tempi burocratici per l'ottenimento del finanziamento, in modo da poter programmare i propri progetti di investimento; è altresì necessario verificare che la durata del progetto venga interamente coperta dal finanziamento che si vuole ottenere, in modo da garantire la copertura finanziaria durante il periodo di pay back;
- il tipo di sostegno conseguibile (contributi in conto capitale e in conto interessi, capitale di rischio, aiuti di Stato, prestiti, garanzie, sovvenzioni, agevolazioni fiscali, etc.);
- se vengono coinvolti altri soggetti nel programma e che ruolo hanno (facilitatori e di supporto, informativo, di valutazione, di controllo, etc);
- se il finanziamento è promosso a livello nazionale o regionale.

Anche nel caso delle imprese una struttura informativa di supporto è utile. In assenza di una struttura territoriale disponibile (e.g. un'agenzia) si possono predisporre accordi con le associazioni, le università o l'ENEA.

Problemi di accessibilità

Un fondo ha per sua natura dei limiti di disponibilità, per questo è necessario verificare che le risorse vengano spese bene dai soggetti beneficiari.

In primo luogo occorre confrontare la somma disponibile con la soluzione che si intende promuovere e con il risultato che si intende conseguire. Da questo punto di vista i fattori da considerare sono:

- la numerosità delle realizzazioni (se si considerano progetti di innovazione industriale o la cogenerazione industriale, ad esempio, possono essere interessanti anche dieci realizzazioni in un anno, se si vuole promuovere le pompe di calore, il solare termico o i motori elettrici efficienti è evidente che l'ordine di grandezza deve crescere di uno o due fattori per avere un effetto utile);
- il costo medio delle realizzazioni (si passa dalle migliaia di euro ai milioni di euro a seconda di quello che si considera);
- la percentuale coperta dal fondo.



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

In relazione al secondo punto, molti programmi ammettono diverse soluzioni al finanziamento. Ciò è naturale e in genere logico, ma occorre prestare attenzione quando i costi delle soluzioni ammesse differiscono in modo considerevole.

La Tabella 1 riporta i risultati conseguiti nell'ambito dei bandi del mutuo A-profitto. Si può notare come la presenza del fotovoltaico (meno importante rispetto alle altre tecnologie, vista l'ampia disponibilità di pacchetti finanziari presso le banche) abbia comportato l'assorbimento del 57% delle risorse del fondo a fronte del 43% dei risparmi energetici e del 24% degli utenti coinvolti. Ciò può anche essere considerato comunque un risultato positivo, ma se si intendono privilegiare la redistribuzione delle risorse o i risparmi energetici sarebbe stato meglio concentrarsi su altre opzioni.

Tecnologie	Numero di interventi (i)	Investimento totale (i)	Risparmi di energia (i)	Contributo provinciale (ii)
		Euro	MWh/anno	Euro
<i>Caldaie e sistemi di riscaldamento</i>	246	1.096.997	1.389,1	82.618
<i>Applicazioni per il solare termico</i>	182	449.550	350,9	38.184
<i>Isolamento</i>	215	2.007.089	851,0	114.412
<i>Infissi</i>	291	2.702.480	973,2	222.373
<i>Applicazioni per il fotovoltaico</i>	304	6.912.932	2.704,3	613.110
TOTALE	1.238	13.169.048	6.268,6	1.070.697

Fonti: (i) Report interno della Provincia di Milano; (ii) Calcoli degli autori dello studio [23].

Per le applicazioni per il fotovoltaico, le cifre includono il totale dell'energia prodotta, in parte utilizzata sul posto, in parte venduta al gestore di rete.

Tabella 1. Importi totali di spesa, risparmi di energia e investimenti pubblici per interventi delle singole tecnologie durante i quattro bandi del mutuo A-profitto [23].

È necessario inoltre assicurarsi che:

- i fondi ricevuti vengano realmente utilizzati e nei tempi previsti, e non si tratti di mere prenotazioni;
- i fondi ricevuti siano utilizzati bene, per casi di successo e non per casi di insuccesso, il che avrebbe delle ripercussioni non solo per il fondo, ma anche per l'imprenditore che li ha richiesti.

Nascono a tal proposito tre momenti distinti:

- 1) ammissibilità delle richieste al fondo;
- 2) valutazione dell'assegnazione dei fondi a valle della domanda di ammissione (nasce una graduatoria, quali sono le caratteristiche della graduatoria: merito, primo arrivato, etc);
- 3) recupero dei fondi, sia di quelli utilizzati, sia di quelli non utilizzati.

Queste tre fasi vanno tenute in considerazione nel momento in cui vengono predisposti i bandi e le regole del fondo, lasciando un certo margine di flessibilità che permetta un successivo adattamento. Regole troppo severe possono essere incompatibili con i problemi che si



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

verificheranno in un secondo momento. E proprio perché qualche complicazione in corso d'opera emerge sempre, è bene attrezzarsi a sapervi fare fronte. Da questo punto di vista è essenziale il ruolo di un help desk, che sappia monitorare l'andamento delle domande e la tipologia di incomprensioni e di errori che si presentano. Dalla verifica delle richieste di assistenza (via mail, telefono o sportello) si può evidenziare se ci sono aspetti nella modulistica e nelle linee guida che destano perplessità e che risultano poco chiari, intervenendo subito in modo da evitare che il problema si presenti durante tutto il periodo di apertura del bando¹⁴.

Ammissibilità della domanda al fondo

Questo tema purtroppo ha degli aspetti di dinamica temporale: è diversa la situazione di un bando una tantum e che viene visto dagli operatori come ultima e unica chance, da un bando che si rinnova annualmente su tempi lunghi. Nel primo caso ci sarà la tendenza, da parte dei potenziali beneficiari, di presentare domande anche se incomplete e non sviluppate, pur di riuscire ad accedere al bando e a garantirsi un diritto. Nel secondo caso il proponente sarà disponibile a presentare la domanda quando effettivamente pronto e avrà la certezza di presentare la domanda nel rispetto delle regole previste dal bando e, quindi, avere maggiori possibilità di vedere accolta la propria proposta.

Mentre l'Unione europea, con piani quinquennali in esercizio da decenni, ha sviluppato una metodologia ormai acquisita dai proponenti, in Italia non si è mai riusciti ad andare a regime. Un esempio sono la legge 9/91 e Industria 2015, che non hanno avuto continuità, e talvolta nemmeno l'applicazione iniziale, dimostrandosi fallimentari rispetto alle previsioni. Il risultato è stato che i programmi lanciati hanno portato a una quantità di risposte poco strutturate e documentate, dunque difficili da valutare, o in numero eccessivo rispetto alla disponibilità delle risorse.

La Commissione europea prevede programmi di finanziamento garantito all'interno di un macro obiettivo definito ogni cinque-sei anni, con call tipicamente annuali, i cui obiettivi specifici vengono definiti alcuni mesi prima, in funzione di quanto emerso da analisi e studi di mercato. Il macro programma non è sottoposto a revisioni annuali (come successe alla legge 308/82 e alla legge 10/91).

Quando un programma parte da zero, vi è la tendenza ad essere molto larghi nei parametri di ammissibilità delle proposte, mentre poi, in corso di valutazione, si scopre che sarebbe stato logico indicare delle priorità in base alle concrete situazioni dal punto di vista tecnico ed economico, con l'obiettivo di stimolare i temi energetici più interessanti e di contribuire alla soluzione delle contingenze di sviluppo economico del momento (settori in crisi, imprese in difficoltà, etc.). Non esiste un'indicazione unica al riguardo, ma dall'analisi delle esperienze passate, anche su tipologie

¹⁴ L'osservazione vale evidentemente per bandi con una durata sensibile o con ottica di riapertura successiva, non avrebbe senso per quelli a scadenza breve.



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

di bandi differenti (ad esempio in conto capitale), si possono estrarre utili suggerimenti per evitare di trovarsi in difficoltà e per scrivere un bando di successo.

Nell'ammissibilità in genere si può valutare:

- la congruenza del tema rispetto a quello previsto;
- il grado di innovazione della proposta, se il bando affronta questo tema (incentivi al mercato, incentivi alla dimostrazione, incentivi all'innovazione);
- il rispetto delle norme vigenti (legislazione primaria, secondaria, regionale, delibere dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas e norme tecniche¹⁵);
- le previsioni di successo economico a valle dell'incentivo¹⁶;
- l'adeguatezza della struttura, da un punto di vista economico, operativo e tecnologico, a realizzare il progetto.

Quest'ultimo punto, fortemente discrezionale, va visto in previsione di come funzioneranno le forme di garanzia che dovranno essere fornite da chi parteciperà al Fondo, che vanno delineate prima ancora del bando in collaborazione con i partner bancari.

Dal punto di vista operativo, una selezione approfondita, in fase di ammissione, semplifica i problemi della valutazione, ma richiede che sia già presente una struttura tecnica adeguata all'analisi, mentre l'ammissibilità troppo allargata mette in difficoltà la commissione di valutazione che si trova a discutere di proposte, che, senza entrare troppo nel merito, si sarebbero dovute respingere per motivi di ammissibilità.

L'esperienza passata indica come fase molto pericolosa "l'interregno" che passa tra il periodo di ricevimento delle proposte e quello di inizio delle valutazioni. Nei band degli anni '80 e '90, quando le domande andavano direttamente al Ministero dell'Industria, spesso si verificava che fra la pubblicazione del bando o del decreto attuativo e l'inizio della fase di valutazione era cambiato il Governo o il Ministro, con conseguenti ritardi e complicazioni.

¹⁵ Ovviamente il bando deve evidenziare tutti questi requisiti e la modulistica consentire al valutatore di verificarne il rispetto, per cui la fase di preparazione del bando è molto importante, tanto più che molte norme e leggi variano con tempi rapidi.

¹⁶ Un intervento per avere senso deve garantire due aspetti: la convenienza economica (VAN positivi, TIR sufficientemente elevati, etc.) e la sostenibilità finanziaria, ossia la capacità di ripagare i prestiti chiesti alle banche (un VAN positivo può non essere sufficiente, anche se incorpora i costi del finanziamento, in quanto l'analisi economica non tiene conto degli sfasamenti temporali dei flussi di cassa, che vedono anticipi, come l'IVA, e posticipi, come le tasse e gli eventuali incentivi aggiuntivi al fondo; questi sfasamenti possono determinare dei problemi di liquidità in determinate fasi anche all'interno di prospetti economici positivi). Dal momento che sarebbe complicato nel caso di interventi numerosi prevedere analisi finanziarie nella modulistica, è opportuno che vengano svolte delle simulazioni a priori all'atto della predisposizione del bando, in modo da definire con ragion veduta i requisiti minimi di ammissione.



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

È quindi opportuno che le commissioni di valutazione siano nominate prima della scadenza di consegna delle proposte, che possano sopravvivere alla modifica delle scadenze politiche, e che le proposte siano indirizzate direttamente alla struttura operativa che dovrà assegnare i fondi.

La separazione tra la fase di decisione politica e la fase di gestione è fondamentale per la funzionalità del meccanismo.

La selezione per l'assegnazione dei fondi può utilizzare in linea di principio due meccanismi diversi:

- 1) il primo arrivato, il primo servito, fino ad esaurimento dei fondi annuali;
- 2) graduatoria unica per tutte le domande arrivate entro la scadenza prevista.

Alcuni esperti interessati hanno segnalato che il primo meccanismo, che è stato ad esempio usato nell'attuazione della legge 308/82, ed è utilizzabile quando le disponibilità sono ampie, ha il vantaggio di portare all'assegnazione dei primi fondi con una certa rapidità, senza attendere i lunghi tempi che invece sono necessari per le graduatorie. Come inconveniente principale vi è il fatto che le imprese sono stimolate a presentare progetti di scarsa qualità pur di prenotare delle posizioni (problema verificatosi di recente nell'invio delle domande per l'accesso al Quarto Conto Energia per il fotovoltaico, per il quale esiste un tetto massimo di spesa). Un secondo inconveniente è la possibilità che varie proposte vengano valutate in tempi diversi e quindi con logiche diverse. Infine, c'è la possibilità che la selezione dipenda eccessivamente da un parametro spesso casuale e non ben controllato, come l'assegnazione del numero di protocollo o tempistiche di presentazione di dubbia validità¹⁷.

La classificazione a graduatoria, d'altro canto, richiede la formalizzazione degli indici di merito e del loro peso relativo, il che si presta bene nei casi in cui l'ammissibilità sia stata liberale e si debba operare una drastica riduzione delle proposte.

Un aspetto da non sottovalutare nella predisposizione di un bando è la capacità di riuscire a tenere in considerazione vari fattori che garantiscano la buona riuscita del bando stesso. Parametri troppo larghi e poco selettivi rischiano di attivare un numero di domande troppo elevato rispetto ai fondi disponibili. Un numero ridotto di partecipanti al bando indica criteri di ammissibilità troppo restrittivi e/o incentivi poco allettanti.

Gli indici di merito possono essere di vario tipo, secondo gli obiettivi primari e secondari assegnati nel programma:

- 1) Indici di replicabilità legati sia al risultato economico dell'investimento, sia alla rilevanza che quel settore economico ha sul mercato. Un programma di intervento sull'efficienza energetica dovrebbe selezionare interventi che abbiano due funzioni:

¹⁷ È capitato di vedere in bandi locali in cui faceva fede la data di presentazione all'ufficio postale pratiche che riportavano un orario precedente a quello di apertura dell'ufficio stesso.



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

- un effetto immediato di riduzione dei consumi, legato sia alla velocità di realizzazione delle opere, sia all'assenza di percorsi autorizzativi complessi o alla disponibilità pregressa delle autorizzazioni richieste;

- la capacità di essere replicato e diffuso.

L'effetto immediato di riduzione dei consumi dovrebbe andare a premiare gli interventi che producono il maggior risparmio di energia per unità di investimento e, quindi, di incentivo/contributo.

Questo volume può essere espresso sinteticamente dal rapporto tep/I, dove I è il valore dell'investimento¹⁸. Se si considera che la fiscalità sull'energia in Italia è caratterizzata da una forte settorialità, è anche possibile utilizzare come alternativa il rapporto economico VAN/I, all'interno di uno specifico settore. Il parametro economico tiene conto sia del risparmio di energia, sia dei benefici che possono essere indotti nell'impresa per renderla più competitiva grazie a questo intervento. Così l'indice si sposta dal beneficio puramente energetico a un beneficio economico di efficacia dell'incentivo.

Queste diverse possibilità sono indice del fatto che la scelta degli incentivi non ha una sola motivazione, poiché produce effetti energetici, economici, ambientali (usualmente si cita solo la CO₂, dimenticando gli altri inquinanti) e sociali (bilancia dei pagamenti e occupazione). Queste motivazioni sono in genere concomitanti, ma se dal momento legislativo al momento attuativo passa molto tempo può cambiare l'obiettivo ritenuto prioritario (il Parlamento legifera in nome dell'ambiente e dei valori sociali; chi fa le graduatorie tende a privilegiare gli effetti congiunturali).

Questo parametro, apparentemente numerico, ha posto in passato problemi consistenti a livello di valutazione, legati all'accettazione dei valori dichiarati dal proponente. Se da un lato l'indicatore sfavorisce pratiche tese a gonfiare i costi dell'investimento, risulta difficile verificare i risparmi e/o il VAN, che dipendono dalle ore di funzionamento previste per gli impianti¹⁹ e dalla baseline scelta come riferimento della situazione ante-intervento²⁰.

La valutazione delle ore di funzionamento effettive e della baseline dei consumi è problematica per tre motivi:

¹⁸ Si ricorda che una tonnellata equivalente di petrolio, o tep, equivale a circa 8.250 m³ di gas naturale e a 5.350 kWh_e negli usi finali.

¹⁹ Un'ora in più o in meno al giorno può cambiare l'indicatore del 4-15%, a seconda che si consideri un'industria a tre turni o un ufficio.

²⁰ Ad esempio la baseline può essere scelta uguale al consumo prima dell'intervento – massimizzando il computo dei risparmi e favorendo i proponenti meno virtuosi in precedenza, che godrebbero di maggiori potenziali di risparmio –, alla media del mercato attuale, privilegiando risparmi addizionali, o a dati di letteratura o normativi (requisiti minimi obbligatori).



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

- I. in Italia non esiste documentazione sui consumi energetici delle imprese di qualunque settore, tanto meno per le linee produttive industriali;
- II. nei BREF²¹ del programma IPPC (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento) sono indicati dei valori di riferimento dei consumi standard per i principali comparti industriali, ma essi non sono sempre facilmente adattabili alle industrie nazionali che, in genere, sono industrie di nicchia o di dimensioni piccole rispetto ad altri Paesi, con produzioni frammentate e con elevate percentuali di uso di materie prime da recupero;
- III. i fattori di carico degli impianti e di occupazione degli edifici dipendono da tanti parametri, che possono variare anche in modo importante nel corso degli anni o del singolo anno per motivi legati alla congiuntura, al mercato o all'introduzione di nuove normative.

Risulta dunque difficile procedere alla valutazione, a meno di non introdurre delle semplificazioni e di fissare a priori le ore di funzionamento e la baseline dei consumi. Ciò avvantaggerà alcuni soggetti rispetto ad altri, ma garantirà procedure trasparenti ed egualitarie. La baseline dei consumi, in particolare, può essere ispirata ai principi del meccanismo dei certificati bianchi, sulle cui schede standard e analitiche si possono basare le valutazioni, in assenza di metodologie alternative²².

La replicabilità dipende da alcuni fattori. Essa è in genere elevata nel settore civile, in quanto le soluzioni ottimali dipendono prevalentemente dall'area geografica, dall'impiego e dal tipo di edificio considerati. Nel settore industriale è legata al comparto considerato, che può essere più o meno differenziato in termini di processi produttivi impiegati, e dunque di soluzioni proponibili.

I distretti, se pur frammentati in molte imprese, hanno o avranno una dinamica sistemica globale, che in genere prevede alcune opzioni replicabili con facilità. Esempi tipici sono le piastrelle in ceramica del modenese, l'alimentare parmense, le scarpe nelle Marche e nel Veneto, le concerie in Toscana e Veneto, il tessile a Prato. In un'ottica anticongiunturale, dettata dall'attuale quadro di riferimento internazionale, si dovrebbero privilegiare quegli interventi che riguardano i settori generalmente detti Made in Italy, cercando di favorire gli interventi in grado di rilanciare la competitività grazie ai consumi. Non è però un compito

²¹ I BREF sono i documenti di riferimento per le best available techniques (BAT) pubblicati dal Joint Research Center della Commissione europea e disponibili sul sito web <http://eippcb.jrc.ec.europa.eu>. Essi contengono informazioni sui processi industriali dei differenti settori produttivi e indicazioni sulle soluzioni disponibili per ridurre l'impatto ambientale e i consumi energetici.

²² Per approfondimenti:

- www.energiaenergetica.enea.it/doc/pubblicazioni/Certificatibianchi2011.pdf
- www.fire-italia.it/decreti_index.asp



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

semplice e difficilmente le risorse disponibili sono sufficienti. Meglio allora puntare in questi casi sull'innovazione e sugli incubatori, promuovendo le tecnologie energetiche orizzontali (motori e altri componenti ad alta efficienza, fonti rinnovabili, etc).

- 2) Indice di qualità tecnica e di innovazione. Il bando dovrebbe indicare esplicitamente se è rivolto a progetti su tecnologie standard e se i progetti innovativi godranno di vantaggi nell'entità dell'incentivazione o nella valutazione comparativa delle proposte ammesse al finanziamento. Definire la differenza tra progetto standard e progetto innovativo è impresa tutt'altro che banale. Ad esempio, nel caso degli edifici si può decidere come baseline di ammissione della domanda la rispondenza di un nuovo edificio a parametri di legge o a parametri più restrittivi. Anche in questo caso, però, è ben diverso avere un edificio che consuma di meno perché si è aumentato lo spessore di un coibente tradizionale (innovazione applicativa) o se invece si impiega un isolante innovativo (innovazione tecnologica).

Anche in questo caso, in Italia il compito non è facile sia nel settore civile, per le grandi differenze di clima fra le diverse zone climatiche e le diversità di comportamento nelle diverse aree geografiche, sia nel settore industriale, dove prevalgono le attività di nicchia estremamente diversificate e con forti caratteristiche di design e "artigianato industriale".

Questa disaggregazione riguarda tutti gli ambiti, anche quello delle associazioni rappresentative dei produttori, per cui diventa molto difficile, in corso di valutazione, chiedere alle associazioni di categoria o alle stazioni sperimentali i dati e i riferimenti che permettano di valutare i consumi o l'innovatività di una proposta.

D'altra parte, nei gruppi di valutazione, dove prevalgono le presenze accademiche o degli enti pubblici di ricerca sperimentale, la definizione di questi parametri si presenta molto ostica.

La risposta a questo problema non può essere occasionale, ma richiede che sia preesistente una rete di collegamenti fra enti di ricerca energetica (es. ENEA), stazioni sperimentali dei vari settori industriali, università, associazioni di categoria da attivare al momento opportuno, il tutto per dare dei giudizi che siano contemporaneamente approfonditi, equanimi ma anche selettivi.

Il settore energetico è poi così connesso con la realtà degli utilizzi, che l'innovazione quasi mai ha degli aspetti scientifici (fra i pochi esempi i led), ma in genere ha a che fare con problemi costruttivi e applicativi. Un esempio è il passaggio dalle lampade fluorescenti da plafoniera da ufficio, a un tubo volto a spirale, da montare nel porta lampada di casa, che non ha coinvolto nessun processo scientifico, ma che ha a che fare con la miniaturizzazione dei componenti, la lavorazione del vetro e altre affinzioni tecnologiche.

- 3) Probabilità di realizzare il progetto in tempi brevi. Il legislatore si aspetta che il provvedimento abbia effetto immediato, quindi, già all'atto dell'ammissibilità sarebbe utile poter escludere quei progetti che sono delle mere prenotazioni. Ad esempio si può citare il settore dei grandi impianti a terra del fotovoltaico, in cui alcuni sviluppatori hanno impegnato dei siti richiedendo



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

le autorizzazioni alla costruzione e alla connessione per poi rivenderli successivamente a caro prezzo.

L'unico modo per disincentivare tali pratiche, salvo casi particolari dove sia possibile fare verifiche veloci, è quello di far pagare l'accesso alla domanda (ad esempio le pratiche richieste per la presentazione della stessa) in modo da scoraggiare gli speculatori. Si tratta però di un sistema che può funzionare quando c'è la certezza dell'accesso all'incentivo, altrimenti finisce per essere una pesante barriera di accesso.

Un progetto passa infatti dall'ideazione di principio alla realizzazione, attraverso varie fasi:

- ricerca del sito e avvio dei processi autorizzativi;
- primi approcci per il reperimento dei fondi;
- progetto esecutivo;
- conclusione dei processi autorizzativi;
- reperimento dei fondi;
- avvio dei lavori;
- collaudo;
- esercizio.

A seconda della complessità, questo processo può richiedere anche anni, quindi forzatamente l'assegnazione costituisce una prenotazione di utilizzo del contributo, che nel frattempo rimane nelle casse. Se qualcuna di queste fasi non viene superata, l'incentivo non sarà mai utilizzato.

In alcuni periodi la fase più critica è stata quella delle autorizzazioni, in altri tempi il reperimento dei finanziamenti, in altri ancora lo sblocco degli incentivi da parte dell'amministrazione concedente. Mentre i finanziamenti sono un fatto formalmente privato tra l'imprenditore e gli istituti di credito, gli altri due aspetti sono meramente pubblici e potrebbero essere visti addirittura come una discriminante per l'ammissibilità.

Il decreto attuativo dei finanziamenti delle leggi 9/91 e 10/91 prevedeva il possesso dell'autorizzazione dei lavori come vincolo per l'accettazione delle domande, perché in sede di attuazione si voleva dare priorità agli aspetti anticongiunturali accelerando le spese. Purtroppo, il desiderio del legislatore, svincolato dalla conoscenza della realtà, di valutare i tempi di realizzazione in altri modi non portò frutti.

L'esperienza indica che, specie quando non c'è continuità dei finanziamenti e questi sono consistenti, gli speculatori/promotori saranno sempre in prima fila a presentare domande e solo una quota limitata dei soldi stanziati sarà veramente spesa. A meno di non individuare nei decreti attuativi la procedura di recupero dei fondi assegnati e non spesi, ogni programma crea una coda complicata e lunghissima di gestione amministrativa, e quindi anche per questo motivo è necessario che ogni finanziamento abbia definito dall'inizio una quota per le risorse di accompagnamento destinato a promuovere, diffondere, monitorare e amministrare il fondo.



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

Allo stesso modo è essenziale che gli incentivi siano correttamente dosati, perché questa è la prima garanzia che le domande saranno presentate solo da chi ha un reale e diretto interesse. Altro fattore discriminante non per l'avvio, ma per la conclusione dei lavori, è quello tecnologico. Se l'impresa è molto complessa e il tema è stato sul campo per anni senza soluzioni adeguate, è molto probabile che i titolari che vogliono affrontarlo e che non abbiano respiro a sufficienza abbandonino il progetto a metà strada.

Questa è stata per decenni la situazione dei processi di recupero di energia da rifiuti e scarti industriali attraverso tecnologie di pirolisi e gassificazione, tecnologie che erano state affrontate in maniera artigianale, anteguerra sotto lo stimolo dell'autarchia e in assenza dei controlli dell'ARPA (ora ISPRA). L'Italia aveva una tradizione di paese povero di materie prime e di risorse e, quindi, di saper riutilizzare scarti e sottoprodotti: venivano riciclati i cappotti per creare la "lana meccanica", così come le nostre cartiere importavano scarti di carta e in nostri fabbricanti di pannelli per mobili importavano legno delle demolizioni dai paesi del nord Europa, abituati ad usare materiali vergini. Quest'attività aveva la forte componente di saper fare quasi artigianale, senza il supporto di grandi industrie né di laboratori pubblici di indirizzo e qualificazione. Basti pensare che in Italia nessuno si poneva il problema dei rifiuti urbani, pur avendo periodicamente epidemie di colera. La legge 10/91 individuava i rifiuti industriali e civili come equivalenti a fonti rinnovabili, equiparazione del tutto lecita dal punto di vista della bilancia dei pagamenti, ma negli anni '80 richiedeva un approccio completamente diverso da quello tradizionale-artigianale delle ditte impegnate nella raccolta degli scarti. La nostra industria chimica negli anni '80 cominciò il suo processo di ridimensionamento e non fornì quel ruolo chiave che l'aveva caratterizzata negli anni '50 e '60 – gli anni del Moplen di Natta – a questa apertura della legge al rilancio in modo industriale e "ambientalmente compatibile" del recupero dei rifiuti. Nessuno aveva sentito il bisogno in Italia di inceneritori che, nell'Europa centrale, erano stati realizzati prima della seconda guerra mondiale al centro delle città per fornire calore alla rete di teleriscaldamento; in Italia i primi approcci degli anni '70 si scontrarono con l'avanzare dell'ambientalismo e si risolsero non con l'innovazione tecnologica, ma facendo impianti in campagna creando i presupposti strutturali della sindrome Nimby²³. In mancanza di una forte industria chimica che prendesse la guida culturale del tema, solo alcune municipalizzate ebbero la confidenza e la capacità per acquistare all'estero le tecnologie e realizzare gli impianti coi fondi della legge 10/91, mentre tutti i tentativi artigianali fallirono penosamente. Riavviare poi soluzioni industriali sulla linea dei fallimenti è estremamente difficile.

²³ Not in my backyard, ossia la tendenza a rifiutare la realizzazione di impianti tecnologici nelle vicinanze della propria dimora, a causa della percezione del rischio ambientale, sociale o di altro genere.



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

L'adeguatezza del proponente si valuta sotto l'aspetto urbanistico, ambientale, finanziario, tutti fattori che richiedono grandi strutture che, invece, in Italia sono sparite per l'incapacità politica di far evolvere e dare un nuovo indirizzo all'industria di Stato, che aveva fatto la ricostruzione grazie anche alla concorrenza sulla qualità e sulle prestazioni. Se l'ambiente e l'urbanistica sono solo parte del potere di veto, le grandi industrie si spezzano per avere più flessibilità per circuire gli ostacoli e il Paese finisce fatalmente nelle condizioni attuali di ritardo infrastrutturale. Questi fenomeni in Italia si sono presentati da decenni, quindi è opportuno che i bandi non li favoriscano, ma facciano precedere gli incentivi al mercato con incentivi all'offerta in modo da far nascere delle organizzazioni capaci di rispondere alle domande che verranno poste, altrimenti, come nel fotovoltaico, gli incentivi alla domanda finiscono e premiano i prodotti qualificati esteri e che quindi hanno un costo sociale altissimo.

4) Adeguatezza del proponente e dei suoi alleati ad affrontare le possibili difficoltà tecnologiche.

Moltissime piccole imprese in passato hanno partecipato a bandi per interventi in questi settori, ma la continua evoluzione normativa, le difficoltà dei processi autorizzativi, la nascita di comitati locali contro, gli esempi più stringenti richiesti di misurazioni e di processi depurativi degli effluenti fino alle normative fiscali sui prodotti di recupero hanno impedito ai proponenti di arrivare al risultato finale, con spreco di risorse pubbliche (sia che l'incentivo fosse stato assegnato per pietà a un impianto non funzionante, o che fosse andato a residuo non sfruttato) e di risorse private perché i proponenti hanno speso i soldi senza risultati su progetti al di sopra delle loro capacità. Sprechi che il valutatore avrebbe dovuto cercare di evitare.

Sarebbe logico un collegamento con altri programmi di ricerca e sviluppo, nazionali e locali. Purtroppo dal 1986 l'Italia non ha più avuto programmi di promozione industriale nel settore energetico (salvo in parte Industria 2015), per cui quando si attiva la promozione della domanda si favoriscono le importazioni.

Entità dell'incentivo

Si tratta di uno dei punti più delicati. Qualitativamente è evidente che se l'incentivo è troppo basso risulterà poco interessante e dunque poco usato, se al contrario risulta eccessivo finisce per innescare fenomeni speculativi. Fatta questa premessa, si possono fare alcune considerazioni.

Per il settore residenziale, dove è più probabile che si presentino fenomeni di lavoro in nero, l'incentivo deve essere superiore almeno al 20% del costo comprensivo di IVA, altrimenti l'artigiano o la ditta avranno buon gioco a proporre al cittadino uno sconto superiore all'incentivo. Considerato che il risparmio di chi lavora in nero non è solo sull'IVA, ma anche sulle tasse, nella pratica occorre arrivare almeno a un 40% del costo dell'intervento ivato. In questo modo il programma di incentivazione funziona anche come stimolo alla creazione di un mercato sano e regolare, con



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

introiti per le casse delle amministrazioni e dello Stato, oltreché delle imprese coinvolte negli interventi.

Nei casi in cui non ci sia il problema della mancate o delle false fatturazioni, l'entità dell'incentivo deve essere sufficiente a promuovere la tecnologia considerata. Nel caso di soluzioni che già riscuotono un certo interesse, economicamente interessanti (VAN e TIR positivi e accettabili dall'investitore), e di pratiche di presentazione della domanda semplici, può essere sufficiente un 10-20% del costo di investimento, il cui scopo è quello di vincere le barriere non economiche e di far partire il mercato.

Laddove la soluzione considerata non sia in grado di sostenersi in modo autonomo economicamente è invece necessario procedere ad una valutazione costi benefici accurata, basata sulla raccolta di dati di mercato attendibili. Una tale ricerca è sicuramente onerosa e richiede tempo per essere fatta in modo adeguato, ma è essenziale. Il rischio, altrimenti, è di ripetere l'esperienza del fotovoltaico, in cui la manica larga del terzo conto energia, unita al prolungamento delle condizioni del meccanismo precedente, dovuta al cosiddetto provvedimento "salva Alcoa", hanno portato al blocco dei sussidi prima e ad una drastica riduzione poi, con contraccolpi severi per gli operatori seri²⁴.

Nel caso specifico dei fondi il problema è per certi versi più semplice. Se il fondo è di garanzia, infatti, si tratta di scegliere una quota percentuale del costo di investimento da garantire, aspetto da concordare con le banche e con esperti di settore o associazioni di categoria. Spesso il valore si aggira intorno al 70-80%. Occorre porre attenzione, nel caso di incentivi rivolti alle spese, a non superare le soglie del regime de minimis, di cui si parla nel prossimo capitolo.

Nel caso di un conto interessi si tratta di decidere la quota di interesse da coprire col fondo (tutta nel caso si intenda offrire ai beneficiari l'accesso ad un prestito a tasso zero). Ai valori attuali dei tassi si tratta di un valore inferiore al 10%. In questo caso l'effetto moltiplicatore del fondo sarà molto elevato, potendo superare di dieci volte la somma stanziata.

Calcolo dell'ammontare degli aiuti in regime de minimis²⁵

Il Ministero dello Sviluppo Economico ha presentato le linee guida per calcolare l'ammontare di aiuti in forma di garanzie dirette, controgaranzie e cogaranzie fornite a fronte di prestiti in favore delle PMI, che la Commissione europea ha approvato con decisione n. 4505 del 6 luglio 2010 e

²⁴ Gli speculatori evidentemente non sono colpiti, in quanto chiusa un'opportunità ne cercano un'altra anche in settori completamente diversi. Gli operatori seri invece si ritrovano spiazzati da questi stop and go e il risultato è che non si sviluppa la filiera industriale e gli incentivi perdono buona parte della loro motivazione originaria.

²⁵ In base al regolamento europeo 1998/2006 gli aiuti concessi dai Paesi membri alle imprese operanti sul territorio non sono considerati aiuti di Stato e sono dunque ammissibili purché non superino i 200.000 euro su tre anni (100.000 euro per i trasporti).



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

che vengono sintetizzate di seguito²⁶. Ciò consente di valutare l'eventuale superamento delle sogli previste dal regime de minimis.

Le Linee guida [21] sono rivolte alle amministrazioni statali interessate, alle Regioni e alle Province che intendono utilizzare il metodo per la quantificazione dell'intensità di aiuti in forma di garanzia nell'ambito di interventi di propria competenza.

I regimi di aiuto previsti dalle Linee guida devono:

- essere rivolti esclusivamente a PMI non rientranti nella definizione di imprese in difficoltà secondo la definizione di cui all'articolo 1 par. 7 del Regolamento (CE) n. 800/08;
- prevedere importi garantiti non superiori a 2,5 milioni di Euro per ciascuna impresa beneficiaria ed una copertura massima delle garanzie non superiore all'80% di ciascun finanziamento sottostante;
- prevedere aiuti rientranti nel campo di applicazione del Regolamento (CE) n. 800/08 ovvero del Regolamento (CE) 1998/06 relativo agli aiuti de minimis per garanzie concesse a fronte di finanziamenti a breve e/o a medio-lungo termine, sia per gli investimenti, sia per le esigenze connesse al capitale circolante delle PMI beneficiarie;
- non superare la durata massima delle garanzie previste dai regimi di aiuti che è di 30 anni.

Il metodo nazionale per calcolare l'elemento di aiuto nelle garanzie prende a riferimento il costo teorico di mercato della garanzia concessa nell'ambito del regime, ma viene confrontato con il costo effettivamente addebitato alla PMI beneficiaria della garanzia.

Il costo teorico di mercato di una garanzia è così determinato:

$$(1) I = DZ(F_R + C + R)$$

dove

I = costo teorico di mercato della garanzia;

D = importo del finanziamento in essere assistito da garanzia;

Z = percentuale di copertura della garanzia rispetto all'importo del finanziamento D;

F_R = fattore di rischio del regime (in percentuale), espresso come rapporto – in termini di valori – tra perdite al netto dei recuperi e totale garantito e da differenziare a seconda delle operazioni a fronte di investimenti rispetto alle operazioni a fronte del capitale circolante;

C = costi amministrativi (in percentuale);

R = remunerazione delle risorse pubbliche investite nell'ambito del regime di garanzia (in percentuale).

Pertanto, per il calcolo dell'intensità agevolata dalla garanzia sarà sufficiente sottrarre al costo teorico di mercato il premio pagato dal soggetto richiedente il finanziamento, attualizzando i vari parametri con il tasso di interesse di riferimento comunitario.

²⁶ In Appendice è riportata la versione completa.



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

- durata inferiore a un anno;
- durata superiore all'anno con premio .

La formula generale per il calcolo dell'equivalente sovvenzione lordo (ESL) è:

$$(1) \quad ESL = \sum (I_t - P_t)(1+i)^{-t}$$

dove

i = tasso di riferimento fissato dalla Commissione europea in base alla Comunicazione relativa alla revisione del metodo di fissazione dei tassi di riferimento e di attualizzazione;

I_t = premio teorico annuo relativo all'anno t calcolato secondo la formula (1) in cui, in tal caso, D rappresenta il debito residuo del finanziamento garantito, calcolato convenzionalmente ipotizzando un piano di ammortamento a rate annuali costanti al tasso i ;

P_t = premio annuo effettivamente pagato a fronte dell'ammissione al regime di garanzia relativo all'anno t .

Nel caso in cui la durata della garanzia sia superiore ad un anno, ma il premio effettivo richiesto per la garanzia sia pagato dal soggetto richiedente una tantum all'atto della concessione della garanzia, la formula da applicare per la determinazione dell'ESL è:

$$(2) \quad ESL = \sum I_t (1+i)^{-t} - Pu$$

dove

$Pu = (D \cdot Z \cdot G)$ = premio pagato una tantum all'atto della concessione.

Chiaramente la formula si semplifica ulteriormente nel caso di garanzia di durata annuale, diventando:

$$(3) \quad ESL = DZ[(F_R + C + R) - G]$$

dove

G = premio effettivamente pagato a fronte dell'ammissione al regime di garanzia (in percentuale).

Le formule (1), (2) e (3) devono essere applicate sia nei casi in cui la modalità di intervento pubblico attivata sia la garanzia diretta, sia nei casi in cui le modalità siano quelle della controgaranzia e della cogaranzia.

In relazione alla modalità di intervento il parametro Z esprime la quota di risorse pubbliche interessate nell'intervento di garanzia alla quale applicare il metodo per la quantificazione dell'aiuto e pertanto:

- nel caso di garanzia diretta, la variabile Z indica la percentuale direttamente garantita con risorse pubbliche dell'importo del finanziamento concesso alla PMI (comunque non superiore all'80%);



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

- nel caso di controgaranzia, la variabile Z sarà pari alla percentuale contro garantita con risorse pubbliche dell'importo garantito, in prima istanza, da un altro garante con propri fondi;
- nel caso di cogaranzia, il valore che assumerà Z dipenderà dalla misura con la quale il regime di aiuti interviene con risorse pubbliche per garantire, unitamente ad un altro garante, il finanziamento concesso dal soggetto finanziatore alla PMI.

Ai fini della determinazione del fattore di rischio F_R , da tenere in considerazione per la determinazione di un unico premio teorico di mercato da applicare al metodo nazionale, il dato accettato dalla Commissione europea, per un'adeguata valutazione del rischio a livello nazionale, è quello ottenuto sulla base dei dati storici del Fondo centrale di garanzia per le PMI (legge 622/96 art. 2 – legge 266/97 art. 15) riferiti alla complessiva operatività dello strumento sull'intero territorio nazionale. Perciò, il fattore di rischio è pari al rapporto tra gli importi "perdite"/"totale garantito" relativi all'attuazione del Fondo centrale di garanzia. Questo rapporto deve essere considerato distinguendo i relativi dati tra operazioni a fronte di investimenti e operazioni relative al capitale circolante delle imprese.

Attualmente i valori del fattore di rischio F_R sono pari a 0,57% nel caso di garanzie a copertura dei prestiti per investimenti e 0,65% nel caso di garanzie a copertura dei prestiti per il capitale circolante. Tali valori sono in vigore per i 12 mesi successivi alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale e il Ministero dello Sviluppo Economico rende noti gli aggiornamenti con cadenza annuale e pubblica i relativi dati sul sito Internet del MSE e su quello del Fondo centrale di garanzia.

Il parametro R (remunerazione del capitale) è pari allo 0,32%, mentre il parametro C (incidenza dei costi amministrativi) è pari allo 0,60%.

Nella Tabella 2²⁷ sono riportati i valori dell'efficacia contributiva in termini di percentuale dell'importo garantito o contro garantito dal fondo centrale di garanzia, in applicazione dei seguenti parametri:

- fattore di rischio (F_R) per circolante: 0,65%
- tasso di riferimento comunitario (i): 3,05%
- incidenza dei costi amministrativi (C): 0,60%
- remunerazione del capitale (R): 0,32%

²⁷ Le tabelle sono scaricabili dal sito web www.fondidigaranzia.it.



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

commissione > durata (in anni)	0%	0,125%	0,25%	0,50%	1,00%
fino a 1	1,5700%	1,4450%	1,3200%	1,0700%	0,5700%
tra 1 e 2	2,3432%	2,2182%	2,0932%	1,8432%	1,3432%
tra 2 e 3	3,1086%	2,9836%	2,8586%	2,6086%	2,1086%
tra 3 e 4	3,8661%	3,7411%	3,6161%	3,3661%	2,8661%
tra 4 e 5	4,6157%	4,4907%	4,3657%	4,1157%	3,6157%
tra 5 e 6	5,3575%	5,2325%	5,1075%	4,8575%	4,3575%
tra 6 e 7	6,0915%	5,9665%	5,8415%	5,5915%	5,0915%
tra 7 e 8	6,8176%	6,6926%	6,5676%	6,3176%	5,8176%
tra 8 e 9	7,5359%	7,4109%	7,2859%	7,0359%	6,5359%
tra 9 e 10	8,2464%	8,1214%	7,9964%	7,7464%	7,2464%
tra 10 e 11	8,9492%	8,8242%	8,6992%	8,4492%	7,9492%
tra 11 e 12	9,6441%	9,5191%	9,3941%	9,1441%	8,6441%
tra 12 e 13	10,3313%	10,2063%	10,0813%	9,8313%	9,3313%
tra 13 e 14	11,0108%	10,8858%	10,7608%	10,5108%	10,0108%
tra 14 e 15	11,6825%	11,5575%	11,4325%	11,1825%	10,6825%
tra 15 e 16	12,3465%	12,2215%	12,0965%	11,8465%	11,3465%
tra 16 e 17	13,0028%	12,8778%	12,7528%	12,5028%	12,0028%
tra 17 e 18	13,6515%	13,5265%	13,4015%	13,1515%	12,6515%
tra 18 e 19	14,2926%	14,1676%	14,0426%	13,7926%	13,2926%
tra 19 e 20	14,9260%	14,8010%	14,6760%	14,4260%	13,9260%
tra 20 e 21	15,5519%	15,4269%	15,3019%	15,0519%	14,5519%
tra 21 e 22	16,1701%	16,0451%	15,9201%	15,6701%	15,1701%
tra 22 e 23	16,7809%	16,6559%	16,5309%	16,2809%	15,7809%
tra 23 e 24	17,3842%	17,2592%	17,1342%	16,8842%	16,3842%
tra 24 e 25	17,9800%	17,8550%	17,7300%	17,4800%	16,9800%
tra 25 e 26	18,5684%	18,4434%	18,3184%	18,0684%	17,5684%
tra 26 e 27	19,1493%	19,0243%	18,8993%	18,6493%	18,1493%
tra 27 e 28	19,7230%	19,5980%	19,4730%	19,2230%	18,7230%
tra 28 e 29	20,2892%	20,1642%	20,0392%	19,7892%	19,2892%
tra 29 e 30	20,8482%	20,7232%	20,5982%	20,3482%	19,8482%

Tabella 2. Valori dell'efficacia contributiva da utilizzare nelle formule indicate.

Per quantificare l'assorbimento de minimis occorre moltiplicare il rapporto tra l'importo garantito o controgarantito dal Fondo ed il costo di investimento per il valore individuato in base alla durata dell'operazione ed all'aliquota di commissione.

Nella Tabella 3 sono riportati i valori di efficacia contributiva in termini percentuali dell'importo garantito o contro garantito dal fondo, in applicazione dei seguenti parametri:

- fattore di rischio (F_R) per investimenti: 0,57%
- tasso di riferimento comunitario (i): 3,05%
- incidenza dei costi amministrativi (C): 0,60%
- remunerazione del capitale (R): 0,32%



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

commissione > durata (in anni)	0%	0,125%	0,25%	0,50%	1,00%
fino a 1	1,4900%	1,3650%	1,2400%	0,9900%	0,4900%
tra 1 e 2	2,2238%	2,0988%	1,9738%	1,7238%	1,2238%
tra 2 e 3	2,9502%	2,8252%	2,7002%	2,4502%	1,9502%
tra 3 e 4	3,6691%	3,5441%	3,4191%	3,1691%	2,6691%
tra 4 e 5	4,3805%	4,2555%	4,1305%	3,8805%	3,3805%
tra 5 e 6	5,0845%	4,9595%	4,8345%	4,5845%	4,0845%
tra 6 e 7	5,7811%	5,6561%	5,5311%	5,2811%	4,7811%
tra 7 e 8	6,4702%	6,3452%	6,2202%	5,9702%	5,4702%
tra 8 e 9	7,1519%	7,0269%	6,9019%	6,6519%	6,1519%
tra 9 e 10	7,8262%	7,7012%	7,5762%	7,3262%	6,8262%
tra 10 e 11	8,4932%	8,3682%	8,2432%	7,9932%	7,4932%
tra 11 e 12	9,1527%	9,0277%	8,9027%	8,6527%	8,1527%
tra 12 e 13	9,8049%	9,6799%	9,5549%	9,3049%	8,8049%
tra 13 e 14	10,4497%	10,3247%	10,1997%	9,9497%	9,4497%
tra 14 e 15	11,0872%	10,9622%	10,8372%	10,5872%	10,0872%
tra 15 e 16	11,7174%	11,5924%	11,4674%	11,2174%	10,7174%
tra 16 e 17	12,3403%	12,2153%	12,0903%	11,8403%	11,3403%
tra 17 e 18	12,9559%	12,8309%	12,7059%	12,4559%	11,9559%
tra 18 e 19	13,5643%	13,4393%	13,3143%	13,0643%	12,5643%
tra 19 e 20	14,1654%	14,0404%	13,9154%	13,6654%	13,1654%
tra 20 e 21	14,7594%	14,6344%	14,5094%	14,2594%	13,7594%
tra 21 e 22	15,3462%	15,2212%	15,0962%	14,8462%	14,3462%
tra 22 e 23	15,9258%	15,8008%	15,6758%	15,4258%	14,9258%
tra 23 e 24	16,4984%	16,3734%	16,2484%	15,9984%	15,4984%
tra 24 e 25	17,0638%	16,9388%	16,8138%	16,5638%	16,0638%
tra 25 e 26	17,6222%	17,4972%	17,3722%	17,1222%	16,6222%
tra 26 e 27	18,1736%	18,0486%	17,9236%	17,6736%	17,1736%
tra 27 e 28	18,7180%	18,5930%	18,4680%	18,2180%	17,7180%
tra 28 e 29	19,2554%	19,1304%	19,0054%	18,7554%	18,2554%
tra 29 e 30	19,7859%	19,6609%	19,5359%	19,2859%	18,7859%

Tabella 3. Valori dell'efficacia contributiva da utilizzare nelle formule indicate.

Anche in questo caso per quantificare l'assorbimento de minimis occorre moltiplicare il rapporto tra l'importo garantito o controgarantito dal Fondo ed il costo di investimento per il valore individuato in base alla durata dell'operazione ed all'aliquota di commissione una tantum.

I costi amministrativi, parametro C, comprendono le spese relative all'attività di valutazione in merito all'ammissione della richiesta di garanzia e alla determinazione del relativo rischio, nonché i costi di monitoraggio e di gestione del rischio connessi alla concessione ed all'amministrazione della garanzia rilasciata. Anche questo valore è quantificato sui dati relativi alla gestione del Fondo centrale di garanzia e così accettato, e ritenuto idoneo nell'ambito di un teorico premio di mercato, dalla Commissione europea. I soggetti attuatori che intendono applicare il metodo nazionale sono tenuti ad utilizzare il valore del parametro C pari a 0,60% e non potranno quantificare i costi amministrativi al di sotto di tale valore rispetto all'importo garantito, a prescindere dall'istituzione che effettivamente gestisce l'attività di concessione delle garanzie previste dai regimi di aiuto interessati dall'applicazione del metodo nazionale.



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

La quantificazione della remunerazione del capitale, parametro R, è effettuata applicando al capitale investito (posto pari all'8% dell'importo garantito) un premio di rischio pari al 4%. Il parametro accettato dalla Commissione europea è pari allo 0,32% e deve essere sempre incluso nell'applicazione della formula (3) da parte dei soggetti attuatori, a prescindere dall'effettivo versamento delle risorse pubbliche di un determinato fondo.

Le Amministrazioni diverse dal Ministro dello Sviluppo Economico che intendono, per interventi di propria competenza, utilizzare il metodo nazionale per calcolare l'elemento di aiuto nelle garanzie a favore delle PMI, ne danno comunicazione agli uffici preposti del Ministero, trasmettendo la dichiarazione di conformità (Allegato 1 delle Linee guida), prima dell'effettivo utilizzo del metodo stesso.



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

Conclusioni

Un fondo di garanzia è più complesso da predisporre rispetto ad un finanziamento in conto capitale, a causa della necessità di coinvolgere dei partner bancari, mentre risulta simile sul fronte delle valutazioni tecniche e ha il vantaggio di poter essere rotativo, garantendo una continuità temporale, e di essere più efficace, in quanto il coinvolgimento iniziale degli istituti di credito facilita l'accesso ai finanziamenti e dunque favorisce gli investimenti. Risulta inoltre più difficile attivare azioni fraudolente.

Il coinvolgimento degli istituti di credito, aiutandoli a conoscere meglio gli interventi proposti nel bando e a valutarne meglio i rischi, ha anche il beneficio indiretto di portare ad una maggiore facilità di accesso al credito anche interventi simili che non rientrano nel bando, con i conseguenti effetti positivi sul mercato.

Molti interventi di efficientamento energetico e di generazione distribuita beneficerebbero dalla disponibilità di fondi di garanzia e di rotazione, anche in conto interesse, più di quanto non accada con i contributi in conto capitale. In particolare questi fondi sono adatti a promuovere il mercato delle ESCo – ossia delle società di servizi energetici in grado di operare offrendo la garanzia sulle performance sui servizi energetici erogati partecipando al rischio finanziario –, su cui puntano molto sia l'Energy efficiency plan pubblicato dalla Commissione europea ad inizio 2011, sia il Piano di azione per l'efficienza energetica varato dal Ministero dello Sviluppo Economico a luglio 2011. Per questi motivi si suggerisce alle amministrazioni di prendere in considerazione questo tipo di agevolazioni.

La maggiore complessità in fase di creazione e di gestione può essere ripagata dai maggiori benefici conseguibili, dalla possibilità di dare continuità ai programmi di supporto e dalla possibilità di mettere in campo programmi di finanziamento con fattori moltiplicatori maggiori, in grado di promuovere maggiormente il mercato a parità di risorse disponibili.



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

Bibliografia

- [1] Gorno Tempini G. (2011): "Audizione commissione finanze della Camera dei Deputati", presentazione.
- [2] Delibera CIPE 21 marzo 1997: "Disciplina della programmazione negoziata", pubblicata nella G.U. 8 maggio 1997, n. 105.
- [3] <http://www.cassaddpp.it/cdp/Infrastruttureeimpres/Fondiagevolativi/index.htm>
- [4] Legge 23 dicembre 1996, n. 662: "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica", pubblicata nella G.U. 28 dicembre 1996, n. 303.
- [5] Legge 27 dicembre 2006, n. 296: "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)", pubblicata nella G.U. 27 dicembre 2006, n. 299, S.O..
- [6] Decreto interministeriale 25 novembre 2008: "Disciplina delle modalità di erogazione dei finanziamenti a tasso agevolato ai sensi dell'art. 1, comma 1110-1115, della legge 27 dicembre 2007, n. 296 - Fondo rotativo per il finanziamento delle misure finalizzate all'attuazione del protocollo di Kyoto", pubblicato nella G.U. 25 novembre 2008, n. 58, S.O..
- [7] http://www.comune.roma.it/wps/portal/pcr?jppagecode=dip_ec_pro_gar_impr.wp
- [8] <http://www.fondidigaranzia.it/>
- [9] <http://www.fonti-rinnovabili.it/index.php?c=bcc>
- [10] Regolamento CE n. 800/2008 della Commissione, del 6 agosto 2008.
- [11] Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, articoli 107 e 108.
- [12] http://europa.eu/legislation_summaries/competition/state_aid/index_it.htm
- [13] http://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php?option=com_content&view=article&viewType=1&id=2016429&idarea1=0&idarea2=0&idarea3=0&andor=AND§ionid=0&andorcat=AND&partebassaType=0&idareaCalendario1=0&MvediT=1&showMenu=1&showCat=1&idmenu=1814&idarea4=0&showArchiveNewsBotton=0
- [14] ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/fp7/docs/practical-guide-rev2_it.pdf
- [15] http://www.dps.mef.gov.it/QSN/qsn_programmioperativi.asp
- [16] <http://www.finanziamenti-agevolati.it/news/>
- [17] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0109:FIN:IT:PDF>
- [18] http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/financial/index_it.htm
- [19] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2011:0278:FIN:EN:PDF>
- [20] http://www.fondidigaranzia.it/allegati/fondo_di_garanzia/2009_operazioni_accolte_generale.pdf
- [21] <http://www.ven.camcom.it/pubblicazioni/vademecum-aiuti/Allegato%2023%20-%20Linee%20guida%20per%20calcolo%20aiuto%20in%20garanzie%20a%20PMI.pdf>



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

- [22] Ameli N., Kammen D. M., Gregori G.L., "PACE, un'alternativa di sviluppo sostenibile per l'Italia"
- [23] Zobot S., Monguzzi C., Ruggieri G., "Green loans experiences as investment multiplier schemes, Zobot, Monguzzi, Ruggieri", Eceee Summer study proceedings, 2011
- [24] Rezessy S., Bertoldi P., "Financing energy efficiency: forging the link between financing and project implementation", Report prepared by the Joint Research Centre of the European Commission, 2010



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

Appendice 1: esempi di programmi passati

Premessa

La conoscenza delle modalità di applicazione dei meccanismi di incentivazione, sui temi dell'energia, previsti negli anni passati, può essere molto utile nell'impostazione di nuove procedure, non tanto per la speranza di evitare nuovi errori quanto per cercare di non ripetere i vecchi errori. Per evitarlo è necessario soprattutto valutare se le strutture, preposte ad alcune fasi della procedura, saranno poi in grado di assolvere, almeno in parte, il loro compito.

Non si è a conoscenza di documenti ufficiali di monitoraggio delle varie procedure di incentivazione susseguitesesi negli anni; la presente nota non tenta una ricostruzione documentale delle varie fasi, ma si basa solo sul ricordo diretto di alcuni funzionari ENEA, che parteciparono ad alcune delle procedure relative ai programmi di seguito citati. Si tratta di una ricostruzione con varie lacune, ma con osservazioni sperimentate che difficilmente sarebbero presenti in un documento di monitoraggio formale dei risultati di un programma.

Legge 308 del 1982

Questa legge prevedeva finanziamenti in conto capitale per impianti di cogenerazione, teleriscaldamento ed efficientamento dei processi, direttamente operativi dalla data di promulgazione della legge.

La valutazione delle proposte andò avanti nel 1983-1984. Allora esistevano gli enti energetici pubblici, quindi fu creata una squadra, metà ENEA e metà ENEL, costituita inizialmente di una ventina di persone di cui una dozzina effettivi, per aiutare il Ministero nella valutazione tecnica di ciascuna singola domanda, senza alcuna graduatoria. Quando un pacchetto di domande di una società petrolchimica ebbe parere negativo perché la documentazione non permetteva di farsi un'idea adeguata della proposta – non perché incompleta o non congruente, ma perché troppo specifica di impianti complessi quali quelli del petrolchimico per poter essere compresa e dunque valutata –, si aggiunsero alcuni valutatori provenienti dall'ENI, che aiutassero a comprendere e valutare queste richieste. Le domande valutate venivano dunque riconsegnate alla struttura del Ministero che curava l'assegnazione dei fondi.

In assenza di altre indicazioni le proposte erano ammesse secondo l'ordine di arrivo, quindi il numero di protocollo dato dal Ministero; non mancarono voci di traffici per farsi assegnare numeri di protocollo che assicurassero una buona primogenitura, rispetto all'esaurimento dei fondi, ma non furono confermate.

Furono finanziate le prime reti di teleriscaldamento, alcuni impianti di cogenerazione e moltissime trasformazioni di impianti per la produzione di piastrelle in ceramica dalla tradizionale tecnologia



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

della bicottura, effettuata nei pesanti forni con carrelli, alla tecnologia della monocottura ottenuta nei leggerissimi forni a rulli.

Il programma dunque funzionò, ma i problemi legati alla scelta di premiare gli impianti in ordine di arrivo suggerirono di non optare per questa soluzione in presenza di un elevato numero di potenziali richieste rispetto ai fondi disponibili.

Finanziamenti al dipartimento FARE dell'ENEA

Nel 1982 il dipartimento FARE – Fonti Alternative Risparmio Energetico – dell'ENEA (struttura che all'epoca canalizzava anche finanziamenti per attività di ricerca nella industria pubblica), ebbe una dotazione specifica per un programma triennale di promozione delle industrie nazionali per lo sviluppo di prototipi ed impianti dimostrativi.

Si valutò l'opportunità di emettere un bando per idee ed impianti, così come faceva da anni l'Unione Europea; considerata però la limitatezza delle risorse, la mancanza di garanzie di una continuità di finanziamenti negli anni successivi e, soprattutto, la vischiosità delle procedure amministrative interne, si ritenne che non si sarebbe stati in grado di reggere l'effetto di ritorno che l'annuncio di un bando pubblico avrebbe provocato.

Si sviluppò pertanto un approccio empirico, che da una parte raccoglieva le intenzioni delle grandi industrie, che erano gli sponsor dell'incarico ad ENEA, per lo sviluppo delle fonti rinnovabili e dei componenti per la cogenerazione di piccola/media taglia, dall'altra selezionava alcuni settori, di rilevanza in Italia e con forte presenza di medie imprese, nei quali suscitare proposte di innovazione tramite ibridizzazione tra le strutture settoriali ed il trasferimento di competenze dalle attività nucleari.

L'approccio ha avuto successo nei settori delle PMI quali il laterizio e la ceramica, sia per interventi di efficienza energetica negli sui finali, sia per applicazioni di cogenerazione, mentre ha sofferto nello sviluppo di tecnologie e componenti per lo sviluppo di nuove macchine o per l'"italianizzazione" di motori per la cogenerazione. La ragione principale fu legato alle tempistiche sbagliate: il supporto arrivò quando l'industria italiana stava uscendo dal settore. Dunque mancò lo sviluppo della filiera industriale, ma si beneficiò della diffusione delle applicazioni (un po' quanto avvenuto nel fotovoltaico più di recente).

Legge 10/1991

Questa legge stanziava fonti rilevanti, su base pluriennale, sia per lo sviluppo di prototipi nel settore delle rinnovabili che per interventi di efficienza energetica; nella realtà i fondi non furono erogati negli anni successivi, per cui furono disponibili solo per il primo anno.



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

I finanziamenti per l'efficienza energetica riguardavano sia la replica di tecnologie note che lo sviluppo di interventi dimostrativi; memori dei problemi emersi con la legge 308/82, era previsto un apposito decreto ministeriale per regolare sia la ammissibilità che la formazione di una graduatoria. La speranza del legislatore era di evitare la prenotazione dei soldi, che non sarebbero stati spesi se non anni dopo, ed ottenere due vantaggi – promuovere l'efficienza da un lato e la spesa per realizzazione di impianti in funzione anticongiunturale dall'altro –, con lo stesso contributo. Si chiedeva allora, nel decreto, come condizione per l'ammissione all'incentivo, di avere già le autorizzazioni per i lavori. Il vincolo si rivelò subito inefficace: si vide che sulle circa 150-200 domande arrivate, nessuna era in possesso delle autorizzazioni per poter cominciare le opere in tempi brevi.

Si cercò allora di verificare almeno se il proponente avesse già approfondito l'intervento o invece non fosse solo attirato dall'odore dei soldi (col senno del poi alcuni degli sviluppatori dei campi eolici o fotovoltaici in anni recenti). Si chiese dunque ai proponenti di inviare copia del progetto. Il risultato, del tutto inaspettato, fu l'arrivo di centinaia di casse, del volume attorno al metro cubo, piene di disegni, che riempirono tutta la sala riunioni del settimo piano, tanto da far sospendere le riunioni e arrivare a temere il crollo per il peso. L'esito dell'operazione di approfondimento si risolse quindi in un fallimento.

Neanche il criterio scelto per la graduatoria ebbe molto successo. Il parametro di graduatoria era il rapporto VAN/investimento, sempre nella speranza di massimizzare l'efficacia economica per il Paese. Questo parametro, non mediato o filtrato da altre considerazioni, portava in prima fila i settori energy intensive, in particolare le imprese siderurgiche, che avevano cavalcato la cosa presentando interventi per far funzionare a pieno regime gli impianti, riducendo i consumi specifici grazie all'aumento (non reale) di producibilità. In quegli anni siderurgia, auto, fibre sintetiche, settori in crisi per eccesso di sovrapproduzione, avevano chiesto contributi europei per la chiusura degli impianti obsoleti; solo alcuni proponenti avevano tenuto in conto la questione indicando quali impianti avrebbero chiuso per compensare l'aumento di capacità produttiva degli impianti ristrutturati. Globalmente ci furono ritardi di anni, interventi di blocco della U.E. sui settori in crisi. Il risultato finale fu che le leggi finanziarie degli anni successivi non misero più a disposizione i fondi previsti.

Per le richieste di finanziamento per realizzazioni dimostrative (contributi al 50%, 40-50 realizzazioni) le dinamiche furono diverse, ma i risultati furono simili. La somma a disposizione era superiore a quella richiesta, per cui si decise di ammettere tutti, senza preoccuparsi delle autorizzazioni, essendo i soldi ormai stanziati. Come esempio del risultato, si può citare un nutrito pacchetto di proposte presentate da PMI, alcune addirittura di imprese artigianali, tutte basate su processi di pirolisi di rifiuti industriali. Sebbene fossero poco credibili, in virtù della politica del Ministero dell'Ambiente – in linea generale contraria a questi tipi di impianti – e del fatto che delle



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

PMI, spesso prive di laboratori di qualificazione, difficilmente sarebbero state capaci di ottenere l'autorizzazione dall'ARPA regionale e poi di vincere l'opposizione dei vari comitati locali contro gli inceneritori, la graduatoria fu comunque fatta e quasi tutte le aziende ebbero l'assegnazione, ma di impianti se ne videro pochi. A quanto risulta ai valutatori intervistati, oltre a "presepi" energetici o ricerca di base nelle aziende pubbliche su fotovoltaico e celle a combustibile, un solo prodotto ha sfondato sul mercato ed è stato esportato in tutto il mondo, la tecnologia innovativa per l'incollaggio delle calze da donna della società Cortesi di Bologna. La Cortesi presentò una sua proposta per installare un impianto a recupero di calore nella tradizionale macchina di incollaggio; nel corso delle prove ebbero però un'idea estremamente più semplice ed efficiente, che migliorava anche la vita per le operaie e che produssero e vendettero in tutto il mondo dopo averla tradotta in realtà. Il paradosso fu che, a causa di questo cambio di rotta, ebbero problemi ad avere il pagamento finale, perché l'ispettore non trovò il prototipo previsto in funzione dopo tre anni, come chiesto nel bando (situazione poi sanata attraverso un'apposita relazione tecnica).

Industria 2015

Questo programma lanciato nel 2008 dal governo Prodi, spendeva il nome dell'ing. Pasquale Pistorio come guida e responsabile dell'azione, mirata a raccogliere proposte di innovazione industriale. Ci si limitò a chiedere una scheda di 4 pagine, e il risultato fu che ne arrivarono circa 1.200. L'istruttoria fu affidata all'IPI col supporto di esperti esterni. Mentre veniva definito un programma sulla base delle proposte e delle conoscenze degli esperti, il Ministero dello Sviluppo Economico stava varando il primo conto energia sul fotovoltaico senza avere niente in mano a supporto dell'offerta, ed allora si diede la priorità alle proposte di impianti per il fotovoltaico. A marzo 2009 fu pubblicata la prima graduatoria. I fondi richiesero però tempi lunghi e ciò si tradusse in problemi legati al venire meno di alcuni consorzi e raggruppamenti e dunque alla necessità di rivedere la graduatoria²⁸. Il risultato è stato che alcuni soggetti aggiudicatari non hanno mai ricevuto i fondi e hanno rinunciato al finanziamento.

Il programma è comunque partito e nel complesso è stato monitorato correttamente. Sul sito www.industria2015.ipi.it sono disponibili i report. Di seguito si riporta la sintesi dei valutatori, relativa al primo monitoraggio dei progetti innovativi agevolati con i bandi "Efficienza energetica" e "Mobilità sostenibile" di Industria 2015²⁹:

I risultati della rilevazione, concernenti il 45% dei progetti finanziati, sono illustrati in un rapporto della Direzione generale per la politica industriale e la competitività, che contiene informazioni sullo stato di realizzazione dei progetti e sulle principali criticità incontrate. Il quadro che ne deriva può

²⁸ L'eventuale modifica del raggruppamento comportava infatti la necessità di essere riconosciuta con decreto, con i prevedibili risultati negativi.

²⁹ http://www.industria2015.ipi.it/Report_monitoraggio-l_rilevazione.pdf.



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

ritenersi complessivamente soddisfacente sotto il profilo dell'evoluzione delle attività progettuali, anche se con alcune difficoltà di natura finanziaria, ed evidenza soprattutto:

- *un buon livello dello stato di avanzamento dei progetti, che per la maggior parte ha superato il 40% delle attività;*
- *un elevato grado di soddisfazione per risultati tecnici finora raggiunti;*
- *una presenza rilevante di criticità (tecniche, finanziarie o di partenariato), la maggior parte delle quali già affrontate con azioni correttive; le criticità di natura finanziaria vengono spesso imputate al disallineamento tra le regole procedurali per l'erogazione dei contributi e i ritmi di spesa dei progetti;*
- *un ridotto ricorso al credito bancario, come strumento risolutivo delle criticità finanziarie collegate alla mancata erogazione del contributo;*
- *l'esistenza di una rete estesa di collaborazioni su nuove tecnologie, attivate anche al di fuori dei progetti finanziati, che promuove il trasferimento dell'innovazione in aree tecnologiche strategiche per la competitività.*

Si suggerisce dunque alle amministrazioni interessate di trarre tesoro da questa esperienza, a partire dall'importanza di una struttura di gestione e monitoraggio adeguata.

Lezioni imparate

Le principali criticità emerse nelle esperienze citate sono le seguenti:

- 1- I tempi sono lunghi e le priorità politiche ed industriali cambiano velocemente; ciò comporta ritardi nell'assegnazione dei fondi che difficilmente vanno d'accordo col finanziamento di progetti, che siano di ricerca, di innovazione o di diffusione. Risulta dunque essenziale contenere i tempi fra l'avvio del bando e l'assegnazione delle risorse e, nel caso dei bandi ministeriali, delegare una struttura per la gestione e l'assegnazione dei fondi, in modo che eventuali variazioni nei partenariati non comportino necessità di passare per nuovi decreti.
- 2- I consumi energetici annuali sono legati ai fattori di carico degli impianti, quindi per l'industria alla congiuntura economica; di conseguenza gli indicatori di performance risultano sensibili ai dati comunicati all'atto della domanda. Per evitare la presentazione di domande poco credibili, con i fattori di carico aumentati fittiziamente per guadagnare posizioni in graduatoria, è necessario o provvedere alla definizione di fattori standardizzati o provvedere a un monitoraggio continuo dei mercati, che richiede strutture dedicate al momento non esistenti.
- 3- Occorre tenere in conto le politiche comunitarie sui settori in crisi, che spesso prevedono contributi per la chiusura delle aziende. L'eventuale finanziamento di interventi di efficientamento in questi casi rischia di creare problemi di incompatibilità, che dunque



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

devono essere valutati con attenzione in fase di predisposizione del bando e di accettazione delle domande.

- 4- È molto difficile che ci siano progetti già autorizzati da finanziare, dunque nasce il problema dei tempi di ottenimento delle autorizzazioni da parte dei soggetti ammessi ai finanziamenti³⁰. Solo con programmi avviati con un ottica pluriennale e caratterizzati da un insieme di regole per gestire questi ritardi amministrativi ed evitare che tengano bloccate risorse preziose si può costruire uno stock di progetti da realizzare in funzione anticongiunturale.
- 5- I bandi suscitano molto interesse, specie nelle PMI; i valutatori debbono dunque poter escludere le proposte non fondate a livello organizzativo e di capacità tecnica, oltre a saper valutare la bontà tecnica e i requisiti amministrativi degli impianti proposti.

Una risposta possibile sarebbe l'attivazione di una procedura simile a quella utilizzata a livello U.E., basata su un programma pluriennale³¹ che definisca gli obiettivi, con la creazione di una struttura di gestione dotata di ampia autonomia nella gestione delle azioni e supportata da esperti, in un quadro di forte trasparenza. Si tratta però di un'opzione credibile solo a livello nazionale.

³⁰ Il problema riguarda evidentemente interventi strutturali, su edifici e impianti di generazione elettrica o termica, mentre gli usi finali di energia non presentano usualmente problemi di autorizzazione.

³¹ Per programma pluriennale si intende un programma in cui i temi dei finanziamenti non vengono ridiscussi ogni anno, se non per piccoli aggiustamenti, dando continuità ai lavori e consentendo di portare avanti azioni su uno stesso tema su un periodo di più anni. Purtroppo in Italia c'è spesso la tendenza di definire pluriennali dei programmi i cui temi vengono completamente ridiscussi ogni anno, con l'effetto di ritrovarsi con lavori svolti su un periodo di alcuni mesi (il tempo che rimane deciso il tema annuale e espletate le formalità burocratiche) e raramente dotati di continuità, a scapito della qualità.



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

Appendice 2: valutazioni sintetiche degli effetti del 55%.

Globalmente il meccanismo della detrazione fiscale del 55% nel periodo 2007-2010 ha prodotto:

- investimenti di privati nella manutenzione di edifici per circa 13 miliardi di euro;
- una riduzione dei consumi ipotizzata pari a 5.200 GWh/anno.

Qui si intende evidenziare come i benefici non siano limitati al risparmio energetico, ma comprendano lo sviluppo di un mercato di professionisti, installatori, aziende produttrici di beni e servizi, manifestazioni, etc. In particolare l'incentivo ha prodotto una forte emersione dal nero, con vantaggi per le casse dello Stato e per la qualità del lavoro, oltreché con ricadute positive sul piano sociale, specie in una fase in cui si parla molto di equità fiscale. D'altra parte lo schema evidenzia delle criticità in termini di investimenti effettuati che non stanno in piedi economicamente.

Ipotesi per la valutazione: si risparmia metano per uso riscaldamento, per una quantità dell'ordine di 550.000 m³, con un costo al consumatore dell'ordine di 0,5 miliardi, al prezzo di 0,9 €/m³.

La detrazione sull'IRPEF, attualizzata al 5%, può essere stimata pari al 42% dei costi affrontati dagli utenti, quindi pari a 5,4 miliardi di minori incassi per lo Stato sulle dichiarazioni dei redditi.

I 13 miliardi di costi generano 1,3 miliardi di IVA (lavori di manutenzione al 10%), e restano dunque 11,7 miliardi pagati alle aziende, che si ipotizzano costituiti da 7 miliardi di mano d'opera e 4,7 miliardi di materiali e servizi. Sui costi di mano d'opera IRPEF, INPS, etc assorbono circa il 50%, pari a 3,5 miliardi. Si evidenzia che in periodo di crisi e forte disoccupazione si può ritenere che questo tipo di lavori sarebbero stati rimandati ad altra epoca.

Sul proprio fatturato le imprese pagano circa 0,3 miliardi di IRAP, ipotizzando poi un utile lordo di 1,5 miliardi (12% del fatturato), si hanno 0,35 miliardi di IRES.

Su queste basi lo Stato ha perso 5,4 miliardi di entrate attualizzate, ma recupera circa 5 miliardi di euro, una quota molto rilevante³².

Più pesante si presenta invece l'analisi dell'effetto dei minori consumi. Il gas non consumato evita una spesa di circa 0,5 miliardi/anno. Conseguentemente mancano circa 0,1 miliardo di IVA, 0,12 miliardi di accise ed addizionali (IVA ed Accisa prese al valore marginale per l'ultimo scaglione del settore residenziale) e circa 0,3 miliardi nel conto della SNAM, che trasferirà 0,15 miliardi di meno all'estero, ma godendo di minori utili pagherà meno IRES per 0,01 miliardi. Globalmente lo Stato ha perso circa 0,23 miliardi all'anno. Vanno considerati anche gli aspetti indiretti, un certo beneficio nella bilancia dei pagamenti (circa 0,02 miliardi) e le minori emissioni di CO₂ (circa 0,03 miliardi di euro)³³, riducendo il minore incasso a 0,2 miliardi. Se si considera che l'intervento sarà attivo per

³² Per la precisione $1+3,5+0,3+0,35=5,15$ miliardi di euro recuperati.

³³ Considerando però che il settore residenziale non è sottoposto all'ETS si trascura questo contributo, calcolato al costo delle quote di emissioni sul mercato ETS.



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

almeno 20 anni, attualizzando il mancato incasso, lo Stato perde 2,5 miliardi, mentre nelle stesse condizioni i consumatori ne guadagnano circa 6,5.

In conclusione i consumatori perdono qualcosa (5,4 di IRPEF più 6,25 di metano, pari 11,65 miliardi attualizzati, contro 13 miliardi di investimento), mentre lo Stato al momento va più o meno in pareggio (5,15 miliardi dall'investimento più 0,32 miliardi l'anno dai benefici indiretti, contro 5,4 miliardi attualizzati di mancata IRPEF), ma nell'intero periodo perde circa 2,5 miliardi per la mancata fiscalità sui consumi del gas.

Questo fatto non deve sorprendere, visto che il carico fiscale sui consumi di energia, motivato dal peso sulla bilancia dei pagamenti e dalle emissioni, è poi concentrato tutto sui consumi civili, per motivi più che ovvii; se avessimo impostato il calcolo sul gasolio da riscaldamento i risultati sarebbero stati molto più drammatici.

Ritornando alla valutazione dalla parte degli utenti, può essere interessante notare che gli investimenti risultano come media negativi³⁴, il che testimonierebbe il fatto che si sono finanziati col meccanismo non solo interventi energetici³⁵, visto che le analisi di base sulle tipologie di soluzioni ammesse al meccanismo porterebbero a investimenti positivi. Da ciò l'importanza di dotarsi di strutture di monitoraggio tecnico ed economico dei meccanismi di incentivazione.

³⁴ I tempi di ritorno attualizzati sono lunghissimi, visto che in venti anni si recupererebbe circa la metà dei costi sostenuti.

³⁵ È probabile che qualcuno abbia inserito nelle fatture lavori non direttamente collegati agli interventi di efficientamento energetico, gonfiando i prezzi relativi a questi ultimi.



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

Appendice 3: linee guida MSE

Ministero dello Sviluppo Economico

DIREZIONE GENERALE PER LA POLITICA INDUSTRIALE E LA COMPETITIVITA'

Linee guida per l'applicazione del "Metodo nazionale per calcolare l'elemento di aiuto nelle garanzie a favore delle PMI" (N 182/2010) notificato dal Ministero dello Sviluppo economico ed approvato dalla Commissione europea con decisione N. 4505 del 6 luglio 2010.

Alle amministrazioni statali interessate

Alle regioni Alle province autonome Alle province Alle altre amministrazioni pubbliche interessate

1. Premesse di carattere generale e finalità della presenti linee guida

1.1 Con decisione N. 4505 del 6 luglio 2010, la Commissione europea ha approvato il metodo nazionale per calcolare l'elemento di aiuto nelle garanzie a favore delle PMI, N 182/2010 notificato dal Ministero dello Sviluppo economico in data 14 maggio 2010.

1.2 Le presenti linee guida forniscono le indicazioni alle Amministrazioni che intendono utilizzare tale metodo per la quantificazione dell'intensità degli aiuti in forma di garanzia nell'ambito di interventi di propria competenza. Il Ministero dello Sviluppo economico, ai sensi del punto 12 della citata decisione della Commissione europea, è l'amministrazione incaricata di assicurare l'applicazione coerente da parte delle differenti istituzioni del suddetto metodo.

2. Definizioni

2.1 Ai fini delle presenti disposizioni si intende per:

- "metodo", il metodo nazionale per calcolare l'elemento di aiuto nelle garanzie a favore delle PMI (N182/2010) autorizzato con decisione N. 4505 del 6 luglio 2010 dalla Commissione europea;
- "Ministero", il Ministero dello Sviluppo economico;
- "soggetti attuatori", le Amministrazioni pubbliche e gli altri soggetti che, nell'ambito delle proprie competenze istituzionali prevedono specifiche applicazioni del metodo, per la quantificazione dell'intensità di aiuto per regimi di aiuto in forma di garanzie;
- "PMI", imprese definite micro, piccole e medie imprese secondo i parametri di cui all'Allegato 1 del Regolamento (CE) 800/08;
- "ESL degli aiuti in forma di garanzie", intensità degli aiuti in forma di garanzie misurate in equivalente sovvenzione lordo. **3. Ambito di applicazione e condizioni per l'utilizzo del metodo** **3.1** Il metodo è applicabile esclusivamente ai regimi di aiuti in forma di garanzie dirette, controgaranzie e cogaranzie fornite a fronte di prestiti in favore delle PMI.

3.2 I suddetti regimi di aiuti devono:

- a) essere rivolti esclusivamente a PMI non rientranti nella definizione di imprese in difficoltà secondo la definizione di cui all'articolo 1 par. 7 del Regolamento (CE) n. 800/08;



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

- . b) prevedere importi garantiti non superiori a 2,5 milioni di euro per ciascuna impresa beneficiaria ed una copertura massima delle garanzie non superiore all'80% di ciascun finanziamento sottostante;
- . c) prevedere aiuti rientranti nel campo di applicazione del Regolamento (CE) n. 800/08, ovvero del Regolamento (CE) 1998/06 relativo agli aiuti "de minimis" per garanzie concesse a fronte di finanziamenti a breve e/o a medio - lungo termine sia per gli investimenti, sia per le esigenze connesse al capitale circolante delle PMI beneficiarie.

3.3 La durata massima delle garanzie previste dai regimi di aiuto cui si applica il metodo è di 30 anni.

3.4 I Soggetti attuatori che intendono applicare il metodo nell'ambito di regimi di aiuto rientranti nelle proprie competenze istituzionali, sono tenute ad applicare le formule di cui al successivo punto 4 nonché i relativi parametri come definiti e quantificati ai successivi punti 5 e segg..

4. Determinazione dell'ESL degli aiuti in forma di garanzie

4.1 Il metodo prevede il calcolo dell'intensità di aiuto in forma di garanzia in conformità a quanto previsto al punto 4.5 della Comunicazione della Commissione europea sull'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato CE agli aiuti di Stato concessi sotto forma di garanzie, pubblicata in G.U.C.E. del 20 giugno 2008, C n. 155, per i regimi di aiuti alle PMI relativi a importi garantiti non superiori a 2,5 milioni di euro per ciascuna impresa beneficiaria .

Tale metodologia di calcolo prende a riferimento il costo teorico di mercato della garanzia concessa nell'ambito del regime, che viene confrontato con il costo effettivamente addebitato alla PMI beneficiaria della garanzia.

Il costo teorico di mercato di una garanzia è determinato nel seguente modo:

$$[1] I = DZ(FR + C + R)$$

dove: **I** = costo teorico di mercato della garanzia; **D** = importo del finanziamento in essere assistito dalla garanzia; **Z** = percentuale di copertura della garanzia rispetto all'importo del finanziamento D;

FR = fattore di rischio del regime (in percentuale), come definito al successivo punto 5, espresso come rapporto – in termini di valori – tra "perdite al netto dei recuperi e totale garantito" e da differenziare a seconda delle operazioni a fronte di investimenti rispetto alle operazioni a fronte del capitale circolante;

C = costi amministrativi (in percentuale), come definiti al successivo punto 6; **R** = remunerazione delle risorse pubbliche investite nell'ambito del regime di garanzia (in

percentuale), come definita al successivo punto 7.

Pertanto, l'intensità agevolativa della garanzia, nel caso di durata della garanzia inferiore ad un anno, è data dalla seguente formula:

$$[2] ESL = DZ[(FR + C + R) - G] \text{ dove}$$

G = premio effettivamente pagato a fronte dell'ammissione al regime di garanzia (in percentuale).

4.2 Nel caso in cui la durata della garanzia sia superiore ad un anno, i differenziali alle varie scadenze devono essere attualizzati alla data di concessione della garanzia al vigente tasso di



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

riferimento comunitario di cui alla Comunicazione relativa alla revisione del metodo di fissazione dei tassi di riferimento e di attualizzazione (GUUE C 14 del 19.1.2008). In tal caso, pertanto, l'ESL è dato da:

[3] $ESL = \sum (I_t - P_t)(1+i)^t$ dove:

i = tasso di riferimento fissato dalla Commissione europea in base alla Comunicazione relativa alla revisione del metodo di fissazione dei tassi di riferimento e di attualizzazione (GUUE C 14 del 19.1.2008);

I_t = premio teorico annuo relativo all'anno t calcolato secondo la formula [1] in cui, in tal caso, D rappresenta il debito residuo del finanziamento garantito, calcolato convenzionalmente ipotizzando un piano di ammortamento a rate annuali costanti al tasso i ;

P_t = premio annuo effettivamente pagato a fronte dell'ammissione al regime di garanzia relativo all'anno t .

4.3 nel caso in cui la durata della garanzia sia superiore ad un anno, ma il premio effettivo richiesto per la garanzia, sia pagato dal soggetto richiedente *una tantum* all'atto della concessione della garanzia, la formula da applicare per la determinazione dell'ESL è:

[4] $ESL = \sum I_t(1+i)^t - P_u$ dove:

$P_u = (D \cdot Z \cdot G)$ = premio pagato *una tantum* all'atto della concessione

4.4 Le formule [2] o [3], in base alla durata inferiore o superiore all'anno, ovvero la formula [4], nel caso di pagamento del premio di garanzia in soluzione *una tantum*, devono essere applicate sia nei casi in cui la modalità di intervento pubblico attivata sia la garanzia diretta, sia nei casi in cui le modalità siano quelle della controgaranzia e della cogaranzia.

4.3 In relazione alla modalità di intervento (garanzia, controgaranzia e cogaranzia) il parametro Z della formula [1] di cui al punto 4.1, esprime la quota di risorse pubbliche interessate dall'intervento di garanzia alla quale applicare il metodo per la quantificazione dell'aiuto e pertanto:

- nel caso di "garanzia diretta", la variabile Z indica la percentuale direttamente garantita con risorse pubbliche dell'importo del finanziamento concesso alla PMI (comunque non superiore all'80%);

- nel caso di "controgaranzia", la variabile Z sarà pari alla percentuale controgarantita con risorse pubbliche dell'importo garantito, in prima istanza, da altro garante con propri fondi;

- nel caso di "cogaranzia", infine, il valore che assumerà Z dipenderà dalla misura con la quale il regime di aiuti interviene con risorse pubbliche per garantire, unitamente ad un altro garante, il finanziamento concesso dal soggetto finanziatore alla PMI. **5.**

Determinazione e aggiornamento del fattore di rischio FR previsto dal metodo 5.1

Ai fini della determinazione del fattore di rischio FR , da tenere in considerazione per la determinazione di un unico premio teorico di mercato da applicare al metodo, il dato accettato dalla Commissione europea, per un'adeguata valutazione del rischio a livello nazionale, è quello ottenuto sulla base dei dati storici del *Fondo centrale di garanzia per le PMI (legge 662/96 art. 2- legge 266/97 art. 15, di seguito "Fondo centrale di garanzia")* riferiti alla complessiva operatività dello strumento sull'intero territorio nazionale. **5.2** Il



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

fattore di rischio *FR* da utilizzare nella formula [1] di cui al precedente punto 4.1, è pertanto pari al rapporto tra gli importi “perdite” / “totale garantito” relativi alla attuazione del Fondo centrale di garanzia. Il suddetto rapporto deve essere considerato distinguendo i relativi dati tra operazioni a fronte di investimenti e operazioni relative al capitale circolante delle imprese.

5.3 Alla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'avviso relativo alle presenti linee guida, sulla base dei suddetti dati storici di cui al precedente punto 5.1, il rapporto “perdite/totale garantito” determina i seguenti fattori di rischio da applicare alla formula [1] di cui al precedente punto 4.1:

- ***FR* = 0,57%** nel caso di garanzie a copertura dei prestiti per investimenti;
- ***FR* = 0,65%** nel caso di garanzie a copertura dei prestiti per il capitale circolante.

5.4 I suddetti valori del parametro ***FR*** sono in vigore per i 12 mesi successivi alla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'avviso relativo alle presenti linee guida e per tutti i regimi di aiuto ai quali si intende applicare il metodo, ancorché attuati ad ambiti territoriali regionali o locali.

5.5 Il Ministero rende noti gli aggiornamenti dei valori del suddetto parametro con cadenza annuale e pubblica i relativi dati sul proprio sito Internet, www.sviluppoeconomico.it e sul sito istituzionale del Fondo centrale di garanzia, <http://www.fondidigaranzia.it>.

6. Determinazione dei costi amministrativi *C* previsti dal metodo

6.1 I costi amministrativi, espressi dal parametro *C* della formula [1] di cui al precedente punto 4.1, comprendono le spese relative all'attività di valutazione in merito alla ammissione della richiesta di garanzia e alla determinazione del relativo rischio, nonché i costi di monitoraggio e di gestione del rischio connessi alla concessione ed all'amministrazione della garanzia rilasciata.

6.2 La quantificazione del suddetto parametro, accettata dalla Commissione europea e ritenuta idonea nell'ambito di un teorico premio di mercato, è basata sui dati relativi alla gestione del Fondo centrale di garanzia. Sulla base di tali dati il parametro *C* da utilizzare nella formula [1] deve pertanto essere: ***C* = 0,60%**.

6.3 I Soggetti attuatori che intendono applicare il metodo sono tenuti ad utilizzare il suddetto valore del parametro *C*, pari allo 0,60% e non potranno quantificare i costi amministrativi al di sotto di tale valore percentuale rispetto all'importo garantito, a prescindere dall'istituzione che effettivamente gestisce l'attività di concessione delle garanzie previste dai regimi di aiuto interessati dall'applicazione del metodo.

7. Determinazione della remunerazione del capitale *R*, prevista dal metodo

7.1 La quantificazione della remunerazione del capitale prevista dal metodo approvato dalla



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia

Commissione europea è effettuata applicando al capitale investito (posto pari all'8% dell'importo garantito) un premio di rischio pari al 4%. Pertanto, il parametro **R** da utilizzare nella formula [1] deve essere pari allo **0,32%**.

7.2 Il suddetto parametro **R = 0,32%** deve essere sempre incluso nell'applicazione della formula [1] da parte dei Soggetti attuatori, a prescindere dall'effettivo versamento delle risorse pubbliche in un determinato fondo.

8. Obblighi e comunicazioni preventive da trasmettere al Ministero dello Sviluppo economico

8.1 Le Amministrazioni diverse dal Ministero che intendano, per interventi di propria competenza, utilizzare il metodo nazionale per calcolare l'elemento di aiuto nelle garanzie a favore delle PMI, ne danno comunicazione agli uffici preposti del Ministero, trasmettendo la dichiarazione di cui all'Allegato 1, prima dell'effettivo utilizzo del suddetto metodo

Roma, luglio 2010

Il Direttore Generale della Direzione per la politica industriale e la competitività

(Andrea Bianchi)

ALLEGATO 1

Disposizioni per l'attuazione da parte delle Amministrazioni interessate e altri soggetti diversi dal Ministero dello Sviluppo Economico del metodo nazionale per calcolare l'elemento di aiuto nelle garanzie a favore delle PMI

SCHEMA DI DICHIARAZIONE DI CONFORMITA' DA TRASMETTERE AL MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

La/ Il (*regione, provincia ente ecc ...*), nella persona di(*nome e cognome e dati anagrafici*), nella qualità di(*es. assessore, direttore, dirigente responsabile del servizioecc...*), dichiara sotto la propria responsabilità quanto segue:

- che intende utilizzare il metodo nazionale per calcolare l'elemento di aiuto nelle garanzie a favore delle PMI di cui alla decisione N. 4505 del 6 luglio 2010 (aiuto di Stato N 182/2010);
- che tale intervento rientra nelle proprie competenze istituzionali;
- che l'applicazione prevista è conforme in tutte le sue parti alle condizioni notificate ed approvate dalla Commissione europea con decisione N. 4505 del 6 luglio 2010 (aiuto di Stato N 182/2010);
- che l'applicazione riguarda il / i regime/i di aiuti di cui ai provvedimenti di seguito specificati (*indicare i relativi riferimenti normativi*):
 -
 -;
- di assicurare la corretta applicazione del metodo da parte di istituzioni finanziarie



Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia
pubbliche o private (agenzie di sviluppo, finanziarie regionali, banche, confidi ecc.)
eventualmente coinvolte nella la gestione dei suddetti regimi.