



REGIONE PUGLIA



a.d.i.s.u.
PUGLIA

ANNO 2010/2011

REGIONE PUGLIA - ADISU PUGLIA

**“L’iniziativa JESSICA e la Banca Europea
per gli Investimenti : spunti di
riflessione per la Regione Puglia”**

**“The JESSICA initiative
and the European Investment Bank :
future perspectives for Apulia Region”**

Programma di borse di ricerca finanziato dalla Regione Puglia – Assessorato Diritto allo studio (deliberazione di Giunta regionale n. 2433/2009) – art. 15, L.R. n. 17 del 02/12/2005

AREA DI RICERCA N.1 *“attività delle istituzioni finanziarie europee ed internazionali, con particolare riferimento a programmi, progetti, esperienze di finanziamento di politiche e progetti di sviluppo regionale, anche attraverso l'utilizzo delle iniziative comunitarie Jaspers, Jessica e Jeremie, che possano costituire esempi per applicazioni in Puglia”*

Tutor regionale

Dott. Paolo CASALINO - Dirigente Ufficio Rapporti con le Istituzioni dell'U.E. - Bruxelles

Ricercatore

Raffaella A.D. CANAL



SOMMARIO

PRESENTAZIONE	V
RINGRAZIAMENTI	VI
TAVOLA DELLE ABBREVIAZIONI	VII
EXECUTIVE SUMMARY	VIII
CAPITOLO PRIMO	1
LE ISTITUZIONI FINANZIARIE INTERNAZIONALI E LA BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI	1
I. Inquadramento generale	2
II. Le IFI in Europa	3
1. La Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa	3
2. La Banca europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo	4
3. Il Gruppo BEI: la Banca europea per gli investimenti e il Fondo europeo per gli investimenti	5
4. Le iniziative congiunte BEI-Commissione europea in materia di politica di coesione	8
5. L'assistenza tecnica	9
CAPITOLO SECONDO	11
L'INIZIATIVA JESSICA	11
III. Premessa	12
1. La politica di coesione e la politica regionale	12
2. La politica urbana dell'Unione Europea	13
IV. Inquadramento generale	17
1. Presentazione dell'iniziativa	17
2. Contesto normativo	17
3. Modalità di attuazione	18
4. Il presupposto comune: i piani integrati di sviluppo urbano	20
5. Passi preliminari alla realizzazione JESSICA: gli studi di fattibilità	21
6. Formulazione della strategia d'investimento	22
V. I fondi di sviluppo urbano	23
1. In generale	23
2. La <i>business strategy</i>	24
3. I prodotti finanziari e i beneficiari	25
4. La governance del FSU	28
5. Tipologie di fondi	30
VI. I fondi di Partecipazione	31
1. Il ruolo e la struttura del Fondo di Partecipazione	31
2. Il valore aggiunto di un Fondo di Partecipazione	31
3. Modalità di costituzione del Fondo di Partecipazione	32
VII. Questioni	34
1. Interessi attivi	34
2. Rimborso e reimpiego: la <i>exit strategy</i>	34
3. JESSICA e i Grandi Progetti	35
4. Gli aiuti di stato	35
CAPITOLO TERZO	37
JESSICA IN PUGLIA	37
VIII. Contesto di riferimento	38
NOTE CONCLUSIVE	41
IX. Prospettive future	42
X. JESSICA in Puglia nel periodo di programmazione 2014-2020	43
ANNEX	45
BIBLIOGRAFIA	53

PRESENTAZIONE

Il progetto di ricerca, denominato "L'iniziativa JESSICA e la Banca Europea per gli Investimenti: spunti di riflessione per la Regione Puglia", nasce dalla volontà della Regione Puglia, per il tramite dell'Agenzia per il diritto allo studio, di istituire tre borse di ricerca post-laurea.

La concessione delle tre Borse ha la finalità di favorire il perfezionamento professionale e scientifico dei giovani laureati pugliesi, in possesso di un eccellente curriculum vitae et studiorum, assegnando loro una borsa di ricerca in collaborazione con l'Ufficio di Bruxelles della Regione Puglia. L'intento è promuovere la formazione di una nuova generazione di studiosi in grado di sviluppare progetti di ricerca originali e indipendenti in ambiti correlati ad attività istituzionali di politica estera della Regione Puglia. L'area di ricerca del progetto in questione è la seguente : *"attività delle istituzioni finanziarie europee ed internazionali, con particolare riferimento a programmi, progetti, esperienze di finanziamento di politiche e progetti di sviluppo regionale, anche attraverso l'utilizzo delle iniziative comunitarie Jaspers, Jessica e Jeremie, che possano costituire esempi per applicazioni in Puglia"*.

Il lavoro esamina in particolare l'Iniziativa JESSICA della Banca Europea per gli investimenti, in considerazione dell'importanza crescente che la Commissione europea assegna agli strumenti di ingegneria finanziaria, anche in vista del periodo di programmazione 2014-2020 e tenuto conto dell'esistenza di un primo studio di fattibilità per l'applicazione di JESSICA in Puglia.

Questa pubblicazione raccoglie le attività condotte sul campo, in Puglia, in Italia, a Bruxelles nei dodici mesi di durata della ricerca. Pur non avendo pretese di scientificità o completezza, essa analizza la situazione attuale in ambito europeo, dà evidenza di alcuni casi di applicazione di JESSICA in altri territori d'Europa, fornisce spunti per il dibattito, attuale e futuro, anche a livello pugliese.

RINGRAZIAMENTI

Desidero esprimere un sentimento di profonda gratitudine verso il Dott. Paolo Casalino per i preziosi consigli, le insostituibili indicazioni e, soprattutto, per l'infinita pazienza con cui ha affrontato la mia incorreggibile intemperanza.

Un ringraziamento doveroso e sincero va a tutto lo staff dell'Ufficio di Bruxelles: a Vito per la grande disponibilità e il supporto logistico... e anche gastronomico; a Luciana e Annamaria per avermi sempre infuso serenità e perché professionalmente, oltre che umanamente, per me rappresentano un modello da seguire.

Grazie infinite ad Andrea per aver condiviso questa esperienza di lavoro, ricerca, meeting, contatti, confronto, ma anche sostegno reciproco, risate e... caffè "come in Italia".

Ringrazio con affetto particolare - e in ordine sparso - Thomas, figlio di Puglia; Arianna, per l'entusiasmo contagioso e l'energia positiva; Valerio, per la freschezza e il sorriso sempre pronto, Valentina, Giuseppe, Francesco e Antonio, compagni di viaggio e amici sinceri.

Grazie a tutti coloro i quali hanno animato e colorato l'openspace o sono stati messi in Public almeno una volta: Sara, Nicola, Angela, Alessandra, Danilo, Giulia, Salvatore e il sig. Alberto.

Voglio ringraziare, infine, il Presidente Nichi Vendola, l'avv. Francesco Manna, e gli Assessori Fabiano Amati, Angela Barbanente, Lorenzo Nicastro e Michele Pelillo, nonché il Consigliere Michele Ventricelli per la cortese disponibilità, oltre a tutti gli esperti, i professionisti e gli "addetti ai lavori" che ho incontrato e intervistato nel corso di questo anno e che hanno conferito un indiscusso valore aggiunto a questo lavoro.

Ringrazio l'ADISU, senza la quale tutto questo non sarebbe stato possibile.

La responsabilità per ogni azione, omissione o inesattezza è soltanto mia.

Bruxelles, 20 novembre 2011

Raffaella A.D. Canal

TAVOLA DELLE ABBREVIAZIONI

AG	Autorità di Gestione
BEI	Banca Europea per gli Investimenti
BERS	Banca europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo
CEB	Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa
CEE	Comunità Economica Europea
DG REGIO	Direzione Regionale per la Politica Regionale
FEI	Fondo Europeo per gli Investimenti
FESR	Fondo Europeo di Sviluppo Regionale
FSE	Fondo Sociale Europeo
FP	Fondo di Partecipazione
FSU	Fondo di Sviluppo Urbano
PISU	Piano integrato di Sviluppo Urbano
PMI	Piccole e Medie Imprese
PO	Programma Operativo
TFUE	Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea
TUE	Trattato sull'Unione europea

EXECUTIVE SUMMARY

Il presente lavoro ha come obiettivo quello di analizzare l'iniziativa JESSICA nel contesto europeo e regionale. La trattazione è preceduta da un capitolo introduttivo relativo alle Istituzioni Finanziarie Internazionali, volto a contestualizzare il Gruppo BEI e, in ultima analisi, la Banca Europea per gli Investimenti nel panorama internazionale e a fornire una base di riflessione quanto al ruolo che essi hanno all'interno della costruzione europea e della politica di coesione.

Nel secondo capitolo, dopo una parte introduttiva relativa alla politica di coesione, alla politica regionale e alla politica urbana nell'Unione europea, sono descritti gli aspetti più significativi dell'iniziativa JESSICA: dopo averne fornito il quadro normativo, se ne affrontano le modalità di attuazione. Particolare attenzione è dedicata ai presupposti previsti per l'attuazione di JESSICA: l'esistenza di piani integrati di sviluppo urbano e la redazione di studi di fattibilità. Il paragrafo dedicato all'analisi della strategia di investimento funge da cerniera con le due sezioni successive, in cui vengono esaminate le due modalità di attuazione di JESSICA, segnatamente: la mera costituzione di Fondi di Sviluppo Urbano da un lato e la creazione di un Fondo di Partecipazione a monte dall'altro. Il capitolo si conclude con l'esame di alcune tra le questioni più problematiche connesse all'implementazione di JESSICA.

Il capitolo successivo è dedicato allo studio della situazione esistente in Puglia e ad alcune proposte in cantiere.

La trattazione si conclude con i riferimenti alle prospettive future, che tengono conto del dibattito attualmente in corso volto alla stesura, da parte della Commissione europea, delle proposte legislative per il prossimo periodo di programmazione. Alla luce di quanto in esse contenuto, viene riconsiderata la posizione della Puglia nei confronti dell'ingegneria finanziaria nell'ottica di fornire spunti di riflessione per periodo di programmazione 2014-2020.

The aim of this work is to analyse the initiative named JESSICA in the European and regional context.

The discussion is preceded by an introductory chapter on the International Financial Institutions, which is aimed, on one side, to give the international reference framework for the EIB Group and, ultimately, to the European Investment Bank and on the other, to provide a basis for reflection on the role they have within the European integration process and within the cohesion policy.

In the second chapter, following an introductory part on cohesion policy, regional policy and urban policy in the European Union, there is a description of the fundamental aspects of JESSICA initiative: after having provided the legal framework, there is a focus on the implementation aspects. Particular attention is paid to the preliminary conditions: the existence of integrated urban development plans and the preparation of feasibility studies. The section on the analysis of the investment strategy acts as a hinge with the next two sections, which examine the two modes of JESSICA implementation, namely: the mere establishment of Urban Development Funds on the one hand and the creation of a Holding Fund on the other. The chapter concludes with the exam of some of the most problematic issues related to JESSICA implementation.

The following chapter is devoted to the study of the situation in Apulia and contains some of the proposals in the pipeline.

The discussion concludes having reference to the future, taking into account the current debate aimed at drafting the European Commission's legislative proposals for the next programming period. Taking into account that, there is a reconsideration of the position of Apulia towards financial engineering instruments in order to provide food for thought for the programming period 2014-2020.

CAPITOLO PRIMO

LE ISTITUZIONI FINANZIARIE INTERNAZIONALI E LA BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI

I. INQUADRAMENTO GENERALE

L'espressione "Istituzioni finanziarie internazionali (IFI)" indica un complesso eterogeneo di Istituti il cui minimo comune denominatore è dato dal fatto che esse sono organizzazioni internazionali, autonome o ancillari rispetto ad altre organizzazioni principali, istituite da due o più Stati e sottoposte al diritto internazionale, il cui scopo precipuo è quello di finanziare programmi e progetti per il perseguimento degli obiettivi statutari.

La classificazione tradizionale distingue le seguenti macrocategorie:

- IFI istituite con gli accordi di Bretton Woods;
- Banche di sviluppo regionale;
- Banche di sviluppo bilaterale;
- Altre IFI a carattere regionale.

Come è noto, le IFI istituite con gli Accordi di Bretton Woods sono il "Fondo Monetario Internazionale"¹ e la "Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo"², altrimenti conosciuta come "Banca mondiale"³, entrambi istituiti nel 1944 e diventati operativi nel 1946. Con Bretton Woods è stato creato anche il "General Agreement on Trade and Tariffs"⁴ (GATT), firmato nel 1947 e sostituito nel 1995 dal WTO⁵ (World Trade Organization).

Le banche di sviluppo regionale, a loro volta, si compongono di differenti istituzioni regionali. Le funzioni da esse svolte sono assimilabili a quelle svolte dal Gruppo Banca Mondiale, con la sostanziale differenza che l'attività delle banche di sviluppo regionale è circoscritta ad una specifica regione. Per esemplificare, le Istituzioni che seguono sono riconducibili alla categoria in esame: la "Inter-American Development Bank"⁶, la "Asian Development Bank"⁷, la "Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo"⁸ e la "Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa"⁹.

Le banche di sviluppo bilaterale sono istituite da singoli Stati per finanziare progetti di cooperazione nei paesi in via di sviluppo e nei mercati emergenti. A titolo esemplificativo possono essere citate la neerlandese "FMO"¹⁰, la "DEG - Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH"¹¹ e l'"Agence Française de Développement"¹².

Le altre IFI a carattere regionale rappresentano una categoria residuale, non meno importante delle precedenti. Queste istituzioni sono accomunate dal fatto di essere state create da gruppi di Stati su base eminentemente regionale, con la finalità di finanziare differenti tipologie di progetti o di attività in aree ritenute di interesse dagli stessi Stati fondatori.

L'esempio più rilevante è rappresentato dal Gruppo BEI, che sarà trattato in maniera più ampia al paragrafo II.3, al quale si rinvia.

Altri esempi sono rappresentati dal "Nordic Finance Group"¹³ e dalla "Black Sea Trade and Development Bank"¹⁴

¹ <http://www.imf.org/>

² <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/EXTIBRD/0,,menuPK:3046081~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:3046012,00.html>

³ In realtà il Gruppo Banca Mondiale, oltre che dalla Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (IBRD), è costituito anche dall'Agenzia Internazionale per lo Sviluppo (IDA - International Development Agency), dalla Società Finanziaria Internazionale (IFC - International Financial Corporation), dall'Agenzia Multilaterale di garanzia degli Investimenti (MIGA - Multilateral Investment Guarantee Agency) e dal Centro Internazionale per la Risoluzione delle Controversie per gli Investimenti (ICSID - International Centre for the Settlement of Investment Disputes).

⁴ <http://www.gatt.org/>

⁵ <http://www.wto.org/>

⁶ <http://www.iadb.org>

⁷ <http://www.adb.org>

⁸ <http://www.ebrd.com>

⁹ <http://www.coebank.org>

¹⁰ http://www.fmo.nl/smartsite.dws?id=FMO_HOMEPAGE

¹¹ http://www.deginvest.de/deg/EN_Home/index.jsp

¹² <http://www.afd.fr/home>

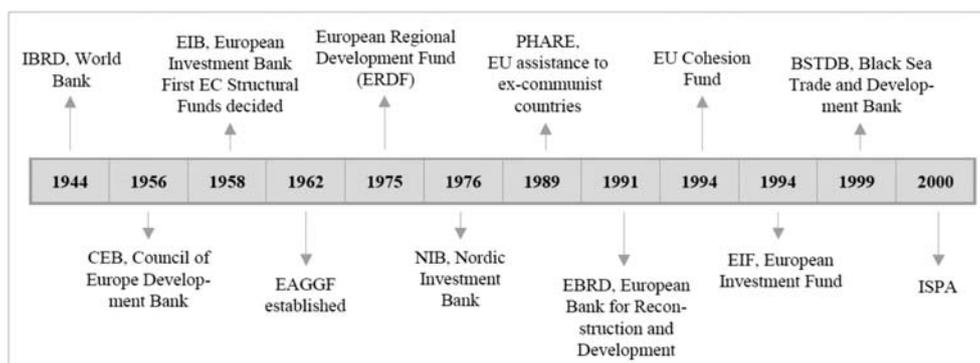
¹³ http://www.nib.int/about_nib/cooperation/nordic_finance_group

¹⁴ <http://www.bstadb.org/>

II. LE IFI IN EUROPA¹⁵

Lo sviluppo della coesione economica e sociale, a partire dal secondo dopoguerra in avanti, è sempre stato il tratto comune alla base della creazione di una serie di IFI in Europa e ha rappresentato l'obiettivo principale perseguito da ciascuna di esse, declinato in modi e forme diversi a seconda dell'Istituzione fondatrice e dei soggetti designati come beneficiari delle attività di sviluppo.

L'illustrazione che segue fornisce una panoramica storica efficace delle IFI esistenti in Europa, nonché degli strumenti finanziari deputati al perseguimento degli obiettivi dell'Unione.



Nei paragrafi che seguono saranno esaminate rispettivamente la Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo.

Una trattazione più approfondita è dedicata al Gruppo BEI, segnatamente alla Banca Europea per gli Investimenti e al Fondo Europeo per gli Investimenti e al ruolo chiave che dette Istituzioni hanno all'interno della politica di coesione dell'Unione europea.

1. La Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa

La Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa (la "CEB") è una banca multilaterale di sviluppo a vocazione sociale. Fondata il 16 aprile 1956 per finanziare azioni a favore dei rifugiati, il suo campo d'azione si è progressivamente allargato ad altri settori di intervento nell'ottica di contribuire direttamente al rafforzamento della coesione sociale in Europa.

La CEB rappresenta un importante strumento della politica di solidarietà in Europa, finanzia progetti sociali, interviene in caso di situazioni di emergenza e, così facendo, contribuisce al miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni più svantaggiate.

La CEB contribuisce alla realizzazione di progetti di investimento socialmente orientati attraverso tre linee di azione settoriali, e cioè:

- azioni volte a rafforzare l'integrazione sociale;
- azioni tese a finanziare interventi di carattere ambientale;
- creazione di infrastrutture pubbliche di supporto a vocazione sociale.

La CEB trae origine da un accordo parziale tra Consiglio d'Europa e Stati membri ed è soggetta all'autorità generale del Consiglio. Firmato il 16 aprile 1956 da otto paesi, quello relativo alla Banca è il primo degli accordi parziali ad essere stato concluso.

La CEB opera quindi nell'ambito del Consiglio d'Europa e ne supporta le finalità.

La CEB svolge la sua missione nel quadro strategico di un formale "Piano di Sviluppo". Esso descrive la logica alla base dell'azione della CEB e stabilisce le linee guida per l'attività a medio termine in relazione al contesto operativo in cui la Banca agisce. Il piano di sviluppo attuale copre il periodo 2010-2014.

¹⁵ The synergy between EU Cohesion Policy and European Investment Bank Activities, European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union, Policy Department Structural and Cohesion Policies, I/P/BREGI/ST/2005-106 del 05/07/2006, PE 363.790.

2. La Banca europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo

La Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (la "BERS") è la prima istituzione finanziaria internazionale del periodo successivo alla Guerra Fredda.

La BERS è stata fondata da 40 Paesi¹⁶, ai quali si aggiungono la Commissione europea e la Banca Europea per gli Investimenti. Il trattato istitutivo è stato firmato nel 1990, mentre la Banca è operativa dal 1991 e rappresenta la risposta degli Stati democratici ai grandi cambiamenti politici ed economici che hanno interessato l'Europa centrale e orientale a partire dalla fine degli anni '80: inaugurata meno di due anni dopo la caduta del muro di Berlino, la Banca è stata creata per sostenere lo sviluppo di economie di mercato in seguito al collasso dei regimi comunisti.

Il crollo dell'Unione Sovietica aveva posto i Paesi fondatori di fronte all'urgenza di sostenere un'intera regione all'indomani di decenni di dittatura politica ed economica: occorre rafforzare il ruolo del settore privato, laddove esistente, ovvero favorirne la creazione in quei paesi in cui l'intervento dello Stato nell'economia aveva carattere assolutistico.

Oggi essa opera in 29 paesi dell'Europa centrale, finanziando principalmente progetti nel settore privato, e in Asia centrale. La caratteristica di tali progetti è quella di agevolare la transizione verso economie di mercato e facilitare i processi di democratizzazione all'interno degli Stati interessati.

In quanto banca di sviluppo, la BERS finanzia operazioni di sviluppo commerciale e fornisce assistenza tecnica per progetti di carattere ambientale.

Essa persegue gli interessi di tutti i suoi membri e non solo quelli dei potenziali beneficiari: è evidente, infatti, che l'integrazione di nuovi mercati all'interno del mercato globale apre nuove opportunità di investimento e amplia la portata delle transazioni commerciali. Il risultato atteso, che non interessa esclusivamente i Paesi beneficiari, bensì tutto il mercato, è quello di ottenere un incremento del benessere collettivo grazie all'effetto moltiplicatore dato dalla combinazione di queste due componenti.

La BERS è l'unica banca di transizione esistente. Il processo di transizione da economia pubblica ad economie di mercato richiede una vasta gamma di interventi di trasformazione strutturale in più settori: dalla riforma dei sistemi bancari alla liberalizzazione dei prezzi, dalle privatizzazioni alla creazione di nuovi contesti normativi orientati verso la tutela del diritto di proprietà e dei diritti ad esso connessi e conseguenti.

La BERS persegue questi obiettivi stabilendo contatti con tutte le parti interessate, effettuando missioni preparatorie, concordando gli orientamenti strategici da seguire nella scelta dei progetti da finanziare e nella loro attuazione e implementazione. Uno degli strumenti di cui essa si avvale nello svolgimento delle attività di promozione della transizione economica è il *project financing*.

Diversamente da altre banche di sviluppo, la Banca opera sulla scorta di un mandato che ha aspetti politici, nel senso che contribuisce al progresso economico e alla ricostruzione, nell'ottica della transizione verso un'economia orientata al libero mercato e della promozione dell'iniziativa imprenditoriale privata soltanto in quei Paesi che si impegnino e applichino i principi della democrazia pluralista e dell'economia di mercato¹⁷.

Il mandato della Banca si caratterizza per il fatto di integrare la componente della tutela ambientale e la promozione dello sviluppo eco-sostenibile nello svolgimento delle proprie attività.

Sono attualmente in discussione¹⁸ le modalità operative dell'estensione, proposta inizialmente da Egitto e Marocco (entrambi azionisti della BERS), del mandato geografico della BERS ad operazioni nei paesi del Mediterraneo e del Nord-Africa, protagonisti delle proteste e delle sommosse popolari della c.d. "Primavera Araba".

¹⁶ Attualmente i Paesi membri sono 61.

¹⁷ Art. 1 dell'Accordo Istitutivo della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo.

¹⁸ Comunicato stampa della BERS del 29 luglio 2011 <http://www.ebrd.com/pages/news/press/2011/110729a.shtml>

3. Il Gruppo BEI: la Banca europea per gli investimenti e il Fondo europeo per gli investimenti

Il Gruppo BEI: Presentazione

Il Gruppo BEI¹⁹, creato nel 2000, aggrega la Banca europea per gli Investimenti (di seguito, la "BEI") e il Fondo europeo per gli investimenti²⁰ (il "FEI").

Come si accennava *supra*, la BEI è un'istituzione finanziaria dell'Unione europea ed è stata istituita nel 1957 con il Trattato di Roma²¹, grazie anche alle sollecitazioni all'epoca esercitate dallo Stato italiano, che aveva ravvisato, nella creazione di siffatta istituzione, uno strumento particolarmente efficace per far fronte alla situazione di endemica arretratezza strutturale ed economica in cui versavano le regioni del Mezzogiorno.

Oggi è disciplinata dal TUE e dal TFUE. Lo statuto della BEI è contenuto nel "Protocollo n. 5 sullo Statuto della Banca europea per gli investimenti", che segue il TFUE.

Il FEI è stato istituito nel 1994 per sostenere lo sviluppo delle piccole e medie imprese (PMI) e sostenere la crescita e l'innovazione di questo settore. All'interno del gruppo, la BEI concede prestiti bancari a medio e lungo termine, mentre il FEI è specializzato in *venture capital* e operazioni di costituzione di garanzie su operazioni di prestito alle PMI.

La BEI

La BEI ha come ruolo istituzionale quello di «contribuire ... allo sviluppo equilibrato e senza scosse²² del mercato interno nell'interesse dell'Unione», così concorrendo al perseguimento degli obiettivi dell'Unione europea, sanciti all'art. 3 del Trattato sull'Unione europea²³. In particolare, la BEI collabora al miglioramento delle condizioni economiche e sociali dei popoli degli Stati membri e alla crescita sostenibile dell'Europa, attraverso il ricorso sia ai mercati di capitali, sia alle risorse proprie.

L'attività della Banca all'interno dell'Unione si sostanzia nella concessione di prestiti e di garanzie sia a organismi pubblici, sia a soggetti privati, al fine di finanziare progetti di interesse europeo nei seguenti settori:

- coesione e convergenza delle regioni dell'UE;
- sostegno alle piccole e medie imprese;
- ambiente;
- cambiamento climatico;
- ricerca, sviluppo e innovazione;
- reti transfrontaliere;
- energia.

La BEI non è una banca commerciale e non persegue lo scopo di lucro: la sua finalità precipua è quella di favorire gli investimenti pubblici e / o privati e di attrarre altri investimenti per i progetti coerenti con gli obiettivi istituzionali della banca. Gli azionisti della BEI sono gli Stati membri dell'Unione.

La BEI si finanzia attraverso la raccolta di capitali sui mercati internazionali. La solidità collettiva dei suoi soci, l'ampiezza dell'esperienza maturata su scala globale, il trasferimento di know-how, la forte capitalizzazione²⁴ ed il basso livello di esposizione al rischio, insieme al suo curriculum, concorrono a conferirle la valutazione "AAA" in termini di *rating*²⁵.

Questo significa che la BEI è in grado di raccogliere fondi a tassi relativamente favorevoli e tali risorse possono essere riallocate a tassi ugualmente favorevoli.

La BEI è stata creata con due obiettivi principali: lo sviluppo di un Mercato Europeo dei Capitali e la concessione di prestiti per progetti di sviluppo. Gli strumenti di cui la BEI si avvale per il perseguimento di questi obiettivi sono le emissioni in valute diverse, i prestiti globali e i prestiti diretti ai clienti.

¹⁹ Conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000 e raccomandazione del Consiglio ECOFIN del 7 novembre 2000.

²⁰ Il FEI è stato creato nel 1993. <http://www.eif.org/>

²¹ Trattato che istituisce la Comunità economica europea (CEE), firmato a Roma il 25 marzo 1957 ed entrato in vigore l'1 gennaio 1958 e ss.mm.ii..

²² Così nella infelice traduzione italiana.

²³ Il riferimento è, in particolare, all'art. 3 parr. 1, 3 e 6 Trattato sull'Unione europea.

²⁴ Generalmente la BEI non distribuisce dividendi ai soci: i profitti vengono trasferiti nelle riserve.

²⁵ Rating S&P, Moody, Fitch. Tale punteggio, conferitole sin dal 1975 dalle principali agenzie di rating per i prestiti a lungo termine, non è parimenti assegnato a tutti gli Stati membri. Maggiori dettagli sono disponibili accedendo alla pagina dedicata all'interno del sito della BEI http://www.bei.org/investor_relations/rating/index.htm.

Ai fini dell'ammissibilità dei progetti al finanziamento da parte della BEI, è necessario che essi presentino una delle seguenti caratteristiche²⁶:

- perseguano lo sviluppo delle regioni meno avanzate;
- prevedano la modernizzazione o la riconversione di imprese, ovvero la creazione di nuove attività che non possano essere interamente coperte da risorse finanziarie nazionali, a causa delle loro dimensioni o della loro natura;
- si tratti di progetti di interesse comune a più Stati membri (c.d. interesse comunitario) che, a causa della portata e della natura, non possano essere finanziati per mezzo degli strumenti esistenti nei singoli Stati membri.

Le operazioni finanziarie della BEI sono riconducibili a due categorie: i prestiti globali (linee di credito o *global loans*) e i prestiti individuali o diretti.

La BEI fornisce prestiti globali a banche e ad altri intermediari finanziari in tutta l'Unione. Questi prestiti sono destinati a sostenere a loro volta attività di finanziamento. Gli intermediari finanziari coinvolti generalmente sono istituzioni con una significativa presenza nei mercati nazionali o regionali.

I prestiti diretti, invece, sono accordati ad autorità pubbliche e imprese per operazioni il cui costo d'investimento totale sia superiore a 25 milioni di euro. Generalmente, questo tipo di prestiti copre il 50% dei costi di finanziamento del progetto (anche se in alcuni settori e regioni la percentuale ammissibile al finanziamento della BEI può essere superiore).

In materia di fondi strutturali, inoltre, la BEI ha adottato un approccio di riferimento flessibile²⁷, conosciuto come *Structural Program Loans* o *Structural Programme Lending*, con l'obiettivo di promuovere l'assorbimento dei fondi, il loro uso in maniera più efficiente e l'effetto leva connesso. In concreto, l'idea è quella di offrire supporto alle autorità degli Stati membri con riferimento alle quote di co-finanziamento e di fronteggiare i problemi connessi alla mancanza di liquidità e connaturati all'utilizzo dei fondi strutturali.

Le operazioni di finanziamento della BEI sono dirette verso le priorità politiche stabilite dall'Unione Europea e di seguito elencate:

- *sviluppo regionale*: come illustrato *supra*, la riduzione degli squilibri tra le regioni dell'Unione europea è fra gli obiettivi fondamentali della BEI sin dalla sua fondazione;
- capitale umano: la BEI ha posto in essere azioni di finanziamento a sostegno della formazione del capitale umano a partire dal 1997. I settori specificamente interessati sono la sanità, l'istruzione e i servizi sociali;
- *reti transeuropee* (TEN): i sistemi di trasporto efficienti e le reti energetiche sono vitali per l'integrazione economica dell'UE allargata e per la sicurezza dell'approvvigionamento energetico. I finanziamenti alle TEN hanno rappresentato una priorità della BEI a partire dal 1994, quando il concetto di TEN è stato formulato in occasione del Consiglio europeo di Essen. Questi grandi progetti infrastrutturali richiedono finanziamenti significativi e in questo settore il prestito accordato dalla BEI può anche andare oltre il limite generalmente fissato, pari al 50% del costo totale del progetto e può negoziare condizioni di prestito specifiche. In questo settore, inoltre, la BEI favorisce anche soluzioni di ingegneria finanziaria e partenariati pubblico-privato (PPP);
- *ambiente e qualità della vita*: tra le priorità della BEI rientrano la tutela e il miglioramento dell'ambiente.

I progetti possono essere presentati alla BEI dai promotori potenziali: aziende private o pubbliche, banche commerciali, enti pubblici o istituzioni finanziarie. Dopo un esame iniziale volto a verificare la coerenza con gli obiettivi dell'Unione europea, il progetto viene analizzato da un team di valutazione composto da esperti della BEI (ingegneri, economisti e analisti finanziari). La decisione finale sull'ammissibilità al finanziamento è presa dal Consiglio di Amministrazione.

I criteri per la valutazione comprendono la coerenza del progetto con gli obiettivi prioritari dell'UE, la qualità, la solidità tecnica, l'impatto ambientale, la domanda di mercato e la redditività economica e finanziaria.

²⁶ TFUE, art. 309.

²⁷ Sviluppo di volta in volta su base nazionale.

A questi si aggiungono una serie di *indicatori di valore aggiunto* messi a punto dalla BEI al fine di ottenere un quadro di valutazione il più completo possibile. In materia di coesione sociale, la Banca ha identificato tre grandi categorie di investimenti che contribuiscono al perseguimento delle priorità dell'Unione: il potenziamento quantitativo e qualitativo delle infrastrutture nelle regioni, lo sviluppo di attività produttive ed economiche ed il miglioramento del capitale umano. La consistenza degli investimenti con le politiche di sviluppo regionale dell'Unione è indicato come il primo pilastro del valore aggiunto. L'impatto sullo sviluppo regionale è ulteriormente calibrato da una valutazione sulla qualità e sulla solidità di ogni operazione: il secondo pilastro del valore aggiunto. Quando possibile, la Banca calcola un tasso di rendimento economico - o, nel settore privato, un tasso di rendimento finanziario - con riferimento all'investimento conseguente all'eventuale finanziamento. Se questa operazione non è possibile, è sostituita con un giudizio qualitativo. Il terzo pilastro del valore aggiunto è rappresentato dalle modalità attraverso cui la BEI contribuisce a migliorare la sostenibilità finanziaria dell'operazione. Sotto l'aspetto finanziario, il valore aggiunto può essere valutato anche sulla base di altri elementi quali: maturità dei prestiti più lunga, strutturazione innovativa ed effetto catalizzatore che un prestito BEI può avere rispetto all'attrazione di altre fonti di finanziamento.

Dopo la valutazione, ogni progetto è inviato dalla BEI allo Stato membro e alla Commissione perché essi possano esprimere il loro parere entro 2 mesi. I pareri costituiscono una precondizione ai fini della stipulazione del contratto di finanziamento.

Una volta finanziato, il progresso del progetto è regolarmente monitorato fino al completamento e durante il periodo di rimborso del prestito. L'attività di controllo ha ad oggetto i servizi di assistenza al prestito, l'utilizzo dei fondi coerentemente con gli obiettivi e le corrispondenti previsioni e gli sviluppi riguardanti il promotore. Infine, la Banca assicura che il progetto sia realizzato in conformità al contratto e ne valuta i risultati.

Alcuni progetti sono inoltre soggetti anche a valutazioni ex-post.

Infine, la BEI fornisce *assistenza tecnica* per la preparazione di progetti individuali tanto nella fase iniziale di sviluppo del progetto quanto durante la sua attuazione.

Il Fondo europeo per gli Investimenti

Il FEI è un organismo finanziario dell'UE e, come la BEI, ha sede a Lussemburgo. È stato creato nel 1994²⁸, in seguito a quanto deciso nelle Conclusioni del Consiglio europeo di Edimburgo del dicembre 1992²⁹, sotto forma di partenariato pubblico-privato fra la Commissione europea ed alcune istituzioni finanziarie europee pubbliche e private³⁰. La sua attività consiste nel fornire supporto finanziario e strumenti di garanzia alle piccole e medie imprese³¹ ("PMI").

Il FEI è diventato operativo nel 1997 e ha iniziato il suo coinvolgimento nel capitale di rischio, nel contesto dell'iniziativa della Commissione europea denominata "Crescita e occupazione". Esso beneficia dello *status* di banca multilaterale di sviluppo³² ed ha un *rating* AAA³³.

L'istituzione è specializzata in operazioni in capitale di rischio delle PMI (*venture capital*) e incubatori di impresa, presta garanzie in favore di portafogli di crediti e pone in essere operazioni di micro finanza e ingegneria finanziaria.

Per finanziare questi strumenti, FEI utilizza sia i fondi propri sia quelli disponibili nel quadro dei mandati affidatigli dalla BEI, dalla Commissione europea e dagli Stati membri.

Il FEI fornisce anche assistenza tecnica in questi due settori per conto di organismi regionali, organizzazioni di sviluppo e Commissione europea.

²⁸ Lo statuto del FEI è stato approvato il 25 maggio 1994 con decisione del Consiglio dei Governatori della BEI e successivamente modificato dall'Assemblea generale il 19 giugno 2000 e il 30 novembre 2007.

²⁹ Il testo integrale delle Conclusioni è accessibile al seguente indirizzo:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/92/8&format=HTML&aged=1&language=IT&guiLanguage=en>

³⁰ Attualmente l'azionariato del FEI è composto come segue: 61,2% BEI, 30% Commissione europea e 8,8% banche ed istituti finanziari europei.

³¹ Al momento della costituzione, fra gli obiettivi del FEI rientrava anche la promozione degli investimenti nelle TEN. Nel 2000, con la creazione del Gruppo BEI, queste competenze sono state trasferite alla BEI.

³² Comitato di Basilea del 2004. http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/index_en.htm

³³ Rating S&P, Moody (Aaa), Fitch.

4. Le iniziative congiunte BEI-Commissione europea in materia di politica di coesione

L'art. 175 TFUE fornisce indicazioni quanto alle azioni finalizzate al raggiungimento degli obiettivi della politica di coesione, fissati nell'articolo precedente. Esso impone degli obblighi agli attori dell'integrazione europea e, in particolare, stabilisce che l'Unione deve contribuire al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo e coesione economica, sociale e territoriale, per mezzo di azioni da intraprendere attraverso i fondi strutturali, la BEI e gli altri strumenti finanziari.

Questa norma è la base giuridica su cui poggiano le Iniziative Congiunte (Joint Actions) che la Commissione, di concerto con la BEI e il FEI, nonché eventualmente altre IFI, ha posto in essere per coadiuvare gli Stati membri nel raggiungimento degli obiettivi della politica di coesione e, in sostanza, nell'assorbimento delle risorse dei fondi strutturali.

In coerenza con quanto detto sopra, contemporaneamente alla emanazione dei Reg. 1083/2006 e 1828/2006 la Commissione europea ha sviluppato una serie di iniziative congiunte: due di esse sono volte alla promozione dell'utilizzo di strumenti di ingegneria finanziaria (JEREMIE e JESSICA), mentre le altre due offrono esclusivamente assistenza tecnica (JASPERS and JASMINE).

Di seguito saranno brevemente esaminate le iniziative Jeremie, Jaspers e Jasmine, mentre per la trattazione di JESSICA si rinvia al capitolo successivo.

Per completezza della trattazione, in questo capitolo verranno esaminati anche l'EPEC, il RSFF e l'iniziativa ELENA, sebbene tecnicamente questi ultimi due strumenti non rientrino fra le iniziative congiunte in materia di politica di coesione.

JEREMIE (Risorse europee congiunte per le micro, piccole e medie imprese)³⁴

L'iniziativa JEREMIE, sviluppata in collaborazione con la Commissione europea, offre agli Stati membri dell'UE, attraverso le rispettive Autorità di Gestione nazionali o regionali, l'opportunità di utilizzare parte dei Fondi strutturali europei per finanziare le piccole e medie imprese (PMI) attraverso strumenti quali partecipazioni al capitale di rischio, prestiti o garanzie, attraverso un Fondo di partecipazione rotativo (*revolving*). Nello stesso tempo, gli Stati membri possono beneficiare dell'assistenza tecnica del FEI. La finalità di questa iniziativa è quella di agevolare le PMI nell'accesso alle fonti di finanziamento, attraverso il coinvolgimento degli intermediari finanziari.

La costituzione del fondo JEREMIE permette alle PMI di accedere a varie tipologie di strumenti finanziari (garanzie, co-garanzie e contro-garanzie, garanzie azionarie, micro-prestiti, credito all'esportazione, operazioni di cartolarizzazione, *venture capital*, investimento tramite *business angel* e investimenti nei fondi di trasferimento tecnologico).

Come si vedrà nel capitolo successivo, analogamente a quanto avviene per JESSICA, attraverso JEREMIE non vengono concessi contributi a fondo perduto alle PMI: quanto percepito – quale che ne sia la forma – deve essere restituito al fondo e potrà essere nuovamente impiegato per generare ulteriori strumenti finanziari in favore delle PMI.

In termini pratici, le Autorità di Gestione costituiscono un Fondo di partecipazione con le risorse FESR o FSE. La gestione di questo fondo può essere rimessa al FEI o ad altri intermediari finanziari presenti sul mercato e selezionati attraverso procedure di evidenza pubblica o, ricorrendone i presupposti, mediante affidamento diretto.

I benefici principali legati al ricorso a tale operazione sono:

- maggiore flessibilità nell'assegnazione delle risorse da parte delle Autorità di Gestione;
- approccio di portafoglio: il fondo di partecipazione sarà in grado di riallocare le risorse per uno o più prodotti finanziari in maniera flessibile, a seconda della domanda effettiva nel corso del tempo, contemporaneamente diversificando i rischi e incrementando i rendimenti attesi;
- riutilizzo dei fondi
- effetto leva (*leverage*), determinato sia dal potenziale coinvolgimento del settore finanziario, sia tramite la quota di cofinanziamento

³⁴ JEREMIE è l'acronimo per "Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises" http://www.eif.org/what_we_do/jeremie/index.htm.

- il trasferimento di conoscenze dal FEI alle autorità locali (capacity building e knowledge transfer).

La procedura di attivazione di JEREMIE si apre con l'elaborazione di una strategia di investimento condivisa tra il FEI e lo Stato interessato (*rectius* l'Autorità di Gestione nazionale o regionale). Successivamente, lo Stato membro trasferisce le risorse destinate a JEREMIE su un apposito conto bancario, per poi avviare la procedura di selezione dell'intermediario.

EPEC European PPP Expertise Centre

L'EPEC è un'iniziativa congiunta della BEI, della Commissione europea, degli Stati membri e dei Paesi candidati. L'EPEC contribuisce a rafforzare, all'interno del settore pubblico, la capacità costituire Partenariati Pubblico-Privato. L'EPEC si avvale di un esecutivo a tempo pieno composto da professionisti esperti di PPP e, in questo ambito, incentiva lo scambio di esperienze, analisi e buone prassi fra i Membri.

5. L'assistenza tecnica

JASPERS (Assistenza congiunta a sostegno di progetti nelle regioni europee)³⁵

JASPERS è uno strumento di assistenza tecnica, concepito per sostenere i dodici paesi³⁶, protagonisti degli ultimi allargamenti dell'Unione all'Europa centrale ed orientale, nella preparazione di grandi progetti da finanziare con le risorse provenienti dai fondi strutturali e dal Fondo di coesione. Esso è gestito dalla BEI e co-sponsorizzato dalla Commissione Europea, dalla BERS e dalla Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

Lo scopo è quello di migliorare la quantità e la qualità dei progetti da sottoporre alla Commissione. L'assistenza JASPERS, fornita a titolo gratuito, è orientata a favorire l'assorbimento dei fondi disponibili.

Questo strumento di assistenza tecnica, quindi, mira a migliorare la qualità della consulenza tecnica a disposizione dei promotori dei progetti, a rafforzare la crescita economica e a creare nuove opportunità lavorative.

L'assistenza tecnica copre il percorso critico per lo sviluppo del progetto, la presentazione di candidature per le sovvenzioni comunitarie caratterizzate da un elevato livello qualitativo e la progettazione nel caso di progetti da cofinanziati dalla UE.

JASMINE (Azione comune a sostegno delle istituzioni di microfinanza in Europa)³⁷

JASMINE è un'iniziativa pilota sviluppata dalla Commissione, dalla BEI dal FEI.

JASMINE è il risultato operativo della comunicazione della Commissione "Iniziativa europea per lo sviluppo del microcredito a sostegno di crescita e occupazione"³⁸, in cui vengono individuati quattro obiettivi a sostegno della promozione del microcredito nell'UE: migliorare il contesto giuridico e istituzionale negli Stati membri; modificare ulteriormente le condizioni a favore dell'imprenditorialità; promuovere la diffusione delle migliori pratiche; fornire maggiore capitale ad Istituzioni di micro-finanza ("FMI") nuove e non bancarie.

Questa Azione è gestita dal FEI, che fornisce alle istituzioni di micro-finanza fonti di finanziamento come prestiti o *equity*, nonché assistenza tecnica. Il finanziamento delle FMI è effettuato attraverso un meccanismo di cofinanziamento, che permette di investire in MFI insieme ad altre banche e istituzioni finanziarie. Gli investimenti avvengono sotto forma di prestiti a medio e lungo termine e/o *quasi-equity*. La strutturazione dei prodotti e la definizione della strategia di investimento è effettuata in stretta collaborazione con le banche partner.

I servizi di assistenza tecnica coprono la formazione del personale, l'assunzione di prestiti ufficiali, il miglioramento dei processi interni e la raccolta delle migliori pratiche sul mercato.

³⁵ JASPERS è l'acronimo per "Joint Assistance to Support Projects in European Regions" <http://www.jaspers-europa-info.org/>

³⁶ Bulgaria, Repubblica Ceca, Cipro, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Romania, Slovacchia e Slovenia.

³⁷ JASMINE è l'acronimo per "Joint Action to Support Microfinance Institutions in Europe" http://www.eif.org/what_we_do/microfinance/JASMINE/index.htm

³⁸ http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=it&type_doc=COMfinal&an_doc=2007&nu_doc=708

ELENA (European Local ENergy Assistance)³⁹

L'iniziativa ELENA è stata istituita nell'ottica del raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020. Finanziato attraverso il programma "Intelligent Energy Europe"⁴⁰, questo strumento copre una parte dei costi di assistenza tecnica necessari alla preparazione, implementazione e finanziamento di programmi di investimento. L'assistenza tecnica comprende indagini di mercato, *benchmarking* e studi di fattibilità; redazione di programmi, *business plan*, *energy audit*; preparazione delle gare d'appalto, nonché altre attività necessarie alla stesura di progetti di efficientamento energetico.

La sovvenzione copre il 90% dei costi eleggibili, che attengono allo sviluppo del programma/progetto di investimento. Concretamente, ELENA copre i costi relativi all'impiego, mediante assunzione o consulenza esterna, di ulteriore *staff* tecnico, le attività preparatorie finalizzate all'indizione di procedure di assegnazione e/o Gare d'appalto e la strutturazione finanziaria.

I programmi/progetti di investimento possono riguardare l'efficienza energetica e le fonti rinnovabili nell'edilizia pubblica e privata; il trasporto urbano e le infrastrutture energetiche locali di supporto ai settori precedentemente menzionati.

Per essere ammessi a beneficiare delle risorse ELENA, l'ammontare minimo dei progetti deve essere almeno di 50 milioni di euro. Gli altri requisiti di ammissibilità riguardano la maturità del progetto: esso deve essere implementato entro tre anni. Questo significa che, da un lato, nel momento in cui viene chiesta assistenza alla BEI, devono essere già stati realizzati degli studi preparatori e devono essere state prese le decisioni di maggior rilievo dal punto di vista amministrativo; dall'altro, che le gare d'appalto ovvero le procedure di aggiudicazione devono essere lanciate prima dello spirare del termine prescritto.

Esistono poi due strumenti di assistenza tecnica complementari a quello in esame, pensati per essere utilizzati in caso di progetti di dimensioni più modeste:

- ELENA - KfW: è gestito da un fondo tedesco privato e implementato attraverso intermediari finanziari privati, finanzia l'assistenza tecnica per progetti in città medio piccole (principalmente Carbon-crediting)
- ELENA - CEB: sarà gestito dalla Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa e implementato attraverso intermediari finanziari privati, si occupa di edilizia residenziale popolare (social housing). Il lancio è previsto per la fine del 2011.

³⁹ http://www.eib.org/products/technical_assistance/elena/index.htm

<http://ec.europa.eu/energy/intelligent/>

⁴⁰ <http://ec.europa.eu/energy/intelligent/>

<http://www.managenergy.net/>

http://www.eumayors.eu/support/funding-instruments_en.html

CAPITOLO SECONDO

L'INIZIATIVA JESSICA

III. PREMESSA

1. La politica di coesione e la politica regionale

Una sintetica ma necessaria premessa sulla storia della politica regionale, dagli albori del processo di integrazione europea ad oggi, si rende necessaria al fine di fornire le basi per la trattazione approfondita dell'iniziativa JESSICA, oggetto principale del presente studio.

Sin dalla creazione della Comunità Economica Europea (la "CEE"), lo sviluppo economico è stato uno dei principi ispiratori e, al tempo stesso, uno degli obiettivi-chiave della costruzione europea. Esso era visto sin dall'inizio, quindi, come un ingranaggio fondamentale all'interno del meccanismo di integrazione europea.

Il Trattato di Roma⁴¹ sanciva gli obiettivi della CEE, statuendo che *"la Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e delle relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano"*⁴².

Per il perseguimento di tali ambiziosi obiettivi, il successivo art. 3 dotava la Comunità di un set di strumenti, prevedendo *"la creazione di un Fondo sociale europeo, allo scopo di migliorare le possibilità di occupazione dei lavoratori e di contribuire al miglioramento del loro tenore di vita"*, nonché *"l'istituzione di una banca europea per gli investimenti, destinata a facilitare l'espansione economica della Comunità mediante la creazione di nuove risorse"*.

Invero, il Trattato CE non contemplava la politica regionale fra le competenze della Comunità: il Fondo Sociale Europeo, unitamente al Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia⁴³, rappresentavano piuttosto dei meccanismi attraverso cui dare attuazione al principio di solidarietà sottostante alla promozione dello sviluppo armonioso delle attività economiche di cui al già menzionato art. 2 del Trattato CEE.

Per poter parlare di politica regionale, quantomeno a livello embrionale, si deve infatti attendere il 1973: a seguito del primo allargamento della Comunità⁴⁴ viene creato il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale⁴⁵ (il "FESR"), peraltro limitato quanto all'ammontare delle risorse.

Invero, per poter parlare di politica regionale in senso proprio, occorre attendere l'impulso catalizzatore dato dall'Atto Unico europeo⁴⁶, che ha introdotto la politica di coesione economica e sociale, attribuendo alla Comunità la relativa competenza e prevedendo altresì l'utilizzo sistematico dei fondi strutturali per il perseguimento degli obiettivi ad essa sottesi e la riforma delle regole di funzionamento degli stessi.

Gli esiti della riforma⁴⁷ sono confluiti nel Reg. (CEE) 2052/88 del 24 luglio 1988, le cui modalità di applicazione erano contenute nel Reg. (CEE) n. 4523/88. Con questa prima riforma, sono stati inoltre enunciati i principi-cardine alla base dei fondi strutturali ossia:

- il principio di concentrazione dei fondi per obiettivo e per regione;
- il principio del partenariato;
- il principio di programmazione;
- il principio di addizionalità.

Il passo successivo è segnato dal Trattato di Maastricht⁴⁸, che ha istituito, tra l'altro, l'obbligo, in capo alla Commissione, di presentare un rapporto triennale sui progressi compiuti dalla politica di coesione, ha previsto il Fondo di Coesione⁴⁹ e ha reso più

⁴¹ Trattato che istituisce la Comunità economica europea, firmato a Roma il 25 marzo 1957 ed entrato in vigore il primo gennaio 1959 (c.d. Trattato CEE).

⁴² Art. 2 Tr. CEE cit.

⁴³ Anch'esso menzionato nell'art. 3 del Trattato CEE fra gli strumenti previsti per il perseguimento degli obiettivi della CEE.

⁴⁴ Trattato relativo all'adesione del Regno di Danimarca, dell'Irlanda, del Regno di Norvegia e del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord alla Comunità economica europea e alla Comunità europea dell'energia atomica, firmato a Bruxelles il 22 gennaio 1972 ed entrato in vigore il primo gennaio del 1973. Peraltro la Norvegia non è mai entrata a far parte delle Comunità, in quanto il Trattato di adesione non è mai stato ratificato all'interno dello Stato.

A proposito della creazione del FESR, occorre ricordare che furono i nuovi Stati membri dell'epoca - Danimarca, Irlanda e Regno Unito - a perorare la causa, analogamente a quanto aveva fatto a suo tempo l'Italia per l'istituzione della BEI.

⁴⁵ Reg. (CEE) n. 724/75 del Consiglio, del 18 marzo 1975, in GUCE serie L n. 73 del 21 marzo 1975.

⁴⁶ Firmato a Lussemburgo il 28 febbraio 1986 ed entrato in vigore il primo luglio 1987, in GU L 169 del 29 giugno 1987, l'Atto Unico ha introdotto nel Trattato CEE gli artt. 130A - 130E, inserendo il Titolo V della Parte III, dedicata alle Politiche. A seguito della rinumerazione ad opera del Trattato di Maastricht, tali articoli sono poi diventati gli artt. 158-162.

⁴⁷ Il c.d. "Pacchetto Delors I", che prevedeva, fra l'altro, anche un notevole stanziamento di risorse finanziarie per il quinquennio successivo.

⁴⁸ Il Trattato di Maastricht è stato firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 ed è entrato in vigore il primo novembre dell'anno successivo (in GU C 191 del 29 luglio 1992).

⁴⁹ Creato nel 1994 dal Regolamento (CE) n. 1164/94 del Consiglio, che istituisce il Fondo di Coesione, in GU L 130 del 25.05.1994.

incisivo il ruolo del parlamento quanto alle procedure legislative e decisionali da adottare in materia⁵⁰.

Una ulteriore riforma dei fondi strutturali è stata proposta all'indomani dell'adozione del Trattato di Maastricht, sulla scorta di un numero cospicuo di proposte avanzate dalla Commissione⁵¹. Il Reg. 2081/93⁵², modificando il Reg. precedente, ha introdotto, fra l'altro, la semplificazione delle procedure di programmazione; ha rafforzato il principio di addizionalità; ha ulteriormente rafforzato il ruolo del Parlamento europeo nell'attuazione della politica di coesione; ha, infine, rimarcato i principi, già stabiliti nel Trattato, di sostenibilità - per quel che concerne gli aspetti di carattere ambientale - e di pari opportunità - per quanto riguarda gli aspetti di carattere sociale.

Il Trattato di Amsterdam⁵³ ha sottoposto l'adozione delle decisioni in materia di politica di coesione alla procedura di codecisione.

A fronte degli orientamenti espressi dalla Commissione con "Agenda 2000"⁵⁴, nel 1999⁵⁵ è stata approvata una nuova riforma dei fondi strutturali, anche in vista del cospicuo allargamento dell'Unione ai Paesi dell'est europeo. Tale riforma è andata nella direzione di una maggiore concentrazione degli aiuti, della semplificazione e decentralizzazione dell'attuazione dei fondi, del rafforzamento della valutazione e del monitoraggio e dell'ulteriore rafforzamento del principio di addizionalità.

Attualmente, la politica di coesione ha assunto la configurazione delineata dall'ultima riforma, relativa al periodo di programmazione 2007-2013, i cui cardini fondamentali sono:

- tre obiettivi (convergenza, competitività regionale e occupazione, cooperazione territoriale europea);
- integrazione delle iniziative comunitarie;
- incremento del budget a 50 miliardi di euro l'anno;
- sviluppo rurale e pesca al di fuori della politica di coesione.

2. La politica urbana dell'Unione Europea

Come si è appena visto, la politica di coesione è una delle politiche più rilevanti dell'Unione europea.

Il contesto normativo primario della politica di coesione è dato dagli articoli 174 - 178 del TFUE, che ne sanciscono gli obiettivi e indicano gli organi e gli strumenti finanziari deputati alla realizzazione di detti obiettivi. Peraltro la Comunità ha notato relativamente presto che la politica regionale non solo avrebbe potuto ridurre le disparità economiche esistenti tra alcune regioni, ma avrebbe anche potuto sostenere alcuni altri obiettivi importanti. Una parte degli strumenti finanziari della politica regionale hanno sostenuto lo sviluppo rurale. Nel contempo, la rigenerazione delle aree urbane e lo sviluppo urbano sostenibile sono gradualmente emersi come nuovi obiettivi, sebbene la politica urbana non facesse parte *ab origine* delle politiche di competenza della Comunità e, *a fortiori*, della politica di coesione.

A partire dal 1989, in aggiunta ai fondi strutturali, la Comunità ha creato programmi ad hoc, le cosiddette Iniziative Comunitarie, con la finalità di affrontare problemi specifici su tutto il territorio dell'Unione. Ed è proprio nel contesto delle Iniziative Comunitarie che si iniziano ad affrontare tematiche connesse con l'ambiente urbano.

Nel presente paragrafo, saranno illustrate le fasi di sviluppo della politica urbana della Comunità, nella sua complementarietà con la politica regionale, dai Programmi di Iniziativa Comunitaria alla attuale collocazione all'interno dell'obiettivo "competitività regionale e occupazione".

In una prima fase (1994-1999), la Commissione aveva proposto di creare una serie di iniziative comunitarie i cui obiettivi principali erano: lo sviluppo della cooperazione transfrontaliera, interregionale e transnazionale, la trasformazione delle aree urbane (soprattutto le aree urbane depresse), la gestione dei cambiamenti strutturali nel settore industriale, l'incremento dell'occupazione, la rivitalizzazione del settore della pesca.

⁵⁰ Il riferimento è all'utilizzo della procedura di parere conforme per l'adozione del regolamento generale e della procedura di cooperazione per l'adozione delle decisioni relative all'applicazione dei fondi.

⁵¹ Il c.d. "Pacchetto Delors II", le cui istanze sono confluite solo parzialmente nel successivo Reg. 2081/93.

⁵² Regolamento (CEE) n. 2081/93 del Consiglio del 20 luglio 1993 che modifica il regolamento (CEE) n. 2052/88 relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti in GU L 193 del 31 luglio 1993.

⁵³ Firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il primo maggio 1999, in GU C 340 del 10 novembre 1997.

⁵⁴ Comunicazione della Commissione "Agenda 200: per un'Unione più forte e più ampia" COM(97)2000.

⁵⁵ Regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali, in GU L 161 del 26 giugno 1999, p. 1.

In questo periodo viene lanciata l'iniziativa URBAN, a partire dai primi Progetti Pilota Urbani, con l'obiettivo di rigenerare le aree urbane che presentavano difficoltà economiche e sociali. Le risorse finanziarie di URBAN erano risorse di origine FESR. Nel periodo di programmazione 2000-2006, il numero di Programmi di iniziativa comunitaria viene ridotto a quattro: URBAN II, EQUAL, LEADER + e INTERREG III e in essi vengono condensati gli stessi obiettivi delle iniziative del periodo di programmazione precedente. Dopo la riforma della politica di coesione nel 2007, le iniziative comunitarie sono formalmente scomparse, nel senso che esse hanno subito una trasformazione del patrimonio genetico e sono state integrate a pieno titolo nella politica di coesione: INTERREG è stata assorbita nell'Obiettivo "Cooperazione Territoriale Europea", mentre URBAN ed EQUAL sono state inserite all'interno degli obiettivi "Convergenza" e "Competitività regionale e occupazione".

La ratio dell'iniziativa URBAN e la sua evoluzione

All'inizio degli anni '90, la Comunità ha constatato che le città europee, pur essendo i motori della crescita, dovevano affrontare una serie di sfide e problemi: esclusione economica e sociale, alti tassi di disoccupazione, degrado dell'ambiente naturale e antropizzato, congestione, criminalità, intolleranza e razzismo, perdita dell'identità locale.

A questa constatazione, però, ne è stata affiancata un'altra di eguale peso e valore, relativa al ruolo-chiave che le città possono avere nell'attuazione degli obiettivi di coesione, crescita dell'occupazione, stimolo della competitività e della sostenibilità ambientale.

La risposta della Commissione a questa natura ambivalente delle città europee si è orientata nel senso di trovare una soluzione bilanciata, che ne riducesse gli aspetti negativi e ne valorizzasse aspetti positivi e si è concretizzata nella creazione, in una prima fase (1989-1993), di una serie di Progetti Pilota Urbani, caratterizzati da un approccio integrato realizzato attraverso partenariati pubblico-privato istituzionali.

Successivamente, nel 1994 è stata creata URBAN, l'iniziativa comunitaria di sostegno alle aree urbane nel settore della promozione della competitività economica, della lotta all'esclusione sociale e della rigenerazione ambientale, caratterizzata da tre obiettivi principali:

- 1) lo sviluppo economico delle aree urbane caratterizzate da problemi di natura sociale;
- 2) l'inserimento di considerazioni di natura ambientale nel perseguimento di obiettivi di natura prettamente economica;
- 3) la rivitalizzazione economica dei centri storici.

La prima generazione di URBAN, quindi, è stata ideata con l'ambizione di sostenere lo sviluppo sostenibile delle città all'indomani della crisi economica che ha interessato l'Europa nei primi anni '90.

In questo senso, URBAN mirava a promuovere la concentrazione spaziale delle risorse, muovendo da un approccio territoriale localizzato e fondato sul coinvolgimento delle comunità locali nella progettazione, gestione e attuazione degli interventi.

Contemporaneamente all'evoluzione sin qui delineata, nuove istanze iniziavano ad emergere nel processo di integrazione europea: nel corso del processo di revisione dei Trattati culminato con la firma del Trattato di Maastricht, la Commissione aveva proposto di integrare considerazioni relative alla politica urbana fra le competenze dell'Unione, ma questa proposta non incontrò il *favor* di tutti gli Stati membri e fu bocciata dal Consiglio.

Qualche anno più tardi, nel 1997, con il Trattato di Amsterdam, il concetto di "sviluppo equilibrato e sostenibile" è inserito fra gli obiettivi enunciati all'art. 2 e la sostenibilità diventa una tematica trasversale, comune a tutte le azioni prese dalla Comunità. Coerentemente, lo sviluppo urbano inizia ad essere visto nell'unica declinazione possibile di *sviluppo urbano sostenibile*.

Per effetto del successo di URBAN I e in considerazione di quanto illustrato sinora, la Commissione ha riproposto l'adozione dell'iniziativa URBAN nel periodo di programmazione 2000-2006. È nata così URBAN II, con una differenza fondamentale rispetto alla generazione precedente: URBAN II si focalizza maggiormente sul mantenimento dei partenariati fra autorità e comunità locali. Per di più, oltre che alle grandi città, URBAN II è esteso anche alle città medio-piccole.

Sono inoltre introdotti gli *audit* urbani, il cui obiettivo principale è quello di raccogliere dati quantitativi e qualitativi, nonché informazioni sulle condizioni di vita in 258 città medio-grandi, al fine di fornire statistiche a livello europeo, basate su indicatori demografici, economici, sociali etc.

In concreto, URBAN II sostiene strategie e programmi di sviluppo integrati, volti alla rigenerazione delle città e delle aree urbane degradate. Il programma, ancora una volta, è finanziato dal FESR.

Nello stesso tempo, la Comunità promuove il bilanciamento fra aree urbane e rurali, muovendo da due ordini di considerazioni: da un lato, allo sviluppo urbano deve necessariamente accompagnarsi lo sviluppo delle aree rurali; dall'altro, le zone rurali hanno, al pari delle città, un ruolo importante per la crescita economica.

Lo sviluppo urbano nell'attuale periodo di programmazione

Dal 2007 il sistema della politica regionale è sostanzialmente cambiato nell'ottica della semplificazione e di una sempre maggiore trasparenza. La nuova politica, chiamata – come si è visto – di coesione, si basa su un pacchetto di cinque regolamenti adottati dalla Commissione nel luglio 2006.

Per quanto concerne l'iniziativa URBAN, essa è stata sostanzialmente assorbita ed integrata all'interno dell'obiettivo "competitività regionale e occupazione", per essere implementata attraverso i programmi operativi cofinanziati dal FESR. Nell'ambito della politica di coesione, con riferimento alle aree urbane, il FESR può sostenere lo sviluppo di strategie partecipative, integrate e sostenibili per affrontare le sfide di carattere economico, ambientale e sociale.

Lo sviluppo urbano sostenibile dovrebbe essere rafforzato integrando pienamente azioni destinate a questo settore nei programmi operativi cofinanziati dal FESR, prestando particolare attenzione allo sviluppo locale e alle iniziative per l'occupazione, alla luce del loro potenziale di innovazione. L'articolo 8 del regolamento (CE) 1080/2006 dichiara, infatti, che il FESR può, se del caso, sostenere lo sviluppo di strategie partecipative, integrate e strategie sostenibili per far fronte all'elevata concentrazione di problemi economici, ambientali e sociali che colpiscono le aree urbane. Dopo il 2007, emerge sempre più la necessità di rendere le città europee più attraenti sotto il profilo degli investimenti.

Il programma URBACT⁵⁶

Per completare il discorso, occorre accennare brevemente al programma URBACT, nato nel corso del periodo di programmazione 2000-2006 e mantenuto, nel corso della programmazione attuale, all'interno dell'obiettivo cooperazione territoriale, più precisamente nell'ambito della cooperazione interregionale.

L'obiettivo principale del programma URBACT è quello di costruire reti tematiche, promuovere lo scambio di esperienze tra le città e partner, che hanno preso parte in PPU, URBAN I e programmi URBAN II. La vocazione di URBACT è quella di rafforzare la coesione sociale nelle aree urbane.

URBACT vede le città impegnate nella costruzione di reti tematiche basate sulla condivisione delle esperienze maturate e sul confronto dei risultati ottenuti.

Un nuovo strumento finanziario: JESSICA

Come si è visto in maniera più approfondita al Capitolo Primo, l'articolo 175 del TFUE prevede che l'Unione si avvalga dell'azione della BEI per la messa in atto degli interventi volti a realizzare gli obiettivi della politica di coesione. In altri termini, la BEI concorre al perseguimento della coesione economica e sociale.

Nel 2006⁵⁷, nell'ottica di implementare la strategia di Lisbona rinnovata⁵⁸, la Comunità ha creato alcuni nuovi strumenti: JASPERS, JEREMIE e JESSICA.

Lo strumento JESSICA (Sostegno europeo congiunto per investimenti sostenibili nelle aree cittadine) è stato creato per sostenere gli investimenti nelle aree urbane nello spirito di sostenibilità, come risposta alle richieste degli Stati membri e del Parlamento europeo circa la necessità di creare un nuovo strumento finanziario che concentrasse rigenerazione e rinnovo delle aree urbane.

⁵⁶ <http://urbact.eu/>

⁵⁷ In realtà l'accordo fra BEI e Commissione europea risale all'ottobre 2005.

⁵⁸ http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/job_creation_measures/g24230_it.htm

Questa iniziativa, che si basa sulla cooperazione tra la Commissione, la BEI e la Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa, promuove l'investimento sostenibile, la crescita e l'occupazione nelle aree urbane.

Se, da un lato si può sostenere che JESSICA sia idealmente la "continuazione" dell'iniziativa comunitaria URBAN nel contesto della politica di coesione, per altro verso si deve innanzitutto chiarire che fra questi strumenti esiste una differenza sostanziale – che in ultima analisi è il tratto distintivo comune alle c.d. "J-Initiatives": attraverso JESSICA non vengono concesse sovvenzioni, né da parte della BEI, né da parte della Commissione, né da parte delle Autorità di Gestione, ma si utilizzano le risorse FESR per la creazione di strumenti finanziari.

A partire dal periodo di programmazione 2007-2013, è infatti possibile – a determinate condizioni che saranno esaminate nel prosieguo della trattazione – separare una parte dall'intero ammontare delle risorse provenienti dal FESR al fine di creare i cosiddetti Fondi di Sviluppo Urbano, con il compito di supportare ed attrarre investimenti nelle aree urbane.

Peraltro, le possibilità offerte da JESSICA per le aree urbane sono solo sussidiarie. In altre parole detta opportunità può anche essere affiancata alle sovvenzioni tradizionali.

Genesi dello strumento JESSICA

Il dibattito sulla dimensione territoriale della politica di coesione⁵⁹, che ha concorso alla creazione dello strumento JESSICA, si è delineato a Rotterdam nel novembre 2004, allorché, in seno al consiglio informale dei Ministri europei responsabili dello sviluppo urbano, sono stati discussi i temi, le priorità e il processo che avrebbe portato all'approvazione della Carta di Lipsia, poi presentata nel corso del Consiglio del 25 maggio 2007, insieme alla "Agenda territoriale dell'Unione europea". Quest'ultima ha rappresentato il quadro comune strategico di riferimento per le politiche di sviluppo nel contesto dell'attuazione delle Strategie di Lisbona⁶⁰ e Goteborg.

Nel corso del dibattito è emerso chiaramente il ruolo delle città come motore dello sviluppo, grazie anche ai risultati delle esperienze URBAN e URBACT e la necessità di un approccio "a geometria variabile", da adattare allo specifico contesto urbano di riferimento.

Per questa via, ed in seno al processo di consultazione che ha portato ai regolamenti di riforma della politica di coesione e alla programmazione 2007-2013, si è pervenuti alla firma, il 30 maggio 2006, del protocollo d'intesa⁶¹ fra la Commissione europea, la BEI e la Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa, che prevede *un approccio coordinato al finanziamento della riqualificazione urbanistica e dello sviluppo urbano per la programmazione 2007-2013 dei fondi strutturali europei*.

Le parti firmatarie del Protocollo intendono, attraverso di esso, *"coordinare l'approccio alla riqualificazione urbana e alle azioni di sviluppo nel contesto degli interventi dei fondi strutturali per il periodo di programmazione 2007-2013. In particolare, esse mirano:*

- *ad agevolare il lavoro delle autorità degli Stati membri nel rendere più effettivo l'uso delle risorse pubbliche di origine nazionale e comunitaria e nel mettere a disposizione prodotti finanziari nuovi o ulteriori, e*
- *ad agevolare il lavoro delle Autorità responsabili della gestione dei programmi europei finanziati dai fondi strutturali, che volessero utilizzare le pertinenti disposizioni delle proprie normative nazionali, per incoraggiare un maggiore uso degli strumenti di ingegneria finanziaria nei settori della riqualificazione e dello sviluppo"*⁶².

Il protocollo, inoltre, sancisce la creazione dello strumento JESSICA e dispone per la sua implementazione futura. Si legge infatti nel testo: *"nel contesto del nuovo approccio strategico, la Commissione europea, di concerto con la Banca europea per gli Investimenti e con la Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa, ha dato avvio, nel febbraio del 2006, ad una nuova iniziativa per lo sviluppo urbano nelle regioni della Comunità europea, sovvenzionata dai fondi strutturali e di coesione: Supporto Europeo Congiunto per Investimenti Sostenibili nelle Aree Urbane.*

*L'approccio coordinato concordato in questa sede dalle parti contribuirà alla migliore preparazione e all'efficace implementazione dei progetti urbani da ammettere al cofinanziamento anche attraverso l'iniziativa JESSICA"*⁶³.

⁵⁹ Una efficace ricostruzione del concetto di *coesione territoriale* è contenuta nella Relazione sul ruolo della coesione territoriale nello sviluppo territoriale, Rel. A. Guellec, presentata al Parlamento europeo il 25 luglio 2005 (A6-0251/2005).

⁶⁰ Il riferimento è alla c.d. Strategia di Lisbona "rinnovata", di cui alle Conclusioni del Consiglio del 23 marzo 2005.

⁶¹ http://www.eib.org/products/technical_assistance/jessica/background/index.htm

⁶² Traduzione a cura dell'autore.

⁶³ Idem.

IV. INQUADRAMENTO GENERALE

1. Presentazione dell'iniziativa

L'iniziativa JESSICA ha come obiettivo principale quello di convogliare le risorse dei fondi strutturali in meccanismi di ingegneria finanziaria con la finalità di investire in progetti di sviluppo urbano. La creazione di siffatti meccanismi, caratterizzati dal fatto di essere *rotativi*, risponde all'esigenza di far fronte ad una minore disponibilità di risorse a disposizione delle Autorità di Gestione degli Stati membri per il perseguimento degli obiettivi fissati nei Programmi Operativi.

I benefici attesi dall'utilizzo degli strumenti JESSICA sono molteplici. Da un lato, il carattere rotativo degli strumenti di ingegneria finanziaria può assicurare un sostegno di lungo-periodo ai processi di trasformazione urbana in quanto, alla sovvenzione a fondo perduto tradizionalmente utilizzata, si affianca o addirittura si sostituisce un set di strumenti finanziari caratterizzati dal fatto che le risorse convogliate attraverso di essi ritornano all'interno del meccanismo una volta utilizzate e possono essere nuovamente impiegate per finanziare altri progetti o la prosecuzione di quelli precedentemente avviati. Nello stesso tempo, il ricorso a tali meccanismi, permette di attrarre ulteriori risorse dal settore privato (effetto leva), agevolando la creazione di partenariati fra quest'ultimo e il settore pubblico (partenariati pubblico-privato). Inoltre, l'utilizzo di strumenti finanziari permette di *responsabilizzare* il beneficiario finale, incentivando l'uso più efficace e più efficiente delle risorse pubbliche. Infine, la partecipazione della BEI e di altre istituzioni finanziarie permette di attrarre al progetto una dote di competenze manageriali e finanziarie specifiche.

2. Contesto normativo

La disciplina positiva dell'iniziativa JESSICA è data da una serie di norme contenute nei Regolamenti comunitari relativi alla Programmazione Fondi Strutturali 2007-2013, ossia:

- il Regolamento (CE) n. 1083/2006⁶⁴ del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999 (il "Regolamento Generale");
- il Regolamento (CE) n. 1080/2006⁶⁵ del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1783/1999 (il "Regolamento FESR");
- il Regolamento (CE) n. 1828/2006⁶⁶ della Commissione dell'8 dicembre 2006 che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e del regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale (il "Regolamento di Applicazione").

Ai regolamenti citati si aggiungono le note interpretative pubblicate in materia dal Comitato di coordinamento dei Fondi⁶⁷ (COCOF), ossia:

- Nota dei Servizi della Commissione sull'ingegneria finanziaria nel periodo di programmazione 2007-2013⁶⁸ (la "Nota COCOF n. 1");
- Nota informativa sull'ingegneria finanziaria⁶⁹ (la "Nota COCOF n. 2");

⁶⁴ In GUUE L 210 del 31 luglio 2006, pag. 25.

⁶⁵ In GUUE L 210 del 31 luglio 2006, pag. 1.

⁶⁶ In GUUE L 371 del 27 dicembre 2006, pag. 1.

⁶⁷ Il Comitato di Coordinamento dei Fondi (COCOF) è il comitato che assiste la Commissione allorché essa legifera secondo la c.d. procedura di comitato, riformata di recente a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (con il Regolamento (UE) n 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione, in GUUE L 55 del 28 febbraio 2011, pag. 55). Il COCOF è previsto all'art. 103 del Regolamento Generale e ha, oltre al ruolo canonico rivestito dai comitati nel corso delle procedure legislative, anche una serie di altre funzioni, in particolare: partecipa all'adozione dei documenti interpretativi della Commissione; esprime il proprio parere, ove previsto dalla normativa comunitaria; ha il compito di informare gli Stati membri circa gli sviluppi nell'agenda della politica regionale; ha il ruolo di tramite fra gli Stati membri e la Commissione.

⁶⁸ COCOF/07/0018/01-EN FINAL, in lingua inglese, disponibile all'indirizzo internet http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/jjj/doc/pdf/cocof_guidance_note1_en.pdf

⁶⁹ COCOF/08/0002/03-EN FINAL, in lingua inglese, disponibile all'indirizzo internet http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/jjj/doc/pdf/cocof_guidance_note2_en.pdf

- Nota informativa sugli Strumenti di ingegneria finanziaria di cui all'art. 44 del Regolamento del Consiglio n. 1083/2006⁷⁰ (la "Nota COCOF n. 3").

La norma-cardine, attorno a cui ricostruire la disciplina regolamentare degli strumenti di ingegneria finanziaria, è l'art. 44 del Regolamento Generale: esso elenca i casi in cui è possibile utilizzare le risorse strutturali assegnate ad un programma operativo per la creazione di tali strumenti; prevede anche l'ipotesi di creazione di fondi di partecipazione, indicando le modalità di attribuzione delle risorse a questi ultimi; dispone, infine, che le modalità di applicazione siano adottate dalla Commissione attraverso la procedura di comitato.

Esso prevede che *"nell'ambito di un programma operativo, i fondi strutturali possono finanziare spese connesse a un'operazione comprendente contributi per sostenere:*

a) strumenti di ingegneria finanziaria per le imprese, soprattutto piccole e medie, quali fondi di capitale di rischio, fondi di garanzia e fondi per mutui;

b) fondi per lo sviluppo urbano, ossia fondi che investono in partenariati tra settore pubblico e privato e altri progetti inclusi in un piano integrato per lo sviluppo urbano sostenibile;

c) fondi o altri programmi di incentivazione che forniscono prestiti, garanzie per investimenti rimborsabili, o strumenti equivalenti, per l'efficienza energetica e l'utilizzo di energie rinnovabili negli edifici, incluso negli alloggi esistenti".

Come è evidente, l'utilizzo degli strumenti di ingegneria finanziaria nell'ambito dei fondi strutturali è circoscritto ad interventi da effettuare nei settori indicati:

- piccole e medie imprese;
- sviluppo urbano;
- efficienza energetica negli edifici.

La previsione del settore urbano fra quelli ricompresi nell'elenco di cui all'art. 44 è coerente con gli enunciati espressi già nei considerando, laddove si riconosce *"l'importanza dello sviluppo urbano sostenibile e il contributo delle città ... allo sviluppo regionale"*⁷¹. Sempre nel preambolo del Regolamento Generale, il legislatore comunitario auspica che anche ai progetti inclusi in un piano integrato di sviluppo urbano sia garantito un migliore accesso ai finanziamenti e preannuncia la possibilità, per gli Stati membri, di istituire fondi di partecipazione⁷².

3. Modalità di attuazione

Per quanto concerne le possibili configurazioni degli strumenti di ingegneria finanziaria, l'art. 44 prevede la possibilità di creare fondi di sviluppo urbano, con il compito di investire in partenariati pubblico-privati e in progetti ricompresi all'interno di piani di sviluppo urbano sostenibile.

Oltre a questa modalità, è prevista anche la possibilità di creare fondi di partecipazione che, a loro volta, investano in *"fondi di capitale di rischio, in fondi di garanzia, fondi per mutui, fondi per lo sviluppo urbano, fondi o altri programmi di incentivazione che forniscono prestiti, garanzie per gli investimenti rimborsabili, o strumenti equivalenti, per l'efficienza energetica e l'utilizzo di energie rinnovabili negli edifici, inclusi gli alloggi esistenti"*⁷³.

Per entrambe le ipotesi, l'art. 43 del Regolamento di Applicazione dispone che essi siano *"entità giuridiche indipendenti disciplinate da accordi fra i soci cofinanziatori o gli azionisti, ovvero un capitale separato all'interno di un istituto finanziario"*⁷⁴.

Con riferimento a JESSICA, l'art. 44 e le altre norme relative agli strumenti di ingegneria finanziaria, vanno lette in combinato disposto con le norme del Regolamento FESR specificamente designate per il settore dello sviluppo urbano e integrate dall'interpretazione che di esse è stata fornita dal COCOF.

Nel prosieguo verranno esaminate le due distinte modalità di attuazione di JESSICA, segnatamente quella che prevede direttamente la creazione di uno o più fondi di sviluppo urbano e quella che prevede anche la creazione di un fondo di partecipazione con il compito di gestire i fondi di sviluppo urbano.

⁷⁰ COCOF_10-0014-04-EN, in lingua inglese, disponibile all'indirizzo internet http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/jjj/doc/pdf/cocof_guidance_note3_en.pdf

⁷¹ Reg. gen. cit., considerando n. 13.

⁷² Cfr. Reg. gen. cit., considerando n. 41.

⁷³ Cfr. Reg. gen. cit., art. 44.

⁷⁴ Cfr. Reg. di attuazione, art. 43 par. 2.

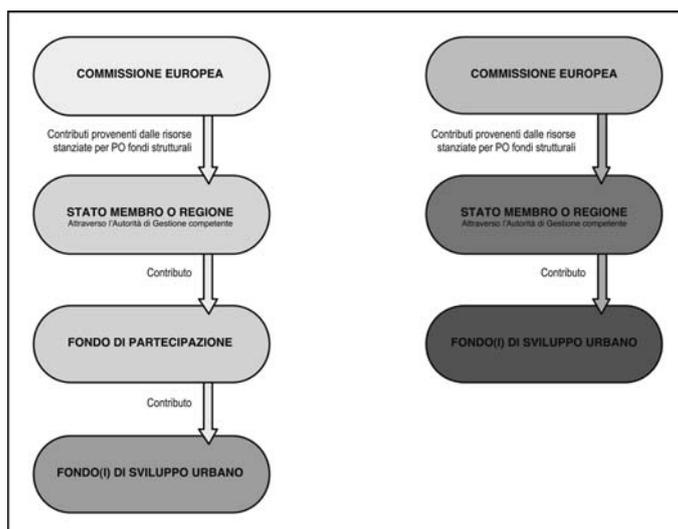
Le Autorità di Gestione (di seguito, le "AG"), infatti, possono optare per la creazione di un fondo di partecipazione, al quale delegare una serie di competenze quali la creazione dei fondi di sviluppo urbano oppure l'individuazione e la selezione di quelli esistenti e il monitoraggio successivo. In questo caso, il fondo di partecipazione somma in sé funzioni di gestione e funzioni di natura finanziaria, fornendo allo stesso tempo prestazioni di assistenza tecnica durante tutto il ciclo di vita di JESSICA.

Nel caso di investimenti diretti in fondi di sviluppo urbano, invece, l'Autorità di Gestione assegna le risorse ai fondi e mantiene su di essi forme di controllo e monitoraggio.

Nel primo caso, l'aumento dei costi di gestione determinati dall'inserimento di una sorta di "passaggio intermedio" può essere controbilanciato dalla maggiore esperienza in materia di strumenti finanziari che il fondo di partecipazione può avere, soprattutto in quegli Stati membri con una limitata esperienza in materia di ingegneria finanziaria. Se così è, tale aumento dei costi potrebbe, di fatto, tradursi in un utilizzo più efficiente delle risorse pubbliche.

La scelta del fondo di partecipazione, inoltre, potrebbe rivelarsi vincente nel caso in cui il piano da attuare preveda la realizzazione di interventi eterogenei (es. interventi di efficienza energetica, creazione di infrastrutture per l'aggregazione sociale, riqualificazione di quartieri degradati) da attuare mediante la creazione di più fondi tematici (rispettivamente: fondo per l'efficienza energetica negli edifici, fondo per le infrastrutture urbane, fondo per la riqualificazione urbana).

Su questi aspetti, peraltro, si tornerà più ampiamente nel prosieguo della trattazione.



Fonte: BEI

4. Il presupposto comune: i piani integrati di sviluppo urbano

Uno dei presupposti fondamentali per l'utilizzo di JESSICA, quale che sia la modalità prescelta per la sua implementazione, è che i progetti da realizzare siano inclusi in un *piano integrato di sviluppo urbano sostenibile* (il "PISU"), come previsto dall'art. 44 del Regolamento Generale e dall'art. 46 del Regolamento di Applicazione.

La normativa sui fondi strutturali non ne fornisce una definizione, né ne enuncia i requisiti, rimettendo agli Stati membri e alle Autorità di Gestione il compito di identificare, all'interno dei propri ordinamenti e delle proprie competenze in materia di assetto e sviluppo del territorio, tali strumenti di pianificazione.

Come si legge nella Nota COCOF n. 1⁷⁵, tale identificazione deve essere fatta tenendo conto delle indicazioni fornite dall'art. 8 del Reg. FESR e dagli Orientamenti strategici comunitari in materia di coesione⁷⁶.

⁷⁵ Sezione B. 2), doc. cit. alla nota n. 5.

⁷⁶ Decisione 2006/702/CE del Consiglio del 6 ottobre 2006 sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione, in GUUE L 291 del 21 ottobre 2006.

Così, anche alla luce del dibattito sviluppato in materia all'interno dei *fora* di discussione⁷⁷ e delle reti tematiche, affinché lo strumento di pianificazione urbanistica in vigore nello specifico Stato membro sia ascrivibile alla nozione del piano integrato di sviluppo sostenibile ai fini dell'attuazione di JESSICA, è necessario che esso presenti le seguenti caratteristiche:

- *integrazione*: le azioni e i settori di intervento previsti nel piano devono essere tra loro interconnessi, anche nell'ottica di provocare un impatto a lungo termine nelle aree interessate;
- *coordinamento*: le azioni predette devono essere coordinate dal punto di vista spaziale e temporale, nonché al livello dei contenuti, nell'ottica di garantire la coerenza degli investimenti e la qualità dal punto di vista della sostenibilità ambientale dei progetti che saranno attuati per realizzare il piano;
- *obiettivi*: nel piano devono essere individuati gli obiettivi da raggiungere e gli strumenti per realizzarli;
- *partecipazione*: è auspicabile che il piano preveda il coinvolgimento delle parti interessate durante ciascuna fase di sviluppo (es. collettività territoriali, enti locali, rappresentanti di interessi diffusi etc.).

Pertanto, un piano integrato di sviluppo urbano deve ricomprendere una serie coordinata di azioni, tra loro interconnesse, che abbiano come fine ultimo quello di apportare un miglioramento durevole delle condizioni economiche, fisiche, sociali e ambientali di una città o di un'area all'interno di essa⁷⁸. L'essenza della natura *integrata* del piano risiede nel fatto che l'approccio alle politiche, ai programmi, ai progetti e agli interventi inclusi nel piano si basa sull'influenza reciproca esercitata dai singoli componenti e orientata alla creazione di sinergie di natura mista pubblico-privata e al raggiungimento di risultati bilanciati.

Alla base di questo approccio integrato vi è la considerazione secondo cui l'impatto globale conseguente alla realizzazione e all'implementazione del piano sia più intenso rispetto alla mera somma degli effetti di ciascun componente singolarmente considerato.

Coerentemente con questa impostazione, il dipartimento JESSICA della BEI ha elencato gli elementi che devono essere contenuti nei predetti piani:

- individuazione puntuale dell'area di intervento da un punto di vista geografico, sulla base della natura e degli obiettivi del piano integrato;
- indicazione della strategia di investimento, che giustifichi l'interesse pubblico e la necessità dell'intervento pubblico;
- piano di utilizzo del territorio contenente l'indicazione dei lavori pubblici necessari ai fini del raggiungimento degli obiettivi del piano, gli standard urbanistici⁷⁹ ed i servizi pubblici minimi richiesti;
- rispetto della normativa in materia ambientale e del diritto comunitario;
- analisi dei bisogni (previsione della domanda di beni e servizi urbani, se necessario attraverso analisi di mercato e valutazioni socio/economiche) da soddisfare per mezzo della strategia di investimento proposta, al fine di assicurare un uso efficiente delle risorse;
- analisi degli obiettivi e dell'impatto socio-economico;
- *governance* solida, previsione del programma di lavoro, delle responsabilità e delle procedure di evidenza pubblica applicabili;
- struttura di finanziamento in grado di assicurare l'implementazione del piano e la sostenibilità finanziaria nel lungo periodo;
- valutazione unitaria al fine di accertare che il piano soddisfi i requisiti di carattere economico, sociale, ambientale e finanziario.

⁷⁷ A proposito di JESSICA, il network di riferimento è la JESSICA Networking Platform. Lanciata nel marzo 2009, è la piattaforma di discussione e di studio legata all'implementazione di JESSICA negli Stati membri e alla relativa evoluzione futura e ha i seguenti obiettivi: condividere il *know-how* e le buone prassi legate all'attuazione di JESSICA; incrementare il livello di conoscenza circa l'utilizzo dell'ingegneria finanziaria nel settore dello sviluppo urbano; monitorare l'implementazione dell'iniziativa all'interno degli Stati membri e delle regioni. La piattaforma si riunisce periodicamente e vede coinvolti attori provenienti da varia provenienza: funzionari della Commissione europea, della BEI e della Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa; funzionari provenienti dalle amministrazioni nazionali degli Stati membri (ministeri e dipartimenti che si occupano dello sviluppo economico, dello sviluppo urbano, delle politiche comunitarie, così come dalle istituzioni finanziarie pubbliche etc.); Autorità di Gestione e funzionari provenienti dalle amministrazioni regionali; funzionari di istituzioni finanziarie private; consulenti e società di consulenza; studiosi e ricercatori. Per approfondimenti: http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/instruments/jessica_network_en.cfm#1.

⁷⁸ Cfr. lo Studio orizzontale della BEI, "JESSICA - Holding Fund Handbook", Lussemburgo, novembre 2010, p. 20, http://www.eib.org/attachments/documents/jessica_holding_fund_handbook_en.pdf.

⁷⁹ Nell'ordinamento italiano, ci si riferisce a quanto previsto dalla normativa di cui al D.M. Lavori Pubblici 2 aprile 1968, n. 1444.

5. Passi preliminari alla realizzazione JESSICA: gli studi di fattibilità

Prima di implementare JESSICA, è opportuno effettuare un'analisi della fattibilità e dei vantaggi connessi con il suo utilizzo. Solitamente, tale analisi è effettuata attraverso i cosiddetti studi di valutazione JESSICA e rappresenta un passo preliminare fondamentale verso la definizione di una strategia di investimento in conformità con gli obiettivi dell'AG nel campo dello sviluppo urbano sostenibile.

L'esperienza nell'attuazione di JESSICA ha dimostrato la necessità di effettuare studi di valutazione specifici per paese e/o regionali, che partano da un'analisi di mercato degli strumenti di ingegneria finanziaria, per poi fornire suggerimenti e proposte di azioni appropriate quanto alla possibile attuazione.

Lo studio di valutazione JESSICA viene effettuato su richiesta dell'AG e/o degli Stati membri. La Commissione europea contribuisce al finanziamento di tali studi, gestiti dalla BEI con il contributo della DG REGIO⁸⁰.

Il capitolato d'onori per gli studi è definito congiuntamente dall'Autorità di Gestione, dalla DG REGIO e dalla BEI. Quest'ultima è responsabile della gestione e supervisione dello studio. Tuttavia, qualsiasi decisione concernente l'attuazione di JESSICA a seguito dei risultati dello studio è rimessa alla responsabilità esclusiva dell'autorità di gestione e, se del caso, dell'organo decisionale competente.

Gli studi di valutazione⁸¹ mirano ad analizzare la fattibilità logica, commerciale e finanziaria relativa al possibile utilizzo del meccanismo JESSICA in una regione o in una città e ad individuare le possibili architetture e tipologie di progetti adatti ad essere "jessicabili"⁸², spesso fornendo una valutazione finanziaria preliminare dei progetti individuati come progetti-pilota. In sintesi, gli studi di valutazione sono effettuati al fine di valutare e investigare la logica, la fattibilità e le possibili opzioni di attuazione di JESSICA nel paese o nella regione interessati. Gli obiettivi dello studio di valutazione, quindi, possono essere sintetizzati come segue:

- stabilire la logica e la fattibilità finanziaria di JESSICA quanto alla capacità di accelerare gli investimenti attraverso l'attrazione di capitale privato per sostenere la rigenerazione urbana, così come previsto nei programmi operativi;
- individuare e valutare le varie opzioni di implementazione;
- individuare i potenziali attori di mercato sia pubblici sia privati;
- effettuare una ricognizione dei programmi di riqualificazione urbana esistenti nell'area interessata dall'intervento JESSICA;
- individuare gli specifici vincoli giuridici e le opportunità per l'attuazione di JESSICA in quella regione;
- individuare e valutare i progetti-pilota specifici che fanno parte di piani integrati già esistenti o proposte di sviluppo urbano sostenibile, nonché
- fornire strumenti per la definizione della strategia d'investimento da attuare nella regione.

L'ultimo dei suddetti elementi è decisivo dal momento che la decisione di istituire un FP dipende principalmente della strategia d'investimento che l'AG intende perseguire. È proprio sulla base della strategia d'investimento, infatti, che viene valutata l'opportunità di istituire (o non istituire) il fondo. Lo studio di valutazione, di norma, include le seguenti raccomandazioni per quanto riguarda la pratica attuazione di JESSICA all'interno della regione:

- un'analisi SWOT;
- la pianificazione delle attività necessarie per l'attuazione di JESSICA;
- l'architettura del FP, se presente, e degli FSU, nonché il processo di selezione previsto dalle AG;
- la strutturazione finanziaria e la valutazione preliminare dei risultati economici e sociali attesi;
- le possibili configurazioni giuridiche per FSU e per i progetti urbani.

All'esito dello studio di valutazione, le AG possono decidere di non implementare JESSICA ovvero di implementare JESSICA o costituendo direttamente uno o più FSU oppure istituendo un FP. Negli ultimi due casi, la strategia di investimento diventa un elemento centrale nella realizzazione di JESSICA.

⁸⁰ Ai sensi del presente accordo il contributo tra la BEI e la DG REGIO, la Commissione europea stanziare le risorse finanziarie per finanziare l'85% degli studi di valutazione, con la BEI copre il restante 15%. Gli studi sono quindi forniti gratuitamente carico del MA / Stato membro.

⁸¹ Gli studi di valutazione sono solitamente pubblicati e possono essere consultati sui siti web:

http://www.eib.org/products/technical_assistance/jessica/studies/index.htm o http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/jjj/jessica_evaluations_en.htm

⁸² L'efficace - sebbene infelice - neologismo è in uso nella prassi.

6. Formulazione della strategia d'investimento

La strategia di investimento definisce la politica e gli obiettivi, dell'intervento in linea con quanto stabilito nel PO e nei piani integrati di sviluppo urbano sostenibile.

Lo scopo della strategia di investimento è quello di definire i principi per un approccio coordinato e per la proficua cooperazione tra l'AG e il FP, se esistente, quanto alla preparazione, alla programmazione e alla attuazione di JESSICA all'interno della regione o del paese.

La strategia di investimento, generalmente, ha come necessaria premessa l'identificazione delle priorità strategiche da perseguire attraverso i programmi di sviluppo urbano, nei limiti del PO. La strategia di investimento, peraltro, deve contenere la descrizione delle modalità attraverso cui gli obiettivi identificati nel PO e sono perseguiti attraverso l'attuazione dei Piani integrati di sviluppo urbano e l'adozione dell'approccio *revolving* alla base di JESSICA, nonché le previsioni circa la possibilità di raggiungere i risultati desiderati.

La strategia di investimento dovrebbe includere almeno i seguenti elementi: l'identificazione dell'ambito geografico e dei settori di intervento; la tipologia di FSU e l'identificazione di progetti preliminari; la tipologia degli strumenti finanziari; l'entità delle somme da investire nei FSU; i limiti di investimento (ad esempio, percentuale del costo di realizzazione del progetto); le modalità di controllo degli investimenti; i criteri generali di selezione e valutazione FSU; le modalità di re-impiego dei fondi.

In linea con la regolamentazione dei fondi strutturali e, a seconda delle specifiche priorità indicate nei PO, i progetti possono perseguire, tra l'altro, uno o più dei seguenti obiettivi⁸³:

- il perseguimento di una maggiore integrazione sociale;
- lo sviluppo delle infrastrutture culturali, sportive e ricreative;
- il miglioramento della mobilità;
- lo sviluppo nella gestione dell'energia e dell'efficienza energetica;
- l'aumento dell'uso delle energie rinnovabili;
- la conversione di edifici, comprese quelle residenziali, per usi non residenziali;
- la decontaminazione / conversione di aree industriali e degradate;
- lo sviluppo delle infrastrutture e delle reti;
- il miglioramento nella gestione dei rifiuti.

Inoltre, la Strategia di investimento (o, in mancanza, l'AG) deve definire i termini e le condizioni per il contributo del FP, nel caso in cui si sia optato per la sua costituzione.

Se sul mercato non ci sono soggetti in grado di operare come FSU, la strategia di investimento può includere azioni supplementari che devono essere prese dal FP, se del caso, o dall'AG, al fine di individuare *aliunde* tali soggetti. La strategia di investimento deve anche fornire indicazioni circa la veste giuridica del soggetto che opera come FSU.

V. I FONDI DI SVILUPPO URBANO⁸⁴

1. In generale

I fondi di sviluppo urbano sono fondi costituiti allo scopo di effettuare investimenti in progetti rientranti in un piano integrato di sviluppo urbano, così come definito *supra*. Tali investimenti sono realizzati attraverso strumenti finanziari quali partecipazioni al capitale di rischio, prestiti, garanzie su prestiti e debiti mezzanini o quasi-equity in progetti caratterizzati dal fatto che essi generino dei flussi in entrata idonei a ripagare il capitale investito e gli eventuali interessi passivi.

⁸³ Si noti che l'elenco non è esaustivo.

⁸⁴ Questa sezione segue l'impostazione, le interpretazioni e le indicazioni fornite dalla BEI nello studio orizzontale "JESSICA - UDF Typologies and Governance Structures in the context of JESSICA implementation", Lussemburgo, novembre 2010
http://www.eib.org/attachments/documents/jessica_horizontal_evaluation_study_udf_en.pdf

Sulla base degli studi di valutazione condotti⁸⁵ e sulla base delle risultanze accademiche, l'approccio seguito dalla BEI nel descrivere e classificare i FSU si basa su tre criteri di classificazione, tra loro interdipendenti e correlati:

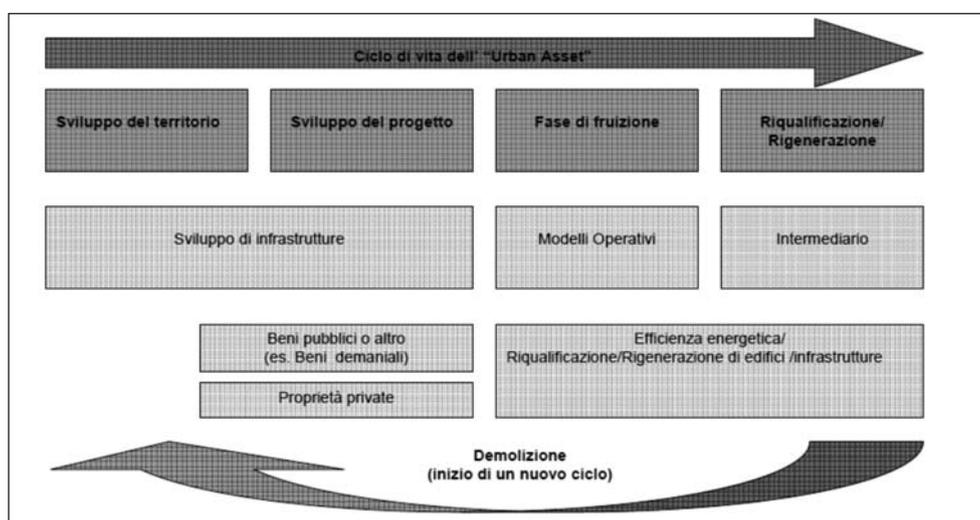
- 1) la *business strategy*;
- 2) i prodotti finanziari e i beneficiari;
- 3) la *governance*.

2. La *business strategy*

Le variabili che influenzano la strategia di *business* per l'implementazione di JESSICA sono: il posizionamento del progetto all'interno del ciclo di vita dell'*asset* urbano; la possibile configurazione degli UDF sulla base di connotazioni descrittive correlate al loro ambito di applicazione; gli indici di redditività finanziaria dell'investimento.

Il ciclo di vita dell' "Asset" urbano

La descrizione del ciclo di vita del bene pubblico ha come fine quello di individuare quale è il *posizionamento*, all'interno di tale ciclo, dei progetti inseriti nei PISU. Tale posizionamento è di fondamentale importanza nella elaborazione delle strategie di investimento e, prima ancora, ai fini della configurazione dei FSU.



Fonte: BEI

La prima fase (*Sviluppo del territorio*) è caratterizzata dal fatto che i progetti in essa inseriti implicano la realizzazione di infrastrutture quali strade, telecomunicazioni o reti fognarie) e possono costituire il presupposto per lo sviluppo ulteriore. I beni oggetto di intervento sono ricompresi nei concetti, di origine anglosassone, di "greenfield land", ossia aree rurali e aree che non sono state oggetto di interventi antropici, e "brownfield land", ossia aree degradate per via della pregressa presenza di complessi industriali o commerciali dismessi, il cui recupero implica la previa attuazione di interventi di bonifica volti alla rimozione di fattori di degrado o di inquinamento.

Nella seconda fase (*Sviluppo del progetto*), si colloca tanto la costruzione di infrastrutture quali scuole, asili, luoghi di aggregazione, ospedali etc., quanto lo "sviluppo" di beni di proprietà pubblica preesistenti e beni di proprietà privata.

La terza fase (*Fruizione*) ha un connotato più operativo poiché in questa fase si collocano i progetti che implicano l'utilizzo di un bene o il miglioramento dello stesso, ad es. ai fini di una maggiore efficienza energetica.

Nella quarta fase (*Riqualificazione e Rigenerazione*) si collocano tutti quei progetti che, sulla scorta di studi di fattibilità, prevedono interventi – diversi dalla semplice ristrutturazione – volti ad incidere sull'utilizzo del bene. In questa fase, il FSU può svolgere anche il ruolo di soggetto intermediario non solo dal punto di vista finanziario, ma anche da quello immobiliare, nel senso che esso può divenire proprietario del bene, provvedere agli interventi di riqualificazione e/o rigenerazione, per poi rivendere il bene sul mercato.

⁸⁵ http://www.eib.org/products/technical_assistance/jessica/studies/index.htm

Lo specifico posizionamento del progetto in una delle fasi sopra descritte concorre a determinare il *cash flow* generato dalla realizzazione del progetto e, di conseguenza, il tipo di strumento finanziario più idoneo alla sua realizzazione, tenuto conto che a ciascuna fase corrisponde un livello di rischio differente, strettamente correlato alla natura del progetto da realizzare e alla collocazione temporale dei flussi di cassa in entrata e in uscita connessi alla specifica tipologia di strumento finanziario prescelto per realizzare l'investimento.

Classificazione dei fondi

La seconda variabile da tenere in considerazione nell'elaborazione della strategia di investimento attiene alla possibile configurazione del fondo sulla base dello scopo e/o dell'ambito geografico di riferimento.

Dal punto di vista dello scopo del fondo, è possibile creare fondi *specializzati*, altrimenti detti *tematici*, oppure fondi *generali*. I primi, diversamente da questi ultimi, saranno focalizzati e specializzati nella realizzazione di determinate tipologie di progetti preventivamente individuati e definiti, per cui si potranno avere, ad es., fondi per l'efficienza energetica negli edifici, fondi per le infrastrutture etc. Peraltro, la specializzazione può essere data anche dalla natura del bene oggetto di intervento (es. fondi per il recupero degli edifici *pubblici* dismessi) oppure dal tipo di infrastruttura da finanziare o ancora dall'utilizzo finale dei beni oggetto di intervento (fondi per interventi volti al recupero di edifici da destinare a finalità turistiche, culturali, ricreative etc.).

A proposito dei fondi tematici o specializzati, si rendono necessarie alcune considerazioni. Per un verso, invero, la maggiore specializzazione di un FSU in determinati *asset* piuttosto che in altri può determinare una corrispondente maggiore esperienza nella gestione dei fondi in quello specifico settore. Per altro verso, però, la specializzazione può risultare in un aumento del rischio dovuto tanto alla mancanza di diversificazione degli investimenti, quanto al fatto che potrebbe non esserci un numero sufficiente di progetti effettivamente realizzabili da ammettere al finanziamento.

Con riferimento all'aspetto geografico, è possibile avere fondi operanti a livello *nazionale*, *regionale* o *locale* (città o area metropolitana). Il limite, in questo caso, è dato dall'ambito geografico di applicazione del PO FESR o FSE: il FSU non può finanziare progetti che non siano ricompresi nell'ambito di applicazione di quello specifico PO sulla scorta del quale lo strumento JESSICA è stato attivato. Questo limite è ricavato in via interpretativa dall'esordio dell'art. 44 del Reg. Gen. (laddove si legge "*nell'ambito di un programma operativo*") e dai chiarimenti forniti dalla Commissione nella Nota COCOF n. 2⁸⁶.

Gli indici di redditività finanziaria ed economica

I FSU, come tali, devono perseguire la redditività interna dei progetti, al fine di garantire il loro stesso funzionamento e la propria sostenibilità.

Questo implica che i progetti da finanziare devono generare dei flussi di ritorno dell'investimento idonei a garantire la sostenibilità del fondo.

Pertanto, con riferimento a ciascun progetto, sarà necessario confrontare, sulla scorta della valutazione finanziaria dei progetti di investimento, tutti i flussi di cassa in uscita – legati ai costi dell'investimento – con tutti i flussi finanziari in entrata, legati, ad es., alla cessione del bene sulla base dell'incremento di valore subito a seguito della realizzazione del progetto.

Tale valutazione sarà effettuata partendo dall'analisi di indicatori quali il *valore attuale netto* e i *valori futuri*, nonché sulla base del raffronto fra il *tasso interno di rendimento*, utilizzato per determinare il rendimento del capitale investito in un determinato progetto di sviluppo urbano, e il *costo medio ponderato del capitale*.

Peraltro, i progetti di sviluppo urbano devono perseguire anche effetti economici esterni idonei a giustificare la spesa pubblica e corrispondenti agli obiettivi prefissati nei programmi operativi. Essi possono essere determinati sulla scorta degli indicatori che seguono:

- numero di posti di lavoro creati;
- numero di imprese di nuova creazione;

⁸⁶ Cfr. Annex "Commission services replies to the questions submitted by the JESSICA Expert Working Group of member States", risposta al Quesito n. 1.

- quantità di energia da fonti rinnovabili prodotta;
- *leverage* privato a livello di progetto (% della somma investita);
- *leverage* privato a livello di fondo (% della somma investita);
- estensione delle aree industriali dismesse oggetto di riqualificazione o rigenerazione (in mq);
- creazione di nuovi spazi produttivi;
- incremento nell'utilizzo del trasporto pubblico;
- incremento dei flussi turistici;
- aumento della disponibilità di edilizia residenziale pubblica;
- conservazione del patrimonio culturale e storico.

3. I prodotti finanziari e i beneficiari

Il secondo aspetto, nello studio degli FSU, è dato dalla tipologia di prodotti finanziari e dalle categorie di potenziali beneficiari per ciascuno di essi. La normativa comunitaria dispone a più riprese⁸⁷ nel senso che i FSU – così come i Fondi per l'efficienza energetica – investono attraverso prestiti e garanzie o strumenti equivalenti, nonché attraverso partecipazioni al capitale di rischio⁸⁸.

Le garanzie

La concessione di una garanzia implica che un soggetto terzo assuma l'obbligazione, principale o accessoria, nei confronti di un soggetto finanziatore, di pagare l'ammontare residuo di un prestito (comprensivo degli interessi passivi) in caso di insolvenza del soggetto percettore del finanziamento, obbligato in via principale.

Il soggetto beneficiario della garanzia è colui che realizzerà il progetto inserito in un piano integrato di sviluppo urbano.

La garanzia potrebbe essere accordata alla società di progetto al fine di agevolarne l'accesso al credito, a fronte di un corrispettivo calcolato sulla base dell'esposizione al rischio, dei costi amministrativi e di elaborazione.

La garanzia è uno strumento finanziario utile nei casi in cui le società di progetto non siano in grado di fornire al creditore – tipicamente una banca o società di leasing – le garanzie collaterali necessarie per l'accesso al credito a condizioni ragionevoli. Sovente questo accade nel caso di società con un *track record* di breve durata.

Il processo si configura come segue: la società di progetto richiede un prestito ad una istituzione finanziaria. L'istituto finanziario può richiedere alla società di progetto di prestare idonea garanzia per una parte del prestito. A questo punto interviene il FSU: a seguito dell'analisi di fattibilità del *business plan* e della valutazione dei rischi basata su una serie di criteri, il FSU fornisce una garanzia alla banca⁸⁹, consentendo alla società di progetto di accedere al prestito. Tipicamente, il percettore del prestito corrisponde al FSU un premio assicurativo. Di solito la garanzia copre una percentuale compresa tra il 40% e l'80% dell'intero ammontare finanziato.

Le spese che il mutuatario paga per la garanzia dipendono da una serie di fattori: il periodo di garanzia, il fattore di rischio e la proporzione del prestito garantito. In media tali spese ammontano all'1-2% annuo del *quantum* di prestito garantito. Le spese pagate dal beneficiario, in questo caso, rappresentano l'unico flusso di cassa positivo del FSU.

Nel caso in cui il beneficiario non sia più in grado di adempiere alle proprie obbligazioni passive nei confronti dell'istituto di credito, il FSU garante è tenuto a farsi carico della restituzione della parte di prestito residua. Questa eventualità rappresenta il potenziale flusso di cassa negativo a carico del fondo. A questo proposito, la Nota COCOF n. 3, insiste sul principio della sana gestione finanziaria nella valutazione dei prestiti da garantire.

Sebbene la garanzia riduca il rischio di investimento per i terzi prestatori (poiché essi assumono su di sé il rischio conseguentemente all'inadempimento dell'obbligazione debitoria solo per la parte residua non coperta da garanzia), è comunque necessario trovare il capitale e finanziare il prestito: la garanzia rappresenta semplicemente una copertura supplementare per il prestatore finale.

⁸⁷ Cfr., in particolare, l'art. 44, par. 1 del Regolamento generale e gli artt. 43 par. 1 e 46 par. 3 del Regolamento di applicazione.

⁸⁸ A questo proposito, si presti attenzione alla locuzione "attraverso fondi propri" riportata al paragrafo 2 dell'art. 46 del Regolamento di applicazione. A parere di chi scrive, sarebbe preferibile utilizzare la locuzione "partecipazioni al capitale di rischio". Peraltro, la versione inglese del regolamento utilizza la locuzione "by means of equity", mentre nella versione francese si legge "au moyen des capitaux propres" (che fa riferimento, per l'appunto, al capitale sociale).

⁸⁹ Tipicamente, una fideiussione, sebbene non sono escluse altre forme di garanzia quali la polizza fideiussoria, la lettera di patronage, etc.

I prestiti

I prestiti sono la fonte più importante di finanziamento per i progetti di sviluppo e rientrano nel novero dei prodotti finanziari che possono essere offerti dai FSU.

Gli elementi costitutivi di un prestito sono: il capitale finanziato, il tasso di interesse, la durata del finanziamento, l'importo e la frequenza delle rate di rimborso del capitale, nonché le condizioni eventualmente presenti nel contratto di finanziamento sottoscritto fra la società di progetto e il FSU.

Il tasso di interesse è composto dal costo del finanziamento, dai costi di gestione e dal livello di rischio. Idealmente, nella concezione JESSICA, tale tasso di interesse potrà (*rectius* dovrà) essere inferiore a quello praticato dagli operatori presenti sul mercato in regime di libera concorrenza, al fine di sfruttare appieno l'effetto-leva conseguente all'impiego di risorse pubbliche. Questa impostazione va evidentemente coordinata ed attuata nel rispetto della normativa comunitaria in materia di aiuti di stato, di cui si dirà appresso⁹⁰.

Compatibilmente con la normativa in materia bancaria⁹¹ e in materia di intermediazione finanziaria⁹², che subordina l'esercizio delle corrispondenti attività ad un regime di autorizzazioni, iscrizioni in appositi albi e vigilanza, il FSU può concedere prestiti:

- *direttamente*, se esso è costituito presso un istituto finanziario (nelle forme previste dall'art. 43 par. 2 del Reg. di applicazione) privato o *in house* (qualora esistente), ovvero
- *indirettamente*, qualora sia costituito sotto forma di entità giuridica indipendente, nei limiti e nel rispetto della normativa italiana in materia di intermediazione finanziaria.

Rispetto alla prestazione di una garanzia su un prestito di uguale importo, la concessione di un finanziamento comporta, a carico del FSU, un rischio di investimento più elevato e dei costi di gestione più alti. Ciò dipende, innanzitutto, dal fatto che la garanzia non copre mai l'intero ammontare del finanziamento ma soltanto una percentuale, mentre – nel caso del prestito – il creditore (in assenza di ulteriori garanzie) deve sopportare per intero il rischio che il debitore sia insolvente. Inoltre, in quest'ultimo caso, il creditore è responsabile del monitoraggio del credito e ciò implica un incremento delle spese di gestione.

Questo tipo di intervento, quindi, dovrebbe essere utilizzato per la realizzazione di progetti che presentino un indice di rischio relativamente basso e siano caratterizzati da un *cashflow* positivo periodico.

Diversamente da quanto avviene nel caso della garanzia, dove il destinatario finale delle somme conferite nel fondo è – eventualmente – l'istituto finanziario, in caso di insolvenza della società di progetto – nel caso di strumenti di finanziamento concessi sotto forma di prestito – il beneficiario è la società di progetto.

Gli strumenti quasi-equity e i debiti mezzanini

La categoria denominata *mezzanine financing* ricomprende una serie eterogenea di strumenti così qualificati per il fatto di rappresentare soluzioni di finanziamento intermedie fra il capitale di rischio e il capitale di debito, o ibride, poiché lo stesso strumento presenta caratteristiche proprie dell'uno associate a caratteristiche tipiche dell'altro. A seconda del prevalere della componente di rischio o di debito, essi si configureranno come strumenti quasi-*equity* ovvero come debiti mezzanini.

Nella categoria di strumenti quasi-*equity* si annoverano quegli strumenti strutturati sotto forma di titoli azionari, caratterizzati quindi dalla presenza di un *cashflow* per l'azionista (dividendo), nei quali però il diritto di voto – tipico degli strumenti di natura partecipativa – è limitato o del tutto assente.

Sono invece ascrivibili alla categoria dei *debiti mezzanini*, invece, quegli strumenti di debito a medio/lungo termine – non necessariamente cartolari – caratterizzati dalla remunerazione a favore del creditore associata alla possibilità, per il debitore, di realizzare un *capital gain* a seguito della conversione degli strumenti di debito in azioni⁹³.

⁹⁰ Cfr. Par. VII, punto 4, del presente capitolo.

⁹¹ D. Lgs. 1 settembre 1993, n. 385, recante "Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia". Cfr., in particolare, gli artt. 1 e 106.

⁹² D. Lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, recante "Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52".

⁹³ S. DE ANGELI – L. RUSCONI, *Il mezzanine finance. Profili tecnici e contributi*, 2008, Milano, p. 3 ss.

Fra gli strumenti mezzanini possono essere ricordati: le *bonus share*⁹⁴; le azioni privilegiate⁹⁵; i prestiti partecipativi⁹⁶; i prestiti obbligazionari convertibili⁹⁷; le *silent partnership* e le *partnership limitate*⁹⁸; i debiti subordinati⁹⁹. Tutti questi strumenti hanno in comune il fatto che il FSU (investitore mezzanino) non partecipa attivamente alla gestione del progetto e, nel contempo, non assume la piena responsabilità in caso di insolvenza del debitore. Ciò determina a carico del FSU un livello di rischio e dei costi generali rispettivamente:

- inferiori, rispetto a forme di partecipazione al capitale di rischio, ma
- superiori se confrontati con forme di finanziamento da capitale di debito.

L'utilizzo di soluzioni di finanza mezzanina può essere preso in considerazione nella fase di sviluppo del progetto e nella fase di fruizione dell'asset urbano.

I vantaggi che l'utilizzo di capitale mezzanino presenta sono legati principalmente all'alto livello di efficienza, dovuto ai costi di gestione limitati, nonché alla libertà contrattuale nella strutturazione del fondo e dei prodotti finanziari.

Le partecipazioni al capitale di rischio

Gli investimenti nel capitale di rischio delle società di progetto assumono una configurazione diversa a seconda della fase in cui si colloca l'attività da finanziare.

In fase di avvio, le partecipazioni al capitale di rischio assumono la forma di *venture capital* e finanziano lo *start-up* di impresa in settori ad alto potenziale di sviluppo. Nel caso di JESSICA, i progetti da finanziare attraverso questa modalità sono caratterizzati dal fatto che l'elemento dell'interesse pubblico è particolarmente pregnante.

Questa modalità di finanziamento comporta che il FSU acquisti partecipazioni nel capitale di rischio della società di progetto e abbia un ruolo chiave nella gestione del progetto stesso, veicolato anche attraverso la partecipazione alle decisioni strategiche della società.

Peraltro, questa forma di investimento è caratterizzata da un livello di rischio molto alto, la cui contropartita è data da rendimenti futuri potenzialmente molto elevati, correlati tanto al livello di *performance* dell'attività finanziata quanto alla *exit strategy* al termine dell'investimento.

In questo contesto, l'effetto leva sugli investitori privati può essere particolarmente significativo in virtù del coinvolgimento pubblico.

Il coinvolgimento pubblico, inoltre, può tradursi in una distribuzione asimmetrica dei rendimenti: agli investitori privati può essere garantito un rendimento paragonabile a quello di mercato, mentre l'investitore pubblico può controbilanciare livello di rendimento più limitato a fronte del perseguimento dell'interesse pubblico sottostante alla realizzazione del progetto di sviluppo urbano. L'asimmetria può riguardare anche l'aspetto della distribuzione del rischio.

Per altro verso, inoltre, l'intervento pubblico attraverso il FSU può esercitare una sorta di *moral suasion* legata alla presenza di un interesse congiunto e composito pubblico-privato alla realizzazione dell'intervento e allo sviluppo delle aree interessate.

Peraltro, le partecipazioni al capitale di rischio possono essere acquistate anche in fasi di impresa successive a quella iniziale.

In questo caso il FSU, analogamente a quanto succede tanto per i fondi di investimento, siano essi aperti o chiusi, quanto per i fondi immobiliari, assume le vesti di investitore di lungo periodo.

L'investimento può assumere diverse forme:

- acquisto di partecipazioni nella società che detiene il bene oggetto di intervento, sotto forma di acquisto di azioni (*share deal agreement*) ovvero sotto forma di acquisto di *asset* (*asset deal agreement*). In quest'ultimo caso al FSU viene trasferita la proprietà degli asset e i vincoli indicati nell'accordo di trasferimento, nei limiti dell'art. 7, par. 1, lett. b) del Regolamento FESR, a norma del quale le spese per

⁹⁴ Si tratta di azioni assegnate gratuitamente agli azionisti che abbiano precedentemente mantenuto un determinato numero di titoli in portafoglio per un certo lasso di tempo. Esse hanno natura premiale e, in genere, vengono assegnate in proporzione del capitale detenuto. Possono conseguire ad un aumento gratuito di capitale.

⁹⁵ Le azioni privilegiate attribuiscono all'azionista un privilegio nella ripartizione dell'utile distribuibile rispetto agli azionisti ordinari, ma sono caratterizzate, nello stesso tempo, da una compressione del diritto di partecipare alla gestione della società. I detentori, infatti, hanno diritto di voto soltanto nelle assemblee straordinarie.

⁹⁶ <http://www.pmfinance.it/show8524.html?page=304>

⁹⁷ Si tratta di prestiti che consentono, a determinate condizioni, di convertire i titoli di debito (le obbligazioni) in azioni.

⁹⁸ Partecipazioni societarie assimilabili a quelle dei soci accomandanti nelle nostre società in accomandita semplice e in accomandita per azioni.

⁹⁹ Forme di prestito caratterizzate dal fatto che, in caso di insolvenza del debitore, il loro rimborso è postergato, ossia subordinato al previo rimborso degli altri finanziamenti in essere (c.d. *senior debt*, ossia prestiti privilegiati e/o assistiti da prelazione).

l'acquisto di terreni sono ammissibili nei limiti del 10% della spesa ammissibile totale per l'operazione considerata. A questo proposito, la Nota COCOF n. 2, ribadisce l'applicabilità di questo articolo anche alla situazione in esame e rinvia alla Nota COCOF n. 1 per la definizione di "operazione" nel contesto dell'ingegneria finanziaria¹⁰⁰.

- partecipazione in natura: attraverso il conferimento del bene di proprietà pubblica, oggetto di intervento, nel capitale sociale della società privata che realizzerà il progetto di sviluppo;
- FSU costituito come fondo immobiliare o fondo chiuso: in questo caso, il *cash flow* positivo è rappresentato dalla corresponsione di un canone periodico al netto dei costi.

L'investimento nel capitale di rischio in fase di sviluppo o di utilizzazione dell'*asset* urbano presenta profili di rischio diversi rispetto agli strumenti finanziari esaminati prima: in questo caso, infatti, il rischio è minore rispetto all'investimento in capitali di ventura, ma comunque più elevato rispetto ai prestiti e agli strumenti di garanzia in quanto il rischio di insolvenza rimane in capo all'investitore-azionista. Per contro, i flussi di cassa possono essere più stabili in quanto gli interventi riguardano beni esistenti e potenzialmente già produttivi. Infine, i costi di gestione sono ancora una volta minori rispetto a quelli connessi alle operazioni di *venture capital*.

4. La governance del FSU

I soggetti

I soggetti che possono far parte del FSU tanto in fase di creazione quanto nel corso del funzionamento rientrano nelle seguenti categorie:

- 1) l'Autorità di Gestione: essa fornisce le risorse FESR e l'eventuale quota di cofinanziamento pubblico e assicura la sostenibilità dell'investimento pubblico

nei progetti integrati di sviluppo urbano da finanziare e la loro coerenza con gli obiettivi enunciati nel PO:

- 2) gli investitori pubblici: possono essere gli enti locali (Comuni, Province, Città metropolitane, comunità montane, comunità isolate e Unioni di Comuni) interessati dai piani di sviluppo ovvero altri enti pubblici quali ad esempio le agenzie di sviluppo locale, ove esistenti, o gli Istituti Autonomi per l'edilizia residenziale pubblica. Essi, oltre a partecipare al finanziamento del FSU e, in ultima analisi, dei progetti di sviluppo, hanno un ruolo strategico indispensabile in quanto concorrono a determinare le aree oggetto di intervento¹⁰¹ e, se del caso, possono vedersi delegate competenze di varia natura¹⁰²;
- 3) gli investitori privati: possono partecipare a livello di partecipazione al FSU attraverso l'immissione nello stesso di capitale privato¹⁰³;
- 4) le istituzioni finanziarie pubbliche e/o private: possono contribuire apportando al FSU non solo fonti di finanziamento, ma anche competenze di gestione e *know-how* tecnico concernente la valutazione di progetti, l'analisi del credito e il monitoraggio.
- 5) i consulenti e gli esperti: possono essere inclusi nel partenariato del FSU in virtù dell'apporto che essi possono fornire alla gestione delle operazioni attraverso, ad es., valutazioni e audit.

¹⁰⁰ Ai fini che qui interessano, per "operazione" si intende tanto il contributo del PO allo strumento di ingegneria finanziaria (sia esso FP o FSU), quanto il successivo investimento da parte dello strumento di ingegneria finanziaria nei profitti di sviluppo urbano attraverso gli strumenti finanziari esaminati nella presente sezione. Per ulteriori approfondimenti, si veda la Nota COCOF n. 1, Sezione 1, paragrafo 1a).

¹⁰¹ Anche in base alle proprie competenze territoriali. A titolo esemplificativo, si rammentino gli strumenti di attuazione del Piano Regolatore Generale (e.g. i piani particolareggiati di iniziativa pubblica o privata; i piani di zona; i piani di lottizzazione; i piani per l'edilizia economica e popolare; i piani delle aree da destinare agli insediamenti produttivi; i piani di recupero di iniziativa pubblica o privata etc.) rimessi alla competenza dei Comuni.

¹⁰² Come previsto dagli artt. 42 e 43 del Regolamento Generale. Invero, agli organismi intermedi possono essere delegate competenze in materia di gestione e di attuazione, mentre le competenze in materia di sorveglianza, valutazione e controllo finanziario (art. 59 del Regolamento Generale) restano in capo all'Autorità di Gestione.

¹⁰³ Ovviamente possono partecipare anche a livello di progetto attraverso le forme di cofinanziamento tradizionalmente conosciute.

La struttura

La struttura e la *governance* del FSU dipendono in larga parte dalla natura dei soggetti coinvolti, ma anche dalla normativa in vigore nello stato membro e dalle decisioni prese a livello politico-decisionale, per cui il FSU potrà essere configurato secondo una forma societaria di diritto privato (*corporate governance*) ovvero essere un soggetto di diritto pubblico a tutti gli effetti.

Come si è visto al paragrafo precedente, possono far parte del FSU sia soggetti pubblici, sia soggetti privati. Pertanto, a seconda delle categorie di soggetti interessati, il FSU potrà avere natura meramente pubblica ovvero essere frutto di partenariati pubblico-privati variamente caratterizzati, oltre che dalla natura dei soggetti implicati, anche in funzione: del fatto che il FSU sia un soggetto di nuova costituzione o sia incardinato presso un'istituzione finanziaria esistente; della natura del capitale apportato al fondo (partecipazione al capitale o prestito); degli strumenti e prodotti finanziari da assegnare.

Ciò premesso, occorre ora richiamare i limiti alla libertà delle parti di negoziare la forma (pubblica o privata) e la struttura che più si addicono alla natura del fondo e agli obiettivi perseguiti attraverso di essi

Un primo limite è dato dall'art. 43, par. 2, del Regolamento di Applicazione, che prevede che *“gli strumenti di ingegneria finanziaria, compresi i fondi di partecipazione, sono entità giuridiche indipendenti disciplinate da accordi tra i soci cofinanziatori o gli azionisti, ovvero un capitale separato all'interno di un istituto finanziario” e, al paragrafo successivo, precisa che “qualora lo strumento di ingegneria finanziaria sia costituito nell'ambito di un istituto finanziario, viene costituito come capitale separato, soggetto a specifiche norme applicative nell'ambito dell'istituto finanziario, che prevedono in particolare una contabilità separata atta a distinguere le nuove risorse investite nello strumento di ingegneria finanziaria, compreso il contributo del programma operativo, da quelle di cui disponeva inizialmente l'istituto finanziario”.*

In altri termini, il fondo può essere costituito secondo due modalità:

- a) come soggetto giuridico indipendente;
- b) come capitale separato e vincolato al perseguimento degli obiettivi di sviluppo urbano, nel rispetto delle previsioni del PO e dell'accordo di finanziamento.

5. Tipologie di fondi

Alla luce di quanto detto sinora, si procederà con la tipizzazione di alcuni fondi, sulla scorta delle indicazioni fornite dalla BEI e sulla base delle esperienze JESSICA già realizzate.

Fondi per l'efficienza energetica

Questo tipo di fondi specializzati investe in interventi volti a perseguire una maggiore efficienza energetica in edifici pubblici e privati e nelle infrastrutture; si colloca inoltre nella fase di fruizione e/o di riqualificazione/rigenerazione dell'*asset* urbano¹⁰⁴. Esso, quindi, finanzia in progetti che hanno come finalità quella di ottenere un risparmio energetico, sia attraverso l'abbattimento delle spese attuali mediante un utilizzo più efficiente delle risorse ed una riduzione degli sprechi, sia attraverso la creazione di possibili fonti di produzione di energia alternativa.

Gli strumenti finanziari utilizzati possono essere prestati a lungo termine ai proprietari di edifici pubblici o privati. L'incentivo ad utilizzare questo tipo di strumenti piuttosto che altri già presenti sul mercato può essere rappresentato da tassi di interesse più bassi e da una più elevata maturità del prestito.

Fondi per interventi infrastrutturali

Le infrastrutture sono insiemi complessi di impianti, attrezzature e servizi organizzati al fine di soddisfare determinate esigenze umane, nella fattispecie, per la crescita economica, la sostenibilità e la prosperità di una collettività. Sono infrastrutture economiche le reti di telecomunicazione e di trasporto (strade, autostrade, aeroporti, porti, trafori, reti ferroviarie), nonché i servizi pubblici (forniture di acqua, gas, elettricità;

¹⁰⁴ Cfr. elaborazione grafica al par. 2.

gestione e smaltimento dei rifiuti e delle acque reflue; riciclaggio). Sono, invece, infrastrutture sociali il sistema scolastico e formativo, i servizi sanitari, la sicurezza e la cultura.

I fondi per gli interventi infrastrutturali, per la natura delle operazioni da finanziare, si prestano a supportare forme di partenariato pubblico-privato. In questo caso, la struttura del FSU andrà calibrata sul tipo di infrastruttura da realizzare e ciò influenzerà anche la/e tipologia/e di strumenti di finanziamento da utilizzare.

Fondi per progetti ambientali

In questo caso si tratta di fondi tematici per il finanziamento di progetti ad elevato contenuto innovativo e/o tecnologico nel settore ambientale, come ad es. in materia di energie rinnovabili. Si tratta di progetti spesso caratterizzati da un elevato rischio rispetto, per esempio, ai progetti finanziati dai fondi infrastrutturali, proprio in virtù della componente tecnologica implicata nel progetto.

Anche in questo caso sono auspicabili forme di partenariato pubblico-privato di cui potrebbero far parte, a esempio, aziende operanti nei settori delle energie rinnovabili o gestori di reti energetiche.

Il FSU di questo tipo potrà finanziare strumenti mezzanini.

Fondi di investimento "Smart city"

Il concetto di "smart city" ruota intorno alla possibilità di incrementare la qualità della vita negli spazi urbani attraverso il perseguimento di una maggiore coesione sociale, la diffusione e disponibilità della conoscenza, la creatività, la libertà, la mobilità, la qualità dell'ambiente naturale e culturale.

L'obiettivo degli FSU di questo tipo è quello di finanziare interventi di sviluppo urbano sostenibile improntati al miglioramento della qualità della vita nell'ambito di operatività interessato, attraverso la riqualificazione e la rigenerazione di *asset* urbani esistenti.

VI. I FONDI DI PARTECIPAZIONE

1. Il ruolo e la struttura del Fondo di Partecipazione

Come si è anticipato *supra*, nel contesto JESSICA, l'istituzione del Fondo di Partecipazione è facoltativa e l'elezione di questa modalità di attuazione è rimessa all'apprezzamento dell'Autorità di Gestione che, al contrario può anche scegliere l'opzione già vista, *id est* l'utilizzo dei Fondi di Sviluppo Urbano.

Alla base dell'istituzione del FP vi sono considerazioni strategiche, tecniche, economiche e finanziarie. Particolare importanza riveste la maturità del mercato in termini di sviluppo dei FSU: nella maggior parte delle regioni, infatti, l'esperienza degli UDF non è ancora consolidata. In questo caso, il FP può svolgere un ruolo importante sia per quanto concerne la creazione/selezione dei FSU, sia nella sensibilizzazione delle autorità locali verso l'utilizzo dell'approccio sottostante all'iniziativa JESSICA nella realizzazione di progetti di sviluppo urbano sostenibile.

Il FP è caratterizzato dal fatto che, grazie alla flessibilità della propria struttura, esso svolge attività di diversa natura:

- concorre, di concerto con l'AG, all'elaborazione della strategia di investimento;
- ha un ruolo chiave nel perseguimento della predetta strategia
- seleziona i FSU e negozia con essi gli accordi operativi;
- durante la fase di selezione degli FSU valuta e, se del caso, propone modifiche ai *business plan* presentati dai FSU, coerentemente con la strategia d'investimento;
- svolge attività di monitoraggio e di controllo dell'attuazione degli accordi operativi stabiliti con gli FSU, in conformità con i termini e le condizioni stabiliti dal contratto di finanziamento da esso FP sottoscritto con l'AG nonché con il *business plan* proposto dal FSU;

- redige rapporti periodici sullo stato di avanzamento dei vari investimenti in essere;
- si occupa della gestione corrente della tesoreria.

L'esperienza finora acquisita e gli elementi di cui sopra consentono di identificare alcune caratteristiche operative della struttura del FP, sebbene l'elenco che segue, stilato dalla BEI, non è né obbligatorio, né esaustivo. In primo luogo, il FP dovrebbe essere in grado di gestire strumenti di ingegneria finanziaria, ossia dovrebbe trattarsi di uno strumento sottoposto alla regolamentazione esistente, dotato di un'adeguata capacità finanziaria e, ragionevolmente, sottoposto ad un controllo esterno. Inoltre, la tenuta della contabilità dovrebbe essere condotta in maniera separata, sì da distinguere le nuove risorse dei fondi strutturali, investite negli strumenti di ingegneria finanziaria, da quelle inizialmente disponibili nell'istituzione. Infine, il FP potrebbe essere appositamente costituito, sebbene, allo stato attuale, i FP esistenti siano stati istituiti o presso la BEI o presso istituzioni finanziarie nazionali preesistenti.

2. Il valore aggiunto di un Fondo di partecipazione

Il FP deve garantire la corretta attuazione della strategia d'investimento concordata con l'AG e cristallizzata nell'accordo di finanziamento, conformemente alla normativa comunitaria e nazionale applicabile allo strumento di ingegneria finanziaria JESSICA.

Sulla scorta dell'esperienza sinora accumulata, è possibile identificare i due elementi-chiave della gestione efficace dell'utilizzo degli strumenti di ingegneria finanziaria: da un lato, *l'elemento politico*, ossia gli obiettivi e la portata della strategia d'investimento, soggettivamente identificato con il ruolo e le competenze proprie dell'AG; dall'altro *l'elemento tecnico* rappresentato dalla potenzialità operativa quanto alla gestione degli investimenti nello sviluppo urbano sostenibile. Detta potenzialità si sostanzia nel complesso di competenze specifiche in materia finanziaria e di sviluppo urbano, integrate da un'adeguata infrastruttura finanziaria.

Se così è, il valore aggiunto del FP, con riferimento al proprio ruolo, consiste:

- nel fornire alle AG, nel corso dell'intero ciclo di vita degli investimenti, le necessarie infrastrutture e il capitale umano in grado di gestire le operazioni di prestito, le partecipazioni e le garanzie nei mercati finanziari dell'Unione europea, caratterizzati da un elevato livello di regolamentazione;
- nell'assicurare la migliore corrispondenza tra l'investimento delle risorse del FP nei FSU e i prodotti finanziari da questi ultimi messi a disposizione per la realizzazione dei progetti di sviluppo urbano con gli obiettivi della strategia d'investimento e nell'ottica di attrarre risorse private;
- nel fatto che si tratti di uno strumento flessibile che consente, ove possibile, di diversificare gli investimenti in diversi tipi di FSU con caratteristiche e obiettivi di investimento differenti. A questo proposito, infatti, i FP possono essere particolarmente indicati in presenza di più FSU (e.g. differenti FSU tematici) o nel caso in cui si debbano coordinare risorse provenienti da più di un PO.

3. Modalità di costituzione del Fondo di Partecipazione

Come si è visto, l'articolo 43 del Regolamento di Applicazione stabilisce che gli strumenti di ingegneria finanziaria, quindi anche i fondi di partecipazione, devono essere costituiti o come entità giuridiche indipendenti disciplinate da accordi tra i soci cofinanziatori o gli azionisti, ovvero come capitale separato all'interno di un istituto finanziario. Valgano a questo proposito le considerazioni già riportate *supra* in materia di costituzione dei Fondi di Sviluppo Urbano.

Con riferimento all'attuazione di JESSICA mediante il ricorso ad un FP, l'art. 44 del Regolamento Generale offre alle AG tre opzioni per la scelta/creazione dello stesso:

- 1) l'aggiudicazione di un appalto pubblico in conformità della normativa vigente in materia di appalti pubblici¹⁰⁵;

¹⁰⁵ Direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, in GUUE L 134 del 30 aprile 2004, p. 114; Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE", in G. U. n. 100 del 2 maggio 2006, Suppl. Ord. n. 107.

- 2) la concessione di una sovvenzione, qualora l'oggetto dell'accordo non sia un appalto pubblico di servizi ai sensi della normativa applicabile in materia di appalti pubblici. Lo stesso art. 44 chiarisce che per sovvenzione deve intendersi *“un contributo finanziario diretto accordato a titolo di liberalità a un'istituzione finanziaria senza un invito a presentare proposte, se ciò è conforme ad una legge nazionale compatibile con il trattato”*;
- 3) l'aggiudicazione di un contratto direttamente alla BEI o al FEI.

Nella prima ipotesi, l'AG può aggiudicare l'appalto avvalendosi di una procedura aperta, di una procedura ristretta, di una procedura negoziata oppure di una procedura accelerata. La scelta della procedura d'appalto è il frutto di una serie di valutazioni: entrano in gioco, infatti, l'esperienza e il giudizio dell'AG, gli eventuali limiti (compatibili con la disciplina comunitaria) imposti dalla normativa nazionale, il numero di candidati potenzialmente disponibili nello Stato membro, infine, le caratteristiche specifiche del FP così come definite nella strategia di investimento.

È evidente che i documenti di gara (capitolato d'oneri, disciplinare, specifiche tecniche) devono indicare i requisiti dei candidati, i criteri di ammissibilità e i vincoli, nonché i criteri di esclusione, la documentazione richiesta e i criteri per la valutazione della capacità finanziaria e tecnica.

A questo proposito, la Nota COCOF n. 2¹⁰⁶ richiama le caratteristiche principali del contratto pubblico stipulato, per l'appunto, all'esito di una procedura di evidenza pubblica. Esse sono così sintetizzabili:

- un prodotto o un servizio è procurato da un'amministrazione aggiudicatrice per le esigenze che ricadano nella propria sfera di competenza, in cambio di un corrispettivo;
- i termini del contratto sono illustrati in maniera dettagliata dall'amministrazione aggiudicatrice all'interno dei documenti di gara;
- l'aggiudicatario sarà contrattualmente tenuto a rispettare i predetti termini (*id est* la determinazione dell'oggetto del contratto non è rimessa alla libertà negoziale delle parti, ma è predeterminata a monte dall'amministrazione aggiudicatrice);
- l'amministrazione aggiudicatrice normalmente sopporta integralmente ed esclusivamente l'onere della corresponsione del predetto corrispettivo;
- il contratto è un negozio a prestazioni corrispettive: esso impone obblighi reciproci per l'amministrazione aggiudicatrice e per il fornitore del prodotto o del servizio. Il fornitore, per parte sua, si obbliga a fornire all'amministrazione aggiudicatrice ovvero a soggetti terzi da quest'ultima designati, il prodotto o servizio oggetto dell'aggiudicazione, mentre l'amministrazione aggiudicatrice verifica che la fornitura del prodotto o del servizio sia conforme al contratto stesso;
- il risultato della gara d'appalto è un contratto.

La seconda ipotesi è rappresentata dalla possibilità di affidare direttamente l'incarico ad una istituzione finanziaria nazionale o regionale¹⁰⁷, se ciò non è in contrasto con la normativa nazionale compatibile con il Trattato. In termini pratici, perché sia possibile ricorrere all'affidamento diretto – e, quindi, alla concessione di una sovvenzione – la legge deve designare l'istituto finanziario in questione, enunciare l'interesse pubblico che giustifichi l'affidamento stesso e, infine, garantire che l'istituzione finanziaria in questione disponga delle competenze necessarie allo svolgimento delle funzioni proprie del FP.

Occorre sottolineare come la nomina di un'istituzione finanziaria come un FP – e la corrispondente concessione alla stessa di una sovvenzione – non implica alcuna compressione delle competenze proprie rispettivamente delle Autorità di Gestione, di Certificazione e di Audit.

A proposito della concessione di una sovvenzione, la Nota COCOF n. 2 ne richiama le caratteristiche principali nei termini che seguono:

- il contributo è corrisposto per un intervento o per un progetto realizzato dal beneficiario nell'ambito delle attività da quest'ultimo svolte ovvero direttamente al beneficiario in quanto l'attività da esso svolta contribuisce al perseguimento

¹⁰⁶ Par. 1.2., pag. 3.

¹⁰⁷ Un esempio può essere rappresentato dalle c.d. "Finanziarie regionali": istituzioni finanziarie regionali in house, a partecipazione pubblica e incardinate presso l'ente locale di riferimento. Queste società possono svolgere attività quali l'erogazione di servizi finanziari, la gestione di strumenti di finanza agevolata a sostegno, ad esempio, del sistema produttivo locale ovvero dello sviluppo economico del territorio. In linea più generale, esse agiscono a supporto dell'amministrazione locale nella programmazione e gestione delle politiche di sviluppo economico e finanziarie.

delle finalità istituzionali proprie del concedente. Inoltre, il progetto o l'attività svolta dal beneficiario solitamente sono realizzati nell'interesse del concedente/soggetto finanziatore;

- la domanda di sovvenzione trae origine da un'attività del beneficiario, nel senso che costui presenta una proposta progettuale finalizzata ad ottenere il sostegno pubblico per l'attività che svolge o intende svolgere. Nella proposta progettuale il richiedente definisce l'architettura dell'azione da eseguire dettagliando le specifiche tecniche e gli interventi da attuare, che possono collocarsi all'interno di un quadro giuridico predeterminato o stabilito in via preliminare dal concedente;
- la proprietà del bene eventualmente realizzato o conseguito generalmente rimane in capo al beneficiario, sebbene in alcuni casi il soggetto finanziatore può riscattare il predetto bene;
- non necessariamente la sovvenzione finanzia il costo totale dell'azione;
- il contributo finanziario del soggetto finanziatore non deve essere genericamente corrisposto con riferimento a qualsiasi prodotto o servizio fornito dal beneficiario;
- la concessione della sovvenzione può essere sottoposta a condizioni, ma non esiste un legame diretto e concreto tra i rispettivi obblighi del soggetto finanziatore e del beneficiario, anche se il primo ha il diritto di monitorare l'attuazione tecnica dell'intervento e l'utilizzo dei fondi concessi;
- la sovvenzione non ha come finalità o come effetto quello di produrre un profitto per il beneficiario;
- l'esito di un procedimento di assegnazione è la stipula di una convenzione o di una decisione di sovvenzione.

La terza opzione è rappresentata dalla costituzione del FP direttamente presso la BEI. Invero, questa è l'ipotesi statisticamente più ricorrente nell'esperienza JESSICA.

Alla base di questa preferenza vi è sicuramente un *favor* più o meno implicito espresso dalla Commissione già a livello normativo. Invero la possibilità di affidamento diretto alla BEI si fonda sull'art. 175 del TFUE a mente del quale l'Unione – e quindi gli Stati membri – per il perseguimento degli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale di cui all'art. 174 può avvalersi anche della Banca europea per gli Investimenti¹⁰⁸.

A ciò si aggiungono ragioni di evidente carattere pratico: all'interno della BEI, infatti, offre – oltre alle garanzie di solidità finanziaria ed economica già ricordate – competenze di natura sia tecnica, sia finanziaria, tanto in materia di gestione quanto in materia di riqualificazione e sviluppo urbano. A ciò si aggiunga il fatto che la BEI, in quanto Istituzione Finanziaria dell'Unione europea, presenta una struttura interna e di *governance* che è geneticamente e funzionalmente idonea a far sì che essa agisca come FP.

Il ricorso alla BEI come FP presenta, inoltre, una serie di vantaggi: essa, oltre alle competenze tecniche accennate, ha in essere le procedure operative necessarie per la gestione ed il funzionamento del fondo. Peraltro, la partecipazione della BEI può anche aumentare la visibilità del FP e, per effetto, anche degli FSU, incrementandone l'attrattività per gli investitori. Infine, la possibilità di affidamento diretto alla BEI riduce notevolmente i tempi di costituzione del fondo.

¹⁰⁸ Come si è già visto al Capitolo Primo.

VII. QUESTIONI

1. Interessi attivi

Le risorse conferite nei fondi sono, per ciò stesso, idonee a generare interessi. L'art. 78 del Regolamento Generale dispone, a questo proposito, che gli interessi generati dai pagamenti dei PO ai fondi devono essere investiti per finanziare progetti di sviluppo urbano, nell'ottica di assicurare ulteriormente l'effetto leva e il re-impiego delle risorse pubbliche. Peraltro in ciò è compendiata la natura stessa di JESSICA.

La Commissione, nella Nota COCOF n. 3¹⁰⁹ chiarisce che gli interessi derivanti da una sana e prudente gestione della tesoreria sono indipendenti dal apporto dei singoli contributori agli strumenti di ingegneria finanziaria e possono andare ad incrementare la dotazione del fondo, ovvero essere utilizzati per coprire i costi di gestione e le spese.

2. Rimborso e reimpiego: la *exit strategy*

Le risorse rimborsate al fondo alla fine delle operazioni di investimento devono essere re-impiegate dalle Autorità competenti dello Stato membro interessato a beneficio di progetti di sviluppo urbano. A questo proposito, il Regolamento di Attuazione dispone nel senso che una c.d. *exit strategy* debba essere prevista con riferimento all'apporto del PO nel Fondo. La *exit strategy* deve contenere le previsioni relative al re-impiego delle risorse rifuse nel FSU a seguito del rimborso delle somme investite, o che eventualmente residuano, nel caso di garanzie su prestiti. Una analoga strategia deve essere prevista per i FP.

3. JESSICA e i Grandi Progetti

I Grandi Progetti, ossia azioni indivisibili, con determinate caratteristiche, il cui costo totale supera i 50 milioni di euro, sono previsti all'articolo 39 del Regolamento Generale¹¹⁰ e disciplinati nei successivi articoli, che sostanzialmente prevedono – a tale riguardo – determinati obblighi di informazione. La disciplina di cui agli artt. 39-41 del Regolamento Generale è applicabile anche alle operazioni JESSICA nel caso in cui il FSU debba finanziare uno o più progetti di sviluppo urbano che integrino la definizione di “azione indivisibile di una precisa natura tecnica o economica” di ammontare complessivo superiore a 50 milioni di euro.

A questo proposito è necessario fare alcune considerazioni: in primo luogo, occorre rilevare come non ci sia, nel complesso normativo che disciplina JESSICA, alcuna disposizione che stabilisca un ammontare minimo di risorse da conferire nei fondi. Se così è, appare evidente che, nel caso in cui sia pianificato il finanziamento di Grandi Progetti, particolare attenzione deve essere posta in fase di costituzione del fondo: la sua struttura e le sue dimensioni devono essere in grado di rappresentare una *massa critica* considerevole.

4. Gli aiuti di stato

Una delle questioni centrali dell'iniziativa JESSICA sono gli aiuti di stato. L'articolo 9 del Regolamento Generale¹¹¹, infatti, stabilisce che tutti i progetti finanziati dai fondi strutturali devono rispettare le regole di concorrenza.

¹⁰⁹ Paragrafo 5.1.3, pag. 22.

¹¹⁰ A mente del quale “Nell'ambito di uno o più programmi operativi, il FESR e il Fondo di coesione possono finanziare spese comprendenti una serie di lavori, attività o servizi intesi a realizzare un'azione indivisibile di una precisa natura tecnica o economica che ha finalità chiaramente identificate e il cui costo totale supera i 50 milioni di EUR (in seguito: «un grande progetto»).

¹¹¹ Cfr. anche il considerando n. 26.

In fase di definizione della strategia d'investimento, quindi, l'AG – in quanto garante del rispetto della normativa e delle politiche comunitarie¹¹², quindi anche delle norme sostanziali e procedurali sugli aiuti di stato – ha il compito di effettuare una valutazione volta a determinare l'esistenza di un aiuto e, in secondo luogo, a verificare la compatibilità dello stesso con l'art. 107 del TFUE¹¹³.

A mente del predetto articolo *“salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza”*.

Pertanto, la prima verifica riguarda la qualificazione del contributo come aiuto di stato. Si è in presenza di un aiuto qualora:

- il contributo sia concesso dallo Stato o mediante risorse statali;
- comporti un vantaggio economico per le imprese che lo ricevono;
- sia accordato a talune imprese o talune produzioni (c.d. selettività);
- sia potenzialmente idoneo a falsare la concorrenza e ad incidere sugli scambi.

Se queste condizioni sono cumulativamente soddisfatte con riferimento ad uno qualsiasi dei livelli del meccanismo di finanziamento (gestori dei fondi, investitori privati, società di progetto), l'intervento costituisce aiuto di Stato.

A questo punto occorre effettuare una seconda verifica, volta a determinare se l'aiuto è compatibile con il mercato interno e, come tale, è esente dall'obbligo di notifica di cui all'art. 108, par. 3 del TFUE. In via di estrema sintesi, sono esenti dall'obbligo di notifica gli aiuti *de minimis*¹¹⁴ e gli aiuti che rientrano nel campo di applicazione del Regolamento Generale di esenzione per categoria¹¹⁵. Se così non è, allora l'aiuto deve essere notificato alla Commissione e sottoposto ad una procedura di approvazione.

Per quanto concerne JESSICA, attualmente non ci sono specifiche linee guida sulla compatibilità degli aiuti di Stato nel settore dello sviluppo urbano. Pertanto, occorre effettuare una valutazione caso per caso alla stregua della finalità perseguita attraverso quella determinata operazione di investimento. È evidente che, per la natura stessa dell'iniziativa JESSICA e degli strumenti di ingegneria finanziaria, utili indicazioni possono essere rinvenute negli *Orientamenti Comunitari sugli aiuti di stato destinati a promuovere gli investimenti in capitale di rischio nelle piccole e medie imprese*¹¹⁶, in quanto applicabili. Con riferimento ai fondi, in particolare, la Nota COCOF n. 3¹¹⁷ richiama il punto 3.2. degli Orientamenti citati, in cui si chiarisce che, in linea generale, un fondo d'investimento o un veicolo di investimento è un intermediario per il trasferimento dell'aiuto agli investitori e/o alle imprese nelle quali l'investimento è effettuato. Pertanto, non dovrebbe essere considerato esso stesso beneficiario dell'aiuto. In ogni caso, però, le misure che comportano trasferimenti diretti in favore di un veicolo di investimento ovvero in favore di un fondo composto da differenti investitori, giuridicamente identificabile come impresa indipendente, può essere considerato aiuto di stato se l'investimento non è fatto in termini da considerarsi accettabili alla stregua del criterio dell'operatore economico normale operante in un'economia di mercato in assenza di qualsiasi intervento pubblico e quindi non produca alcun vantaggio per il beneficiario.

Inoltre, non si è, di norma, in presenza di aiuti di Stato a livello di FP e/o FSU se la remunerazione per i servizi di gestione è a prezzi conformi a quelli praticati sul mercato.

Se, comunque, non è possibile escludere la presenza di un aiuto di Stato a livello dei gestori dei fondi o al livello degli investitori privati, la Commissione potrebbe ritenere tale aiuto compatibile con la normativa comunitaria, a condizione che esso sia necessario e proporzionato.

In altri casi, la misura potrebbe essere dichiarata compatibile con il mercato interno alla stregua delle norme di cui al TFUE, a patto che lo Stato membro (considerato nell'accezione ampia della locuzione) dimostri che gli obiettivi dell'intervento proposto siano di interesse comune, che l'effetto di incentivazione sia proporzionale e che gli effetti sugli scambi e sulla concorrenza siano limitati a quanto strettamente necessario.

¹¹² Art. 60a del Regolamento Generale.

¹¹³ La raccolta completa della normativa in materia di aiuti di stato (in lingua inglese) è consultabile sul sito della DG COMP della Commissione europea http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/compilation/index_en.html.

¹¹⁴ Regolamento (CE) n. 1998/2006 della Commissione del 15 dicembre 2006 relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti d'importanza minore («de minimis»), in GUUE L 379 del 28 dicembre 2006, pag. 5.

¹¹⁵ Regolamento (CE) n. 800/2008 della Commissione del 6 agosto 2008 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato (regolamento generale di esenzione per categoria), in GUUE L 214 del 9 agosto 2008, pag. 3.

¹¹⁶ Comunicazione della Commissione in GUUE C 194 del 18 agosto 2006, pag. 2 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:194:0002:0021:IT:PDF>

¹¹⁷ Paragrafo 8.1.2 a pag. 29.

Da quanto sinora affermato, è possibile dedurre che l'intervento degli strumenti di ingegneria finanziaria deve essere limitato a quanto necessario al perseguimento degli obiettivi sanciti nel PO e i partner privati non devono beneficiare di un tasso di rendimento più alto rispetto a quello di mercato.

CAPITOLO TERZO

JESSICA IN PUGLIA

VIII. CONTESTO DI RIFERIMENTO

Il Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013 contempla espressamente la dimensione urbana all'interno della Priorità 8, dedicata alla *"Competitività e attrattività dei sistemi urbani"* e articolata in un obiettivo generale e tre obiettivi specifici.

Coerentemente con questa impostazione, nel Programma Operativo FESR della Regione Puglia¹¹⁸ l'Asse VII è dedicato alla *"Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani"* e prevede due obiettivi operativi, segnatamente:

- a) *"rigenerazione urbana attraverso piani integrati fortemente caratterizzati da azioni volte alla sostenibilità ambientale e, in particolare, alla riqualificazione delle città esistenti e al contenimento dell'espansione urbana, destinati alle città medie o alle aree delle grandi città dove si concentrano problemi di natura fisica, sociale, economica";*
- b) *"rigenerazione territoriale attraverso piani integrati volti al rafforzamento, riqualificazione, razionalizzazione e, dove necessario, disegno delle reti funzionali e delle trame di relazione che connettono i sistemi di centri urbani minori con particolare riguardo a quelli fortemente connessi (o con elevato potenziale di connessione) dal punto di vista naturalistico e storico-culturale".*

Il primo degli obiettivi indicati operativi contempla come linea di intervento la predisposizione di Piani integrati di sviluppo urbano, a loro volta articolati secondo due tipologie di azioni: l'una privilegia l'aspetto di rigenerazione ecologica e ambientale e si rivolge alle città medio-grandi, mentre l'altra privilegia il valore storico-culturale e simbolico degli insediamenti storici.

Per il perseguimento di tali obiettivi e per l'attuazione delle linee di intervento è espressamente prevista, all'interno del PO, la possibilità di utilizzare strumenti di ingegneria finanziaria.

Oltre quanto previsto all'Asse VII, il PO FESR Puglia ha una c.d. "componente urbana" costante e comune anche ad altri assi prioritari. In particolare, gli assi III (Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale), IV (Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo) e VI (Competitività dei sistemi produttivi e occupazione) sono caratterizzati da una quota elevata di risorse dedicate ad interventi legati allo sviluppo urbano. Questi dati si pongono in linea di assoluta coerenza con l'approccio integrato sottostante all'implementazione di JESSICA.

Il punto di partenza per un possibile utilizzo futuro di JESSICA in Puglia è rappresentato dallo "Studio preparatorio sull'applicazione di JESSICA nella Regione Puglia"¹¹⁹ (di seguito, lo "Studio"), pubblicato nel mese di Gennaio 2010 e realizzato grazie al programma di studi preparatori cofinanziato dalla Commissione e dalla BEI. In questo studio è stato utilizzato come progetto-pilota il progetto "Ospedale San Raffaele del Mediterraneo di Taranto".

Lo studio ricostruisce efficacemente la situazione economico-sociale della Regione Puglia come risultato di una stratificazione di interventi che hanno seguito due direzioni nettamente distinte: da un lato, infatti, c'era l'idea di ancorare lo sviluppo economico della Regione alle caratteristiche morfologiche, climatiche e produttive del territorio; dall'altro lato, anche per effetto dell'implementazione di direttive nazionali, la Regione è stata interessata da un massiccio programma di industrializzazione principalmente nei settori siderurgico e chimico, ma anche energetico. Gli effetti di quest'ultimo fattore hanno profondamente inciso sul tessuto urbano della Regione e si sono combinati con l'insuccesso dei modelli economici in passato largamente utilizzati. Pertanto, è opportuno, oltre che necessario, in primo luogo, identificare azioni correttive per far fronte alle carenze e alle inefficienze determinatesi per effetto delle inefficienze del passato, valorizzare settori e produzioni in cui la Regione Puglia presenta profili di maggiore specializzazione ed eccellenza, nonché fondare lo sviluppo economico su modelli che – piuttosto che essere il retaggio di scelte politiche poco lineari e certamente non coerenti con le specificità del territorio pugliese – siano il frutto di riflessioni ponderate e fondate sulle peculiarità proprie del contesto di riferimento.

¹¹⁸ Deliberazione della Giunta Regionale 12 febbraio 2008, n. 146, recante "Programma Operativo FESR 2007-2013. Approvazione a seguito della Decisione (CE) n. C/2007/5726 del 20 novembre 2007, in B.U. Regione Puglia n. 31 del 26 febbraio 2008)

¹¹⁹ http://www.bei.org/attachments/documents/jessica_puglia_3_july_it.pdf

Nello studio in questione viene condotta un'analisi sistematica¹²⁰ relativamente agli interventi previsti nel PO, alla stregua della loro "jessicabilità", basata, sostanzialmente sulla idoneità a generare un'adeguata remunerazione dell'investimento iniziale e sulla attitudine ad essere inseriti nei PISU. La prima caratteristica prevale soprattutto negli interventi di tipo infrastrutturale e/o volti a creare reti (di trasporti, di servizi, di telecomunicazioni), mentre la seconda caratteristica è propria degli interventi previsti nell'Asse VII cui si accennava *supra*. Come si è visto, tali interventi sono riconducibili a due tipologie, corrispondenti, in un caso, ai piani integrati di sviluppo urbano rivolti alle città medio-grandi e, nell'altro caso, ai piani integrati di sviluppo territoriale.

La normativa regionale di riferimento in materia è la L.R. Puglia n. 21/2008¹²¹. Essa prevede i c.d. *Programmi Integrati di rigenerazione urbana e*, all'art. 2, li definisce come "strumenti volti a promuovere la riqualificazione di parti significative di città e sistemi urbani mediante interventi organici di interesse pubblico". La norma prosegue elencando gli "interventi in grado di affrontare in modo integrato problemi di degrado fisico e disagio socioeconomico" che fanno parte dei Piani da ultimo richiamati e, segnatamente:

- a) *"la riqualificazione dell'ambiente costruito, attraverso il risanamento del patrimonio edilizio e degli spazi pubblici, garantendo la tutela, valorizzazione e fruizione del patrimonio storico-culturale, paesaggistico e ambientale;*
- b) *la riorganizzazione dell'assetto urbanistico, attraverso il recupero o la realizzazione di urbanizzazioni, spazi verdi e servizi e la previsione delle relative modalità di gestione;*
- c) *il contrasto dell'esclusione sociale degli abitanti attraverso la previsione di una molteplicità di funzioni e tipi di utenti e interventi materiali e immateriali nel campo abitativo, sociosanitario, dell'educazione, della formazione, del lavoro e dello sviluppo;*
- d) *il risanamento dell'ambiente urbano, mediante la previsione di infrastrutture ecologiche quali reti verdi e blu finalizzate all'incremento della biodiversità nell'ambiente urbano, percorsi per la mobilità ciclabile e aree pedonali, spazi aperti a elevato grado di permeabilità, l'uso di fonti energetiche rinnovabili e l'adozione di criteri di sostenibilità ambientale e risparmio energetico nella realizzazione delle opere edilizie".*

Tali Programmi sono predisposti da comuni singoli o associati. Peraltro, le proposte possono provenire anche da altri soggetti pubblici e privati, e assumono gli effetti propri degli strumenti urbanistici esecutivi.

L'adozione dei Programmi Integrati di rigenerazione urbana ricade nella sfera di competenza del Consiglio Comunale, in quanto trattasi di strumenti esecutivi.

Gli altri strumenti di pianificazione che integrano la componente urbana sono i Piani Sociali di Zona, di cui alla D.G.R. 1104/2004 e i Piani strategici di Area Vasta, veri e propri PISU alla stregua della normativa JESSICA.

L'economia espositiva del presente lavoro impone di focalizzare l'attenzione su come possa JESSICA intervenire, ricorrendone – come si è visto – i presupposti previsti dai Regolamenti in materia di fondi strutturali, e collocarsi nel percorso di sviluppo delineato in sede di programmazione regionale.

Lo Studio preparatorio sopra richiamato proponeva come progetto-pilota la realizzazione del presidio ospedaliero "Ospedale San Raffaele del Mediterraneo" e il trasferimento del "vecchio" Ospedale SS Annunziata. In breve, la nuova struttura sanitaria era immaginata come veicolo di sviluppo urbano in quanto, in concreto, avrebbe dovuto avere come effetti: la riqualificazione e la razionalizzazione della spesa ospedaliera, la rinnovata disponibilità di immobili per via del trasferimento del "vecchio" ospedale, la decongestione del traffico nel centro cittadino, la qualificazione del quartiere periferico in cui sarebbe edificato il "nuovo" ospedale. In seguito, la Regione non ha dato più corso alla realizzazione di questo progetto, per il quale comunque si era già optato per una soluzione alternativa¹²² rispetto a JESSICA.

Di seguito, si accennerà ad alcune proposte oggetto di riflessione e potenzialmente idonee a beneficiare di JESSICA¹²³. Preliminarmente, però, occorre chiarire come le proposte di seguito accennate, sebbene tra loro differenti per natura e contenuti, siano

¹²⁰ Si veda, in particolare il Capitolo 2 dello Studio cit.

¹²¹ Legge regionale 29 luglio 2008, n. 21, recante "Norme per la rigenerazione urbana"

¹²² Nella fattispecie, si tratta del *leasing in costruendo*.

¹²³ Le proposte di riflessione che seguono sono il frutto di un proficuo colloquio con l'Ass. Barbanente, nel corso del quale si è discusso del presente lavoro di ricerca – all'epoca ancora in fase embrionale – ed è stata approfondita, in maniera informale, la tematica relativa alla fruibilità degli strumenti JESSICA da parte della Regione Puglia.

caratterizzate dal fatto che, allo stato attuale, c'è già a monte un *quid* minimo di progettualità che fa sì che essi abbiano un certo grado di attrattività per gli investitori privati ed i potenziali partner.

1. Comune di Accadia: albergo diffuso

Questo paese in provincia di Foggia si caratterizza per il fatto di avere un patrimonio di proprietà pubblica abbandonato e in disuso, idoneo ad essere recuperato e riconvertito in attività produttive. Attualmente, il contesto di riferimento, per il comune di Accadia, è rappresentato dal fatto che la pressione antropica è andata via via diminuendo e, quindi il turismo non aggrava una situazione ambientale precaria, come spesso succede sulla costa.

La parte più suggestiva del centro storico, che comprende anche una gradevole vista panoramica sui Monti Dauni, potrebbe essere oggetto di un intervento di recupero e valorizzazione dal punto di vista turistico e ricreativo. Nel caso specifico, il Comune di Accadia è orientato verso il recupero del patrimonio pubblico mediante la realizzazione di un albergo diffuso. Questo intervento potrebbe essere utilmente realizzato attraverso JESSICA proprio perchè, da un lato, si tratta di un programma che dovrebbe articolarsi in una scansione temporale piuttosto ampia e, in secondo luogo, perchè c'è già un interesse manifesto da parte di alcune istituzioni finanziarie ad entrare nel progetto. Vi è, però, la necessità di reperire risorse ulteriori principalmente in fase di avvio del progetto.

2. Edilizia residenziale

La Regione Puglia ha, potenzialmente, un numero cospicuo di programmi integrati di riqualificazione delle periferie, con riferimento ai quali si tratta di sviluppare anche la parte residenziale che, come sappiamo, non è finanziabile con i fondi FESR e che, quindi, sarebbe complementare rispetto a quanto già finanziato con il FESR stesso. Si tratta, tipicamente, di interventi di tipo misto pubblico-privato che, per la parte pubblica, potrebbero trovare in JESSICA uno strumento interessante.

3. Quartiere Tamburi di Taranto e quartiere Carrassi di Bari

Un'altra ipotesi di area che potrebbe essere oggetto di riqualificazione urbana è il quartiere Tamburi di Taranto. Il quartiere Tamburi è caratterizzato dal fatto che, grazie alla contiguità con il Mar Piccolo, con la stazione ferroviaria di Taranto e con il Museo MARTA, esso può avere notevoli potenzialità di sviluppo anche dal punto di vista commerciale e dell'utilizzazione non residenziale. Tale potenzialità connessa con la rigenerazione ha come effetto la probabile creazione di flussi di ritorno dell'investimento iniziale.

Un'analoga possibilità potrebbe profilarsi per il quartiere Carrassi (via G. Petroni) a Bari. Anche in questo caso ci sono già dei progetti di riqualificazione che presentano una certa appetibilità dal punto di vista finanziario.

NOTE CONCLUSIVE

IX. PROSPETTIVE FUTURE

Nel periodo di programmazione 1994-1999, il totale di risorse strutturali investite in strumenti di ingegneria finanziaria era pari a 600 milioni di euro che, in percentuale, non è neanche la metà del volume totale dei fondi strutturali dedicati in quel periodo a strumenti finanziari. Gli strumenti di ingegneria finanziaria sono partiti da qui, per poi crescere nel periodo 2000-2006 fino a 1,2 miliardi di euro che, a quell'epoca, rappresentavano circa lo 0,8% del totale. Nel corso dell'attuale periodo di programmazione si è raggiunto un volume di quasi dieci miliardi di euro pari al 5-6% della dotazione totale di risorse FESR. Il notevole sviluppo di questi strumenti all'interno della politica di coesione negli ultimi tempi è legato al fatto che, a partire dal 2007, il Gruppo BEI e la Commissione europea hanno largamente promosso queste iniziative, anche in considerazione della parziale riduzione delle risorse a disposizione degli Stati membri, anche per effetto dell'ingresso dei nuovi paesi.

Questa campagna di informazione ha portato ad un uso più ampio degli strumenti. In una linea di continuità con questo "tasso di crescita" degli strumenti di ingegneria finanziaria, nella Quinta Relazione sulla coesione¹²⁴, la Commissione ha espresso le motivazioni per una crescita ulteriore di questi strumenti, auspicando una estensione generalizzata – quindi non più limitata agli attuali tre settori (piccole e medie imprese, sviluppo urbano, efficienza energetica) – quanto al loro utilizzo.

Per il prossimo periodo di programmazione, inoltre, si auspica un intervento del legislatore comunitario quanto alla regolamentazione degli strumenti di ingegneria finanziaria: nel corso dell'applicazione, infatti, si è avvertita l'esigenza di avere regole più chiare e più facilmente comprensibili dal punto di vista delle Autorità di Gestione.

Regole più semplici e più chiare non significa però assenza di regole: l'esperienza relativa all'attuale periodo di programmazione ha permesso di evidenziare le carenze e le difficoltà interpretative della normativa attuale. Per il prossimo periodo di programmazione, quindi, ci si attende un *corpus* normativo più completo ed esaustivo.

Come si accennava, gli strumenti di ingegneria finanziaria dovrebbero essere generalizzati e quindi estesi ad altre aree di intervento della Commissione. Così, quando si parla di strumenti finanziari nella politica di coesione, ci si può ragionevolmente auspicare che essi saranno complementari anche a ciò che la Commissione prevede di attuare in altri settori.

Un modo per rafforzare questa sinergia e complementarità è certamente la standardizzazione dell'uso degli strumenti, per poter disporre di una gamma ampia di strumenti da utilizzare a favore dello sviluppo territoriale.

Sebbene si auspichi un utilizzo generalizzato degli strumenti finanziari, ciò non costituirà un obbligo. In altre parole, essi non sostituiranno le sovvenzioni a fondo perduto tradizionalmente conosciute; semplicemente l'utilizzo degli strumenti di ingegneria finanziaria sarà fortemente incentivato attraverso azioni che ne incrementino l'attrattività per gli Stati membri. Si tratterà di incentivi non solo di natura finanziaria ma anche di natura tecnico-burocratica, nell'ottica di una maggiore semplificazione. Per avere un'idea concreta, un esempio di incentivo potrebbe essere rappresentato dalla possibilità di utilizzare esclusivamente le risorse dei fondi strutturali – senza, cioè, il *quantum* di co-finanziamento nazionale – in fase di *kick-off*. Il che si traduce in una opzione a disposizione degli Stati membri che, da un lato, incentiva l'utilizzo in concreto degli strumenti finanziari, dall'altro favorisce l'assorbimento dei fondi, così superando una delle maggiori difficoltà che hanno ridotto, se non ostacolato, l'utilizzo degli strumenti finanziari in passato. È però opportuno chiarire che mediante questa opzione il co-finanziamento non viene integralmente eliminato, bensì spostato alle fasi successive rispetto a quella iniziale.

All'interno del set di opzioni di scelta in materia di strumenti finanziari proposte a favore degli Stati membri per il prossimo periodo di programmazione, è prevista la possibilità di creare strumenti a *livello centrale*: a livello UE, quindi, potranno essere costituiti strumenti di ingegneria finanziaria che investano attraverso forme di prestito o *equity*. In altri termini, le AG potranno decidere di conferire un contributo in uno di

¹²⁴ Quinta relazione sulla Coesione economica, sociale e territoriale (novembre 2010)
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_it.cfm

questi strumenti a livello centrale e, in virtù del vincolo di destinazione impresso al contributo stesso, avere certezza che il denaro versato in tali strumenti è utilizzato esclusivamente per la Regione o per lo Stato membro interessato. Questi strumenti saranno gestiti a livello centrale dalla Commissione stessa o da un organismo *ad hoc* sotto l'egida della Commissione. Questa opzione va nell'ottica di incrementare la certezza quanto all'utilizzo e alla destinazione delle somme e, nel contempo, si offre agli Stati membri la possibilità di delegare a livello centrale la responsabilità per le attività di controllo e di *reporting*.

A questo approccio "centralizzato", si affiancano altre due opzioni che, al contrario, sono espressione di un approccio de-centralizzato.

Da un lato, sarà offerta, agli Stati membri, la possibilità di lanciare propri strumenti finanziari; dall'altro sarà invece consentito di utilizzare modelli standardizzati. L'espressione utilizzata nel gergo degli addetti ai lavori è "modello *off-the-shelf*". Si tratta di modelli pre-definiti, già pronti per essere applicati alle operazioni all'interno dello Stato membro.

Il vantaggio dei modelli *off-the-shelf* è che essi sono pronti per essere implementati sin dal giorno stesso dell'entrata in vigore della normativa per il prossimo periodo di programmazione. Inoltre, gli Stati membri sono sollevati da una serie di questioni che normalmente richiedono una notevole quantità di tempo per la loro definizione/soluzione. Un esempio di problema risolto a monte è dato dagli aiuti di Stato e dalla eventualità che, a questo riguardo, sia risolta a monte la questione relativa all'obbligo di notifica alla Commissione. Con riferimento a JESSICA, in particolare, in futuro sarà previsto un modello per lo sviluppo urbano predefinito, standardizzato e che comprenda anche una sezione sulle norme relative agli aiuti di Stato, e che gli Stati membri possono utilizzare fin dall'inizio. Questa opportunità risolverà una serie di criticità riscontrate nell'esperienza corrente, attraverso la semplificazione e l'armonizzazione.

L'ultima opzione è data dalla continuazione della pratica attuale, in cui gli Stati membri hanno la libertà di sviluppare, in base alle proprie esigenze, strumenti finanziari entro limiti minimi rappresentati dalla coerenza con gli obiettivi principali di Europa 2020 in termini di copertura tematica e dal rispetto delle regole di base che saranno elaborate dalla Commissione europea.

Questa diversificazione rispecchia il fondamentale obiettivo di rispetto della diversità che informa tutta l'azione dell'Unione europea e valorizza le differenti esperienze maturate all'interno dei singoli Stati membri.

In sintesi, le prospettive future per gli strumenti di ingegneria finanziaria vanno nel senso di offrire ai beneficiari delle risorse della politica di coesione una gamma piuttosto ampia di opzioni, unitamente ad alcune regole di base e alcuni obiettivi di standardizzazione.

X. JESSICA IN PUGLIA NEL PERIODO DI PROGRAMMAZIONE 2014-2020

Nel contesto economico e strutturale odierno non è più sostenibile l'illusione di poter continuare a finanziare lo sviluppo esclusivamente con interventi a fondo perduto, per una serie di ragioni ulteriori rispetto alla scarsità di risorse e al conseguente utilizzo più efficiente delle stesse. Il fondo perduto presenta una serie di limiti legati ai tempi e alle peculiarità degli interventi di riqualificazione. Inoltre, laddove l'intervento sia complesso occorre anche valutare progressivamente e *in itinere* i flussi di ritorno e il re-investimento degli stessi. Non si può immaginare di predeterminare un pacchetto *ex ante*. L'esperienza nelle regioni europee testimonia come, molto spesso, attraverso i fondi strutturali si siano finanziati interventi fisici privi di contenuto. Interventi, cioè, che non hanno avuto un riscontro significativo in termini di utilizzabilità, anche in ragione del fatto che essi sono stati concentrati nel tempo e legati a delle procedure connesse all'appalto di opere pubbliche senza un piano gestionale ed un programma sistematico di valorizzazione.

Non si può negare che il fondo perduto rivesta un'importanza fondamentale per

determinate tipologie di intervento. Parimenti, esso risulta anti-educativo, anche in considerazione del retaggio della Cassa per il Mezzogiorno: una serie infinita di opere pubbliche di dubbia o quantomeno discutibile utilità (e molto spesso incompiute), realizzate con l'intento di creare occupazione, piuttosto che promuovere lo sviluppo e la creazione di ricchezza a lungo termine.

Uno dei punti di forza di JESSICA, particolarmente significativo per le Regioni del Mezzogiorno, è rappresentato proprio dalla circostanza che tale iniziativa obbliga a mettere a punto interventi di programmazione caratterizzati da una continuità non solo dal punto di vista temporale, ma soprattutto finanziario ed economico. Come si è visto, infatti, lo scopo ultimo degli strumenti JESSICA è quello di innescare un meccanismo virtuoso auto-alimentato.

Questo è un dato che i decisori e gli amministratori coinvolti nell'implementazione di JESSICA devono avere chiaro per poter discutere di una sua ipotetica applicazione futura.

Come si è visto, JESSICA rappresenta un meccanismo complesso e allo stato ancora oscuro sotto una serie di aspetti. Si è visto anche che, per il prossimo periodo di programmazione, ci sono ottime prospettive di evoluzione dello strumento in questione che, se trasfuse nei regolamenti, avranno il pregio di risolvere a monte tutta una serie di problemi riscontrati nella prassi attuale di implementazione, nell'apprezzabile sforzo di rendere lo strumento di più agevole utilizzo e, conseguentemente, maggiormente in grado di rispondere alle esigenze della politica regionale complessivamente considerata e, allo stesso tempo, delle singole Regioni.

Con queste premesse, non è azzardato concludere nel senso che l'applicazione in futuro di JESSICA è fortemente auspicata anche in Puglia, a condizione che essa sia il frutto di una programmazione concreta e rigorosa quanto agli obiettivi da perseguire e agli interventi da realizzare.

Invero, come si è visto *supra*, già nel presente periodo di programmazione sono presenti – e non solo *in nuce* – nella nostra Regione tutte le condizioni preliminari necessarie, ma non per questo sufficienti, per l'utilizzo di JESSICA. Esse convivono con una serie di limiti dati, per l'appunto, dalla complessità di funzionamento, dalle difficoltà connesse ai meccanismi normativi e amministrativi, dai vincoli di bilancio e dalla mancanza di pregresse esperienze significative e comparabili con la situazione esistente in Puglia.

Così per il settennio 2007-2013 a prevalere è stato un atteggiamento conoscitivo, caratterizzato sicuramente da un evidente interesse ad approfondire la tematica degli strumenti di ingegneria finanziaria ma – probabilmente – non orientato verso la sua concreta ed effettiva applicazione, soprattutto per via dei già visti nodi irrisolti.

Dal dibattito tuttora in corso in vista del prossimo periodo di programmazione, emerge – come si è visto – un *favor* del legislatore comunitario per l'ingegneria finanziaria, che si traduce anche nella volontà di risolvere a monte buona parte delle problematiche evidenziate a valle nel corso dell'attuale programmazione.

Se così è, allo stato attuale esistono tutti i presupposti per poter discutere in senso positivo circa l'utilizzo degli strumenti di ingegneria finanziaria nei settori dello sviluppo urbano, dell'edilizia sociale, dell'efficienza energetica per il prossimo periodo di programmazione.

CASI DI STUDIO

46

London Green Fund (UK)

Fondo di partecipazione costituito presso la BEI con lo scopo di investire in progetti legati al cambiamento climatico.

Valore FP	£ 100 milioni
Altri soggetti finanziatori	Fondi pensione e altri investitori privati; venture capital trust; sponsor fi progetto; prestiti bancari
FSU	<p><i>Efficienza Energetica (call del 7 settembre 2010)</i></p> <p>Valore del fondo: £ 50 milioni</p> <p>Strumenti finanziari: prestiti, (senior, junior o mezzanine), sebbene il ricorso a strumenti di tipo <i>equity</i> non sia escluso</p> <p>Tipologia di interventi:</p> <ul style="list-style-type: none">- adattamento e/o ristrutturazione di edifici pubblici e/o appartenenti ad enti di utilità sociale, al fine di renderli più efficienti dal punto di vista energetico, più sostenibili ed eco-compatibili- efficientamento energetico di edifici ricompresi nell'edilizia residenziale pubblica <p><i>Gestione dei rifiuti (call del 26 aprile 2010)</i></p> <p>Valore del fondo: £ 35 milioni</p> <p>Strumenti finanziari: principalmente partecipazioni al capitale di rischio, sebbene il ricorso a prestiti subordinati e <i>senior</i> non è escluso.</p> <p>Tipologia di interventi:</p> <ul style="list-style-type: none">- progetti per la fase di sviluppo o di costruzione di impianti di ri-uso, riciclo e trattamento dei rifiuti- impianti di produzione di energia dai rifiuti o altri impianti di produzione di combustibili diversi dai combustibili fossili
Commenti	In questo caso l'effetto leva nei confronti di risorse private è notevole, grazie alla presenza di una serie composta di soggetti privati. La strategia di investimento prevede investimenti per un totale di £ 204 milioni.
Riferimenti	<p>http://www.bei.org/products/technical_assistance/jessica/eoi/london-energy.htm</p> <p>http://www.bei.org/products/technical_assistance/jessica/eoi/london-green-fund.htm</p> <p>http://www.london.gov.uk/priorities/championing-london/london-and-european-structural-funds/erdf</p>

Wielkopolska (PL)

Fondo di partecipazione costituito presso la BEI al fine di investire in interventi per rivitalizzare le aree urbane, post-militari e post-industriali, nonché per rafforzare il tessuto imprenditoriale e contribuire alla crescita sostenibile e al rilancio della competitività delle aree urbane nella Regione Wielkoposka.

Valore FP	€ 66 264 706 totali, di cui: € 50 875 000 risorse FESR € 15 389 706 co-finanziamento statale
Fonti di finanziamento	FESR, risorse statali
Soggetti coinvolti	Bank Gospodarstwa Krajowego (FSU)
FSU	Rigenerazione urbana (call del 22 marzo 2010) Valore della call: € 73,8 milioni Strumenti finanziari: prestiti, partecipazioni al capitale di rischio Tipologia di interventi: interventi di rivitalizzazione di aree urbane
Commento	Questa operazione rappresenta una delle prime applicazioni dell'iniziativa JESSICA. La Polonia, peraltro, è uno degli Stati membri che più hanno fatto ricorso agli strumenti JESSICA: altre esperienze significative sono in corso in altre Regioni (Westpomerania, Pomorskie, Silesia). In questo caso concreto è stata riscontrata una scarsa incidenza di PPP.
Riferimenti	http://www.bei.org/products/technical_assistance/jessica/eoi/jessica-holding-fund-for-wielkopolska.htm http://www.eib.org/attachments/ir-892-udf-wilkopolska.pdf http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/details_new.cfm?LAN=7&gv_PAY=PL&gv_reg=1519&gv_PGM=1200&gv_defL=16 http://www.immo.tu-dortmund.de/EIBURS/Medienpool/presentations_conf1/Presentation%20Rudnicki.pdf http://www.bgk.com.pl/en

Andalucía (SP)

Fondo di partecipazione costituito presso la BEI con lo scopo di investire in progetti di riqualificazione e modernizzazione di infrastrutture urbane esistenti, comprese strade e spazi pubblici, trasporti pubblici, stazioni, parcheggi, etc.

Valore FP	€ 85 714 286 70% FESR 30% co-finanziamento regionale (Junta de Andalucía)
Fonti di finanziamento	FESR, risorse regionali
Soggetti coinvolti	
FSU	<p>Call del 15 aprile 2010</p> <p>Tipologia di interventi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - riabilitazione e modernizzazione di infrastrutture urbane primarie - creazione di infrastrutture legate all'innovazione delle PMI - restauro e riuso del patrimonio storico e culturale per turismo o offerta di servizi alla collettività - riqualificazione di aree industriali e commerciali <dimesse per scopi non residenziali - sviluppo, a livello locale, di iniziative e strutture capaci di creare occupazione e servizi alla collettività (e.g. asili nido, centri sportivi) a condizione che i progetti presentino una componente di rigenerazione urbana - trasporti pubblici ecologici - investimenti nel turismo sostenibile <p>UDF BBVA</p> <p>Valore del fondo: € 40.3 milioni</p> <p>Strumenti finanziari: prestiti a lungo termine</p> <p>Effetto-leva: co-finanziamento al 50% a livello di progetto</p> <p>UDF Ahorro Corporación</p> <p>Valore del fondo: € 40 milioni</p> <p>Strumenti finanziari: strumenti equity, quasi-equity e prestiti a lungo termine</p> <p>Effetto-leva: co-finanziamento a livello di progetto fortemente incoraggiato; in ogni caso le risorse JESSICA non devono superare l'80% dei costi del progetto</p>
Commento	In questo caso è stato adottato un approccio flessibile per quanto concerne, in particolare, l'identificazione dei documenti strategici alla stregua della definizione di PISU e l'ammissibilità a finanziamento, a determinate condizioni, di interventi non ricompresi nei predetti PISU.
Riferimenti	<p>http://www.bei.org/products/technical_assistance/jessica/eoi/jessica-holding-fund-andalucia.htm</p> <p>http://www.eib.org/attachments/ir-899-udf-andalucia.pdf</p>

Campania (IT)

Fondo di partecipazione costituito presso la BEI con lo scopo di investire in FSU per la rigenerazione urbana

Valore FP	Contributo iniziale: € 100 milioni Strategia di investimento = € 753 milioni di cui: € 653 alle "Città Medie" € 100 milioni alle "Altre Città"
Fonti di finanziamento	
Soggetti coinvolti	La Regione ha designato come destinatari 19 "Città Medie" tra i Comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti e 22 "Altre Città" con popolazione compresa fra 30.000 e 49.999 abitanti.
FSU	Tipologia di interventi: <ul style="list-style-type: none">- riqualificazione ambientale- rigenerazione economica e sociale- riqualificazione e rigenerazione dei waterfront- riorganizzazione e valorizzazione degli spazi urbani sottoutilizzati o non utilizzati per la realizzazione di Parchi Urbani, Centri Commerciali Naturali, Laboratori artigianali, Aree espositive e per attività di aggregazione- potenziamento di sistemi di mobilità locale- diffusione della legalità e della sicurezza
Commento	Allo stato attuale, la procedura per la selezione dei FSU non è ancora stata lanciata.
Riferimenti	http://www.bei.org/attachments/documents/jessica_campania_evaluation_study_en.pdf http://www.regione.campania.it/portal/media-type/html/user/anon/page/POR_Home.psml

Sicilia (IT)

Fondo di partecipazione costituito presso la BEI con lo scopo di investire in due FSU, rispettivamente per la rigenerazione urbana e l'efficienza energetica.

Valore FP	Contributo iniziale: € 148.068.359 (possibilità di successiva integrazione)
Fonti di finanziamento	Risorse JESSICA + risorse private
Soggetti coinvolti	Regione, Città
FSU	<p><i>FSU Multisetoriale per rigenerazione/riqualificazione urbana (« area based ») (call del 23 novembre 2010)</i></p> <p>Valore del fondo: € 89 milioni</p> <p>Strumenti finanziari: prestiti, <i>equity</i></p> <p>Tipologia di interventi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - mobilità urbana e territoriale sostenibile - riqualificazione e valorizzazione del patrimonio culturale - riqualificazione e rifunzionalizzazione del Waterfront - infrastrutture urbane, riqualificazione urbana integrata, per l'insediamento, l'incubazione ed il rafforzamento di funzioni e servizi urbani, metropolitani e territoriali <p><i>FSU per Efficienza Energetica (call del 7 aprile 2011)</i></p> <p>Valore del fondo: € 52 milioni</p> <p>Strumenti finanziari: prestiti, <i>equity</i></p> <p>Tipologia di interventi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - produzione di energia da fonti rinnovabili - incremento dell'efficienza energetica negli usi finali nell'industria, trasporti, edilizia sociosanitaria - programmi a livello locale per la riduzione delle emissioni climalteranti
Commento	
Riferimenti	<p>http://www.bei.org/attachments/documents/jessica_sicily-it.pdf</p> <p>http://www.bei.org/products/technical_assistance/jessica/eoi/kb929.htm</p> <p>http://www.bei.org/attachments/eoi/kb929_presentation_it.pdf</p> <p>http://www.bei.org/products/technical_assistance/jessica/eoi/vp964.htm</p> <p>http://www.bei.org/attachments/eoi/vp964_presentation_it.pdf</p>

Estonia

Fondo di partecipazione costituito presso KredEx – *loan and export guarantee fund* per l'efficiamento energetico degli edifici destinati ad abitazione

Valore FP	€ 57 milioni
Fonti di finanziamento	FESR, CEB, risorse proprie KredEx
Soggetti coinvolti	KredEx opera come fondo di partecipazione. Si tratta di un fondo <i>self-sustaining</i> che opera sotto la giurisdizione del Ministero per gli Affari Economici e la Comunicazione
FSU	Swedbank SEB
Commento	Al momento si tratta dell'unico caso in cui, per l'implementazione di JESSICA, il FP è stato costituito presso un'istituzione finanziaria diversa dalla BEI.
Riferimenti	http://www.kredex.ee/2 http://www.kredex.ee/renovation-loan-for-apartment-buildings

Brandenburg (DE)

FSU costituito presso la ILB – *regional development bank* per lo sviluppo urbano e la rigenerazione

Fonti di finanziamento	FESR (€ 15 milioni) ILB (€ 5 milioni)
Soggetti coinvolti	ILB
FSU	Tipologia di interventi: <ul style="list-style-type: none">- eliminazione dei <i>deficit</i> nella pianificazione urbana- miglioramento delle condizioni di traffico cittadino- adattamento delle infrastrutture sociali- adattamento delle infrastrutture educative- gestione della città e promozione- "Urban-Culture" Valore del fondo: € 20 milioni Strumenti finanziari: prestiti a 10 anni a tasso agevolato (1-1%), con possibilità di sospendere il rimborso per i primi due anni
Commento	In questo caso non vi è stata costituzione del FP ma direttamente del FSU presso la Banca Federale di Brandeburgo.
Riferimenti	http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/details_new.cfm?gv_PAY=DE&gv_reg=ALL&gv_PGM=1099&gv_defL=4&LAN=7 http://www.eib.org/attachments/ilb-hermannek-brandenburg.pdf http://www.ilb.de/rd/en/75.php?PHPSESSID=m99vg2coeao74b1c9nc3usj9l4

Wales (UK)

Fondo di sviluppo urbano costituito presso *Amber Infrastructure and Lambert Smith Hampton*

Valore FP	£ 25 milioni
Fonti di finanziamento	FESR
Soggetti coinvolti	Welsh European Funding Office (AG PO FESR)
FSU	Tipologia di interventi: progetti di sviluppo urbano (accezione ampia) Strumenti finanziari: prestiti <i>senior</i> , debiti mezzanini, investimenti nel capitale di rischio, garanzie su prestiti
Commento	In questo caso non vi è stata costituzione del FP ma direttamente del FSU.
Riferimenti	http://www.rifw.co.uk/eng/index.html

BIBLIOGRAFIA

In lingua italiana

- AA.VV., *Manuale di formazione – Cooperazione Decentrata e Processi di Internazionalizzazione Economica e Territoriale*, a cura di Marco Zupi, CeSPI Centro Studi di Politica Internazionale, Osservatorio Interregionale sulla Cooperazione allo Sviluppo (OICS)
- S. De Angeli – L. Rusconi, *Il mezzanine finance. Profili tecnici e contributi*, 2008, Milano

In lingua inglese

- EIB – DG REGIO, *JESSICA – UDF Typologies and Governance Structures in the context of JESSICA implementation*, 2010, Luxembourg
- EIB – DG REGIO, *JESSICA – Holding Fund Handbook*, 2010, Luxembourg
- European Commission - DG RSH, *World and European Sustainable Cities - Insights from EU research*, 2010, Luxembourg
- European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union, Policy Department Structural and Cohesion Policies, *The synergy between EU Cohesion Policy and European Investment Bank Activities*, /IP/BREGI/ST/2005-106 del 05/07/2006, PE 363.790
- Jan Maarten de Vet, *Financing Urban Development: What is the Role of the European Investment Bank?*, Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung
- Georges Kolivas, *JESSICA: Developing New European Instruments for Sustainable Urban Development*, Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung
- Mateu Turró, Brian Field, Gianni Carbonaro, *A Changing Scenario for European Support of Urban Renewal and Development. The first steps of JESSICA*, Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung

Principale normativa di riferimento

Normativa comunitaria

- Regolamento (CE) n. 1998/2006 della Commissione del 15 dicembre 2006 relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti d'importanza minore («de minimis»), in GUUE L 379 del 28 dicembre 2006, pag. 5.
- Regolamento (CE) n. 800/2008 della Commissione del 6 agosto 2008 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato (regolamento generale di esenzione per categoria), in GUUE L 214 del 9 agosto 2008, pag. 3.
- Comunicazione della Commissione in GUUE C 194 del 18 agosto 2006, pag. 2
- Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999, in GUUE L 210 del 31 luglio 2006, pag. 25
- il Regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1783/1999, in GUUE L 210 del 31 luglio 2006, pag. 1
- il Regolamento (CE) n. 1828/2006 della Commissione dell'8 dicembre 2006 che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e del regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale, in GUUE L 371 del 27 dicembre 2006

- Nota dei Servizi della Commissione sull'ingegneria finanziaria nel periodo di programmazione 2007-2013, COCOF/07/0018/01-EN FINAL
- Nota informativa sull'ingegneria finanziaria, COCOF/08/0002/03-EN FINAL
- Nota informativa sugli Strumenti di ingegneria finanziaria di cui all'art. 44 del Regolamento del Consiglio n. 1083/2006, COCOF_10-0014-04-EN

Normativa italiana

- D. Lgs. 1 settembre 1993, n. 385, recante "Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia". Cfr., in particolare, gli artt. 1 e 106.
- D. Lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, recante "Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52".
- Direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, in GUUE L 134 del 30 aprile 2004, p. 114; Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE", in G. U. n. 100 del 2 maggio 2006, Suppl. Ord. n. 107.

Normativa regionale

- Deliberazione della Giunta Regionale 12 febbraio 2008, n. 146, recante "Programma Operativo FESR 2007-2013. Approvazione a seguito della Decisione (CE) n. C/2007/5726 del 20 novembre 2007, in B.U. Regione Puglia n. 31 del 26 febbraio 2008)
- Legge regionale 29 luglio 2008, n. 21, recante "Norme per la rigenerazione urbana"

Regione Puglia

Ufficio Rapporti con le Istituzioni U.E.

Rue du Trone 62

B1050 - Bruxelles

www.regione.puglia.it/bruxelles

ufficio.bruxelles@regione.puglia.it