

Convegno “Il Fondo nazionale per l’efficienza energetica”, organizzato da Federesco in collaborazione con il Fire, mercoledì 13 marzo, Roma – Sala Capitolare presso il Chiostro del Convento di Santa Maria Sopra Minerva

Arturo Cancrini

Il Fondo nazionale per l’efficienza energetica. Gli aspetti legali

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il quadro disciplinare. – 3. La gestione del Fondo. – 4. Gli interventi finanziati: peculiarità e procedure per il riconoscimento. – 5. Brevi conclusioni.

1. Premessa

L’efficienza energetica ha un potenziale particolarmente elevato per cogliere gli obiettivi di sostenibilità ambientale. Per questo, nel giro di pochi anni, l’efficienza energetica si è trasformata da “carburante nascosto”, misurato solo in termini di risparmio quali energie non utilizzate, in “primo carburante”, ossia una fonte sostenibile in grado di competere con le altre fonti di energia, sia in termini di approvvigionamento che di *performance*. Il consumo evitato di energia supera la quota di rifornimento di petrolio, energia elettrica o gas naturale.

Eppure la diffusione e l’implementazione delle tecnologie di risparmio energetico procede ancora a rilento. È ampia la distanza tra quanto sarebbe economicamente conveniente e quanto effettivamente viene realizzato. Le ragioni sono in parte dovute ai fallimenti di mercato: maggiore dovrebbe essere il coinvolgimento delle imprese, della loro capacità organizzativa, del loro saper attivare processi su ampia scala. In parte sono connesse alla presenza di barriere: come i costi di transazione, alti tassi di sconto, eterogeneità tra i potenziali utilizzatori.

Ad alcuni di questi ostacoli si prova a porre rimedio ora con il Fondo Nazionale per l’Efficienza Energetica. Uno strumento previsto sin dall’origine all’interno dell’art. 15, co. 1, del Decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102 di attuazione della direttiva europea sull’efficienza energetica (2012/27/UE), ma che solo in questi ultimi tempi sta trovando una sua definitiva declinazione anche grazie alle consultazioni con gli operatori del settore. Un dispositivo mirante a mobilitare decisive risorse economiche per la realizzazione di interventi di efficienza energetica realizzati da imprese, ESCO e pubbliche amministrazioni su edifici, impianti e processi produttivi. Un meccanismo finalizzato ad arricchire gli strumenti di incentivazione dedicati al raggiungimento degli obiettivi nazionali di efficienza energetica.

Si tratta, insomma, di uno strumento fondamentale per rimuovere le barriere finanziarie che limitano la realizzazione di interventi di efficienza energetica da parte delle imprese e dei pubblici poteri, e consente la riduzione dei consumi di energia nei processi industriali,

la realizzazione e il potenziamento di reti e impianti di teleriscaldamento e teleraffrescamento, l'efficientamento di servizi ed infrastrutture pubbliche, la riqualificazione energetica degli edifici.

In questo quadro, la relazione si concentrerà su tre profili: il quadro disciplinare, la gestione del Fondo, le peculiarità e le procedure per il riconoscimento degli interventi finanziati.

2. Il quadro disciplinare

L'insieme delle norme che regolano il Fondo nazionale per l'efficienza energetica è composito e costruito per gradi in modo piramidale: *i)* normativa primaria; *ii)* decreti interministeriali; *iii)* decreti direttoriali. L'articolo 15 del D.Lgs. n. 102/2014 istituisce il Fondo al fine di favorire il finanziamento di interventi coerenti con il raggiungimento degli obiettivi nazionali di risparmio energetico. Il Fondo è a sua volta disciplinato dal decreto interministeriale – di natura non regolamentare – 22 dicembre 2017, in cui sono stabilite le modalità operative, sono individuati i contenuti e i massimali delle agevolazioni concedibili a valere su di esso, affidandone la gestione ad Invitalia s.p.a., profilo su cui si dirà tra un attimo. Ai decreti interministeriali spetta l'individuazione delle priorità, dei criteri, delle condizioni e delle modalità di funzionamento.

Come noto, allo stato il Fondo non è ancora operativo per le finalità per le quali è stato istituito, non essendo stata ancora completata l'adozione della normativa secondaria attuativa. Il menzionato decreto del 2017, all'articolo 17, ha demandato a successivi Decreti direttoriali del Ministero dello sviluppo economico e del Ministero dell'ambiente la definizione degli specifici criteri e delle modalità operative per l'accesso, la concessione e la fruizione delle agevolazioni in questione. Il 16 gennaio 2019 è stata diffusa dal MISE la bozza di decreto direttoriale che disciplina le modalità operative del Fondo. È stata avviata una consultazione pubblica sulla bozza che si è chiusa il 25 gennaio. Su tale decreto sono state in questo modo ricevute le osservazioni da parte degli *stakeholder*, a dimostrazione della volontà di condivisione e miglioramento del quadro disciplinare ascoltando il mercato.

Il Fondo ha natura rotativa, ossia le sue disponibilità vengono ricostituite attraverso i rimborsi da parte degli utilizzatori. Si articola in due diverse *sezioni*: la prima più ridotta è destinata alla concessione di *garanzie* su operazioni di finanziamento (per una quota pari al 30% delle risorse disponibili); la seconda più ampia è dedicata all'*erogazione* di finanziamenti a tasso agevolato per il 70% delle risorse disponibili. Per entrambe le sezioni sono previsti *vincoli di destinazione* agli investimenti. Nella prima sezione il trenta per cento degli interventi deve riguardare reti o impianti di teleriscaldamento e teleraffrescamento. Nella seconda sezione il venti per cento degli interventi è riservato agli investimenti a favore delle pubbliche amministrazioni.

Inoltre, le funzioni del Fondo sono state estese con la Legge di Stabilità per il 2018 (Legge n. 205/2017), la quale, all'articolo 3, ha previsto l'istituzione di una ulteriore sezione del Fondo stesso dedicata al rilascio di garanzie su mutui sottoscritti per interventi di

miglioramento della prestazione energetica degli immobili realizzati da privati cittadini o da condomini¹.

Gli interventi di garanzia su singole operazioni o su portafogli di operazioni finanziarie sono assistiti dalla *garanzia dello Stato*, quale garanzia di ultima istanza, secondo criteri, condizioni e modalità definite con Decreto del Ministero dell'economia 6 settembre 2018. Queste ultime possono essere assistite altresì dalla garanzia del Fondo Europeo degli Investimenti o di altri fondi di garanzia istituiti dall'Unione Europea o da essa cofinanziati.

L'*erogazione di finanziamenti*, invece, potrà avvenire direttamente o attraverso banche e intermediari finanziari, inclusa la Banca Europea degli Investimenti, anche mediante la sottoscrizione di quote di fondi comuni di investimento di tipo chiuso che abbiano come oggetto di investimento la sottoscrizione di titoli di credito di nuova emissione o l'erogazione, nelle forme consentite dalla legge, di nuovi finanziamenti, nonché mediante la sottoscrizione di titoli emessi nell'ambito di operazioni di cartolarizzazione aventi ad oggetto crediti di privati verso piccole e medie imprese e ESCO per investimenti per l'efficienza energetica.

Gli interventi di efficienza energetica finanziati possono essere realizzati tramite imprese ovvero attraverso le ESCO, ovvero ancora con il ricorso a forme di partenariato pubblico - privato, società di progetto o di scopo appositamente costituite. Si stima che la dotazione del Fondo sarà al 31 dicembre 2020 di 310 milioni di euro e potrà essere incrementata con i proventi delle sanzioni, ovvero con i versamenti volontari da parte di altre amministrazioni centrali e regionali, enti ed organismi pubblici ed organizzazione no-profit. A legge di bilancio 2019 (legge n. 145/2018), il Fondo, iscritto sul cap. 7660/MISE (*Fondo da assegnare per la realizzazione di progetti finalizzati alla promozione ed al miglioramento dell'efficienza energetica*), espone una dotazione di 25 milioni per il 2019 e di 40 milioni per ciascuno degli anni 2020 e 2021.

Nel quadro dei progetti, sono individuate termini e condizioni di maggior favore per gli interventi che: a) creano nuova occupazione; b) migliorano l'efficienza energetica dell'intero edificio; c) promuovono nuovi edifici a energia quasi zero; d) introducono misure di protezione antisismica in aggiunta alla riqualificazione energetica; e) realizzano reti per il teleriscaldamento e per il teleraffrescamento in ambito agricolo o comunque connesse alla generazione distribuita a biomassa.

¹ La Legge di Stabilità per il 2018 (Legge n. 205/2017), nel prevedere l'istituzione di una apposita sezione del Fondo dedicata al rilascio di garanzie su mutui sottoscritti per interventi di miglioramento della prestazione energetica degli immobili realizzati da privati cittadini o da condomini, ha disposto, a tal fine, che la dotazione del Fondo possa essere integrata fino a 25 milioni di euro annui per il periodo 2018-2020 a carico del Ministero dello sviluppo economico e fino a 25 milioni di euro annui per il periodo 2018-2020 a carico del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, a valere sui proventi annui delle aste delle quote di emissione di CO2 destinati ai progetti energetico-ambientali, previa verifica dell'entità dei proventi disponibili annualmente (nuovo comma 3-quater inserito nell'articolo 14 del D.L. n. 63/2013). Il Ministero ha disposto l'apertura di tale sezione.

3. La gestione del Fondo

Il Fondo è istituito presso il Ministero dello sviluppo economico. Nondimeno la sua gestione è esternalizzata. La normativa dispone, infatti, che la gestione del Fondo e dei relativi interventi “possa essere attribuita sulla base di una o più convenzioni, a società *in house* ovvero a società o enti in possesso dei necessari requisiti tecnici, organizzativi e di terzietà, nel rispetto della vigente normativa europea e nazionale in materia di contratti pubblici”.

Al riguardo, si ricorda che le prime bozze di decreto ministeriale individuavano il GSE S.p.A. quale soggetto potenzialmente idoneo per l’affidamento della gestione del Fondo. Intervenuta la nuova disciplina del codice degli appalti sugli affidamenti diretti a società *in house* (di cui all’articolo 5 e all’articolo 192 del D.Lgs. n. 50/2016), vi sono stati ostacoli a configurare il GSE come società *in house* del Ministero dello sviluppo economico, data la partecipazione al cento per cento del Ministero dell’economia e l’assenza della configurabilità di un controllo analogo. La qualifica di società *in house* è risultata attribuibile invece ad Invitalia S.p.a., sulla scorta dell’art. 2, co. 5, d.lgs. n. 1 del 1999 che dà facoltà alle amministrazioni centrali di stipulare convenzioni per la realizzazione di attività strumentali al perseguimento di finalità pubbliche.

Invitalia, infatti, è stata riconosciuta soggetto “*in house*” di tutte le amministrazioni centrali dello Stato da parte dell’ANAC. La decisione è stata presa con la delibera n. 484 del 30 maggio 2018, come richiesto dall’art. 192 del codice dei contratti pubblici, dal momento che si è accertato che tra il complesso dell’amministrazione centrale (la Presidenza del Consiglio) e Invitalia intercorrono rapporti tali per cui il primo è in grado di controllare la società in modo analogo a come controllerebbe un proprio ufficio interno. Oltre a ciò, Invitalia non esercita attività ulteriori rispetto a quelle affidate in via diretta se non in via del tutto marginale.

Sulla scorta di ciò, affidando la gestione ad Invitalia, il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero dell’ambiente stipulano un’apposita convenzione con tale società volta a precisare alcune modalità operative e di rendicontazione, che sarà oggetto di registrazione da parte della Corte dei Conti. Sotto questo profilo, il funzionamento del Fondo coinvolge direttamente la società Invitalia, ritenuta in possesso dei requisiti *tecnici, organizzativi* e di *terzietà* per la gestione del Fondo.

Operativamente le risorse del Fondo sono versate su due conti correnti infruttiferi, dedicati rispettivamente alla prima e alla seconda sezione, intestati ad Invitalia, costituiti presso la Tesoreria Centrale dello Stato. Agli oneri connessi alla gestione e al funzionamento del Fondo si provvede con le medesime risorse stanziare per esso (art. 15, co. 9).

La gestione realizzata da Invitalia ha natura di *gestione fuori bilancio*, assoggettata al controllo della Corte dei Conti. Alla rendicontazione provvede il soggetto gestore della misura.

4. Gli interventi finanziati: peculiarità e procedure per il riconoscimento

Le sovvenzioni pubbliche, innanzitutto, devono essere inquadrare alla luce della normativa dell'Unione europea sugli aiuti di Stato. I finanziamenti statali che costituiscono aiuti di Stato sono soggetti a notifica alla Commissione, a norma dell'art. 108 Tfeue, al fine di verificare che gli stessi non rientrino tra quelli vietati. Tuttavia, come previsto dall'art. 109, possono essere stabilite categorie di aiuti esentate dall'obbligo di notifica quando sono compatibili con il mercato interno. Sia gli aiuti agli investimenti che consentono alle imprese di ottenere una maggiore efficienza energetica, sia gli aiuti agli investimenti per installare sistemi di teleriscaldamento e teleraffreddamento efficienti rientrano a determinate condizioni in questa categoria, ai sensi del Regolamento della Commissione n. 651/2014 del 17 giugno 2014.

Pertanto, sono vietati gli aiuti agli investimenti per miglioramenti che le imprese attuano per conformarsi a norme dell'Unione, mentre sono esentati dall'obbligo di notifica unicamente gli aiuti agli investimenti per coprire *i costi degli investimenti supplementari necessari per conseguire il livello più elevato di efficienza energetica* (art. 38). Il costo dell'investimento per l'efficienza energetica è individuato in riferimento a un investimento analogo che consente una minore efficienza energetica che verosimilmente sarebbe stato realizzato senza l'aiuto. La differenza tra i costi di entrambi gli investimenti corrisponde al costo connesso alla maggiore efficienza energetica e costituisce il costo ammissibile. In generale, l'intensità dell'aiuto non può superare il trenta per cento dei costi ammissibili, ma vi sono incrementi ove l'aiuto sia concesso alle piccole e medie imprese.

Lo stesso può essere detto per gli aiuti per installare sistemi di teleriscaldamento e teleraffreddamento. In questa ipotesi, i costi ammissibili alla sovvenzione corrispondono ai costi supplementari per realizzare un sistema efficiente sotto il profilo energetico rispetto a un impianto di produzione tradizionale.

Sul lato dei soggetti richiedenti, l'agevolazione può essere concessa sia ad imprese sia ad una pubblica amministrazione. Riguardo la prima fattispecie, l'impresa deve tenere una contabilità separata, con l'apertura di un conto corrente dedicato, che consenta di verificare in qualsiasi momento i dati dell'operazione. Deve essere in regola con la normativa edilizia, urbanistica, del lavoro, della prevenzione degli infortuni, della salvaguardia dell'ambiente, nonché con gli obblighi previdenziali, contributivi e fiscali. Non deve essere un'impresa in difficoltà, né sottoposta a procedura concorsuale, né in liquidazione volontaria.

Tra le tipologie di interventi agevolabili emerge una differenza tra soggetti legittimati. *Tutte le imprese* possono presentare istanza per le operazioni di efficienza energetica e riduzione dei consumi di energia nei settori dell'industria e dei servizi e per la realizzazione di reti per il teleriscaldamento e per il teleraffrescamento. Mentre *esclusivamente le ESCO* – così come le pubbliche amministrazioni – possono richiedere agevolazioni per l'efficienza energetica dei servizi e infrastrutture pubbliche, compresa l'illuminazione pubblica; per il miglioramento sotto il profilo dell'efficienza degli edifici di proprietà della pubblica amministrazione; nonché per l'efficientamento energetico di interi edifici destinati ad uso residenziale, compresa l'edilizia popolare.

Nel rispetto dei vincoli previsti dalla normativa europea in materia di aiuti di stato, sono differenti i costi agevolabili a seconda del soggetto che avanza l'istanza. Se il progetto di investimento è presentato da un'impresa, i costi agevolabili sono esclusivamente i costi di investimento *supplementari* necessari per conseguire il livello più elevato di efficienza energetica o per realizzare un impianto di teleriscaldamento e teleraffrescamento efficiente sotto il profilo energetico. In altre parole, può essere agevolata solo la parte dell'investimento corrispondente alla capacità di generare risparmi addizionali.

Mentre, ove il progetto sia promosso da una ESCO, i costi agevolabili corrispondono ai costi ammissibili del progetto, comprendenti apparecchiature, impianti, interventi sull'involucro edilizio comprensivi di opere murarie o dei costi per la mitigazione del rischio sismico, le consulenze connesse al progetto di investimento incluse le spese di progettazione, i collaudi, gli studi di fattibilità.

Il finanziamento agevolato per gli investimenti è a un tasso fisso pari a 0,25% e ha una durata massima di dieci anni, che può essere ampliata massimo per altri tre anni. L'impresa beneficiaria deve apportare in ogni caso un contributo finanziario non inferiore al 15 per cento del costo del progetto. Le agevolazioni possono essere concesse singolarmente, o essere cumulate, nei limiti della copertura dei costi ammissibili (un minimo di 150 mila euro ed un massimo di 2 milioni di euro) e nel rispetto di quanto previsto dalla normativa europea sugli aiuti di stato.

L'ammissione alle agevolazioni avviene su domanda. Quest'ultima dovrà contenere: a) descrizione dettagliata dell'intervento; b) tabella dei costi dell'intervento con indicazione di quelli ammissibili; c) crono-programma dell'intervento; d) attestato di prestazione energetica ante-intervento o diagnosi energetica per le domande che prevedono interventi di riqualificazione di edifici; e) quantificazione del risparmio conseguibile dall'intervento e specifica dei parametri impiegati per il calcolo. Dovranno essere fatte le verifiche in ordine alla normativa antimafia.

La fase istruttoria è condotta da Invitalia, la quale è tenuta a verificare: a) la validità e fattibilità tecnica; b) la solidità economico-patrimoniale dei soggetti beneficiari, valutata sulla base della possibilità di far fronte agli impegni finanziari legati alla realizzazione del programma ed alla restituzione del finanziamento agevolato; c) l'ammissibilità e la pertinenza delle spese esposte nella domanda. Il momento istruttorio deve concludersi entro sessanta giorni dalla ricezione della documentazione da parte del soggetto richiedente. In caso di esito negativo è inviata una comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della domanda ai sensi dell'art. 10 *bis* l. n. 241/1990.

Vagliate le domande, Invitalia è tenuta ad adottare una relazione esplicativa sintetica sugli esiti della valutazione. Il riconoscimento dell'ammissione al beneficio richiede l'approvazione da parte di due organi differenti. In un primo stadio la Cabina di regia istituita per il coordinamento degli interventi per l'efficienza energetica degli edifici pubblici – un organo di espressione ministeriale – è tenuta ad accettare un elenco di domande valutate e solo successivamente Invitalia procede alla formale deliberazione del finanziamento fino ad esaurimento delle risorse disponibili. Dopodiché sempre Invitalia è

tenuta alla notifica al soggetto beneficiario, il quale avvia le procedure per il perfezionamento dell'operazione assistita da intervento del Fondo.

Il beneficiario deve comunicare l'avvenuto inizio dei lavori. I lavori di realizzazione dell'intervento devono essere avviati entro dodici mesi dall'ammissione al beneficio e terminare non oltre i successivi trentasei mesi, salvo richiesta di proroga motivata, che deve essere accordata da Invitalia. A tal fine, fa fede la dichiarazione di fine lavori rilasciata dal direttore dei lavori.

L'erogazione del finanziamento agevolato avviene sulla base di un *contratto di finanziamento*, stipulato tra Invitalia e il beneficiario. L'agevolazione è erogata mediante presentazione di stati di avanzamento lavori (SAL), che siano di importo non inferiore al 25% dell'investimento, fatta salva l'erogazione a saldo, a fronte di titoli di spesa quietanzati. Può essere richiesta una prima quota a titolo di anticipazione fino ad un massimo del 20% della misura complessivamente concessa, previa presentazione di fideiussione bancaria o assicurativa per un valore pari all'anticipazione concessa (in caso di pubblica amministrazione, previo rilascio di mandato irrevocabile/delegazione di pagamento). Relativamente al saldo, l'erogazione è effettuata a seguito del collaudo dell'intervento ed è subordinata all'esito positivo del sopralluogo di monitoraggio degli interventi.

L'eventuale richiesta di variante in corso d'opera va inviata ad Invitalia. È escluso l'aumento dell'importo di finanziamento o della garanzia riconosciuta. L'agevolazione può essere revocata in diverse ipotesi, tra cui in caso di mancato completamento delle opere, o di difformità rispetto al progetto, o di documentazione incompleta, ovvero ancora di mancato rispetto degli adempimenti normativi. La revoca comporta la decadenza dal diritto all'agevolazione e l'obbligo di restituzione di quanto erogato maggiorato degli interessi legali.

5. Brevi conclusioni

Sulla base di obiettivi e priorità periodicamente stabiliti, il Fondo appare uno strumento particolarmente utili per favorire il finanziamento di interventi coerenti con il raggiungimento degli obiettivi nazionali di efficienza energetica, promuovendo il coinvolgimento di istituti finanziari, nazionali e dell'Unione europea, e investitori privati sulla base di un'adeguata condivisione dei rischi.

È interessante la combinazione di due elementi. Per un verso, il rispetto dei vincoli previsti dalla normativa europea in materia di aiuti di stato che delimitano lo spazio di operatività delle concessione di garanzie ovvero delle erogazioni di finanziamenti a tasso agevolato.

Per un altro, la sinergia tra regole pubblicistiche connesse ai finanziamenti e regole che presidono lo svolgimento dei lavori pubblici. Basti pensare ai SAL, al direttore dei lavori, alle varianti, ovvero al collaudo.

In conclusione, il Fondo è senza dubbio un fondamentale strumento di mercato teso ad un'azione di garanzia nei confronti degli investitori. E, al contempo, è un mezzo in grado di mobilitare potenzialmente ulteriori risorse private, convogliandole nel settore dell'efficienza energetica, con benefici per l'occupazione e opportunità per l'indotto nel suo complesso.