



# Gli **strumenti** finanziari nazionali di supporto alla **riduzione** dei consumi energetici negli edifici delle **pubbliche** amministrazioni

*Breve resoconto delle opportunità che si prospettano ai Comuni per accedere ai fondi messi a disposizione a livello Nazionale per la riduzione dei consumi energetici e delle barriere tecniche ed economiche che ne hanno a tutt'oggi ostacolato l'utilizzo*

*di Patrizia Ferrante, Leonardo Lo Coco, Gianfranco Rizzo\**

## **Gli incentivi nazionali per l'efficienza energetica nei comuni**

In questi ultimi anni le amministrazioni comunali sono state complessivamente poco incisive nella realizzazione di interventi di efficientamento energetico del parco edilizio di loro pertinenza. Le cause principali sono da imputare ai numerosi vincoli amministrativi cui sono sottoposti i Comuni dalle normative europee e nazionali, alle difficoltà di ottemperare al rispetto dei vincoli di

finanza pubblica, alla insufficienza di personale tecnico specializzato nell'organico dei Comuni e, infine, alla frequente assenza di strumenti di pianificazione energetica locale.

D'altra parte, proprio negli stessi anni venivano resi disponibili numerosi strumenti di incentivazione a beneficio dei Comuni per la realizzazione di interventi infrastrutturali nell'ambito dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili, come testimonia la Tabella 1, nella quale sono sinteticamente

indicati gli aspetti positivi di tali strumenti, insieme con le difficoltà che ne hanno compromesso in alcuni casi l'efficacia. Relativamente agli aspetti positivi, occorre rilevare il notevole impegno di risorse finanziarie che il Governo ha dispiegato in questo settore, circa 575 Mln €. Inoltre, a tale importo dovranno essere aggiunte le risorse previste nel nuovo ciclo di

Tabella 1 – **Quadro sintetico** dei principali strumenti incentivanti per interventi di efficientamento energetico nelle Pubbliche Amministrazioni

Strumento incentivante	Tipologia di interventi finanziabili	Tipologia di finanziamento	Budget totale disponibile	Soggetto attuatore	Vantaggi	Svantaggi
<b>Comuni per la sostenibilità e l'Efficienza energetica CSE 2015 – Avviso 28 Maggio 2015</b>	Interventi di produzione di energia da fonti rinnovabili a servizio di edifici pubblici	Conto Capitale, sino al 100%	95 M€ (15 M€ per il 2014 e 80 M€ per il 2015)	Ministero dello Sviluppo Economico (MISE)	L'utilizzo della piattaforma telematica MePA per l'acquisto di beni e servizi per l'efficientamento energetico consente di ridurre i tempi di aggiudicazione della gara nell'individuazione del soggetto che dovrà realizzare l'intervento	Non sono ammissibili le spese per competenze tecniche Non sono previsti interventi di efficienza energetica sull'involucro L'utilizzo della Piattaforma MePA è consentito solo per interventi che abbiano importi sino a 207 k€
<b>Conto Energia Termico DM 28 Dicembre 2012</b>	Interventi di efficienza energetica in edifici esistenti (involucro, parte impiantistica e produzione di FER)	Conto Capitale fino massimo al 40% oppure Contributi sull'energia prodotta	200 M€	Gestore del Servizio Elettrico (GSE)	Il sistema incentivante è differenziato sulla base della tipologia di intervento da realizzare. Inoltre sono stati individuati gli importi massimi ammissibili per intervento	Procedure di accesso abbastanza complesse Assenza di personale tecnico specializzato all'interno dei Comuni Scarsa promozione e divulgazione del meccanismo incentivante presso le Pubbliche Amministrazioni
<b>Fondo Rotativo Nazionale per l'efficienza energetica edifici scolastici DM 14 Aprile 2015</b>	Interventi di efficientamento energetico degli immobili scolastici	Prestito a tasso agevolato (conto interessi)	250 M€	Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare (MATTM)	Cumulabilità con altri strumenti incentivanti, per una percentuale massima del 50% del valore del progetto Il Fondo, di tipo rotativo, fa sì che il budget annuale si autoalimenti grazie alle somme restituite ciclicamente dai soggetti beneficiari	Scarsa promozione e divulgazione del meccanismo incentivante presso le Pubbliche Amministrazioni
<b>Fondo Nazionale per l'efficienza energetica Art.15 DLgs 102/2014</b>	Interventi coerenti con il raggiungimento degli obiettivi nazionali di efficienza energetica	Prestito a tasso agevolato (conto interessi) oppure Concessione di Garanzia	30 M€ ipotizzati per il periodo 2014-2015. Per il periodo 2016-2020 sarà pari a 70M€/annui	Ministero dello Sviluppo Economico (MISE)	Possibilità di scegliere l'agevolazione sia sotto forma di garanzia dello Stato che di sconto sugli interessi del prestito richiesto	Ritardo nella pubblicazione dei decreti attuativi che regolamentano il fondo
<b>Titolo Efficienza Energetica DM 24 Aprile 2001 e DM 28 Dicembre 2012</b>	Interventi per l'incremento dell'efficienza energetica e per l'utilizzo delle FER	Contributi sul risparmio conseguito sotto forma di titoli negoziabili	Non indicato	Gestore del Servizio Elettrico (GSE)	Il contributo è erogato in relazione all'effettivo risparmio energetico prodotto dall'intervento proposto	Basso contributo per gli interventi riguardanti l'involucro edilizio

programmazione comunitaria (2014-2020). Un altro aspetto positivo riguarda l'attivazione di innovativi strumenti di ingegneria finanziaria, quali i fondi di rotazione e il fondo di garanzia, caratterizzati da due importanti proprietà: la prima è la loro capacità di autoalimentarsi attraverso il rimborso delle rate, includendo così nei beneficiari una più ampia platea di imprese, la seconda è quella di produrre un effetto leva

superiore rispetto agli strumenti incentivanti basati sul meccanismo del contributo in conto capitale. Inoltre, il fatto che i fondi rotativi e/o di garanzia non rappresentano un incentivo puro, ma un'agevolazione nell'accesso al credito, riduce il rischio di coinvolgimento di soggetti poco qualificati.

Agli aspetti positivi appena citati è necessario contrapporre alcune criticità che sono emerse già nella fase di prima applicazione di questi strumenti.

Innanzitutto, la molteplicità di meccanismi incentivanti attivati in ambito Nazionale, finora cinque,

rivolti allo stesso soggetto beneficiario, la Pubblica Amministrazione, e la presenza di tre diversi soggetti gestori, Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero dell'Ambiente e Gestore dei Servizi Elettrici, determinano una comprensibile confusione sia tra i soggetti beneficiari sia tra gli stakeholders dell'intero comparto dell'efficientamento energetico.

Un'altra criticità riguarda l'assenza di finanziamenti per le attività legate alla fase propedeutica alla realizzazione degli interventi infrastrutturali, ad esempio gli audit energetici e le diagnosi energetiche. Solamente il Fondo Rotativo per l'efficientamento energetico degli edifici scolastici e in alcuni casi il Conto Termico prevedono il finanziamento delle diagnosi energetiche.

Infine, tutti gli strumenti incentivanti finanziano gli interventi di efficientamento energetico senza una previa analisi costi-benefici, aspetto che è stato oggetto di osservazione già nel 2013 da parte della Corte dei Conti Europea. La raccomandazione finale della Corte dei Conti era quella di "subordinare la concessione di finanziamenti per misure di efficienza energetica a un'adeguata valutazione del fabbisogno, a un regolare monitoraggio, all'impiego di indicatori di performance



### THE ITALIAN DOMESTIC FINANCIAL TOOLS SUPPORTING PUBLIC ADMINISTRATIONS TOWARDS THE REDUCTION OF THE ENERGY CONSUMPTION IN BUILDINGS

Public Administrations are currently constrained, in their aims of carrying out actions and projects for the limitation of the energy consumption of buildings, by the scarcity of adequate budgets and by the need of observing the Growth and Stability Pact. On the contrary, the availability of (and the access to) suitable financial sources would represent significant opportunities for an economic development characterized by energy and environmental sustainability. This paper, after a short review of the domestic financial tools actually available for the reduction of their energy consumption of municipalities, analyses the technical and economic barriers that limit their effective utilization and that should be properly removed.

**Keywords:** Energy consumption, buildings, public administrations, financial tools, Stability Pact



confrontabili, nonché all'uso di criteri trasparenti per la selezione dei progetti e a costi di investimento standard per unità di energia da risparmiare". Tale raccomandazione dovrebbe costituire un'utile guida nella fase di predisposizione dei nuovi meccanismi incentivanti.

## La programmazione comunitaria 2014-2020 e l'efficienza energetica degli edifici pubblici

Per completare la rassegna dei vari meccanismi incentivanti per il settore dell'efficientamento energetico degli edifici pubblici, è doveroso fare un cenno alla politica di coesione del nuovo ciclo di programmazione 2014-2020, che concorrerà al raggiungimento degli obiettivi per la transizione verso un'economia a basse emissioni, dando priorità a interventi che massimizzino gli impatti in termini di riduzione dei consumi energetici e di riduzione delle emissioni di gas serra. Per contribuire in misura significativa a tali obiettivi nel nuovo ciclo di programmazione è stato attribuito un ruolo fondamentale agli interventi di riduzione dei consumi energetici delle Pubbliche Amministrazioni. Siffatti interventi trovano spazio all'interno dell'Obiettivo Tematico 4 del Fondo Europeo dello Sviluppo Regionale, FESR, dal titolo "Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni".

Gli interventi di efficientamento energetico degli edifici pubblici verranno finanziati a condizione che si dia la priorità alle tipologie di edifici a maggiore consumo e con maggiore potenziale di risparmio energetico, in rapporto all'investimento necessario, sulla base delle risultanze di opportune diagnosi energetiche. Una particolare attenzione, inoltre, verrà rivolta agli interventi sull'edilizia residenziale pubblica, che saranno attuati prioritariamente attraverso strumenti finanziari che attivino capitali privati, attraverso accordi pubblico-privato.

## Conclusioni

A conclusione di questa breve disamina occorre affermare che se non è possibile, allo stato, individuare il miglior meccanismo incentivante da adottare, è sicuramente utile mettere in atto una sinergia tra i vari meccanismi incentivanti al fine di creare una strategia finanziaria vincente per far decollare

definitivamente nei prossimi anni il settore della green economy nazionale. Appare pertanto fondamentale una cabina di regia in grado di fornire le direttive per l'istituzione di un unico meccanismo incentivante per le Pubbliche Amministrazioni, possibilmente scalato in opportune fasi temporali, così da evitare sovrapposizioni nell'incentivazione delle stesse tipologie di interventi o di servizi.

Al semplice scopo di ipotizzare un possibile scenario d'azione, si potrebbe attivare in una prima fase un fondo di rotazione a beneficio dei Comuni per finanziare le attività propedeutiche alla realizzazione degli interventi infrastrutturali, ad esempio le diagnosi energetiche e i progetti preliminari; in una seconda fase, si potrebbe attivare un meccanismo incentivante per finanziare la realizzazione degli interventi infrastrutturali previsti nella fase precedente, attraverso un contributo in conto capitale a beneficio dei soggetti pubblici, abbinato a un altro strumento quale un fondo di garanzia o un fondo interessi, a beneficio dei soggetti privati che intendono proporsi alle pubbliche amministrazioni come partner per progetti di efficientamento energetico attraverso il meccanismo del Finanziamento Tramite Terzi e l'utilizzo di contratti di Energy Performance Contract.

Il contributo in conto capitale per il soggetto pubblico dovrebbe essere differenziato in funzione della tipologia dell'intervento da realizzare, dei risultati di efficientamento energetico da conseguire e della entità demografica del soggetto proponente. Il fondo di garanzia o il fondo interessi per i soggetti privati, per esempio le ESCO, dovrebbe consentire di cofinanziare, compatibilmente con i limiti previsti dalla normativa Comunitaria in materia di aiuti di Stato, gli interventi infrastrutturali di efficientamento energetico che hanno già beneficiato del contributo in conto capitale nella prima fase.

L'istituzione di uno strumento finanziario che combina un finanziamento in conto capitale con un finanziamento a restituzione, fondo di garanzia o fondo interessi, consentirebbe di contribuire alla sostenibilità dei costi di investimento di tecnologie con pay back time diversificati.

Qualunque sia lo strumento incentivante prescelto, per garantire un buon ritorno in termini di

rapporto costo-efficacia delle risorse stanziate, è necessario, facendo tesoro degli errori delle esperienze precedenti, definire delle semplici regole per l'accesso agli avvisi, prevedendo altresì degli indicatori di monitoraggio in itinere che consentano di tracciare l'andamento del meccanismo incentivante in tempo reale, prima della rendicontazione economica finale dei progetti.

Per quanto riguarda le difficoltà riscontrate da parte dei Comuni, in particolare l'insufficienza di risorse umane competenti nei loro organici, è assolutamente necessario inserire istituzionalmente negli organici di queste amministrazioni la figura dell'energy manager, a partire da quegli Enti locali obbligati ai sensi di legge e che ad oggi non hanno ancora ottemperato a quest'obbligo di legge.

Infine, allo scopo di rafforzare la sinergia tra soggetti pubblici preposti a vario titolo al conseguimento del risparmio energetico in edilizia, occorrerebbe promuovere la collaborazione tra le Amministrazioni locali e gli specifici Enti di Ricerca che operano nel settore dell'efficientamento energetico.

In conclusione, si rileva come siano molteplici, e tra loro interrelati, i limiti e le criticità che ad oggi inibiscono un'ampia diffusione degli interventi di efficienza energetica nei Comuni italiani. È solo grazie al loro superamento che potrà finalmente sbloccarsi l'importante potenziale insito nelle realtà comunali in tema di efficienza energetica. ■

\* *Patrizia Ferrante e Gianfranco Rizzo*, Università degli Studi di Palermo  
*Leonardo Lo Coco*, libero professionista, Palermo



Per **scaricare** il libro  
**«Analisi delle risorse finanziarie nazionali per la riduzione dei consumi energetici nelle Pubbliche Amministrazioni»**,  
di P. Ferrante, L. Lo Coco e G. Rizzo,  
inquadra il **QR Code**  
o accedi alla **biblioteca del sito [aicarr.org](http://aicarr.org)**  
[www.aicarr.org/editoria/Editoria\\_Biblioteca.aspx](http://www.aicarr.org/editoria/Editoria_Biblioteca.aspx)

## BIBLIOGRAFIA

- Norme Comunitarie e Nazionali
- Direttiva (2002/91/CE) sul rendimento energetico nell'edilizia
- Direttiva (2010/31/CE) Direttiva Epc - Prestazione energetica nell'edilizia
- Direttiva (2012/27/UE) sull'efficienza energetica
- Dlgs 4 luglio 2014, n. 102 "Attuazione della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica"
- DM Sviluppo economico 28 dicembre 2012 "Incentivazione della produzione di energia termica da impianti a fonti rinnovabili ed interventi di efficienza energetica di piccole dimensioni"
- DM Ambiente 14 aprile 2015 - Misure per l'efficientamento energetico degli edifici scolastici