



Forum per la Finanza Sostenibile



Università
Bocconi

IEFE
Istituto di Economia
e Politica dell'Energia
e dell'Ambiente



Fondazione ANCI



Finanza sostenibile e sviluppo locale

con il supporto di



I SOCI DEL FORUM PER LA FINANZA SOSTENIBILE

ACRI
ADICONSUM
ALLIANZ GLOBAL INVESTORS EUROPE
AMUNDI
ANASF
ANIA
ASSOFONDIPENSIONE
ASSOGESTIONI
AVANZI
AXA INVESTMENT MANAGERS ITALIA
AZIMUT CAPITAL MANAGEMENT
BANOR SIM
BLACKROCK
BLOOMBERG
BNP PARIBAS ASSET MANAGEMENT
CANDRIAM INVESTORS GROUP
CDP
CFA SOCIETY ITALIA
CGIL
CISL
COIMA SGR
CREDIT SUISSE
DEGROOF PETERCAM
ECPI
EFPA ITALIA
ETICA SGR
FEDERCASSE
FIDEURAM ASSET MANAGEMENT
FINANCE & SUSTAINABILITY
FONDAZIONE ANT
FONDAZIONE CARIPARO
FONDAZIONE CARIPIO
FONDAZIONE DI SARDEGNA
FONDAZIONE OPES
FONDAZIONE SODALITAS
FONDAZIONE EMANUELA ZANCAN
FONDO ARCO
FONDO COMETA
FONDO GRUPPO INTESA SANPAOLO
FONDO SCUOLA ESPERO
FONDO PEGASO
FONDO PERSEO SIRIO
FONDOPOSTE
GENERALI INVESTMENTS EUROPE
HDI ASSICURAZIONI
INTESA SANPAOLO
LA FINANCIERE DE L'ECHUIQUIER
LA FRANÇAISE
LONDON STOCK EXCHANGE GROUP
MAINSTREET CAPITAL PARTNERS
MEFOP
MONDOINSTITUTIONAL
MORNINGSTAR ITALY
MSCI
NATIXIS GLOBAL ASSET MANAGEMENT
NN INVESTMENT PARTNERS
NUMMUS.INFO
PROMETEIA
RAIFFEISEN CAPITAL MANAGEMENT
RITMI
SELLA GESTIONI SGR
STATE STREET GLOBAL ADVISORS
SYMPHONIA SGR
THOMSON REUTERS
UIL
UNICEF
UNICREDIT
UNIPOL GRUPPO S.p.A.
VIGEO EIRIS
VONTOBEL ASSET MANAGEMENT SA
WWF ITALIA
ZURICH

ELABORAZIONE GRAFICA Damir Jellici, Laura Ribul

STAMPA Grafiche ATA

Finito di stampare nel mese di ottobre 2017



Forum per la Finanza Sostenibile



Università
Bocconi

IEFE
Istituto di Economia
e Politica dell'Energia
e dell'Ambiente



Fondazione ANCI

Finanza sostenibile e sviluppo locale



Assicurazioni

HDI Assicurazioni svolge la propria attività nel convincimento che, condizione per il successo, sia il rispetto dei principi etici nella conduzione dei rapporti economici e sociali. La strategia e la condotta operativa della Società sono indirizzate al conseguimento dell'obiettivo primario rappresentato dalla creazione di un valore aggiunto per l'azionista, perseguito nel rispetto dei principi etici di correttezza, buona fede, onestà, equità, uguaglianza, imparzialità, diligenza, trasparenza, tutela della persona, tutela ambientale e protezione della salute. L'obiettivo primario è quello di soddisfare le necessità e le aspettative degli interlocutori tutti di HDI attraverso un elevato standard di professionalità e il divieto di quelle condotte che si pongono in contrasto con le disposizioni di legge e con i valori che la Società intende promuovere. La Società si impegna ad assicurare che gli obiettivi aziendali siano sempre focalizzati su risultati possibili, specifici e concreti.

HDI Assicurazioni ritiene che la presenza della Società sul mercato è basata sulla sua reputazione e senso di integrità. L'integrità è l'elemento fondamentale per creare e mantenere rapporti professionali di fiducia idonei ad assicurare un successo a lungo termine. Ciascuno è responsabile dell'integrità del proprio lavoro e di quello comune.

La Società ha come valore imprescindibile la tutela dell'incolumità della persona, della libertà e della personalità individuale. Essa ripudia qualunque attività che possa comportare una lesione dell'incolumità individuale.

HDI Assicurazioni persegue i propri obiettivi nel rispetto dell'ambiente e della legislazione vigente in materia. HDI promuove il rispetto dell'ambiente individuando in esso un elemento qualificante e premiante per ogni tipo di progetto. La società assume ogni idoneo strumento di cautela al fine di tutelare l'ecosistema con particolare attenzione alle normative vigenti in materia di smaltimento rifiuti, tutela delle acque, del suolo, del sottosuolo e dell'atmosfera.

SOMMARIO

Introduzione	7
1. Finanza sostenibile e sviluppo locale: inquadramento generale	
1.1. Politica di coesione e interventi per lo sviluppo sostenibile del territorio	10
1.2. I nuovi vincoli di finanza pubblica per gli enti locali	16
1.3. Il finanziamento di progetti urbani sostenibili	23
1.4. Servizi assicurativi per lo sviluppo locale	37
2. Edilizia sostenibile	
2.1. Promuovere l'efficienza energetica negli edifici pubblici delle amministrazioni locali	45
2.2. I nuovi strumenti contrattuali: opportunità di investimento per il recupero degli immobili pubblici	49
2.3. Rigenerare l'edilizia scolastica con i fondi immobiliari	54
3. Mobilità sostenibile	
3.1. Il settore dei trasporti e la sfida ambientale	58
3.2. Modelli di business innovativi per la mobilità sostenibile urbana: il caso del bike e del car sharing a Milano	59
3.3. Il piano per la mobilità elettrica della provincia di Trento	61
4. Economia circolare	
4.1. Verso l'economia circolare: una transizione complessa	65
4.2. L'economia circolare in Italia	66
4.3. Finanziare l'economia circolare	67
4.4. Economia circolare e sviluppo urbano sostenibile	69
Bibliografia	75

Nell'intento di approfondire l'apporto che l'industria finanziaria può fornire in vista di uno sviluppo regionale e urbano in linea con i *Sustainable Development Goals* (SDGs) delle Nazioni Unite, il Forum per la Finanza Sostenibile (FFS) ha costituito – **in collaborazione con IEFE Bocconi, Fondazione IFEL e ANCI Lombardia** – **un Gruppo di Lavoro** dedicato alle amministrazioni locali, ai principali soggetti finanziari e agli stakeholder più coinvolti nel tema della finanza per lo sviluppo locale sostenibile. A partire dai **contributi di IEFE Bocconi, IFEL e dei partecipanti al progetto**, il FFS ha coordinato la realizzazione del presente documento, rivolto sia agli operatori di finanza sostenibile sia alle amministrazioni pubbliche.

Lo **sviluppo locale nell'ottica della sostenibilità ambientale e sociale** è da più parti ritenuto il requisito essenziale per rispondere in modo efficace alle sfide emergenti come quelle del cambiamento climatico, dell'aumento delle disuguaglianze e dei flussi migratori. In particolare, poiché la **pressione demografica sulle metropoli** è in costante aumento, dovranno consolidarsi e diffondersi progetti a forte impatto socio-ambientale nelle città. In effetti, si stima che, entro il 2050, la popolazione urbana nelle regioni più sviluppate crescerà fino a 1,7 miliardi (86% del totale) e nelle regioni meno sviluppate raggiungerà i 5,3 miliardi (67% del totale). In generale, si prevede che nel 2050 il 70% della popolazione vivrà in aree metropolitane¹.

L'aumento degli abitanti urbani ha generato e continuerà a generare **sfide complesse per gli enti locali**, chiamati a misurarsi con politiche di riduzione dell'inquinamento atmosferico e idrico, di potenziamento della rete dei trasporti con un approccio più rivolto alla mobilità sostenibile, con interventi di miglioramento dell'offerta abitativa e socio-sanitaria, di contrasto alla polarizzazione economica e all'esclusione sociale.

Le **risorse pubbliche a disposizione** non riescono a coprire i bisogni del territorio, e in particolare delle aree urbane. Tale quadro risulta particolarmente critico per l'Italia, considerata la fragile ripresa economica e i tagli imposti alle amministrazioni in particolare a seguito della crisi finanziaria del 2008 – tagli che si concentrano sulla spesa in conto capitale destinata agli investimenti.

Si rivela dunque essenziale avviare **partenariati pubblico privato** e avvalersi di strumenti finanziari innovativi, in grado di **incrementare i fondi disponibili** e di offrire **soluzioni assicurative adatte agli specifici bisogni dei territori**. Le opportunità per gli attori della finanza sostenibile sono molteplici, sia in termini di settori di intervento sia di strumenti e prodotti dedicati allo sviluppo locale: ne sono esempio i green bond emessi a livello regionale e municipale, l'aumento degli investimenti in settori strategici quali l'economia circolare, l'edilizia e la mobilità sostenibili, così come il *Green Public Procurement* (gli acquisti "verdi" della Pubblica Amministrazione).

1. UN-HABITAT 2009, *Guide to Municipal Finance*, p. 10: <https://unhabitat.org/books/guide-to-municipal-finance/>

Gli attori finanziari, da un lato, e quelli pubblici, dall'altro, sono chiamati a collaborare per sviluppare modelli innovativi di finanziamento degli investimenti. L'utilità dei partenariati pubblico privato non si limita al mero dato quantitativo (incrementare i fondi a disposizione) ma in alcuni casi può anche comportare un **miglioramento qualitativo dei servizi erogati e delle opere realizzate**, grazie a una condivisione di risorse non solo finanziarie ma anche umane e tecniche.

Come evidenziato da Nicolai e Tortorella (2016),

in mezzo tra la passata concezione dell'amministrazione che, per gli investimenti, contraeva debito destinato a essere ripagato dalla fiscalità e la concezione anglosassone della privatizzazione tendente a lasciare in mano privata la realizzazione delle opere pubbliche, sono sempre più delineabili nuovi modelli che fanno leva su una collaborazione più strategica tra pubblico e privato idonea a creare valore per entrambi.

Sono auspicabili semplificazioni a livello normativo e burocratico così come l'introduzione di regole e standard chiari ed efficaci, in grado di tutelare l'interesse e il benessere dei cittadini rispetto all'azione non soltanto dei soggetti finanziari privati ma anche delle amministrazioni pubbliche. Ciononostante, le pagine che seguono mostrano come sia possibile intervenire fin d'ora a sostegno di uno sviluppo locale sostenibile, nel quadro della regolamentazione vigente. L'avvio di collaborazioni tra settore pubblico e privato è da incoraggiare, anche perché sarà proprio il moltiplicarsi delle buone pratiche che faciliterà l'implementazione e la "scalabilità" dei modelli più efficaci e innovativi.



1.

Finanza sostenibile e sviluppo locale: inquadramento generale

1.1. POLITICA DI COESIONE E INTERVENTI PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE DEL TERRITORIO

a cura di Francesco Monaco, Capo Area Politiche di coesione territoriale, ANCI²

La promozione di uno sviluppo auto-sostenibile dell'Italia, delle sue città, delle sue "aree interne", del suo territorio può essere il contributo che l'intero Paese offre alla ricostruzione di un'Europa più solidale, più forte, più coesa.

Questo potrà essere fatto usando bene la politica di coesione e coordinando con essa gli obiettivi delle politiche ordinarie finalizzate alla crescita sostenibile, all'innovazione e alla competitività dell'intero sistema produttivo.

La coesione è una politica che trae fondamento e legittimazione dalla Costituzione (art. 119, quinto comma) e dal Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (art. 174); ambedue i testi richiedono "interventi speciali" per promuovere uno "sviluppo armonico" (così il citato articolo del Trattato) e, come recita uno fra i più belli articoli della Carta fondamentale italiana (art. 3, secondo comma), per "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale" all'esercizio compiuto dei diritti di cittadinanza delle persone, senza distinzioni di razza, sesso o religione. È una politica in cui l'Italia crede molto e su cui molto si è impegnata ormai da più di un ventennio con risultati apprezzabili³, anche se non sempre all'altezza delle attese⁴.

In un contesto nazionale in cui ancora forti sono i divari sociali economici e territoriali, la politica di coesione mette dunque a disposizione strumenti, risorse e regole per fronteggiare i problemi della crescita sostenibile e per contribuire alla creazione di nuova occupazione.

La riforma

Nel 2013 la politica di coesione è stata radicalmente riformata. Com'è stato recentemente ricordato da Fabrizio Barca⁵, con l'adozione dei regolamenti 2014-2020 sui Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE) è stata compiuta una vera e propria svolta nella politica di coesione basata su "un approccio fondato sulla conoscenza" e rivolto a dare a tutte le persone le opportunità "di far fronte ai cambiamenti di sistema, dando potere a loro e alle loro comunità, affrontando, luogo per luogo, gli ostacoli alle innovazioni di mercato e sociali, e promuovendo trasformazioni istituzionali a misura dei luoghi"⁶.

Un **approccio cioè rivolto ai luoghi**, ossia una politica per le **persone nei luoghi**, che potrebbe contribuire a **fronteggiare i rischi conclamati della globalizzazione** (diseguaglianza, esclusione sociale, migrazioni, cambiamento climatico,

2. Le valutazioni espresse in questo articolo non impegnano in alcun modo l'istituzione di appartenenza dell'autore, il quale esprime qui solo opinioni a titolo personale.

3. <http://www.eyesreg.it/2017/limpatto-delle-politiche-di-coesione-sullo-sviluppo-delle-regioni-italiane/>

4. http://www.svimez.info/images/RAPPORTO/materiali2016/2016_11_10_linee_testo.pdf

5. VII Forum sulla coesione organizzato dalla Commissione UE: <http://bit.ly/2gojjBw>

6. *Ibidem*.

spiazzamento tecnologico, ecc.) nonché scongiurare lo sfaldamento del disegno europeo.

L'attuazione di questa svolta richiede naturalmente tempo, “ma quanto già oggi sappiamo sull'utilizzo dei suoi principali strumenti – orientamento ai risultati in termini di qualità di vita delle persone, approccio strategico, condizionalità, pubblico dibattito – conferma che il disegno della nuova politica ha in sé il potenziale per raggiungere quegli obiettivi”⁷.

Regole e risorse

Il **pacchetto legislativo della politica di coesione 2014-2020** ha introdotto rilevanti cambiamenti nella definizione del processo di programmazione e attuazione degli interventi.

In primo luogo, ha previsto un coordinamento rafforzato nella programmazione dei **Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE)** collegati al *Quadro Strategico Comune 2014-2020* in un unico documento strategico: *l'Accordo di Partenariato*⁸. Inoltre, ha introdotto una stretta coerenza rispetto ai traguardi della *Strategia Europa 2020* per la crescita intelligente, inclusiva e sostenibile dell'UE.

Il risultato complessivo è stato conseguito grazie al “**Regolamento recante disposizioni comuni sui Fondi Strutturali e di Investimento Europei**” (Reg. UE n. 1303/2013) che ha introdotto norme che si applicano a tutti gli altri fondi che interessano l'Italia: il FESR, per lo sviluppo regionale (Reg. UE n. 1301/2013), il fondo sociale, FSE (Reg. UE n. 1304/2013); il FEASR (Reg. UE n. 1305/2013) ed il FEAMP (Reg. UE n. 508/2014).

Sul versante finanziario, la dotazione complessiva di risorse da bilancio UE dell'Accordo di Partenariato ammonta a poco più di €42 miliardi, di cui €31,1 di dotazione FESR e FSE, a cui si aggiungono oltre €10 miliardi di Fondo Europeo per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale (FEASR) e poco più di €500 milioni relativi al Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP). A queste somme si devono computare le risorse del cofinanziamento nazionale obbligatorio, di cui alla Delibera CIPE n°10 del 28 gennaio 2015⁹, e quelle del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) stanziate dalle leggi di stabilità¹⁰, per un totale complessivo per il settennio che supera i €130 miliardi¹¹.

La dimensione territoriale della coesione

La dimensione territoriale della politica di coesione, riconosciuta esplicitamente dall'art.174 del Trattato di Lisbona, presuppone che i Comuni siano coinvolti nella programmazione ed attuazione degli interventi cofinanziati da fondi strutturali e

7. *Ibidem*.

8. http://www.agenziacoesione.gov.it/politiche_e_attivita/programmazione_2014-2020/

9. <http://bit.ly/2wovlyt>

10. http://www.agenziacoesione.gov.it/politiche_e_attivita/Fondo_per_lo_Sviluppo_e_la_Coesione/

11. http://www.opencoesione.gov.it/risorse_2014_2020/

costituisce la naturale prosecuzione di un percorso che negli ultimi due cicli di programmazione comunitaria ha visto la sperimentazione di numerosi strumenti attuativi “basati sui luoghi” (*place-based*)¹².

Suddetti strumenti presentano le seguenti caratteristiche¹³:

- a. sono guidati da obiettivi di sviluppo locale, ben definiti, misurabili e collocati in un’adeguata traiettoria strategica;
- b. si fondano sul coinvolgimento ed il protagonismo delle istituzioni locali e del partenariato territoriale;
- c. si reggono sui principi dell’integrazione su scala territoriale/per settori e della concentrazione delle risorse finanziarie a disposizione.

Linee di intervento

L’**Agenda Urbana (AU)**, attraverso la declinazione di un programma operativo nazionale “città metropolitane” (PON Metro)¹⁴ con il concorso degli Assi urbani dei programmi regionali¹⁵, nonché la *Strategia nazionale Aree Interne* (SNAI)¹⁶ sono le due principali linee di intervento in cui l’Italia ha declinato la dimensione territoriale della politica di coesione per il ciclo 2014-2020.

Attraverso la prima, si realizzano azioni di **sviluppo urbano sostenibile**¹⁷, mentre con la seconda si punta a **invertire la tendenza allo spopolamento in gran parte del territorio nazionale non urbanizzato**¹⁸.

Le suddette linee di intervento prefigurano un ruolo centrale dei Comuni. Sul primo versante, con la valorizzazione delle “città metropolitane”¹⁹ e delle città medie; sull’altro, mettendo al centro le associazioni di piccoli comuni organizzati in “sistemi territoriali permanenti”.

Le amministrazioni locali sono coinvolte con diversi compiti e gradi di responsabilità, sia nella fase di programmazione sia in quella di attuazione. I Comuni sono di fatto designati come beneficiari diretti delle operazioni ovvero indicati come soggetti destinatari di specifiche sub-deleghe gestionali, nella veste di organismi intermedi.

La dimensione territoriale è così declinata in modo differenziato, in funzione delle caratteristiche delle aree bersaglio, specializzando le modalità di intervento in relazione alle caratteristiche e ai fabbisogni peculiari dei diversi territori e della capacità amministrativa delle unità istituzionali.

12. Sulla falsariga, anche se fortemente innovando su metodo e contenuti dell’intervento, di quanto già facevano Patti Territoriali, Progetti Integrati Territoriali del QCS 2000-2006, Gruppi di Azione Locale del programma LEADER, progetti urbani e territoriali dei POR 2007-2013.

13. Attraverso due modalità di intervento integrate previste dal regolamento comune ai fondi strutturali europei Reg. (CE) n°1303/2015: a) gli *Investimenti Integrati Territoriali* (ITI) e b) il *Community-led local development* (CLLD).

14. <http://www.ponmetro.it/>

15. Per una panoramica completa si consulti l’ampio dossier predisposto da IFEL scaricabile al seguente link: <http://bit.ly/2enYlwe>

16. <http://www.agenziacoesione.gov.it/it/arint/>

17. In attuazione dell’art.7 del Reg. (CE) n°1301/2013.

18. Vedi nota 12.

19. Legge 7 aprile 2014, 56: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/4/7/14G00069/sg>



Il valore della partnership²⁰

La realizzazione di progetti locali che prevedano partnership pubblico privato implica nuove e vantaggiose prospettive per tutti gli stakeholder coinvolti. Questo presuppone però un importante cambiamento culturale: le partnership possono moltiplicarsi se i partner coinvolti sono davvero consapevoli che sviluppare una collaborazione basata su trasparenza e fiducia reciproca genera valore per ognuno di loro e apre nuove possibilità che altrimenti rimarrebbero inaccessibili. In effetti, la professionalità specifica di ogni partner contribuisce all'ottenimento di migliori risultati.

Linee guida per lo sviluppo di una partnership

Che cosa s'intende per "partnership"? La partnership è un **accordo tra più attori al fine di conseguire, nel rispetto dei propri obiettivi particolari, un concordato obiettivo comune.**

La definizione degli obiettivi di una partnership è una fase delicata: differenze di cultura, linguaggio e competenze possono rallentare oppure ostacolare il processo. Se è essenziale mantenere le **differenze fra i partner** in quanto ciascuno arricchisce il progetto con i propri obiettivi, le proprie specificità e risorse; è altrettanto fondamentale che tutti i soggetti coinvolti abbiano chiara la **strategia comune** e che gli obiettivi, le responsabilità e i rischi d'impresa siano identificati e condivisi.

A tale scopo assume quindi la massima importanza una **comunicazione adeguata** che permetta ai partner di conoscersi. Statuti, mission, attività, rapporti di missione, codici etici, sistemi di accountability, bilanci e siti web rappresentano strumenti che possono aiutare a comprendere il livello di affidabilità di un ente, pur non potendo sostituire una conoscenza diretta ed approfondita nel lungo periodo. È importante inoltre instaurare un **equilibrio tra le parti rispetto all'impegno e alle risorse messi in campo.** Il consolidamento della partnership passa proprio attraverso un continuo scambio e condivisione della conoscenza della propria realtà.

La collaborazione permette poi ai partner di **risolvere insieme alcuni problemi comuni** come:

- carente conoscenza delle cause del problema/bisogno sociale;
- difficoltà nel trovare autonomamente la risposta più adeguata al problema/bisogno identificato;
- scarsa disponibilità di risorse per risolvere il problema/rispondere al bisogno.

20. Fondazione Sodalitas da anni lavora sul tema della collaborazione multistakeholder attraverso progetti e tavoli di lavoro, tra cui la pubblicazione *Guida alla Partnership. Profit e Nonprofit insieme per lo sviluppo di progetti di Cooperazione Internazionale*, la cui metodologia può essere usata per qualsiasi tipologia di collaborazione (a tale Guida è opportuno fare riferimento per approfondire concetti qui richiamati succintamente) e il Progetto "Cresco" che mira proprio a incentivare collaborazioni tra Enti locali e privato su tematiche di sostenibilità di interesse comune. Dall'edizione 2017 saranno riconosciuti degli "Award Speciali" ai migliori progetti realizzati in partnership pubblico privato.

Esempio di collaborazione efficace

La co-progettazione, la condivisione degli obiettivi reciproci, la trasparenza sono alla base del successo di progetti in partnership. Per un'istituzione pubblica la presenza di imprese private attive sul proprio territorio di competenza può essere un'opportunità per lo sviluppo di progetti di sviluppo locale sostenibile.

Esempio di questa modalità è la **collaborazione tra Costa Crociere, il Comune di Savona e l'Autorità Portuale** che hanno siglato un Protocollo d'Intesa triennale nel 2015 finalizzato allo sviluppo sostenibile del settore crocieristico in città.

Parte integrante del piano di attività concordato è stata l'analisi della creazione di valore generato dalla presenza dell'impresa in città, fondamentale per comprendere gli effetti del transito di oltre un milione di turisti all'anno e per definire gli ambiti sui quali indirizzare il piano programmatico di sviluppo e gli investimenti con una visione di lungo periodo. Obiettivo non secondario la creazione di un modello per la misurazione dell'impatto economico generato da Costa sui territori di riferimento.

Lo sviluppo integrato alimentato da questo approccio ha prodotto una serie di risultati e iniziative con una visione di lungo termine. Ad esempio sono state avviate attività in collaborazione con la Regione Liguria per la realizzazione di nuovi percorsi turistici a beneficio del territorio.

I vantaggi di questa collaborazione riguardano tutti i soggetti coinvolti:

- l'impresa, che ha migliorato il proprio intervento come soggetto responsabile;
- gli enti locali, che hanno definito i piani di sviluppo locale;
- la cittadinanza, che ha avuto la possibilità di attivare un dialogo partecipativo con chi governa e lavora nel territorio.

LA RIFORMA DEL TERZO SETTORE IN ITALIA



Il dibattito degli anni '80 e '90 sul **ruolo dello Stato e del Mercato** di fronte alle nuove sfide del Welfare ha messo in evidenza i limiti di questi due attori nel garantire i servizi fondamentali alla cittadinanza. Allo stesso tempo **le Associazioni di Volontariato e le Cooperative Sociali** (oggi ricomprese e disciplinate nella tipologia più ampia di Imprese Sociali) hanno assunto un ruolo rilevante come erogatori di prestazioni essenziali con modalità più efficienti rispetto a servizi erogati da parte del Settore Pubblico e del Privato for profit.

Questi attori sociali sono in larga parte membri del Forum del Terzo Settore che "rappresenta oggi 81 organizzazioni nazionali di secondo e terzo livello – per un totale di oltre 100.000 sedi territoriali – che operano negli ambiti del Volontariato, dell'Associazionismo, della Cooperazione Sociale, della Solidarietà Internazionale, della Finanza Etica, del Commercio Equo e Solidale del nostro Paese"²¹.

21. <http://www.forumterzosettore.it/>

L'evoluzione del Terzo Settore è stata ampiamente studiata anche a livello accademico, tra i maggiori esperti del tema Stefano Zamagni esorta il Terzo Settore a liberarsi “da lacci e costrizioni di varia natura, sia giuridico normativa sia economico-organizzativa ed anche, forse in prevalenza, di natura culturale. Il Terzo Settore deve capire di essere a pieno titolo soggetto di sistema e non deve pensarsi con una logica vittimistica, come fosse una ruota di scorta rispetto ad ‘altri’: può influenzare la società, contribuendo a un miglior funzionamento di tutti i soggetti che a vario titolo intervengono nelle comunità”²².

La crescita dimensionale del comparto, che ormai ha raggiunto le 300mila associazioni, 1 milione di lavoratori e oltre 5 milioni di volontari, (dal sito del Forum del Terzo Settore) ha reso necessario l'avvio di un processo di Riforma. E così finalmente nel 2016 inizia l'iter legislativo che per la prima volta tra l'altro definisce per legge cos'è Terzo Settore, indicando nella legge e nei decreti quali sono gli enti e i soggetti che lo compongono. L'art. 1 comma 1 della Legge 106 del 6 giugno 2016, “Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale”, recita: “Per Terzo settore si intende il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi”.

Tra la fine di maggio e il 19 luglio 2017 vengono approvati, in via definitiva, una serie di decreti di attuazione della Legge Delega, che si vanno ad aggiungere agli altri che hanno già ricevuto il via libera del Consiglio di Ministri: quello che costituisce la Fondazione Italia Sociale e quello sul Servizio Civile Universale. Il Consiglio, presieduto dal premier Paolo Gentiloni, ha completato il quadro approvando i decreti sul 5 per mille, sull'impresa sociale e sul Codice del terzo settore.

Importante rilevare anche la dotazione finanziaria della Riforma: €190 milioni, per il 60% dedicati a **incentivi di carattere fiscale** (come per esempio l'incremento delle detrazioni sulle donazioni a favore di organizzazioni con finalità civiche solidaristiche e di utilità sociale, in particolare per le organizzazioni di volontariato questa detrazione sarà pari al 35%), le altre risorse sono destinate a implementare il Registro Nazionale, a sviluppare il Fondo per i progetti innovativi di queste organizzazioni, che nel primo anno avrà una dotazione di €65 milioni. Rilevante anche la costituzione di un Fondo di garanzia per il credito agevolato dedicato proprio alle imprese sociali.

Per quanto riguarda la **Legge sull'impresa sociale**, come sottolinea anche uno dei suoi maggiori promotori il Sottosegretario Bobba, si tratta di una legge particolarmente innovativa. Questo provvedimento, in effetti, amplia il campo d'azione delle imprese sociali, includendo settori come il commercio equo, il social housing ed il microcredito, così come interventi nel campo dell'occupazione per l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati e lo sviluppo dell'agricoltura sociale. Inoltre, grazie al decreto, sarà possibile la (parziale

e limitata) distribuzione degli utili delle imprese sociali, con remunerazione del capitale. Infine l'impresa sociale potrà essere partecipata dai soggetti del terzo settore ma anche, sia pure in forma limitata e non di controllo, da imprese profit o da amministrazioni pubbliche. Inoltre, sono previsti importanti incentivi all'investimento di capitale per le nuove imprese sociali: il 30% dell'investimento potrà essere fiscalmente deducibile o detraibile analogamente a come avviene oggi per le start-up innovative tecnologiche.

1.2. I NUOVI VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA PER GLI ENTI LOCALI

a cura di Alessandro Beltrami, IFEL

Negli ultimi due anni gli enti locali hanno vissuto (e stanno tuttora vivendo) una stagione molto rilevante di riforme. Dopo anni di tagli ai trasferimenti erariali e vincoli sempre più stringenti sui saldi di bilancio e sui pagamenti (attraverso il Patto di stabilità interno), tra il 2015 e il 2016 sono state approvate dal legislatore norme (tra loro correlate) inerenti la regolazione della finanza locale.

Nuova contabilità degli enti territoriali

La prima riguarda il passaggio alla nuova contabilità, una riforma strutturale che dal 2015 è entrata in vigore per la generalità degli enti territoriali. La seconda, introdotta a partire dal 2016, riguarda l'abbandono del Patto di stabilità interno in favore di un vincolo finanziario fedelmente ancorato ai criteri cardine del bilancio riformato.

Il saldo finale di competenza "potenziata" non negativo (così è stato nominato il nuovo vincolo per la finanza locale e regionale) è una regola innovativa e coerente con la finalità di sostenere la ripresa economica del Paese. Di seguito si riportano le caratteristiche principali delle nuove norme contabili:

- **Superamento degli obiettivi lineari del Patto di stabilità interno**

Si è passati dalle regole di Patto di stabilità interno – basate su obiettivi più o meno lineari, attribuiti a ciascun ente senza particolare riguardo alle diverse peculiarità territoriali – ad uno **scenario più incerto e da valutare in modo probabilistico**, nello sforzo di ricercare un equilibrio sostenibile tra impulso agli investimenti locali, autonomia nella gestione degli avanzi accumulati nel previgente regime vincolistico ed esigenze di controllo della finanza pubblica.

- **Superamento dell'obbligo del bilancio in equilibrio in termini di cassa**

La novità più consistente riguarda il **superamento dell'obbligo di conseguire un bilancio in equilibrio, in previsione e a consuntivo**, sia in termini di competenza che di cassa. In linea con quanto previsto per il 2016 dalla Legge di stabilità (poi consolidato nella Legge di bilancio per il triennio 2017-2019), i vincoli di competenza e cassa originariamente previsti sono sostituiti dall'uni-

co **vincolo del saldo di competenza non negativo tra le entrate finali e le spese finali**. Inoltre, dal 2020 viene strutturalmente prevista l'inclusione di tutti i nuovi criteri e strumenti introdotti con la riforma contabile nel nuovo saldo di competenza, dando così una soluzione positiva alla coerenza tra il nuovo vincolo di finanza pubblica e le regole contabili armonizzate, confermando la declinazione del saldo adottata già per il 2016.

• Incentivo agli investimenti degli enti territoriali

Il nuovo sistema ha come obiettivo principale quello di **incentivare gli enti territoriali al pieno utilizzo delle risorse disponibili**, anche attraverso forme di "flessibilizzazione" del saldo di ogni singolo ente locale. L'obiettivo dovrebbe essere quello di favorire, mediante specifiche misure di finanza pubblica, un pieno utilizzo della capacità di spesa consentita al sistema.

• Nuova voce contabile: il fondo pluriennale vincolato

Il nuovo saldo di finanza pubblica si caratterizza per la corretta inclusione del fondo pluriennale vincolato (una nuova voce contabile definita dalla riforma contabile), sia in entrata sia in spesa, al netto delle quote rinvenienti da indebitamento. Tale declinazione consente una **ripresa delle politiche locali rivolte agli investimenti**, connotando le manovre succedutesi dopo l'anno 2015 come espansive per il comparto sul fronte delle spese in conto capitale. Grazie all'inclusione del fondo pluriennale vincolato, infatti, gli enti territoriali possono riappropriarsi della **funzione programmatica** – in larga parte congelata dalle precedenti regole del Patto. Basti pensare al caso di un ente che programma un intervento articolato su più annualità – tipicamente un'opera pubblica – e che pertanto deve poter attingere nel tempo alle risorse proprie appositamente accantonate nel fondo pluriennale vincolato, senza ricorrere ad ulteriori mezzi di finanziamento, tanto più che il nuovo bilancio di previsione – esclusivamente pluriennale – impone in partenza l'onere della copertura integrale della medesima spesa.

Verso una contabilità armonizzata con i vincoli di finanza pubblica

Dopo un decennio critico per la finanza locale, in cui gli enti territoriali hanno visto ridursi progressivamente i trasferimenti erariali e, allo stesso tempo, contrarsi il margine di autonomia riconosciuto nell'utilizzo delle risorse, in ragione dell'esigenza di contribuire al rispetto dei vincoli assunti dal Paese in sede comunitaria, dal 2016 la disciplina del Patto di stabilità interno e le sue diverse declinazioni nel tempo (*saldo corrente, tetto di spesa e competenza mista*) hanno lasciato definitivamente il posto ad una **versione degli equilibri di bilancio più in linea con i principi della contabilità armonizzata**. Arrestando la spirale che aveva determinato, nel corso degli ultimi anni, un **notevole accumulo di avanzo di amministrazione nei bilanci degli enti locali**, il nuovo saldo offre agli enti una maggiore capacità di spesa, in particolare sul fronte degli investimenti.

Oltre al venir meno di qualsiasi obbligo nel conseguire avanzi annuali di tipo finanziario, la declinazione del saldo finale di competenza consente lo **sblocco di quote significative di avanzo di amministrazione**, in particolare per quei Comuni che, sfruttando i margini concessi dall'armonizzazione contabile, hanno inteso dare forte impulso agli investimenti. Nella figura che segue sono rappresentati i diversi aggregati di bilancio utili per determinare gli equilibri di bilancio, il saldo finale di competenza e il saldo di competenza mista valido fino al 2015.

FIGURA 1. Equilibri di bilancio, saldo finale di competenza, saldo di competenza mista

EQUILIBRIO DI BILANCIO	SALDO FINALE DI COMPETENZA	SALDO COMPETENZA MISTA 2015
ENTRATE CORRENTI	ENTRATE CORRENTI	ENTRATE CORRENTI
+	+	+
ENTRATE IN CONTO CAPITALE	ENTRATE IN CONTO CAPITALE	ENTRATE IN CONTO CAPITALE
+		
AVANZO DISPONIBILE		
+		
INDEBITAMENTO		
	+	
	FONDO PLURIENNALE VINCOLATO ENTRATE (senza quota debito)	
	-	
	FONDO PLURIENNALE VINCOLATO SPESE (senza quota debito)	
-	-	-
SPESE CORRENTI	SPESE CORRENTI	SPESE CORRENTI
-	-	-
SPESE IN CONTO CAPITALE	SPESE IN CONTO CAPITALE	SPESE IN CONTO CAPITALE
-		-
ACCANTONAMENTI FCDE E ALTRI FONDI RISCHI		ACCANTONAMENTI FCDE E ALTRI FONDI RISCHI
-		
RIMBORSO QUOTA CAPITALE MUTUI E PRESTITI		
= 0	= 0	= 0B PATTO

Le soluzioni basate sul **saldo finale di competenza potenziata** consentono l'**applicazione in bilancio di quote significative dell'avanzo di amministrazione "disponibile"** accumulato nel corso degli anni dal comparto, nonché la **program-**

mazione pluriennale degli investimenti comunali, ri-attribuendo al bilancio di previsione la sua originaria funzione anche sotto questo cruciale aspetto. Permette, inoltre, una gestione ordinata del bilancio, senza la necessità di operazioni estemporanee dettate dagli spazi finanziari che nel corso dell'anno si liberano. Il **saldo finale di competenza**, in particolare, rappresenta il meccanismo migliore per **ridare la giusta funzione al bilancio di previsione**, quale principale strumento di programmazione e gestione degli investimenti.

La declinazione del **nuovo saldo**, inoltre, **esclude dal computo anche il Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità (FCDE) e gli altri fondi rischi accantonati**. Questa esclusione rappresenta un importante elemento di svolta della complessiva riforma, insieme all'inclusione del fondo pluriennale vincolato. Si tratta, infatti, di fondi spesa finanziati con entrate correnti o avanzo di amministrazione: escluderli dal saldo, pertanto, equivale a riconoscere **maggiore capacità di spesa sia al comparto che al singolo Comune**.

Il perimetro di applicazione del nuovo vincolo di finanza pubblica

Il nuovo vincolo di finanza pubblica si applica a **Regioni, Province Autonome di Trento e di Bolzano, Province e Città metropolitane, nonché a tutti i Comuni**, indipendentemente dalla fascia demografica. Diversamente da quanto previsto dal Patto, ai nuovi vincoli di finanza pubblica sono assoggettate anche le **realità comunali fino a mille abitanti**, precedentemente escluse dal Patto di stabilità.

Le operazioni di indebitamento

Sempre in tema di vincoli di finanza, un'ulteriore importante modifica alla Legge 243 riguarda le **operazioni di indebitamento** poste in essere dagli enti. In particolare, queste non dovranno più essere soggette alla verifica di un saldo finale di cassa non negativo riferito al complesso degli enti territoriali della regione interessata, bensì **dovranno garantire il rispetto del saldo finale di competenza a livello aggregato, compresa la medesima Regione**. In tale ambito diventano cruciali le intese da concludere in ambito regionale, la cui valenza dovrà auspicabilmente assumere respiro pluriennale.

Patti di solidarietà nazionali

Anche grazie al recepimento di una proposta dell'ANCI, viene colmata l'iniziale assenza di uno strumento di regolazione appositamente finalizzato alla **redistribuzione, su scala nazionale, degli oneri di finanza pubblica assegnati agli enti territoriali**. La nuova formulazione voluta dal legislatore, infatti, assegna ai **Patti di solidarietà nazionali** una **funzione complementare** rispetto alle intese concluse in ambito regionale, facendone ovviamente salvi gli effetti rispetto all'invarianza del saldo finale di competenza a livello regionale. La proposta dell'ANCI nasceva dalla convinzione che il pieno utilizzo della capacità di spesa autorizzata dalla

manovra finanziaria difficilmente può essere perseguito esclusivamente tramite intese di carattere regionale. Lungo il territorio nazionale, infatti, risultano **molto differenziate le condizioni operative di partenza dei diversi enti**, sia sul piano economico-finanziario sia quanto a dotazioni infrastrutturali, nonché per le capacità di coordinamento inter-istituzionale fin qui messe in luce.

GLI APPALTI VERDI NEL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI

A CURA DI CLAUDIO LUCIDI, COLLABORATORE IFEI²³



Codice dei Contratti

Il Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 “Codice dei contratti pubblici” ha recepito le nuove Direttive comunitarie in materia di **Green Public Procurement - GPP**²⁴, inserendo input ancor più vigorosi di quelli di matrice comunitaria; **l'Italia diventa così il primo Paese che ha imposto l'obbligo di applicazione dei GPP per le stazioni appaltanti.**

Il nuovo Codice degli appalti implementa diverse regole “green” sia per quanto riguarda i criteri per l'aggiudicazione degli appalti di lavori, servizi e forniture, sia per quanto riguarda i cosiddetti “**criteri ambientali minimi**” (CAM)²⁵, che adesso la **Pubblica Amministrazione deve obbligatoriamente inserire** in tutti i bandi di gara per l'approvvigionamento di determinati beni e servizi²⁶.

I criteri ambientali minimi sono tenuti in considerazione anche ai fini della stesura dei documenti di gara per l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Tale criterio è divenuto la regola di affidamento degli appalti, rimanendo residuale il criterio di aggiudicazione al prezzo più basso.

Il nuovo Codice degli appalti pubblici e concessioni prevede inoltre una serie di **agevolazioni per le imprese “eco-certificate”**, sia in sede di requisiti di partecipazione alle gare d'appalto, sia in sede di riduzione delle garanzie finanziarie da prestare per partecipare alle gare. In particolare, gli articoli del nuovo Codice dei Contratti, coordinato con il decreto correttivo (D. Lgs. n. 56 del 19 aprile 2017), che incidono direttamente sul tema della sostenibilità ambientale sono:

- **art. 30 (Principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni)**

L'articolo 30 **subordina il principio di economicità** ai criteri, previsti nel bando, ispirati a **esigenze sociali**, nonché **alla tutela della salute, dell'ambiente, del patrimo-**

23. Claudio Lucidi è collaboratore dell'ANCI e dell'IFEI e attualmente è componente del gruppo di lavoro istituito dal Ragioniere Generale dello Stato per la redazione di un modello contrattuale “tipo” di partenariato mediante l'istituto della concessione.

24. Con l'acronimo GPP (*Green Public Procurement*) viene indicato uno strumento di politica ambientale che favorisce l'introduzione di criteri “green” nelle modalità di acquisto di beni e servizi della Pubblica Amministrazione.

25. I criteri ambientali minimi o CAM sono individuati dal Ministero dell'Ambiente per gli acquisti relativi ad alcune categorie merceologiche (es. arredi, edilizia, gestione dei rifiuti, ecc.): <http://www.minambiente.it/pagina/criteri-ambientali-minimi>

26. I settori coinvolti sono quelli per i quali il Ministero dell'Ambiente ha fissato i “criteri minimi ambientali” con apposito decreto: <http://www.minambiente.it/pagina/criteri-ambientali-minimi>

nio culturale e alla promozione dello sviluppo sostenibile, anche dal punto di vista energetico. È inoltre introdotto il concetto di “**ciclo di vita**” e del relativo “costo”, in sostituzione del mero “prezzo” iniziale del bene. L’acquisizione di un bene, di un servizio o la realizzazione di un’opera deve essere misurata in relazione non solo al costo iniziale bensì in relazione anche ai **costi futuri legati all’utilizzo e allo smaltimento** alla fine del ciclo di vita.

• **art. 34 (Criteri di sostenibilità energetica e ambientale)**

Con questo articolo il *Green Public Procurement* entra a pieno titolo nel nuovo codice. Tale articolo impegna le stazioni appaltanti a contribuire al conseguimento degli obiettivi ambientali attraverso **l’inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, dei criteri ambientali minimi adottati con decreto del Ministro dell’Ambiente**. Con il correttivo, la previsione dei criteri minimi ambientali deve essere inserita sempre tra la documentazione di gara, per determinate categorie di beni e servizi, a prescindere dal valore a base di gara.

• **art. 38 (Qualificazione delle stazioni appaltanti e centrali di committenza)**

Le stazioni appaltanti dovranno dimostrare di aver espletato **procedure di gara** applicando i **criteri di sostenibilità ambientale**.

• **art. 69 (Etichettature) e art. 87 (Certificazione delle qualità)**

Le stazioni appaltanti possono imporre il ricorso alle **eco-etichettature** tanto nelle specifiche tecniche quanto – ed è questa la novità principale – **nei criteri di aggiudicazione o nelle condizioni relative all’esecuzione dell’appalto**.

Inoltre, ai sensi dell’art. 87, le stazioni appaltanti possono richiedere la presentazione di certificati rilasciati da organismi indipendenti per attestare il rispetto da parte dell’operatore economico di determinate norme di gestione ambientale.

• **art. 93 (Garanzie per la partecipazione alla procedura)**

Il possesso di **certificazioni ambientali** è altresì legato a specifiche agevolazioni e misure premiali. Nello specifico, l’art. 93 prevede una **diminuzione degli importi delle garanzie da prestare a corredo dell’offerta**, da riconoscere agli operatori in possesso di certificazioni ambientali.

• **art. 95 (Criteri di aggiudicazione dell’appalto)**

Di regola è stabilito che il criterio principale di aggiudicazione dei contratti pubblici è quello dell’**offerta economicamente più vantaggiosa** e, solo in via residuale, quello del minor prezzo. L’offerta economicamente più vantaggiosa è altresì determinata attraverso il **miglior rapporto qualità/prezzo o sulla base di una comparazione costo/efficacia** (es. costo del ciclo di vita).

Per quanto riguarda il miglior rapporto qualità-prezzo, **tra i criteri** finalizzati a selezionare la migliore offerta la norma ricomprende **quelli con rilevanza ambientale**. In particolare, possono rientrare tra i citati criteri:

- a) il contenimento dei consumi energetici e delle risorse ambientali dell’opera o del prodotto;
- b) il possesso di un marchio di qualità ecologica dell’Unione Europea (Ecolabel UE);

- c) il costo di utilizzazione e manutenzione avuto anche riguardo ai consumi di energia e delle risorse naturali, alle emissioni inquinanti e ai costi complessivi, inclusi quelli esterni e di mitigazione degli impatti dei cambiamenti climatici, riferiti all'intero ciclo di vita dell'opera, bene o servizio, con l'obiettivo strategico di un uso più efficiente delle risorse e di un'economia circolare che promuova ambiente e occupazione;
- d) la compensazione delle emissioni di gas a effetto serra associate alle attività dell'azienda.

Sempre con riferimento agli aspetti ambientali, il comma 13 stabilisce che tra i criteri premiali che possono essere inseriti nel bando di gara possono rientrare quelli concernenti beni, lavori o servizi che presentano un minore impatto sulla salute e sull'ambiente ivi inclusi beni o prodotti da filiera corta o a chilometro zero.

• art. 96 (Costi del ciclo di vita)

Come già evidenziato, per valutare l'offerta migliore le stazioni appaltanti devono **stimare vari elementi di costo oltre a quello di acquisto**, tra cui i costi connessi all'utilizzo, quali consumo di energia e altre risorse, i costi di manutenzione, i costi relativi al fine vita, come i costi di raccolta e di riciclaggio, i costi imputati a esternalità ambientali legate ai prodotti, servizi o lavori nel corso del ciclo di vita quali, ad esempio, i costi delle emissioni di gas a effetto serra e di altre sostanze inquinanti, i costi legati all'attenuazione dei cambiamenti climatici. Il **concetto di ciclo di vita** è l'elemento caratterizzante del nuovo assetto normativo.

Il limite all'introduzione di specifiche tecniche, dunque, viene ridefinito: rimane il vincolo di collegamento all'oggetto dell'appalto, ma è l'oggetto stesso ad essere esteso anche alle differenti fasi del proprio ciclo di vita, ancorché non identificabili con il contenuto sostanziale dell'appalto. Viene previsto, inoltre, un limite anche all'intensità del ruolo delle specifiche tecniche, tramite l'espressa applicabilità del principio di proporzionalità (che tuttavia, in quanto principio generale dell'attività amministrativa, avrebbe comunque dovuto essere osservato), la cui riproposizione formale sembra dettata al fine di evitare l'adozione di specifiche tecniche "esorbitanti" visto il maggiore margine di azione riconosciuto.

• art. 100 (Requisiti per l'esecuzione dell'appalto)

La norma dà **facoltà alle stazioni appaltanti di pretendere il possesso di requisiti particolari, per esigenze ambientali**, da parte degli operatori economici per l'esecuzione del contratto.

• art. 144 (Servizi di ristorazione)

Il principio generale, già contenuto nell'art. 95 del Codice, viene ulteriormente rafforzato quando si tratta di **appalti aventi ad oggetto i servizi di ristorazione** (come ad esempio le mense scolastiche). In tal caso l'amministrazione aggiudicatrice ha facoltà di richiedere che l'offerta presentata si caratterizzi per la presenza di **prodotti biologici, tipici e tradizionali, a denominazione protetta**, nonché di alimenti provenienti **da sistemi di filiera corta e da operatori dell'agricoltura sociale**.

Conclusion

In conclusione, con il nuovo Codice dei Contratti il legislatore nazionale ha inteso dare ulteriore **impulso alla caratteristica “green” degli appalti e degli approvvigionamenti della Pubblica Amministrazione**, superando peraltro l’approccio più facoltativo delle direttive europee, e agendo sulle seguenti direttrici:

- **individuazione obbligatoria di specifiche tecniche con contenuto ambientale** come condizione di partecipazione alla gara prevedendo la possibilità di fare riferimento alle c.d. certificazioni ambientali, sia in materia di qualità del prodotto sia in relazione al sistema di gestione;
- **introduzione di criteri ambientali relativi alle modalità di valutazione dell’offerta;**
- **introduzione di criteri ambientali nella fase di esecuzione dell’appalto**, naturalmente purché compatibili con il diritto comunitario ed espressamente indicate nel bando di gara o nel capitolato d’oneri.

1.3. IL FINANZIAMENTO DI PROGETTI URBANI SOSTENIBILI

a cura di Edoardo Croci e Francesco Colelli, IEFE Bocconi

Il ri-orientamento della finanza locale costituisce un elemento di policy chiave per lo sviluppo sostenibile urbano, in particolare rispetto alla necessità di innovare i sistemi di pianificazione territoriale, di mobilità e trasporto, di produzione e distribuzione dell’energia e di riabilitazione e conversione energetica degli edifici. La **necessità di agire su scala urbana** è stata affermata dalla Nuova Agenda Urbana, adottata alla conferenza UN Habitat III svoltasi a Quito²⁷. Il concetto di “sviluppo urbano sostenibile” è stato inoltre recentemente definito a livello internazionale dall’Agenda di Sviluppo 2030, adottata dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite nel settembre 2015. Tra i 17 **Sustainable Development Goals (SDGs)** che costituiscono l’Agenda, infatti, il **Goal 11 (Sviluppo urbano sostenibile, inclusivo e resiliente)** riporta i seguenti obiettivi chiave²⁸:

- abitazioni ad un prezzo equo per tutti;
- trasporto locale accessibile, sicuro e sostenibile;
- urbanizzazione inclusiva e sostenibile;
- attenzione all’inquinamento dell’aria e alla gestione dei rifiuti;
- verde urbano e spazi pubblici sicuri ed inclusivi.

27. UN-HABITAT III 2016, *The New Urban Agenda. Quito declaration on sustainable cities and human settlements for all*: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf>

28. United Nations General Assembly 2015, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, pp. 21-22: <http://bit.ly/1Y3D3sN>

A livello europeo, è stata progressivamente sviluppata nell'arco di un decennio una strategia tematica sull'ambiente urbano²⁹, mentre nel 2016 la Commissione Europea ha adottato con il "Patto di Amsterdam" l'**Agenda Urbana Europea**. Il Patto dei Sindaci, lanciato nel 2008, ha permesso di mobilitare un elevato numero di governi locali nell'elaborazione di piani d'azione per la sostenibilità energetica (PAES) e la mitigazione climatica; il *Mayors Adapt*, lanciato nel 2014, ha coinvolto le municipalità nella promozione delle azioni di adattamento. I due programmi sono poi confluiti nel nuovo **Patto dei Sindaci per il Clima e l'Energia**, adottato nell'estate del 2015. Sono circa 3.000 i PAES redatti da Comuni italiani³⁰. Agli investimenti in infrastrutture a bassa emissione di carbonio che sarà necessario intraprendere dal 2015 al 2030 corrisponde un fabbisogno finanziario che arriva a toccare i US\$5 trilioni a livello globale³¹. Gli investimenti necessari tra 2016 e 2020 per rinnovare ed espandere le infrastrutture 'sostenibili' delle 90 mega-città firmatarie dell'iniziativa C40, rappresentanti oltre un quarto del PIL globale, sono nell'ordine di US\$350 miliardi, pari ad una media per città di circa US\$4 miliardi³².

Per **colmare lo squilibrio tra risorse disponibili e investimenti necessari**, si possono identificare una serie di strumenti finanziari specificamente rivolti al finanziamento di infrastrutture e servizi sostenibili. Una classificazione di questi strumenti può essere fatta rispetto alla modalità di erogazione delle risorse finanziarie (cfr. Figura 2), in particolare distinguendo tra:

- **strumenti le cui risorse devono essere iscritte a bilancio della Pubblica Amministrazione locale (*on-budget*) e**
- **strumenti le cui risorse vengono erogate senza coinvolgere il budget della Pubblica Amministrazione (*off-budget*)³³.**

Le potenzialità degli strumenti *on budget* vanno inserite nel contesto normativo che regola le finanze delle Pubbliche Amministrazioni locali italiane: negli ultimi anni sono stati infatti attuati una serie di processi che hanno limitato le risorse per effettuare investimenti pubblici da parte delle municipalità, tra cui l'innalzamento della responsabilità fiscale a carico dell'amministrazione locale (Patto di stabilità interno della Legge n. 243/2012) e la diminuzione di trasferimenti dello Stato verso i Comuni. Nell'ultimo biennio tuttavia una serie di passaggi legislativi, *in primis* la Legge di stabilità 2016, hanno introdotto principi più flessibili e previsto dei primi importanti passi in avanti per lo stimolo degli investimenti pubblici locali (cfr. § 1.2. "I nuovi vincoli di finanza pubblica per gli enti locali").

29. Commissione Europea 2006, *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa ad una Strategia tematica sull'ambiente urbano*: <http://bit.ly/2iVHnju>

30. Joint Research Center 2016, *Covenant of Mayors: Monitoring Indicators. Progress report of monitoring phase as of September 2015*: <http://bit.ly/2xiWno6>

31. Cities Climate Finance Leadership Alliance 2015, *The State of City Climate Finance*, p. 8: <http://bit.ly/1N18v5W>

32. Arup e C40 2016, *Deadline 2020: how cities will get the job done*: <http://www.c40.org/researches/deadline-2020>

33. Croci, Edoardo e Colelli, Francesco (IEFE - Università Bocconi) 2017, *Il finanziamento dei progetti urbani sostenibili, Research Report n. 24*, p. 7: <http://bit.ly/2eUZDFs>

FIGURA 2. Strumenti finanziari a sostegno dello sviluppo sostenibile urbano

STRUMENTI DISPONIBILI ATTRAVERSO IL BILANCIO MUNICIPALE	
TRADIZIONALI	
Trasferimenti nazionali	
Trasferimenti dall'Unione Europea	
Tassazione locale	
Tariffe locali per la fornitura di servizi pubblici	
Debito municipale	
INNOVATIVI	
Obbligazioni municipali verdi	
Mercati delle emissioni locali	
Diritti d'utenza (<i>user charges</i>), tariffe di congestione, tasse sul turismo, tasse di scopo 'verdi'etc.	
Imposte di scopo	
Social Impact Bond	
STRUMENTI SVINCOLATI DAL BILANCIO MUNICIPALE	
TRADIZIONALI	
Debito e capitali azionari da parte di investitori privati e banche commerciali	
INNOVATIVI	
Crowdfunding	
Finanziamento Tramite Terzi	
Pagamento per i Servizi Ecosistemici	
Fondi rotativi per lo sviluppo urbano	

Fonte: Croci, Edoardo e Colelli, Francesco 2017, *Il finanziamento dei progetti urbani sostenibili*, cit., p. 15

Di seguito si analizzeranno **gli strumenti innovativi**. Tra gli strumenti **on-budget** figurano:

- Le **obbligazioni municipali 'green'** sono titoli di debito emessi dalla municipalità o altri enti pubblici e privati finalizzati al finanziamento di progetti 'green' su scala urbana. Sebbene il valore dei green bond emessi nel mondo sia passato da circa US\$20 miliardi tra il 2008 e il 2013 ad un totale cumulativo di US\$130-150 miliardi nel 2016, le emissioni su scala municipale sono ancora minoritarie (US\$11 miliardi nel 2016) e si riferiscono per il 60% al mercato americano³⁴. L'emissione da parte degli enti locali potrebbe avvenire in Italia attraverso gli strumenti già previsti dall'ordinamento, i Buoni Ordinari Comunali o Provinciali³⁵.

34. Climate Bonds Initiative 2017, *Green City Bonds: financing low carbon urban infrastructure*: <http://bit.ly/2iXpAbV>

35. Croci, Edoardo e Colelli, Francesco 2017, *Il finanziamento dei progetti urbani sostenibili*, cit., pp. 29-31.



Nel 2016 sono stati emessi green bond locali (regionali o municipali) per circa US\$12 miliardi – di cui il 60% circa negli Stati Uniti³⁶, dove questi titoli sono quasi raddoppiati rispetto al 2015³⁷.

Per quanto riguarda il contesto europeo, a partire dal 2012 sono state emesse 19 obbligazioni verdi municipali per un valore complessivo di quasi €2,3 miliardi (cfr. Figura 3).

FIGURA 3. Le emissioni di green bond municipali in Europa



Fonte: Croci, Edoardo e Colelli, Francesco 2017, *Il finanziamento dei progetti urbani sostenibili*, cit., p. 24

La Svezia è lo Stato europeo più attivo, con due emissioni (Gothenburg e Örebro)³⁸. In particolare, l'obbligazione verde di Gothenburg è annoverata tra le iniziative di maggior successo e la prima in Europa³⁹. Emesso nel 2013 con l'obiettivo di promuovere una riduzione delle emissioni di carbonio e una maggiore resilienza al cambiamento climatico, il bond ha durata triennale per un valore di oltre €300 milioni, con quotazione alla borsa di Londra.

Sulla scia del green bond di Gothenburg, anche la Municipalità di Örebro ha emesso nel 2014 un titolo obbligazionario verde di circa US\$104 milioni con scadenza a 5 anni, anch'esso incentrato sulla mitigazione e sull'adattamento climatico. In particolare, i progetti finanziati riguardavano l'efficientamento energetico⁴⁰.

36. Climate Bond Initiative 2017, *Green City Bonds*, cit. in: Croci, Edoardo e Colelli, Francesco, *Il finanziamento dei progetti urbani sostenibili*, cit., p. 22.

37. <https://www.spglobal.com/our-insights/Whats-Next-For-US-Municipal-Green-Bonds.html>

38. Croci, Edoardo e Colelli, Francesco 2017, *Il finanziamento dei progetti urbani sostenibili*, cit., p. 24.

39. *Ibidem*.

40. <http://bit.ly/2gEeVSp>

Per quanto concerne il mercato dei green bond municipali in Italia, tra gli ostacoli al suo sviluppo figurano⁴¹:

- le difficoltà economiche e di bilancio delle municipalità;
- la scarsa o assente conoscenza dello strumento;
- la carenza di competenze tecniche;
- la dimensione delle emissioni, spesso insufficiente per consentire economie di scala e attrarre gli investitori.

Infine, è stato evidenziato che i green bond locali possono essere uno strumento efficace per finanziare progetti di sviluppo sostenibile nei mercati emergenti: anche se al momento sono soltanto due le città che hanno fatto ricorso alle obbligazioni verdi (Cape Town nel 2017 e Johannesburg nel 2014) si prevede un incremento delle emissioni, soprattutto in valuta locale⁴².

- Un **Social Impact Bond (SIB)** è un meccanismo per il finanziamento di progetti ad impatto sociale che non riescono a trovare capitale di debito o azionario attraverso i canali tradizionali. Il capitale è sottoscritto da uno o più investitori privati in base all'aspettativa di una remunerazione che non è basata sui flussi di cassa generati dal progetto, bensì da un contratto con la PA.

Quest'ultima si impegna alla restituzione del capitale e degli interessi in ragione del risparmio della spesa pubblica ottenuto qualora l'obiettivo sociale del progetto venga raggiunto. Globalmente, 50 progetti sono stati individuati nel 2015 per un valore di US\$180 milioni⁴³.

- I **mercati delle emissioni locali** sono strumenti amministrativi utilizzati per controllare le emissioni di inquinanti e gas serra attraverso il commercio delle quote di emissione (c.d. meccanismo di *cap-and-trade*). Gli strumenti più diffusi sono quelli a scala sovranazionale o nazionale, come il sistema ETS europeo, ma dal 2010 al 2013 si è assistito alla creazione di mercati sub-nazionali, polarizzati geograficamente negli Stati Uniti⁴⁴ e in Cina per la dimensione regionale, e in Cina e Giappone per quella urbana⁴⁵.

- Le **imposte di scopo** consentono di collegare l'imposta alla parziale copertura delle spese per la realizzazione di un'opera, sulla base del principio che i soggetti passivi del tributo coincidano con i beneficiari dell'opera da realizzare. L'istituzione di questo tipo di imposte può essere destinato, ad esempio, alla realizzazione di opere connesse al trasporto pubblico urbano, alla risistema-

41. Croci, Edoardo e Colelli, Francesco 2017, *Il finanziamento dei progetti urbani sostenibili*, cit., pp. 25-37.

42. Hurley, Michael 2017, "Green bond issuance for cities climbs more than half in 2017", *Environmental Finance*, 7 agosto 2017: <http://bit.ly/2vELHTB>

43. Social Finance 2017, *Impact Bond Global Database*: <http://www.socialfinance.org.uk/database/>

44. Tra cui si veda la Regional Greenhouse Gas Initiative.

45. ICAP 2016, *Emissions Trading Worldwide. Status Report 2016*: <http://bit.ly/2eUzR3T>

zione di aree dedicate a parchi e giardini e alla realizzazione e manutenzione straordinaria dell'edilizia scolastica⁴⁶.

- La definizione di schemi al di fuori della tassazione, come i **diritti d'utenza** (*user charges*) o le **tariffe di congestione** (*congestion charges*), possono ricoprire un ruolo fondamentale per il reperimento di risorse e, allo stesso tempo, per la ridefinizione e creazione di incentivi per le attività economiche sostenibili. Nonostante la loro applicazione abbia ad oggi trovato poco spazio in settori come la fornitura di servizi idrici o la gestione delle strade, questi strumenti hanno il potenziale di attirare investitori privati in un'ottica di lungo periodo⁴⁷.

Gli **strumenti innovativi off-budget** identificabili sono un insieme eterogeneo sia rispetto agli attori da cui derivano le risorse finanziarie sia rispetto alla scala e tipologia di progetti finanziati:

- Il **crowdfunding** è una modalità di finanziamento grazie alla quale un progetto o un'iniziativa imprenditoriale possono raccogliere fondi da una pluralità di soggetti attraverso piattaforme web. La diffusione di progetti e attività sostenibili su scala urbana potrà essere legata ai finanziamenti di PMI (*equity e lending crowdfunding*), di ONG e cooperative (*community shares crowdfunding*) e di piccole opere di pubblica utilità (*civic crowdfunding*)⁴⁸. Il finanziamento diffuso attraverso le piattaforme di crowdfunding ha il vantaggio ulteriore di incentivare il coinvolgimento delle comunità locali nella realizzazione di progetti sostenibili.

CROWDFUNDING PER LO SVILUPPO LOCALE

A CURA DI CHIARA CANDELISE, IEFÉ BOCCONI - ECOMILL



Il crowdfunding (dall'inglese *crowd*, folla e *funding*, finanziamento) è una **forma innovativa di finanziamento** che permette ad un progetto, una causa o un'impresa di **raccolgere risorse finanziarie tramite piattaforme web**. Emerge a fine anni 2000, in parte come risposta alla difficoltà crescente di progetti e imprese di ricevere credito attraverso canali di finanziamento tradizionali e da allora è in forte espansione: nel 2015 sono stati raccolti più di €35 miliardi nel mondo, con una crescita del 470% rispetto ai €6,1 miliardi raccolti nel 2013⁴⁹. I numeri del mercato italiano, seppur in scala minore, dimostrano un simile trend con una crescita del 200% in due anni (da €30 milioni raccolti nel 2014 ai €91,8 milioni del 2016⁵⁰).

46. IFEL 2016, *Le imposte di scopo e il finanziamento dello sviluppo locale*: <http://bit.ly/2wxPGH4>

47. Kim, Julie 2016, *Handbook on Urban Infrastructure Finance. New Cities Foundation Report*, pp. 69 e seguenti: <http://bit.ly/2wxGNgs>

48. Candélise, Chiara 2016, *The application of crowdfunding to the energy sector*, in: Vassallo, Walter (a cura di) 2016, *Crowdfunding for Sustainable Entrepreneurship and Innovation*, pp. 266-287, Hershey (PA): IGI Global.

49. Massolution 2015, *The crowdfunding industry report*.

50. Starteed 2017, *Il crowdfunding in Italia. Tutti i numeri e le piattaforme*: <http://bit.ly/2saldeJ>

Le piattaforme di crowding

Il crowdfunding si declina in diverse forme che possono essere raggruppate in due categorie principali (cfr. Figura 4):

1. Modelli non finanziari, che non prevedono alcuna forma di ritorno economico a fronte del conferimento di denaro (**modello donation**) o, altrimenti, l'erogazione di piccole ricompense non monetarie (**modello reward**);

2. Modelli finanziari, che prevedono un ritorno economico a fronte dell'investimento e, a loro volta, si suddividono in:

a. Il lending, che avviene tramite sottoscrizione di un prestito a cui è associato un tasso di interesse; il *lending* può essere declinato in varie forme: il **peer-to-peer lending**, ove i prestatori possono decidere direttamente in quali progetti investire, siano essi prestito a privati (P2P) o a imprese (P2B); o il **social lending** ove le piattaforme intermediano tra debitori e prestatori diffusi che, in questo caso, non possono scegliere ex ante su che progetti investire.

b. L'equity crowdfunding, finalizzato alla raccolta di capitale di rischio di imprese; il finanziatore quindi partecipa e sostiene l'avvio o la crescita di un'iniziativa imprenditoriale beneficiando di potenziali futuri dividendi o plusvalenze.

FIGURA 4. I diversi modelli di crowdfunding



Le piattaforme di crowdfunding permettono di rendere pubbliche e condividere informazioni sul progetto da finanziare e di raccogliere quote di finanziamento, anche di piccola taglia, da un ampio numero di soggetti interessati. Una caratteristica intrinseca del crowdfunding è la **trasparenza**, in quanto i cittadini possono **scegliere in modo diretto e disintermediato quali progetti sostenere** e dove investire il proprio denaro.

Inoltre, grazie alla loro forte connessione con i social network, le piattaforme di crowdfunding facilitano:

- l'incontro tra domanda e offerta di finanziamento;
- la comunicazione di idee progettuali nonché l'aggregazione di interessi condivisi.

Nel contesto specifico della finanza per lo sviluppo locale, le piattaforme di crowdfunding sono quindi strumenti idonei non solo alla raccolta di capitali e al finanziamento di iniziative territoriali, ma anche a **facilitare la partecipazione attiva dei cittadini e la creazione di comunità locali**. Inoltre, quando declinate nei modelli finanziari (*lending* ed *equity*) possono anche favorire la **redistribuzione di reddito sul territorio** in quanto permettono ai cittadini di partecipare e finanziare attività produttive locali e quindi di beneficiare dei ritorni economici.

Potenzialmente **tutti i modelli di crowdfunding** possono avere un ruolo nel finanziamento e **sostegno di iniziative di sviluppo locale**.

In particolare, le **piattaforme donation e reward** possono essere usate per raccogliere donazioni e agevolare la partecipazione dei cittadini in ottica di "**cittadinanza attiva**". Quando la raccolta di fondi è finalizzata a sostenere o cofinanziare un'opera o un bene pubblico, in stretta relazione con la comunità locale, si definisce **Crowdfunding Civico**. Casi emblematici sono la raccolta di fondi a Rotterdam per la costruzione di un ponte pedonale (con lo slogan: "the more you donate, the longer the bridge") o la raccolta di €1 milione per l'acquisto di un dipinto da parte del Louvre.

In Italia sono attive 13 piattaforme Donation e 23 Reward⁵¹. Alcune di queste piattaforme sono esplicitamente dedicate al crowdfunding civico (come ad esempio PlanBee); in altri casi i progetti di crowdfunding civico sono veicolati dalla cittadinanza attraverso piattaforme generaliste (come Produzioni dal Basso, DeRev, Ginger o Medionare). Con l'eccezione di singole campagne di grande successo come quella relativa al restauro del portico di San Luca a Bologna (che ha raccolto €340.000 da oltre 7.000 donatori) o la raccolta fondi per il terremoto in Abruzzo (che ha raccolto circa €1,4 milione), il **valore medio di raccolta** per progetto si attesta ad oggi su **cifre piuttosto ridotte**, intorno ai €4.000⁵².

Anche le **piattaforme di lending**, nella forma P2B, possono rappresentare un utile strumento per il finanziamento di progetti locali attraverso **prestiti a PMI attive sul territorio** e, potenzialmente, anche di iniziative di partenariato pubblico privato per lo sviluppo di infrastrutture e servizi urbani. Progetti di rilevanza locale potrebbero essere finanziati in tutto o in parte da un prestito distribuito tra un numero elevato di cittadini creditori che, in quanto tali, sarebbero coinvolti nell'iniziativa e beneficerebbero dei ritorni economici ad essa associati.

In Europa vi sono numerosi esempi di piattaforme *lending* dedicate al settore energetico, che permettono ai cittadini di investire in energie rinnovabili (fotovoltaico, eolico, biomassa) e, in misura inferiore, in efficienza energetica. Tali piattaforme hanno raccolto complessivamente circa €130 milioni per progetti con una taglia media

51. I dati indicati sono aggiornati ad ottobre 2016; cfr. Pais, Ivana (TRAILab) e Mainieri, Marta (Collaboriamo.org) 2016, // *crowdfunding in Italia. Report 2016*: <http://bit.ly/2gxmlDg>

52. Starteed 2017, // *crowdfunding in Italia. Tutti i numeri e le piattaforme*, cit.: <http://bit.ly/2saldeJ>

superiore ai €700.000⁵³. Piattaforme come Abundance Generation, Lendosphere, Lumo sono caratterizzate da una forte missione ambientale e di partecipazione territoriale, e permettono ai cittadini di investire in progetti energetici specifici o in società dedicate allo sviluppo di fonti rinnovabili. Per quanto riguarda la componente finanziaria, i rendimenti si attestano tra il 4 e il 7%.

In Italia il *lending* è stato finora declinato **prevalentemente nella forma P2P** (quindi per piccoli finanziamenti tra privati con valore medio di circa €9.000) – modello meno interessante per i progetti di sviluppo locale. Il **P2B *lending* è in via di sviluppo**: sono attive tre piattaforme business (per prestito alle imprese) di cui due sono piattaforme estere che hanno fatto ingresso nel mercato italiano nel corso del 2016. Di queste solo una, Lendix, si avvicina al modello P2B in quanto il prestatore può scegliere direttamente il progetto da finanziare, anche se più del 70% dei prestiti ad oggi non proviene da cittadini, ma da fondi di investimento. In questo caso la taglia dei progetti da finanziare è più elevata rispetto al P2P (la taglia media dei progetti sulla piattaforma Lendix è di circa €290.000). Inoltre, si segnala la piattaforma Terzovalore (www.terzovalore.com), che consente a persone fisiche e giuridiche di prestare denaro in modo diretto a organizzazioni non profit.

Le **piattaforme di *equity crowdfunding*** possono ricoprire un importante ruolo a supporto dello sviluppo locale. Come anche sottolineato dalla Commissione Europea⁵⁴, la raccolta di capitale di rischio tramite piattaforme di *equity crowdfunding* da un lato può permettere **l'avvio di nuove iniziative imprenditoriali** a supporto dello sviluppo locale sostenibile; dall'altro può **consolidare il capitale sociale delle PMI** facilitandone l'accesso al debito bancario.

Inoltre, lo strumento può essere usato per **veicolare forme di business innovative**, come la partecipazione dei cittadini a **partenariato pubblico privato** per la fornitura di servizi e infrastrutture di interesse comune.

Nel settore sostenibilità, esempi rilevanti vengono nuovamente dal settore energetico in Europa: piattaforme di *equity crowdfunding* hanno raccolto capitale per comunità energetiche (ove un insieme di cittadini diffusi condivide la proprietà e la gestione di impianti di energia rinnovabile) o per finanziare il capitale di rischio di società impegnate nello sviluppo di energia rinnovabile. Al 2015 tali piattaforme hanno raccolto oltre €22 milioni per progetti di valore medio intorno ai €730.000⁵⁵.

In Italia l'*equity crowdfunding*, disciplinato da Consob nel 2013 (delibera n. 18592 del

53. Dati al 31/12/2015: Candelise, Chiara 2016, *The application of crowdfunding to the energy sector*, in: Vassallo, Walter (a cura di) 2016, *Crowdfunding for Sustainable Entrepreneurship and Innovation*, Hershey (PA): IGI Global.

54. Cfr. Commissione Europea 2015, "SMEs, Resource Efficiency and Green Markets", *Flash Eurobarometer*, 426: <http://bit.ly/2x4Bird> e Commissione Europea 2014, *Crowdfunding: regulatory framework in EU member states and perspectives for the EU*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

55. Candelise, Chiara 2016, *The application of crowdfunding to the energy sector*, cit.

26.06.2013, pubblicata in G.U. 12.07.2013), è ad oggi un settore in crescita. Dopo timidi passi (al 2015 il totale raccolto era di circa €1,7 milione) i volumi di raccolta sono aumentati esponenzialmente nell'ultimo anno: a maggio 2017 il settore ha raccolto in totale oltre €12 milioni, finanziando progetti di taglia media oltre i €230.000⁵⁶.

Ad oggi non esistono in Italia piattaforme di *equity crowdfunding* attive incentrate sul finanziamento di progetti sostenibili o di sviluppo locale, sebbene sia in fase di lancio una piattaforma, Ecomill, dedicata al settore energetico e ambientale.

- **I Pagamenti per i Servizi Ecosistemici (*Payment for Ecosystem Services* o **PES**)** sono programmi finalizzati al recupero e alla salvaguardia dei sistemi ecologici e dei servizi da essi forniti. Un PES si sostanzia in un accordo volontario nel quale **la fruizione di uno specifico servizio ecosistemico è acquistata da parte di uno o più beneficiari**, a fronte della sua fornitura con continuità da parte di un altro soggetto (beneficiari e fornitori del servizio possono essere individui, comunità, imprese o enti governativi). Nel nostro Paese lo strumento è stato recentemente oggetto di attenzione del legislatore, che con l'art. 70 del Collegato Ambientale ha dettato la necessità di sviluppare un sistema di pagamento dei servizi ecosistemici e ambientali.

- Nelle operazioni di efficientamento energetico condotte su scala urbana da società specializzate (***Energy Service Companies* o ESCo**), la ripartizione del rischio finanziario su più attori privati (**Finanziamento Tramite Terzi**) costituisce una pratica per **ripartire correttamente i rischi e stimolare gli investimenti**. In progetti di minore dimensione, se il merito creditizio della ESCo è sufficientemente elevato, attori come le banche commerciali potrebbero assumere parte del rischio finanziario, mentre nel caso contrario il finanziamento potrebbe derivare dai fondi di sviluppo urbano comunitari⁵⁷. Quando la dimensione del progetto rende possibile la creazione di una società specializzata tramite un PPP, i termini del finanziamento sono invece legati al progetto stesso e svincolati dal merito creditizio della ESCo. Finanziamenti con termini favorevoli o garanzie potrebbero derivare in questo caso da fondi specializzati come il nuovo **Fondo Nazionale per l'Efficienza Energetica**, alimentato con circa €70 milioni l'anno nel periodo 2014-2020, o dai **fondi della Banca Europea degli Investimenti** (il Fondo Europeo per l'Efficienza Energetica, per progetti di grande dimensione, e il programma *Private Finance for Energy Efficiency*, per progetti di medio-piccola dimensione).

56. <http://www.crowdfundingbuzz.it/risorse-crowdfunding/equity-crowdfunding-in-italia-infografica/>

57. Croci, Edoardo e Colelli, Francesco 2017, *Il finanziamento dei progetti urbani sostenibili*, cit., pp. 8-9.

- Per la Programmazione Comunitaria 2014-2020 la Commissione Europea ha disposto che almeno il 5% delle risorse del FESR (circa €7-8 miliardi) sia dedicato ad azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile, tramite la creazione di Strumenti Finanziari per lo Sviluppo Territoriale e Urbano. Gli strumenti finanziari in questione sono dei **fondi rotativi per lo sviluppo urbano** che, utilizzando in parte le risorse europee e in parte fonti private, erogano finanziamenti per progetti urbani sostenibili sulla base della loro solidità economico-finanziaria. I vantaggi sono la **sostenibilità finanziaria** (essendo le risorse corrisposte rimborsabili e dunque re-investibili), il **coinvolgimento di investitori privati** e la **flessibilità del finanziamento** in base alle esigenze specifiche⁵⁸. In Italia, nel periodo 2007-2013 sono stati attivati sei fondi rotativi in Sardegna, Campania e Sicilia, per un totale di finanziamenti stanziati e sborsati per oltre €580 milioni⁵⁹.

Sono pertanto disponibili diverse possibilità per colmare il gap finanziario e fornire le risorse necessarie per lo sviluppo infrastrutturale sostenibile su scala urbana. Questi strumenti saranno tanto più diffusi quanto più lo Stato sosterrà gli enti locali nel ridurre le **barriere tuttora esistenti**, tra cui: **gli alti livelli di rischio dei progetti** rispetto a quanto richiesto dal mercato, le **limitate possibilità di cofinanziamento** e la **scarsa capacità tecnica dei governi locali**⁶⁰. Da parte dei Comuni è infatti **necessario uno sforzo di innovazione e di accumulo di competenze** per utilizzare efficacemente gli strumenti di finanza urbana sostenibile in un contesto di adeguata gestione dei rischi.

STRUMENTI FINANZIARI PER LA SFIDA DELLO SVILUPPO LOCALE SOSTENIBILE

A CURA DI VERONICA RUSSO, SENIOR CONSULTANT SINLOC - SISTEMA INIZIATIVE LOCALI S.P.A.



Nel corso degli ultimi anni si è consolidato il ruolo del **Partenariato Pubblico Privato (PPP)** che ha permesso di realizzare infrastrutture per lo sviluppo locale, attivando e coinvolgendo attori e risorse provenienti dal settore privato. Nel quadro di un PPP è fondamentale che il soggetto pubblico e il soggetto privato elaborino dei progetti in grado di garantire: **1) la corretta ed equilibrata allocazione dei rischi di costruzione e gestione delle opere** e **2) la sostenibilità economica degli interventi** (attraverso canoni, interessi e dividendi adeguati a remunerare gli investitori).

All'interno di queste forme di Partenariato Pubblico Privato sono stati sviluppati diversi progetti che hanno utilizzato **Strumenti Finanziari** come mezzo di finanziamento delle

58. IFEL 2016, *Strumenti finanziari per gli investimenti pubblici nella Politica di coesione 2014-2020*: <http://bit.ly/2eVqqBw>

59. PwC, Sinloc, Banca Europea degli Investimenti e Commissione Europea 2014, *JESSICA 2014-2020 Multi -Region Study for Italy (Marche, Emilia-Romagna, Lazio, Veneto)*: http://www.eib.org/attachments/documents/jessica_multi_region_marche_it.pdf

60. Gorelick, Jeremy 2016. *Funding capital-intensive urban projects: enabling cities to employ municipal finance tools*: <http://bit.ly/2vEDgOQ>

opere realizzate. All'interno di questi strumenti rientrano i **diversi fondi, di origine comunitaria, nazionale o regionale**, i quali tipicamente:

- sono erogati non più a fondo perduto bensì in una **logica rotativa di rientro** all'ente erogatore delle risorse fornite al beneficiario;
- utilizzano **forme differenti** quali i prestiti, le garanzie o il contributo all'equity;
- sono **gestiti**, sotto il coordinamento e l'indirizzo degli enti pubblici, **da soggetti professionali privati** (tipicamente banche, fondi di investimento, ecc.);
- sono utilizzati per attrarre risorse dai privati in termini di cofinanziamento (**capitale di debito o di rischio aggiuntivo**);
- **mitigano e talvolta annullano l'impatto sui vincoli di bilancio** delle amministrazioni pubbliche, attraverso l'erogazione dei fondi direttamente al soggetto privato aggiudicatario del bando di PPP.

Tra i diversi Strumenti Finanziari attivati citiamo il **programma JESSICA** - *Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas* promosso dalla BEI. Numerosi sono i progetti avviati tramite Jessica, ad esempio nei settori ospedaliero, scolastico, dell'efficienza energetica e del turismo. Tra questi ricordiamo:

- la realizzazione del **Museo Corporea di Napoli**, per circa 5 mila metri quadrati di superfici destinate a riqualificare l'area di Bagnoli e a costituire un polo di eccellenza nella promozione della cultura e della conoscenza scientifica. In questo caso il cofinanziamento ammonta a circa €3 milioni a fronte di un investimento complessivo di circa €9 milioni. Il cofinanziamento è stato erogato dal Fondo di Sviluppo Urbano gestito da Iccrea Banca Impresa e da Sinloc nell'ambito dell'iniziativa "Jessica Campania".
- l'acquisto da parte della **Società di Trasporto Pubblico Locale CTM SpA** di 12 filobus di ultima generazione per sostituire, nella **città di Cagliari**, 16 filobus di vecchia generazione obsoleti ed inefficienti. Il progetto ha attivato un investimento di circa €29,5 milioni, di cui circa 10 finanziati (parte in equity e parte a debito) dal Fondo di Sviluppo Urbano gestito da Banco di Sardegna e Sinloc nell'ambito dell'iniziativa "Jessica Sardegna".

È importante sottolineare che tali strumenti, dopo un primo periodo di verifica e affinamento delle modalità di funzionamento, stanno ora acquisendo un'importanza crescente, in particolare all'interno delle istituzioni europee. Essi costituiscono quindi allo stesso tempo:

- **un punto di riferimento per gli enti pubblici**, circa una possibile modalità di impiego delle risorse in maniera mirata ed efficiente, replicando sui propri territori modelli già sperimentati da altre istituzioni;
- **un punto di riferimento per le imprese**, circa le opportunità di collaborazione con gli enti locali per la promozione di nuove iniziative e progettualità per lo sviluppo del territorio.

Per sfruttare le opportunità fornite da questi strumenti risulta quindi necessario:

dal punto di vista delle amministrazioni

- verificare presso le proprie controparti pubbliche (regionali, nazionali o comunitarie) o istituzioni finanziarie (BEI, CDP, ecc.) la possibilità di attivazione di questi strumenti;
- contribuire alla pianificazione;
- promuovere iniziative e progetti che possano beneficiare di Strumenti Finanziari in una logica di Partenariato Pubblico Privato;

dal punto di vista delle imprese

- attivarsi per collaborare con gli enti locali nel quadro degli Strumenti Finanziari citati, *in primis* rafforzando o sviluppando le proprie capacità interne (di innovazione, qualità ed efficienza progettuale, finanziaria e gestionale, ecc.);
- promuovere in modo proattivo progetti sostenibili e con una equilibrata allocazione dei rischi tra soggetto pubblico e privato.

La sfida per gli enti pubblici e per gli stakeholder del territorio, *in primis* le imprese, è ora quella di replicare ed ampliare lo sviluppo di questa tipologia di programmi e progetti.

LA COMUNITÀ SOSTENIBILE

L'IMPEGNO DELLE FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA PER LO SVILUPPO LOCALE

A CURA DI GIORGIO RIGHETTI, DIRETTORE GENERALE, ACRI



Per comprendere la relazione tra **Fondazioni di origine bancaria e sviluppo locale**, bisogna rifarsi alla **Legge** che le regola, la **153/99**, comunemente denominata "**Legge Ciampi**". In essa viene definita, in maniera chiara, la missione loro assegnata: "(le fondazioni) perseguono esclusivamente **scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico**, secondo quanto previsto dai rispettivi statuti".

Tale missione si coniuga con l'ambito territoriale di intervento. Le Fondazioni hanno, per origine e vocazione, un **fortissimo legame con il proprio territorio**, che trova peraltro preciso riscontro nelle norme statutarie che ne regolano l'attività. Pur non trascurando interventi di più ampio respiro territoriale e azioni "di sistema" a carattere nazionale, esse concentrano la propria attività istituzionale sulla comunità di riferimento. E lo fanno avendo a mente i due obiettivi di missione ma declinandoli, nei vari settori di intervento ammessi per legge, come fossero un unico obiettivo: **lo sviluppo sociale, ambientale, culturale ed economico** del proprio territorio. Questo approccio armonico, che cerca di coniugare la crescita economica unitamente alla crescita del tessuto connettivo all'interno del quale la stessa attività economica si sviluppa, è la cifra della modalità di azione delle Fondazioni. Ed è la cifra del concetto di sostenibilità che le Fondazioni hanno in mente. **La sostenibilità** è il frutto di una **crescita della comunità nel rispetto dell'individuo** che ne è, contemporaneamente, parte e tutto.

Intervenire, per esempio, per favorire la diffusione di tecnologie nelle aziende di un distretto industriale significa potenziare la capacità di risposta del territorio rispetto alle aspettative di lavoro e di sviluppo dell'apparato produttivo. Ma un intervento di questo genere, senza contestuali azioni che, ad esempio, si prendano cura delle persone più fragili della comunità, o che offrano opportunità di arricchimento culturale dei cittadini, rischierebbe di essere vano, perché non consentirebbe agli individui, e quindi alla comunità intera, di elevarsi nella sua unitarietà e completezza. O ancora, un intervento di una Fondazione a favore dello sviluppo economico del territorio che non tenesse conto del contesto ambientale e paesaggistico e, anzi, lo mettesse a rischio sarebbe di per sé contraddittorio rispetto ad altri interventi della stessa Fondazione a favore della tutela ambientale o della salvaguardia del territorio. Sarebbe come premere l'acceleratore e contemporaneamente tirare il freno a mano.

Non può quindi esistere sviluppo economico disconnesso dallo sviluppo sociale, ambientale, culturale e civile. D'altronde, un ampio filone di studi sociologici che ha origine dai lavori di Robert D. Putnam⁶¹ vede **lo sviluppo economico come conseguenza e non come causa dello sviluppo culturale e sociale di una comunità.** È da questa visione che, ad esempio, alla base della Fondazione con il Sud – esperienza di successo nata per volere delle Fondazioni di origine bancaria e del terzo settore – è stata posta come missione unica quella della infrastrutturazione sociale, consci della necessità di porre, a fianco degli interventi di sostegno allo sviluppo economico di responsabilità di altri soggetti pubblici e privati, interventi volti ad accrescere il cosiddetto capitale sociale del Mezzogiorno.

Nonostante questa consapevolezza, la **difficoltà di misurare l'impatto complessivo dell'azione delle Fondazioni** a volte ha indotto a cedere alla tentazione di valutarne l'attività secondo la lente della **ricaduta economica degli interventi** messi in campo, utilizzando cioè una metrica nota e di più facile computo e lettura. Questa tentazione è però particolarmente rischiosa. Per un motivo innanzitutto culturale, perché significherebbe riconoscere una primazia alla componente economica rispetto a **componenti parimenti importanti di natura culturale e sociale.** Per un motivo di carattere strategico, perché gli esiti di una siffatta misurazione potrebbero indurre, anche inconsapevolmente, a spostare l'asse di azione a favore di interventi a maggiore impatto economico a scapito delle altre componenti. Per un motivo di carattere istituzionale, perché metterebbe in discussione l'essenza stessa della missione assegnata alle Fondazioni. D'altro canto, sembrano non essere risolutive le tanto auspiccate, ma ancora sperimentali e parziali, tecniche di misurazione dell'impatto sociale.

Posta l'importanza della misurazione, è forse però il caso di tornare ai fondamentali: una **chiara visione strategica** e la messa a punto di **strumenti coerenti ed appropriati per il conseguimento della stessa.** Perché tutto deve essere tenuto assieme in forma organica, affinché ogni singola azione contribuisca alla crescita complessiva della comunità. E si possa perseguire con efficacia l'obiettivo di **promozione e consolidamento di una 'comunità sostenibile'.**

61. Putnam, Robert D. 1993, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano: Mondadori.

I disastri naturali sono in crescita per numero e intensità in numerose regioni del Pianeta, anche a causa dei cambiamenti climatici in atto, e di fenomeni quali sovrappopolamento urbano, eccessivo consumo del suolo, mancata applicazione delle norme di sicurezza nella costruzione degli edifici e insufficiente prevenzione dei danni ambientali. In questo contesto, si rende **necessaria una più efficace pianificazione e organizzazione delle città, oltre che una migliore gestione dei rischi** (fisici, sociali e finanziari) legati ai disastri naturali.

Il contrasto al riscaldamento globale è essenziale in quanto i cambiamenti climatici comporteranno un aumento nella frequenza e nell'intensità di eventi estremi quali inondazioni, tempeste e siccità prolungata – fenomeno che, unito all'aumento delle temperature, favorisce anche la propagazione di incendi.

Amministrazioni locali e imprese assicuratrici sono entrambe **fortemente esposte ai rischi connessi ai disastri naturali**: secondo il centro di ricerca Corporate Climate Center della compagnia di riassicurazione tedesca Munich Re, le perdite del settore assicurativo internazionale dovute ai risarcimenti legati a eventi atmosferici estremi sono cresciute da una media annuale di US\$10 miliardi negli anni '80 a US\$50 miliardi nell'ultimo decennio⁶². Secondo i dati dell'ultimo rapporto di SwissRe⁶³, nel 2016 ci sono stati 327 disastri, di cui 191 catastrofi naturali e 136 eventi di origine antropica (es. incendi ed esplosioni, incidenti aerei, ferroviari,...). Nel complesso sono 11.000 le vittime (morti o dispersi) ed ingenti le perdite economiche. I danni legati ai disastri intercorsi nel 2016 sono stimati a US\$175 miliardi – la cifra più alta dal 2012, e significativamente superiore ai US\$94 miliardi del 2015.

Tuttavia, **la protezione contro il rischio catastrofi resta insufficiente**: SwissRe ha calcolato che il *catastrophe protection gap*, vale a dire il divario tra perdite economiche complessive e i danni risarciti da polizze, ammonterebbe a US\$121 miliardi per il 2016, in cui i risarcimenti sostenuti dal settore assicurativo (US\$54 miliardi) hanno coperto meno di un terzo delle perdite totali⁶⁴.

La riduzione del divario di protezione è precisamente uno degli obiettivi di un'importante collaborazione tra il settore assicurativo e le municipalità avviata in occasione del summit *Insuring Resilient and Sustainable Cities Summit*⁶⁵ di Bonn. I rappresentanti dei *PSI-UN Environment's Principles for Sustainable Insurance Initiative*⁶⁶ (cfr. box) e *ICLEI-Local Governments for Sustainability*⁶⁷, una rete inter-

62. <https://www.munichre.com/en/group/focus/climate-change/index.html>

63. SwissRe Institute 2017, "Natural catastrophes and man-made disasters in 2016: a year of widespread damages", *Sigma*, 2: http://media.swissre.com/documents/sigma2_2017_en.pdf

64. *Ibidem*.

65. Il summit si è tenuto il 5 maggio 2017 a Bonn:

<http://resilientcities2017.iclei.org/program/insurance-industry-and-cities-summit/>

66. <http://www.unepfi.org/psi/>

67. <http://www.iclei.org/>

nazionale di oltre 1.500 città e regioni, hanno concordato tre obiettivi da raggiungere entro il 2018:

1. **identificazione di *Insurance Development Goals for Cities***, declinando l'undicesimo SDG "Sustainable cities and communities"⁶⁸ in un programma di lungo periodo per l'industria assicurativa, da un lato, e per le città, dall'altro;
2. avvio di iniziative a livello locale per promuovere la **collaborazione tra assicuratori e amministrazioni locali**;
3. organizzazione della prima **tavola rotonda tra i vertici del settore assicurativo e i sindaci** in occasione dell'ICLEI World Congress⁶⁹ nel 2018, per imprimere un'accelerazione all'azione globale e locale rispetto alla riduzione e gestione dei rischi connessi ai disastri naturali.

Il Summit organizzato da PSI e ICLEI, inoltre, ha sottolineato il supporto che l'industria assicurativa può fornire alle municipalità, per colmare tre divari⁷⁰:

- **disaster risk reduction gap** – attraverso strumenti di calcolo dei rischi da catastrofe, condivisione di dati statistici, pianificazione urbanistica, prevenzione e prontezza di risposta in caso di disastro naturale;
- **insurance protection gap** – attraverso soluzioni assicurative per persone a basso reddito e piccole-medie imprese, così come servizi specifici per i rischi ambientali quali la polizza parametrica⁷¹;
- **financing gap** – attraverso investimenti in infrastrutture sostenibili, energia, edilizia e trasporti, e in strumenti finanziari come *green bond* e *catastrophe and resilience bond*.

PRINCIPLES FOR SUSTAINABLE INSURANCE (PSI) www.unepfi.org/psi/

Introdotti per la prima volta nel 2012 a Rio de Janeiro in occasione della Conferenza ONU sullo Sviluppo Sostenibile, i *Principles for Sustainable Insurance* (PSI) sono il risultato della più importante collaborazione tra le Nazioni Unite e il settore assicurativo. Le imprese assicuratrici che hanno adottato i Principi rappresentano circa il 20% del volume totale dei premi e hanno in gestione complessivamente US\$14.000 miliardi (tra le società italiane l'unico firmatario è il Gruppo Generali).

68. L'undicesimo obiettivo delle Nazioni Unite per il 2030 prevede di rendere le città inclusive, sicure, resilienti e sostenibili.

69. <http://www.iclei.org/index.php?id=1083>

70. Bacani, Butch 2017, *United Nations-backed insurance industry initiative and network of local governments to create "Insurance Development Goals for Cities"*.

<https://www.linkedin.com/pulse/united-nations-backed-insurance-industry-initiative-network-bacani>

71. La polizza parametrica prevede che il risarcimento avvenga non a seguito di danni documentati, bensì nel momento in cui si verifica un dato evento (es. alluvione). Tali polizze sono impiegate anche nel settore agricolo per la protezione contro i rischi derivanti dall'aleatorietà dei raccolti.

L'iniziativa PSI si prefigge lo scopo di migliorare la comprensione, la prevenzione e la riduzione dei rischi ambientali, sociali e di governance, così come la gestione delle opportunità connesse a questi aspetti, in modo da garantire una protezione di qualità e affidabile. I quattro Principi che le compagnie assicuratrici possono sottoscrivere sono i seguenti:

Principio 1

Integreremo nei processi decisionali gli aspetti ESG rilevanti per la nostra attività di assicuratori.

Principio 2

Lavoreremo con i nostri clienti e collaboratori per accrescere la consapevolezza rispetto ai temi ambientali, sociali e di governance, per gestire i rischi e sviluppare soluzioni.

Principio 3

Lavoreremo insieme ai Governi, ai regolatori e ad altri stakeholder chiave per promuovere iniziative rivolte ai cittadini sui temi ambientali, sociali e di governance.

Principio 4

Daremo prova di responsabilità e trasparenza pubblicando regolarmente un rendiconto dei nostri progressi nell'applicazione dei Principi.

Partenariati pubblico privato

Una più stretta **collaborazione tra imprese assicuratrici e amministratori locali** per la **prevenzione dei danni legati ai disastri naturali** rappresenta una scelta strategica per entrambi questi attori.

In particolare, le aree di partenariato possono riguardare:

- **condivisione di dati e di modelli statistici;**
- **compartecipazione alle responsabilità finanziarie** nella gestione del rischio;
- **sviluppo di piani di intervento per prevenire o limitare i danni** causati dai disastri naturali.

La **ricchezza di informazioni di cui dispongono le assicurazioni** è una risorsa preziosa per la prevenzione e la gestione efficace dei rischi connessi ad eventi atmosferici estremi quali terremoti, alluvioni o siccità prolungata. Per esempio, la condivisione dei dati sui danni dovuti a catastrofi naturali e sui relativi risarcimenti può consentire di orientare i piani urbanistici e di utilizzo del suolo verso una riduzione dei rischi climatici.

Uno studio condotto dall'associazione di categoria Finance Norway⁷² ha va-

72. Ebeltoft, Mia 2015, *Disaster Loss Reduction project: Using local insurance loss data to strengthen municipalities' efforts to prevent climate-related natural hazards*: <http://bit.ly/2eniRg> – citato in: Bacani, Butch (PSI), Robins, Nick (UNEP Inquiry) e McDaniels, Jeremy (UNEP Inquiry) 2015, *Insurance 2030. Harnessing Insurance for Sustainable Development*: <http://bit.ly/2xCyDF6>

lutato l'impatto dell'utilizzo di dati provenienti dalle assicurazioni norvegesi nel rafforzamento della prevenzione dei rischi climatici e, in particolare, del rischio alluvioni da parte delle municipalità. I risultati della ricerca mostrano che la condivisione di informazioni relative ai danni ambientali migliora sensibilmente la pianificazione urbanistica dal punto di vista della resilienza ai disastri. Inoltre, le compagnie assicuratrici possono mettere a disposizione delle istituzioni pubbliche le proprie competenze in materia di gestione dei rischi, attraverso programmi di formazione e condivisione di conoscenze e l'emissione di polizze adattate ai bisogni locali⁷³.

Un esempio in tal senso è il **fondo di riassicurazione Flood Re**⁷⁴ istituito dall'Associazione degli Assicuratori Britannici (ABI) insieme con il Governo e operativo a partire da aprile 2016⁷⁵. Obiettivo dell'iniziativa è garantire l'accesso all'assicurazione sulla casa contro il rischio alluvioni a un costo controllato e contenuto⁷⁶. Gli assicuratori britannici, infatti, possono trasferire il rischio alluvione delle abitazioni più esposte al fondo, che è gestito e finanziato dalle compagnie assicuratrici attraverso una tassa annuale. In caso di alluvione, gli assicurati il cui rischio è stato trasferito al fondo si interfacciano esclusivamente con il proprio assicuratore, che può a sua volta rivalersi sul fondo e ottenere il rimborso dei costi sostenuti per il risarcimento⁷⁷.

LA COPERTURA ASSICURATIVA IN ITALIA



Lo studio *Natural Catastrophes: Risk relevance and Insurance Coverage in the EU* (2012)⁷⁸ rileva come il mercato delle assicurazioni contro catastrofi naturali (alluvioni, tempeste, terremoti e siccità) sia influenzato dalla portata delle misure preventive adottate nei diversi Paesi e dagli interventi dei Governi a seguito dei disastri naturali (sostegno alle vittime, ripristino dei servizi pubblici, ecc.), oltre che dall'inclusione della protezione contro rischi ambientali all'interno di altre polizze.

La ricerca evidenzia che gli **interventi ex-post dei Governi** condizionano la diffusione della copertura assicurativa contro rischi ambientali: mentre per le alluvioni tali misure sono correlate con un tasso di copertura medio-basso; per le tempeste il dato è in alcuni Stati elevato. Inoltre, il rapporto sottolinea che in sistemi sviluppati come quello belga,

73. Forum per la Finanza Sostenibile (FFS) 2016, *Finanza sostenibile e cambiamento climatico*: <http://finanzasostenibile.it/attivita/finanza-sostenibile-cambiamento-climatico/>

74. <http://www.floodre.co.uk/>

75. Il 1° aprile 2016 Flood Re ha ottenuto l'autorizzazione formale della Prudential Regulatory Authority e della Financial Conduct Authority.

76. <http://bit.ly/2dPrzry>

77. <http://www.floodre.co.uk/homeowner/how-does-it-work/>

78. Maccaferri, Sara, Cariboni, Jessica e Campolongo, Francesca 2012, *Natural Catastrophes: Risk relevance and Insurance Coverage in the EU*, Luxembourg: Publications Office of the European Union: <http://bit.ly/2cye5iq>

spagnolo e francese, gli alti tassi di copertura assicurativa si accompagnano con un chiaro ruolo assunto dal Governo, differente rispetto ai risarcimenti ad hoc in seguito ad eventi catastrofici.

Gli alti tassi di copertura sono spesso associati all'**inclusione della protezione contro rischi ambientali all'interno di altre polizze**; la ricerca rileva però casi in cui il tasso di copertura è alto sebbene l'assicurazione ambientale sia venduta unicamente come estensione di altre coperture. In ogni caso, elemento dirimente è il **carattere obbligatorio** della polizza ambientale.

Per quanto riguarda l'**Italia**, lo studio mostra come il tasso di copertura assicurativa si attesti al **5% per tutte le tipologie di rischio** per le quali vi sono informazioni adeguate (vale a dire, alluvioni, tempeste e terremoti)⁷⁹. Il dato sembra confermare la tendenza paradossale secondo la quale sono proprio i Paesi maggiormente esposti al rischio clima ad acquistare in misura minore prodotti assicurativi dedicati. La situazione italiana può essere ricondotta anche all'attuale assetto normativo e alla prassi che vede lo Stato nel ruolo di assicuratore di ultima istanza in caso di catastrofi naturali.

Le principali carenze si registrano nel **patrimonio abitativo**, che non è adeguatamente assicurato contro i rischi relativi a eventi ambientali e climatici estremi. Da alcuni operatori del settore edilizio e assicurativo sono emerse proposte per garantire l'accesso alla copertura assicurativa a costi contenuti anche ai residenti nelle aree più esposte. Per esempio, è stata citata l'introduzione di **un'assicurazione ambientale obbligatoria** come estensione della copertura per incendi e furti oppure, in alternativa, di un'assicurazione obbligatoria per l'intero patrimonio immobiliare. Tali misure risultano però di difficile attuazione dal punto di vista politico.

L'avvio di **partenariati pubblico privato** presenterebbe dei vantaggi dal punto di vista economico poiché consentirebbe di liberare le risorse pubbliche attualmente impiegate nel risarcimento dei danni causati da disastri ambientali – che in prospettiva saranno sempre più frequenti considerata l'alta esposizione dell'Italia al rischio idro-geologico. In questo modo, si potrebbe ottenere un miglioramento non soltanto sotto il profilo della prevenzione e della gestione dei rischi climatici, ma anche delle finanze pubbliche.

79. Ivi, p. 19.

2.

Edilizia sostenibile



Il settore immobiliare è fortemente esposto ai rischi fisici legati ai cambiamenti climatici in atto, con perdite dirette dovute alle inondazioni pari a US\$150 miliardi annualmente tra il 2002 e il 2012. È stato stimato che, entro il 2070, 150 milioni di persone nelle grandi città portuali saranno a rischio di inondazioni che potrebbero danneggiare beni immobiliari per un valore di US\$35.000 miliardi – corrispondenti al 9% del PIL mondiale⁸⁰.

Gli impegni assunti nell'ambito dell'**Accordo di Parigi** implicano **per il settore immobiliare una riduzione delle emissioni di CO₂ del 77% entro il 2050**. Gli investimenti necessari per allineare l'impronta di carbonio degli edifici esistenti all'obiettivo dei 2°C sono consistenti: si prevedono infatti US\$300 miliardi annuali entro il 2020. Inoltre, poiché i flussi migratori verso le metropoli sono in costante aumento, la collaborazione tra le municipalità e l'industria immobiliare dovrà consolidarsi e intensificarsi, ai fini di una riduzione degli impatti ambientali generati dalle città⁸¹.

Occorrerà anzitutto moltiplicare gli **sforzi sull'edilizia esistente**, anche per contrastare il fenomeno del consumo di suolo. In particolare, sarà necessario passare dalla riqualificazione di singoli appartamenti a un approccio su interi edifici o quartieri. I margini di riduzione dei consumi energetici nel comparto dell'edilizia sono molto ampi: con interventi sia sulla componente impiantistica sia sulle dispersioni termiche si può diminuire l'impiego di combustibili fossili del 70-90%. Inoltre, entro il 2020 la progettazione e la costruzione di nuovi edifici dovranno garantire consumi 10 volte inferiori rispetto a quelli attuali⁸². Ancora, è stato calcolato che – in uno scenario di politiche climatiche ambiziose – **gli investimenti nell'edilizia a livello mondiale dovranno passare dagli attuali US\$620 miliardi a US\$920 miliardi annui**, con un aumento del 50%. Nel contesto europeo, dove larga parte dello sforzo sarà concentrato sull'esistente, gli investimenti nel giro di un decennio dovranno almeno triplicarsi, e addirittura quintuplicarsi in Italia. Si tratta dunque di una straordinaria opportunità per gli investitori⁸³.

Infine, sarà necessario **abbinare sostenibilità ambientale e sociale**, per garantire una **maggior accessibilità degli alloggi nelle aree urbane**. È stato infatti stimato che già a fine 2015 i prezzi delle abitazioni nelle principali metropoli si collocavano ben al di sopra della capacità di spesa mediana – il problema potrebbe aggravarsi considerato l'aumento della popolazione urbana e, dunque, della domanda di abitazioni. La creazione di un mercato immobiliare più sostenibile anche dal punto di vista sociale rappresenta un'ulteriore opportunità per gli investitori: si calcola che i capitali necessari ammontino a US\$502 miliardi all'anno entro il 2020, con un aumento del 7,3% dal 2015⁸⁴.

80. UNEP-FI 2016, *Sustainable real estate investment. Implementing the Paris climate agreement: an action framework*, p. 5: <http://bit.ly/1Rolf9v>

81. Ivi, p. 10.

82. Silvestrini, Gianni 2016, *Due gradi. Innovazioni radicali per vincere la sfida del clima e trasformare l'economia*, Milano: Edizioni Ambiente.

83. *Ibidem*.

84. López-Alcalá, Mario, MSCI 2016, *The crisis of affordability in real estate. An investment case for housing in the middle of the pyramid*: <http://bit.ly/2dgdaaQ>

2.1. PROMUOVERE L'EFFICIENZA ENERGETICA NEGLI EDIFICI PUBBLICI DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

a cura di Edoardo Croci e Denis Grasso, IEFE Bocconi

IEFE-Università Bocconi, in collaborazione con il Coordinamento Agende 21 Locali Italiane, ha analizzato in una guida dal titolo **Promuovere l'efficienza energetica negli edifici. Guida pratica per gli amministratori comunali** i principali strumenti per progettare, attuare, finanziare e gestire nel migliore dei modi interventi di efficientamento energetico degli edifici pubblici delle amministrazioni locali. La guida individua **quattro step** fondamentali **per passare dall'ideazione alla realizzazione di un efficace intervento di efficientamento energetico**.

Bilancio energetico e inventario delle emissioni climalteranti di una città

Le aree urbane sono responsabili a livello globale di circa l'80% dei consumi energetici e delle relative emissioni di CO₂. Le principali aree di intervento sotto il diretto controllo del Comune riguardano la riqualificazione degli edifici pubblici, l'efficientamento dei sistemi di illuminazione pubblica, la produzione di energia elettrica e termica da fonti rinnovabili e la razionalizzazione della propria flotta di veicoli. Tuttavia, per definire un Piano di sostenibilità energetica comunale, è necessario **conoscere i propri consumi energetici e le emissioni climalteranti ad essi associati**. Per far questo risultano fondamentali due strumenti:

- bilancio energetico;
- inventario delle emissioni.

Il **bilancio energetico** è uno **strumento per la raccolta organizzata di dati finalizzata all'analisi della domanda e dell'offerta di energia** all'interno di un determinato contesto territoriale. Tale strumento consente di **mappare nel dettaglio tutti i principali flussi energetici**, consentendo di **individuare** le aree in cui si localizzano i maggiori **sprechi**. L'**inventario delle emissioni** invece, è uno **strumento per la raccolta dei dati relativi alle emissioni climalteranti nell'atmosfera** in un determinato periodo di tempo e su un determinato territorio. Questi due strumenti rappresentano l'imprescindibile base conoscitiva di partenza per ogni intervento di efficientamento energetico.

Le tre sfere di influenza delle pubbliche amministrazioni locali

Le pubbliche amministrazioni locali hanno a disposizione tre leve per intervenire nel campo dell'efficienza energetica:

- 1. leva economica:** Il Comune, in quanto proprietario di immobili e consumatore di energia per illuminarli e riscaldarli, è in grado di attivare direttamente o indirettamente investimenti per l'avvio di interventi di efficientamento energetico;
- 2. leva regolatoria/pianificatoria:** Il Comune, in quanto detentore del potere di dettare regole per quanto riguarda la pianificazione territoriale e l'attività edi-

lizia, può condizionare con la propria attività pianificatoria e regolatoria il livello di efficienza energetica del patrimonio edilizio;

3. leva di esempio e di coinvolgimento dei cittadini: Il Comune, in virtù del suo ruolo di guida e indirizzo di una comunità locale, può dare l'esempio agendo sui propri immobili e comportamenti e promuovendo/coinvolgendo la comunità locale in un percorso di uso sempre più responsabile dell'energia.

Per quanto riguarda la leva economica, l'amministrazione comunale, in quanto gestore e utilizzatore del proprio patrimonio immobiliare, può intervenire in vari modi al fine di contenere gli sprechi e risparmiare così su una bolletta energetica tra le più alte d'Europa⁸⁵. Al fine di procedere alla **razionalizzazione dell'impiego di energia negli immobili** di sua proprietà, un Comune può intervenire sui seguenti ambiti:

- **gestione efficiente dei consumi energetici;**
- **forme contrattualistiche innovative** in merito alla fornitura di energia elettrica e termica;
- **acquisti pubblici sostenibili** (*Green Public Procurement*).

Ridurre la domanda di energia richiede di individuare e contenere gli sprechi e promuovere tra i propri dipendenti comportamenti virtuosi. **Dal punto di vista gestionale**, la prima azione da adottare a livello locale per dare forza al proprio impegno di riduzione dei consumi energetici è la **nomina di un responsabile dell'energia (Energy Manager)**, in grado di **analizzare e ottimizzare il bilancio energetico**. La seconda azione consigliata è l'**adozione di un Sistema di Gestione dell'Energia (SGE)** secondo la norma internazionale ISO 50001.

In relazione alle **forme contrattualistiche innovative**, le best practice che si stanno sviluppando a livello europeo e nazionale suggeriscono di optare quando possibile per i "**contratti di prestazione energetica**" (*Energy Performance Contracting*, EPC), forme contrattuali evolute la cui finalità è conseguire un risultato migliorativo garantito in termini di risparmio energetico e ritorno economico. Si differenzia dalle precedenti forme contrattuali in quanto il finanziamento degli interventi è a carico di un soggetto terzo che ripaga il suo investimento con i risparmi energetici futuri e che si assume tutto o parte del rischio tecnico e finanziario dell'intervento.

Il **Green Public Procurement (GPP)** è il processo tramite il quale **Pubbliche Amministrazioni acquisiscono beni e servizi con un ridotto impatto ambientale** lungo il loro intero ciclo di vita. A livello europeo il GPP è uno strumento volontario, gli Stati membri e gli enti pubblici possono determinare in che misura e in che modo attuarlo. In Italia invece, dopo l'entrata in vigore del *Collegato Ambientale* alla Legge di stabilità nel dicembre 2015, è prevista l'obbligatorietà del GPP per le stazioni appaltanti italiane per una serie di beni e servizi tra cui

85. Di Santo, Dario e Zabot, Sergio 2013, *Guida ai Contratti di Prestazione Energetica negli Edifici Pubblici*: <http://bit.ly/2x56t5T>

l'illuminazione pubblica, i serramenti esterni, i servizi energetici per gli edifici come illuminazione e climatizzazione, le flotte di veicoli, ecc. (cfr. box "Gli appalti verdi nel nuovo codice dei contratti", p. 49).

Per quanto riguarda la leva regolatoria, tra gli strumenti urbanistici, quello che meglio si presta ad intervenire sul tema dell'efficienza energetica è il **Regolamento Edilizio**. Il Regolamento Edilizio infatti, normando nel dettaglio le modalità costruttive e i requisiti tecnici e qualitativi minimi degli interventi edilizi all'interno del territorio comunale, **può favorire una serie di interventi finalizzati a incrementare l'efficienza energetica complessiva degli immobili** mediante obblighi o incentivi fiscali e/o urbanistici. Infine, un importante strumento volontario di pianificazione territoriale ed energetica è il **Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile e il Clima** (PAESC) promosso dalla Commissione europea nell'ambito del nuovo Patto dei Sindaci per il Clima e l'Energia.

La riqualificazione del patrimonio immobiliare comunale

Le **spese energetiche di un Comune italiano di media dimensione** pesano circa **tra il 4% e il 10% della spesa corrente** del Bilancio Comunale. Questo vuol dire che un Comune di 200.000 abitanti spende in media €10 milioni all'anno solo per pagare la propria bolletta energetica. Analizzando le bollette energetiche dei Comuni italiani e suddividendo le spese per voce di costo, mediamente la spesa energetica si ripartisce nel seguente modo:

- la **spesa più consistente** (il 71% del costo della bolletta energetica annuale) è legata all'**acquisto di energia elettrica e termica** per il riscaldamento, l'illuminazione e l'esercizio degli edifici pubblici;
- la seconda voce di spesa (il 26% del costo della bolletta energetica annuale) è legata all'**illuminazione pubblica**, ovvero all'approvvigionamento di energia elettrica per far funzionare i lampioni e gli impianti semaforici di proprietà del Comune;
- le restanti voci di costo sono legate alle spese sostenute per il **rifornimento della flotta di veicoli municipali** (il 3% del costo della bolletta energetica).

I Comuni, nel scegliere da quale intervento di **efficientamento** partire, devono considerare che queste tipologie di azioni generano **benefici non solo di tipo economico** (risparmi nei costi sostenuti per l'acquisto dell'energia), **ma anche di tipo ambientale** (una riduzione degli inquinanti prodotti a scala locale) e **sociale** (la creazione di nuovi posti di lavoro, le migliori condizioni di lavoro dei dipendenti pubblici).

Gli strumenti di finanziamento degli interventi di efficientamento energetico

I Comuni possono accedere a diversi strumenti europei e nazionali al fine di finanziare i propri progetti di efficientamento energetico. Infatti, a livello europeo ed italiano le opportunità di ottenere direttamente finanziamenti sono numerose, sebbene accedere a queste risorse non sia sempre semplice e richieda competenze tecniche di alto livello.

A livello europeo, le principali opportunità di finanziamento messe a disposi-

zione per l'efficientamento energetico delle Pubbliche Amministrazioni locali possono essere suddivise in due grandi categorie:

- **finanziamenti europei all'efficienza energetica**, gestiti prevalentemente dalla Banca Europea per gli Investimenti (BEI);
- **fondi europei per la ricerca e la sostenibilità**, gestiti direttamente dalla Commissione Europea mediante specifici bandi.

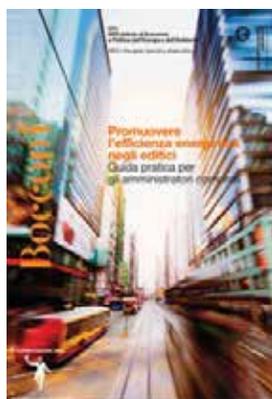
Anche **a livello italiano** sono diversi gli strumenti economici a supporto dell'efficienza energetica a scala locale. In Italia, infatti, sono al momento disponibili i seguenti strumenti di supporto finanziario all'efficienza energetica:

- **Conto Termico 2.0**;
- **Sgravi fiscali** (55% e 65%);
- **Titoli di Efficienza Energetica** (TEE), detti anche Certificati Bianchi;
- **Fondo Nazionale per l'Efficienza Energetica** (si prevede che il Fondo sarà operativo entro la fine del 2017);
- **Altri bandi settoriali specifici e "una tantum"** (Fondo Kyoto per le scuole, bando periferie, ecc.).

I Comuni possono accedere direttamente e senza intermediari al Conto Termico 2.0, al Fondo Nazionale per l'Efficienza Energetica e ai bandi settoriali specifici. Non possono accedere direttamente invece agli sgravi fiscali e ai Titoli di Efficienza Energetica. I Comuni, per sopperire alle barriere finanziarie e conoscitive, possono rivolgersi a soggetti terzi per finanziare interventi di efficientamento energetico, ricorrendo a strumenti quali il *project financing*.

PROMUOVERE L'EFFICIENZA ENERGETICA NEGLI EDIFICI GUIDA PRATICA PER GLI AMMINISTRATORI COMUNALI

Il testo *Promuovere l'efficienza energetica negli edifici. Guida pratica per gli amministratori comunali* intende accompagnare passo per passo un amministratore pubblico nell'ideazione, realizzazione, gestione e valutazione di uno o più interventi e/o politiche di efficienza energetica. La Guida è il frutto dalla collaborazione tra IEFE-Università Bocconi e il Coordinamento Agende 21 Locali Italiane. Grazie alla sezione "Materiali Utili", la Guida collega logicamente i contenuti discorsivi con le pubblicazioni di approfondimento italiane ed internazionali, i principali siti di riferimento, tool disponibili online, box di approfondimento tematici e best practice italiane. La guida è scaricabile gratuitamente dal sito dell'Osservatorio Green Economy dello IEFE-Università Bocconi al seguente link: <http://bit.ly/2vGbv4D>



2.2. I NUOVI STRUMENTI CONTRATTUALI: OPPORTUNITÀ DI INVESTIMENTO PER IL RECUPERO DEGLI IMMOBILI PUBBLICI

a cura di Claudio Lucidi, Collaboratore IFEL

49

Con il nuovo codice dei contratti pubblici il legislatore ha inteso potenziare il ricorso ad investimenti privati nel settore delle opere e dei servizi pubblici. I riferimenti sono la parte III e la parte IV del nuovo codice i cui articoli trattano della materia dei contratti di concessione e dei contratti di partenariato pubblico privato.

In sintesi: da una parte si è **innalzata la quota di partecipazione finanziaria pubblica** (che comunque non deve essere superiore al 49% del valore dell'investimento) e, dall'altra, sono state **introdotte delle specifiche clausole in ordine alla gestione delle fasi patologiche del rapporto concessorio** consentendo, ogni qual volta l'equilibrio economico e finanziario risulti alterato da decisioni o fatti non direttamente imputabili all'operatore privato, di ristorare quest'ultimo degli oneri sostenuti (cfr. box).

EQUILIBRIO ECONOMICO E FINANZIARIO NEI CONTRATTI DI PPP



In generale, **il contratto di PPP è in equilibrio economico e finanziario quando i ricavi del progetto sono in grado di remunerare i fattori di costo** (costi di investimento, di gestione e costo del capitale) **e quando i flussi finanziari in entrata consentono di far fronte a tutti i flussi in uscita** (spese operative, rimborso dei finanziamenti, ecc.). Attraverso gli indici di redditività e sostenibilità finanziaria indicati nella Convenzione è possibile individuare in via preliminare, ex-ante, i margini dell'equilibrio economico-finanziario di un progetto e sviluppare un'analisi di congruità dell'eventuale contributo pubblico da corrispondere.

Per "equilibrio economico-finanziario" si intende, quindi, il contemporaneo rispetto della convenienza economica e sostenibilità finanziaria. Soddisfatte tali condizioni e stabilito il livello degli indici dell'equilibrio economico-finanziario è possibile **valutare il livello ottimale del contributo pubblico**, vale a dire la congruità di esso per il progetto in fase di valutazione.

In particolare, per quanto attiene alla **redditività del Progetto**, si considerano:

- a) il TIR (Tasso Interno di Rendimento) di Progetto**, che indica, in termini percentuali, il tasso di rendimento dei flussi di cassa associati al Progetto, così come individuato nel Piano economico-finanziario;
- b) il VAN (Valore Attuale Netto) di Progetto** che indica, in termini monetari, il valore creato o disperso dal progetto nell'arco del periodo della Concessione. Nel processo di valutazione di un progetto di investimento infrastrutturale, si dovrebbero accettare gli investimenti con un VAN maggiore o uguale a zero e rifiutare le proposte con VAN negativo. Il VAN deve, inoltre, risultare superiore al TIR di progetto soglia, ossia a quella soglia minima di rendimento del progetto che risulta dalle condizioni di mercato vigenti al momento della valutazione.

Per quanto attiene alla **redditività degli azionisti**, gli indicatori di riferimento sono:

- a) il **TIR (Tasso Interno di Rendimento) degli Azionisti** che indica, in termini percentuali, il tasso di rendimento dei flussi di cassa liberi per gli azionisti, così come individuato nel Piano economico-finanziario;
- b) il **VAN (Valore Attuale Netto) degli Azionisti** che indica, in termini monetari, il valore creato o disperso dall'investimento effettuato dagli azionisti nell'arco del periodo della Concessione.

Nel valutare i progetti di investimento infrastrutturale occorre accettare gli investimenti il cui VAN sia maggiore o uguale a zero, rifiutando le proposte con VAN negativo.

L'equilibrio economico e finanziario è ottenuto quando il VAN positivo dell'azionista tende a zero e il TIR dell'azionista è pressoché uguale al costo dell'equity (Ke). Tali indicatori devono essere calcolati sui Flussi di Cassa liberi per l'azionista (*Free Cash Flow to Equity*) o sulla base dei dividendi effettivamente distribuibili.

Per quanto riguarda gli indicatori di bancabilità si fa riferimento ai seguenti indici:

Indicatore di sostenibilità finanziaria, Debt Service Cover Ratio (DSCR) ed eventualmente al Loan Life Cover Ratio (LLCR).

Quando questi indici, da monitorare continuamente durante la vita del progetto, dovessero modificarsi in senso sfavorevole per il concessionario, a causa di eventi che non sono ad esso riconducibili, l'ente concedente è tenuto ad adottare tutte quelle misure necessarie per ripristinarli all'originario livello. A tal fine potrà essere riconosciuto un contributo a favore del concessionario oppure un allungamento del periodo di gestione.

Le amministrazioni pubbliche, quindi, sono chiamate a mettere in gara progetti e piani economici finanziari definiti di cui sia stata verificata la bancabilità.

Il Fondo Rotativo per la Progettualità

L'altra novità è data dal **rifinanziamento del Fondo Rotativo per la Progettualità, gestito da Cassa Depositi e Prestiti (CDP)** e finalizzato ad **anticipare le spese di progettazione relative ad opere anche nel settore del recupero del patrimonio pubblico**.

Il Fondo Rotativo per la Progettualità – istituito dalla Legge 28 dicembre 1995 n. 549 e regolato dalla Circolare CDP n. 1250 del 25 febbraio 2003 – può anticipare le spese relative alla redazione di:

- studi di fattibilità;
- studi per l'individuazione del quadro dei bisogni e delle esigenze (studi di pre-fattibilità);
- documenti componenti i progetti preliminari, definitivi ed esecutivi (fase di progettazione);
- documenti preparatori dei concorsi di idee o di progettazione (fase di progettazione).

La natura “rotativa” del Fondo prevede che le sue disponibilità vengano ricate attraverso i rimborsi da parte degli utilizzatori.

Tra i **vincoli** dello strumento occorre citare:

- l'**importo dell'investimento** oggetto della progettazione, che **non** deve essere **inferiore a €1 milione**;
- il **peso relativo delle somme anticipate per le spese connesse con l'investimento**, che **non può superare il 10%** dell'importo complessivo. L'anticipazione è erogata da CDP di norma entro dodici mesi dalla concessione sulla base delle spese effettivamente sostenute.

Entro i tre anni dalla data della prima erogazione, l'Ente è tenuto alla restituzione della somma anticipata, anche mediante la stipula di un contratto di prestito quinquennale con le medesime caratteristiche e alle stesse condizioni del Prestito Ordinario a tasso fisso di pari durata.

Partenariati Pubblico privato per l'edilizia scolastica

Con riferimento specifico alle opere nel settore dell'edilizia scolastica, occorre tener conto dello stanziamento di oltre €1 miliardo nel triennio 2017-2019 a valere sul Fondo Investimenti istituito con la Legge di bilancio dell'11 dicembre 2016, n. 232.

A conclusione di questa breve rassegna delle maggiori novità legislative e regolamentari in materia di rigenerazione del patrimonio pubblico, in senso di efficientamento energetico, occorre citare lo **schema di convenzione tipo per i contratti di concessione remunerati attraverso un canone di disponibilità**⁸⁶. La redazione di uno schema tipo di convenzione per i contratti di concessione (e più in generale per i contratti di partenariato pubblico privato) nasce dalla necessità, avvertita dal Ragioniere Generale dello Stato, di fornire un utile supporto contrattuale alle amministrazioni pubbliche che intendono ricorrere a **forme di finanziamento in partnership con soggetti privati** per opere destinate all'utilizzazione diretta delle medesime amministrazioni pubbliche.

Nella letteratura specialistica si definiscono “opere fredde” tutti quegli interventi che non possono avere una redditività intrinseca al progetto in quanto le opere sono destinate a soddisfare una domanda di tipo “sociale”. Rientrano in questo ambito opere destinate ad ospitare, ad esempio, uffici della Pubblica Amministrazione, ospedali, istituti penitenziari, scuole, istituzioni culturali ecc.

86. Il canone di disponibilità (*availability payment*) rappresenta il corrispettivo che il concedente si impegna a corrispondere al concessionario, a fronte dell'effettiva disponibilità delle opere. Tale canone è soggetto a riduzioni automatiche significative laddove la disponibilità dell'opera, per cause imputabili all'operatore economico, non sia assicurata per i livelli qualitativi e quantitativi previsti contrattualmente (*Key Performance Indicators*). La “riduzione significativa” in altri termini, consente di “cristallizzare” in una clausola contrattuale, il trasferimento al soggetto privato del cosiddetto “rischio operativo” ovvero, il rischio legato alla gestione dei lavori o dei servizi sul lato dell'offerta.

Attualmente quindi, si dispone di una gamma di provvedimenti che, se utilizzati in modo coerente e coordinato, possono concorrere in maniera significativa al rilancio del settore dell'edilizia pubblica *eco-friendly*, e in modo particolare di quella scolastica, attraverso il coinvolgimento di **investitori privati** chiamati non solo a garantire il **finanziamento delle opere** ma anche ad assicurare la necessaria **attività di facility management** finalizzata a garantire l'utilizzazione delle opere (la cosiddetta disponibilità) da parte della Pubblica Amministrazione.

In pratica è possibile, per le amministrazioni aggiudicatrici, ricorrere **all'anticipazione del Fondo Rotativo per la Progettualità per** finanziare oltre ai **progetti "tecnici"** anche la **progettazione economica finanziaria** (PEF) per interventi da realizzarsi attraverso contratti di partenariato pubblico privato con risorse prevalentemente a carico di soggetti privati. In questo modo si consentirebbe lo svolgimento di gare per l'individuazione del partner privato sulla base di progetti definiti sia nel merito tecnico che in quello economico-finanziario favorendone per questa via la sostenibilità economica e, quindi, la finanziabilità.

Per converso la quota di finanziamento pubblico, prevista nelle citate leggi settoriali, oltre a ridurre la quota di indebitamento a carico degli operatori privati nella fase iniziale di costruzione (o di recupero strutturale e/o di manutenzione straordinaria) consentirebbe anche di abbattere l'entità del corrispettivo (cosiddetto "canone di disponibilità") nella fase di gestione degli immobili.

Il contesto normativo e regolamentare è quindi sicuramente favorevole all'avvio di una **rinnovata fase di investimenti caratterizzati dalla partnership pubblico privato**. Ma ciò rappresenta un presupposto a cui devono affiancarsi, per raggiungere il successo, delle ulteriori azioni in capo tanto al partner pubblico che a quello privato.

L'azione più importante a cui devono adempiere le **amministrazioni pubbliche** è quella di mettere in campo una ragionata attività di **programmazione finalizzata ad aggregare la domanda** (che nel settore del patrimonio pubblico significa individuare "lotti" di immobili di proprietà di più enti pubblici) **e a centralizzare le procedure di affidamento**. Infine, data la caratteristica "variabile" del canone di disponibilità, sarà necessario **assicurare una efficace e incondizionata attività di controllo** in fase di gestione.

Per converso, all'**operatore privato** sono richiesti non solo la **competenza in materia edilizia** ma soprattutto un **know how in materia di conduzione e gestione tecnica degli immobili**.



Si tratta di un'opera la cui natura è **completamente pubblica** che si differenzia da un asilo nido comunale perché **l'onere di costruzione è sostenuto da un soggetto privato** e che si differenzia altresì da un asilo nido convenzionato perché **l'oggetto del contratto non riguarda la sola gestione**.

La caratteristica essenziale di questo tipo di contratto è data dalla circostanza che **il soggetto privato, per rientrare dal costo sostenuto, gestirà per un periodo** relativamente lungo i **servizi connessi con la struttura** introitando direttamente le tariffe pagate dalle famiglie oltre ad un contributo, in conto gestione, erogato dalla amministrazione comunale.

L'innovazione consiste nel **coniugare il momento della costruzione con quello della gestione**, stabilendo a priori modalità e regole sia della fase costruttiva che di quella gestionale.

La realizzazione dell'intervento attraverso il *project financing* è conveniente per l'Amministrazione non solo dal punto di vista sociale e tecnico ma anche per gli aspetti economici e finanziari, valutando che in conto esercizio una struttura comunale richiede un impegno annuo a carico dell'Amministrazione Comunale pari ad almeno €725.000, a cui vanno aggiunti i costi di investimento.

Attraverso l'uso del modello denominato "Value for Money" (utilizzato per valutare la convenienza pubblica in operazioni di partenariato pubblico privato), prevedendo un contributo annuo da parte della Amministrazione Comunale di €627.000,00, emerge un minor costo di circa €4.221.681, calcolato sui 30 anni della concessione.

Gli **elementi principali sottesi allo strumento del *project financing*** sono i seguenti:

- **la realizzazione di una struttura**, concepita per 60 bambini, **data in gestione al privato investitore**, che **al termine del periodo convenzionale** rientrerà nella **piena disponibilità dell'Amministrazione**;
- **un livello delle tariffe per gli utenti uguale** a quello praticato negli asili nido a **gestione diretta comunale** e basato sul criterio ISEE;
- **la manutenzione ordinaria e straordinaria assicurata** per tutta la durata della concessione;
- **un livello qualitativo** del servizio erogato con gli **stessi standard comunali**;
- **un risparmio rispetto ai costi sostenuti dall'Amministrazione Comunale** determinati dal **mix funzionale di servizi offerti** che oltre la gestione degli asili nido prevedono anche l'erogazione di ulteriori servizi per l'infanzia, offerti alla cittadinanza, quali ludoteche, centri vacanza, laboratori didattici ecc. i cui ricavi concorrono all'equilibrio economico finanziario complessivo;
- **rapporti di lavoro** tra concessionario e personale **regolamentati dai contratti nazionali di categoria**.

Lo strumento del *project financing*, aggregando i due momenti della costruzione e gestione, consente di introdurre nel team di progetto i gestori e gli utenti del servizio quali interfacce necessarie in una progettazione di qualità.

Il sistema costruttivo prevede il **largo uso del legno** quale materiale che per eccellenza garantisce un'alta qualità ambientale ed un buon livello di biocompatibilità, requisiti fondamentali nella realizzazione di spazi adatti ai piccoli utenti del servizio, e di risparmio energetico, che oltretutto consente di ridurre i cosiddetti "costi del ciclo di vita" del bene.

È previsto l'utilizzo di **fonti di energia rinnovabile** per la produzione dell'acqua calda sanitaria e per il riscaldamento attraverso l'installazione di pannelli fotovoltaici.

L'**impianto di riscaldamento** è composto da un sistema di **pannelli radianti** sotto pavimento nelle zone di frequenza elevata delle persone, che garantiscono una migliore distribuzione di calore all'interno dell'ambiente ed eliminano il pericolo intrinseco derivante dall'apposizione di oggetti con spigoli vivi in locali con presenza di bambini piccoli, integrato da un sistema a radiatori per i servizi igienici e per gli ambienti a ridotta frequentazione.

L'acqua necessaria per l'irrigazione viene prelevata dal **serbatoio di accumulo delle acque meteoriche** preventivamente trattate.



2.3. RIGENERARE L'EDILIZIA SCOLASTICA CON I FONDI IMMOBILIARI

a cura di Tommaso Dal Bosco, Investimenti Urbani, IFEL

Nel 2013 il MIUR (Direttiva del 26 marzo 2103 pubblicata in G. U. 6 aprile 2013 n. 81) lanciava un **bando per la rigenerazione del patrimonio di edilizia scolastica di proprietà pubblica** concepito come sperimentazione di una modalità innovativa per realizzare investimenti pubblici.

Il bando, riservato alle regioni e agli enti locali, prevedeva un contributo non superiore al 25% dell'investimento necessario alla rigenerazione o nuova costruzione del patrimonio di edilizia scolastica di competenza a patto che l'intervento venisse eseguito attraverso l'utilizzo dello strumento del fondo immobiliare.

L'iniziativa voleva **incentivare la valorizzazione di quote di patrimonio pubblico** non strumentale, non utilizzato per fini istituzionali ma difficile da alienare o valorizzare da parte degli stessi enti, da conferire come quota di compartecipazione al patrimonio del fondo e, con altri apporti di capitale privato paziente, sviluppare un programma di valorizzazione capace di conseguire un rendimento positivo.

L'operazione mirava a perseguire **4 vantaggi principali**:

- 1. valorizzare il patrimonio pubblico attraverso operatori professionali privati** in grado di operare con un maggior grado di flessibilità rispetto alle amministrazioni pubbliche;
- 2. ottenere un effetto moltiplicatore dalle risorse pubbliche investite;**
- 3. inserire tali valorizzazioni in programmi di rigenerazione urbana più ampi** rispetto al singolo investimento sul cespite "scuola";
- 4. non incidere sui saldi di finanza pubblica** se non per la parte relativa all'effettivo utilizzo delle scuole (che quindi sarebbero diventate di proprietà del fondo immobiliare) da parte degli enti locali.

Al bando del MIUR hanno partecipato numerosissimi comuni. Sei di questi – **Castel S. Pietro Terme (BO - capofila), Isola Capo Rizzuto (KR), Monteprandone (AP), Osimo (AN), Robbiate (LC), Grumolo delle Abbadesse (VI)** – si sono **associati** allo scopo di aggregare la massa critica necessaria a rendere sostenibile l'operazione e, a tal fine, la **società Prelios SGR** ha presentato loro – ai sensi del comma 2 dell'articolo 33 del D.L. 98/2011 – una **proposta preliminare per l'iniziativa** di rigenerazione del patrimonio immobiliare scolastico e di valorizzazione immobiliare.

L'operazione congegnata dalla SGR proponente appare nei fondamentali sostenibile, tanto che ha superato positivamente la verifica preliminare operata da INVIMIT SGR (secondo il proprio vademecum per gli investimenti) invitata a partecipare in qualità di quotista insieme ai comuni attraverso il proprio fondo *i3 core*.

L'operazione appare economicamente vantaggiosa per i Comuni ed equilibrata nei rischi secondo la matrice Eurostat. Infatti, oltre all'ottenimento del nuovo edificio scolastico (attraverso riqualificazione del vecchio o nuova costruzione), essa permette di conseguire la riqualificazione di alcuni cespiti immobiliari da tempo inutilizzati e, quindi, di realizzare investimenti sul proprio territorio di gran lunga superiori a quelli che avrebbe ottenuto con un finanziamento classico per la costruzione del solo edificio scolastico. In questo modo, l'operazione contribuisce ad animare le economie locali oltre che a migliorare nettamente l'impronta energetico-ambientale di tutti i nuovi immobili.

Nella sostanza il **Fondo immobiliare** sarebbe **partecipato all'80% dal Fondo "i3core – comparto territorio" gestito da INVIMIT SGR** e il restante **20% dai Comuni** tramite sottoscrizione di quote con apporto di immobili in piena proprietà e apporto del diritto di superficie del terreno su cui verrà realizzata la nuova scuola per un periodo pari a 20 anni del tutto allineato alla vita del Fondo. Più nel dettaglio, **il rischio di costruzione e il rischio di disponibilità rimangono in capo al Fondo Immobiliare e il Comune dovrà pagare un canone in relazione all'effettivo utilizzo della scuola** e nel rispetto di KPI concordati in sede di gara.

Inoltre, **l'operazione è stata riconosciuta come neutra per i conti pubblici** in quanto i "soci" sono entrambi pubblici (Comuni e INVIMIT). Questo soddisfa

solo parzialmente le aspettative di IFEL, che mira a ottenere il riconoscimento dell'operazione come un PPP equilibrato in cui il rendimento di INVIMIT possa in realtà essere anche quello di un investitore privato – nello spirito del principio ispiratore del progetto sperimentale illustrato.

Il progetto prosegue e si prepara a diventare un esempio virtuoso non tanto per enti che non dispongano della capacità finanziaria per realizzare un'opera o come surrogato delle tecniche tradizionali per superare elusivamente i vincoli di bilancio ma, piuttosto, come **nuovo standard che permetterà di valutare e realizzare gli investimenti pubblici in base a trasparenza e produttività**.

Non si tratta qui di negare il ruolo della finanza pubblica a supporto di progetti in aree a c.d. fallimento di mercato. Al contrario, si tratta di rafforzarne la funzione redistributiva introducendo opportunamente elementi di selettività e ottimizzazione nella allocazione di risorse pubbliche. Costi di costruzione e gestione non sono uguali ovunque. I valori immobiliari sono una variabile di grande impatto su questi processi. È quindi necessario privilegiare nell'intervento pubblico le aree che hanno economie di gestione sbilanciate e spingere tutti a ricercare il miglior equilibrio possibile in relazione alla propria specifica condizione.

A tale proposito, questa esperienza è servita a sviluppare e sperimentare – con la Fondazione Patrimonio Comune dell'ANCI che ha svolto funzione di advisor per i Comuni coinvolti – uno **strumento per la comparazione delle performance** delle diverse opzioni in campo **per effettuare un investimento pubblico** (appalto con indebitamento, finanza di progetto, concessione, fondo immobiliare) che EUROSTAT chiama con l'acronimo PSC - *Public Sector Comparator*. Tale strumento si è dimostrato molto efficace per la gestione delle relazioni non solo tecniche ma anche politiche nei diversi Comuni coinvolti nel progetto.

Certo: molto resta da fare per superare le inerzie di comportamenti pigramente appiattiti sulla consolatoria routine delle procedure tradizionali. In questo quadro e sulla base di questa esperienza, IFEL è impegnata a dare un contributo alla diffusione della policy per gli investimenti immobiliari pubblici inaugurata con il DL 98/2011 – che ha portato alla costituzione di una SGR di Stato (INVIMIT) e all'introduzione di una serie di norme abilitanti – operando per risolvere i dubbi circa la sua compatibilità con l'ordinamento contabile e i vincoli di finanza, in continua trasformazione normativa e interpretativa, e rimuovere così gli ostacoli alla sua corretta, effettiva e generalizzata applicabilità.

3.

Mobilità sostenibile



3.1. IL SETTORE DEI TRASPORTI E LA SFIDA AMBIENTALE

Il settore dei trasporti è responsabile per **un quarto delle emissioni di gas serra a livello mondiale**: l'80% di queste è riconducibile agli autoveicoli in circolazione sul pianeta.

Per mitigare i cambiamenti climatici in corso e promuovere uno sviluppo locale sostenibile, pare dunque essenziale intervenire sui mezzi di trasporto più utilizzati. In particolare, nei prossimi 10-20 anni la mobilità potrebbe diventare più connessa, condivisa ed elettrica, grazie alla diffusione di auto senza guidatore e alla tendenza – già in atto nelle grandi città – di utilizzare auto che non si possiedono attraverso il *car sharing*. Da un lato, dunque, diminuzione dei veicoli in circolazione; dall'altro, mobilità elettrica, che potrebbe portare a una riduzione di 2 milioni di barili/giorno nei consumi di greggio tra il 2020 e il 2025⁸⁷. La **diffusione di veicoli elettrici sarà favorita**, oltre che dalla diminuzione dei costi delle batterie e dal miglioramento della loro efficienza, **da**:

- **interventi normativi** come quelli annunciati da Norvegia, Olanda e India (che potrebbero autorizzare la vendita esclusiva di veicoli elettrici dal 2025-2030) e da Francia e Gran Bretagna (che entro il 2040 vietano la vendita di auto con motori alimentati a petrolio e diesel);
- dagli **incentivi** per chi acquista vetture ad alimentazione elettrica;
- dall'**aumento degli impianti per la ricarica** rapida delle auto.

Tuttavia, lo sviluppo del mercato delle auto elettriche non potrà rappresentare, da solo, la panacea per i problemi di inquinamento atmosferico e riscaldamento globale. Una quota importante delle emissioni del settore dei trasporti deriva infatti da **camion, aerei e navi, difficilmente convertibili all'alimentazione elettrica**⁸⁸. Per migliorare la qualità dell'aria e mitigare i cambiamenti climatici in atto sarà quindi necessario ridurre gli spostamenti di merci e persone, favorendo per esempio il consumo di prodotti a km 0.

Inoltre, occorrerà investire anche sul **potenziamento e ammodernamento del trasporto locale**: per esempio, la *Régie Autonome des Transports Parisiens* – RATP, che gestisce la rete dei mezzi pubblici parigina, ha emesso di recente un green bond del valore di €500 milioni per finanziare il rinnovo dei treni della linea ferroviaria più frequentata (RER A), l'automatizzazione della linea 4 della metropolitana e l'acquisto di locomotori bimodali elettrici per la manutenzione delle infrastrutture, sostituendo gli attuali locomotori alimentati a diesel. Inoltre, sarebbe allo studio un secondo green bond per sostituire l'intero parco di autobus cittadini con veicoli elettrici⁸⁹.

87. Silvestrini, Gianni 2016, *Due gradi. Innovazioni radicali per vincere la sfida del clima e trasformare l'economia*, cit.

88. Bellomo, Sissi 2017, "Intervista a Birol (Aie): «Auto elettrica? C'è troppo entusiasmo. Il petrolio non è al declino»", *Il Sole 24 Ore*, 7 luglio 2017.

89. Barolini, Andrea 2017, "Parigi rende ecologici i trasporti pubblici. Con un Green bond", *LifeGate*, 7 luglio 2017.

3.2. MODELLI DI BUSINESS INNOVATIVI PER LA MOBILITÀ SOSTENIBILE URBANA: IL CASO DEL BIKE E DEL CAR SHARING A MILANO

a cura di Edoardo Croci e Denis Grasso, IEFE Bocconi

La città di Milano rappresenta oggi uno dei casi più evoluti di mobilità in condivisione. Lo sviluppo dei servizi di *sharing*, oltre che alla dinamica tecnologica relativa alla diffusione degli smartphone e alla recettività dei cittadini, è legata alla capacità da parte dell'amministrazione locale di disegnare schemi innovativi di finanziamento dei nuovi servizi.

Il bike sharing a Milano

BikeMi è il servizio di *bike sharing* pubblico della città di Milano introdotto nel dicembre 2008. Il servizio è stato dato in concessione dal Comune di Milano all'azienda che gestisce il trasporto pubblico locale, ATM, totalmente controllata dal Comune. A sua volta ATM ha affidato le operazioni mediante una gara pubblica all'agenzia pubblicitaria Clear Channel. BikeMi è operativo 365 giorni all'anno, dalle 7 all'1 di notte con orari prolungati nei mesi primaverili ed estivi.

Il sistema è **costantemente cresciuto nel corso del tempo** raggiungendo (dati 2016) 3.650 bici, 280 stazioni, 6.200 stalli e 60.000 abbonamenti annuali (e più di 50.000 abbonamenti settimanali e 200.000 giornalieri). Nel 2015, durante Expo, sono state aggiunte e integrate al sistema 1.000 bici elettriche.

La **copertura dei costi di gestione del sistema si realizza**, analogamente ai principali sistemi di *bike sharing* nelle altre città europee, **mediante l'affidamento a privati di spazi pubblicitari pubblici in corrispondenza delle stazioni del *bike sharing***. Per l'avvio del sistema è stato inoltre necessario un investimento iniziale di circa €5 milioni appositamente erogati dallo Stato. Dal 2015, con la riduzione dei proventi pubblicitari a causa della crisi economica e l'introduzione delle biciclette a pedalata assistita, il Comune riconosce a Clear Channel un contributo extra di circa €2 milioni all'anno, recentemente ridotto.

Al servizio pubblico offerto dal Comune di Milano si è affiancato, nell'estate del 2017, un nuovo servizio di bike sharing a flusso libero. Tale servizio ha preso avvio da un bando pubblico del Comune di Milano che ha messo a disposizione per società private tre lotti da 4.000 bici ciascuna. La società cinese Mobike si è aggiudicata due di questi lotti e ha lanciato il suo servizio nell'agosto 2017. Poche settimane dopo invece è stata la volta del secondo operatore, la società cinese Ofo.

Il car sharing a Milano

Il sistema del *car sharing* milanese iniziò con due differenti esperienze **nei primi anni 2000**. Nel 2004 ATM con altri partner (di cui successivamente acquisì le quote) lanciò un servizio di *car sharing* chiamato *Guidami* a cui seguì, nel 2005, *Milano Car Sharing*, lanciato da Legambiente, entrambi grazie a finanziamenti statali. Nel 2009, ATM acquisì *Milano Car Sharing* e creò un nuovo sistema unificato sotto il

brand *GuidaMi* (che nel 2016 contava 158 auto e 5.542 iscritti). **Il servizio parti con un sistema di gestione tradizionale** basato sulla **prenotazione dell'auto in anticipo e il prelievo e consegna dell'auto in autorimesse convenzionate, successivamente** evoluto in un sistema **free floating**, senza punti di ritiro e consegna predefiniti, con prenotazione via smartphone. Dal dicembre 2015, il servizio *GuidaMi* è entrato in GirACI gestito da ACI Global. Nel 2011 venne introdotto da parte di Ferrovie Nord un servizio di *car sharing* a scala regionale (*E-Va*) con auto elettriche (circa 100 a fine 2016) localizzate in prossimità delle stazioni ferroviarie. **Nel 2013 il Comune di Milano** decise di **aprire il mercato ad una pluralità di operatori privati in concorrenza** ed emanò un primo bando al fine di potenziare il servizio di *car sharing* in città con sistemi *free-floating*. Un secondo bando fu lanciato nel 2016. Tali bandi hanno avuto un buon riscontro tanto che oggi il sistema del *car sharing* milanese vede attivi **diversi operatori**, come *Car2Go* (800 auto), *Enjoy* (550 auto), *Share'ngo* (800 auto), *DriveNow* (500 auto). Due operatori invece (*Eq Sharing* e *Twister*) hanno cessato le loro attività a causa degli investimenti necessari per competere in un quadro di maggiore concorrenza. Attualmente un solo operatore, *Share'ngo*, utilizza veicoli elettrici.

Il modello di business adottato dall'amministrazione pubblica prevede che **per ogni veicolo utilizzato, il gestore corrisponda annualmente al Comune un canone di €1.100** per il forfettario **utilizzo dell'Area C e degli stalli di sosta**. Tale corrispettivo non è richiesto a coloro che utilizzano veicoli a trazione elettrica. Nel 2015 inoltre, è stata promossa l'estensione del *car sharing* all'intera area metropolitana milanese, garantendo ai gestori alcune agevolazioni tra cui la parziale riduzione del canone annuo per ogni nuovo Comune servito.

Risultano oggi complessivamente iscritti ai sistemi di *car sharing* milanesi circa 370.000 utenti (prima città italiana), anche se questo numero comprende utenti iscritti a più sistemi di *sharing*. Il numero di **utilizzi medi giornalieri delle auto in condivisione a Milano è costantemente cresciuto** nel tempo passando dai circa 4.100 al giorno del 2013, a circa 9.200 del 2016, a 12.700 al giorno del 2017. Inoltre la competizione tra operatori ha portato ad una riduzione dei prezzi (in media 15-30 €c al minuto) e ad un miglioramento delle tecnologie basate sugli smartphone e sulle app per la prenotazione.

Conclusioni

Studi di letteratura dimostrano come l'utilizzo del *bike* e del *car sharing* siano in grado di determinare uno *shift* modale rilevante dall'auto di proprietà verso l'utilizzo di queste forme di mobilità in condivisione. Secondo i dati di una **ricerca congiunta IPSOS-IEFE Università Bocconi del 2016**, il **37%** del campione intervistato usa il ***car sharing* in sostituzione dell'auto privata**. Dati Amat mostrano come il **58%** degli utenti del *car sharing* usa l'auto in condivisione **in combinazione con i trasporti pubblici** e il **12%** del campione intervistato ha **già venduto la propria auto** grazie all'ampia offerta di servizi di mobilità in condivisione. Questi studi

mostrano anche come **alcuni utenti utilizzano il car sharing in sostituzione dei mezzi pubblici**, rendendo necessari studi più approfonditi circa il reale impatto di questi servizi sulla riduzione della congestione urbana.

3.3. IL PIANO PER LA MOBILITÀ ELETTRICA DELLA PROVINCIA DI TRENTO

a cura di Maurizio Fauri, Professore associato di Sistemi Elettrici per l'Energia, Università degli Studi di Trento

Dopo diversi anni di incubazione, la **mobilità elettrica** è finalmente una realtà. Le **principali difficoltà tecnologiche** che ne hanno frenato lo sviluppo **erano soprattutto legate al sistema di accumulo dell'energia** ed alla diffusione dei sistemi di ricarica.

D'altra parte, i **vantaggi dell'auto elettrica** sono evidenti sia da un punto di vista energetico che ambientale. L'**efficienza** di un'auto elettrica, ossia la conversione dell'energia elettrica dalle batterie alle ruote, è **dell'85-90%**, mentre l'**efficienza di un'auto a combustione interna**, ossia la conversione dell'energia chimica del combustibile fossile alle ruote, è del **25-40%**. Le auto elettriche, inoltre, consentono di recuperare circa il 15% dell'energia in frenata attraverso un sistema elettrico e non più meccanico.

L'auto elettrica inoltre è **pulita**. Se la generazione elettrica avviene **da fonte rinnovabile** si può parlare di **assenza di emissioni in atmosfera per quanto riguarda la combustione** (monossido di carbonio, ossidi di azoto e idrocarburi incombusti), mentre possono comunque esistere polveri sottili generate dall'usura delle gomme e dell'asfalto e, in parte, dal sistema di frenata. Se la **generazione elettrica è da combustibile fossile rimangono le emissioni causate dal sistema di generazione termoelettrico**, che per altro sono più controllabili di quelle prodotte dalle centrali perché il rendimento globale aumenta e si possono controllare meglio le emissioni. **L'assenza di emissioni inquinanti durante l'utilizzo dell'auto** viene inoltre **premiata con l'accesso libero alle zone urbane di traffico limitato**.

Inoltre, lo scarso livello di rumore dei veicoli elettrici **migliora le condizioni di inquinamento acustico** ed evita la realizzazione di barriere fonoassorbenti. Un'auto elettrica in funzione non produce più di 21 dB ed anche pensando ad un rumore artificiale (al di sotto dei 35 km/h al fine di avvertire i non vedenti ed i pedoni) la soglia di fastidio provocata dal traffico diminuirebbe sensibilmente rispetto ai motori a combustione interna.

Il **costo della manutenzione di un'auto elettrica è minore** rispetto ad un'auto a combustione interna. Le auto elettriche non hanno bisogno di ricambi di olio, di sostituzione dei filtri dell'aria, dell'olio e del combustibile o di altre particolari manutenzioni tipiche dei motori meccanici, relative per esempio alle candele o alla cinghia di trasmissione. I costi di manutenzione sono quindi decisamente inferiori. Il 16 giugno 2017, la **Giunta provinciale di Trento** ha approvato, in via preliminare,

il **Piano Provinciale della Mobilità Elettrica (PPME)** con l'intento di perseguire due obiettivi di fondo:

1. da un lato **promuovere una pianificazione della mobilità innovativa e sostenibile** che metta al centro le persone e non più il traffico;
2. dall'altra **spingere ulteriormente la provincia di Trento nella direzione di Zero Emission Province**, migliorando la qualità tecnologica ed energetica, ma soprattutto quella turistico-ambientale del proprio territorio.

Il Piano si può inquadrare come una parte fondamentale del più generale Piano della mobilità sostenibile.

Alla base della strategia del PPME è il **cambiamento delle modalità abituali di spostamento dei cittadini**, soprattutto nei centri urbani, attraverso l'applicazione di soluzioni sostenibili, nel rispetto dell'ambiente, della salute, del clima e della sicurezza, volte a migliorare la qualità di vita presente e futura.

Per dare attuazione al Piano, la Provincia autonoma di Trento prevede di investire complessivamente €21 milioni, promuovendo molteplici azioni e incentivando i cittadini per mettere in luce i vantaggi della mobilità elettrica negli spostamenti quotidiani.

In generale, il PPME intende perseguire:

- la **riduzione delle emissioni di gas serra, dei consumi energetici e delle emissioni atmosferiche** attribuibili al settore dei trasporti, nonché degli inquinanti locali legati al traffico di prossimità;
- la **prevenzione e il contenimento dell'inquinamento acustico**;
- il **miglioramento dell'attrattività turistica del territorio trentino e della qualità dell'ambiente** a beneficio dei cittadini, dell'economia e della società nel suo insieme.

Nello specifico, il PPME si propone di:

- agevolare la realizzazione funzionale ed economica delle infrastrutture di ricarica per i veicoli elettrici (è prevista l'installazione di almeno un punto di ricarica per ognuna delle 1.600 strutture ricettive turistiche del Trentino);
- incentivare economicamente l'acquisto di veicoli elettrici;
- azzerare i costi dell'energia elettrica utilizzata per la ricarica dei mezzi di trasporto elettrici;
- stabilire strumenti regolatori e disposizioni tecnico-normative specifiche;
- incrementare il servizio di *bike sharing* pubblico con biciclette a pedalata assistita;
- incentivare l'acquisto di *cargo bike* a pedalata assistita per la consegna delle merci in ambito urbano;
- promuovere azioni di comunicazione e divulgazione dei vantaggi della mobilità elettrica.

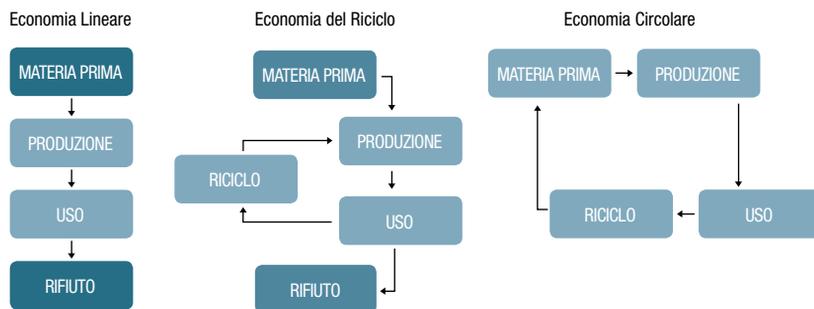
4.

Economia circolare



Secondo la definizione che ne dà la Ellen MacArthur Foundation⁹⁰, l'**economia circolare** rinvia a un **modello economico in grado di rigenerarsi, con l'obiettivo di preservare il valore dei prodotti**. In un'economia circolare i flussi di materiali sono di due tipi: quelli biologici, da reintegrare nella biosfera, e quelli tecnici, da rivalorizzare senza entrare nella biosfera. L'economia circolare è dunque un sistema in cui tutte le attività sono organizzate in modo che i **potenziali rifiuti vengano continuamente trasformati e riutilizzati**; tale modello si oppone a quello dell'economia lineare, in cui i prodotti hanno un ciclo di vita al termine del quale diventano rifiuti da smaltire.

FIGURA 5. Economia lineare, del riciclo e circolare



Fonte: Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare:
<http://consultazione-economiacircolare.minambiente.it/il-documento>

La transizione verso l'economia circolare è oggi indispensabile, innanzitutto per ragioni ambientali: il modello lineare, infatti, implica un consumo di risorse e una produzione di rifiuti insostenibili per il Pianeta, anche tenuto conto del fatto che la popolazione mondiale è sempre più numerosa e mediamente più longeva.

Al contrario, i **benefici connessi al paradigma circolare sono molti**: la Commissione Europea ha stimato che l'adozione di soluzioni coerenti con il concetto di circolarità consentirà di **ridurre** del 2-4% le **emissioni di gas a effetto serra**. Inoltre, il riciclo e riutilizzo delle risorse, la riduzione dei rifiuti, l'ecosostenibilità dei processi produttivi, insieme ad altre misure connesse all'economia circolare potrebbero permettere alle imprese UE di **risparmiare** ogni anno €600 miliardi, pari all'8% del fatturato⁹¹.

90. La Ellen MacArthur Foundation è l'organizzazione di riferimento a livello internazionale per la transizione all'economia circolare: <https://www.ellenmacarthurfoundation.org>

91. Commissione Europea 2015, *Circular Economy Package: Questions & Answers*: <http://bit.ly/1PvPbI5>

4.1. VERSO L'ECONOMIA CIRCOLARE: UNA TRANSIZIONE COMPLESSA

La transizione verso l'economia circolare implica una **profonda trasformazione delle attività economiche**, che devono fondarsi su processi produttivi in grado di recuperare e riutilizzare le risorse e di prolungare la vita dei prodotti attraverso il riuso, la riparazione e la sostituzione dei singoli componenti. Inoltre, il nuovo paradigma richiede un **cambiamento degli stili di vita**, non più improntati all'acquisto regolare e al possesso individuale dei beni, bensì al loro riuso e alla condivisione.

Come delineato nel Piano d'Azione per l'Economia Circolare – un pacchetto di misure introdotto il 2 dicembre del 2015 dalla Commissione UE per favorire il riutilizzo e il riciclo di risorse e prodotti – la transizione verso l'economia circolare implica **trasformazioni strutturali in ogni fase della catena del valore**:

- produzione;
- consumo;
- gestione dei rifiuti e valorizzazione (attraverso la re-immissione nei cicli produttivi) delle materie prime seconde, ossia i materiali derivati dal recupero e dal riciclaggio dei rifiuti.

FIGURA 6. La catena del valore verso un'economia circolare

FASI	AREE D'INTERVENTO	INTERVENTI
PRODUZIONE	PROGETTAZIONE DEI PRODOTTI	Allungamento del ciclo di vita e agevolazione di riparazioni, rigenerazioni ⁹² e riciclo
	PROCESSI DI PRODUZIONE	Uso efficiente delle risorse, es. attraverso la "simbiosi industriale", per cui i rifiuti o i sottoprodotti di un'impresa diventano materiale di produzione per un'altra
CONSUMO	ORIENTAMENTO DELLE SCELTE DEI CONSUMATORI	Miglioramento dei quadri normativi in materia di etichette, dichiarazioni ambientali e prestazioni energetiche dei prodotti e vigilanza sul rispetto di tali criteri Diffusione di informazioni sull'impronta ambientale dei prodotti Adegumento dell'offerta e politiche dei prezzi incentivanti
	PRODUZIONE DEI RIFIUTI DOMESTICI	Condivisione di beni e infrastrutture Sostituzione di beni materiali con servizi (es. uso di piattaforme digitali)

92. Il concetto di rigenerazione rinvia a una serie di fasi di lavorazione a cui viene sottoposto un prodotto o una parte di esso alla fine del ciclo di vita per farlo ridiventare come nuovo e/o per migliorarne le prestazioni.

FASI	AREE D'INTERVENTO	INTERVENTI
GESTIONE DEI RIFIUTI E VALORIZZAZIONE DELLE MATERIE PRIME SECONDE	SISTEMI DI RACCOLTA E DI CERNITA DEI RIFIUTI	Riduzione al minimo del materiale conferito in discarica Miglioramento della qualità del materiale riciclato Contrasto al trasporto illegale di rifiuti
	CALCOLO DEI TASSI DI RICICLAGGIO	Monitoraggio attraverso: attendibilità, tempestività e precisione dei dati
	STRUMENTI ECONOMICI E FINANZIARI	Contributo dei produttori ai costi di raccolta e trattamento dei rifiuti Finanziamenti a favore delle infrastrutture di raccolta e riciclaggio Tasse sul deposito in discarica
	TERMOVALORIZZAZIONE	Incentivi per il recupero dei contenuti energetici dai rifiuti
	MERCATO DELLE MATERIE PRIME SECONDE	Introduzione di norme di qualità che incrementino il grado di fiducia nel mercato

Fonte: Rielaborazione Forum per la Finanza Sostenibile da Commissione Europea 2015⁹³

4.2. L'ECONOMIA CIRCOLARE IN ITALIA

La transizione verso l'economia circolare rappresenta per l'Italia uno dei passaggi necessari per l'attuazione della Strategia Nazionale per lo sviluppo sostenibile.

La normativa di riferimento per l'economia circolare è la Legge n. 221 del 28 dicembre 2015, detta "Collegato Ambientale", volta a promuovere misure a sostegno di modelli economici a basso impatto ambientale e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali.

Tra luglio e settembre 2017, inoltre, si è svolta una consultazione pubblica sul documento "Verso un modello di economia circolare per l'Italia", elaborato dai ministeri dell'Ambiente e dello Sviluppo Economico con l'obiettivo di fornire un inquadramento generale sul tema dell'economia circolare e definire il posizionamento strategico dell'Italia⁹⁴.

93. Commissione Europea 2015, *L'anello mancante – Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni*, pp. 3-14: <http://bit.ly/2dLfxM>

94. Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero dello Sviluppo Economico 2017, *Verso un modello di economia circolare per l'Italia. Documento di inquadramento e di posizionamento strategico*: <http://consultazione-economiacircolare.minambiente.it/il-documento>

4.3. FINANZIARE L'ECONOMIA CIRCOLARE

Con specifico riferimento ai settori della mobilità, del cibo e delle costruzioni, la Ellen MacArthur Foundation ha stimato che il passaggio completo all'economia circolare entro il 2030 porterebbe in Europa un aumento del PIL pari al 7%, una riduzione delle emissioni annue di CO₂ del 17% e una diminuzione delle risorse naturali impiegate nei processi industriali pari al 10%. Inoltre, la Fondazione ha calcolato che tale processo offrirà opportunità d'investimento per €320 miliardi entro il 2025⁹⁵.

Diversi attori di **finanza sostenibile** si stanno infatti orientando verso l'**integrazione del fattore "circularità" all'interno dei processi di analisi del merito creditizio e di valutazione degli investimenti**.

Alle risorse del settore finanziario si aggiungono poi quelle stanziare dall'**Unione Europea**. Nell'ambito del già citato **Piano d'Azione per l'Economia Circolare**, l'UE si è attivata per favorire la transizione verso il nuovo paradigma promuovendo ricerca e innovazione attraverso l'iniziativa "Industria 2020⁹⁶ nell'economia circolare", compresa nel programma di lavoro Orizzonte 2020. Il bando ha assegnato più di €650 milioni a progetti innovativi in linea con gli obiettivi dell'economia circolare; inoltre, l'iniziativa ha portato allo sviluppo di soluzioni per aiutare gli "innovatori" a sormontare ostacoli di natura burocratica o normativa.

Per quanto riguarda i finanziamenti, la Banca Europea degli Investimenti (BEI) è uno dei principali promotori dell'economia circolare con oltre €2,4 miliardi stanziati negli ultimi 5 anni⁹⁷. Proprio in collaborazione con la BEI a gennaio 2017 la Commissione Europea ha istituito una piattaforma per il sostegno finanziario all'economia circolare costituita da finanziatori e "innovatori". L'iniziativa, nata nell'ambito della relazione sui progressi conseguiti dal Piano d'Azione, punta a far conoscere a potenziali investitori i singoli progetti e le rispettive esigenze finanziarie, fornendo consulenza sulla strutturazione delle soluzioni di finanziamento⁹⁸.

Inoltre, l'UE ha attinto da molteplici strumenti di finanziamento già esistenti per sviluppare progetti coerenti al paradigma circolare, tra cui:

- i fondi della **politica di coesione**;
- il **programma LIFE** per progetti di tutela della natura, della biodiversità e, più in generale, di politica ambientale;
- il **programma COSME** per le Piccole e Medie Imprese.

95. <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/>

96. Si veda il sito della Commissione Europea: <http://bit.ly/21G3jve>

97. Banca Europea degli Investimenti 2017, *The EIB in the circular economy*: http://www.eib.org/attachments/thematic/circular_economy_en.pdf

98. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-104_it.htm

4.4. ECONOMIA CIRCOLARE E SVILUPPO URBANO SOSTENIBILE

Come già ricordato, i centri ad alta intensità abitativa, in cui spesso si concentrano anche le attività economiche, presentano numerose criticità in termini di sostenibilità ambientale. È proprio per questo motivo che i centri urbani offrono notevoli opportunità in termini di sviluppo di sistemi innovativi nell'ambito dell'economia circolare.

L'applicazione del paradigma circolare a livello urbano può comportare **diversi benefici** tra cui:

- riduzione dell'impatto ambientale delle attività umane nei centri abitati;
- risparmio e nuove opportunità per le imprese locali;
- generazione di posti di lavoro, con annesse opportunità di integrazione e coesione sociale.

Il paradigma circolare richiede innanzitutto di realizzare una **gestione efficiente delle risorse urbane**. In quest'ottica è importante citare il concetto di **urban mining**, ossia un insieme di azioni e tecnologie volte al **recupero delle materie prime seconde e dell'energia dai processi di riciclo**, in una prospettiva che comprende salvaguardia ambientale a lungo termine, conservazione delle risorse e vantaggi economici.

Rientra in questo concetto, per esempio, il già citato principio della **simbiosi industriale**, per cui i rifiuti o i sottoprodotti di un'impresa diventano materiale di produzione per un'altra. In questo caso i benefici economici e ambientali derivano sia dall'evitato consumo di risorse primarie, sia dal mancato smaltimento dei rifiuti⁹⁹.

I principi dell'economia circolare applicati a livello urbano risultano cruciali, tra gli altri, in tre ambiti: la gestione dei rifiuti urbani, la gestione delle risorse idriche e il settore edile.

La gestione dei rifiuti

Nell'ambito della gestione dei rifiuti sono particolarmente importanti i processi di trattamento della frazione organica (il 30% dei rifiuti urbani è organico e la sua gestione rappresenta il 50% dei costi dell'intera gestione dei rifiuti) e il recupero di plastiche e metalli preziosi dalle apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE).

In questo contesto, il paradigma dell'economia circolare ha concepito, per esempio, il sistema del **"compostaggio di comunità"**, ossia un sistema di processi e macchinari che si interpone tra il compostaggio domestico e quello industriale ed è volto ad accelerare il naturale compostaggio a cui vengono sottoposti i rifiuti di origine organica.

99. Barberio, Grazia, Brunori, Claudia, Innella, Carolina, Musumeci, Fabio e Petta, Luigi 2017, *Economia circolare in ambito urbano*, ENEA: <http://eai.enea.it/archivio/smart-city/economia-circolare-in-ambito-urbano>

La gestione delle risorse idriche

Per quanto riguarda la gestione efficiente delle risorse idriche, risulta cruciale innanzitutto promuovere **modelli e comportamenti di consumo responsabile**. È necessario, inoltre, introdurre strumenti per il contenimento dei consumi a livello domestico e dei dispositivi cosiddetti di **smart metering**, ossia in grado di **monitorare i consumi e misurarne gli impatti economici e ambientali**. A livello macro, i **sistemi di drenaggio urbano** devono essere orientati a criteri di sostenibilità, **favorendo una gestione razionale ed efficiente delle acque meteoriche e sistemi di recupero e riutilizzo dei reflui municipali**.

L'edilizia

Secondo la Commissione Europea le **attività di costruzione e demolizione** sono **tra le maggiori fonti di rifiuti in Europa in termini di volume**. Sebbene molti materiali siano riutilizzabili o riciclabili, le differenze nei tassi di riutilizzo e riciclaggio tra Stati membri sono ampie. Nel Piano d'Azione per l'economia circolare la Commissione si è quindi impegnata a promuovere **sistemi di raccolta differenziata dei rifiuti da costruzione e demolizione** e a **sviluppare protocolli volontari di riciclaggio specifici per ciascun flusso di rifiuti**¹⁰⁰.

Inoltre, la Commissione Europea sottolinea l'importanza di **agire sulla fase di progettazione** in modo da **ridurre l'impatto ambientale e aumentare la durabilità degli edifici**, e favorire la riciclabilità dei diversi componenti.

Infine, il paradigma circolare può migliorare la sostenibilità degli edifici esistenti operando su diversi fronti: la riduzione dei consumi energetici, per esempio, può essere ottenuta con interventi sull'impiantistica e con l'introduzione di sistemi volti a limitare le dispersioni termiche.

LA FINANZA SOSTENIBILE A SUPPORTO DELL'INDUSTRIA DEL RICICLO DEGLI IMBALLAGGI: IL PUNTO DI VISTA DEL CONAI

A CURA DI ELISABETTA BOTTAZZOLI, AREA AMBIENTE E SOSTENIBILITÀ E WALTER FACCIOTTO, DIRETTORE GENERALE, CONAI CONSORZIO NAZIONALE IMBALLAGGI



Il sistema Conai - Consorzi

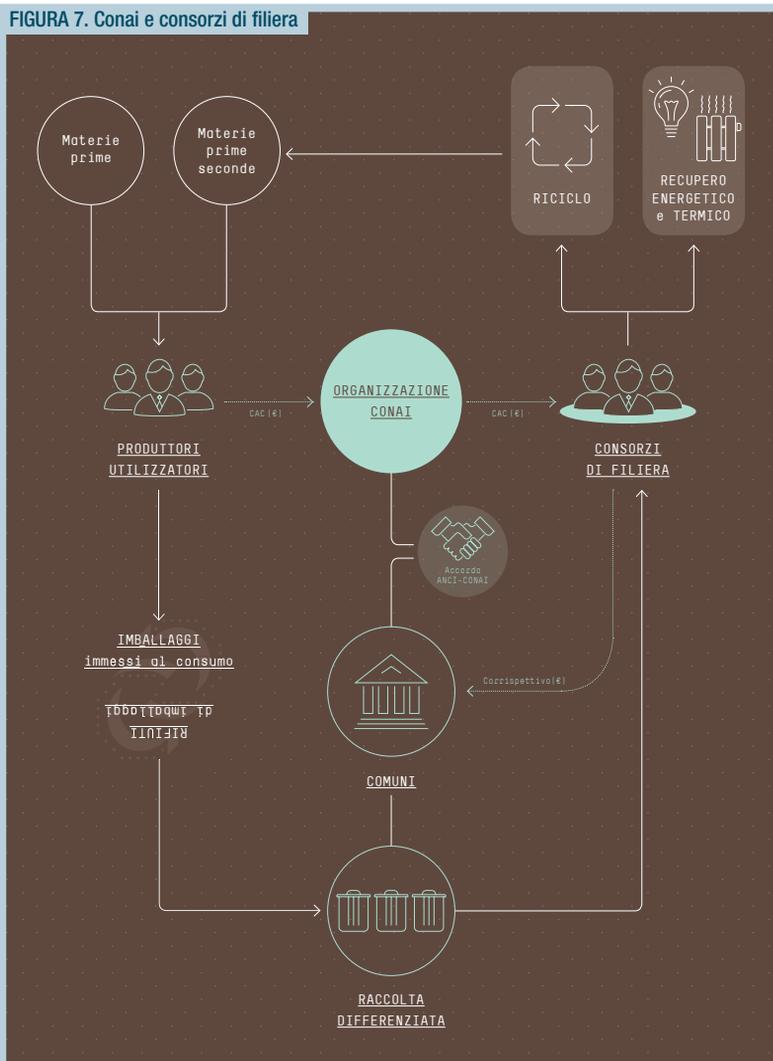
Conai – soggetto privato, senza scopo di lucro, espressione paritetica di produttori e utilizzatori di imballaggi (in carta, vetro, plastica, legno, acciaio e alluminio) – garantisce a Istituzioni e cittadini il raggiungimento degli obiettivi di recupero degli imballaggi, prevalentemente di provenienza domestica, stabiliti dalle direttive europee e dalle norme nazionali.

Sin dalla sua costituzione (D.Lgs.22/97 abrogato e sostituito dal D.Lgs.152/06) Conai è stato concepito come il fulcro del modello gestionale nazionale: nel rispetto dei principi

100. Commissione Europea 2015, *L'anello mancante – Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare*, cit.

“chi inquina paga” e della “responsabilità condivisa”, Conai garantisce la copertura economica dei *maggiori oneri della raccolta differenziata degli imballaggi* organizzata dai Comuni, attraverso la sottoscrizione delle Convenzioni, previste dagli allegati tecnici dell’Accordo Quadro Anci - Conai, con i Consorzi di filiera (cfr. Figura 7).

FIGURA 7. Conai e consorzi di filiera

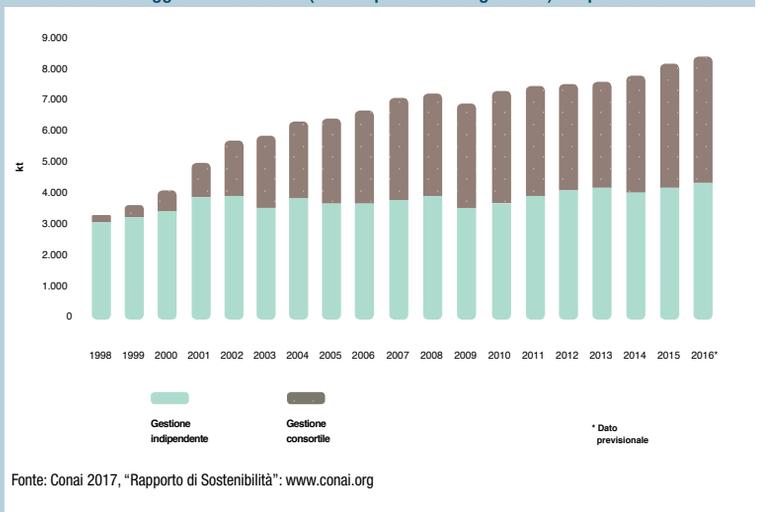


Fonte: Conai 2017, “Rapporto di Sostenibilità” - *Contenuti e Contenitori*; www.conai.org

Il **sistema consortile** ha contribuito a creare le condizioni ottimali affinché il settore del riciclo degli imballaggi divenisse una realtà concreta (cfr. Figura 8): laddove funziona, la gestione dei rifiuti fondata sulle raccolte differenziate, da mero servizio di igiene urbana diviene strumento di sfruttamento dei *giacimenti metropolitani*, fonte di approvvigionamento di **Materie Prime Seconde** (MPS¹⁰¹). Queste ultime rappresentano l'**anello finale del ciclo virtuoso dei rifiuti urbani** che parte dalle nostre case e, attraverso i sei Consorzi di filiera garanti dell'avvio a riciclo e della qualità dei materiali, arrivano ai riciclatori con importanti e misurabili impatti positivi in termini occupazionali, economici e ambientali.

Nel solo 2016 l'avvio a riciclo di 4 milioni di tonnellate di imballaggi riciclate grazie al sistema consortile ha consentito all'Italia di risparmiare 3,8 milioni di tonnellate di materie prime vergini. Ciò ha generato un beneficio economico diretto complessivo di €901 milioni e €104 milioni di benefici economici indiretti derivati dalla mancata emissione in atmosfera di 3,6 milioni di CO₂¹⁰².

FIGURA 8. Imballaggi avviati a riciclo (totali e per forma di gestione) nel periodo 1998-2016



L'industria italiana del riciclo per l'economia circolare

L'industria italiana del riciclo conta su una forte tradizione ed è qualificata sotto il profilo tecnologico; l'industria manifatturiera, a sua volta, ha sviluppato e applicato nell'ambito dei propri cicli produttivi **soluzioni di impiego e valorizzazione delle MPS** in vari

101. Lettera q) dell'art.183, *Definizioni*, del D.Lgs.152/2006 definisce la materia prima secondaria come una sostanza o materia avente le caratteristiche stabilite ai sensi dell'art.181-bis *Materie, sostanze e prodotti secondari*, articolo introdotto dal successivo D.Lgs.4/2008.

102. Calcoli effettuati utilizzando un modello di *Life Cycle Costing*: cfr. CONAI 2017, *Rapporto di sostenibilità - Contenuti e contenitori*: www.conai.org

settori: entrambe sono cresciute in maniera anticiclica rispetto all'economia nazionale e nonostante il persistere di aree in sofferenza dovute alla contrazione dei consumi interni. Ciò ha dimostrato che il comparto è solido e in grado di rafforzarsi ulteriormente individuando specifici margini di intervento.

Ad esempio il materiale, che dopo essere conferito ai Consorzi viene messo all'asta, segue semplicemente le regole del mercato: ciò significa che **il mercato delle MPS è esposto alle oscillazioni dei prezzi delle materie prime**, che tuttavia non considerano le esternalità ambientali. Laddove le future direttive europee sull'economia circolare chiederanno agli Stati membri di consolidare le azioni volte al riciclo e di implementare misure a favore della transizione da sistemi di produzione e consumo lineari a un nuovo modello circolare, il mercato delle MPS dovrà essere il punto focale sul quale intervenire, per il suo valore ambientale e sociale oltre che economico.

In tal senso, **il rafforzamento del comparto italiano del riciclo, l'eco-efficienza e lo sviluppo della rinnovabilità dei materiali** dovrebbero rivestire un **ruolo strategico**:

- per **assicurare la disponibilità di risorse**, al fine di diminuire la dipendenza dalle importazioni di materie prime e di energia;
- per **ridurre l'esposizione ai rischi derivati dai costi crescenti delle materie prime e dell'energia**;
- per **limitare il consumo di risorse naturali**.

Investire per una società del riciclo

Il contributo di banche e istituzioni finanziarie appare fondamentale per incentivare e supportare le imprese del settore impegnate nella minimizzazione del proprio impatto ambientale e nell'ampliamento dell'impiego di MPS, così come indicato nel *Rapporto del dialogo nazionale dell'Italia per la finanza sostenibile*.

Le misure e i provvedimenti finalizzati a incentivare la **circular economy** debbono, in modo sistemico e coerente lungo l'intera filiera, **creare condizioni favorevoli e stabili agli investimenti nella prevenzione** (es. eco-innovazione ed ecodesign), **nelle infrastrutture di trasformazione delle MPS e nelle attività di produzione di riprodotti**.

Linee di credito dedicate, con procedure semplici e poco onerose di accesso, avrebbero l'importante funzione di stimolo per favorire una migliore strutturazione del settore, soprattutto per le PMI.

Inoltre, l'introduzione di **sistemi di incentivazione e disincentivazione** avrebbe l'effetto di accelerare il processo di transizione dall'attuale modello economico lineare all'auspicata economia circolare. Tali sistemi dovrebbero essere fondati sul **principio "chi inquina paga"** e sul riconoscimento dell'impegno nella minimizzazione dell'impatto ambientale, con particolare attenzione alle filiere industriali e manifatturiere che utilizzano MPS e immettono sul mercato prodotti ecosostenibili.

Come sottolineato nel corso delle pagine precedenti, l'economia circolare riguarda anzitutto gli impatti ambientali del modello produttivo; tuttavia, si potrebbe interpretare il paradigma della circolarità in senso più ampio, e applicarlo all'intero sistema sociale (cfr. box).

LA "SOCIETÀ CIRCOLARE"

A CURA DI GIORGIO RIGHETTI, DIRETTORE GENERALE, ACRI



Il **tratto distintivo dell'economia circolare è l'approccio anticipatorio**, che prevede l'intervento "a monte" dei processi di produzione e consumo **al fine di eliminare o minimizzare alla radice gli impatti negativi sull'ambiente**. L'intuizione è straordinariamente potente ed efficace e **può essere estesa, *mutatis mutandis*, all'intera società** riducendo i costi economici e soprattutto sociali di approcci culturali che privilegiano l'intervento "a valle", cioè una volta che gli "scarti" si sono oramai generati. È sufficiente pensare al **sistema scolastico**, che sempre più si orienta verso **approcci selettivi**, in cui la "prova" e la "verifica", cioè meccanismi di valutazione puntuale, si sostituiscono ad approcci che, per loro natura, dovrebbero essere caratterizzati dalla continuità del processo di apprendimento, in cui la "prova" e la "verifica" dovrebbe essere più strumento di ausilio dei docenti per comprendere l'efficacia del proprio lavoro, che strumento di selezione. Si è in presenza di una **"deriva meritocratica" che anticipa sempre di più il momento di potenziale esclusione dalla società**, peraltro sulla base di elementi di valutazione che tendono a trascurare il potenziale che è in ciascun bambino o ragazzo. Gli effetti di tale approccio sono molteplici, a cominciare dagli **alti tassi della dispersione scolastica**: studenti "espulsi" dal circuito educativo che rischiano una potenziale emarginazione sociale e futura esclusione lavorativa. Problemi che, una volta generati, rischiano di amplificarsi in termini di costi sociali per l'intera comunità. Recuperare un adulto in condizione di esclusione economica e sociale è infatti più costoso e problematico che investire nei processi educativi in grado di valorizzare ogni singolo bambino o ragazzo, grazie alla possibilità di intervenire sin da subito su uno spettro di potenzialità più ampio.

Altrettanto evidente è il caso della **pena detentiva**, oggi **orientata prevalentemente alla componente punitiva, rispetto a quella del recupero e reinserimento** del detenuto nella società. La conseguenza è un tasso di recidiva particolarmente elevato, con un costo sociale ed economico straordinariamente superiore a quello che potrebbe invece configurarsi qualora la pena detentiva fosse finalizzata al recupero dei detenuti.

Altro caso è quello legato al **fenomeno migratorio**, dove una **carenza di misure volte alla integrazione** genera conseguenze pesanti sul piano della tenuta sociale, della sicurezza e della sostenibilità di comunità multietniche. Problematiche che, una volta innescate, risultano pressoché impossibili da risolvere.

Questi esempi testimoniano come alcune prassi consolidate, di cui si danno per scontate l'efficacia o quanto meno l'idoneità, o addirittura l'assenza di misure di governo dei

problemi, generano a cascata impatti negativi, la cui soluzione risulta particolarmente onerosa se non impossibile.

A fronte di queste problematiche, **l'efficacia dell'approccio all'economia circolare** potrebbe in qualche modo stimolare la riflessione per identificare percorsi che consentano di **mutare e trasferire gli elementi che la caratterizzano nel campo educativo e sociale**, consentendo in tal modo di **ridurre al minimo lo "scarto"** e di **fornire le più ampie opportunità di valorizzazione di ciascun individuo**.

BIBLIOGRAFIA

Arup e C40 2016, *Deadline 2020: how cities will get the job done*:
<http://www.c40.org/researches/deadline-2020>

Bacani, Butch 2017, *United Nations-backed insurance industry initiative and network of local governments to create "Insurance Development Goals for Cities"*: <http://bit.ly/2rhOHZD>

Banca Europea degli Investimenti 2017, *The EIB in the circular economy*:
http://www.eib.org/attachments/thematic/circular_economy_en.pdf

Banca Europea degli Investimenti 2016, *Projects financed*:
<http://femip10.eib.org/projects/loan/list/index.htm>

75

Barberio, Grazia, Brunori, Claudia, Innella, Carolina, Musumeci, Fabio e Petta, Luigi 2017, *Economia circolare in ambito urbano*, ENEA:
<http://eai.enea.it/archivio/smart-city/economia-circolare-in-ambito-urbano>

Barolini, Andrea 2017, "Parigi rende ecologici i trasporti pubblici. Con un Green bond", *LifeGate*, 7 luglio 2017.

Bellomo, Sissi 2017, "Intervista a Birol (AIE): «Auto elettrica? C'è troppo entusiasmo. Il petrolio non è al declino»", *Il Sole 24 Ore*, 7 luglio 2017.

Borsa Italiana 2017, "Sotto la lente. Mini bond cosa sono e come sono disciplinati", www.borsaitaliana.it, 27 febbraio 2017:
<http://www.borsaitaliana.it/notizie/sotto-la-lente/minibond-271.htm>

Candelise, Chiara 2016, *The application of crowdfunding to the energy sector*, in: Vassallo, Walter (a cura di) 2016, *Crowdfunding for Sustainable Entrepreneurship and Innovation*, Hershey (PA): IGI Global.

Cities Climate Finance Leadership Alliance 2015, *The State of City Climate Finance*:
<http://bit.ly/1N18v5W>

Climate Bonds Initiative 2017, *Green City Bonds: financing low carbon urban infrastructure*:
<http://bit.ly/2iXpAbV>

Commissione Europea 2015a, "SMEs, Resource Efficiency and Green Markets", *Flash Eurobarometer*, 426: <http://bit.ly/2x4Bird>

Commissione Europea 2015b, *Circular Economy Package: Questions & Answers*:
http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6204_en.htm

Commissione Europea 2015c, *L'anello mancante – Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni*:
<http://bit.ly/2dLffxM>

Commissione Europea 2014a, *Crowdfunding: regulatory framework in EU member states and perspectives for the EU*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Commissione Europea 2014b, *Piano d'azione verde per le PMI. Aiutare le PMI a trasformare le sfide ambientali in opportunità di business*: <http://bit.ly/2x51diK>

Commissione Europea 2006, *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa ad una Strategia tematica sull'ambiente urbano*: <http://bit.ly/2iVHnju>

76

Conai 2017, *Rapporto di Sostenibilità*: www.conai.org

Croci, Edoardo e Colelli, Francesco (IEFE - Università Bocconi) 2017, *Il finanziamento dei progetti urbani sostenibili*, Research Report n. 24, p. 7: <http://bit.ly/2eUJDFs>

Di Santo, Dario e Zabot, Sergio 2013, *Guida ai Contratti di Prestazione Energetica negli Edifici Pubblici*: <http://bit.ly/2x56t5T>

Ebeltoft, Mia 2015, *Disaster Loss Reduction project: Using local insurance loss data to strengthen municipalities' efforts to prevent climate-related natural hazards*:

<http://bit.ly/2enilRg> – citato in: Bacani, Butch (PSI), Robins, Nick (UNEP Inquiry) e McDaniels, Jeremy (UNEP Inquiry) 2015, *Insurance 2030. Harnessing Insurance for Sustainable Development*: <http://bit.ly/2xCyDF6>

Fondazione Sodalitas 2017, *Guida alla partnership. Profit e Nonprofit insieme per lo sviluppo di progetti di Cooperazione Internazionale*: <http://bit.ly/2iW15qh>

Forum per la Finanza Sostenibile (FFS) 2016, *Finanza sostenibile e cambiamento climatico*: <http://finanzasostenibile.it/attivita/finanza-sostenibile-cambiamento-climatico/>

Gorelick, Jeremy 2016, *Funding capital-intensive urban projects: enabling cities to employ municipal finance Tools*: <http://bit.ly/2vEDgOQ>

HLEG on Sustainable Finance 2017, *Financing a Sustainable European Economy - Interim Report*: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/170713-sustainable-finance-report_en.pdf

Hurley, Michael 2017, "Green bond issuance for cities climbs more than half in 2017", *Environmental Finance*, 7 agosto 2017: <http://bit.ly/2vELHtB>

ICAP 2016, *Emissions Trading Worldwide. Status Report 2016*: <http://bit.ly/2eUzR3T>

IFEL 2016a, *Le imposte di scopo e il finanziamento dello sviluppo locale*: <http://bit.ly/2wxPGH4>

IFEL 2016b, *Le imposte di scopo e il finanziamento dello sviluppo locale*: <http://bit.ly/2wxPGH4>

IFEL 2016c, *Strumenti finanziari per gli investimenti pubblici nella Politica di coesione 2014-2020*: <http://bit.ly/2eVqqBw>

Il Sole 24 Ore 2014, "Orrick con Enna Energia nell'emissione del primo mini green bond in Italia", www.diritto24.ilsole24ore.com, 21 maggio 2014: <http://bit.ly/2eCMYdp>

IPCC 2014, *Climate Change 2013: The Physical Science Basis*: www.climatechange2013.org, citato in: Bacani, Butch (PSI), Robins, Nick (UNEP Inquiry) e McDaniels, Jeremy (UNEP Inquiry) 2015, *Insurance 2030. Harnessing Insurance for Sustainable Development*: <http://bit.ly/2dfUDaP>

Joint Research Center 2016, *Covenant of Mayors: Monitoring Indicators. Progress report of monitoring phase as of September 2015*: <http://bit.ly/2xlWno6>

Kim, Julie 2016, *Handbook on Urban Infrastructure Finance. New Cities Foundation Report*: <http://bit.ly/2wxGNgs>

López-Alcalá, Mario 2016, *The crisis of affordability in real estate. An investment case for housing in the middle of the pyramid*: <http://bit.ly/2dgdAAQ>

Maccaferri, Sara, Carboni, Jessica e Campolongo, Francesca 2012, *Natural Catastrophes: Risk relevance and Insurance Coverage in the EU*, Luxembourg: Publications Office of the European Union: <http://bit.ly/2cye5iq>

Massolution 2015, *The crowdfunding industry report*.

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero dello Sviluppo Economico 2017, *Verso un modello di economia circolare per l'Italia. Documento di inquadramento e di posizionamento strategico*: <http://consultazione-economiacircolare.minambiente.it/il-documento>

Pais, Ivana (TRAILab) e Mainieri, Marta (Collaboriamo.org) 2016, *Il crowdfunding in Italia. Report 2016*: <http://bit.ly/2gxmlDg>

Putnam, Robert D. 1993, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano: Mondadori.

PwC, Sinloc, Banca Europea degli Investimenti e Commissione Europea 2014, *JESSICA 2014-2020 Multi -Region Study for Italy (Marche, Emilia-Romagna, Lazio, Veneto)*: http://www.eib.org/attachments/documents/jessica_multi_region_marche_it.pdf

Seto, Karen C. e Dhakal, Shobhakar 2014, *Human Settlements, Infrastructure, and Spatial Planning, capitolo 12 IPCC 5th Assessment Report*.

Silvestrini, Gianni 2016, *Due gradi. Innovazioni radicali per vincere la sfida del clima e trasformare l'economia*, Milano: Edizioni Ambiente.

Starteed 2017, *Il crowdfunding in Italia. Tutti i numeri e le piattaforme*: <http://bit.ly/2saldeJ>

Social Finance 2017, *Impact Bond Global Database*: <http://www.socialfinance.org.uk/database/>

SwissRe Institute 2017, "Natural catastrophes and man-made disasters in 2016: a year of widespread damages", *Sigma*, 2:
http://media.swissre.com/documents/sigma2_2017_en.pdf

UNEP-FI 2016, *Sustainable real estate investment. Implementing the Paris climate agreement: an action framework*: <http://bit.ly/1Rolf9v>

United Nations Climate Change Newsroom 2015, *Paris Agreement*: <http://unfccc.int>

United Nations General Assembly 2015, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*: <http://bit.ly/1Y3D3sN>

78

UN-HABITAT 2009, *Guide to Municipal Finance*:
<https://unhabitat.org/books/guide-to-municipal-finance/>

UN-HABITAT III 2016, *The New Urban Agenda. Quito declaration on sustainable cities and human settlements for all*: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf>

Zamagni, Stefano (a cura di) 2011, *Libro bianco sul Terzo settore*, Bologna: Il Mulino.

PROMOTORI

Forum per la Finanza Sostenibile, IEFE Bocconi e IFEL

COORDINAMENTO

Francesco Biciato e Arianna Lovera, Forum per la Finanza Sostenibile

GRUPPO DI LAVORO

Marta Boido SYMPHONIA SGR, Marjorie Breyton UNIPOL GRUPPO S.p.A., Clara Maddalena Callegaris COMUNE DI MILANO, Sonia Cantoni FONDAZIONE CARIPLO, Aldo Cavadini FONDAZIONE SODALITAS, Francesco Colelli IEFE BOCCONI, Guido Crivellaro SYMPHONIA SGR, Edoardo Croci IEFE BOCCONI, Stefania Di Bartolomeo SELLA GESTIONI SGR, Enrico Donzelli BNP ASSET MANAGEMENT, Simona Elmo IFEL, Maurizio Fauri UNIVERSITÀ DI TRENTO, Sergio Galimberti INTESA SANPAOLO, Renato Galliano COMUNE DI MILANO, Annalisa Gramigna IFEL, Denis Grasso IEFE BOCCONI, Andrea Mariani FONDO PEGASO, Pietro Negri ANIA, Emilio Pastore HDI ASSICURAZIONI, Marco Patrignani INTESA SANPAOLO, Federico Pezzolato VIGEO EIRIS, Giorgio Righetti ACRI, Cinzia Roella FONDAZIONE ANIA, Kelly Russell COIMA SGR, Francesco Stocco FINANCE & SUSTAINABILITY, Riccardo Villa RAIFFEISEN.

RINGRAZIAMENTI

Per la testimonianza fornita all'interno del Gruppo di Lavoro e il contributo alla redazione del manuale si ringraziano:

Daniele Alfonsi SINLOC, Alessandro Beltrami IFEL, Filippo Bocchi HERA, Elisabetta Bottazzoli CONAI, Chiara Candelise ECOMILL, Francesco Colelli IEFE BOCCONI, Edoardo Croci IEFE BOCCONI, Tommaso Dal Bosco IFEL, Simona Elmo IFEL, Walter Facciotto CONAI, Maurizio Fauri UNIVERSITÀ DI TRENTO, Patrizia Giorgio FONDAZIONE SODALITAS, Denis Grasso IEFE BOCCONI, Claudio Lucidi IFEL, Francesco Monaco IFEL, Anna Monticelli INTESA SANPAOLO, Giorgio Righetti ACRI, Veronica Russo SINLOC, Chris Wigley MIROVA.

Inoltre si ringrazia ANCI Lombardia per aver ospitato le riunioni del Gruppo di Lavoro.

DISCLAIMER

I redattori dei singoli contributi e i coordinatori della pubblicazione rimangono i soli responsabili dei contenuti espressi nel testo. Tale considerazione si estende a tutte le organizzazioni socie del Forum le quali, pur avendo incoraggiato e approvato il progetto nel suo insieme, non necessariamente si riconoscono in ogni e ciascuna affermazione contenuta in questo documento – che, perciò, non ipotizza la loro posizione sull'argomento. Questo documento è stato redatto con scopi informativi e di divulgazione. La riproduzione dei contenuti non è in alcun modo limitata – anzi è incoraggiata. Si prega di citare sempre il Forum per la Finanza Sostenibile, IEFE Bocconi e IFEL quali fonti.



Forum per la Finanza Sostenibile

FORUM PER LA FINANZA SOSTENIBILE

Il Forum per la Finanza Sostenibile (FFS)

è un'associazione senza scopo di lucro

nata nel 2001. È un'organizzazione multi-stakeholder: ne fanno parte operatori del mondo finanziario ed altri soggetti interessati dagli effetti ambientali e sociali dell'attività finanziaria. La missione del FFS è promuovere l'integrazione di criteri ambientali, sociali e di governance nelle politiche e nei processi di investimento.

In particolare, l'Associazione si occupa di:

- fornire ai propri associati una rete informativa e formativa, con lo scopo di incoraggiare lo scambio e la crescita culturale in materia di investimento sostenibile e responsabile;
- informare, educare e sensibilizzare la comunità finanziaria e i pubblici esterni (media e la collettività in generale) sulle tematiche connesse all'SRI, attraverso eventi culturali, seminari, workshop, diffusione di pubblicazioni e campagne di comunicazione;
- alimentare e consolidare le relazioni con istituzioni e organizzazioni interessate al raggiungimento di obiettivi analoghi a quelli dell'Associazione;
- promuovere l'attuazione di un quadro regolamentare a livello nazionale ed europeo che favorisca la diffusione dell'investimento sostenibile e responsabile.

Inoltre, dal 2012 il Forum è promotore e coordinatore della Settimana dell'Investimento Sostenibile e Responsabile in Italia (www.settimanasri.it).

A livello internazionale, il FFS è membro e siede nel Board di Eurosif, associazione impegnata a promuovere la finanza sostenibile nei mercati europei.

www.finanzasostenibile.it - <https://twitter.com/ItaSIF> - <http://investiresponsabilmente.it/>

B Università
Bocconi

IEFE
Istituto di Economia
e Politica dell'Energia
e dell'Ambiente

IEFE – ISTITUTO DI ECONOMIA E POLITICA DELL'ENERGIA
E DELL'AMBIENTE – UNIVERSITÀ BOCCONI

Nato nel 1957 come Istituto di Economia delle Fonti di Energia, IEFE è il centro di ricerca in Economia e Politica dell'Energia e dell'Ambiente dell'Università Luigi Bocconi di Milano. IEFE coordina e svolge ricerca accademica ed applicata negli ambi-

ti dell'economia energetica, in particolare sui mercati energetici e sulle risorse naturali; dell'economia ambientale, concentrandosi sulle politiche ambientali e sul management ambientale e di sostenibilità di aziende ed enti pubblici; e dell'economia dei servizi pubblici (energia, acqua e rifiuti). Uno specifico ambito di ricerca è dedicato alle politiche, agli strumenti ed alle modalità di finanziamento per promuovere la sostenibilità urbana e favorire lo sviluppo delle smart cities. IEFE è un centro di ricerca multidisciplinare di respiro internazionale, che ha l'obiettivo di generare e disseminare conoscenze che siano rilevanti per individui, aziende, esperti accademici e non accademici, istituzioni e decisori politici.

IFEL
Fondazione ANCI

IFEL

L'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL) è una Fondazione istituita nel 2006 dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) quale ente deputato ad assistere i Comuni in materia di finanza ed economia locale. Oltre a divenire la tecno-struttura di riferimento per la raccolta siste-

matica, l'elaborazione e la diffusione dei dati relativi ai tributi comunali, la Fondazione opera come ente di ricerca e formazione attraverso la produzione di studi, analisi e proposte di innovazione normativa atte a soddisfare le istanze dei Comuni e dei cittadini. Un costante lavoro di ricerca e aggiornamento, in contesti come quelli della finanza e dell'economia locale che subiscono continui cambiamenti ed evoluzioni, caratterizza l'attività scientifica su cui si incentra l'impegno istituzionale di IFEL. Fornisce assistenza tecnica ai soci e promuove la formazione e l'istruzione professionale degli addetti.

Forum per la Finanza Sostenibile
Via Ampère 61/A
20131 Milano
Tel. +39 02 30516028
www.finanzasostenibile.it