



Regione Toscana
Diritti Valori Innovazione Sostenibilità



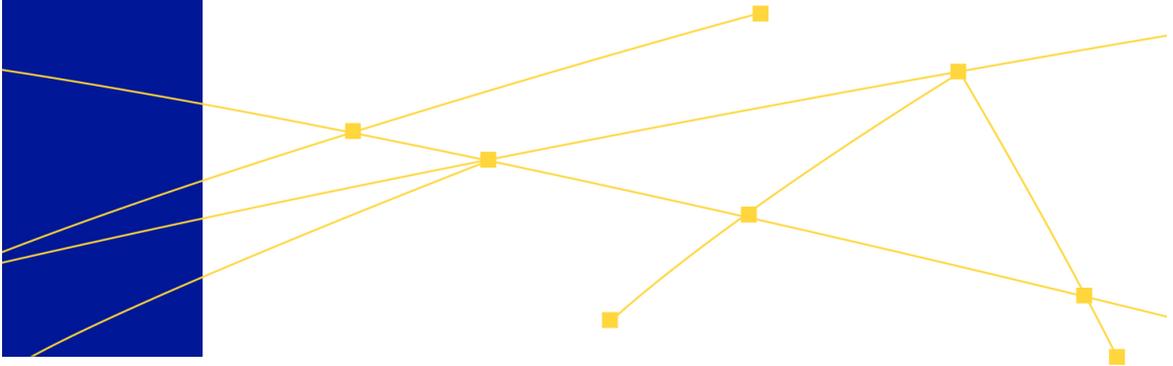
URBACT II

JESSICA 4 Cities

How cities can make the most from Urban Development Funds

L'iniziativa europea JESSICA

Contributi al dibattito nell'ambito del Progetto "JESSICA for Cities – J4C"



European Union
European Regional Development Fund

Connecting cities
Building successes

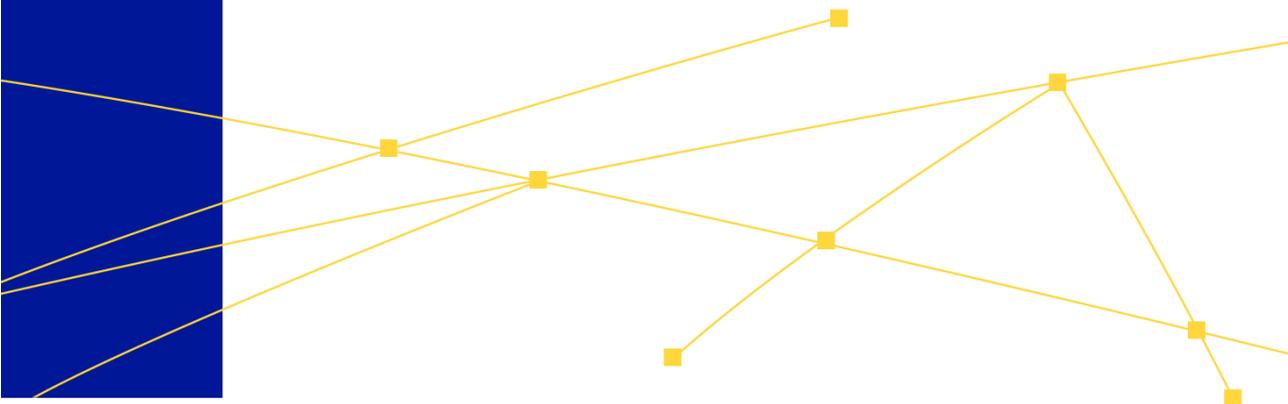


JESSICA 4 Cities

How cities can make the most from Urban Development Funds

L'iniziativa europea JESSICA

Contributi al dibattito nell'ambito del Progetto "JESSICA for Cities – J4C"



JESSICA 4 Cities

How cities can make the most from Urban Development Funds

L'iniziativa europea JESSICA

Contributi al dibattito nell'ambito del Progetto "JESSICA for Cities – J4C"
Programma URBACT II

Documento di lavoro (luglio 2010)

Questo documento di lavoro è stato elaborato dall'Autorità di Gestione del POR CReO FESR 2007-2013 con il supporto dell'assistenza tecnica di Sviluppo Toscana SpA sulla base delle attività condotte e dell'esperienza maturata all'interno del Progetto "JESSICA for Cities – J4C", cofinanziato nell'ambito del Programma europeo URBACT II, di cui la Regione Toscana è stata capofila negli anni 2008-2010.

Scopo del documento è fornire una guida tecnico-informativa sulla materia, illustrare la normativa Comunitaria dell'iniziativa JESSICA e le relative possibili modalità di attuazione fino ad oggi sviluppatesi nei diversi Paesi Membri dell'Unione Europea.

Il documento passa in rassegna le varie fasi delle attività svolte e le riflessioni del gruppo di lavoro del progetto "JESSICA for Cities - J4C" ed in particolare gli approfondimenti e le conclusioni del capofila di progetto.

Regione Toscana Giunta Regionale

Direzione Generale Competitività del sistema regionale e sviluppo delle competenze

Area di coordinamento "Industria, Artigianato, Innovazione Tecnologica"

Settore Gestione Programma Operativo POR CReO FESR

Albino Caporale, Autorità di Gestione POR CReO FESR 2007-2013

Monica Bartolini, Referente Piano Informazione e Pubblicità

Assistenza tecnica

SviluppoToscana
S.p.A.

Catalogazione nella pubblicazione (CIP)

A cura della Biblioteca della Giunta regionale Toscana

Jessica 4 cities : how cities can make the most from Urban Development Funds ; **L'iniziativa europea Jessica** : contributi al dibattito nell'ambito del Progetto -Jessica for Cities - J4C - : URBACT II

I. Toscana. Direzione generale competitività del sistema regionale e sviluppo delle competenze. Area di coordinamento Industria, artigianato, innovazione tecnologica. Settore gestione programma operativo POR CreO FESR II. Caporale, Albino III. Bartolini, Monica

1. Unione Europea - Progetti : Jessica for Cities - J4C

338.9455

Stampa: Centro stampa Giunta Regione Toscana

Tiratura copie 300

Distribuzione gratuita

Ottobre 2010

Indice

Premessa	5
I. Partenariato pubblico privato o public-private partnership (PPP)	7
1. Dal Project Financing al Partenariato Pubblico Privato	7
1.1. Il Project Financing	7
1.2 L'evoluzione: dal Project Financing al Partenariato Pubblico Privato	9
1.3 PPP: definizione e elementi essenziali	9
2. PPP in Europa	12
2.1. Modelli di PPP in Europa	12
3. PPP in Italia	14
3.1. Il finanziamento delle infrastrutture di pubblica utilità	14
3.2 Evoluzione del PPP in Italia	15
3.3 Il mercato italiano del PPP	19
3.4 Ostacoli allo sviluppo del PPP in Italia: crisi e non solo	19
4. PPP e la crisi: riflessioni	21
5. La recente posizione della UE	23
II. L'iniziativa JESSICA e i fondi di sviluppo urbano (FSU)	24
1. Introduzione	24
1.1 Considerazioni generali	24
1.2 La normativa europea e la sua evoluzione	25
1.3 L'assorbimento dei Fondi Strutturali con JESSICA	26
1.4 BEI JESSICA Task Force	26
1.5 La JESSICA Networking Platform	27
2. Strumenti JESSICA: meccanismi di funzionamento	28
2.1 I Fondi di Sviluppo Urbano	28
2.2 Tipologie e modalità di investimento dei Fondi	29
2.3 I progetti "jessicabili"	30
2.4 I Piani Integrati per lo Sviluppo Urbano Sostenibile	33
2.5 Fondo di Partecipazione o Holding Fund (HF)	34
2.6 Uno schema di sintesi	35
3. L'attuazione di JESSICA nell'attuale Periodo di Programmazione 2007-2013	37
3.1 Scenario europeo	37
3.2 I limiti e le incertezze temporali	38
4. Un caso studio: l'Andalucia	39
III. L'attuazione di JESSICA in Toscana	43
1. Il paradosso toscano	43
2. Prossimi passi	45
3. Conclusioni emerse durante l'evento di chiusura del progetto J4C	46
Bibliografia	48

Premessa

Questo documento rappresenta una sintesi delle informazioni raccolte e dei risultati conseguiti dal Progetto europeo “JESSICA For Cities – J4C” (Programma URBACT II), di cui la Regione Toscana è stata capofila per il tramite dell’Autorità di Gestione del POR CReO FESR 2007-2013, allo scopo di promuovere l’operatività dell’iniziativa JESSICA anche mediante verifiche di fattibilità rispetto ai contenuti dei regolamenti sui fondi strutturali e agli ordinamenti nazionali.

Il Progetto J4C è stato finanziato dal Programma URBACT II.

Il Programma Comunitario URBACT II 2007-2013 (DG Regio) sostiene iniziative di scambio di esperienze a livello europeo tra le città attraverso la costituzione di reti tematiche (Thematic Networks TN) e gruppi di lavoro (Working Groups WG) allo scopo di analizzare e studiare insieme le problematiche legate allo sviluppo delle città e quindi con l’obiettivo di migliorare l’efficacia delle politiche di sviluppo urbano, integrato e sostenibile, (strategie di Lisbona e Goteborg).

Risultati attesi del Programma URBACT II sono: scambio di buone pratiche e analisi di casi concreti di studio da cui derivare ed elaborare indicazioni e raccomandazioni di policy.

JESSICA (acronimo inglese di Joint European Support for Sustainable Investments in City Areas) è uno degli strumenti di ingegneria finanziaria (insieme a JEREMIE e JASPERS) che è stato lanciato nel 2006 dalla Commissione Europea e dalla Banca Europea per gli Investimenti (BEI), con il supporto della Banca del Consiglio d’Europa (CEB).

Questo documento di lavoro descrive le principali casistiche di possibile applicazione di JESSICA (sia nelle città partner del progetto ma anche in altre città dell’Unione europea) attraverso un’analisi dei documenti ufficiali della Commissione Europea, dei documenti di lavoro della JESSICA Task Force istituita presso la Banca Europea degli Investimenti (BEI) e propone un aggiornamento sullo stato di avanzamento dell’applicazione di JESSICA nei diversi Stati Membri.

Il documento è stato redatto da Sviluppo Toscana Spa che, su incarico dell’Autorità di Gestione POR CReO FESR 2007-2013 della Regione Toscana, ha svolto l’attività di assistenza tecnica per la gestione del Progetto J4C.

Per approfondimenti consultare il documento finale “Final Report” del Progetto J4C.

I. Partenariato pubblico privato o public-private partnership (PPP)

1. Dal Project Financing al Partenariato Pubblico Privato

1.1. Il Project Financing

Il Project Financing nasce nei paesi anglosassoni come tecnica finanziaria innovativa volta a rendere possibile il finanziamento di iniziative economiche sulla base della valenza tecnico-economica del progetto stesso piuttosto che sulla capacità autonoma di indebitamento dei soggetti promotori dell'iniziativa. Il progetto viene valutato dai finanziatori principalmente per la sua capacità di generare flussi di cassa, che costituiscono la garanzia primaria per il rimborso del debito e per la remunerazione del capitale di rischio, attraverso un'opportuna contrattualizzazione delle obbligazioni delle parti che intervengono nell'operazione. La fase di gestione dell'opera costituisce elemento di primaria importanza, in quanto soltanto una gestione efficiente e qualitativamente elevata consente di generare i flussi di cassa necessari a rimborsare il debito e remunerare gli azionisti.

Caratteristiche

L'utilizzo del Project Financing comporta alcune specifiche implicazioni dal punto di vista organizzativo e contrattuale. Il finanziamento, infatti, non è diretto ad un'impresa pre-esistente bensì va a beneficio di una società di nuova costituzione ("società di progetto" o anche "SPV" - *Special Purpose Vehicle*) la cui esclusiva finalità è la realizzazione e la gestione del progetto stesso.

La società di progetto è un'entità giuridicamente distinta da quella del/i promotore/i del progetto, con la conseguente separazione dei flussi generati dal progetto da quelli relativi alle altre attività del promotore. Il duplice risultato è che, in caso di fallimento del progetto, il finanziatore non potrà rivalersi su beni del promotore diversi da quelli di proprietà della società di progetto e, simmetricamente, in caso di fallimento del promotore la società di progetto continuerà ad esistere perseguendo le proprie finalità.

Inoltre, la costituzione di una SPV consente agli enti finanziatori l'applicazione di formule di controllo molto stringenti e l'imposizione di vincoli contrattuali e societari necessari alla strutturazione di un'operazione di PF.

E' possibile sintetizzare le principali caratteristiche del Project Financing come segue:

il progetto viene valutato dai finanziatori principalmente (ma non esclusivamente) per la sua capacità di generare flussi di cassa;

i flussi di cassa, connessi alla gestione del progetto, costituiscono la fonte primaria per il rimborso del debito e per la remunerazione del capitale di rischio;

al fine di isolare i suddetti flussi di cassa dalle altre attività degli azionisti è costituita un'apposita Società di Progetto che ha il compito di sviluppare l'iniziativa e di beneficiare delle risorse finanziarie necessarie alla sua realizzazione;

la fase di gestione dell'opera costituisce elemento di primaria importanza (al pari della sua costruzione), in quanto soltanto una gestione efficace e qualitativamente elevata consente di generare i flussi di cassa necessari a soddisfare banche ed azionisti;

le principali garanzie connesse all'operazione sono di natura contrattuale piuttosto che di natura reale;

la struttura dell'operazione è definita a seguito di un processo di negoziazione tra i diversi soggetti coinvolti (azionisti, banche, controparti commerciali) in merito alla ripartizione dei rischi dell'iniziativa tra i diversi partecipanti.

Le fasi del Project Financing

La realizzazione di un'operazione di Project Financing può essere generalmente disaggregata in tre specifiche fasi:

- Progettazione e costruzione: in questa fase i soggetti finanziatori mettono progressivamente a disposizione del progetto le risorse finanziarie necessarie alla sua realizzazione. Normalmente la maggior parte delle risorse finanziarie è messa a disposizione da pool di banche finanziatrici attraverso appositi contratti di finanziamento nei quali sono previste rigorose procedure che di volta in volta consentono l'erogazione di singole tranche del finanziamento.
- Start-up: in questa fase si verifica se il progetto è stato realizzato secondo i tempi e le modalità previste. In questa fase, vengono, pertanto, attivati un serie di test volti, in particolare, a verificare la capacità del progetto di funzionare secondo le modalità previste nel contratto di costruzione e, pertanto, di generare i flussi di cassa necessari a rimborsare i debiti contratti con i soggetti finanziatori. Qualora il progetto non esprima i livelli di performance attesi dovranno essere attivati tutta una serie di azioni volta a riportare il progetto nelle condizioni di erogazione di prestazioni previsti dal contratto di costruzione.
- Gestione operativa: una volta completata la fase di start-up, il progetto inizia a generare i flussi di cassa necessari a rimborsare i finanziamenti. E' in questa fase che potrà essere realmente verificata la capacità del progetto di far fronte ai finanziamenti contratti per la sua realizzazione attraverso il flusso di cassa generato.

Tipologie di strutture di project financing

Da un punto di vista strettamente finanziario è possibile classificare le strutture di Project Financing in funzione della tipologia di *rivalsa* dei soggetti finanziatori sugli azionisti della Società di Progetto.

In particolare, è possibile identificare:

- operazioni "senza rivalsa" (without recourse): operazioni di Project Financing in cui è esclusa la rivalsa dei finanziatori sugli azionisti; in questo caso le banche operano secondo logiche non tradizionali accollandosi rischi vicini a quelli imprenditoriali, alternativamente, esistono soggetti terzi che forniscono singolarmente o in modo combinato appropriate garanzie;
- operazioni con "rivalsa limitata" (limited recourse): operazioni di Project Financing in cui la rivalsa dei finanziatori sugli azionisti è limitata:
 - nel tempo
 - nell'ammontare
 - nella qualità

- operazioni con “rivalsa piena” (*total recourse*): operazioni di Project Financing in cui la rivalsa dei finanziatori sugli azionisti della Società di Progetto è totale.

1.2 L'evoluzione: dal Project Financing al Partenariato Pubblico Privato

Dall'energia alle grandi infrastrutture

e prime operazioni di finanza di progetto sono state realizzate negli Stati Uniti nel settore della produzione di energia elettrica. Tali operazioni avvenivano in un ambito strettamente privatistico: privata era la società che realizzava l'impianto di produzione di energia, privata era la società che acquistava l'energia prodotta attraverso contratti di fornitura a lungo termine.

L'applicazione della finanza di progetto alla realizzazione di infrastrutture di pubblica utilità è una evoluzione più recente. In un contesto istituzionale favorevole alle privatizzazioni, fu ritenuto che alcune importanti opere infrastrutturali potessero essere realizzate con successo attraverso il ricorso ai capitali e all'iniziativa del settore privato.

Il progetto di costruzione del tunnel sotto la Manica - l'operazione forse più ambiziosa mai realizzata in finanza di progetto - ha dimostrato, nonostante i numerosi problemi emersi in corso d'opera, quanto la scelta di associare il settore privato alla costruzione e gestione di opere pubbliche fosse valida e, a certe condizioni, addirittura preferibile al tradizionale metodo dell'appalto pubblico.

Alla fine del 1992 il governo conservatore britannico diede l'avvio alla c.d. Private Finance Initiative (PFI), un programma teso a creare un contesto istituzionale favorevole al coinvolgimento dei privati nella realizzazione di investimenti pubblici attraverso l'erogazione di concessioni di costruzione e gestione in presenza di condizioni di convenienza economica per il settore privato e di ottimizzazione di costi per il settore pubblico.

Il caso italiano

In Italia le prime operazioni di finanza di progetto sono state realizzate a seguito della liberalizzazione del mercato della produzione dell'energia elettrica, delineata agli inizi degli anni novanta dalla legge 9/91 e dalla legge 10/91. Secondo stime fornite dall'Associazione Bancaria Italiana, tali operazioni hanno permesso la realizzazione di impianti di cogenerazione per un controvalore stimato di circa 5 miliardi di Euro.

Tutto ciò ha fornito la prova tangibile della applicabilità della finanza di progetto alla realtà italiana ed ha aperto la strada alla applicazione di tali tecniche nell'ambito delle infrastrutture di pubblico servizio. Il ricorso ad uno strumento introdotto appositamente per favorire la partecipazione di investitori privati nella realizzazione di opere pubbliche è, d'altra parte, una scelta quasi obbligata per un paese come l'Italia, il cui livello di infrastrutturazione è al di sotto di quello degli altri partners dell'Unione Europea e in cui solo recentemente è stata favorita la partecipazione privata in settori storicamente pubblici.

1.3 PPP: definizione e elementi essenziali

Il partenariato pubblico-privato (PPP) esprime un concetto più ampio di Project Finance e ricomprende una vasta gamma di modelli di cooperazione tra il settore pubblico e quello privato.

Il ricorso al PPP, attraverso le sue diverse metodologie attuative può, in generale, essere evocato in tutti quei casi in cui il settore pubblico intenda realizzare un progetto che coinvolga un'opera pubblica, o di pubblica utilità, la cui progettazione, realizzazione, gestione e finanziamento - in tutto o in parte - siano affidati al settore privato.

I progetti realizzabili attraverso interventi di PPP possono essere identificati in tre principali tipologie:

- ◆ progetti dotati di una intrinseca capacità di generare reddito attraverso ricavi da utenza (c.d. opere calde):

i ricavi commerciali prospettici di tali progetti consentono al settore privato un integrale recupero dei costi di investimento nell'arco della vita della concessione. In tale tipologia di progetti, il coinvolgimento del settore pubblico si limita ad identificare le condizioni necessarie per consentire la realizzazione del progetto, facendosi carico delle fasi iniziali di pianificazione, autorizzazione, indizione dei bandi di gara per l'assegnazione delle concessioni e fornendo la relativa assistenza per le procedure autorizzative;

- ◆ progetti in cui il concessionario privato fornisce direttamente servizi alla pubblica amministrazione (c.d. opere fredde):

è il caso di tutte quelle opere pubbliche - carceri, ospedali, scuole - per le quali il soggetto privato che le realizza e gestisce trae la propria remunerazione esclusivamente (o principalmente) da pagamenti effettuati dalla pubblica amministrazione su base commerciale ;

- ◆ progetti che richiedono una componente di contribuzione pubblica (c.d. opere tiepide):

è il caso di iniziative i cui ricavi commerciali da utenza sono di per se stessi insufficienti a generare adeguati ritorni economici, ma la cui realizzazione genera rilevanti esternalità positive in termini di benefici sociali indotti dalla infrastruttura. Tali esternalità giustificano l'erogazione di una componente di contribuzione pubblica.

Il ricorso al PPP sta diffondendosi sempre più, a livello europeo ed internazionale, fondamentalmente per due ordini di motivi:

- il settore privato è posto nelle condizioni di fornire le proprie capacità manageriali, commerciali ed innovative nella progettazione, finanziamento, costruzione e gestione di infrastrutture di pubblica utilità, ottenendone un ritorno economico. La fase di gestione dell'opera, che rappresenta il necessario risultato di una corretta progettazione e costruzione, costituisce elemento di primaria importanza, in quanto soltanto una gestione efficiente e di qualità consente di generare i flussi di cassa necessari a rimborsare il debito contratto e remunerare gli azionisti;
- il settore pubblico trae beneficio, in termini economico-finanziari, dalla presenza dei privati, attraverso una riduzione del proprio impegno finanziario complessivo e, più in generale, da un miglioramento della qualità di servizi erogati.

Elementi essenziali del PPP sono:

- ◆ la partecipazione attiva del settore privato in tutte le fasi della realizzazione dell'infrastruttura e dell'erogazione dei relativi servizi;
- ◆ la trasparenza e la tutela della concorrenza nella gestione delle procedure di gara;

- ◆ l'ottimizzazione dei costi per il settore pubblico (value for money), da intendersi non solo come costo effettivo di realizzazione dell'infrastruttura, ma anche della gestione della stessa in funzione dei servizi da prestare all'utenza;
- ◆ il trasferimento di livelli di rischio al settore privato, identificando il soggetto più idoneo a sopportarne gli effetti e in funzione dell'ottimizzazione della loro gestione..

2. PPP in Europa

2.1. Modelli di PPP in Europa

I modelli di partenariato pubblico-privato osservati nel contesto europeo sono numerosi e differenziati. Oltre alle differenze tecnico-operative, spesso a livello continentale esistono piccole difformità legislative riguardanti il processo di assegnazione del contratto oppure le norme relative alla creazione delle società di progetto. Un'analisi comparata tra i vari Paesi consente di aggregare i modelli di partenariato pubblico-privato europei in cinque insiemi:

- la concessione, che rappresenta il modello più utilizzato in assoluto e che si concretizza in un contratto in base al quale il privato realizza l'opera pubblica, ottiene una remunerazione attraverso le tariffe pagate dagli utenti e, al termine del rapporto contrattuale, restituisce il possesso dell'infrastruttura alla Pubblica Amministrazione;
- il DBFO, che prevede che la progettazione (Design), la costruzione (Build), il reperimento dei finanziamenti (Finance) e la gestione (Operate) dell'infrastruttura siano a carico del privato contro il pagamento di un canone da parte della PA, alla quale viene restituita la disponibilità dell'infrastruttura al termine del contratto;
- i modelli BOO e BBO, che costituiscono due varianti del DBFO: il BOO (Build, Operate, Own) non prevede alla scadenza del contratto la restituzione della proprietà dell'infrastruttura allo Stato, mentre il BBO (Buy, Build, Operate) si fonda sull'acquisto di strutture esistenti da parte del privato in luogo della progettazione e costruzione;
- le Joint Ventures, che sono società di capitali a partecipazione mista pubblicoprivata, impiegate soprattutto nel Regno Unito nei settori della Sanità (modello LIFT) e dell'educazione (modello BSF) per contratti di valore non elevato (inferiori a 20 £ mm).

Nel complesso, il Regno Unito rappresenta il Paese in cui il partenariato pubblico-privato si è sviluppato maggiormente sia in termini di ampiezza del mercato di riferimento, sia in termini di numerosità e differenziazione dei modelli impiegati; in tale contesto e tenendo comunque in considerazione le differenti caratteristiche sociali e normative, l'analisi dell'esperienza britannica permette di individuare importanti *lesson learned* per l'Italia.

Innanzitutto, è opportuno sottolineare come l'introduzione e la diffusione dei modelli di PPP nel Regno Unito, oltre a garantire negli ultimi anni il reperimento di un rilevante volume di risorse economiche addizionali a quelle pubbliche, abbia generato un differimento delle uscite di cassa per la realizzazione di infrastrutture (con un potenziale incremento futuro della spesa pubblica corrente), nonché un significativo sviluppo in alcuni settori economici di mercati gestiti da operatori privati (es: settore idrico).

In generale, i modelli della PFI e delle Joint Ventures si sono rivelati efficienti ed efficaci perché hanno consentito di realizzare infrastrutture nei tempi e nei costi previsti, con una allocazione del rischio di impresa agli operatori privati, e di gestirle garantendo il rispetto di adeguati livelli di servizio. Il successo del modello britannico è stato, inoltre, favorito dall'esistenza di forti meccanismi di coordinamento tra centro e periferia (si fa riferimento al Program Review Group e ai PFI credits), che favoriscono sia le attività di pianificazione degli interventi, sia un proattivo coinvolgimento del territorio. Altro fattore critico di successo dell'esperienza del Regno Unito è rappresentato dalla documentazione impiegata per la definizione dei progetti PPP (contratti, bandi di gara, etc.), la quale è stata nel tempo fortemente standardizzata e resa facilmente accessibile a tutti gli attori coinvolti. Infine, un ultimo elemento di supporto allo sviluppo del mercato PPP locale è rappresentato da un'agenzia mista (Partnership UK), che svolge con successo, attraverso la sua attività di holding di partecipazione, la funzione di intermediario tra l'interesse delle autorità pubbliche e degli attori privati.

3. PPP in Italia

3.1. Il finanziamento delle infrastrutture di pubblica utilità

Nell'attuale contesto di riferimento nazionale la diffusione di modelli innovativi di finanziamento delle infrastrutture di pubblica utilità risulta essere strategica per la raccolta di risorse aggiuntive a quelle pubbliche.

Tra le numerose ragioni per cui il ricorso al PPP può dare oggi, in Italia, un importante contributo al processo di modernizzazione del Paese, vale menzionare:

- ◆ la possibilità di incrementare la dotazione infrastrutturale a parità di risorse pubbliche impegnate, grazie all'apporto di risorse private addizionali ovvero la possibilità di liberare risorse pubbliche da impiegare in quei settori in cui i servizi di pubblica utilità sono ancora carenti;
- ◆ una più attenta fase di programmazione, l'adozione di procedure di gara trasparenti, una migliore allocazione dei rischi, attraverso un'opportuna contrattualizzazione delle rispettive responsabilità, quali condizioni dirette a consentire una più efficiente, anche in termini di tempi, costruzione e gestione dell'opera, funzionale alla prestazione di servizi di pubblica utilità qualitativamente migliori;
- ◆ una maggiore trasparenza dei costi complessivi di gestione dei servizi, atta ad innescare meccanismi che stimolino un'effettiva concorrenza sui costi di gestione volta a consentire una progressiva riduzione degli stessi;
- ◆ un'ottimizzazione dell'uso delle risorse disponibili, capaci di generare un circolo virtuoso tra spesa pubblica e prestazioni di servizi pubblici (miglioramento dei servizi di pubblica utilità erogati a parità di spesa pubblica) in funzione della qualità delle opere pubbliche.

Queste motivazioni non sono state, finora, tutte apprezzate in eguale misura. In particolare, si può forse evidenziare una tendenza a valorizzare solo il primo dei fattori elencati, a detrimento degli ulteriori elementi che, invece, rappresentano la reale svolta cui modelli di PPP, se adeguatamente perseguiti, possono dare un contributo assai significativo.

Oltre che dall'effetto di addizionalità delle risorse finanziarie disponibili, originato dal ricorso al settore privato, le Pubbliche Amministrazioni dovrebbero essere indotte a ricorrere a modelli di PPP per la realizzazione di infrastrutture di pubblica utilità in quanto "il ricorso a tale strumento può incentivare un miglioramento nella qualità progettuale ed assicurare una contrattualizzazione più adeguata dei servizi per la gestione e la manutenzione delle opere, da cui dipende largamente la loro utilità sociale" (v. DPEF 2000-2003).

Nella triangolazione tra Pubblica Amministrazione, settore privato e utenza finale, la variabile qualitativa è quella che consente la composizione e ponderazione dei diversi interessi in gioco, in quanto progettazione, finanziamento, costruzione e gestione efficienti di infrastrutture destinate al servizio della collettività consentono:

- ◆ all'amministrazione, di svolgere la propria funzione nel rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità, che devono caratterizzare l'azione amministrativa, attraverso una corretta allocazione delle risorse pubbliche, intese in senso lato - fondi pubblici, risorse umane e strumentali - in funzione della prestazione di servizi pubblici di elevato livello qualitativo;
- ◆ al settore privato, di perseguire il proprio scopo di profitto, incentivando l'innovazione ed in funzione dell'apertura di nuovi settori del mercato, in passato dominio prevalente della pubblica amministrazione;
- ◆ all'utente finale, di ottenere servizi di pubblica utilità più efficienti ed in grado di elevare il livello qualitativo della vita nel Paese, senza che ciò comporti ulteriori aggravii fiscali.

3.2 Evoluzione del PPP in Italia

Lo sviluppo dei progetti di partenariato pubblico-privato in Italia segue un andamento diffuso in Europa e nel resto del mondo.

Tuttavia, la crescita delle forme di PPP nel nostro paese è avvenuta, a differenza di quanto si è verificato nel Regno Unito, in un contesto caratterizzato da un minor grado di regolamentazione. Oltre alla normativa sull'istituto della concessione e sul procedimento del promotore, infatti, non sono stati forniti indirizzi alle amministrazioni aggiudicatrici sull'*iter* da seguire per le fasi di valutazione *ex ante* delle iniziative in PPP, né criteri per il monitoraggio del progetto nel corso dell'intera durata del contratto di concessione, né modelli di valutazione *ex post* delle iniziative.

In questo contesto si inserisce la recente disciplina in materia di contratti pubblici.

Il c.d. Terzo Correttivo al Codice dei Contratti Pubblici

Dall'introduzione della prima procedura di affidamento attraverso il c.d. procedimento del promotore a opera della legge Merloni ter nel 1998, si sono succedute ben cinque modifiche normative, sino ad arrivare al decreto legislativo 152/2008 che ha interamente riscritto la disciplina del procedimento del promotore.

La nuova disciplina si caratterizza per una maggiore responsabilizzazione dell'amministrazione pubblica con riferimento sia alla redazione dello studio di fattibilità dei progetti, sia alla regolazione della procedura di affidamento attraverso la definizione degli atti da porre a base di gara, sia all'approvazione del progetto preliminare per le modifiche da apportare, discendenti dallo Studio di Impatto Ambientale (SIA) e dalla conferenza di servizi.

Il terzo correttivo riscrive completamente la norma dell'art. 153 del Codice, attualmente rubricato "Finanza di progetto", abrogando i successivi articoli 154 e 155.

In sintesi, in luogo del noto procedimento del promotore, la norma prevede ora tre diverse procedure, che si aggiungono, quali alternative, alla tradizionale modalità di affidamento disciplinata dagli artt. 143 e ss. del Codice, per i contratti di concessione di lavori pubblici relativi ad interventi previsti dagli strumenti di programmazione formalmente approvati dall'amministrazione aggiudicatrice.

In particolare, sono previste tre procedure alternative:

- una gara unica per l'individuazione del promotore e l'aggiudicazione del contratto di concessione (art. 153, commi 1-14);
- una doppia gara con diritto di prelazione a favore del promotore (art. 153, comma 15);

- una procedura ad hoc in caso di inerzia della pubblica amministrazione, qualora quest'ultima non provveda alla pubblicazione dei bandi entro sei mesi dall'approvazione dell'elenco annuale delle opere pubbliche, nel quale siano inseriti gli interventi finanziabili in tutto o in parte con capitali privati (art. 153, commi 16-18).

E' prevista, infine, la procedura (art. 153, commi 19-20) che regola l'intervento dei privati per opere non inserite negli strumenti di programmazione, già prevista nel Codice, ma modificata dal Terzo Correttivo.

Le novità positive del quadro normativo possono riassumersi nei seguenti punti:

- La nuova disciplina responsabilizza l'amministrazione con riferimento sia alla redazione dello studio di fattibilità dei progetti, sia alla regolazione della procedura di affidamento attraverso la definizione degli atti da porre a base di gara, sia all'approvazione del progetto preliminare per le modifiche da apportare, discendenti dallo Studio di Impatto Ambientale e dalla conferenza dei servizi.
- L'insieme delle novità normative mira, infatti, a chiedere alle amministrazioni di effettuare ex ante molte scelte che in passato venivano rinviate ad un momento successivo - ad esempio alla fase di valutazione delle proposte - e a rendere note al mercato, già al momento dell'avvio del procedimento e con modalità adeguate, le proprie esigenze.
- Una maggiore responsabilizzazione è richiesta anche al privato/promotore sotto i seguenti profili: i requisiti da possedere, richiedendo da subito quelli del concessionario; il sistema delle garanzie, il progetto preliminare con la documentazione rilevante per la bancabilità/ sostenibilità delle operazioni; il c.d. meccanismo a scorrimento; l'obbligo di partecipazione alla gara nell'ipotesi di procedura per inattività della PA, pena la mancata copertura dei costi sostenuti.

Il legislatore italiano, rivoluzionando il procedimento con il promotore, continua quindi nella sperimentazione del project financing e, in linea con quanto fatto dall'esordio nel 1998, preferisce consegnare alla Pubblica Amministrazione (PA) una serie di opzioni alternative, articolate in più fasi semplici e proceduralizzate, piuttosto che lasciare la libertà di modellizzare questo particolare tipo di affidamento.

Modelli di PPP in Italia

L'ordinamento giuridico italiano prevede sia forme di PPP contrattuale, sia forme di PPP istituzionalizzato.

Le principali forme di PPP contrattuale sono:

- la concessione di lavori
- la concessione di servizi
- la sponsorizzazione
- la locazione finanziaria

Esistono inoltre altri istituti che possono configurare forme di PPP contrattuale e che sono destinati alla realizzazione di specifiche operazioni:

- il promotore di opere di urbanizzazione
- il promotore di insediamenti turistici
- la concessione di beni immobili per la valorizzazione a fini economici

Le forme di PPP istituzionalizzato sono:

- società per azioni miste a prevalente capitale pubblico
- società per azioni miste a prevalente capitale privato
- società per azioni miste costituite ai sensi del Codice Civile
- società di Trasformazione Urbana

Per alcuni dei citati modelli di PPP, si indicano di seguito le principali caratteristiche.

La disciplina del Project Finance è stata introdotta nel sistema italiano dalla Legge 415/1998, che ha aggiunto dopo l'art. 37 della Legge 109/1994 gli articoli da 37bis a 37nonies. Essa ha lo scopo di favorire il ricorso alla particolare forma di realizzazione di lavori pubblici denominata Concessione di costruzione e gestione, quale strumento attraverso cui convogliare capitali privati nella realizzazione di infrastrutture. Il Project Finance, quindi, può essere identificato come una *species* della Concessione di costruzione e gestione; la differenza di fondo tra i due modelli si concretizza, oltre che nel diverso procedimento di individuazione del concessionario, soprattutto nell'iniziativa dell'intervento infrastrutturale, che in questo caso è delegata agli operatori privati. Sono, infatti, questi ultimi coloro che presentano le proprie proposte relative alla realizzazione di infrastrutture inserite nella programmazione triennale o negli strumenti di programmazione formalmente approvati dall'amministrazione concedente sulla base della normativa vigente. I settori di prevalente applicazione del Project Finance sono quelli della Sanità, dei trasporti, dei parcheggi, degli impianti sportivi e dei cimiteri.

La Concessione di costruzione e gestione è regolamentata all'interno della Legge quadro in materia di lavori pubblici; secondo tale modello, la Pubblica Amministrazione affida ad un altro soggetto la costruzione di un'infrastruttura funzionale alla gestione di un pubblico servizio. Il concessionario consegue come controprestazione i proventi derivanti dalla gestione, che sono strumentali alla copertura dei costi di realizzazione dell'infrastruttura e di gestione ed alla remunerazione dell'attività svolta; in alcuni casi la Pubblica Amministrazione partecipa finanziariamente all'operazione per garantire il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario. Nel 2003 i settori che hanno concentrato la maggior parte dei finanziamenti attivati con il modello della Concessione di costruzione e gestione sono i trasporti, la Sanità, gli impianti sportivi, le utilities, i parcheggi, l'ambiente e i rifiuti.

Le altre concessioni di gestione sono relative all'erogazione di servizi pubblici attraverso infrastrutture già esistenti (ad esempio, reti e impianti idrici, gas, illuminazione pubblica, illuminazione votiva, etc.); in questi casi la componente afferente alla realizzazione dell'infrastruttura è correlata alla gestione, in quanto limitata alla manutenzione e all'ammodernamento di opere esistenti. Tra i settori di prevalente applicazione si segnalano quelli delle utilities, degli impianti sportivi, della Sanità e dei cimiteri.

Le società miste sono state introdotte nell'ordinamento nazionale dall'art. 22 della Legge 142/1990, nell'ambito delle diverse modalità tipizzate di gestione dei servizi pubblici locali; la disciplina è stata successivamente modificata più volte: le attuali disposizioni di riferimento sono gli artt. 113 e 116 del D.lgs. 267/2000, così come modificati dal D.L. 269/2003, convertito nella Legge 326/2003. I settori di prevalente applicazione sono quelli delle utilities, dei porti, ambiente e rifiuti; i princi-

pi chiave di questo modello di PPP, invece, sono così sintetizzabili:

- definizione del progetto da parte dell'ente pubblico promotore;
- individuazione del socio privato attraverso una gara ad evidenza pubblica;
- costituzione di una società a capitale misto pubblico-privato;
- regolamentazione dei rapporti tra attori pubblici e privati nello Statuto sociale e/o in altri contratti parasociali;
- realizzazione delle infrastrutture da parte della società mista.

Le società di trasformazione urbana (STU) si differenziano dalle altre società miste pubblico-privato sostanzialmente per il vincolo dell'oggetto sociale; esse sono state introdotte dalla Legge 127/1997, la cui disposizione è stata integralmente recepita nell'art. 120 del D.lgs 267/2000, successivamente modificato dall'art. 44 della Legge 166/2002. Le principali caratteristiche differenziali delle STU rispetto alle altre società miste si concretizzano nel fatto che esse:

- possono essere costituite dalle città metropolitane e dai Comuni, eventualmente con la partecipazione della Provincia e della Regione;
- perseguono come oggetto sociale esclusivo la progettazione e realizzazione degli interventi di trasformazione urbana in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti;
- intervengono su aree territoriali individuate con delibera del Consiglio comunale;
- provvedono alla preventiva acquisizione delle aree di trasformazione urbana e alla trasformazione e commercializzazione delle stesse;
- possono acquisire le aree di trasformazione urbana con le seguenti modalità alternative:
 - acquisizione consensuale;
 - esproprio;
 - a titolo di concessione da ente pubblico.

La sponsorizzazione pubblica trova fondamento normativo, a livello nazionale, nell'art. 43 della Legge 449/1997 e nell'art. 30 della Legge 488/1999, che prevedono che i Comuni, le Province e gli altri Enti Locali, al fine di favorire una migliore qualità dei servizi prestati, possano stipulare contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione, nonché convenzioni con soggetti pubblici o privati diretti a fornire consulenze o servizi aggiuntivi. Tale modello trova applicazione, in particolare, nei settori degli impianti sportivi e dei beni culturali. Il partner privato, individuato tramite gara ad evidenza pubblica, e l'ente pubblico stipulano il contratto di sponsorizzazione, che deve necessariamente perseguire finalità di pubblico interesse pena la nullità e nel quale devono essere stabiliti:

- il diritto dello sponsor all'utilizzazione dello spazio pubblicitario;
- gli obblighi a carico dello sponsor;
- le clausole di tutela rispetto alle eventuali inadempienze;
- la durata.

Il leasing immobiliare è un contratto atipico al quale si applicano le norme di parte generale del contratto contenute nel codice civile. La legge definisce tale contratto nell'art. 17 comma 2 della Legge 183/1976, che prevede che le operazioni di locazione finanziaria sono quelle operazioni di locazioni di beni mobili e immobili, acquistati o fatti costruire dal locatore su scelta ed indicazione del conduttore, che

se ne assume tutti i rischi, e con facoltà di quest'ultimo di divenire proprietario dei beni locati al termine della locazione, dietro versamento di un prezzo stabilito. Si segnala come esistano alcuni casi di progetti infrastrutturali in corso di realizzazione con tale modello, in particolare nel settore della Sanità. I principi chiave del modello di funzionamento sono i seguenti:

- definizione del progetto da parte dell'ente pubblico;
- individuazione dell'operatore privato attraverso una gara ad evidenza pubblica;
- stipula del contratto di leasing che regola i rapporti tra ente pubblico e partner privato;
- realizzazione dell'infrastruttura da parte del partner privato (con eventuale supporto di altri operatori specializzati).

3.3 Il mercato italiano del PPP

Tra le caratteristiche del mercato italiano del PPP va in primo luogo evidenziato il crescente ricorso agli affidamenti di opere pubbliche mediante i contratti di concessione di costruzione e gestione.

I bandi di gara di PPP rappresentavano circa il 14 per cento del totale dei bandi per opere pubbliche nel 2003; oggi sono pari a circa il 20 per cento ; in particolare, sono state bandite 2.312 gare per operazioni di PPP, per un valore di oltre 33 miliardi di euro.

Nello stesso periodo, il rapporto tra numero di gare di PPP bandite e numero di gare aggiudicate è stato, in media, fino ad oggi, del 53 per cento.

La mancata aggiudicazione delle gare interessa in particolare le opere di piccola e media dimensione: solo il 12 per cento delle operazioni bandite arriva, in media, all'aggiudicazione; più elevata (circa il 41 per cento) la percentuale di aggiudicazione dei progetti di grande dimensione.

A livello dimensionale e settoriale, si segnala che si ricorre maggiormente a operazioni di PPP per la realizzazione di opere di piccolo e medio importo (fino a 10 milioni di euro), come parcheggi, impianti sportivi, scuole, cimiteri e progetti di sviluppo urbano.

Mentre i settori interessati dalla realizzazione di grandi progetti (importo maggiore di 50 milioni di euro) di PPP sono prevalentemente strade e autostrade, metropolitane e ospedali.

Con riferimento invece alla distribuzione geografica delle forme di partenariato pubblicoprivato, si registra come l'incidenza del PPP sul totale degli appalti pubblici sia leggermente più elevata al Sud (20%), rispetto al resto del Paese.

3.4 Ostacoli allo sviluppo del PPP in Italia: crisi e non solo

In Italia, accanto a fenomeni globali come la crisi internazionale, agiscono fattori di contesto specifici, che richiedono risposte "nazionali":

- la necessità di "regole del gioco" chiare e stabili, soprattutto con riferimento ai procedimenti di affidamento dei contratti di PPP;
- il rafforzamento delle expertise all'interno del settore pubblico, per adeguarle alla complessità tecnica, legale ed economico finanziaria delle operazioni di PPP;
- la crescita di operatori privati in grado di proporre al settore pubblico soluzioni innovative e finanziariamente sostenibili.

E' di rilevante importanza la cooperazione tra soggetti pubblici e privati in quanto consente:

- l'affinamento delle metodologie di valutazione dei progetti;
- la stima rigorosa dei benefici che l'operatore pubblico può conseguire con soluzioni partenariali in alternativa al tradizionale finanziamento totalmente a carico del bilancio pubblico (Value for Money);
- la possibilità di trasferire in modo trasparente, proporzionato e mirato parte dei rischi del progetto al settore privato.

Fino ad oggi, la mancanza di coordinamento tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni e mercato ha provocato rilevanti ritardi ed incrementi dei costi dei progetti, una sostanziale disomogeneità dei contratti, con particolare riferimento alla ripartizione dei rischi, nonché, in alcuni casi, l'arresto del procedimento e la conseguente non realizzazione del progetto.

Inoltre, l'asimmetria informativa tra pubblico e privato, derivante dalla minore *expertise* del settore pubblico - in particolare relativamente agli aspetti legali e finanziari - potrebbe portare quest'ultimo ad assumere maggiori profili di rischio o a sostenere costi eccessivi per l'erogazione dei servizi affidati.

Affinché questa collaborazione si realizzi occorrono un quadro normativo favorevole e adeguate competenze nell'ambito sia dell'Amministrazione pubblica che degli operatori privati (promotori, investitori, consulenti, ecc.).

In tal senso, i principali ostacoli al pieno sviluppo del mercato italiano del PPP possono essere riconducibili a:

◆ quadro normativo per il PPP:

- E' necessario anticipare la concertazione con gli enti locali e individuare adeguate modalità di coinvolgimento degli operatori privati.
- Si registra una comprensibile difficoltà delle pubbliche amministrazioni nell'individuare i procedimenti e i contratti di PPP più idonei a soddisfare le rispettive esigenze.
- L'asseverazione delle banche non è prevista in nessun paese europeo e aumenta i rischi legati alla bancabilità del progetto.
- In Italia non esiste una normativa fiscale specifica per il settore.

◆ carenze della PA:

- E' necessario migliorare le capacità manageriali delle amministrazioni nelle attività di valutazione preliminare della convenienza effettiva di realizzare l'operazione di PPP.
- E' necessario favorire la bancabilità delle operazioni di PPP favorendo e facilitando la partnership tra le amministrazioni e i finanziatori.

◆ criticità del settore privato:

- Alla frammentazione delle amministrazioni aggiudicatrici corrisponde un livello di concentrazione del settore delle costruzioni notevolmente inferiore a quello dei principali paesi europei.
- Scarsa capacità dei concessionari italiani di organizzarsi autonomamente o in raggruppamenti per realizzare operazioni di PPP, come dimostra la pressione concorrenziale negli affidamenti delle concessioni di lavori pubblici.
- Il modesto grado di concorrenzialità del mercato contribuisce a spiegare la prudenza degli intermediari nel finanziamento delle operazioni di PPP.

4. PPP e la crisi: riflessioni

La crisi finanziaria influisce negativamente anche sullo sviluppo delle operazioni di PPP, attraverso molteplici aspetti, tra cui:

- la difficoltà di reperire i finanziamenti e l'aumento significativo dei margini bancari (spread);
- la riduzione nella durata dei finanziamenti;
- la richiesta da parte delle banche di maggiori garanzie e di un rapporto equity/debito più elevato rispetto al passato.

Come è noto la crisi lascia un'eredità pesante per i conti pubblici di tutti i paesi ad economia avanzata. Secondo le stime del FMI, il rapporto debito/Pil dei Paesi a "economia avanzata" potrebbe arrivare nel 2014 al 121,7 per cento del Pil e addirittura superare il 250 per cento nel 2050.

La crisi ha messo ulteriormente sotto pressione le finanze pubbliche in molti Stati membri, con conseguenze potenzialmente negative per lo sviluppo di nuove infrastrutture fondamentali.

Tra le possibili opzioni per ridurre il rapporto debito/Pil (oltre a quella di creare inflazione o l'altra di produrre avanzi primari con la riduzione delle spese e l'aumento della pressione fiscale), la soluzione più auspicabile sembra quella dell'accelerazione della crescita. Anche se non è la meno difficile dal momento che i paesi ad economia matura hanno per lo più registrato negli ultimi anni una crescita modesta, in qualche caso addirittura stazionaria.

Le riforme strutturali di liberalizzazione, per dare più spazio alle "libere forze del mercato", sono alla ricerca di nuovi strumenti. Uno di questi (forse il principale) è, senza dubbio il finanziamento di grandi programmi pubblici di sviluppo e ammodernamento delle infrastrutture strategiche: non a caso, importanti investimenti di lungo periodo in infrastrutture nei settori dell'energia, dell'ambiente, dei trasporti, dell'innovazione e della ricerca rappresentano una componente fondamentale delle *exit strategies* di diversi tra i maggiori paesi (Cina, USA, Corea del Sud, Giappone, Brasile, in primis).

E' dunque necessario adottare una serie di misure, di riforme, di politiche e di strumenti che consentano di far ricorso in modo sistematico al finanziamento di progetti infrastrutturali di interesse pubblico con capitali privati.

L'Europa può far leva su alcuni suoi importanti punti di forza: l'elevata propensione al risparmio delle famiglie (confermata anche in periodo di crisi dalle rilevazioni statistiche di fine 2009); la reputazione di stabilità e affidabilità dell'Euro e dell'economia europea, dovuta al Patto di stabilità (ancorché per qualche verso troppo rigido o perfino "stupido") e alla politica prudente della BCE (pur da molti ritenuta eccessivamente conservatrice); la crescente esigenza delle economie emergenti (Cina, Arabia Saudita, Paesi del Golfo, Russia, Corea del Sud, Singapore, ecc.) di diversificare

riserve, finanziamenti e investimenti, oggi troppo concentrati nell'area del dollaro.

L'Europa sembra insomma in condizione di aumentare il suo grado di leva per attirare capitali dai mercati globali e per finanziare così, in particolare, gli investimenti di lungo termine in infrastrutture "calde" (trasporti, energia, TLC) suscettibili di produrre ritorni certi ancorché differiti nel tempo.

Al fine di migliorare la possibilità di veicolare gli impieghi dei capitali privati verso il finanziamento di infrastrutture mediante investimenti di lungo termine, occorre adattare i sistemi di regolamentazione finanziaria nazionali e internazionali che prevedano specifici sistemi di incentivi, appropriate regole contabili, idonei sistemi di governo d'impresa, nuove norme sulla segmentazione dei mercati finanziari, nuovi strumenti finanziari, adeguati sistemi di garanzia anche pubblici nonché idonee regolazioni fiscali.

La questione delle regole, delle forme e degli strumenti necessari per indirizzare capitali privati verso il finanziamento di infrastrutture mediante investimenti di lungo termine sembra rappresentare in questo contesto la strada obbligata per accelerare l'uscita dalla crisi, per promuovere la competitività dell'economia europea, per la costruzione di un modello di sviluppo sostenibile ed equilibrato.

Il PPP, opportunamente regolamentato, potrebbe quindi generare un'effettiva leva che aiuti a superare gli effetti della crisi e a rilanciare in modo qualificato gli investimenti nelle infrastrutture almeno in due direttrici: da una parte realizzando l'effetto moltiplicatore grazie all'apporto di capitale privato, dall'altra, alleggerendo l'onere, insostenibile, che grava sulle finanze pubbliche.

5. La recente posizione della UE

Già nel corso del 2009, le istituzioni europee raccogliendo un invito del Consiglio Europeo di Bruxelles del dicembre 2008, hanno dato vita al primo fondo equity per il finanziamento delle infrastrutture europee (Marguerite), prototipo di una famiglia di fondi internazionali a cui seguirà a breve la nascita di un secondo fondo per le infrastrutture nell'area mediterranea (Inframed).

Con la recente Comunicazione dell'11 novembre 2009 [COM(2009) 615], la Commissione ha elaborato un quadro per incentivare l'uso di partenariati pubblico-privato (PPP) al fine di rispondere alle attuali e future esigenze di investimento europee nei settori dei servizi pubblici, delle infrastrutture e della ricerca, uso che ad oggi ammonta a solo il 4% del totale degli investimenti nel settore pubblico.

In linea con il piano europeo di ripresa economica, la Commissione intende imprimere un nuovo stimolo ai PPP per accrescere e migliorare il ricorso a questi partenariati in un periodo in cui le ristrettezze dei bilanci nazionali richiedono soluzioni innovative in materia di finanziamento pubblico.

Il finanziamento comunitario tramite gli strumenti dei Fondi Strutturali (es: JEREMIE, JESSICA, JASPERS), della Banca Europea per gli Investimenti o della rete transeuropea di trasporto (reti TEN-T) può contribuire a mobilitare PPP per investimenti essenziali nei progetti, anche in un periodo di scarsa disponibilità di fondi nazionali pubblici e privati.

La strategia per i PPP prevede:

- i) un miglior coordinamento, un rafforzamento e un'ulteriore razionalizzazione degli strumenti di finanziamento per i PPP a livello dell'UE;
- ii) una stretta cooperazione con la BEI;
- iii) il potenziamento delle capacità del settore pubblico.

La Commissione intende dunque istituire un apposito gruppo dedicato ai PPP, invitando le parti interessate a discutere e a proporre idee relative ai PPP.

La Commissione intende definire un quadro efficace che consenta la cooperazione tra il settore pubblico e quello privato.

Pertanto è indispensabile che nel 2010 siano adottate almeno cinque azioni chiave. Per questo la Commissione si assumerà i seguenti compiti:

1. migliorare l'accesso ai finanziamenti per i PPP, rafforzando e ampliando l'ambito di applicazione degli strumenti comunitari attualmente disponibili a sostegno dei PPP (come LGTT e EPEC e altre iniziative come JASPERS, JESSICA, RSFF, Fondo Marguerite) nonché rafforzando la partecipazione della Banca al finanziamento delle infrastrutture nell'UE;
2. Facilitare la creazione di PPP tramite procedure di appalto;
3. Assicurare un adeguato trattamento del debito e del deficit dei PPP;
4. Migliorare le informazioni e diffondere conoscenze e competenze pertinenti;
5. Affrontare le sfide specifiche poste dalle ITC e finanziare l'innovazione.

II. L'iniziativa JESSICA e i fondi di sviluppo urbano (FSU)

1. Introduzione

1.1 Considerazioni generali

JESSICA è stato concepito come uno strumento complementare ai tradizionali Fondi Strutturali e fornisce agli Stati membri e alle Autorità di Gestione (AdG) l'opzione di usare parte di questi Fondi per effettuare investimenti remunerativi in progetti che fanno parte di Piani Integrati per lo Sviluppo Urbano Sostenibile.

L'iniziativa JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) è l'acronimo inglese dell'iniziativa congiunta a favore dello sviluppo urbano sostenibile della Commissione Europea e della Banca Europea per gli investimenti (BEI), in collaborazione con la Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa (CEB).

Questa nuova iniziativa, lanciata nel 2006 mira a promuovere crescita ed investimenti sostenibili nelle aree urbane ed intende dare concreta applicabilità, attraverso attività di promozione e di assistenza tecnica mirata, agli strumenti di ingegneria finanziaria previsti nei regolamenti europei nel Periodo di Programmazione 2007-2013.

Attraverso questa iniziativa, la Commissione Europea e la BEI si propongono di promuovere un più efficace utilizzo delle risorse finanziarie contenute nei Programmi Operativi, nonché di assistere le Autorità di Gestione che vogliono usare la trasformazione urbana e l'ingegneria finanziaria come leva per lo sviluppo economico e sociale dei propri territori.

In base alle nuove procedure, gli Stati Membri, attraverso le Autorità di Gestione (AdG) responsabili dei Programmi Operativi (PO) devono menzionare nei rispettivi PO una "componente urbana", relativa alla strategia del PO nel settore urbano, che comprenda, preferibilmente, una dichiarazione relativa al possibile utilizzo di JESSICA per la realizzazione di tali interventi.

In tal modo, le Autorità di Gestione hanno la facoltà di utilizzare una parte dei propri Fondi Strutturali (FESR) del Programma Operativo dedicate al mainstreaming urbano per effettuare investimenti rimborsabili a favore di infrastrutture pubbliche per la rigenerazione e riqualificazione urbana.

In generale possono beneficiare degli strumenti finanziari promossi da JESSICA tutti gli interventi finalizzati a migliorare stabilmente le condizioni economiche, fisiche, sociali ed ambientali di una città o di un quartiere e che risultino tra di loro integrati: i progetti devono essere inseriti in un Piano Integrato per lo Sviluppo Urbano Sostenibile.

Deve essere chiaro che l'attivazione degli strumenti di ingegneria finanziaria promossi da JESSICA non costituisce una fonte di finanziamento comunitario aggiuntiva per gli Stati membri, ma piuttosto un nuovo modo di utilizzo delle dotazioni dei Fondi Strutturali, per sostenere in modo più efficace progetti di sviluppo urbano.

Le risorse del PO (FESR e relative quote regionali/nazionali) diventano infatti una componente dei c.d. Fondi di Sviluppo Urbano. In particolare, l'attivazione degli strumenti JESSICA avviene attraverso la costituzione di Fondi di Sviluppo Urbano (FSU), alimentati da risorse del PO e da altre risorse pubbliche e/o private esterne alla dotazione finanziaria dei PO. La normativa comunitaria prevede la possibilità di costituire, in via opzionale, una struttura sovraordinata denominata Fondo di Partecipazione (FP) che gestisce e alimenta uno o più Fondi di Sviluppo Urbano.

I FSU possono effettuare investimenti attraverso strumenti di capitale (cioè assunzione di quote partecipative), prestiti e/o garanzie per la realizzazione di progetti urbani che siano inseriti in un Piano di Sviluppo Urbano Sostenibile e che rispettino determinati i vincoli di redditività economica e finanziaria (c.d. criteri di "jessicabilità" dei progetti).

Si tratta di un meccanismo che rappresenta il superamento della logica del contributo a fondo perduto (*grants*) che viene sostituito dall'introduzione di meccanismi finanziari "revolving", del tipo equity, garanzie e prestiti, per la realizzazione di progetti attraverso una partecipazione pubblico/privata (PPP).

L'iniziativa JESSICA offre alle AdG un nuovo strumento di *governance* in grado di facilitare la cooperazione tra pubblica amministrazione e settore privato. Essendo un soggetto indipendente gestito professionalmente, infatti, un Fondo di Sviluppo urbano può assicurare con maggiore efficacia il raggiungimento delle finalità collettive dell'Autorità di Gestione tenendo conto dei vincoli di redditività economica e finanziaria che è necessario rispettare per assicurare la possibilità di riutilizzare i fondi investiti.

1.2 La normativa europea e la sua evoluzione

L'iniziativa JESSICA trova la sua base giuridica all'interno dei Regolamenti Comunitari dei Fondi Strutturali 2007-2013 e precisamente:

Regolamento N. 1083/2006 (Disposizioni Generali)

Art. 36 Partecipazione della Banca Europea degli Investimenti e del Fondo Europeo degli Investimenti

Art. 44 Strumenti di ingegneria finanziaria

Articolo 45 Assistenza tecnica su iniziativa della Commissione

Articolo 78 Dichiarazione di spesa

Regolamento N. 1080/2006 (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale)

Articolo 7 Ammissibilità delle spese

Articolo 8 Sviluppo urbano sostenibile

Regolamento N. 1828/2006 (Modalità di applicazione)

Capitolo II

Sezione 8 Strumenti di ingegneria finanziaria

Articolo 43 Disposizioni generali applicabili a tutti gli strumenti di ingegneria finanziaria

Articolo 44 Disposizioni supplementari applicabili ai fondi di partecipazione

Articolo 46 Disposizioni supplementari applicabili ai fondi per lo sviluppo urbano

Capitolo III

Sezione 1 Ammissibilità delle spese per l'edilizia

Articolo 47 Interventi nel settore dell'edilizia

I regolamenti dell'UE non stabiliscono una struttura rigida o un quadro legale prestabilito per l'implementazione di JESSICA negli Stati Membri, ma usano il concetto di ingegneria finanziaria, che permette agli Stati di formulare le politiche per l'utilizzo dei Fondi Strutturali in maniera flessibile, facilitando l'adeguamento "alle condizioni specifiche" nel modo più appropriato possibile per ogni Stato o regione e tenendo aperta una vasta gamma di possibilità per la loro implementazione legale.

Tuttavia, per fornire degli indirizzi di attuazione dell'iniziativa, i Regolamenti sopra richiamati sono stati oggetto di revisione nel corso del 2009 ed una terza revisione è prevista per settembre 2010.

Inoltre i Regolamenti sono stati accompagnati da due note interpretative del COCOF (Commissione di Coordinamento dei Fondi Strutturali), la prima del 16 luglio 2007 e la seconda del 22 dicembre 2008. Entrambe le note intendono fornire una guida agli Stati Membri in merito all'attuazione degli strumenti di ingegneria finanziaria relativamente anche alle questioni di applicazione sollevate dagli stessi Stati Membri.

1.3 L'assorbimento dei Fondi Strutturali con JESSICA

Nel caso l'AdG decida di adottare lo strumento JESSICA, la meccanica di assorbimento dei Fondi Strutturali è diversa rispetto a quella associata ai finanziamenti non rimborsabili (sovvenzioni) ed alle relative scadenze temporali del versamento di tali quote all'AdG.

Come è noto, infatti, normalmente le AdG ricevono i Fondi Strutturali iscritti nei Programmi Operativi solo dopo aver certificato l'avvenuta spesa ed aver anticipato le relative risorse.

Scegliendo di destinare una parte della dotazione finanziaria del PO alla costituzione di FSU, invece, tali risorse vengono accreditate al fondo stesso, nel momento in cui esso è costituito, anche qualora i concreti progetti da finanziare debbano ancora essere identificati.

Quindi l'AdG non ha necessità di anticipare le spese per la realizzazione dei progetti per poi ricevere il co-finanziamento europeo sotto forma di rimborso ex post, ad avvenuta certificazione della spesa.

Inoltre anche la quota statale della controparte nazionale del finanziamento degli interventi inclusi nel PO dovrebbe essere erogata all'atto di costituzione del FSU.

A ciò si aggiunga che la costituzione di FSU, attivando il pagamento della quota di co-finanziamento comunitario e nazionale, è in grado di far maturare interessi attivi.

Tanto più se si considera il caso in cui l'AdG decida di optare per la costituzione del Fondo di Partecipazione, dal momento che, prima di dare concreta operatività ai FSU, dovranno essere espletate le procedure di selezione e/o costituzione dei FSU.

1.4 BEI JESSICA Task Force

La Commissione ha incaricato la BEI per assistere gli Stati Membri nella implementazione di JESSICA, la quale:

- coordina gli studi di fattibilità (finanziati dalla Commissione) nei vari Stati Membri (Evaluation Study);
- si propone come manager dei Fondi di Partecipazione (Holding Fund) in fase di start-up (3 anni) permettendo così di evitare la procedura di gara per l'individuazione dell'organo di gestione, almeno nella prima fase, procrastinando comunque la questione della gara allo scadere dei 3 anni e comunque non affrontando la questione della gestione dei singoli fondi che alimenta, i quali di fatto sono quelli che effettivamente cofinanziano i singoli progetti;
- l'Holding Fund permette di fornire assistenza tecnica alle AdG per la costituzione dei fondi (formulazione bando di gara, template operational agreement tra FSU e progetto, ecc) e per la selezione dei progetti di investimento (criteri di selezione, jessicabilità, inserimento in piani integrati, ecc.).

Sul punto consultare il paragrafo dedicato all'Holding Fund.

L'affidamento diretto alla BEI è anche oggetto di approfondimento nella seconda nota COCOF.

1.5 La JESSICA Networking Platform

Si tratta di una piattaforma lanciata dalla DG REGIO Unità Ingegneria Finanziaria per riunire ad uno stesso tavolo Stati Membri ed Autorità di Gestione al fine di risolvere le questioni operative ed applicative dell'iniziativa JESSICA.

La piattaforma è stata lanciata nel Marzo 2009, quando la Commissione ha sentito l'esigenza di dare risposte concrete ai numerosi dubbi interpretativi ed applicativi delle lacunose previsioni comunitarie, in primis, alle questioni che erano state poste dal JESSICA Expert Working Group, gruppo spontaneamente formato a livello dei Ministeri europei delle Infrastrutture, LLPP e Urbanistica (v. Final Report a cura di FIRU, Novembre 2008 e prima nota COCOF).

La piattaforma è al suo quarto incontro (marzo e Giugno 2009, Marzo e Giugno 2010 più la conferenza annuale di Ottobre 2009) a cui seguirà l'incontro annuale del 18 Novembre 2010.

La piattaforma prevede di elaborare dei manuali e delle linee guida n merito a :

- costituzione, struttura e governance di FSU e Holding Fund
- aiuti di Stato

I manuali saranno presentati in occasione della prossima conferenza annuale.

Per la redazione, oltre al supporto tecnico della BEI, la Commissione ha lanciato la costituzione di uno Steering Group di Esperti Europei per coinvolgere più da vicino gli stakeholders attraverso un processo "cutsom-oriented".

2. Strumenti JESSICA: meccanismi di funzionamento

2.1 I Fondi di Sviluppo Urbano

Si tratta di uno strumento di ingegneria finanziaria avente natura pubblica, privata o mista pubblico-privata, che investe in partenariati pubblico-privati (PPP) ed in altri progetti urbani inseriti in un Piano Integrato di Sviluppo Urbano Sostenibile

L'iniziativa JESSICA promuove l'utilizzazione di parte della dotazione finanziaria dei PO per la costituzione di Fondi di Sviluppo Urbano (FSU).

I FSU possono essere alimentati a loro volta da ulteriori risorse finanziarie, di natura pubblica e/o privata, esterni alla dotazione finanziaria dei PO.

Le risorse comunitarie continuano quindi ad operare secondo il principio dell'addizionalità, cioè in modo complementare e non sostitutivo rispetto all'impiego di risorse regionali/nazionali, pubbliche o private.

I FSU possono essere costituiti a livello nazionale, regionale o anche locale/urbano in funzione di piani di sviluppo urbano, o di un insieme di progetti specifici, o anche in risposta all'interesse di un gruppo di investitori.

Per questo motivo, i FSU possono rispondere ad una logica territoriale (ad es. fondo di investimento per una città) o ad una logica tematica (ad es. un fondo per il risparmio energetico negli edifici pubblici). Resta comunque il vincolo dell'inserimento di questi progetti all'interno di Piani Integrati.

Per poter beneficiare dei finanziamenti JESSICA, il FSU deve dimostrare di essere dotato di sufficiente competenza ed autonomia di gestione, un piano di attività (business plan) ben definito, bilanci adeguati per l'attuazione dei progetti ammissibili e solidità finanziaria.

Il Regolamento non dà indicazioni specifiche in merito alla sua forma giuridica, salvo stabilire che il FSU può essere un'entità giuridica indipendente, ovvero assumere la forma di comparto finanziario (*separate block of finance* nel testo inglese del Regolamento) in gestione separata nell'ambito di un'istituzione finanziaria esistente. In tal caso, le risorse di JESSICA devono essere oggetto di contabilità separata ed essere chiaramente distinte dalle altre risorse dell'istituto finanziario.

L'attività dei FSU avviene sotto forma di investimento in *shares*, prestiti o garanzie, a vantaggio di società di progetto, Partenariati Pubblico-Privati (PPP) o altri progetti urbani.

L'individuazione del gestore del Fondo, infine, deve avvenire attraverso l'espletamento di procedure concorsuali ad evidenza pubblica.

A meno che l' "istituzione finanziaria" (nella terminologia comunitaria) non sia pubblica o comunque partecipata da un ente pubblico (si veda in merito il caso Brandeburgo, in cui il FSU è alimentato da risorse del PO e della Banca Regionale ILB).

I criteri di investimento che governano l'attività del FSU sono contenuti nell'Accordo di finanziamento (*Operational Agreement*) sottoscritto tra Autorità di Gestione e Fondo stesso.

I Regolamenti comunitari definiscono un contenuto minimo dell'accordo, del quale possiamo trovare una descrizione più dettagliata nei testi delle gare in corso di espletamento per la selezione dei FSU (si veda in particolare l'Appendice B della gara per l'Andalucia, Maggio 2010).

2.2 Tipologie e modalità di investimento dei Fondi

Nelle intenzioni del legislatore comunitario i FSU agiscono come strumenti rotativi e possono effettuare investimenti in progetti urbani "attraverso strumenti di capitale, prestiti e garanzie".

La nozione di "strumenti di capitale" (*equity* nella versione inglese e *fonds propres* in quella francese) ha dato adito a qualche incertezza interpretativa, con conseguenze piuttosto forti sul piano della scelta e/o della struttura degli organismi che possono espletare la funzione di FSU.

Si erano andate delineando un'interpretazione restrittiva e una meno restrittiva del termine.

Secondo l'interpretazione più restrittiva, il termine *equity* va inteso come quota partecipativa, quindi i FSU, in quanto veicoli per il capitale di rischio nella trasformazione urbana, dovrebbero limitarsi ad acquisire quote partecipative - in società di progetto o altre forme societarie - e non potrebbero sviluppare direttamente i progetti di riqualificazione urbana, valorizzando terreni e immobili attraverso la commissione di lavori, forniture e servizi.

Secondo un'interpretazione più aperta ad una implicazione diretta dei FSU nel processo di trasformazione urbana, invece, sarebbe possibile considerare come FSU anche veicoli societari che si occupano direttamente - agendo da promotori immobiliari - della trasformazione di un'area urbana. In questo caso una società dedicata allo sviluppo di un'area urbana potrebbe beneficiare direttamente di finanziamenti provenienti dai PO in quanto strumento di ingegneria finanziaria (FSU).

I servizi della Commissione hanno recentemente confermato il loro orientamento verso l'interpretazione restrittiva del termine "strumenti di capitale", per cui un FSU non può investire direttamente nella trasformazione urbana come promotore / gestore di attività progettuali, ma solo acquisire quote partecipative come finanziatore.

È evidente comunque che ogni Paese Membro ha un ordinamento giuridico particolare e che le modalità operative di attuazione degli strumenti Jessica, tra cui la specifica forma giuridica di questi strumenti, dovranno ovviamente conformarsi alle legislazioni nazionali.

In ogni caso, il FSU può partecipare in società che si formano per fare dei progetti di sviluppo urbano sostenibile, mediante l'apporto di capitale sociale. In questo modo può partecipare in partenariati pubblico-privati che hanno la forma di società miste e in altre società che sviluppano progetti di questo tipo, come le società di sviluppo urbano.

Il FSU può eseguire prestiti di vario tipo (tradizionali, di partecipazione, ecc.) sia per partenariati pubblico-privato che per altri tipi di progetto.

Infine, una delle attività più rilevanti dell'UDFs, essenzialmente quella di garantire la partecipazione di partner privati nel progetto, è quella di assicurare una cauzione (garanzia) o altri tipi di deposito con lo scopo di rimborsare gli investimenti dei progetti e dare sicurezza alla fattibilità.

L'obiettivo principale di questi investimenti è finanziare o garantire progetti fattibili, e in futuro, gli investimenti realizzati saranno devoluti al fondo, con l'adeguato

rendimento, per garantire nuovi progetti.

Ai sensi del l'art. 46 del Regolamento 1828/2006 nel caso di partenariati pubblico-privati o altri progetti inclusi nel Piano Integrato di sviluppo Urbano sostenibile, questi non devono comprendere la creazione e lo sviluppo di strumenti finanziari quali capitali di rischio, fondi per mutui e fondi di garanzia.

I rapporti tra AdG e FSU sono regolati da un accordo.

Nell'esperienza ad oggi consolidata, le ipotesi di FSU fino ad ora elaborate prevedono investimenti in progetti urbani attraverso l'erogazione di prestiti.

2.3 I progetti "jessicabili"

Requisiti di ammissibilità

A parte alcuni settori non ammissibili esplicitamente menzionati nei Regolamenti comunitari, quali l'edilizia abitativa in taluni Stati Membri tra cui l'Italia, ed eventuali vincoli o condizioni specifiche determinate a livello nazionale, i criteri di ammissibilità degli investimenti allo strumento Jessica sono identici a quelli che disciplinano l'utilizzo dei Fondi Strutturali.

Le componenti di spesa che non fossero ammissibili possono comunque essere inserite tra quelle finanziate dal Fondo, a condizione che il Fondo stesso sia alimentato da altre fonti - pubbliche o private - esterne al Programma Operativo e quindi non soggette ai requisiti di ammissibilità comunitari.

In generale, è necessario che la quota-parte di finanziamento del FSU proveniente da queste altre fonti sia sufficiente a coprire la quota-parte dell'investimento non ammissibile sulla base delle regole comunitarie.

Criteri di "Jessicabilità"

Si ricorda che due sono le caratteristiche fondamentali per costruire un progetto "jessicabile":

- ◆ l'inserimento del progetto in un Piano integrato per lo sviluppo urbano sostenibile (v. par. seguente).
- ◆ la capacità di remunerare gli investitori.

Il fatto che i FSU siano strumenti rotativi implica che i progetti finanziati debbano essere in qualche misura in grado di generare flussi di cassa periodici che garantiscano la possibilità di rimborsare in misura accettabile l'investimento.

Si tratta di operazioni di medio-lungo termine in cui la remunerazione dovrebbe essere sufficiente a preservare il principio della rotazione dei fondi e quindi la sostituzione, almeno parziale, del capitale investito.

I Regolamenti comunitari non forniscono indicazioni in merito a quali debbano essere i criteri per costruire o per definire progetti "jessicabili" né indicano livelli di remunerazione particolari, demandandone la precisazione e declinazione agli Stati Membri e alle AdG.

A scopo puramente esemplificativo possiamo affermare che si tratta, tipicamente, di progetti relativi a beni o servizi che prevedono un pagamento da parte degli utenti (infrastrutture a pedaggio, parcheggi, mezzi di trasporto pubblico, immobili con canoni di locazione, per citare solo i principali), inclusa la possibilità di valorizzazione

del bene e vendita sul mercato (tipicamente il caso di immobili, o terreni risanati), ma non sono esclusi meccanismi di pagamento diversi. E' il caso, ad esempio, dei canoni di concessione pagati dal settore pubblico al concessionario privato per la costruzione/gestione di infrastrutture quali scuole ed ospedali. Anche in assenza di prestazioni vendute sul mercato o oggetto di tariffazione per gli utenti finali, infatti, gli investimenti del FSU possono essere comunque remunerati grazie ai canoni periodici pagati dall'ente pubblico concedente.

Nell'attività di assistenza tecnica svolta dalla BEI JESSICA Task Force, sono state effettuate delle sperimentazioni su alcune tipologie di progetti, consentendo un'analisi della loro capacità remunerativa.

In particolare, il primo studio in merito è quello condotto in Portogallo (Giugno 2009) e che offre una dettagliata simulazione su specifiche casistiche, permettendo un confronto tra le varie operazioni attuabili.

		Base case	JESSICA		
			Loan	Equity	Equity/Loan
Private Partner	RR	7.1%	7.1%	18.7%	8.3%
	Payback	15	15	13	15
	Funds used	4,140	4,140	2,430	3,827
JESSICA	RR	n.a	6.5%	1.9%	4.6%
	Payback	n.a	11	19	12
	Funds used	n.a	2,850	2,850	2,850
Municipality / SRU	RR	1.9%	1.9%	1.9%	1.9%
	Payback	19	19	19	19
	Funds used	2,070	2,070	1,215	1,813
Financial Institution	RR	6.5%	6.5%	6.5%	6.5%
	Payback	7	6	7	6
	Funds used	16,100	13,250	16,100	14,105
Others	RR	1.9%	1.9%	1.9%	1.9%
	Payback	19	19	19	19
	Funds used	690	690	405	605
Public perspective (Includes SRU + structural funds/JESSICA)	RR	1.9%	3.9%	1.9%	3.3%
	Payback	19	14	19	16
	Funds used	2,070	4,920	4,065	4,663
Project	RR	3.3%	3.3%	3.3%	3.3%
	Payback	15	15	15	15

Fonte: Studio BEI Portogallo, Giugno 2009

In tutti i casi, l'ostacolo principale alla realizzazione dell'investimento è la percezione del rischio da parte delle istituzioni finanziarie a causa del basso IRR del progetto.

La simulazione consente altresì di poter effettuare una valutazione del valore aggiunto nell'utilizzare meccanismi JESSICA al posto delle tradizionali sovvenzioni.

		Base case	Grant	JESSICA Equity/ Loan
Private Partner	IRR	7.1%	11.9%	8.3%
	Payback	15	13	15
	Funds used	4,140	3,708	3,627
JESSICA	IRR	n.a.	n.a.	4.6%
	Payback	n.a.	n.a.	12
	Funds used	n.a.	n.a.	2,850
Municipality / SRU	IRR	1.9%	4.4%	1.9%
	Payback	19	17	19
	Funds used	2,070	1,854	1,813
Others (Property Owners)	IRR	1.9%	4.4%	1.9%
	Payback	19	17	19
	Funds used	690	618	605
Financial Institution	IRR	6.5%	6.5%	6.5%
	Payback	7	7	6
	Funds used	16,100	14,420	14,105
Public perspective (Includes SRU + structural funds/JESSICA)	IRR	1.9%	(2.1)%	3.3%
	Payback	19	n.a.	16
	Funds used	2,070	4,704	4,663
Project	IRR	3.3%	4.9%	3.3%
	Payback	15	13	15

Fonte: Studio BEI Portogallo, Giugno 2009

In presenza di una sovvenzione, il problema con le istituzioni finanziarie è risolto ma a spese del denaro pubblico non riutilizzabile.

Dal punto di vista degli enti pubblici, per le iniziative di riqualificazione urbana che hanno il potenziale per generare le entrate che potrebbero compensare totalmente o parzialmente l'investimento pubblico effettuato, l'azione JESSICA rappresenta un modo efficace di assicurare un utilizzo più adeguato e valido del denaro pubblico, in quanto con JESSICA si può prevedere un maggiore effetto moltiplicatore.

La simulazione è stata condotta in base ad un foglio di calcolo che, adeguatamente adattato alle varie tipologie di progetto, consente di eseguire le medesime proiezioni per ogni tipo di progetto.

Si evince che i criteri di "jessicabilità" che permettono di verificare se un progetto ha una propria capacità di produrre redditività (e quindi di autofinanziamento) corrispondono alle tradizionali metodologie per misurare l'equilibrio economico-finanziario del progetto: convenienza economica (redditività) e sostenibilità finanziaria (banca-bilità).

2.4 I Piani Integrati per lo Sviluppo Urbano Sostenibile

La normativa comunitaria richiede che per essere finanziati tramite i FSU, "PPP e progetti urbani" siano inseriti in "Piani integrati per lo sviluppo urbano sostenibile".

La Commissione Europea non fornisce una definizione precisa in merito, lasciando sia la definizione operativa che gli aspetti normativi e procedurali agli Stati Membri e alle AdG.

Secondo la Commissione, una definizione troppo dettagliata e vincolante di fronte alle eterogeneità degli ordinamenti presenti negli Stati Membri comporterebbe il rischio di inoperabilità.

L'esperienza europea di pianificazione integrata offre molteplici e differenti casistiche.

Nel corso degli incontri, delle discussioni e delle attività di scambio delle esperienze del Gruppo di Lavoro J4C, la Regione Toscana ha confrontato i propri strumenti (i PIUSS) con quelli degli altri paesi coinvolti nel progetto e non solo.

L'esperienza toscana è stata apprezzata e osservata con interesse.

D'altronde si riscontra che, se in molti casi esistono progetti urbani che costituiscono un terreno favorevole per la sperimentazione dei FSU (partner del progetto, ma anche Andalusia, Brandeburgo), tuttavia in molti di questi casi le AdG ad oggi non hanno avviato procedure di pianificazione integrata tali da poter inserire i loro progetti in un quadro di riferimento normativo che soddisfi le condizioni dei Regolamenti europei.

In merito e a titolo esemplificativo, si fa notare che la procedura di attuazione dei FSU in Brandeburgo, seppure lo schema operativo del Fondo è strutturato da tempo (2008), è attualmente nella fase di elaborazione dei Piani Integrati.

Alla luce dei casi che presentano una inesistenza o non finalizzazione dei processi di pianificazione integrata nell'accezione comunitaria e nel contesto dei FSU, sta avanzando e prendendo concretamente forma una soluzione di ratifica ex-post attraverso la definizione di un approccio "flessibile" alla pianificazione integrata.

Tale situazione si è verificata soprattutto per quelle regioni in cui sono attualmente in corso le gare di selezione dei FSU e che quindi hanno avuto necessità di affrontare la questione.

Si afferma che nel caso in cui le appropriate procedure di pianificazione urbana non siano state ancora avviate o concluse, e quindi per ridurre il rischio che un numero di città e i corrispondenti progetti urbani restino fuori dalla procedura selettiva dei FSU, tali progetti possono essere in ogni caso annoverati nel portafoglio dei progetti del candidato FSU quando:

- vi è un impegno da parte della autorità locale di impegnarsi in un processo che soddisfi i criteri di Piano Integrato entro il periodo di programmazione 20017-2013,
- è previsto che i progetti urbani presentati nel portafoglio del candidato FSU siano inclusi nel Piano integrato in corso di preparazione.

(Si veda in proposito l'Appendice F del testo della gara per la selezione dei FSU per l'Andalucia, Maggio 2010).

2.5 Fondo di Partecipazione o Holding Fund (HF)

Si tratta di un Fondo costituito al fine di investire in diversi FSU.

Esso consente alle AdG di delegare a professionisti specializzati alcune delle funzioni necessarie per l'attuazione di JESSICA, per esempio quella di selezionare o costituire i FSU attraverso inviti a manifestazioni di interesse, ed eventualmente di abbinare alle risorse dei Fondi Strutturali altre risorse di fonte pubblica e/o privata da investire nei FSU.

I regolamenti comunitari includono specifiche previsioni in base alle quali le AdG possono legittimamente affidare il ruolo di HF direttamente alla BEI, senza che si renda necessaria una gara ad evidenza pubblica per l'attribuzione dell'incarico.

Facendo riferimento alla posizione espressa dalla BEI nei vari contesti regionali ed europei, si riporta quanto segue.

L'Holding Fund deve essere inteso come struttura di servizio per l'AdG.

In questo senso può agire non solo come veicolo per la mobilitazione di risorse finanziarie, ma anche come strumento per l'erogazione di servizi di consulenza e di assistenza tecnica che possono essere utili alla messa in opera di JESSICA, per esempio dando assistenza ai comuni o ad altri promotori sul territorio, nel processo di valutazione, preparazione e strutturazione di FSU, piani di sviluppo sostenibile e progetti di trasformazione urbana.

Tipicamente, e in funzione delle esigenze particolari dell'AdG, le funzioni di un HF potrebbero ad esempio includere:

- definizione, a servizio dell'AdG, delle priorità strategiche e politica di investimento per l'HF stesso, inclusi criteri per la selezione degli investimenti da parte dei FSU, da sottoporre all'approvazione del Comitato degli Investitori/Investment Board (normalmente costituito dall'AdG o per suo conto);
- assistenza nel processo di identificazione e strutturazione di progetti adatti a JESSICA e in quanto oggetti di investimento da parte di FSU, preparazione di piani di attività (business plans) di FSU, strutture per il controllo e la governance dei FSU, e così via;
- preparazione degli inviti per espressione di interesse rivolti ad intermediari finanziari e/o altri organismi potenzialmente interessati a costituire o a ricoprire il ruolo di FSU;
- negoziazione e finalizzazione della struttura contrattuale che regola i rapporti tra i FSU e HF, in quanto agente dell'Autorità di Gestione, inclusi accordi di finanziamento, regolamenti interni, documentazione legale di supporto e disposizioni per

la chiusura del fondo e l'uscita degli investitori;

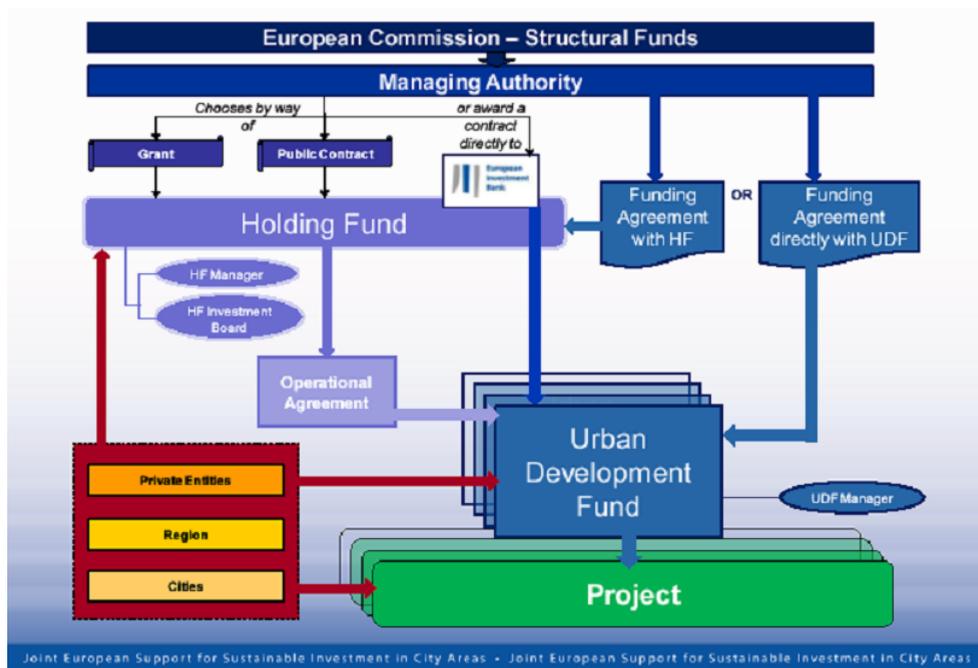
- ove necessario, servizi di assistenza ai FSU nell'attuazione degli investimenti, eventualmente in base a modalità specifiche indicate negli accordi di finanziamento tra HF e FSU;
- sorveglianza e trasmissione di informazioni al Comitato degli Investitori relativo alla performance degli investimenti nei FSU;
- ove necessario, assistenza a FSU su tematiche relative agli aiuti di Stato;
- servizi di consulenza e assistenza tecnica nelle attività di identificazione di piani integrati per lo sviluppo urbano sostenibile in cui si inseriscono progetti finanziabili dai FSU;
- definizione delle procedure per la chiusura dell'HF, incluse le modalità di riutilizzo delle risorse prodotte dagli investimenti in FSU, o, se applicabile, rimaste dopo che tutte le garanzie sono state onorate.

Infine la costituzione di un FP non solo dà l'opportunità di assorbire più rapidamente le risorse dei Fondi strutturali, ma può anche servire a segnalare agli operatori pubblici e privati nel settore della trasformazione urbana l'impegno a fornire risorse finanziarie.

I rapporti tra AdG e HF sono regolamentati all'interno dell'Accordo di Finanziamento (*Financial Agreement*).

2.6 Uno schema di sintesi

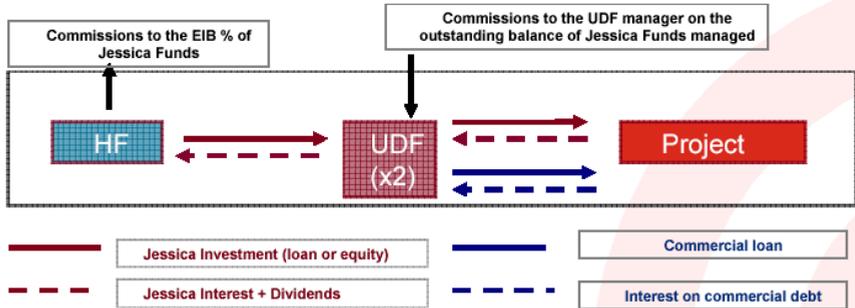
Alla luce delle considerazioni presentate nei paragrafi precedenti, il funzionamento di JESSICA può essere sinteticamente rappresentato con il seguente schema:



Fonte: EIB JESSICA Task Force, Giugno 2010

Con riferimento ai flussi finanziari tra HF, FSU e progetti urbani si propone di seguito uno schema elaborato per il caso Andalusia.

Diagram of flows between the HF, UDFs and each project



Fonte: Studio BEI Andalusia, Febbraio 2010

3. L'attuazione di JESSICA nell'attuale Periodo di Programmazione 2007-2013

3.1 Scenario europeo

Nello schema seguente, è rappresentata l'attività svolta dalla BEI al Giugno 2010.

Overall status of HFs

JESSICA Holding Funds are still in the early stages of implementation – it will be key to leverage on experiences to refine the HF guidelines.

		Investment Strategy	Evaluation study	Funding Agreement	Investment Board	Call for EoI	UDF selected	Operational Agreement	Urban projects selected
EIB HF	Wielkopolska (PL)	✓	✓	✓	✓	✓			
	Andalucia (SP)	✓	✓	✓	✓	✓			
	Western Pomerania (PL)	✓	✓	✓	✓	✓			
	Lithuania	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
	Portugal	✓	✓	✓	✓				
	London (UK)	✓	✓	✓	✓	✓			
	Northwest England (UK)	✓	✓	✓	✓	✓			
	Sicily (IT)	✓	✓	✓	✓				
	Moravia Silesia (CZ)	✓	✓	✓	✓				
	Campania (IT)	✓	✓	✓	✓				
	Other HF	Estonia (KredEx – loan and export guarantee fund)	✓		✓		✓	✓	✓

Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas • Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas

Fonte: EIB JESSICA Task Force, Giugno 2010

I tempi di costituzione dei fondi, di selezione dei progetti, di definizione delle regole di operatività, di connessa progettazione dei Programmi urbani mal si conciliano con i tempi dell'attuale ciclo di Programmazione dei Fondi strutturali.

Si ricorda che i Regolamenti comunitari sono oggetto di una terza revisione prevista per Settembre 2010.

Infine, manuali e linee guida per la costituzione dell' HF e dei FSU, redatti dalla Commissione con l'ausilio della Bei e tramite il supporto di un Gruppo di Esperti a livello europeo, saranno disponibili auspicabilmente in occasione del prossimo incontro annuale della JESSICA Networking Platform (Ottobre 2010).

3.2 I limiti e le incertezze temporali

Inoltre, in merito alla tempistica prevista per attuare l'iniziativa JESSICA nel Periodo di Programmazione corrente, molte sono le questioni aperte in merito.

Secondo le disposizioni comunitarie, le AdG possono costituire i FSU Jessica durante tutto il Periodo di Programmazione corrente, cioè fino al 31 dicembre 2013.

Per quanto riguarda la realizzazione degli investimenti e la regola dell' "n+2", la normativa non è chiara quando afferma che le risorse comunitarie destinate ai FSU devono essere impiegate entro il 31 dicembre 2015.

Le risorse vengono considerate "impiegate" quando sono investite (attraverso "strumenti di capitale, prestiti o garanzie") in PPP e progetti urbani (cioè quando il FSU investe nei progetti) oppure quando i progetti sono fisicamente conclusi?

Stante quanto sopra, per quanto attiene al mancato impiego dei Fondi Strutturali entro il 31 dicembre 2015, non è ancora stato chiarito con precisione quale debba essere l'ammontare della loro restituzione.

Dovrebbe essere restituito solo l'ammontare effettivamente ricevuto e non investito, quindi la quota parte dei Fondi Strutturali iscritti nel Programma Operativo e poi destinati al FSU? La somma andrebbe maggiorata di interessi passivi?

Al termine del Periodo di Programmazione, l'AG può decidere di liquidare il FSU o di lasciarlo in essere.

Nell'intenzione del legislatore, le risorse restituite all'operazione debbono essere riutilizzate a vantaggio di progetti di sviluppo urbano. Viene fatta raccomandazione che le risorse restituite vengano reimpiegate nella/e regione/i che ha fatto l'oggetto del programma operativo e che l'utilizzo di tali risorse avvenga mediante strumenti di ingegneria finanziaria al fine di assicurare ulteriori rendimenti e il miglior impiego possibile dei fondi pubblici (quindi a prescindere dalla disponibilità di ulteriori risorse comunitarie e senza ricevere ulteriori iniezioni di Fondi Strutturali).

Tuttavia nei regolamenti niente si dice sulle modalità di riutilizzo del contributo del programma operativo (generato dal capitale di rischio, prestito, garanzia) se non che esse devono essere definite nell'accordo di finanziamento concluso tra AdG e FSU.

4. Un caso studio: l'Andalucia

Uno degli studi di valutazione della BEI che presentano un'analisi completa approfondita e dettagliata sulle possibili tipologie e modalità di implementazione dei FSU è rappresentato dal recente studio condotto in Andalusia (Febbraio 2010).

Il portafoglio dei progetti analizzati è il seguente:

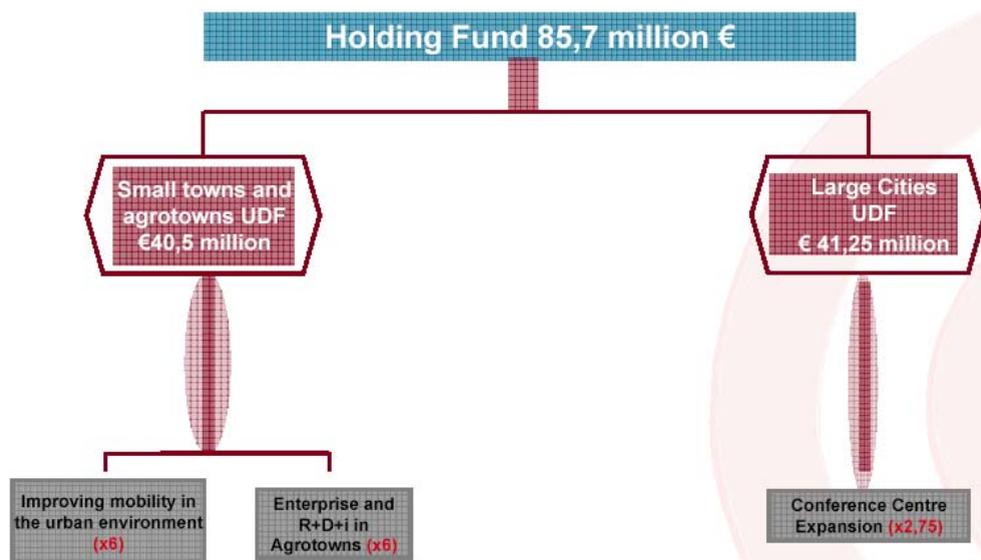
Pilot project	Actions included	Jessica compliance	Town involved
Improving mobility in the urban environment	Public transport permeability in the town centre: microbus network	Sustainable mobility	Sanlúcar de Barrameda
	Construction of a deterrent car parking network		
	New public leisure areas		
Social sustainability (Accessibility to housing and conciliation)	Construction of housing in the area occupied by the old Bonanza barracks	Urban regeneration	Sanlúcar de Barrameda
	Construction of a public education centre for children aged 0 to 3 years old (nursery)		
Fostering of new spaces boosting economic activity	Expansion of the Seville Conference Centre and regeneration of the surrounding urban area	Restoration / heritage	Seville
Enterprise and R+D+i areas in agrotowns	Transport innovation centre	R+D+i areas/businesses	Loja
	Subsidised Warehouses in the Manzanil Industrial Estate		
	Restoration of the building on the Carrera San Agustín road		
	Food and agriculture park		
Energy sustainability in Andalusia	Biomass energy installation project for Jaén	Sustainability and energy efficiency	Jaén
Cultural and economic regeneration	New Artists' Residence	R+D+i areas/businesses	Málaga

In base all'applicazione della matrice di calcolo, di seguito è illustrata l'analisi economico-finanziaria di ciascun progetto.

Projects	Project			Jessica			
	IRR	Payback	Funds	IRR	Payback	Funds (million €)	Share
Improving mobility in the urban environment	3,1%	12	8,6	2,8%	13	1,75	Equity+ Loan
Enterprise and R+D+i in Agrotowns	2,5%	7	45,6	2,5%	5	5	Loan
Expansion of the Conference Centre and regeneration of the surrounding urban area	3,0%	16	98,6	2,8%	17	15	Equity
Sustainability and energy efficiency: Biomass energy	4,7%	9	2,3	2,5%	7	0,5	Loan
Cultural and economic regeneration: New Artists' Residence in Málaga	3,2%	17	9,3	2,5%	17	1,5	Loan

Projects	Promoting		Public Partner/		Financial Institutions		
	IRR	Payback	IRR	Payback	IRR	Payback	Funds (million €)
Improving mobility in the urban environment	14,6%	8	2,9%	13	6,0%	3	4,720
Enterprise and R+D+i in Agrotowns	17,5%	6	1,9%	10	6,0%	5	27
Expansion of the Conference Centre and regeneration of the surrounding urban area	n.a	n.a.	2,8%	17	6,0%	8	32
Sustainability and energy efficiency: Biomass energy	17,00%	9	6,22%	9	6,00%	6	1,10
Cultural and economic regeneration: New Artists' Residence in Málaga	4,06%	19	2,57%	19	6,00%	15	4,09

In base alle risultanze delle analisi condotte, la BEI ha ipotizzato per l'Andalucia (che ha sottoscritto nel Maggio 2009 l'Accordo per la costituzione dell'HF con la BEI) due tipologie di FSU:



FSU Tipo 1 Piccole città e città agricole (agrotown)

- ◆ Il principale scopo sarà quello di investire in progetti per lo sviluppo e la promozione delle piccole e medie città (comprese tra i 20.000 e i 50.000 abitanti) soprattutto le città agricole dell'Andalusia.
- ◆ UDF finanzia progetti con un volume di 40,5 milioni di euro e la partecipazione del fondo JESSICA sarà attraverso prestiti e capitale privato.
- ◆ I gestori saranno le istituzioni finanziarie che concedono il finanziamento.
- ◆ I punti di riferimento dei progetti considerati sono i seguenti:
 - a. miglioramento della mobilità nell'ambiente urbano, su un periodo di 15 anni, con i fondi JESSICA su un periodo di 13 anni. Il contributo del fondo JESSICA assumerà la forma di prestiti o capitale privato (equity).
 - b. imprese e RSI in città agricole su un periodo di 20 anni con 5 anni di rimborso dei fondi JESSICA.
- ◆ i fondi saranno gestiti dalle istituzioni finanziarie che finanziano il progetto
 - sostenimento di un costo annuale di gestione di 155.000 euro, per l'affitto degli uffici, salari e altre spese, nei primi 5 anni (periodo di avviamento che necessita di maggiore supervisione e maggiore lavoro), e 0,5 % dei fondi JESSICA gestiti o il flusso di capitale che nasce dai contributi di capitale nei seguenti 2 anni, e 0,10% nel resto degli anni
 - ricevimento di una commissione del 3% dei fondi gestiti nei primi 3 anni, 2% nei successivi 3 anni e 0.3% nei restanti anni fino alla data in cui tutti i fondi JESSICA sono ritornati.
- ◆ I flussi che saranno ottenuti dalle istituzioni finanziarie saranno dati dal tasso di

interesse di finanziamento più la commissione per la gestione del fondo. Il rendimento dei fondi JESSICA è trasferito al HF.

FSU Tipo 2 Grandi Città

- ◆ l'obiettivo principale, soprattutto grandi città con più di 50.000 abitanti, è approfittare dei punti di forza e delle opportunità di queste città, per sviluppare ambiziosi progetti di rigenerazione urbana.
- ◆ UDF finanzia progetti con un volume di 41,25 milioni di euro.
- ◆ Si assume che i gestori dell' UDF saranno le istituzioni finanziarie che concedono il finanziamento.
- ◆ La partecipazione dei fondi JESSICA sarà esclusivamente attraverso equity
- ◆ Espansione del centro congressi di Siviglia nell'arco di 20 anni, 15 anni per la restituzione dei fondi JESSICA.
- ◆ i fondi saranno gestiti dall'autorità finanziaria che finanzia il progetto:
 - sostenimento di un costo annuale di gestione di 155.000 euro, per l'affitto degli uffici, salari e altre spese, nei primi 5 anni (periodo di avviamento che necessita maggiore supervisione e maggiore lavoro), e 0,5 % dei fondi JESSICA gestiti o il flusso di capitale che nasce dai contributi di capitale nei seguenti 2 anni, e 0,10% nel resto degli anni
 - ricevimento di una commissione del 3% dei fondi gestiti nei primi 3 anni, 2% nei successivi 3 anni e 0.3% nei restanti anni fino alla data in cui tutti i fondi JESSICA sono ritornati
- ◆ I flussi che saranno ottenuti dalle istituzioni finanziarie saranno dati dal tasso di interesse di finanziamento più la commissione per la gestione del fondo. Il rendimento dei fondi JESSICA è trasferito al HF.

Fondo di Partecipazione

- ◆ L' HF ammonta a 85,7 milioni di euro e sarà inizialmente gestito da i due fondi descritti.
- ◆ La partecipazione del fondo JESSICA sarà attraverso prestiti e/o capitale privato (equity).
- ◆ La durata dell'HF è stimata in 20 anni.
- ◆ I dividendi e gli interessi generati dalla partecipazione al fondo accresceranno il suo volume.
- ◆ L'HF paga al gestore una commissione annua del 1,5% del totale del volume della sua costituzione durante 9 anni e lo 0,2% gli anni restanti. Sono previste le commissioni pagate per ogni UDF.
- ◆ Si stima che i fondi disponibili saranno capitalizzati a 1,5% annuo.
- ◆ Non è previsto il re-investimento in nuovi progetti dei fondi ritornati dall' UDF oltre i 20 anni.

Conclusioni

Considerando i progetti analizzati come parametro, le conclusioni principali sono le seguenti:

- ◆ Il finanziamento di progetti con i prestiti JESSICA riduce la necessità di reperire finanziamenti esterni e accresce la flessibilità finanziaria (termini più lunghi e soggetto ammortizzatore per pagare il debito commerciale (?).

- ◆ La partecipazione di JESSICA al capitale sociale è la migliore alternativa tra gli investimenti per i partner promotori che deriva dal beneficio della costruzione (margine di costruzione costante e minore investimento di capitale). Comunque, questa partecipazione non riduce le difficoltà di finanziamento del progetto.
- ◆ La migliore alternativa di partecipazione ad ogni progetto sarà, dunque, l'unica che riduce la necessità di finanziamenti esterni senza ridurre l'attrattiva dei partner promotori privati.

La partecipazione di istituzioni finanziarie in UDFs è giustificata da:

- ◆ Si tratta di progetti da finanziare con il settore pubblico con un tasso positivo di ritorno
- ◆ Permette di ottenere un rendimento addizionale all'interesse del finanziamento bancario concesso. La commissione di gestione dell' UDF.
- ◆ Ottimizzazione dei costi di gestione.
- ◆ Stabilisce delle priorità nei confronti di altri creditori (finanziamento JESSICA)
- ◆ Coinvolgimento più diretto nella gestione dei progetti partecipando come partner (UDF)

La gestione dei fondi attraverso un HF rende possibile:

- ◆ Il reinvestimento dello stesso a lungo termine
- ◆ Attrarre gli investimenti privati in determinati progetti pubblico-privato che non sarebbero finanziati sotto le condizioni attuali. L'apporto di fondi apre la possibilità per partner privati di partecipare e sviluppare progetti che in altro modo non si sarebbero potuti finanziare.

III. L'attuazione di JESSICA in Toscana

1. Il paradosso toscano

La situazione della Regione Toscana come quella dell'insieme del Gruppo di Lavoro J4C sembra aver assunto le caratteristiche di un paradosso nell'implementazione dell'iniziativa JESSICA.

Come è illustrato schematicamente nella tabella, il gruppo di lavoro ha iniziato e ha dovuto concludere le proprie attività (tempistiche legate al Programma URBACT II) in un momento in cui il quadro regolamentare ed operativo dell'iniziativa JESSICA è ancora in corso di evoluzione a livello di istituzioni comunitarie.

2006	2007	2008		2009												2010											
		Feb	Apr	J	F	M	A	M	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J	A	S	O	N	D		
JESSICA launch		EIB Study TUSCLARY (I)	J4C Launch						EIB Study Portugal - HF Portugal										EIB Study TUSCLARY (I)	J4C Closure							
					1st Update Reg SF		HF Poland				2nd Update Reg SF			HF NWDA				EIB Study Andalusia	Call for Eol UDFs		3rd Update Reg SF				Guidelines HF/UDF		

Fonte: Progetto J4C, Giugno 2010

Per la Toscana in particolare, la disponibilità, su richiesta della BEI e del Segretariato URBACT II, di ricoprire il ruolo di coordinamento del Gruppo di Lavoro J4C, perfettamente si allineava e giustificava con l'interesse già manifestato e perseguito dalla ADG POR CREO FESR verso l'iniziativa in oggetto.

Infatti, la Regione Toscana è stata una delle prime regioni in Italia e in Europa ad intercettare la possibilità di usufruire dell'assistenza tecnica della BEI per implementare studi di valutazione finalizzati all'attuazione concreta di JESSICA.

Questa prontezza a cogliere le opportunità offerte da JESSICA e dalla BEI ha dovuto però scontare la lentezza e l'incertezza nella definizione delle modalità operative ed applicative dello strumento.

Lo Studio BEI di "prima generazione" lanciato nel Febbraio 2008 e concluso nel febbraio 2009 lamenta, infatti, la mancanza di un'analisi della struttura e delle modalità di funzionamento dei FSU (come è avvenuto invece per il recente caso Andalusia).

I principali risultati sono stati:

- l'individuazione dei criteri di jessicabilità
- la simulazione dei criteri di jessicabilità su progetti DocUP in quanto la procedura di gara PIUSS era in corso di espletamento.

2. Prossimi passi

Lo Studio BEI di “seconda generazione” è iniziato a fine aprile del 2010: si tratterà di individuare tra i progetti dei PIUSS, quelli che maggiormente possono corrispondere ai criteri di jessicabilità e procedere ad una analisi di fattibilità dell’applicazione del metodo Jessica in comparazione con le forme alternative di cofinanziamento sul mercato del credito o con la compartecipazione dei privati.

Durante i due anni di lavoro di J4C, sono stati raccolti un serie di quesiti (alcuni dei quali hanno ricevuto una risposta informale da parte della Commissione) che è opportuno sottoporre in via ufficiale alla Commissione per ottenere risposte chiare, definitive e, auspicabilmente, risolutive.

Il MiSE ha manifestato la volontà di presentare i quesiti a firma congiunta.

L’ADG POR CReO FESR ha programmato un incontro con la DG Regio Ingegneria Finanziaria.

Durante la conferenza finale i partner hanno manifestato la volontà unanime di continuare lo scambio di informazioni in merito allo stato di avanzamento di JESSICA.

3. Conclusioni emerse durante l'evento di chiusura del progetto J4C

JESSICA si pone come sfida culturale per una gestione innovativa dei Fondi Strutturali applicati in ambito di sviluppo urbano.

Uno dei vantaggi offerti da JESSICA è la sua potenziale capacità di coinvolgere il settore privato sia a livello di risorse finanziarie da investire nel Fondo di Sviluppo Urbano e nei progetti urbani (effetto leva), sia in termini di conoscenze e competenze.

Attraverso "sovvenzioni incrociate" (*cross-subsidising*), JESSICA offre la possibilità di finanziare progetti o componenti di progetto, ciascuno con un proprio ritorno finanziario. Inoltre riesce a compensare il ritorno negativo di alcuni interventi con quello positivo di altri. Ciò è sufficiente per rendere un progetto di investimento, o eventualmente un portafoglio di progetti, finanziabile da parte di un FSU.

Proventi e plusvalenze patrimoniali generati dagli investimenti vengono trattenuti dal Fondo stesso e possono essere riutilizzati dall'Autorità di Gestione per finanziare nuovi progetti di riqualificazione urbana (effetto moltiplicatore).

La questione degli aiuti di Stato applicata alle infrastrutture di utilità pubblica può creare ulteriori rallentamenti ed impedimenti nell'attuazione dell'iniziativa.

I modelli gestionali ad oggi elaborati in sede europea e dalla BEI, prevedono un'architettura complessa (FSU che operano via HF) che rende costosa la gestione del fondo.

A livello di HF, è previsto l'HF Manager che comunque opera sotto il controllo e la vigilanza di un Investment Board.

A livello di FSU, i testi delle gare prevedono una struttura di gestione costituita da un pool di esperti (dall'urbanistica alla gestione dei fondi strutturali) più il FSU Manager.

Il problema si sposta dalla redditività del progetto alla redditività del fondo, in quanto il costo di gestione rischia di non essere proporzionale al budget di progetto.

Il Gruppo di Lavoro ha operato in uno stato di totale isolamento. La Commissione, seppur invitata, non ha mai partecipato agli incontri di Progetto (tranne all'evento di lancio Aprile 2008 e all'incontro di Atene Aprile 2010). L'assenza della Commissione è stata un limite al lavoro svolto in quanto sarebbe stata necessaria una verifica puntuale e precisa nelle varie fasi.

Stante l'attuale stato di avanzamento dell'attuale ciclo dei Fondi Strutturali e affiancandolo a quello dell'implementazione di JESSICA e dei FSU, difficilmente è pensabile che i FSU siano operativi per il periodo di programmazione 2007-2013, a meno che la Commissione, una volta chiarite le condizioni temporali di attuazione, non conceda eventualmente un proroga per la realizzazione degli investimenti ma soprattutto dei progetti.

L'attuale periodo di programmazione ha costituito e costituirà una base sperimentale teorica per l'applicazione di JESSICA.

Il prossimo periodo di programmazione dovrà prevedere Regolamenti modificati per la parte afferente agli strumenti di Ingegneria Finanziaria.

Nelle prospettive post 2013, a fronte di un bilancio comunitario (la cui entità non è ancora nota ma che di sicuro sarà ridotta rispetto all'attuale), il meccanismo *revolving* rappresenterà una delle principali modalità di utilizzo possibile delle risorse comunitarie, se non l'unica in ambito di finanziamento delle infrastrutture pubbliche.

Bibliografia

Capitolo I

Per Paragrafi 1, 2, 3:

UTPF Unità Tecnica Finanza di Progetto

EPEC

Per Paragrafo 4:

Atti dell'incontro del 15 dicembre 2009 organizzato dal Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri a Roma; nella giornata intervento del Prof. Franco Bassanini, Presidente della Cassa depositi e prestiti

Per Paragrafo 5:

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato Delle Regioni "Mobilitare gli investimenti pubblici e privati per la ripresa e i cambiamenti strutturali a lungo termine: sviluppare i partenariati pubblico-privato" Bruxelles, 19.11.2009 COM(2009) 615 definitivo

Capitolo II

EIB Evaluation Studies

J4C Final Report

Normativa Comunitaria di riferimento

Capitolo III

Porgetto J4C

Atti della Conferenza di Chiusura del Progetto J4C

Per ulteriori informazioni ed approfondimenti:

jessicaforcities@regione.toscana.it

URBACT II/J4C

<http://urbact.eu/en/projects/disadvantaged-neighbourhoods/jessica-4-cities/homepage/>

DG REGIO

http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/jjj/jessica_en.htm

EIB JESSICA Task Force

http://www.eib.org/products/technical_assistance/jessica/