



Regione Lombardia

LA GIUNTA

COMUNICAZIONE DEL PRESIDENTE MARONI
DI CONCERTO CON GLI ASSESSORI
GARAVAGLIA, MELAZZINI, CAVALLI, TERZI, BECCALOSSI E DEL TENNO
ALLA GIUNTA NELLA SEDUTA DEL 12 DICEMBRE 2013

OGGETTO: AVVIO DI UN PROGRAMMA INTEGRATO DI INTERVENTI PER LA RIPRESA DEGLI INVESTIMENTI DEGLI ENTI LOCALI LOMBARDI

1. PREMESSE

L'inasprirsi delle politiche di contenimento del debito pubblico, in particolare nei confronti degli Enti Locali, ha reso sempre più difficile la possibilità di finanziare opere e servizi pubblici con risorse proprie attraverso le modalità tradizionali (appalti pubblici di lavori e servizi).

In Lombardia, negli ultimi nove anni, il mercato dei lavori pubblici, fatta eccezione per alcune grandi opere, è stato caratterizzato da una progressiva caduta sia del numero di gare che del valore delle stesse.

Per quanto riguarda i bandi di gara pubblicati dai Comuni lombardi sui quali gravano i pesanti vincoli imposti dal Patto di Stabilità nell'ultimo anno si osserva una contrazione degli investimenti pari al 40,5% ulteriormente peggiorata del 5,3% rispetto all'anno precedente.

Per rilanciare gli investimenti degli Enti Locali lombardi possono essere individuate tre direttrici di intervento:

- Riduzione dei vincoli relativi al Patto di Stabilità Territoriale;
- Sviluppo di progetti in logica di Partenariato Pubblico Privato;
- Incremento delle disponibilità finanziarie fruibili per investimenti da parte degli Enti Locali.



Regione Lombardia

LA GIUNTA

2. RIDUZIONE DEI VINCOLI RELATIVI AL PATTO DI STABILITÀ TERRITORIALE

Se da una parte la difficile situazione economica e l'incerta evoluzione del contesto istituzionale e finanziario richiedono un incisivo impegno di tutti gli Enti coinvolti nel risanamento dei conti pubblici, dall'altra parte questo contributo non può gravare esclusivamente sugli Enti Territoriali e, in particolare, su quegli Enti, come la quasi totalità di quelli lombardi, che hanno i conti in ordine.

Il patto di Stabilità, che mira a tenere sotto controllo i conti pubblici deve, però, essere riorientato facendo **coniugare il rigore e l'equilibrio** di bilancio con delle politiche di **sviluppo e crescita**.

Regione Lombardia intende mettere in campo tutti gli sforzi necessari per assicurare risorse idonee a favorire un parallelo percorso di rilancio dell'economia avviando un percorso che, fermo restando gli obiettivi di finanza pubblica, sia capace di assicurare **la redistribuzione e il massimo utilizzo della capacità di spesa** fra gli Enti Locali.

Gli attuali vincoli del Patto di Stabilità, infatti, contrastano con la necessità di garantire la dovuta autonomia alle Enti Locali, sfida che, invece, va rilanciata attraverso il parallelo completamento delle riforme del federalismo fiscale e del Codice delle autonomie.

La risoluzione del problema del Patto di stabilità deve essere ricercata nell'allentamento dei vincoli fissati per gli Enti territoriali e nella modifica strutturale delle regole del Patto. Regione Lombardia si sta battendo in tutte le sedi, nazionali e di coordinamento delle Autonomie, per **ottenere la "regionalizzazione" degli obiettivi del Patto di Stabilità** consentendo così una distribuzione più equa della risorse sui territori: chi ha la disponibilità e la capacità di spesa deve poter investire per migliorare i servizi offerti ai propri cittadini. Questo costituisce un traino imprescindibile per sostenere la crescita e la ripresa economica.

Attraverso la presentazione di una serie di emendamenti Regione Lombardia ha provato a richiedere l'anticipazione di questa sperimentazione sin dal prossimo esercizio finanziario 2014 ma il Governo centrale è rimasto sordo alla richiesta. Un'altra proposta concreta che non è stata accolta prevede la possibile evoluzione delle regole del Patto di Stabilità per consentire alle Regioni e agli EE.LL. di escludere dal patto le spese di investimento, finanziate senza debito, e le risorse per i cofinanziamenti dei progetti comunitari, esclusioni che, comunque, non altererebbero il parametro di stabilità del rapporto deficit/PIL.

Allo stesso tempo, però, Regione Lombardia, come già fatto in questi anni, continua a non trascurare alcune possibilità offerte dalla vigente normativa per



Regione Lombardia

LA GIUNTA

limitare gli effetti negativi del Patto.

La principale di queste azioni consiste nel prevedere la gestione del Patto di Stabilità in maniera verticale, **mediante la “territorializzazione” degli obiettivi**, attraverso la concessione agli Enti Locali di parte della possibilità di spesa della Regione.

La “territorializzazione” costituisce, nei fatti, l'unico reale strumento a disposizione della Regione per aiutare i propri Enti Locali a migliorare i pagamenti e ad affrontare nuovi investimenti.

Nonostante le continue manovre statali recessive che hanno svilito la capacità di spesa dell'Ente regionale, col nuovo anno, oltre a confermare la fondamentale importanza di questo strumento, la **Regione Lombardia intende innovarlo introducendo delle specifiche che mirino alla stabilizzazione della capacità di spesa degli Enti Locali e alla qualificazione degli investimenti**.

Ad esempio la stabilizzazione, attraverso l'introduzione di un plafond stabile del Patto di Stabilità Territoriale **con prospettiva triennale**, consentirà agli Enti Locali una maggiore capacità di pianificazione. Inoltre, la qualificazione degli investimenti permetterà **l'individuazione di priorità che potranno beneficiare di un plafond dedicato sul Patto di Stabilità territoriale Regionale**.

3. SVILUPPO DI PROGETTI IN LOGICA DI PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO

Il **Partenariato Pubblico Privato** (o Public Private Partnership nella terminologia anglosassone) si riferisce a “forme di **cooperazione tra le autorità pubbliche e il mondo delle imprese private** finalizzate al finanziamento, costruzione o rinnovamento, gestione, manutenzione di un'opera pubblica o alla fornitura di un servizio pubblico”.^[1]

Gli **elementi distintivi** che contraddistinguono un'operazione di PPP sono quindi:

- la creazione di una relazione medio/lunga che preveda una cooperazione tra il soggetto pubblico ed il partner privato;
- la compartecipazione al finanziamento del partner privato che eroga la maggior parte dell'importo necessario, anche attraverso un sistema di legami contrattuali tra diversi soggetti;

[1] (Libro Verde relativo ai partenariati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni presentato dalla Commissione Europea il 30/04/2004).



Regione Lombardia

LA GIUNTA

- la ripartizione dei compiti tra il soggetto pubblico che definisce obiettivi e standard dei servizi offerti e soggetto privato che partecipa direttamente alle varie fasi del progetto (progettazione, realizzazione, attuazione, finanziamento);
- la suddivisione dei rischi tra il soggetto pubblico ed il partner privato, in base al principio secondo cui i rischi vengono allocati sul soggetto che è maggiormente capace di gestirlo.

Volendo brevemente sintetizzare i principali **vantaggi** del PPP si rileva:

- la maggiore efficacia ed efficienza nella realizzazione e gestione dell'opera;
- la ripartizione dei rischi dell'operazione tra più soggetti in base alle singole competenze;
- il limitato impatto sul bilancio pubblico rispetto al tradizionale appalto di lavori.

Di contro gli **svantaggi** sono rappresentati da:

- elevati costi di transazione e strutturazione (possibile esigenza di ricorrere a consulenze finanziarie, tecniche e fiscali);
- lunghezza e complessità della procedura di affidamento;
- difficile coordinamento tra i diversi soggetti coinvolti nell'operazione.

Con particolare riferimento alla realizzazione di opere pubbliche, le tipologie di progetti realizzabili attraverso le Public Private Partnerships sono diverse e possono variare a seconda del settore di impiego e delle sue caratteristiche, dei rischi delle attività e delle esigenze delle Pubbliche Amministrazioni. In particolare si possono individuare:

Opere che si remunerano autonomamente (cd. opere calde)

Si tratta di infrastrutture nelle quali il soggetto privato si impegna a costruire e gestire un'opera destinata all'erogazione di servizi a tariffazione e ad alta remuneratività (parcheggi, servizi idrici, reti di distribuzione del gas e dell'energia elettrica, sistemi di trattamento e smaltimento dei rifiuti, etc.).

Opere che si remunerano parzialmente (cd. opere tiepide)



Regione Lombardia

LA GIUNTA

Si tratta di quella tipologia di infrastrutture che, pur essendo a tariffazione sull'utenza, non consente una piena copertura del capitale inizialmente investito e dei costi di gestione dell'opera. In questi casi il prezzo del servizio è definito "prezzo politico o sociale" ed è insufficiente a garantire un'adeguata remunerazione al privato. La Pubblica Amministrazione deve perciò intervenire con una contribuzione pubblica, in modo da consentire alla collettività di fruire ugualmente dei benefici sociali ed economici legati all'opera (è il caso di centri sportivi, biblioteche, edilizia abitativa, grandi infrastrutture di trasporto, etc.).

Opere che si remunerano attraverso pagamenti della Pubblica Amministrazione (cd. opere fredde)

Si tratta di infrastrutture destinate all'erogazione di servizi forniti direttamente dal privato alla Pubblica Amministrazione senza applicazione di tariffe sull'utenza (ad esempio scuole, ospedali, carceri, uffici giudiziari, etc.).

A prescindere dalla tipologia di opere per le quali vengono adottati i PPP costituiscono un'alternativa alle forme tradizionali di approvvigionamento delle Pubbliche Amministrazioni, quali l'appalto pubblico di lavori o di servizi. Rispetto a tali strumenti, i PPP sono sicuramente più complessi richiedono, infatti, una preparazione dettagliata dei progetti, un'accurata gestione della fase di gara in modo da tutelare la concorrenza tra le imprese partecipanti, una durata contrattuale più lunga, ma contemporaneamente possono contribuire ad ottenere un miglior **value for money** per il settore pubblico.

Il PPP, nelle sue varie forme di implementazione oltre a rappresentare una valida **soluzione alla carente capacità di investimento pubblico consente anche di migliorare i livelli di qualità/efficienza dei servizi pubblici grazie al know-how del soggetto privato**. Dalla Commissione Europea, alla Banca Europea per gli Investimenti, fino ai provvedimenti recenti assunti dal Governo italiano, le forme di partenariato pubblico privato sono promosse ed incoraggiate.

La **Commissione Europea**, infatti, indirizza gli Stati membri e le Regioni ad adottare strumenti di PPP per integrare le risorse comunitarie messe a disposizione dai fondi strutturali; la Commissione ritiene fondamentale stimolare l'adozione di strumenti finanziari, in particolare laddove il fallimento di mercato rende difficile l'accesso al credito.

Anche il **legislatore nazionale**, negli ultimi interventi normativi (DL "Salva Italia", DL "Cresci Italia", DL "Semplificazione", DL "Sviluppo", DL "Sviluppo bis" e DL "Del fare"), ha attribuito al tema infrastrutture un ruolo chiave per il rilancio dell'economia e ha individuato nel PPP la modalità più auspicabile di realizzazione



Regione Lombardia

LA GIUNTA

di tali interventi. In particolare, le nuove disposizioni normative hanno non solo riformulato e rinnovato alcune forme di PPP già esistenti (es. finanza di progetto) ma hanno introdotto ex-novo alcuni nuovi istituti tra i quali il contratto di disponibilità.

Tuttavia, **la strutturazione di un'operazione di PPP presenta numerosi elementi di complessità soprattutto per gli Enti Locali più piccoli**. Spesso, risulta difficile per un operatore di una piccola amministrazione pubblica, come la maggioranza degli Enti Locali lombardi, orientarsi tra le varie forme di PPP per individuare la più idonea, selezionare le relative procedure da adottare, definire in maniera adeguata gli elementi da presidiare nel rapporto con il privato aggiudicatario, ecc. La confusione e la scarsa conoscenza della materia provocano, spesso, la rinuncia a priori a tali modalità alternative di finanziamento o pregiudicano il buon esito e la corretta implementazione delle iniziative già avviate. A dimostrazione di ciò, un recente studio pubblicato dall'ANCE dal titolo "Il project financing in Italia, l'indagine ANCE sulla realizzazione delle opere" ha mostrato che ogni 100 bandi di gara pubblicati solo 66 si aggiudicano, 38 arrivano ai lavori e 25 alla gestione, con peggiori risultati nei comuni più piccoli.

4. INCREMENTO DELLE DISPONIBILITÀ FINANZIARIE FRUIBILI PER INVESTIMENTI DA PARTE DEGLI ENTI LOCALI. L'OPPORTUNITÀ DELLA PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA 2014 - 2020

Regione Lombardia, coerentemente con gli obiettivi tematici della nuova programmazione e con i relativi regolamenti delle risorse economiche stanziare dall'Unione Europea, è chiamata a definire una serie di azioni specificatamente orientate allo sviluppo sostenibile, al risparmio energetico sia delle imprese che delle aree urbane.

In tale contesto, per il prossimo periodo di programmazione, si intende destinare parte significativa delle risorse comunitarie al sostegno di progetti quali ad esempio:

- Riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche e ad uso pubblico, residenziali e non residenziali;
- Riduzione dei consumi energetici dei sistemi di illuminazione pubblica anche attraverso l'installazione di pali multifunzione;
- Riduzione dei consumi energetici delle imprese;



Regione Lombardia

LA GIUNTA

- Incremento della quota di spostamenti con sistemi a bassa emissione e ridotto consumo pro capite di energia fossile (TPL);
- Implementazione di soluzioni di tipo Smart City e sviluppo ICT;
- Incremento della quota di fabbisogno energetico coperto da generazione distribuita.

Grazie alle risorse comunitarie e all'esperienza maturata nella definizione di soluzioni di ingegneria finanziaria Regione Lombardia intende fare leva finanziaria attraverso il coinvolgimento di banche pubbliche e private al fine di massimizzare il valore complessivo degli investimenti messi in campo dagli Enti Locali e dalle PMI.

In tale senso, va letta anche la previsione introdotta con norma regolamentare nella programmazione 2014-2020, assoluta novità rispetto al passato, che consente di perseguire le politiche di sviluppo locale tramite PPP.

A riguardo degli investimenti non previsti dagli ambiti comunitari Regione Lombardia si attiverà per utilizzare altre forme di finanziamento previste da Istituti Bancari pubblici e privati.

5. IL PROGRAMMA INTEGRATO DI INTERVENTI A FAVORE DEGLI ENTI LOCALI

GLI OBIETTIVI

Regione Lombardia intende, dunque, impegnarsi per :

- **favorire l'avvio di nuovi investimenti pubblici** per lo sviluppo del territorio lombardo con il supporto di nuove risorse provenienti dai fondi strutturali e dagli gli strumenti messi a disposizione dall'Unione Europea, dal cofinanziamento della Banca Europea degli Investimenti (BEI), dal cofinanziamenti con il sistema bancario, da risorse proprie di Finlombarda S.p.A. e dalle nuove modalità di utilizzo del Patto di stabilità territoriale. Le risorse potranno essere determinate una volta approvato il POR.
- **moltiplicare le potenzialità** di coinvolgimento dei privati al fine di **massimizzare** l'effetto delle risorse sul territorio;
- **accrescere le competenze degli Enti Locali** in merito agli strumenti di finanziamento di progetti infrastrutturali.



Regione Lombardia

LA GIUNTA

I DESTINATARI

Per raggiungere tali obiettivi verranno definiti specifici strumenti di supporto dedicati agli **Enti Locali e ai Soggetti Privati**, siano essi PMI/Grandi Imprese, non solo del settore dell'edilizia ma anche del settore del terziario avanzato e del settore manifatturiero.

GLI STRUMENTI

La scarsità di risorse a disposizione delle Pubbliche Amministrazioni impone di dotarsi di strumenti che ne consentano una gestione razionale ed efficiente, indirizzandole prevalentemente su interventi di cui sia preventivamente valutata la fattibilità e la sostenibilità nel tempo sotto il profilo economico – finanziario, ambientale, amministrativo e procedurale.

L'intervento di Regione Lombardia sarà articolato su due linee d'azione integrate:

- supporto tecnico di formazione ed accompagnamento dedicato ad EE.LL ed imprese;
- supporto finanziario ad EE.LL. attraverso misure a bando.

GLI STRUMENTI: SUPPORTO TECNICO

Le attività di formazione e accompagnamento possono declinarsi in attività di mentoring, condivisione di casi di successo e buone pratiche, linee guida operative, assistenza tecnica, standardizzazione strumenti operativi.

Per meglio progettare il rapporto con gli EE.LL è necessario:

1. identificare ambiti di investimento rilevanti quali ad esempio: illuminazione pubblica, scuole, impianti sportivi, efficientamento energetico, impianti di produzione energetica, riqualificazioni urbane, ecc.;
2. individuare alcune operazioni tipo avviate in questi ambiti e sviluppare casi di benchmarking e materiali (linee guida; supporti tecnico-finanziari riutilizzabili: esempio strumenti per la misurazione del Value for Money; fogli di calcolo; relazioni tipo);
3. avviare una comunità di pratica attraverso cui sviluppare le competenze e promuovere lo scambio di conoscenze.

Di seguito si riportano alcuni esempi:



Regione Lombardia LA GIUNTA

temi di base trasversali:

- Il PPP: contratti e modelli di finanziamento (Linee Guida);
- Concessioni di costruzione e gestione (Linee Guida);
- Leasing e contratto di disponibilità (Linee Guida);
- Concessioni e appalti di servizi (Linee Guida);
- Elementi giuridici per gestire una gara di PPP (Linee Guida Linee Guida);
- Valutazioni economico e finanziarie¹ (supporti tecnico-finanziari riutilizzabili).

temi settoriali (presentazione e discussione di casi):

- Illuminazione pubblica;
- Scuole;
- Efficientamento energetico;
- Impianti sportivi;
- Impianti di produzione energetica;
- Soluzioni e infrastrutture ICT e Smart City e Communities.

GLI STRUMENTI: SUPPORTO FINANZIARIO

Regione Lombardia con il supporto di Finlombarda, a seguito anche di una attività di verifica delle misure presenti a livello internazionale ha avviato un lavoro di approfondimento per la messa a punto di un set di strumenti che massimizzi l'utilità delle risorse comunitarie relativamente all'ambito energetico della PA. Sono in corso valutazioni anche per altre tipologie di investimento.

Date le premesse circa la necessità di ricorrere al coinvolgimento di privati ed alla complessità tecnica da parte degli EE.LL. di utilizzo di queste opportunità, anche le misure finanziarie dovranno svilupparsi su 2 piani:

- Supporto alla progettualità



Regione Lombardia

LA GIUNTA

- Supporto agli investimenti

Supporto alla progettualità: dato l'impegno ed i costi per la predisposizione di bandi per realizzare investimenti attraverso PPP in particolare nel settore energetico, risulta utile attivare strumenti dedicati a coprire le spese tecniche sostenute dall'ente e/o dal privato che realizza le opere. Sarà pertanto avviato un fondo a supporto della progettualità nell'ambito degli investimenti energetici degli Enti Locali.

Supporto agli investimenti: a titolo esemplificativo e non esaustivo, Regione Lombardia intende avviare nel 2014 un Fondo per l'Efficienza Energetica che permetta l'avvio di un piano di interventi nei seguenti ambiti:

- efficienza energetica (EE) termica ed elettrica (incluso pubblica illuminazione);
- produzione da Fonti di Energia Rinnovabili (FER);
- uso razionale dell'energia a livello di distretto urbano;
- riqualificazione energetica degli edifici pubblici e politiche di promozione dell'edilizia sostenibile con il recupero de edifici esistenti.

Gli strumenti ipotizzati offrono una gamma di soluzioni mirate per superare le barriere agli investimenti per ridurre la CO2 nonché ridurre il livello di spesa corrente per energia e calore degli Enti Locali lombardi.

Il fondo sarà utilizzabile, anche, con un mix di strumenti definito per le singole tipologie di investimento in modo tale da massimizzare l'attivazione di risorse private, oltre che la convenienza per l'ente locale ed il rispetto dei vincoli di patto di stabilità.

Entrambi gli strumenti saranno messi a punto in modo da essere complementari rispetto alle misure esistenti a livello nazionale (es. fondo Kyoto) ed europeo (Es. ELENA, EEEF etc)

6. ATTIVITÀ IN CORSO

Regione Lombardia al fine di disegnare una nuova politica di sviluppo infrastrutturale che tenga conto delle priorità emergenti, del nuovo contesto socioeconomico oltre che delle esigenze di competitività ha avviato:



Regione Lombardia

LA GIUNTA

- **uno studio sui seguenti settori di particolare interesse per gli Enti Locali:**
 - energia (elettricità, rinnovabili, gas, ecc.);
 - telecomunicazioni (banda larga, ultralarga, ecc.);
 - ambiente (idrico, rifiuti, ecc.);
 - sociale (scuole, ospedali, ecc.).
- **il programma regionale della mobilità e dei trasporti** volto a configurare “il sistema delle relazioni di mobilità, sulla base dei relativi dati di domanda e offerta, confrontandolo con l’assetto delle infrastrutture esistenti e individuando le connesse esigenze di programmazione integrata delle reti infrastrutturali e dei servizi di trasporto, in coerenza con gli strumenti di programmazione socio-economica e territoriale di Regione e tenendo conto, laddove già adottata, della programmazione definita dalle agenzie per il trasporto pubblico e dagli Enti Locali.”
- **il portale tematico dedicato alle PPP** che dovrà rappresentare il punto di riferimento degli Enti Locali lombardi interessati ad intraprendere investimenti in partnership con i privati. A differenza di strumenti analoghi esistenti a livello nazionale e locale, il portale PPP di Finlombarda si distinguerà per un approccio concreto e semplice, volto ad aiutare gli amministratori locali ad orientarsi tra le scelte della modalità ottimale di realizzazione degli investimenti e ad avviare i passi operativi che le diverse forme di PPP richiedono. Il portale sarà inoltre il punto di confluenza di tutte le iniziative di supporto tecnico descritte sopra (raccolta linee guida e strumenti operativi standardizzati, informazioni e materiale legati ad eventi formativi etc.).
- Inoltre, Finlombarda, da anni monitora l’andamento del **Project Finance in Lombardia**. Da quest’anno il monitoraggio è stato esteso a tutte le forme di PPP realizzate sul territorio lombardo. Si tratta di uno strumento utile sia per misurare l’effettivo utilizzo delle varie forme di PPP da parte degli enti pubblici lombardi e l’efficacia delle politiche pubbliche a sostegno degli investimenti pubblici.

7. PROSSIMI PASSI

Di seguito si riportano le principali fasi identificate per lo sviluppo del progetto:



Regione Lombardia

LA GIUNTA

Gennaio – Giugno 2014

- Avvio di un programma formativo a favore degli Enti Locali sul tema del PPP ed in particolare sugli ambiti settoriali identificati.
- Avvio di un nuovo portale tematico dedicato alle PPP che funga da punto di riferimento per gli Enti Locali lombardi per la condivisione di “buone pratiche”/Casi di successo etc.
- Pubblicazione e diffusione del primo osservatorio annuale lombardo dedicato a tutte le PPP.
- Identificazione delle modalità e degli ambiti su cui avviare una azione di assistenza tecnica diretta di Finlombarda sul territorio per favorire la realizzazione degli interventi.
- Messa a punto delle misure finanziarie sulla base di una interazione innovativa e diretta con gli Enti Locali coinvolti con le iniziative di formazione.
- Avvio di una fase sperimentale definita in relazione alle priorità manifestate dagli Enti Locali e alla disponibilità dei fondi di finanziamento.

Luglio-Dicembre 2014

- Avvio fondo per la progettualità relativa agli investimenti degli Enti Locali.
- Avvio Fondo Regionale per l'Efficienza Energetica.
- Progressivo rilascio delle misure di finanziamento.