



**Valutazione ex ante degli strumenti finanziari
da attivare nel POR FESR Marche 2014+**

Fondo Energia e Mobilità Marche

SINTESI DEL RAPPORTO FINALE

23 Febbraio 2015

1 Sommario

Introduzione	3
1. Il quadro di riferimento.....	3
1.1. <i>Gli obiettivi strategici europei</i>	3
1.2. <i>Il quadro normativo e le opzioni di governance</i>	4
1.3. <i>Il POR FESR Marche e l'efficiamento energetico</i>	5
2. Ruolo dello strumento finanziario.....	7
2.1. <i>Fallimenti di mercato e condizioni di investimento non ottimali</i>	7
2.2. <i>Valore aggiunto degli strumenti finanziari</i>	8
2.3. <i>I risultati delle analisi: quantificazione del leverage e del valore aggiunto dello strumento finanziario</i>	11
2.4. <i>Contributo agli obiettivi del POR</i>	13
3. Strategia di investimento	14
3.1 <i>Natura dello strumento finanziario</i>	14
3.2 <i>Progetti ammissibili</i>	14
3.3 <i>Ruolo del Gestore</i>	16

Introduzione

Il presente documento riporta la sintesi dei risultati e delle conclusioni della valutazione ex ante degli strumenti finanziari “Fondo Energia e Mobilità” nell’ambito del Programma Operativo FESR 2014- 2020 della Regione Marche.

In particolare, la valutazione verte sull’Asse prioritario n.4 “Sostenere la transizione verso un’economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori”, nell’ambito dell’obiettivo tematico n.4 del reg. 1303/2013.

La valutazione, in linea con quanto previsto dall’art. 37 del Reg. (UE) n. 1303/2013, attiene ai seguenti aspetti:

- a) Analisi dei fallimenti di mercato, condizioni di investimento non ottimali e fabbisogno;
- b) Valutazione del valore aggiunto degli strumenti finanziari;
- c) Stima delle risorse pubbliche e private aggiuntive; d) Valutazione degli insegnamenti passati e implicazioni future;
- e) Analisi e valutazione della strategia di investimento;
- f) Valutazione dei risultati attesi, inclusi gli indicatori;
- g) Disposizioni per eventuali aggiornamenti.

1. Il quadro di riferimento

1.1. Gli obiettivi strategici europei

Lo strumento finanziario è finalizzato agli obiettivi strategici europei definiti all’interno di:

- La Comunicazione della Commissione Europea “Strategia Europa 2020” (COM (2010) 2020) che richiede entro il 2020 la riduzione dei gas ad effetto serra del 20%, una riduzione dei consumi energetici del 20% ed una copertura del fabbisogno energetico europeo con le energie rinnovabili del 20%;
- La Comunicazione della Commissione Europea Energy Roadmap 2050 (COM(2011) 885/2) che indica l’obiettivo di riduzione dei gas serra dell’80-95% rispetto al dato del 1990, da raggiungere attraverso lo sviluppo di azioni di efficienza e risparmio energetici, la crescita del ruolo delle fonti rinnovabili e l’ammodernamento delle infrastrutture energetiche.

Il Programma Nazionale di Riforma del 2011 ha declinato i traguardi europei su scala nazionale prevedendo di portare al 17% la quota di energia coperta da fonti rinnovabili, di ridurre il consumo di energia di 27,90 Mtep e le emissioni di CO2 del 13%¹.

¹Ulteriori dettagli sulla strategia nazionale, regionale (Piano Energetico Ambientale) ed il decreto *burden-sharing* sono discussi nel Capitolo 1 della Valutazione ex-ante.

1.2. Il quadro normativo e le opzioni di governance

La normativa di riferimento è rappresentata dal Reg. (UE) 1303/2013 recante disposizioni generali e comuni di applicazione per i fondi della politica di coesione (FESR, FSE, FEASR, FEAMP e il Fondo di Coesione).

Il reg. (UE) 1303/2013 definisce tra l'altro anche gli obiettivi tematici per i fondi SIE (Strutturali e di Investimento Europeo) ed in particolare l'obiettivo tematico 4 "Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori" che rappresenta il riferimento strategico degli interventi di efficientamento energetico e di riduzione delle emissioni climalteranti previsti all'interno dell'Asse prioritario 4 del POR FESR 2014-2020 delle Marche. In termini di allocazione di risorse, secondo l'art.4 del regolamento FESR, la Regione Marche, quale regione "più sviluppata", ha previsto l'allocazione del 20% delle risorse a livello nazionale all'obiettivo tematico 4 sopra richiamato. L'art. 38 del regolamento UE n. 1303/2013 propone, inoltre, le seguenti opzioni di implementazione a:

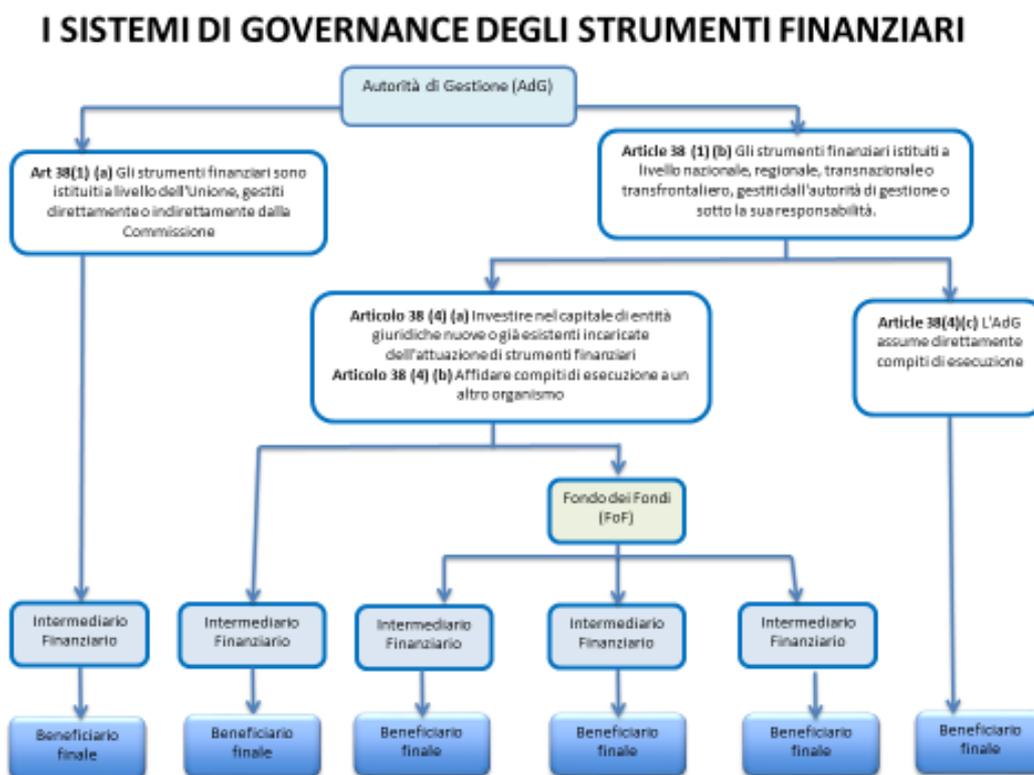
- Investire in strumenti finanziari di livello europeo, gestiti direttamente o indirettamente dalla Commissione (paragrafo 1(a) dell'art. 38);
- Investire in strumenti finanziari istituiti a livello regionale od altri livelli, gestiti dall'Autorità di gestione o sotto la sua responsabilità (paragrafo 1(b) dell'art. 38).

In riferimento all'opzione di strumenti finanziari istituiti a livello nazionale, regionale, transnazionale o transfrontaliero, gestiti dall'Autorità di gestione o sotto la sua responsabilità (paragrafo 1(b) dell'art. 38), Le Autorità di Gestione possono alternativamente:

- Fornire, secondo il paragrafo 3(a) dell'art. 38, un contributo a strumenti finanziari che soddisfano i termini e le condizioni uniformi definiti secondo il reg. 964/2014 (strumenti "off the shelf")
- Optare per uno strumento (già esistente o nuovo) "tailor made", specificamente costruito per gli obiettivi specifici e le priorità del programma operativo.
- Investire nel capitale di un'entità legale esistente o creata nuova (paragrafo 4(a) dell'art.38)
- Affidare i compiti di esecuzione a:
 - ✓ La BEI (paragrafo 4(b)(i) dell'art.38)
 - ✓ Le istituzioni finanziarie internazionali in cui uno Stato Membro detiene una partecipazione o a istituzioni finanziarie stabilite in uno Stato membro che perseguono obiettivi di interesse pubblico sotto il controllo di un'autorità pubblica (paragrafo 4(b)(ii) dell'art.38);
 - ✓ Un organismo di diritto pubblico o privato (paragrafo 4(b)(iii) dell'art.38);
- Assumere direttamente compiti di esecuzione secondo il paragrafo 4(c) dell'art. 38.

I vari sistemi di governance sono riportati nello schema seguente.

Figura 1 – Varie opzione di governance degli strumenti finanziari



Fonte: Valutazione ex-ante OT n.1 e n.3

L'opzione scelta dalla regione Marche è quella corrispondente all'art. 38 comma 4°, lett. b), ii) del Reg (UE) 1303/13.

1.3. Il POR FESR Marche e l'efficientamento energetico

Il POR FESR 2014-2020 della Regione Marche, adottato dalla Commissione Europea nel febbraio 2015, prevede sette Assi prioritari e soltanto nell'Asse 1, 3 e nell'Asse 4 è previsto l'utilizzo degli strumenti finanziari, previa valutazione ex-ante.

Relativamente all'Asse 4 nel POR è stato previsto l'implementazione di investimenti finalizzati allo sviluppo dell'efficienza energetica e alla riduzione delle emissioni climalteranti, in particolare nelle imprese, negli edifici pubblici, nella pubblica illuminazione e nel trasporto pubblico locale in area urbana.

All'interno dell'Asse 4, le risorse sono allocate secondo le priorità di investimento definite nel regolamento FESR (art.5) e gli Obiettivi Specifici e le tipologie di azioni individuate all'interno dell'Accordo di Partenariato Italia-UE.

L'Asse 4 del POR FESR della Regione Marche prevede 4 priorità di investimento e 4 obiettivi specifici corrispondenti. La priorità di investimento 4a "Promuovere la produzione e la distribuzione di energia da fonti rinnovabili" ed il corrispondente obiettivo specifico n.11 escludono l'attivazione di strumenti

finanziari. Le altre priorità di investimento prevedono la possibilità di attivare strumenti finanziari e sono riportate nel prospetto della tabella seguente con i corrispondenti obiettivi specifici e tipologie di azioni.

Tabella 1 Priorità, obiettivi e azioni dell'Asse 4 che prevedono l'attivazione di strumenti finanziari

Priorità	Obiettivo specifico	Azioni
4b - Promuovere l'efficienza energetica e l'uso dell'energia rinnovabile nelle imprese	n.12 "Riduzione dei consumi energetici e delle emissioni nelle imprese e integrazione di fonti rinnovabili"	12.1 Incentivi finalizzati alla riduzione dei consumi energetici e delle emissioni di gas climalteranti delle imprese e delle aree produttive compresa l'installazione di impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile per l'autoconsumo, dando priorità alle tecnologie ad alta efficienza
4c - Sostenere l'efficienza energetica, la gestione intelligente dell'energia e l'uso dell'energia rinnovabile nelle infrastrutture pubbliche, compresi gli edifici pubblici, e nel settore dell'edilizia abitativa	n.13 "Riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali e integrazione di fonti rinnovabili"	13.1 Promozione dell'eco-efficienza e riduzione di consumi di energia primaria negli edifici e strutture pubbliche: interventi di ristrutturazione di singoli edifici o complessi di edifici, installazione di sistemi intelligenti di telecontrollo, regolazione, gestione, monitoraggio e ottimizzazione dei consumi energetici (smart buildings) e delle emissioni inquinanti anche attraverso l'utilizzo di mix tecnologici
		13.2 Adozione di soluzioni tecnologiche per la riduzione dei consumi energetici delle reti di illuminazione
4e - Promuovere strategie di bassa emissione di carbonio per tutti i tipi di territorio, in particolare per le aree urbane, inclusa la promozione della mobilità urbana multimodale sostenibile e di misure di adattamento finalizzate all'attenuazione delle emissioni	n.14 "Aumentare la mobilità sostenibile nelle aree urbane"	14.1 Rinnovo del materiale rotabile

Il POR prevede l'allocazione delle risorse per l'intero Asse prioritario e pari a € 65,45 Meuro, sia attraverso strumenti finanziari sia in altra modalità, secondo le categorie di spesa individuate dal Reg. 214/2014.

Il quadro riportato nella tabella seguente è da ritenersi indicativo e cumulativa del contributo FESR e nazionale.

Tabella 2 Categorie di spesa POR FESR 2014-2020 – Asse 4

Categoria di spesa	Risorse
011. Energie rinnovabili: biomassa	€ 3.462.496
013. Rinnovo di infrastrutture pubbliche sul piano dell'efficienza energetica, progetti dimostrativi e misure di sostegno	€ 21.099.972
043. Infrastrutture e promozione di trasporti urbani puliti (compresi impianti e materiale rotabile)	€ 27.837.474
044. Sistemi di trasporto intelligenti (compresa l'introduzione della gestione della domanda, sistemi di pedaggio, monitoraggio informatico, sistemi di informazione e controllo)	€ 3.262.496

068. Efficienza energetica e progetti dimostrativi nelle PMI e misure di sostegno	€ 9.787.490
---	-------------

Fonte: Calcoli sul POR Marche 2014-2020

I beneficiari potenziali dell'OT4 del POR FESR sono: la Regione Marche, enti locali in forma singola e/o associata e altri enti pubblici, consorzi di enti, società partecipate interamente pubbliche, partenariati pubblico-privati, imprese.

2. Ruolo dello strumento finanziario

2.1. *Fallimenti di mercato e condizioni di investimento non ottimali*

L'analisi evidenzia i seguenti principali fallimenti di mercato:

- Esternalità ambientali negative, in quanto il costo totale legato alle emissioni di CO2 non è assunto interamente dal responsabile delle azioni emmissive. Questa tipologia di fallimento risulta intrinsecamente legata alla natura di "bene pubblico" dell'aria ed incide nel medio-lungo periodo sulle condizioni dell'uso delle risorse.
- Asimmetria informativa, ovvero quando un finanziatore privato non comprende la mole di risparmio energetico e la generazione potenziale di energia ricavabile dal proprio *asset*, oppure ritiene maggiormente prioritari altri tipi di interventi maggiormente legati al core business;
- Effetto rimbalzo, che si verifica quando a seguito di un aumento dell'efficienza energetica e di una relativa riduzione dei costi del consumatore si ottiene l'incremento del consumo di energia;
- Finalità divergenti (problema dell'"agente principale"), che si manifesta negli interventi di efficienza energetica e risparmio energetico degli edifici esistenti in affitto, quando il proprietario dello stabile dimostra poco incentivo a investire in questi interventi essendo l'affittuario a beneficiare della riduzione dei costi;
- Progetti di piccola dimensione (o non pronti per l'investimento) e alti costi di transazione, che possono impedire l'accesso ai finanziamenti, particolarmente rilevante data la dimensione piccola o media delle imprese marchigiane.

Dal punto di vista dell'offerta, i fallimenti di mercato risiedono principalmente nella scarsità delle proposte a livello finanziario e progettuale, causa di barriere agli investimenti in campo energetico.

Nello specifico, possono essere individuate le seguenti criticità:

- mancaza di accesso a strumenti finanziari appropriati;
- scarsa capacità o esperienza dell'offerta nel settore energetico;
- insufficiente programmazione degli interventi, che implica una mancanza di una programmazione organica di modelli di intervento sulla base di analisi economiche e finanziarie di redditività.

L'utilizzo degli strumenti finanziari può rappresentare un'opportunità per facilitare l'accesso alle risorse per supportare gli investimenti, promuovere una maggiore capacità nell'offerta del settore energetico e stimolare la programmazione e la progettazione degli interventi. Inoltre, come si può

osservare dalla tabella seguente, tratta dalla valutazione ex-ante, a fronte di un fabbisogno complessivo quantificabile in circa 400-520 milioni di euro, la quota di interventi potenzialmente finanziabili a valere su uno strumento finanziario può essere valutata intorno ai 100-130 milioni di euro. A concorrere a tale ammontare contribuiscono le risorse del POR FESR, le potenziali risorse del soggetto Gestore o di finanziatori privati ed anche il contributo dei destinatari finali degli interventi.

Tabella 3 Stima del fabbisogno finanziario per interventi di efficientamento energetico (milioni di euro)

Tipologia di intervento	Fabbisogno finanziario	Fabbisogno finanziario potenzialmente oggetto di finanziamento a valere sullo strumento finanziario
Efficienza energetica di edifici direzionali pubblici di cui ² :	200-300	
- Efficienza energetica di strutture ospedaliere	70-80	15,50
- Efficienza energetica di edifici adibiti ad uso scolastico	75-112	15-34
Efficienza energetica di alloggi ERAP	30-45	6-13,5
Efficienza energetica di impianti di illuminazione	12-16	12-16
Rinnovo parco mezzi TPL	160,00	50,00
Fabbisogno finanziario totale	402-521	98,5-129

Fonte: Valutazione ex-ante degli strumenti finanziari – obiettivo tematico 4

Comparando i livelli di fabbisogno stimato con la dinamica negativa degli investimenti degli ultimi anni, è possibile evidenziare il bisogno dell'intervento di uno strumento finanziario per fare fronte alla difficoltà di finanziamento degli interventi previsti, alla restrizione del credito e alla generale situazione di instabilità economica³.

2.2. Valore aggiunto degli strumenti finanziari

L'implementazione di investimenti volti a promuovere un uso più razionale delle risorse si inserisce, infatti, in un ambito programmatico che può contare sulla presenza di strumenti e opzioni di finanziamento di supporto ai fondi strutturali 2014-20, in parte già sperimentati nella passata programmazione. Per quanto riguarda gli Strumenti di investimento attivi per operazioni a sfondo energetico si ricordano i principali:

- Il programma ELENA gestito dalla Banca Europea degli Investimenti;
- L'iniziativa JESSICA da svilupparsi in ambito urbano ed altre iniziative di prestito della Banca Europea degli Investimenti;

² Nel merito del terziario pubblico si considera un intervento su circa 1.000-1.500 edifici con un costo per la realizzazione dell'efficienza energetica compreso tra 120 e 150 Euro/mq.

³ Si veda a titolo di esempio l'indagine conoscitiva della Camera dei deputati sul trasporto pubblico locale del 2014 http://www.camera.it/leg17/browse/1102?id_commissione=09&shadow_organoparlamentare=2083&sezione=commissioni&tipoDoc=elencoResoconti&idLegislatura=17&tipoElenco=indaginiConoscitiveCronologico&calendario=false&breve=c09_pubblico&sheda=true.

- Il Fondo Europeo per l'efficienza energetica;
- il Programma LIFE 2014-2020;
- il Fondo Kyoto;
- Il Programma Quadro per la Ricerca – Horizon 2020.

Ampi margini di sinergie positive possono essere rinvenute soprattutto con il Programma ELENA della BEI.

Nello specifico si riportano le valutazioni in merito all'analisi:

- quantitativa e alla stima del valore aggiunto e del leverage fornito dallo strumento finanziario, in termini di risorse pubbliche e private aggiuntive che lo strumento ha la possibilità di raccogliere;
- qualitativa del valore aggiunto dello strumento finanziario e delle principali implicazioni nell'ambito degli interventi proposti;
- della coerenza dello strumento con altri interventi pubblici e fonti di finanziamento a livello nazionale e comunitario;
- delle implicazioni in materia di aiuti di stato;
- dei meccanismi di coinvolgimento degli investitori privati e di contenimento delle distorsioni del mercato.

La quota apportata dagli investitori al livello del Fondo modifica la convenienza dello strumento per i diversi soggetti coinvolti nell'attuazione del programma, almeno sotto due distinti profili. In primo luogo, maggiore è la quota del Fondo apportata da investitori privati, minori saranno le condizioni di favore che potranno essere concesse alle società concessionarie del servizio (ESCo o società di leasing), in quanto si riduce la quota del prestito concessa a tassi agevolati, con il rischio di non rendere più bancabili e finanziariamente convenienti gli interventi. In secondo luogo, poiché gli interventi di efficientamento energetico richiedono un contributo pubblico a fondo perduto, maggiore sarà l'ammontare del FEM maggiore dovrà essere il supporto che dovrà essere fornito in conto capitale attraverso i Fondi FESR ai destinatari finali degli interventi, con la conseguente riduzione delle risorse eventualmente appostate per altre Azioni dell'OT4.

D'altra parte, il livello in cui intervengono i soggetti privati influenza anche il leverage dello Strumento finanziario, in quanto l'ammontare di risorse apportate dal destinatario finale (ad esempio ESCo o società di leasing) non sono conteggiate, secondo quanto disposto dai regolamenti unionali, nel suo calcolo.

E' necessario, pertanto, nella fase di definizione e di selezione degli investitori e dei destinatari finali degli interventi, contemperare alle diverse esigenze. Come si è visto nel paragrafo precedente, l'apporto fornito dai diversi soggetti può essere differente a secondo delle tipologie e caratteristiche degli interventi, in funzione della remunerazione attesa generata in termini di risparmi nell'uso delle risorse nella fase di esercizio.

Le allocazioni attribuite dalla Regione all'OT4 nell'ambito del POR FESR, come detto, sono pari a circa 65 milioni di euro (considerando anche la quota di cofinanziamento nazionale), di cui 45 finanziabili

come contributo a fondo perduto e i restanti 20,3 milioni attraverso l'implementazione di Strumenti finanziari.

Tabella 4 Dotazione finanziaria OT4 POR FESR Marche 2014-2020

	Fondi FESR	Cofinanziamento nazionale	Totale
Sovvenzioni	22.580.225,00	22.580.225,00	45.160.450,00
Strumenti finanziari	10.144.739,00	10.144.739,00	20.289.478,00
Totale	32.724.964,00	32.724.964,00	65.449.928,00

Fonte: Valutazione ex-ante degli strumenti finanziari – obiettivo tematico 4

Come si è visto nelle simulazione condotte nel paragrafo precedente, la condizione che rende l'attuazione del Fondo Energia Marche vantaggioso per tutti i soggetti coinvolti può essere raggiunta attraverso un supporto agli interventi di risorse a fondo perduto stimabile in circa il 35% per gli interventi di riqualificazione energetica degli edifici e di circa il 30% per gli interventi a favore dell'ammodernamento dei servizi di TPL, mentre il finanziamento dei destinatari finali può essere quantificato in circa 25% dell'investimento complessivo.

A fronte dei circa 20 milioni di euro messi a disposizione dal POR FESR della Regione Marche per il periodo 2014-2020 per l'attuazione degli Strumenti finanziari, un contributo realistico al Fondo Energia Marche da parte degli intermediari finanziari può essere quantificato in circa 8,7 milioni di euro (pari al 30% della dotazione complessiva del Fondo, valore inferiore ad altre esperienze analoghe dell'attuale programmazione), a cui si potrebbero aggiungere ulteriori risorse private da parte dei destinatari finali degli interventi quantificabili nell'ordine di 18-16 milioni di euro, a seconda del diverso apporto fornito a titolo di sovvenzione a valere sulle risorse regionali.

Nel complesso, come si può osservare dalla tabella seguente, una stima delle possibili risorse pubbliche e private potenzialmente coinvolgibili nel finanziamento degli interventi può essere valutato, in considerazione del diverso apporto fornito a titolo di sovvenzione, tra i 72,4 milioni di euro (nell'ipotesi di un contributo a fondo perduto agli investimenti del 35%) e 64,4 milioni di euro (nell'ipotesi di un contributo a fondo perduto del 30% dell'investimento).

Tabella 5 - Stima delle risorse pubbliche e private potenzialmente attivabili

	Ipotesi 1 (fondo perduto 35%)		Ipotesi 2 (fondo perduto 30%)	
	Euro	%	Euro	%
Fondo energia Marche di cui	28.984.968,57	40,0%	28.984.968,57	45,0%
- FESR	20.289.478,00	70,0%	20.289.478,00	70,0%
- intermediari finanziari	8.695.490,57	30,0%	8.695.490,57	30,0%
Altre risorse private	18.115.605,36	25,0%	16.102.760,32	25,0%
Contributi FESR a fondo perduto	25.361.847,50	35,0%	19.323.312,38	30,0%
TOTALE	72.462.421,43	100,0%	64.411.041,27	100,0%

Si tratta di un ammontare di risorse rilevante, anche in considerazione delle difficoltà che si sono riscontrate nella programmazione 2007-2013 nell'implementazione degli interventi di riqualificazione e di efficientamento energetico degli edifici pubblici, e che il coinvolgimento di soggetti terzi non è detto sia in grado di risolvere. Ciò richiede un'attenta valutazione on going, così come la previsione di meccanismi di verifica e monitoraggio dell'avanzamento delle azioni lungo tutto l'arco di attuazione dello strumento.

2.3. I risultati delle analisi: quantificazione del leverage e del valore aggiunto dello strumento finanziario

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

- il leverage dello strumento finanziario, che risulta direttamente influenzato dal contributo fornito dagli investitori privati;
- i benefici finanziari diretti che gli investimenti finanziati dallo strumento finanziario prospettato sono in grado di conseguire, espressi in termini di risparmi dei costi di utilizzo dell'energia termica ed elettrica, risparmi nei costi di esercizio, ecc.;
- i benefici economici diretti, espressi sia in termini fisici (riduzione delle emissioni di gas effetto serra, numero di edifici riqualificati) sia monetari, quest'ultimo aspetto anche attraverso l'adozione di un sistema di prezzi-ombra in grado di attribuire un valore economico alle esternalità positive prodotte dagli interventi.

Per quanto riguarda il primo aspetto, si deve tener conto come il calcolo del leverage dello strumento finanziario non necessariamente coincide con il valore aggiunto. Il leverage, sulla base di quanto disposto dall'art 140 del Regolamento finanziario, viene calcolato come rapporto tra le risorse

nazionali, pubbliche e private, e le risorse dei Fondi SIE (quota unionale), ma a differenza del valore aggiunto non tiene in considerazione:

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

Nello specifico, l'analisi quantitativa del valore aggiunto apportato dallo strumento finanziario è stata valutata in alternativa all'adozione di una forma di sostegno a fondo perduto, dove il destinatario finale, Enti locali o società di TPL, contribuiscono all'investimento rispettivamente per una quota pari al 10% per gli interventi di riqualificazione energetica degli edifici e del 25% per quanto riguarda gli investimenti necessari al rinnovamento della flotta.

E' evidente, inoltre, che una valutazione del valore aggiunto prodotto dagli strumenti finanziari deve tenere in considerazione il possibile portfolio di interventi che potenzialmente saranno implementati attraverso lo strumento, oltre che dell'allocazione finanziaria tra le diverse tipologie di intervento. A tale riguardo, come indicato dalle linee guida della valutazione ex ante degli strumenti finanziari, la valutazione è stata effettuata sulla base delle caratteristiche di progetti tipo, sulla base di quanto definito nelle simulazione dei casi di studio precedentemente illustrati, sia per quanto riguarda la quantificazione del valore aggiunto generato da intervento di riqualificazione energetica di edifici pubblici sia per quanto riguarda gli interventi di ammodernamento del servizio di TPL.

Per quanto riguarda gli interventi di riqualificazione energetica degli edifici pubblici, le simulazioni evidenziano la capacità dello strumento finanziario di mobilitare un consistente volume di risorse private aggiuntive nel perseguimento degli obiettivi di una economia a bassa intensità emissiva di gas climalteranti. A fronte di un contributo dei Fondi SIE (FESR e cofinanziamento nazionale) di circa 30 milioni di euro, l'ammontare di finanziamenti complessivamente mobilitati nell'ipotesi di implementazione dello strumento finanziario possono essere quantificati in quasi 48 milioni di euro, a fronte di un volume di risorse movimentate valutabile in circa 33 milioni di euro nell'ipotesi di supportare gli interventi attraverso l'utilizzo di contributi a fondo perduto.

Il maggiore contributo apportato dagli intermediari finanziari (circa 5,7 milioni di euro) e dai destinatari finali degli interventi (ESCo) consentono di innalzare il leverage (effetto moltiplicatore) da 2 della sovvenzione a fondo perduto a 2,38 dello strumento finanziario, mentre il valore aggiunto⁴ passerebbe da 2,22 della sovvenzione a 3,83 dello strumento finanziario.

Più nello specifico, si può evidenziare come l'utilizzo dello strumento finanziario consentirebbe di:

- riqualificare circa 106 edifici pubblici, a fronte dei 74 potenzialmente oggetto di riqualificazione nell'ipotesi di contributo a fondo perduto;
- ottenere un risparmio energetico, elettrico e termico, di oltre 3,7 milioni di euro annui contro i 2,6 milioni di euro delle sovvenzioni;

⁴ Nel valore aggiunto le risorse rotative sono conteggiate come valore attuale netto del rimborso dei prestiti scontati ad un tasso del 3%.

- ottenere un risparmio energetico valutabile in oltre 24 mila di MWh/anno rispetto alle 17 mila MWh/anno nel caso delle sovvenzioni;
- conseguire un risparmio nelle emissioni di CO2 pari a circa 331 mila tonnellate/anno contro le 232 mila tonnellate anno dell'ipotesi di agevolazioni a fondo perduto.

2.4. Contributo agli obiettivi del POR

Il contributo del fondo agli obiettivi specifici del POR è diretto nel caso degli obiettivi specifici 12 "Riduzione dei consumi energetici e delle emissioni nelle imprese e integrazione di fonti rinnovabili", 13 "Riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali e integrazione di fonti rinnovabili" e 14 "Aumentare la mobilità sostenibile nelle aree urbane". La predisposizione di un sistema di monitoraggio dedicato a cura del Gestore e dell'Autorità di Gestione potrebbe contribuire a misurare l'effettivo contributo del Fondo agli obiettivi specifici del POR. Tale sistema deve consentire, attraverso un cruscotto di indicatori standardizzato e informatizzato, un'efficace raccolta dati e fornire informazioni operative sul funzionamento del fondo, ovvero sui flussi e sui relativi gruppi target, contribuendo all'accountability dello strumento finanziario. Si suggeriscono alcuni degli indicatori di output o di progetto che potranno essere utilizzati nella misurazione del contributo del Fondo:

- Consumi energetici ridotti (KWh/ anno);
- Emissioni evitate (TeP / tCO2);
- Investimento complessivo (Meuro);
- Numero di autobus acquistati nell'ambito del rinnovo del parco mezzi;
- Numero di aziende pubbliche di trasporto pubblico locale;
- Numero di edifici pubblici interessati da interventi di efficientamento energetico;
- Numero di enti pubblici beneficiari;
- Numero di ESCo;
- Numero di imprese (di cui PMI) beneficiarie / destinatarie;
- Numero di interventi di pubblica illuminazione;
- Numero di posti di lavoro creati nelle imprese destinatarie;
- Numero di società di leasing.

Inoltre, si elencano alcuni indicatori relativi alla gestione del fondo:

- Perdite su crediti, in termini di rapporto tra prestiti non rimborsati e totale dei crediti in essere;
- Costi di gestione, in percentuale rispetto al totale dei crediti in essere;
- Leva, in termini di rapporto tra gli investimenti privati combinati al sostegno pubblico ed il sostegno pubblico fornito;
- Risparmio di emissioni di CO2 per € 1000 investiti;
- Costi aggiuntivi (remunerazione ESCo).

Questo insieme di indicatori è stato riproposto all'interno dell'avviso di gara per la selezione del Gestore.

3. Strategia di investimento

Il capitolo illustra la natura dello strumento finanziario sulla base di quanto indicato nella valutazione ex-ante e nell'avviso di selezione del Gestore, i progetti ammissibili il ruolo e le caratteristiche del Gestore.

3.1 Natura dello strumento finanziario

Il programma operativo regionale prevede l'utilizzo di diversi strumenti finanziari per le priorità d'investimento dell'Asse 4: per la 4b prestito agevolato e/o garanzie, la 4c capitale di rischio o prestiti a tasso di interesse agevolato. La valutazione ex-ante fornisce un quadro di riferimento per l'analisi delle diverse opzioni di implementazione (vantaggi e svantaggi) dei principali strumenti finanziari e consente di mettere in luce che prestiti e garanzie sono gli strumenti più fattibili ed indicati per il tipo di interventi previsti. In effetti, l'equity come strumento finanziario risulta difficilmente applicabile considerando la natura degli interventi a carattere "pubblico" e dei destinatari considerati (enti pubblici, società di TPL ecc.) e la possibile limitazione della capacità di indebitamento, nonché la complessità dello strumento e la necessità di coinvolgere esperti con competenze altamente qualificate. Lo strumento finanziario prevede diverse tipologie di mutui a tasso agevolato (fra 0% e 1,5%) diretti alla realizzazione di interventi per l'incremento dell'efficienza energetica e la riduzione del consumo energetico e delle emissioni di gas climalteranti delle imprese e delle aree produttive. La dotazione finanziaria dello strumento finanziario, al lordo della commissione di gestione, è di € 22.561.968 erogati dal POR FESR Asse 4.

3.2 Progetti ammissibili

Il "Fondo Energia e Mobilità" è rilevante ai fini del Reg. 1303/13/UE per l'erogazione di mutui a tasso agevolato diretti:

(B.1) alla realizzazione di interventi per l'incremento dell'efficienza energetica degli edifici pubblici e all'adozione di soluzioni tecnologiche per la riduzione dei consumi energetici delle reti di illuminazione;

(B.2) alla realizzazione di interventi per l'incremento dell'efficienza energetica degli edifici pubblici sanitari già individuati dalla Regione Marche nell'ambito del Progetto M.A.R.T.E (IEE/13/465) iniziato a marzo 2014 e cofinanziato dalla Commissione Europea - Agenzia Europea per le Piccole e Medie Imprese (EASME) nel quadro del programma europeo Intelligent Energy Europe (grant agreement sottoscritto in data 21/02/2014);

(B.3) alla fornitura di automezzi per il trasporto pubblico locale;

(B.4) alla riduzione dei consumi energetici e delle emissioni di gas climalteranti delle imprese e delle aree produttive.

Per i progetti (B.1), (B.3), (B.4), il finanziamento complessivo (contributo in conto capitale e finanziamento agevolato) è compreso tra un minimo di € 25.000,00 (venticinquemila/00) ed un massimo di € 3.000.000,00 (due milioni/00). Tali valori vengono espressi a titolo indicativo salvo la facoltà della Regione di modificarli in fase di emanazione del bando regionale.

Progetti B1

L'intervento B.1 si divide in due tipologie: B1.1 e B1.2.

B1.1 si rivolge agli edifici di titolarità della Regione Marche, degli Enti strumentali della Regione Marche, delle Aziende del Servizio Sanitario Regionale di cui all'Art. 2 della L.R. 13/03 e s.m.i. nonché delle Province, dei Comuni e di altri Enti pubblici o consorzi di enti secondo quanto indicato dall'Azione 13.1 del POR FESR. B1.2 si riferisce invece agli interventi relativi all'Azione 13.2 del POR FESR per l'ammodernamento della rete di illuminazione pubblica e l'installazione di sistemi automatici di regolazione, accensione e spegnimento dei punti luce (sensori di luminosità) o sistemi di telecontrollo e di tele gestione energetica della rete di illuminazione pubblica. In tale caso i destinatari finali oltre a quelli di B1.1 sono altri enti pubblici, consorzi di enti, società partecipate e società selezionate tramite gara. Sono altresì ammissibili al sostegno finanziario, in entrambi le azioni, le società di servizi energetici (ESCO) selezionate dall'ente appaltante tramite procedure di gara pubbliche e le forme di partenariato pubblico e privato.

Tabella 6 Azioni del POR, tipo di progetto ammissibile, destinatari finali e contributo del POR al fondo

Azioni del POR		13.1	13.2	13.1	14.1	12.1
Tipo di progetto ammissibile		B1.1 (efficientamento edifici pubblici)	B1.2 (reti di illuminazione)	B.2 (edifici sanitari progetto MARTE)	B.3 (rinnovo materiale rotabile TPL)	B.4 (efficientamento PMI)
Destinatari finali	Società di servizi energetici (ESCO), selezionate dall'Ente appaltante tramite procedure di gara pubbliche e trasparenti; Partenariati Pubblico Privato	x	x	x		
	Enti pubblici, enti locali in forma singola e/o associata	x	x	x		
	Altri enti pubblici, consorzi di enti, società partecipate interamente pubbliche, partenariati pubblico-privati, aziende TPL e società di leasing direttamente selezionate dall'Ente appaltante tramite procedure di gara pubbliche e trasparenti		x		x	
	Imprese per progetti di efficientamento energetico					x
Contributo massimo indicativo del POR FESR al Fondo (€)		3.106.807	933.333	4.620.999	9.333.333	4.567.495

Fonte: Elaborazione su avviso di gara (senza i valori dopo la virgola)

Le agevolazioni sono indicativamente costituite da un contributo in conto capitale (nella misura massima del 40% dell'investimento complessivo ammissibile) e un finanziamento agevolato fino al 35% dell'investimento complessivo ammissibile, sempre nell'ambito della normativa degli aiuti. Il resto del finanziamento può essere fornito da una quota privata del soggetto Gestore o da una banca o da un intermediario finanziario convenzionato. Il complessivo investimento della Regione Marche nel Fondo per i progetti di tipo B1 è nella misura massima pari a € 4.040.140 (€ 3.106.807 per B1.1 l'incremento dell'efficienza energetica degli edifici pubblici corrispondenti all'azione 13.1 del POR Marche e € 933.333 per B1.2 la riduzione dei consumi energetici delle reti di illuminazione corrispondenti all'azione 13.2 del POR Marche).

Progetti B2

Lo strumento finanziario è preordinato ad incrementare l'efficienza energetica degli edifici di odierna titolarità dell'A.S.U.R. Marche e specificamente individuati come da apposito atto della Regione Marche nell'ambito del già citato progetto M.A.R.T.E. (Poliambulatorio di Petritoli, Poliambulatorio di Sant'Elpidio a Mare, Ospedale di Urbino, Ospedale di Pergola, Ospedale di San Benedetto del Tronto). I potenziali destinatari finali sono gli stessi di B1.1.

Secondo le analisi energetiche svolte nell'ambito del Progetto pilota M.A.R.T.E, l'investimento complessivo (costo totale degli interventi) ammonta a € 11.331.902, con un finanziamento con fondo rotativo di prestiti a tasso agevolato che può raggiungere il 42% dell'investimento complessivo ammissibile, pari ad € 4.621.000.

Progetti B3

Lo strumento finanziario è finalizzato a finanziare progetti nell'ambito dell'Azione 14.1 del Programma Operativo Regionale FESR della Regione Marche. L'ammontare che la Regione Marche si impegna a rendere disponibile nella misura massima pari ad € 9.333.333,33. I possibili destinatari finali sono enti pubblici, consorzi di enti, società partecipate interamente pubbliche, partenariati pubblico-privati, aziende TPL e società di leasing direttamente selezionate dall'Ente appaltante tramite procedure di gara pubbliche e trasparenti.

Progetti B4

Lo strumento finanziario è diretto alla riduzione dei consumi energetici e delle emissioni di gas climalteranti delle imprese e delle aree produttive, secondo quanto indicato dall'Azione 12.1 del Programma Operativo Regionale FESR della Regione Marche. L'ammontare che la Regione Marche si impegna a rendere disponibile raggiunge nella misura massima € 4.567.495.

L'erogazione di risorse dello strumento finanziario insieme ad ulteriori risorse in conto capitale avverrà nei limiti della normativa degli aiuti di stato.

3.3 Ruolo del Gestore

Il Gestore è individuato all'interno delle banche iscritte all'albo ai sensi dell'art. 13 del D.lgs 385/93 o dei soggetti che possono esercitare l'attività bancaria ai sensi dell'art. 16 comma 3 del D.lgs. 385/93 o fra gli intermediari finanziari iscritti nell'elenco speciale ex art. 107 del d.lgs 385/93. Il Gestore deve essere in possesso di precisi requisiti di ordine generale, di idoneità professionale e di qualificazione, di capacità economica e finanziaria e di capacità tecnica e professionale. Il Gestore, come precisato dall'avviso di gara, si impegnerà a svolgere quanto previsto dalla sua offerta tecnica ed a provvedere a:

- a) Finanziare solo progetti ammissibili secondo i criteri per le azioni del POR;
- b) Rispettare la strategia di investimento di cui alla proposta presentata in sede di gara;
- c) Garantire un team di risorse umane adeguato;
- d) Costituire e mantenere un sistema di contabilità e tracciabilità dedicato;

- e) Conservare la documentazione in relazione a quanto previsto dalla normativa vigente;
- f) Rispettare gli obiettivi vincolanti di investimento e la tempistica.

Il Regolamento delegato UE n. 480/2014 del 3 marzo 2014 fornisce le principali indicazioni circa i costi e le commissioni di gestione. A norma dell'art. 12 del Regolamento delegato UE n. 480/2014, l'Autorità di gestione calcola i costi e le commissioni di gestione che possono essere dichiarati come spese ammissibili secondo l'articolo 42, paragrafo 1, lettera d), del Regolamento (UE) n. 1303/2013 in base ai criteri seguenti:

- L'erogazione dei contributi forniti dal programma;
- Le risorse restituite a fronte degli investimenti o dello sblocco delle risorse impegnate per i contratti di garanzia;
- La qualità delle misure di accompagnamento;
- Il contributo dello Strumento finanziario agli obiettivi e agli output del programma.

L'Autorità di gestione, come indicato nel Regolamento 480/2014 sopra citato, inoltre, informa su base annuale il Comitato di sorveglianza circa le disposizioni che si applicano al calcolo dei costi di gestione sostenuti e/o delle commissioni di gestione dello Strumento finanziario.

Il Regolamento delegato UE n.480/2014, all'articolo 13, individua gli importi massimi delle remunerazioni previste per il soggetto incaricato della gestione, nonché l'importo aggregato dei costi e delle commissioni di gestione.

Nel secondo caso, quello del soggetto che attua gli strumenti finanziari, si distinguono due tipologie di remunerazione che possono essere dichiarati spese ammissibili a norma dell'articolo 42 paragrafo 1 lettera d) del reg. UE 1303/2013, quella di base e quella legata ai risultati. La remunerazione di base è:

- in tutti gli altri casi, lo 0,5 % l'anno dei contributi del programma versati allo strumento finanziario, secondo un calcolo pro rata temporis dalla data dell'effettivo versamento allo strumento finanziario fino al termine del periodo di ammissibilità, al rimborso all'autorità di gestione o al fondo di fondi oppure fino alla data di liquidazione, a seconda di quale di questi eventi si verifichi per primo.

La remunerazione basata sui risultati è:

- per uno strumento finanziario che fornisce prestiti, l'1 % l'anno dei contributi del programma pagati - ai sensi dell'articolo 42, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (UE) n. 1303/2013 - ai destinatari finali sotto forma di prestiti, nonché delle risorse reinvestite imputabili ai contributi del programma ancora da restituire allo strumento finanziario, secondo un calcolo pro rata temporis dalla data del pagamento al destinatario finale fino al rimborso dell'investimento, al termine della procedura di recupero in caso di insolvenza o fino al termine del periodo di ammissibilità, a seconda di quale di questi eventi si verifichi per primo.

Oltre agli importi massimi sopra indicati, il Regolamento delegato riporta i limiti che l'importo aggregato dei costi e delle commissioni di gestione durante il periodo di ammissibilità di cui all'articolo 65, paragrafo 2, del Regolamento (UE) n. 1303/2013 non può superare. Una panoramica generale di queste delimitazioni è fornita nella tabella seguente.

Tabella 7 - Massimo dell'importo aggregato dei costi e delle commissioni di gestione

	Massimo dell'importo aggregato costi e commissioni di gestione
Fondo di fondi	7% dell'importo complessivo dei contributi del programma versati al fondo di fondi
Strumento finanziario che fornisce capitale azionario	20% dell'importo complessivo dei contributi del programma versati allo strumento finanziario
Strumento finanziario che fornisce prestiti	8% dell'importo complessivo dei contributi del programma versati allo strumento finanziario
Strumento finanziario che fornisce garanzie	10% dell'importo complessivo dei contributi del programma versati allo strumento finanziario
Strumento finanziario che fornisce microcredito	10% dell'importo complessivo dei contributi del programma versati allo strumento finanziario
Strumento finanziario che fornisce sovvenzioni, abbuoni di interesse o abbuoni di commissioni di garanzia	6% dell'importo complessivo dei contributi del programma versati allo strumento finanziario

Fonte: Gruppo di valutazione sulla base del Regolamento delegato UE n.480/2014

La considerazione dei costi e delle commissioni di gestione dovrebbe, a parere del valutatore, riflettersi anche sul sistema di monitoraggio, in modo da includere una serie di indicatori che misurino la *performance* specifica degli strumenti finanziari (si veda cap. 6 del Rapporto).

Come previsto dall'art. 37, comma. 7, del Regolamento recante disposizioni comuni gli strumenti finanziari possono essere combinati con sovvenzioni a fondo perduto. Le sovvenzioni che possono essere combinate in una singola operazione con gli strumenti finanziari sono:

- Supporto tecnico al beneficiario finale per il raggiungimento degli obiettivi dell'investimento già agevolato;
- Sussidi di tassi di interesse calmierati;
- Concessione di garanzie per l'accesso al credito.

I beneficiari finali di agevolazioni concesse da uno strumento finanziario a valere su un fondo SIE possono ricevere sostegno anche da altri Fondi SIE oppure da altri programmi o da un altro strumento finanziario sostenuto dall'UE sempre che vengano rispettate le normative sugli aiuti di Stato. Si precisa che tali combinazioni di contributi sono parte di un'unica operazione cui le spese ammissibili sono distinte dalle altre fonti di intervento ed in tal caso si mantengono registrazioni separate per ciascuna fonte di assistenza. Questi due tipi di supporto indicano due distinte operazioni.

Come previsto dal par. 9 dell'art. 37 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 la combinazione del sostegno fornito attraverso sovvenzioni e strumenti finanziari di cui ai paragrafi 7 e 8 può, alle condizioni di cui alle norme dell'Unione applicabili in materia di aiuti di Stato, riguardare la stessa voce di spesa purché la somma di tutte le forme di sostegno combinate non superi l'importo totale della voce di spesa considerata. Le sovvenzioni non sono usate per rimborsare sostegni ricevuti da strumenti finanziari. Gli strumenti finanziari non sono usati per prefinanziare sovvenzioni.

I principali vantaggi di combinare strumenti finanziari con il supporto del contributo a fondo perduto includono:

- Il supporto alla transizione da un regime di fondo perduto precedente verso un meccanismo “revolving”;
- La flessibilità nella scelta della combinazione appropriata tenendo conto dei bisogni effetti dei destinatari finali;
- Efficacia della spesa pubblica UE con un minore utilizzo di sussidio rispetto al solo fondo perduto.