Quotidiano del Sole 24 Ore

Edilizia e Territorio

Stampa

Chiudi

20 Mar 2019

Efficienza energetica/1. Boom delle Esco, ma ora sblocciamo il Fondo da 310 milioni

Valentina Canalini (avvocato) e Michela Fossa (divisione Energia/Energy Dept. Ire Liguria)

Il settore dell'efficienza energetica sta attraversando anche in Italia un periodo di grande fermento e crescita. Come evidenziato da un recente studio del Politecnico di Milano (1), gli investimenti realizzati solo nel 2017 nel nostro Paese sono stati pari a 6,7 miliardi di euro, segnando un aumento del 10% rispetto all'anno precedente e confermando il trend positivo degli ultimi cinque anni. Questi dati positivi sono stati confermati anche da un recente dossier del Servizio Studi della Camera dei deputati in collaborazione con il CRESME (Centro ricerche economiche sociali di mercato per l'edilizia e il territorio) "Il recupero e la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio: una stima dell'impatto delle misure di incentivazione" (2).

Dalle stime elaborate dal CRESME rappresentate nel documento emerge che gli incentivi fiscali per il recupero edilizio e la riqualificazione energetica hanno interessato dal 1998 al 2018, 17,8 milioni di interventi, ossia - considerando che le abitazioni sono il principale oggetto degli interventi di rinnovo - oltre il 57% delle abitazioni italiane stimate dall'ISTAT (31,2 milioni). In venti anni le misure di incentivazione fiscale hanno attivato investimenti pari a 292,7 miliardi di euro.

Il dato a consuntivo per il 2017 indica un volume di investimenti pari a 28.106 milioni di euro veicolati dagli incentivi, riconducibili a 3.724 milioni di euro per la riqualificazione energetica e a 24.382 milioni di euro per il recupero edilizio. Le previsioni per il 2018, sulla base delle dinamiche registrate nei primi otto mesi dell'anno, indicano un volume di spesa complessivo superiore ai livelli del 2017, con 28.587 milioni di euro, imputabili per 3.549 milioni di euro alla riqualificazione energetica e per 25.038 milioni al recupero edilizio.

I dati del 2017 e del 2018 confermano che le misure di incentivazione hanno attivato importanti volumi di investimenti a partire dal 2013, in corrispondenza della maggiorazione delle aliquote.

A tale andamento positivo corrisponde una solida crescita delle ESCO, che giocano un ruolo fondamentale nel raggiungimento degli obiettivi di efficienza energetica previsti dalla UE entro il 2030. Fino ai primi anni duemila, le ESCO operanti sul mercato italiano erano poche decine. **A fine 2017, le ESCO certificate (3) erano 347 per un totale di circa 10.000 addetti**, corrispondenti ad una crescita del 30% rispetto al 2016. Di queste, il 47% ha come core business la consulenza tecnico-gestionale in ambito energetico, il 28% è nato come soggetto installatore di impianti elettrici e successivamente si è specializzato nell'ambito dell'efficienza energetica, e la quota rimanente si divide tra fornitori di tecnologie e utility. Si tratta quindi di un mercato molto composito, che va dalle piccole società di consulenza altamente specializzate alle grandi multi-utility internazionali, che negli ultimi tempi hanno aumentato il peso della propria presenza nel settore. In particolare, sta emergendo con chiarezza la tendenza delle grandi imprese in termini di fatturato, principalmente "utility" - rectius "multi-utility" - ad acquisire i maggiori fornitori di servizi di efficienza energetica presenti sul mercato.

Il campo di gioco d'eccellenza in cui l'efficienza energetica e le ESCO dovrebbero (e potrebbero)

avere un ruolo chiave è senza dubbio quello del settore pubblico, caratterizzato, specialmente in Italia, dalla costante assenza di capitali e al tempo stesso da un parco edilizio o impiantistico obsoleto. Il condizionale è tuttavia d'obbligo poiché l'implementazione di questo genere di contratti in ambito pubblico è molto complessa, sia per ragioni ostative sul fronte della domanda (cioè lato Pubbliche Amministrazioni) che dell'offerta (ESCO, utility etc.). Nel prosieguo di queste pagine ci soffermeremo principalmente su questo secondo aspetto.

Vi sono però state alcune iniziative pionieristiche nel settore pubblico che negli ultimi anni hanno avuto sicuramente una grande valenza, proponendo strumenti diversi innovativi rispetto a quelli proposti nella contrattualistica tradizionale. L'esperienza di questi progetti dimostra come approccio organico della materia sia fondamentale per lo sviluppo di un reale mercato dei servizi energetici nel nostro Paese e, allo stesso tempo, quanto sia fondamentale sia per le Amministrazioni Pubbliche che per le società energetiche essere supportate a livello regionale, nazionale o sovranazionale anche al fine di poter accedere ad assistenza tecnica, legale e finanziaria che consenta loro di massimizzare i risultati e, al tempo stesso, di interfacciarsi con discipline complesse da un punto di vista sia giuridico (con particolare riguardo alla materia degli appalti) che tecnico (oltre che finanziario).

Il progetto europeo Horizon 2020 "Enershift – Energy Social Housing Innovative Financing Tender" è sicuramente uno di questi progetti, senz'altro uno dei più innovativi nel settore. Avviato nel 2016 e prossimo al completamento, è coordinato da **Regione Liguria** e vede la partecipazione dell'agenzia regionale per le Infrastrutture, il Recupero edilizio e l'Energia della Liguria (IRE) come partner tecnico, delle quattro Agenzie Regionali Territoriali per l'Edilizia liguri (ARTE) e dei sindacati degli inquilini. Obiettivo è la riqualificazione energetica di 76 edifici ERP della Liguria attraverso l'applicazione di modelli di finanziamento innovativi (4).

A tal fine, il progetto ha pubblicato due gare pubbliche riservate alle ESCO al fine di stipulare contratti di rendimento energetico (EPC), che prevedono che gli investimenti effettuati vengano compensati con il risparmio energetico ottenuto. I bandi, configurati come Concessioni di Servizi, hanno richiesto un risparmio energetico minimo derivante dagli interventi del 45% rispetto alla baseline dei consumi storici, la gestione energetica degli edifici (conduzione degli impianti termici, manutenzione ordinaria e straordinaria degli interventi e fornitura dei vettori energetici) e una riduzione immediata delle spese energetiche per gli inquilini.

Al fine di promuovere la più ampia partecipazione possibile ai bandi, la prima gara EPC di Enershift aveva previsto la suddivisione in lotti di diverse dimensioni, dal lotto principale relativo agli edifici da riqualificare nella provincia di Genova ai due minori per gli edifici di La Spezia e di Savona/Imperia. L'idea è stata quella di intercettare non soltanto le grandi realtà nel settore, che presumibilmente avrebbero risposto al lotto di maggiore entità, ma anche le imprese più piccole del territorio ligure e non, che si ipotizzava avrebbero risposto agli altri lotti. I risultati della gara hanno però, almeno in parte, disatteso le previsioni: se il lotto maggiore di Genova ha effettivamente registrato una buona risposta da parte delle grandi ESCO ed è stato successivamente vinto da un'ATI di imprese composto dai grandi gruppi IREN ed ENGE, i due lotti più piccoli sono andati deserti, non riscontrando interesse concreto presso le ESCO di dimensioni minori. E' stata dunque pubblicata una seconda gara (attualmente in corso) dove, sulla scorta dell'esperienza acquisita, i lotti non assegnati sono stati raggruppati in un unico lotto di maggiore entità, al fine di risultare più appetibile per le imprese.

L'esperienza delle due gare EPC ha portato il gruppo di lavoro del progetto ad avviare **una riflessione circa la dimensione delle ESCO in rapporto al mercato**. In particolare ci si è chiesto per quale motivo le gare Enershift abbiano riscontrato interesse solo tra le utility e non tra le altre tipologie di ESCO e come si possa cercare di intercettare anche le ESCO di ridotte

dimensioni in un mercato sempre più composito e aggregato. L'occasione per la discussione è stata l'incontro della Piattaforma Nazionale degli Stakeholder istituita nell'ambito del progetto e riunita per la terza volta a novembre 2018, da cui sono emersi interessanti spunti di riflessione.

Una prima riflessione deve muoversi partendo dal dato che le gare di Enershift includono non solo la riqualificazione energetica degli edifici ma anche la fornitura di energia. Per tale ragione è piuttosto naturale che le stesse abbiano riscosso particolare interesse e abbiano in qualche modo fortemente favorito la partecipazione alle gare da parte delle grandi utility, che vedono nella fornitura di energia ancor più che nei servizi tipici delle ESCO il loro core-business. In questo senso, quindi, qualora si volessero convogliare principalmente piccole ESCO, sarebbe senz'altro preferibile optare per l'applicazione di un EPC per così dire "puro", senza l'inclusione anche dei servizi di fornitura energetica. Tuttavia, questo non appare sempre di facile realizzazione, specialmente nel settore pubblico, dove le forme contrattuali che includono il servizio di fornitura energetica sono abbastanza comuni. Nel caso di Enershift, ad esempio, la scelta era stata legata a esigenze organizzative delle ARTE, che altrimenti avrebbero visto duplicarsi sia il numero di fornitori da gestire che la bollettazione agli inquilini. Inoltre, spesso queste formule appaiono più convenienti perché riescono a sfruttare le economie di scala tra i servizi di riqualificazione e fornitura energetica (5). Anche alla luce dei risultati delle gare in esame, va dunque considerata la possibilità che sia stata proprio l'inclusione del servizio di fornitura energetica a scongiurare la totale assenza di offerte.

La discussione ha inoltre evidenziato come la percentuale di risparmio energetico richiesta dai due bandi Enershift (pari almeno al 45%) risulti molto difficile da "garantire" per le piccole ESCO, a differenza delle grandi ESCO che in questo senso sono più robuste e possono assumersi rischi maggiori. A differenza delle grandi imprese, che sono in grado di autofinanziarsi, **le ESCO di piccole dimensioni, infatti, dipendono dalle banche** per l'aspetto finanziario e possono dunque garantire l'errore (o rischio) tecnico ma non l'investimento (o rischio finanziario). Esse non dispongono di asset patrimoniali quanto piuttosto di asset intangibili, in primis (ci si augura) l'alta professionalità.

In questo contesto si inserisce dunque **un problema più generale, ovvero quello della cd. "bancabilità" delle ESCO**, soprattutto di piccole – medie dimensioni. E' noto, infatti, come le piccole ESCO riscontrino difficoltà ad essere finanziate e, conseguentemente, a partecipare a bandi e gare strutturate. In particolare, per partecipare a questo genere di gare pubbliche è necessario che le ESCO siano in grado di ottenere la copertura finanziaria necessaria per la realizzazione, sin da subito, di attività propedeutiche all'indizione delle gare per l'affidamento di contratti su base EPC, quali, ad esempio, la predisposizione delle diagnosi energetiche, poste a base di gara e l'advisory tecnica, giuridica e finanziaria per la costruzione della gara e la successiva gestione della sottoscrizione dei contratti.

Durante l'incontro della Piattaforma Nazionale degli Stakeholder, questo problema di "bancabilità", anche secondo i maggiori stakeholder del progetto Enershift, si potrebbe – se non superare completamente – sicuramente migliorare, **favorendo in primo luogo l'aggregazione tra le imprese**, attività che le ESCO di piccole dimensioni non sono solite fare.

Di grande utilità può inoltre essere **la standardizzazione dei progetti** sia a livello legale che in sede di certificazione, in base a strumenti di validazione tecnica, come ad esempio quello proposto dall'Investor Confidence Project (6) e la diffusione di protocolli di misura e verifica dei risparmi energetici, come ad esempio il protocollo internazionale IPMVP (7). Queste tipologie di strumenti e modelli potrebbero facilitare la diffusione di contratti EPC e allo stesso tempo fornire maggiori rassicurazioni prodromiche ai fini del coinvolgimento degli istituti finanziari.

Tuttavia ciò potrebbe non essere sufficiente ad assicurare le necessarie condizioni di finanziabilità delle ESCO, poiché gli istituti di credito, oltre a valutare la "bancabilità" del soggetto committente e la sostenibilità dell'intervento, devono sicuramente procedere a una verifica di "bancabilità" del soggetto ESCO. Purtroppo però, come già sopra ricordato, la maggioranza delle ESCO risultano essere per nulla strutturate da un vista economico-patrimoniale (spesso sono anche società neocostituite) e, quindi, non riescono ad offrire alcun tipo di garanzia di solvibilità agli istituti finanziatori.

In estrema sintesi, **quando un istituto di credito finanzia una ESCO, oltre ad attivare la garanzia basata sulla cessione di crediti** derivanti dai Titoli di Efficienza Energetica e alla garanzia indiretta rappresentata cessione del credito derivante dall'Ecobonus da parte del cliente finale in favore delle ESCO (8), **ha necessità di avere ulteriori garanzie**, che possono anche essere di entità modesta se il rischio dell'iniziativa è effettivamente medio-basso. E' necessario, dunque, che tutti i soggetti della filiera, in collaborazione con gli istituti di credito e le associazioni bancarie e di leasing, provino a **sperimentare modalità innovative tese a creare uno strumento con valenza giuridica che sia compatibile con l'erogazione dei finanziamenti.**

Proprio per provare a far fronte, almeno in parte, a queste esigenze, durante la precedente legislatura è stato istituito presso il Ministero dello Sviluppo economico, il **FONDO NAZIONALE PER L'EFFICIENZA ENERGETICA (9)**, disciplinato dal decreto interministeriale 22 dicembre 2017, di cui mi sono occupata con attenzione durante il mio lavoro a Palazzo Chigi (10). Il Fondo, gestito da Invitalia, si pone come finalità quella di favorire il finanziamento di interventi necessari per il raggiungimento degli obiettivi nazionali di efficienza energetica attraverso, tra l'altro, l'efficientamento di servizi ed infrastrutture pubbliche e la riqualificazione energetica degli edifici.

La dotazione iniziale del Fondo è costituita da **185 milioni di euro** e le risorse aggiuntive stimate per il 2019 e il 2020 sono di circa 125 milioni di euro, per **un totale di 310 milioni di euro**. E' previsto che il Fondo sostenga gli interventi sia mediante la concessione di garanzie su singole operazioni di finanziamento che attraverso l'erogazione di finanziamenti a tasso agevolato.

Come si legge nel decreto che lo regola, il Fondo si rivolge prevalentemente, da un lato, sia alle ESCO, per il miglioramento dell'efficienza energetica dei servizi e/o delle infrastrutture pubbliche, compresa l'illuminazione pubblica, il miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici destinati ad uso residenziale, con particolare riguardo all'edilizia popolare e il miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici di proprietà della Pubblica amministrazione, sia alle imprese in forma singola o aggregata/associata (consorzio; contratto di rete; ATI) per tutto ciò che concerne il miglioramento dell'efficienza energetica dei processi e dei servizi, l'installazione o potenziamento di reti o impianti per il teleriscaldamento e per il teleraffrescamento efficienti, oltre che, dall'altro lato, direttamente alle Pubbliche Amministrazioni, in forma singola o aggregata/associata (mediante protocolli di Intesa; convenzioni e accordi di programma), per gli stessi obiettivi sopra indicati con riferimento alle ESCO (11).

Grazie al Fondo si prevede una mobilitazione di investimenti nel settore dell'efficienza energetica di oltre 1,7 miliardi di euro con le risorse già disponibili ed un effetto leva previsto pari a 5,5 con relativa creazione di posti di lavoro nel settore e opportunità per l'indotto (12).

Questo Fondo può rappresentare, quindi, un buono strumento per consentire la finanziabilità delle ESCO che altrimenti non troverebbero risposte sul mercato, tuttavia, non si deve di certo

considerare come una misura risolutiva della situazione attuale, ma tutt'al più come un volano, un sostegno, capace di attivare e stimolare un mercato ancora non maturo. Il resto sarà compito di tutti i soggetti della filiera, che dovranno porre in essere le giuste sinergie affinché questo mercato possa crescere in fretta.

NOTE

(1) *Energy Efficiency Report 2018, Energy & Strategy Group, Politecnico di Milano*

(2) Dossier del 19 novembre 2018, consultabile al seguente link : <http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/Amo036.pdf>

(3) *La certificazione UNI CEI 11352 è lo standard di certificazione per le ESCO italiane*

(4) *Per maggiori informazioni sul progetto Enershift: www.enershift.eu*

(5) *Questo elemento va comunque tenuto in considerazione dal momento che per quanto concerne le modalità di affidamento sia il Codice dei Contratti Pubblici sia il D.Lgs. 115/2008 stabiliscono il principio secondo cui i contratti in esame devono essere affidati secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.*

(6) *L'Investor Confidence Project (ICP) propone la certificazione IREE - Investor Ready Energy Efficiency, che standardizza e valida l'intero processo di riqualificazione energetica dalla fase iniziale fino all'investimento. Questo schema*

internazionale intende garantire la trasparenza, coerenza e affidabilità dei progetti attraverso best practice e controllo indipendente, e ha l'obiettivo di ridurre i rischi di proprietari e investitori, i costi di due diligence e aumentare la certezza di ottenere risparmi e facilitare l'aggregazione.

(7) *Il Protocollo Internazionale di Misura e Verifica delle Prestazioni (IPMVP) è di proprietà di EVO (Efficiency Valuation Organization) e si propone di fornire una presentazione strutturata dei principi e termini comuni che sono alla base di ogni valido processo di misura e verifica (M&V). Esso definisce approcci standard per misurare i risparmi e per consentire un allineamento sulla loro definizione tra il committente e l'esecutore.*

(8) *Per quanto riguarda la cessione del credito derivante dall'Ecobonus prevista nelle ultime due leggi di bilancio (la detrazione fiscale va dal 50% fino all'85% a seconda degli incentivi), la cessione può essere effettuata a favore dei fornitori dei beni e servizi che sono necessari per la realizzazione degli interventi di riqualificazione oltre che alle persone fisiche e coloro che svolgono attività di lavoro autonomo o d'impresa, anche in forma associata, che siano diversi dai fornitori ma siano ugualmente collegati al rapporto che ha dato origine alla detrazione; alle ESCO e alle SEE (Società di servizi energetici) accreditate presso il GSE, nonché a banche e intermediari finanziari ma solo nel caso in cui la cessione del credito avvenga da parte di contribuenti che ricadono nella no-tax area. L'Agenzia delle Entrate, con la circolare n. 11/E del 18 maggio 2018, ha fornito un utile chiarimento circa i beneficiari e le modalità della cessione.*

(9) *Si veda l'articolo 15, comma 1, del decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102.*

(10) *Nel mio periodo a Palazzo Chigi quale consigliere giuridico del Presidente Gentiloni, ho personalmente dedicato particolare attenzione affinché questo decreto fosse adottato in tempi rapidi, istituendo un tavolo di lavoro presso la Presidenza del Consiglio e coordinando il lavoro dei Ministeri e degli altri soggetti coinvolti, proprio perché ritenevo che fosse uno strumento (già previsto ma rimasto inattuato dal 2014) che potesse essere utile, seppur con una dotazione iniziale di ridotte dimensioni, al fine di aiutare e facilitare il processo di reperimento delle risorse finanziarie necessarie allo sviluppo delle ESCO e, più in generale, del mercato dell'efficienza energetica.*

(11) *In particolare, per quanto concerne le imprese e le ESCO il fondo è destinato sia alla concessione di garanzie (su singole operazioni di finanziamento fino all'80 % per importi da un minimo di € 150.000 ad un massimo di € 2.500.000 e per una durata massima di 15 anni) sia all'erogazione di finanziamenti agevolati (di importo non superiore al 70% dei costi agevolabili, ad un tasso fisso pari a 0,25% e per importi compresi tra € 250.000 e € 4.000.000 con durata massima di 10 anni). Lato Pubblica Amministrazione, invece, è prevista solamente l'erogazione di finanziamenti agevolati di*

importo non superiore al 60% dei costi agevolabili (80% nel caso di interventi su infrastrutture pubbliche, compresa l'illuminazione pubblica) ad un tasso fisso pari a 0,25% per importi compresi tra € 150.000 e € 2.000.000, con una durata massima di 15 anni. Tutte le agevolazioni concesse sono cumulabili con agevolazioni contributive o finanziarie previste da altre normative comunitarie, nazionali e regionali nel limite del regolamento di riferimento (i.e. Artt. 38 e 46 del regolamento GBER e Regolamento de minimis per le ESCO).

(12) Al momento il Fondo non è ancora operativo poiché la Convenzione MISE-MATM-Invitalia è in corso di registrazione presso la Corte dei Conti e si attende che venga emanato un decreto inter-direttoriale che stabilisca le modalità operative per l'accesso al Fondo.

P.L. 00777910159 - Copyright Il Sole 24 Ore - All rights reserved