



JESSICA

JOINT EUROPEAN SUPPORT FOR SUSTAINABLE INVESTMENT IN CITY AREAS

Scenario di riferimento per attività formativa a beneficio degli operatori di un Fondo per lo Sviluppo Urbano nell'ambito dell'iniziativa comunitaria JESSICA.

RAPPORTO FINALE

Gennaio 2009

Questo documento è stato prodotto con l'assistenza Cinanziaria dell'Unione Europea. Le opinioni espresse al suo interno in nessun caso possono essere considerate come posizioni ufCiciali dell'Unione Europea.

Table of Contents

1.	Seminari, convegni, rapporti relativi al lancio di JESSICA in Italia	4
1.1.	Situazione nazionale	4
1.2.	Potenzialità di JESSICA	7
2.	Norme e procedure nazionali in materia di progetti integrati territoriali	10
2.1.	Studi di fattibilità	10
2.2.	Studi di fattibilità per Piani Integrati JESSICA	12
2.3.	Fondo per lo sviluppo urbano sostenibile (FSU): linee progettuali	20
2.3.1.	Quadro di riferimento per l'operatività FSU	20
2.3.2.	Vincoli e flessibilità per FSU e FP.	21
2.3.3.	Iniziative che possono offrire spunti operativi.	22
3.	Contributi progettuali su temi specifici	24
3.1.	“Quartiere delle Piagge”- Firenze	24
3.2.	“Baia di Levante” – Piacenza	26
3.3.	“Barriera mobile” – Torino	28
3.4.	“San Raffaele del Mediterraneo” - Taranto	30
3.5.	“Utilizzo di un Fondo mobiliare chiuso per finalità di sviluppo”	31
4.	Alcune brevi considerazioni	33

JESSICA TASK FORCE

Contract CC2402/PO22 294

Addendum Contract CC2402/PO24 571

Antonio Scuteri

Versione per traduzione 28 gennaio 2009

EXECUTIVE SUMMARY

L'attività relativa al contratto in oggetto è riferita al periodo dal 17 settembre 2007 al 31 luglio 2008, successivamente esteso sino al 31 dicembre 2008.

Il presente rapporto riassume gli aspetti più rilevanti dell'attività svolta. Per analisi e valutazioni puntuali si rimanda alla documentazione prodotta ed inviata in precedenza alla Task Force JESSICA.

L'attività è stata sviluppata in risposta a richieste di approfondimenti, secondo indicazioni e stimoli offerti dalla Task Force JESSICA (in particolare dal dr. Leanza e dal dr. Carbonaro). Al fine di facilitare la presentazione, la documentazione prodotta è sintetizzata secondo le tre seguenti tematiche, indipendentemente dalla sequenza temporale dei singoli documenti:

- 1) Sintesi di seminari, convegni, rapporti relativi al lancio di JESSICA in Italia;
- 2) Sintesi di norme e procedure nazionali in materia di progetti integrati territoriali;
- 3) Contributi progettuali per iniziative specifiche.

1. Seminari, convegni, rapporti relativi al lancio di JESSICA in Italia

L'impegno molto intenso della Task Force per il lancio dell'iniziativa JESSICA in Italia è stato orientato in più direzioni. A tale riguardo, sono stati prodotti numerosi documenti, relativi, in particolare:

- all'approfondimento della *situazione nazionale* riguardo alle politiche di sviluppo del territorio;
- alla presentazione delle *potenzialità di JESSICA* ad autorità regionali, anche con il contributo di Cassa Depositi e Prestiti, Ministeri, Centri studi di rilievo nazionale.

1.1. Situazione nazionale

La situazione nazionale riguardo alle politiche di sviluppo del territorio è ampiamente rappresentata nel rapporto finale dello studio commissionato dalla BEI a Ecosfera Spa / Sercam srl "JESSICA: analisi valutativa preliminare – caso studio italiano". Si è effettuata un'analisi critica di tale studio, al fine aggiornarlo ed evidenziare le linee di riferimento più significative per l'introduzione del programma JESSICA in Italia.

Il Rapporto Ecosfera / Sercam comprende tre capitoli¹:

1. Quadro descrittivo del contesto nazionale
2. Casi studio
3. Introduzione dei meccanismi di JESSICA in Italia.

Il primo capitolo presenta (nel paragrafo 1.1) un'efficace sintesi del complesso panorama istituzionale e normativo in cui si inserisce il tema "governo del territorio". Descrive, in particolare:

- l'evoluzione del quadro legislativo nazionale e regionale;
- le principali esperienze di programmazione integrata in ambito urbano;
- gli strumenti speciali per il finanziamento delle trasformazioni urbane (STU, *Project financing*).

Dal panorama normativo e operativo preso in considerazione, emergono le seguenti principali conclusioni:

- è presente, anche nel Mezzogiorno, una sufficiente e diffusa disponibilità di competenze per la definizione di "progetti integrati" (in seguito all'esperienza maturata con precedenti programmi comunitari e nazionali – ad esempio URBAN, PRUSST);
- risultano evidenti le difficoltà operative per le STU (istituite, tra l'altro, in pochi casi), mentre si vanno estendendo le applicazioni del Project financing anche per operazioni articolate e complesse di riqualificazione urbana (superando le tradizionali applicazioni per singoli obiettivi, come parcheggi, residenze universitarie, ecc.).

¹ Cfr. "Sintesi del Rapporto Ecosfera/Sercam" del 20/03/2008 e "Considerazioni sul rapporto Ecosfera/Sercam" del 26/03/2008

Il primo capitolo presenta anche (paragrafo 1.2) il quadro finanziario di riferimento per la realizzazione di programmi integrati di sviluppo urbano. Descrive, in particolare gli aspetti operativi riferiti a:

- vincoli di bilancio e del “patto di stabilità” per il ricorso all’indebitamento da parte degli Enti Locali;
- forme di indebitamento consentite;
- agevolazioni “di settore” introdotte da varie Leggi Finanziarie (in particolare il Fondo unico per le Aree Sottoutilizzate – FAS);
- strumenti finanziari disponibili per la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico (cartolarizzazione, fondi immobiliari ad apporto);
- Fondo Rotativo per la Progettualità – FRP, gestito dalla Cassa Depositi e Prestiti);
- Fondi rotativi regionali e Agenzie regionali di sviluppo.

Le principali conclusioni del paragrafo 1.2 possono essere riassunte come segue:

- la crescente limitazione di risorse finanziarie pubbliche per gli investimenti spinge gli Enti Locali a ricercare nuove forme di collaborazione con i privati (specialmente nel Centro-Nord, in considerazione della ridotta disponibilità di risorse nell’ambito della programmazione dei Fondi strutturali 2007-2013);
- il lancio di PPP in programmi di vasta portata richiede un approccio nuovo, sia da parte dell’Amministrazione (attualmente impreparata alla negoziazione nel caso siano presenti, nel medesimo programma, iniziative con caratteristiche diversificate di redditività), sia da parte dei privati (tradizionalmente rappresentati da costruttori, interessati alla rendita fondiaria, derivante dalla trasformazione della destinazione d’uso dei terreni, e non allo sviluppo e gestione imprenditoriale di nuove iniziative nel terziario avanzato);
- le Agenzie regionali di sviluppo, istituite al fine di coordinare gli impulsi di sviluppo proposti dai sistemi locali con un più alto livello di visione strategica, hanno deluso le aspettative in esse riposte. La scarsa autonomia gestionale ed economica di tali Agenzie ha fortemente limitato la loro capacità d’innovazione e di costruzione di consenso su obiettivi di lungo termine.

Il primo capitolo comprende, infine:

- un efficace richiamo al ruolo delle Città nel Quadro Strategico Nazionale (QSN) e nei Programmi Operativi della nuova programmazione comunitaria 2007-2013 (le Città come motori dello sviluppo nella competitività internazionale per i settori del terziario avanzato - economia della conoscenza);
- una sintesi delle linee evolutive per il mercato immobiliare italiano, anche in relazione alla crescente presenza di residenti (anche temporanei) che richiedono servizi di qualità (per la mobilità, la sanità, la cultura, i rapporti sociali, il tempo libero, ecc.).

Il primo capitolo, in conclusione, può essere utilizzato, con qualche semplificazione, per formare il nucleo di conoscenze e riferimenti normativi di base (manuale conoscitivo), a disposizione degli operatori, pubblici e privati, chiamati a realizzare iniziative JESSICA.

Il secondo capitolo e parte del terzo illustrano tre casi di studio, al fine di valutare le modalità di un intervento JESSICA: riqualificazione della città di Terni, riqualificazione delle ex aree industriali “Napoli Est”, sviluppo strategico di Benevento. Vengono in particolare considerati i seguenti aspetti:

- coerenza di ciascun progetto integrato con la programmazione strategica regionale e nazionale;
- capacità di incidere sul territorio al fine di instaurare processi di sviluppo durevole;
- presenza di un mix di iniziative idoneo a garantire una redditività complessiva “accettabile” per gli investitori privati;
- volontà, da parte del soggetto pubblico, di prendere in considerazione un intervento JESSICA in quanto ritenuto a priori compatibile con le proprie scelte istituzionali.

È opportuno riconsiderare il secondo capitolo alla luce delle esperienze e dei contatti nel frattempo attivati da parte della Task Force JESSICA, al fine di organizzare, a supporto delle iniziative da avviare con Regioni ed Enti Locali, documentazione adatta a rappresentare in forma replicabile interventi JESSICA sul territorio (manuale operativo).

Il terzo capitolo, oltre ad alcuni approfondimenti in relazione ai tre casi di studio prima citati, sviluppa i seguenti temi:

- l'introduzione di JESSICA e la futura disponibilità di investimenti pubblici per il settore urbano;
- gli Enti locali e la gestione di meccanismi finanziari complessi;
- il contesto urbano e i possibili scenari per l'implementazione di JESSICA.

Le principali conclusioni alle quali perviene il terzo capitolo possono essere riassunte come segue:

- le risorse comunitarie e nazionali per il periodo di programmazione 2007-2013 a disposizione per le politiche urbane sono molto consistenti (dell'ordine, complessivamente, di 100 miliardi di Euro), ma in prevalenza destinate al Mezzogiorno, mentre l'effettiva capacità delle regioni meridionali di promuovere grandi operazioni di trasformazione e sviluppo urbano è ancora non dimostrata;
- l'esiguità di risorse pubbliche per il settore urbano al centro-nord renderà necessario il ricorso a meccanismi complessi per il reperimento di risorse finanziarie private, tenuto anche conto della presenza di un mercato immobiliare in evoluzione e di importanti aree ex industriali da ri-funionalizzare. Tuttavia permane limitata l'iniziativa della P.A. volta a coinvolgere operatori privati in progetti complessi e a sperimentare percorsi innovativi per lo sviluppo sostenibile (con l'eccezione delle grandi metropoli, dotate di strumentazione societaria ad hoc).

Le problematiche emerse nel terzo capitolo si prestano a proporre temi da approfondire negli studi di valutazione JESSICA per le regioni italiane, fra i quali:

- *gestione efficace di un partenariato istituzionale per JESSICA (Regioni, EELL, altri Enti pubblici: ruoli, deleghe);*
- *forme di partenariato pubblico- privato adatte a soddisfare le esigenze di un FSU orientato ad offrire interventi sul capitale di rischio per iniziative in PPP;*
- *ruolo e competenze chiave di un FSU (selezione, valutazione e gestione degli interventi finanziari in PPP organicamente inserite in piani integrati di sviluppo urbano sostenibile);*
- *ruolo e competenze chiave di un Fondo di partecipazione – FP (supporto strategico alle Regioni – Autorità di gestione, relazioni con gli investitori finanziari istituzionali, supervisione e reporting verso la Comunità Europea),*
- *modalità di comunicazione trasparente ed efficace per il lancio di progetti JESSICA.*

1.2. Potenzialità di JESSICA

Numerosi seminari e convegni sono stati promossi e/o partecipati dalla Task Force JESSICA per la *presentazione delle potenzialità dell’iniziativa.*²

L’attività svolta ha consentito di rappresentare alcune linee di sintesi, come di seguito riportato.

L’approccio comunitario

La nuova programmazione dei Fondi strutturali (2007-2013) considera lo sviluppo urbano sostenibile fra gli obiettivi prioritari.

La precedente positiva esperienza, generata con la gestione delle iniziative URBAN I e URBAN II per il governo delle complessità territoriali, è anche confluita in un programma trasversale, URBACT. Le città che hanno beneficiato di un progetto pilota sono state messe in rete, al fine di individuare politiche e strategie locali efficaci per lo sviluppo sostenibile e conseguentemente diffondere “buone pratiche”

L’ampio know-how raccolto ha offerto una solida base per la definizione di un approccio concordato fra gli Stati membri per la creazione di “comunità sostenibili”. Nell’Accordo di Bristol (dicembre 2005), in particolare, sono evidenziati sia i presupposti chiave per una politica efficace di sviluppo urbano sia le caratteristiche che identificano le comunità sostenibili.³

² Cfr. vari rapporti relativi a convegni e seminari per la fase di lancio di JESSICA (27/09/2007, 04/10/2007, 16/10/2007, 23/10/2007, 08/11/2007 per l’analisi di relazioni presentate da BEI, CCDDPP, Min. Infrastrutture, Agenzia del Demanio, Sinloc.

³ Le comunità sostenibili, in sintesi, dovrebbero essere: Attive, inclusive e sicure; Ben amministrate; Sensibili all’impatto ambientale; Ben organizzate e ben costruite; Ben connesse; Fiorenti a livello economico; Ben servite; Eque.

In tale contesto, la Commissione Europea (DG Regional Policy), la BEI e la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa hanno siglato, il 30 maggio 2006, un "Memorandum of Understanding" che definisce un approccio congiunto per promuovere e sostenere, nel quadro della programmazione 2007-2013, progetti integrati di sviluppo urbano sostenibile. Tale approccio congiunto corrisponde all'iniziativa di assistenza tecnica JESSICA, da sviluppare ove possibile in sinergia con le altre iniziative comunitarie JEREMIE (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises) e JASPERS (Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions).

Il ruolo dell'iniziativa JESSICA va vista nel contesto dei nuovi Regolamenti comunitari per la gestione dei Fondi Strutturali (periodo 2007-2013), che prevedono che le Autorità di gestione possano impiegare parte delle risorse POR in nuovi strumenti di ingegneria finanziaria finalizzati allo sviluppo urbano sostenibile (Fondi per lo Sviluppo Urbano – FSU e Fondi di Partecipazione - FP, questi ultimi intesi come strumenti di coordinamento di FSU).

La missione di JESSICA

La popolazione si concentra sempre più nelle aree urbane "competitive". Queste ultime da un lato generano la maggior parte del PIL, dall'altro sono soggette a fenomeni di trasformazione profonda a causa dell'evoluzione demografica, della globalizzazione dell'economia, dell'accentuarsi dei flussi migratori.

Si tratta di processi rapidi, molto complessi, difficili da governare, che incidono sull'aspetto e sull'anima delle città e possono provocare declino economico e sociale.

Per questa ragione l'obiettivo "sviluppo urbano sostenibile" deve essere perseguito con strumenti metodologici e finanziari innovativi ed efficaci, in una visione di lungo termine e con un approccio concertato a livello comunitario.

JESSICA si propone di aggregare esperienze di alto profilo, competenze istituzionali, risorse finanziarie pubbliche e private al fine di contribuire alla creazione e gestione dei nuovi strumenti di ingegneria finanziaria costituiti da Fondi per lo sviluppo urbano e Fondi di partecipazione.

La missione di JESSICA - "to assist European cities in defining long-term, sustainable and viable patterns of development through investment activity financed via revolving instruments"⁴ - parte da una ricognizione delle varie dimensioni della realtà urbana (dimensione ambientale, sociale, istituzionale, economica, di governance) e dei relativi processi evolutivi. JESSICA intende di conseguenza proporre metodologie innovative per l'analisi strategica e la valutazione dei progetti integrati. Si tratta di proiettare le metodologie già acquisite (ad esempio nei Progetti Integrati Territoriali di ultima generazione) verso una visione multidimensionale e dinamica, in cui il motore dello sviluppo sostenibile è rappresentato dall'interazione fra realizzazioni fisiche (contenitori) e capitale umano e imprenditoriale (contenuto). L'area urbana, pertanto, viene proiettata verso la "comunità sostenibile", capace di generare una risposta strutturale alle sfide della competitività internazionale e della coesione interna.

JESSICA si propone di orientare tali metodologie innovative in modo da contemperare le esigenze degli investitori pubblici con quelle degli investitori privati, con particolare riferimento alla reversibilità dei prodotti finanziari utilizzati e alla remunerazione del capitale di rischio.

⁴ Assessing integrated projects in European urban areas – Eugenio Leanza, august 2007

JESSICA, in conclusione, contribuisce a definire lo scenario di riferimento e le modalità operative degli strumenti d'ingegneria finanziaria dedicati allo sviluppo urbano sostenibile.

L'analisi strategica

La valutazione degli effetti di un progetto integrato sull'ambiente in cui esso incide (misura dell'addizionalità) è particolarmente complessa nel caso delle aree urbane, soggette a rapide trasformazioni demografiche. La metodologia tradizionale presenta alcuni limiti, e non appare del tutto adeguata a valutare la capacità del territorio di generare le risorse necessarie alla sostenibilità del processo di rinnovamento. Il modello integrato proposto da BEI prende in esame le varie componenti del capitale impiegato nelle aree urbane (ambiente, strutture, componente umana e immateriale, componente finanziaria) e ne valuta le potenzialità. Considera quindi le possibili variazioni, positive e negative, sia nello scenario di partenza che in quello conseguente alla realizzazione del progetto. L'incremento netto di ricchezza urbana così individuato viene corretto tenendo conto dei costi della sostenibilità (fra cui i costi della sostenibilità ambientale), dei costi/benefici derivanti da scambi con l'ambiente esterno (ad es. contributi pubblici, trasferimenti e tasse, migrazione di residenti, turismo), e delle variazioni di valore negli assets.

La presenza di investitori sia pubblici che privati nei progetti di ristrutturazione urbana richiede un significativo impegno per l'armonizzazione dei rispettivi interessi, per la riduzione delle asimmetrie informative, per la valutazione accurata dei rischi (per gli aspetti sia sistematici che specifici). È stato avviato, in tale ottica, uno studio per la definizione di un quadro di riferimento applicabile allo sviluppo urbano sostenibile.⁵

L'analisi strategica deve essere estesa alla conoscenza delle dinamiche in atto relative ai flussi migratori (come evidenziato da osservatori provinciali⁶) e delle dinamiche (evolutive o regressive) relative alle imprese presenti sul territorio (rappresentate, purtroppo in modo non sistematico, da ricerche a livello universitario⁷).

Gli strumenti di ingegneria finanziaria

I Fondi per lo sviluppo urbano, in generale, sono costituiti da partenariati fra istituzioni pubbliche e investitori privati per il finanziamento di progetti integrati di sviluppo sostenibile, partenariati perfezionati attraverso la compartecipazione al capitale del Fondo e/ o tramite specifici accordi. Tali Fondi sono operativi ad esempio nel Regno Unito.⁸

Essi sono definiti come strumento di ingegneria finanziaria che fornisce finanziamenti rimborsabili, anche sotto forma di garanzie, ai partenariati operativi tra settore pubblico e privato e ad altri progetti inclusi in un piano integrato per lo sviluppo urbano sostenibile. I progetti finanziati possono beneficiare di contributi pubblici, per la quota di spesa non

⁵ "A framework for the Evaluation of Local Competitiveness and Sustainability" – SINLOC, 20.09.2007.

⁶ Ad esempio: Provincia di Ferrara, Servizi per l'impiego, Osservatorio sull'immigrazione.

⁷ Ad esempio "Dinamiche innovative, conoscenza e performance nelle imprese della provincia di Ferrara" – Rapporto di ricerca Università di Ferrara, Centro di Ricerca sulla Economia dell'Innovazione e della Conoscenza (CREIC), Provincia di Ferrara.

⁸ "English experience of Urban Development Funds" – Miles Beale, Expert Working Group, Lussemburgo 21.09.2007.

coperta dal finanziamento. Il Fondo può rimborsare e remunerare con modalità diverse gli investitori pubblici e quelli privati.

Le autorità di gestione possono far confluire nel FSU risorse previste nei programmi operativi (POR) e destinate allo sviluppo urbano sostenibile. In questo caso, le risorse sono utilizzate sotto forma di anticipazione e vengono impiegate dal FSU in forme reversibili (non più come contributi a fondo perduto), sulla base di un preciso accordo di finanziamento stipulato con l'autorità di gestione. Le somme rimborsate rientrano nella disponibilità dell'autorità di gestione per impieghi in progetti di sviluppo urbano sostenibile.

Le autorità di gestione possono anche canalizzare verso il FSU le risorse previste nei POR attraverso un Fondo di partecipazione, che può essere gestito dalla BEI con contabilità separata. Nel caso di utilizzo di risorse provenienti dai POR, i soci cofinanziatori del FSU presentano un dettagliato piano di attività, valutato e sorvegliato nella sua applicazione dallo Stato membro o dall'autorità di gestione.

In conclusione, il nuovo soggetto Fondo per lo sviluppo urbano integra risorse finanziarie e procedure pubbliche (anche comunitarie nel caso di utilizzo dei fondi strutturali) con risorse finanziarie e procedure rispondenti a logiche di mercato. Queste ultime procedure illuminano la complessiva gestione del Fondo per quanto riguarda i meccanismi di recupero degli investimenti finanziari.

2. Norme e procedure nazionali in materia di progetti integrati territoriali

L'introduzione di JESSICA presuppone un'approfondita conoscenza delle procedure vigenti, al fine di individuare l'approccio più conveniente evitando ove possibile innovazioni complesse che richiederebbero ulteriori sperimentazioni. L'attività svolta è stata orientata ad approfondire lo stato delle procedure per la realizzazione di studi di fattibilità in generale e per i progetti di sviluppo urbano sostenibile in particolare, evidenziando, in quest'ultimo caso, gli aspetti originali richiesti da JESSICA.

2.1. Studi di fattibilità

Lo "Studio di fattibilità" elabora un'idea progettuale sino a definire una specifica ipotesi d'intervento. Esso, attraverso la comparazione di varie alternative e modalità di realizzazione e gestione, offre informazioni strutturate per una decisione fondata e motivata da parte dell'autorità politico – amministrativa.⁹

Gli studi di fattibilità (SdF) sono obbligatori nel caso di investimenti pubblici rilevanti, e sono propedeutici all'iter amministrativo per le successive fasi di progettazione e realizzazione.

Fonti normative

⁹ NUVAL – Nuclei di valutazione degli investimenti “Le finalità generali di uno Studio di Fattibilità” www.retenuvv.it

Sono numerose le fonti normative che regolano la materia relativa agli studi di fattibilità (SdF), dalla Legge 144/1999 (Misure in materia di investimenti) sino al D.Lgs. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici).

Gli studi di fattibilità costituiscono pertanto parte integrante del processo degli investimenti pubblici, effettuati sia con ricorso esclusivo a fonti finanziarie pubbliche sia mediante compartecipazione di privati.

Gli studi di fattibilità sono certificati dai Nuclei regionali di valutazione e controllo degli investimenti pubblici (NUVV).

Metodologie e modelli di riferimento

Le metodologie e gli schemi di riferimento per la redazione (e la successiva certificazione) degli studi di fattibilità sono curati e diffusi (anche tramite seminari in collaborazione con il FORMEZ) dall'Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL, Ministero dello sviluppo economico) e dalla rete NUVV.

In particolare, su "Materiali UVAL" – n. 11, dicembre 2006 – è stato pubblicato il documento "Analisi finanziaria e grandi opere: lo schema tipo di Piano economico-finanziario per l'attuazione della Legge Obiettivo", dove sono illustrate le principali scelte metodologiche compiute ed è esposto il contenuto dei fogli di calcolo.

Riguardo al modello di SdF relativo ad opere pubbliche in generale, è disponibile una "Guida NUVV per gli studi di fattibilità"¹⁰ che ne illustra finalità, requisiti minimi, ambiti tematici e approccio per lo svolgimento di tutte le analisi necessarie. Ai fini di un'auto-valutazione della qualità degli SdF effettuati, è opportuno fare riferimento alla "Guida per la certificazione degli SdF delle opere pubbliche da parte dei Nuclei regionali di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NUVV)"¹¹.

In sintesi, lo SdF per opere pubbliche si compone di tre capitoli e allegati:

- analisi propedeutiche e confronto fra varie alternative di progetto e di gestione;
- indagini specifiche per la fattibilità tecnica, la compatibilità ambientale, la sostenibilità finanziaria, la convenienza economico-sociale;
- analisi di percorribilità nell'ambito di norme e procedure vigenti ed analisi di rischio e di sensitività;
- allegati (diagramma di Gantt, tabelle per l'analisi finanziaria, tabelle per l'analisi economico-sociale).

Gli SdF per i progetti da realizzare in Partenariato Pubblico Privato comprendono di solito¹² le seguenti aree di indagine:

- inquadramento del progetto in un chiaro contesto territoriale e settoriale, caratterizzato da una domanda correttamente identificabile e dall'assenza di vincoli che ostacolano la partecipazione dei privati;
- verifica della disponibilità di adeguate competenze professionali e manageriali nel settore privato, da coinvolgere nel rispetto della regole della concorrenza;
- identificazione dei rischi e dei criteri per una loro allocazione ottimale;
- valutazioni finanziarie con il metodo "discounted cash flow analysis";

¹⁰ Cfr. <http://db.formez.it/GuideUtili.nsf/StudiFattibilita>

¹¹ Adottata dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome nella seduta del 8 marzo 2001 e successivamente aggiornata nella seduta del 12 giugno 2003.

¹² Partenariati Pubblico-Privati per gli investimenti pubblici, prof. Ettore Cinque, Seconda Università di Napoli, 6 marzo 2007, Formez –Rete NUVV

- criteri per la gestione dei rischi e per la definizione di accordi contrattuali (security package).

La struttura degli SdF per i Programmi Integrati Territoriali (PIT) ed i criteri per la loro valutazione sono delineati nei bandi regionali per il loro (co)finanziamento, a seguito di deliberazione di Giunta.¹³ Gli argomenti da sviluppare riguardano:

- descrizione degli obiettivi socioeconomici di sviluppo locale, loro rilevanza e contenuto strategico;
- analisi di punti di forza e di debolezza relativi al sistema locale individuato (analisi SWOT);
- coerenza rispetto a piani e accordi di settore regionali e nazionali;
- specificazione dei risultati attesi sullo sviluppo economico ed il miglioramento sociale e ambientale rispetto alla situazione attuale;
- livello di integrazione del programma (soggetti, finanziamenti, azioni, ecc.), evitando la frammentarietà degli interventi;
- incidenza del cofinanziamento privato.

Per ciascuna opera pubblica compresa nel PIT è richiesto uno SdF come prima descritto, con possibili semplificazioni.

Tenuto conto dell'ampio know-how disponibile, sopra sommariamente richiamato, si può ritenere che lo SdF per un progetto JESSICA possa avere una struttura analoga a quello dei PIT (per i quali è disponibile presso le Autorità di Gestione la metodologia di riferimento), a condizione che vengano sviluppate indagini ad hoc per quanto riguarda:

- la sostenibilità sociale, tenuto conto dell'andamento demografico e dei flussi migratori sia tendenziali sia eventualmente modificati dall'impatto dell'iniziativa;
- la sostenibilità finanziaria, tenuto conto della tipologia dei finanziamenti (prestiti, garanzie ed altre forme reversibili);
- l'analisi dei rischi, con particolare riferimento alla distinzione fra rischi di sistema (connessi con il territorio) e rischi di progetto (allocabili in modo ottimale in base alle rispettive competenze fra pubblico e privato);
- la verifica di alta priorità nella politica e nella governance del territorio;
- la verifica della presenza di soggetti e attività capaci di generare coesione, innovazione, sviluppo in modo strutturale.

2.2. Studi di fattibilità per Piani Integrati JESSICA

Lo studio di fattibilità per un Piano Integrato JESSICA può essere avviato con apposita gara, sotto forma di concorso di idee o come studio da sviluppare sulla base di specifiche preliminari. Il bando deve indicare le linee strategiche di riferimento, gli obiettivi e l'articolazione dello studio, e, per quanto possibile, le modalità di utilizzo dei risultati attesi.

Le competenze acquisite o comunque disponibili alle Amministrazioni responsabili del governo del territorio sono molto ampie (come richiamato al punto 2.1)) e in molti

¹³ Cfr. ad esempio bando regionale "Programmi territoriali integrati per gli anni 2006 – 2007, Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte del 4 gennaio 2007.

casi possono ritenersi complete.¹⁴ Si tratta ora di far emergere da tali competenze elaborazioni specifiche, finalizzate all'introduzione di JESSICA.

L'aspetto operativo di maggiore evidenza è connesso con il carattere "rotativo" degli interventi finanziari previsti in ambito JESSICA. Questa situazione, probabilmente predominante negli scenari futuri, successivi all'attuale periodo di programmazione 2007-2013, suggerisce di porre maggiore attenzione alle modalità di coinvolgimento dei privati. A tal fine, i moduli seguenti propongono alcune linee di approfondimento metodologico, sempre utilizzando competenze ed esperienze consolidate.

Dal punto di vista delle scelte metodologiche di carattere generale, gli approfondimenti in questione dovrebbero:

- a) contenere chiari elementi di autovalutazione, nel senso di anticipare e rendere esplicite le motivazioni a supporto di un giudizio positivo di validità dello SdF;
- b) descrivere l'iter ritenuto più efficacemente percorribile per l'avvio della successiva fase di realizzazione del programma.

L'obiettivo consiste non solo nel seguire un percorso trasparente e condiviso, finalizzato a conseguire l'approvazione dello SdF stesso, ma anche, soprattutto, nel costruire un documento vivo e dinamico, suscettibile di evoluzione ed affinamenti durante la realizzazione delle opere e la loro fruizione sociale, ambientale ed economica.

MODULO "ANALISI SWOT"

Come ben noto, l'analisi SWOT è uno strumento di pianificazione strategica che prende in esame, con riferimento all'ambiente interno al progetto, "punti di forza" (Strengths) e "punti di debolezza" (Weaknesses) e, con riferimento all'ambiente esterno, "opportunità" (Opportunities) e "minacce" (Threats). Nata negli anni '60 come supporto ad azioni di marketing strategico per le imprese, l'analisi SWOT è stata estesa, a partire dagli anni '80, quale supporto alle scelte di intervento pubblico nell'ambito di scenari di sviluppo del territorio.

I vari quadranti della matrice SWOT fanno emergere i diversi possibili indirizzi strategici:

Minacce W	azioni tendenti ad utilizzare i punti di forza per contrastare le minacce	azioni tendenti ad evitare che le minacce acuiscono i punti di debolezza
Punti di forza S	azioni tendenti ad utilizzare i punti di forza per cogliere le opportunità	azioni tendenti a ridurre i punti di debolezza per cogliere le opportunità
Opportunità O		

Nel caso di un programma integrato di sviluppo urbano sostenibile, è opportuno orientare l'analisi SWOT verso i vari aspetti della sostenibilità del programma stesso

¹⁴ Sono accessibili nei siti Internet di numerose Città e Province analisi strategiche per lo sviluppo sostenibile del territorio. A titolo di esempio, cfr. "Prato Agenda – Il piano strategico: uno strumento inclusivo per lo sviluppo di Prato"; "Piano strategico dei Comuni del territorio Copparese"; PIT e relativi studi di fattibilità presso diverse Amministrazioni di Città e Province, in risposta a bandi Regionali.

(sociale e demografica, ambientale, urbanistica, economica, finanziaria, infrastrutturale, ecc.), in modo da configurare scenari e tendenze per ciascuno di tali aspetti. Successivamente, vengono identificati possibili interventi/azioni facendo leva sui punti di forza, cercando di ridurre quelli di debolezza, cogliendo opportunità e neutralizzando minacce. Le scelte progettuali relative agli interventi che compongono il programma vengono motivate sulla base della rilevanza dei loro effetti sul contesto e della percorribilità complessiva della loro realizzazione.¹⁵ Può anche essere utile completare l'analisi SWOT valutando l'attrattività che il programma integrato, una volta realizzato, potrebbe esercitare sui vari attori presenti o inseribili nel contesto (abitanti, operatori economici locali, imprenditori esterni, investitori finanziari, università e centri di formazione, ecc.). Infine, la rappresentazione delle varie tipologie di rischio e delle misure/azioni da intraprendere per mitigarne gli effetti ("nodi critici e soluzioni proposte"), costituisce un quadro di riferimento molto utile per le decisioni degli investitori finanziari.

Si tratta di un iter complesso, che può essere costantemente sorvegliato, quanto a completezza dell'indagine e validità delle indicazioni strategiche, utilizzando contributi di opinion leader esperti nelle varie tematiche e fortemente radicati nella conoscenza specifica del territorio.¹⁶

MODULO "ANALISI ECONOMICA"

L'analisi economica nel quadro degli interventi oggetto del programma integrato comprende sia l'analisi dei costi di investimento e gestione delle opere, sia l'analisi dei proventi. Costi e ricavi sono fortemente influenzati dalle scelte di indirizzo progettuale e dalle modalità di realizzazione e gestione.

Gli orientamenti progettuali devono essere conformi alle linee guida emergenti dai piani strategici sovraordinati (regionali, di area vasta, di territorio metropolitano). Tali linee guida, dettate o approvate dall'Amministrazione, devono essere contenute nel bando di gara per lo SdF e, in ogni caso, chiaramente esplicitate nello stesso SdF. Si tratta di linee "di riferimento progettuale" per ciascuna tipologia di opere (ad es. infrastrutture di trasporto e mobilità sostenibile, bonifica, strutture residenziali e per il terziario, opere di riqualificazione e rifunzionalizzazione del centro storico o di strutture dismesse, impianti per il risparmio energetico e l'utilizzo di fonti rinnovabili, ecc.)¹⁷. Costruite in coerenza con i relativi riferimenti progettuali, le stime economiche di costo e di ricavo possono incorporare elementi idonei per una verifica di congruità, sulla base del confronto con realizzazioni simili. Infatti sono disponibili, riguardo ai costi di realizzazione per ciascuna tipologia di opere, riferimenti parametrici (ad es. per superficie o volume unitari) o valutazioni a corpo secondo l'andamento del mercato. Anche per i costi di gestione (manutenzione e oneri vari), sono disponibili, per le diverse tipologie di opere, indicazioni e riferimenti dettati dall'esperienza.

¹⁵ Tale metodologia per fasi applicata all'analisi SWOT è stata sperimentata anche nel caso di piccoli Comuni (es. Comune di Acri, provincia di Cosenza (21.000 abitanti) – Programma di riqualificazione del centro storico con risorse del POR Calabria 2000-2006).

¹⁶ Utile riferimento il sito www.siproc.unioncamere.it relativo al Sistema Informativo Progetti Camerali.

¹⁷ Cfr. ad esempio Scheda 15 "Elementi per un documento di Indirizzo per il Piano strategico della Città di Prato" – Contributo dell'Ordine degli Architetti P.P. della Provincia di Prato-

La precisione del quadro economico è poi influenzata dallo stato dell'iter autorizzativo e amministrativo per ciascuna opera da realizzare.¹⁸ Pertanto, la valutazione economica deve essere associata alla identificazione dello stato procedurale, dei nodi critici da superare, dei tempi ritenuti necessari per la realizzazione.

E' ovviamente opportuno sviluppare un'analisi di sensitività rispetto alle variabili più significative, che incidono sulle valutazioni dei costi.

La gestione delle opere suscettibili di ricavo di esercizio è caratterizzata dal relativo conto economico, in fase di avvio e a regime, e dalla valutazione del tempo necessario per raggiungere condizioni di equilibrio economico.

Il valore delle opere destinate alla vendita è riferito all'andamento del mercato, con correzioni prudenziali per tener conto del differimento della loro offerta sul mercato rispetto al momento della stima.

MODULO "COINVOLGIMENTO OPERATORI E STAKEHOLDER"

Lo strumento fondamentale per la comunicazione verso e fra i soggetti interessati alla realizzazione del Progetto integrato è il Master Plan. Tale documento delinea gli obiettivi da perseguire e li illustra con tavole sinottiche e planimetrie. Definisce competenze, ruoli, responsabilità e azioni dei vari attori del processo decisionale e attuativo. Diversamente dagli strumenti di programmazione territoriale (regionali, provinciali e comunali), ai quali comunque deve essere riferito, il Master Plan è uno strumento di "pianificazione volontaria", non soggetto pertanto a specifiche procedure di adozione/approvazione. Esso, tuttavia, deve essere inserito in un processo mirato ad ottenere il consenso ed il coinvolgimento attivo della comunità interessata.

Riguardo ai contenuti, il Master Plan prende le mosse dalle consolidate identità locali (storiche, culturali, relazionali) per impostare nuovi assetti urbanistici, a seguito di bandi per "concorso di idee" o procedure del tipo "dialogo competitivo".¹⁹

Gli indirizzi progettuali orientano verso nuovi ed equilibrati scenari di spazi e funzioni, con destinazioni diverse ma fra loro coordinate (residenziale, terziario avanzato, poli e centri di eccellenza, servizi pubblici, fruizione ambientale, culturale, turistica, ecc). Gli effetti economici e sociali dei nuovi assetti sono prefigurati in via analogica attraverso un confronto con esperienze internazionali.

Il quadro culturale di riferimento è teso ad ottenere il massimo livello di comunicazione e cooperazione fra operatori (autorità di governo del territorio, imprenditori, finanziatori, ecc.) e stakeholder (abitanti, occupati diretti e indotti, residenti e pendolari, studenti e docenti, turisti e partecipanti a fiere e mostre, ecc.). La realizzazione pratica di tale cooperazione presuppone la costruzione di una rete di relazioni, anche con supporti telematici, i cui nodi sono rappresentati da poli di eccellenza (sorgenti di know how, università, centri di ricerca e formazione), da centri di offerta di servizi avanzati (ad esempio per la certificazione di qualità, per

¹⁸ Basterà ricordare, ad esempio, che la definizione del costo di un'opera è precisa quando è conseguente all'aggiudicazione di gara di appalto a "prezzo chiavi in mano"; è molto meno precisa quando deve essere ancora effettuata la valutazione di impatto ambientale.

¹⁹ L'art. 58 del D.Lgs 163/2006 (codice degli appalti) prevede tale procedura nei casi in cui la stazione appaltante, data la complessità degli interventi ipotizzabili, non sia in grado di identificare e quantificare i propri bisogni, e di individuare le caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali, economico-finanziarie, di sostenibilità per le realizzazioni più adatte al soddisfacimento dei bisogni stessi, oggetto di indagine.

l'internazionalizzazione delle imprese), da strutture di offerta di servizi sociali per il contenimento del disagio, da centri di responsabilità amministrativa e di governo del territorio.

Con tali contenuti, il Master Plan costruisce il consenso di operatori e stakeholder riguardo ad obiettivi e percorsi, facilitando nello stesso tempo la costituzione di una piattaforma per l'attrazione di imprenditori del terziario avanzato (ad esempio nel campo dell'economia della conoscenza)²⁰ che intendono insediarsi in aree urbane strutturalmente competitive.

Il Master Plan rappresenta in definitiva un ponte fra le diverse sponde dello sviluppo sostenibile del territorio, secondo metodologie già sperimentate con successo per lo sviluppo delle Piccole e medie imprese (PMI), organizzate in "distretto" e "filiera".

Un salto di qualità auspicabile ed attuabile, con l'obiettivo di coniugare interessi pubblici e privati nella direzione dello sviluppo sostenibile.

MODULO "SOSTENIBILITA' AMBIENTALE"

La sostenibilità ambientale ha assunto un ruolo di particolare rilievo nell'ambito di Progetti Integrati (PI) già con il precedente Quadro Comunitario di Sostegno QCS 2000 – 2006. Sono previste non solo valutazioni ex-ante, ma anche valutazioni intermedie ed ex-post. Per dare attuazione al principio della sostenibilità e favorire l'integrazione della componente ambientale in tutti i settori di azione dei Fondi strutturali sono state costituite Autorità Ambientali regionali, in rete con le Autorità di Gestione.

L'Autorità Ambientale è chiamata ad esprimere un parere obbligatorio (ma non vincolante) sulla sostenibilità ambientale degli interventi, attestandone la rispondenza rispetto ai requisiti per la tutela ambientale e la conformità rispetto alle norme in materia (a livello comunitario, nazionale e regionale). L'Autorità Ambientale opera nell'ambito di procedure e secondo modalità stabilite dal Comitato di Coordinamento del Programma Operativo Regionale – POR. L'attività di valutazione si esplica, di solito, con un parere preliminare (con richiesta di integrazioni) ed un parere definitivo, con il quale vengono evidenziate le criticità ambientali esistenti sul territorio di riferimento, le azioni idonee a prevenire potenziali impatti negativi derivanti dalla realizzazione degli interventi, le soluzioni progettuali mirate a recuperare le situazioni di degrado ambientale.²¹

È interessante sottolineare il fatto che le metodologie applicate dall'Autorità Ambientale prevedono non solo l'esame della documentazione di "orientamento strategico" di riferimento per il PI (ad esempio Programma strategico regionale, provinciale, locale), ma anche l'utilizzo dei sistemi informativi territoriali e delle relative banche dati che descrivono le caratteristiche fisiche del territorio (ad esempio: rete idrografica; presenza di aree a forte valenza naturalistica come Parchi Naturali, Siti d'Importanza Comunitaria, Zone di Protezione Speciale; presenza di siti contaminati e inquinati, cave ecc.).

²⁰ A titolo di esempio, l'iniziativa dell' "Indo – Italian Knowledge Management Centre" in via di costituzione in varie Regioni, che intende attivare collaborazioni, non solo commerciali ma anche nel campo della ricerca, fra imprese indiane e imprese italiane in settori in cui le conoscenze avanzate costituiscono il più importante fattore di sviluppo (biotecnologie innovative, farmaceutica, nanotecnologie, spazio, software, ecc.).

²¹ Cfr. In particolare POR Campania 2000-2006, Progettazione Integrata e Sostenibilità Ambientale (Antonio Risi).

Le principali linee di riferimento sono costituite dal riconoscimento della presenza di (ovvero dalla raccomandazione di adottare) soluzioni progettuali in grado di assicurare e favorire:

- il risparmio delle risorse idriche,
- il risparmio energetico e il ricorso a fonti rinnovabili,
- l'adozione di Sistemi normati di Gestione Ambientale (norma ISO 14001, EMAS),
- l'inserimento di moduli formativi inerenti la sostenibilità ambientale.

I contributi della ricerca sulla complessa problematica della sostenibilità ambientale sono rivolti alla rappresentazione “bimodulare” del territorio (componente socio-economica e componente ambientale e loro interrelazioni) e alla definizione di indicatori idonei a rappresentare le dinamiche ambientali²² dei sistemi locali territoriali – SLoT.

L'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) ha offerto un contributo fondamentale per la selezione e validazione di indicatori per la sostenibilità ambientale, anche con riferimento all'internazionalizzazione e alla responsabilità sociale delle imprese²³. Tali indicatori devono rispondere, in generale, ai requisiti fondamentali di rilevanza, consistenza analitica e misurabilità. All'interno di un processo di pianificazione strategica, il sistema degli indicatori deve essere frutto di scelte condivise e partecipate.

Fra le principali reti nazionali di riferimento per il governo dell'ambiente è opportuno citare:

- SINAnet – Sistema Informativo Nazionale Ambientale (avviato nel 1988 dal Ministero dell'Ambiente e gestito dall'Agenzia Nazionale per l'Ambiente APAT)²⁴;
- OCS - Osservatorio Città Sostenibili, network interdipartimentale Politecnico e Università di Torino per lo sviluppo di temi di ricerca sul governo del territorio e sulla governance di sistemi urbani e territoriali, con particolare riferimento ai settori della mobilità e dei trasporti, della tutela delle risorse ambientali e del paesaggio²⁵.

MODULO “IMPRENDITORIALITA' URBANA”

L'insediamento di nuove iniziative imprenditoriali (anche *non profit*) nel tessuto urbano è fondamentale per:

- proiettare nel medio–lungo termine la sostenibilità economica degli investimenti di riqualificazione;
- individuare opportunità concrete per la copertura finanziaria nella fase di realizzazione degli investimenti stessi e nella successiva fase di gestione, sino al raggiungimento dell'equilibrio gestionale.

Le iniziative a carattere imprenditoriale più frequentemente riconoscibili nel tessuto urbano possono essere ricondotte alle seguenti tipologie:

²² IRES Piemonte “Sistemi locali territoriali e sostenibilità ambientale” 177/2003, M.Bagliani, F. Ferlaino.

²³ Cfr. Siti Internet OCSE, Min. Esteri, Min. Sviluppo Economico, Min. Ambiente.

²⁴ www.sinanet.apat.it

²⁵ www.ocs.polito.it

- attività indotte dalla presenza di poli di eccellenza (polarità urbana, sviluppo a stella);
- servizi alle imprese e alla pubblica amministrazione locale, con centri di offerta collegati in rete (servizi a rete);
- servizi per la solidarietà sociale, settore “non profit”;
- iniziative per la valorizzazione del patrimonio storico-artistico- culturale e per l’offerta turistica diffusa e integrata.

La presenza di *poli di eccellenza* (come Università, centri di ricerca e di alta formazione, IRCCS -Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, sedi di Agenzie nazionali, ecc.) favorisce lo sviluppo di attività indotte, spesso attraverso joint venture e/o partnership pubblico-private. E’ il caso, per esempio, della nascita di imprese a tecnologia avanzata come spin-off dalla ricerca universitaria, della costituzione di laboratori di prova e certificazione o di centri-servizi a valle di prestazioni specialistiche e di attività di alta formazione per le piccole e medie imprese.

L’offerta di *servizi alle piccole e medie imprese e alla pubblica amministrazione* locale è generalmente organizzata a rete e copre settori molto diversificati, dall’assistenza allo start-up di imprese innovative alla esternalizzazione dei servizi di assistenza post-vendita e customer satisfaction; dall’energy management alla qualificazione ambientale; dall’analisi strategica per lo sviluppo del territorio al marketing territoriale.

Fra le diverse reti attive, nazionali e comunitarie, è opportuno citare:

- la rete BIC, Business Innovation Centres (incubatori e centri regionali di promozione dell’imprenditorialità, di assistenza allo start-up, di sostegno per i partenariati locali, di offerta di servizi integrati per la competitività del territorio). I circa 30 BIC italiani fanno parte della vasta rete europea EBN (European Business & Innovation Centre Network);
- la rete AIDA-Associazione italiana delle Agenzie di Sviluppo Locale e Marketing Territoriale, che riunisce 24 Agenzie di sviluppo (fra cui: Agenzia di Sviluppo Milano Metropoli; BIC Lazio S.p.A.; Crotone Sviluppo S.C. p.A.; Risorse-R.P.R. S.p.A.; TESS Costa del Vesuvio S.p.A.; Zona Ovest di Torino S.r.l.);
- la rete APSTI- Associazione Parchi Scientifici e Tecnologici Italiani, che collega 31 PST (fra cui: Area Science Park di Trieste, Friuli Innovazione, PST Galileo-Pisa, Biondustria Park del Canadese, PST Liguria, Tecnomarche, Umbria Innovazione, Tecnopolo Tiburtino e Castelromano, Technapoli, Tecnopolis di Bari, PST Sicilia);
- la rete AISLO – Associazione Italiana Incontri e Studi sullo Sviluppo Locale, la quale, in particolare, con i Laboratori AISLo mette a sistema studiosi di discipline diverse con decisori pubblici e mondo imprenditoriale, coinvolgendoli nel processo di produzione di nuove conoscenze e capacità di intervento per lo sviluppo sostenibile;
- la costituenda rete di poli regionali per la cooperazione indo-italiana nel campo dell’economia della conoscenza e del commercio internazionale, degli investimenti industriali e del trasferimento tecnologico nei settori a tecnologia avanzata.

Il vasto settore “non profit” comprende²⁶:

- organizzazioni di volontariato (definite dagli artt. 2 e 3 della Legge 266/1991),
- associazioni di promozione sociale,
- cooperative sociali (definite dall’art. 1 della Legge 381/1991),
- fondazioni di diritto civile e di matrice bancaria,
- Organizzazioni non Governative (ONG, di matrice religiosa e laica),
- ONLUS – Organizzazioni non lucrative di utilità sociale,
- “imprese sociali”, disciplinate con il D. lgs. 155/2006.

Le iniziative per la valorizzazione del patrimonio storico-artistico-culturale possono assumere varie forme giuridiche, anche in PPP, in funzione delle finalità perseguite, e, ad esempio, possono essere costituite come centri servizi per la promozione dell’offerta turistica integrata e per la messa a punto di modelli gestionali ed operativi di imprese operanti nel segmento “turismo culturale”.

MODULO “PIANIFICAZIONE FINANZIARIA”

L’analisi finanziaria per gli investimenti e per la gestione economica delle varie iniziative presenti in un progetto integrato parte dalla considerazione che alcuni interventi richiedono selettivamente finanziamento pubblico, altri richiedono finanziamento congiunto pubblico – privato (od anche esclusivamente privato, nell’ambito di accordi di PPP, con corrispondente collocazione ottimale dei rischi), altri infine sono interventi a carattere privato (come strutture residenziali e commerciali), motivatamente inseriti nel quadro di riferimento del progetto integrato.

Il Fondo di Sviluppo Urbano assume il ruolo di catalizzatore per gli interventi finanziari privati e per l’utilizzo reversibile delle risorse finanziarie pubbliche, coinvolgendo investitori finanziari istituzionali ed ampliando, secondo le specificità di ciascun progetto, la sfera di azione per interventi in PPP.

Gli investimenti, comunque finanziati, devono essere inseriti nel programma triennale e devono avere un piano di copertura della spesa certo al momento dell’approvazione del progetto esecutivo (art. 200 TUEL). Il finanziamento mediante ricorso all’indebitamento è regolato nel dettaglio nel TUEL agli artt. 203 (condizioni), 204 (mutui), 205 (emissione di prestiti obbligazionari), 206 (delegazioni di pagamento al Tesoriere a garanzia del servizio dei mutui/prestiti).

Le altre forme di ricorso al mercato finanziario previste dalla legge comprendono il ricorso alla finanza di progetto (legge Merloni e s.m.i.), la disciplina relativa alle cartolarizzazioni, il ricorso alle aperture di credito bancarie art. 205-bis del TUEL introdotto dalla L.311/2004 (legge finanziaria per il 2005).

Nel quadro del finanziamento degli investimenti inseriti in un progetto integrato di sviluppo urbano sostenibile, un FSU può:

- investire, sotto forma di prodotti finanziari reversibili (ad esempio sottoscrizione di quote di BOC, interventi in equity in PPP e altre iniziative inserite nel Progetto integrato), risorse finanziarie provenienti da investitori

²⁶Cfr. Documento ANCI “Gli enti non profit più diffusi e le loro caratteristiche” in www.extra.anci.it/admin/evidenza/radEDEF1tmp.doc

istituzionali e dai Fondi strutturali. L'Autorità di gestione godrebbe della possibilità di reimpiego delle risorse finanziarie dei Fondi strutturali al loro rientro; il Comune interessato al Progetto potrebbe ottenere vantaggi economici per l'accresciuto volume di risorse private e per l'ottimizzazione delle spese per interessi passivi;

- favorire l'accesso al credito ordinario da parte del Comune a condizioni particolari, in quanto la CDP (in analogia a quanto previsto per gli investimenti degli enti locali in forma associata²⁷) e la BEI potrebbero prevedere agevolazioni rispetto al tasso di mercato per le opere pubbliche inserite in un progetto integrato JESSICA;
- favorire l'intervento di JEREMIE a sostegno di PMI inserite nel contesto del Progetto integrato.

2.3. Fondo per lo sviluppo urbano sostenibile (FSU): linee progettuali

Schematicamente, le possibili linee guida per la strutturazione di un FSU nello scenario delineato dalla normativa nazionale vigente, con particolare riferimento agli aspetti della sostenibilità economico-finanziaria, riguardano:

- la definizione del quadro di riferimento per l'operatività di un FSU;
- l'analisi dei vincoli e delle flessibilità previsti per FSU e FP (Fondi di Partecipazione) dai Regolamenti Comunitari 2007/2013;
- l'analisi di iniziative che possono offrire spunti operativi.

2.3.1. Quadro di riferimento per l'operatività FSU

Lo scenario di riferimento è oggetto di ulteriori interpretazioni a livello comunitario, che dovrebbero concludersi nel corso del 2008. Si ritiene tuttavia possibile delinearne intuitivamente alcuni aspetti, che possono offrire contributi metodologici per la strutturazione di un FSU.

- *Competenze chiave.* Il finanziamento mediante risorse allocate in una logica di mercato (fondi rotativi) richiede approfondimenti non usuali nella implementazione di PPP per lo sviluppo urbano. In particolare è necessario disporre di strumenti per l'analisi, il contenimento e il monitoraggio del rischio finanziario nelle sue componenti sistemiche (il territorio, l'evoluzione socio-demografica) e specifiche (rischi connessi con l'efficace implementazione e gestione del progetto). L'istituzione, gestione e liquidazione di un FSU richiede competenze analoghe a quelle necessarie per le SGR di Fondi Immobiliari e Mobiliari chiusi. Sono infine richieste competenze relative alla gestione e rendicontazione nell'ambito dei Fondi Strutturali comunitari.
- *Attori per il rinnovamento urbano.* I principali operatori previsti dall'attuale ordinamento per la riqualificazione del tessuto urbano sono: le Società di Trasformazione Urbana (società a capitale misto, disciplinate dal D.Lgs 267/2000); società con analoghi compiti ma a capitale interamente pubblico, come Risorse – RpR Spa; i Fondi immobiliari, introdotti dalla L. 86/1994, regolati dal D. Lgs. 58/1998 (Testo Unico Finanze, TUF), dalle successive Leggi L.

²⁷ Riduzione di 15 b.p. (0,15%) del tasso fisso per i mutui.

410/2001 (di conversione del DL 351/2001) e L. 191/2004 (di conversione del DL. 168/2004) con i relativi regolamenti di attuazione; le Società di Investimento Immobiliari Quotate – Siiq – introdotte dalla legge finanziaria per il 2007 (art. 1 commi da 119 a 141 della L. 296/2006).

- *Progetti di particolare complessità.* Per la progettazione, realizzazione e gestione di progetti di particolare complessità, il nuovo codice per gli appalti pubblici (D.Lgs 163/2006) prevede una procedura particolarmente flessibile, sempre nel rispetto delle regole sulla concorrenza: il dialogo competitivo. *Nell'ambito di tale procedura potrebbe delinearsi un ruolo di partnership fra un FSU e l'aggiudicatario.* Infatti, nell'ambito della procedura relativa ai rapporti con il "promotore" (art. 37 bis della Merloni, L. 109/1994, ora art. 153 del D.Lgs 163/2006), il medesimo Decreto Legislativo prevede la facoltà, per il promotore, di costituire una società di progetto in forma di società per azioni o a responsabilità limitata, anche consortile, la quale subentra nel rapporto di concessione (art. 156). Tale società può emettere obbligazioni (previa autorizzazione degli organi di vigilanza) anche in deroga ai limiti in rapporto al proprio capitale di cui all'art. 2412 del Codice Civile, purchè garantite da ipoteca. *Un FSU potrebbe acquisire azioni o quote di una società di progetto, ovvero sottoscrivere obbligazioni emesse da tale società.*
- *Programmi Unitari di Valorizzazione (PUV).* I PUV sono strumenti di pianificazione e razionalizzazione dei beni immobili pubblici che ricadono nella stessa area. L'Agenzia del Demanio ha avviato i primi progetti territoriali di questo tipo con la Regione Liguria, la Regione Lazio, il Comune di Bologna e il Comune di Ferrara.²⁸ *Sono allo studio possibilità di collaborazione in tale ambito con l'Agenzia del Demanio da parte di BEI e CDP.*

2.3.2. Vincoli e flessibilità per FSU e FP.

I Regolamenti comunitari per la programmazione dei Fondi strutturali 2007 – 2013 prevedono, per i nuovi strumenti di ingegneria finanziaria finalizzati al sostegno di progetti integrati di sviluppo urbano sostenibile, FSU (eventualmente accreditati e coordinati da un Fondo di Partecipazione) particolari opportunità, flessibilità e vincoli.

Il Fondo per lo sviluppo urbano è uno strumento di ingegneria finanziaria che investe in partenariati PP ed altri progetti inclusi in un "piano integrato per lo sviluppo urbano sostenibile". Nei FSU possono confluire risorse dei Fondi strutturali inserite nei Programmi Operativi 2007/2013. Come noto, tale canalizzazione di risorse comporta vantaggi sia economici (la natura delle risorse finanziarie muta da contributi a somme rimborsabili), che finanziari (le somme vengono prelevate in anticipo rispetto alla tempistica dei finanziamenti a fondo perduto e gli interessi sino all'erogazione ai beneficiari finali maturano a favore del FSU).

L'impiego di risorse provenienti dai Fondi strutturali comporta il rispetto delle regole comunitarie circa l'ammissibilità delle spese e la loro rendicontazione e, più in generale, condiziona i rapporti fra Autorità di gestione e soci co-finanziatori od azionisti dello

²⁸ Urbanpromo Venezia 23 novembre 2007: relazione dell'Agenzia del Demanio "Ripensare la città e i territori usando gli immobili pubblici"

strumento FSU da un lato, e fra Autorità di gestione ed il rappresentante autorizzato del FSU dall'altro. L'accordo fra Autorità di gestione e soci co-finanziatori si sostanzia in un piano di attività, predisposto dai soci co-finanziatori e valutato e sorvegliato nella sua applicazione dall'Autorità di gestione. I contenuti di tale piano rientrano fra i normali accordi fra i partecipanti al fondo, e sono sorvegliati nella loro attuazione dall'assemblea dei partecipanti.

Un accordo di finanziamento fra Autorità di gestione e FSU – nel caso lo strumento prescelto sia un fondo di investimenti, una Società per la Gestione del Risparmio (SGR) - (accordo di finanziamento) - determina le condizioni in base alle quali le risorse finanziarie dei Programmi Operativi vengono conferite al FSU. I contenuti di tale accordo finalizzano le attività di gestione da parte della SGR al raggiungimento dei risultati strategici ed economici prefigurati. Per il gestore del fondo SGR è normalmente previsto un incentivo alla prestazione; i rendimenti attesi possono essere destinati in via preferenziale agli investitori che operano in economia di mercato.

Nel caso i vari FSU siano organizzati attraverso un Fondo di Partecipazione, l'accordo di finanziamento, oltre ai contenuti prima citati, può prevedere la possibilità di finanziare studi sullo sviluppo urbano e valutazioni di piani integrati per lo sviluppo urbano; prevede altresì regole per la sorveglianza, procedure di audit, gli accordi di finanziamento fra FP e FSU.

Riguardo alla definizione di regolamento tipo per un FSU, è necessario tener conto delle ulteriori prescrizioni dell'art. 46 Reg. 1828/2006. Un FSU, almeno nel comparto che utilizza i fondi strutturali, non può investire in altri strumenti finanziari quali fondi per capitali di rischio, fondi per mutui e fondi di garanzia né può investire in progetti già completati. Un FSU può investire i contributi dei fondi strutturali attraverso strumenti di capitale, prestiti e garanzie. L'apporto di terreni e immobili è consentito dall'art. 51 del citato Regolamento 1828/ 2006.

2.3.3. Iniziative che possono offrire spunti operativi.

La Regione Campania ha espresso l'intenzione di partecipare con circa 100 milioni di Euro alla costituzione di un Fondo immobiliare pubblico/privato, promosso dall'Assessore regionale per le attività produttive per migliorare la dotazione di infrastrutture produttive della Campania. La partecipazione regionale non potrà superare il 50% del patrimonio del Fondo. Per incentivare l'investimento da parte di privati, la Regione ha fissato un tetto al rendimento delle quote di proprietà pubblica: le eventuali eccedenze andranno a remunerare gli investitori privati. Il Fondo opererà mediante acquisto e valorizzazione di immobili con destinazione d'uso industriale, logistica, direzionale e turistica. La SGR per la gestione verrà scelta con gara pubblica. È atteso un volume complessivo di investimenti per oltre 300 milioni di Euro.

Il Gruppo Norman ha recentemente avviato due nuovi Fondi immobiliari destinati ad investitori istituzionali, da affidare in gestione a Ream SGR. Il primo, denominato Oberon, ha vocazione turistica (strutture alberghiere e villaggi turistici) ed opererà sul territorio italiano con una forte attenzione al Piemonte. La dotazione patrimoniale prevista è compresa fra 40 e 200 milioni di Euro. Il secondo è un fondo etico che ha in progetto la gestione di immobili ad uso sociale. E' previsto l'ingresso nel capitale di Ream SGR da parte della Fondazione Cassa di Risparmio di Torino, che seguirà il

progetto di fondo etico per la realizzazione di interventi diretti alla valorizzazione del territorio in cui opera la stessa Fondazione.

Serenissima SGR (società controllata da Real Estate Serenissima SpA, alla quale partecipano varie Banche operanti nel territorio lombardo – veneto e Fin.OPI del gruppo INTESA SANPAOLO), ha in fase di avanzata realizzazione un Fondo immobiliare, denominato “Serenissima Logistica”, destinato ad operare, con un patrimonio previsto in 150 milioni di Euro, nel settore della logistica integrata. Il Fondo, riservato ad investitori qualificati, opererà prevalentemente in Italia e nei Paesi dell’area Euro.

Nel Piano strategico della città di Cuneo (Cuneo 2020, Progetti Asse 4 – Economia e Innovazione) è prefigurata la costituzione di una Holding Territoriale, con l’obiettivo di promuovere lo sviluppo coordinato e sostenibile del territorio attraverso la partecipazione e il coordinamento di altre strutture, quali: una Agenzia di sviluppo (progettazione e servizi per l’innovazione); un Fondo immobiliare di territorio (reperimento di fondi, tramite emissioni obbligazionarie; coordinamento delle politiche immobiliari nell’ambito delle strategie della Holding); una Finanziaria di territorio (coordinamento dei finanziamenti alle PMI del territorio); una Merchant Bank di territorio (investimenti in equity nei progetti innovativi di maggiore spessore, operando come interfaccia con le banche partecipanti al proprio capitale) (www.pianostrategico.cuneo.it).

Con D.M. 18 ottobre 2005 (G.U. n. 274/2005) il Ministro per l’innovazione e le tecnologie, il Ministro dell’economia e delle finanze ed il Ministro per lo sviluppo e la coesione, hanno decretato che il Dipartimento per l’innovazione e le tecnologie possa sottoscrivere ed alienare quote di fondi mobiliari chiusi, promossi e gestiti da una o più SGR, mediante l’impiego di un importo fino a 100 milioni di Euro, stanziati con la delibera CIPE n. 20 del 29 settembre 2004. *Tali fondi sono finalizzati all’acquisto di partecipazioni in PMI, a fronte di loro programmi d’investimento localizzati nelle aree sottoutilizzate del Mezzogiorno, inclusi Abruzzo e Molise, e destinati ad introdurre innovazioni di processo o di prodotto con tecnologie digitali. Potranno essere sottoscritte anche quote di fondi generalisti il cui regolamento preveda che una quota di capitali, con contabilità separata, almeno pari al doppio di quella sottoscritta dal Dipartimento per l’innovazione e le tecnologie, sia dedicata alle imprese di cui al presente comma.* (art.2 comma 3). È prevista una commissione di incentivo per la SGR. Anche in Sicilia è stata promossa un’iniziativa analoga (Decreto Presidenziale 18 maggio 2004 “Istituzione di un fondo mobiliare chiuso per lo sviluppo dell’imprenditorialità in Sicilia”). Queste iniziative sono qui citate come esempi di strumenti idonei ad offrire incentivi per PMI localizzate nell’ambito del territorio cui è riferito il Piano integrato di sviluppo urbano sostenibile (potenziale sinergia tra FSU con altri strumenti finanziari).

Come prima conclusione, emerge, anche dalle iniziative che si stanno muovendo indipendentemente da JESSICA, l’importanza e la validità di un soggetto finanziario specializzato che possa operare, in una logica di mercato, nel vasto e rilevante settore del rinnovo urbano.

3. Contributi progettuali su temi specifici

A seguito di indicazioni da parte della Task Force, sono state effettuate analisi su temi o progetti specifici. Per alcuni casi, ritenuti più significativi, si riportano qui di seguito brevi commenti (tipologia del tema/progetto, documentazione esaminata, proposte di approfondimento in ottica JESSICA).

3.1. “Quartiere delle Piagge”- Firenze²⁹

Il Comune di Firenze ha individuato il quartiere delle Piagge (periferia ovest della città, prolungamento del parco delle Cascine), quale area di notevoli potenzialità per lo sviluppo strategico di Firenze. Sin dalla fine degli anni 90 il quartiere è stato oggetto di studi e programmi di intervento con fondi statali e regionali. Nel febbraio 2005 la Giunta ha deciso di lanciare un intervento di ampio respiro, a valle di uno studio di fattibilità affidato a Nomisma (capofila), da realizzare mediante la costituzione di una società mista a partecipazione pubblica e privata, alla quale verrebbero conferiti aree ed immobili sia pubblici che privati.

Lo studio di fattibilità economico-finanziaria di Nomisma (SdF) analizza gli investimenti necessari per realizzare le nuove qualificanti funzioni (polo della musica, strutture ricettive, lido sull'Arno, strutture residenziali innovative) e conclude dimostrando la possibilità del recupero dell'investimento finanziario con un ragionevole IRR, a seguito della vendita totale (cioè della vendita di *tutte* le strutture suscettibili di alienazione). Questa conclusione incoraggia il Comune ad avviare le successive fasi per l'attuazione del progetto (costituzione della società mista, ricerca di partner finanziari, progettazione esecutiva, appalti e gestione delle opere).

Si richiamano le principali ipotesi alla base dello SdF, riportando, per ciascuna di esse, considerazioni e/o possibili interpretazioni nell'ottica JESSICA.

- La complessità del progetto richiede, per la sua attuazione, una “regia strategica”. SdF propone la costituzione di una società ad hoc, a capitale interamente pubblico, con compiti di “regia dell'operazione di sviluppo del Progetto”, compiti distinti dalle attività relative alla realizzazione e gestione immobiliare. Il Comune, attraverso apposito contratto di servizio, affiderebbe a tale società (“in house” in quanto a totale capitale pubblico) l'incarico di espletare la gestione delle procedure per lo sviluppo urbanistico dell'area, comprese le procedure di gara pubblica, in nome e per conto del Comune stesso. Le motivazioni di tale proposta sono: necessità di unità di indirizzo strategico, agilità nelle azioni, opportunità di non aggravare gli uffici tecnici del Comune. *Si propone di valutare percorsi alternativi per raggiungere i medesimi obiettivi. Per esempio, qualora si volesse sottolineare l'importanza dei rapporti con gli investitori finanziari istituzionali, il ruolo di “gestione unitaria strategica” potrebbe essere affidato a un Fondo di Partecipazione, se istituito ad esempio a livello Regionale. Qualora si volesse invece sottolineare l'importanza di decisioni amministrative rapide ed efficaci in itinere, il ruolo*

²⁹ Cfr note del 10/12/2007 (rapporto n. 16) e del 11/03/2008 (rapporto n. 26)

di “gestione unitaria strategica” potrebbe essere affidato ad un dirigente responsabile interno del procedimento, il cui ufficio dovrebbe poter disporre di idoneo budget per acquisire consulenze specialistiche.

- La realizzazione del progetto sarà affidata ad una società mista, i cui soci privati saranno individuati con procedura pubblica. Potrebbe trattarsi di una STU o di altra società di scopo, sempre a partecipazione mista. SdF, con riferimento alla Legge Regione Toscana 1/2005, suggerisce una gara unica, sia per l’individuazione degli “sviluppatori” privati, sia per la vendita delle aree pubbliche, gara eventualmente da svolgersi in due fasi. *Si propone un’ulteriore simulazione progettuale, partendo dalla situazione proprietaria attuale e da sondaggi esplorativi sulle intenzioni dei titolari, per definire il più conveniente percorso per la gara pubblica concernente l’avvio a realizzazione del progetto. Si tratta di approfondire, in particolare, gli effetti fiscali conseguenti alle operazioni di apporto di beni immobili in varie ipotesi e di predefinire la struttura giuridica delle PPP, al fine di minimizzare i costi accessori e rendere percorribile l’apporto finanziario (in forme reversibili) da parte di un FSU.*
- L’intero investimento è stimato in 181 milioni di Euro, secondo valutazioni analiticamente espone nello SdF. I ricavi, in ipotesi di vendita totale delle strutture suscettibili di alienazione, sono stimati, con riferimento all’andamento del mercato immobiliare, in 212 milioni di Euro. L’intero progetto potrebbe essere realizzato con una ragionevole suddivisione in 4 sottoprogrammi, in ambiti omogenei, ciascuno contenente un adeguato mix di funzioni da realizzare. La stima costi/ricavi per ciascuno dei sottoprogrammi è la seguente (milioni di Euro):

	P1	P2	P3	P4	Tot.
Ricavi	83,4	27,7	50,7	50,3	212,1
Costi	64,9	35,4	33,2	47,6	181,1
Margine lordo	18,5	-7,7	17,6	2,7	31,0

Tenuto conto della diversa redditività dei sottoprogrammi, SdF ritiene possibile ed auspicabile una compensazione fra di essi, anche se non individua con quale procedura si possa attuare. *Per suggerire una possibile soluzione a questa rilevante problematica, si deve partire dalla considerazione del fatto che solo le strutture a destinazione residenziale sono suscettibili di vendita con un buon margine. Ripartendo la distribuzione costi/ricavi per l’intero programma fra strutture residenziali e non, dopo aver ribaltato i costi accessori (bonifica, oneri di urbanizzazione, spese tecniche, ecc.) in rapporto ai costi di costruzione, si ha la seguente situazione (milioni di Euro):*

	Ricavi	Costi	Margine lordo
<i>Strutture residenziali (speciali e innovative)</i>	<i>111,6</i>	<i>73,8</i>	<i>37,8</i>
<i>Altre funzioni (strutture ricettive, polo musicale, lido)</i>	<i>100,5</i>	<i>107,3</i>	<i>- 6,8</i>
<i>Totale</i>	<i>181,1</i>	<i>212,1</i>	<i>31,0</i>

A questo punto si potrebbe ipotizzare che il fabbisogno finanziario necessario alla realizzazione del progetto integrato, a complemento delle risorse messe a disposizione dal Comune e dagli sviluppatori privati, venga canalizzato attraverso due strumenti finanziari:

. un FSU, che canalizza risorse dei Fondi strutturali, delle Amministrazioni pubbliche (Comune, Provincia Regione) e di investitori istituzionali (Fondi pensione, Fondazioni bancarie), per finanziare la realizzazione delle strutture relative a funzioni non residenziali (la cui collocazione sul mercato consentirebbe al massimo il rientro del capitale investito);

. un Fondo immobiliare ad apporto, che canalizza risorse originate dai medesimi investitori istituzionali presenti nel FSU, per finanziare le strutture residenziali (la cui collocazione sul mercato consentirebbe adeguati margini). La sottoscrizione delle quote di tale fondo immobiliare verrebbe offerta in opzione esclusiva agli investitori istituzionali presenti nel FSU, secondo un predefinito rapporto per ogni quota sottoscritta nel FSU.

La formula consentirebbe la compensazione dei rendimenti nei rapporti con gli investitori istituzionali, i quali contribuirebbero alla realizzazione dell'intero programma beneficiando di rendimenti "compensati" fra la componente redditizia e quella di puro recupero del capitale investito.

3.2. "Baia di Levante" – Piacenza³⁰

I promotori del progetto sono la Cooperativa "Piacenza '74" e l'ANCAb- Associazione Nazionale Cooperative di Abitanti). Sono interessati alla proposta: il Comune e la Provincia di Piacenza, il Politecnico di Milano e l'Università Cattolica (sedi di Piacenza), la CNA e la Camera di Commercio.

Secondo le intenzioni dei promotori, dovranno essere coinvolti altri soggetti titolari di beni immobili inseriti nell'area da riqualificare, come: R.F.S., Protezione Civile, Consorzio Agrario, Autorità Militari, Consorzio Polo Logistico Piacentino, Ente Fiera, Imprenditoria Cooperativa e Privata, AIPO (ex Magistrato del Po), ed Associazioni varie (culturali, ambientali, sportive).

L'area interessata si estende attorno al nodo ferroviario della stazione centrale, confinando con le aree in cui sono in corso di sviluppo i progetti integrati "Piacenza X Piacenza" e "Contratto di Quartiere 2". L'obiettivo consiste nella realizzazione di un nuovo "continuum urbano" fondato su:

- riorganizzazione complessiva delle attività connesse con le funzioni della stazione ferroviaria e delle autocorriere;
- completamento di viabilità e snodi;
- riconversione a nuove funzioni di edifici ed aree (magazzini generali, scalo militare, mercato ortofrutticolo, area del Consorzio Agrario);
- riqualificazione delle aree comprese fra la ferrovia e il Po e del Lungo Po, delocalizzazione degli impianti per la lavorazione di inerti, e successiva realizzazione di opere di mobilità integrata e sostenibile (stazione della

³⁰ Cfr. Note del 05/02/2008 (rapporto n. 22) e del 27/03/2008 (rapporto n. 30)

metropolitana leggera, piste ciclo-pedonali, complessi per insediamenti commerciali e artigianali, ecc.).

L'attività di progetto deve essere avviata, e, fra gli altri, dovrà approfondire i seguenti temi:

- situazione proprietaria di aree ed immobili;
- vincoli urbanistici, paesaggistici e ambientali e convenzioni urbanistiche in essere;
- iter autorizzativo, amministrativo e procedurale; eventuale necessità di varianti al PRG;
- valutazioni di impatto ambientale;
- confronto con precedenti progetti e studi, al fine di verificare l'attendibilità delle proposte progettuali;
- verifica dei costi di realizzazione, e in particolare dei costi di bonifiche ed adeguamento ambientale;
- analisi dei possibili ricavi dalla gestione delle opere proposte (alienazione o utilizzo pluriennale);
- masterplan con proposte interpretative per aree particolari;
- piano attuativo (ovviamente nel rispetto delle prescrizioni per il Trasporto Pubblico Locale (T.P.L.) e per il Piano Urbano del Traffico (P.U.T.), e delle Norme Tecniche di Attuazione (N.T.A.) del Piano Regolatore.

Gli interventi proposti (suscettibili di variazione con il progredire delle attività di progetto) sono sintetizzabili in tre gruppi:

- interventi che richiedono finanziamento pubblico, per un ammontare ipotizzato in circa 26 milioni di Euro (opere di viabilità, di sistemazione idraulica e naturalistica, interro di canale, piste ciclabili, piazza e parco attrezzato, parcheggio in superficie, sede regionale per la Protezione Civile);
- interventi realizzabili (in linea di principio) interamente con risorse finanziarie private, per un ammontare ipotizzato in circa 64 milioni di Euro (parcheggi, ristrutturazione di immobili per nuove destinazione d'uso, strutture residenziali di edilizia pubblica e privata, strutture multifunzionali cinema-teatro- congressi- ricettività);
- interventi realizzabili con il concorso di risorse finanziarie miste (pubbliche e private), per un ammontare complessivo ipotizzato in circa 50 milioni di Euro, come ad esempio: le opere di urbanizzazione primaria per l'intero comparto, la realizzazione di una stazione "metropolitana leggera" e logistica collegata, approdo per piccole imbarcazioni, spazi attrezzati per attività sportive, impianti di sicurezza e sorveglianza.

Solo in una fase più avanzata dello sviluppo progettuale sarà possibile valutare l'attendibilità non solo dei costi e ricavi previsti, ma anche della ripartizione delle risorse finanziarie necessarie fra fonti pubbliche e fonti private. Conseguentemente potrà essere definito il ruolo e le modalità di intervento di un FSU, avendo chiarito, fra l'altro, la possibilità e l'interesse della Regione ad utilizzare, a favore dello specifico progetto, risorse dei fondi strutturali 2007-2013.

3.3. “Barriera mobile” – Torino³¹

La denominazione sintetica “Barriera mobile” rappresenta l’obiettivo generale del progetto “Infrastrutture e qualità della vita nel quadrante est – nord est di Torino: offrire un’ampia dinamica di sviluppo socio-economico all’area “Barriera di Milano” e “Regio parco”. E’ prevista la realizzazione, con connotazioni innovative, di importanti interventi per la mobilità metropolitana; di strutture residenziali, commerciali e di servizi; di aree verdi attrezzate; di iniziative a tecnologia avanzata (cogenerazione; robotica per servizi sanitari).

Sono coinvolti nel Progetto, oltre alla Città di Torino, la ASL n. 4 (che gestisce l’Ospedale S. Giovanni Bosco ed è sede distaccata del corso di laurea di Scienze Infermieristiche della Facoltà di Medicina dell’Università di Torino); l’ATC – Azienda territoriale per la Casa; la SUISM – Scuola Universitaria Interfacoltà di Scienze Motorie; la Metropolitana di Torino - GTT; l’ARP, Associazione Robotica Piemonte.

Il Progetto interessa il Quartiere “Barriera di Milano” (ex Quartiere 18) e la porzione sud di “Regio Parco” (ex Quartiere 20), aree comprese nella Circoscrizione 6. La superficie interessata è di 5 kmq (1/5 della superficie dell’intera Circoscrizione); la popolazione residente è di 78.500 abitanti (74% della popolazione dell’intera Circoscrizione). La riorganizzazione urbanistica dell’area interessata dal Progetto è normata dalla variante n. 38 al P.R.G. di Torino approvata il 3/4/2006.

I principali vincoli sono costituiti dalla presenza nell’area di:

- una fascia di rispetto cimiteriale (art.27 c. 5 della L. Regione Piemonte 56/1977);
- una fascia di rispetto ferroviaria;
- vincoli di destinazione (in particolare per tracciati di nuova viabilità e per servizi pubblici (verde, parcheggi, sport).

Gli interventi previsti sono raggruppati in 3 comparti:

- comparto A (interventi compresi nell’area dell’ex Scalo Vanchiglia), 4 iniziative;
- comparto B (interventi compresi nell’area dell’ex Linea Gottardo), 2 iniziative;
- comparto C (interventi relativi ad impianti di cogenerazione e ad investimenti immateriali), 4 iniziative.

Ciascuna iniziativa è analizzata e presentata come se dovesse essere realizzata e finanziata in modo autonomo. In realtà, lo studio di fattibilità del Comune sottolinea che nella fase di definizione dell’architettura finanziaria dell’intero Progetto, potranno essere individuate soluzioni alternative, più adatte a ricomporre ed ottimizzare la differente “capacità di rimborso” dei diversi interventi previsti (che comprendono, dal punto di vista di possibili PPP, opere “fredde”, “tiepide”, “calde”). La forma più frequente di PPP è la concessione di costruzione e gestione, ad iniziativa sia pubblica (art. 19 della L.109/1994 “Merloni”) che privata (art. 37 bis della Merloni, art. 152 e seguenti del D.Lgs 163/2006 “Codice degli appalti”).

Il quadro riassuntivo degli investimenti previsti è il seguente (milioni di Euro):

³¹ Cfr. Nota del 13/03/2008 (rapporto n. 27)

	costo	risorse private	risorse pubbliche
comparto A	173,2	147,5	25,7
comparto B	210,4	87,25	123,15
A + B	383,6	234,75	148,85
comparto C	25,6	11,75	13,85
A + B + C	409,2	246,5	162,7

Riguardo ad un intervento finanziario JESSICA (tramite un FSU), sembra importante rilevare la netta demarcazione fra gli interventi dei comparti A e B da un lato e quelli del comparto C dall'altro.

I primi, infatti, rientrano in senso stretto fra gli investimenti di trasformazione e riqualificazione urbana (recupero ambientale, mobilità sostenibile, residenze universitarie, centri per servizi A.S.P.I. e centro servizi sanitari); i secondi (comparto C) rappresentano investimenti molto specifici (nuovi impianti di cogenerazione, investimenti immateriali per progetti di innovazione tecnologica e incentivi allo start-up di imprese innovative). Gli investimenti del comparto C sono molto qualificanti per il Progetto integrato, ai fini della sua caratterizzazione ambientale (energetica in particolare) ed innovativa (per l'avvio di nuova "imprenditorialità urbana" in particolare). Considerando tuttavia che il finanziamento di tali investimenti rientra nella sfera operativa di leggi nazionali e regionali di settore, con regolamenti specifici per l'erogazione delle risorse pubbliche e per la rendicontazione delle spese, si può ritenere che JESSICA assuma, in rapporto ai medesimi investimenti, un ruolo indiretto, *di sorveglianza* - anche al fine di promuovere possibili interventi JEREMIE per lo start-up di PMI innovative (ad esempio nel settore dei servizi energetici e/o dei servizi per applicazioni robotiche in campo sanitario -, *e non di finanziamento*. Il dimensionamento dell'intervento finanziario di JESSICA si dovrebbe pertanto concentrare in rapporto agli investimenti dei comparti A e B.

Il recupero degli investimenti compresi in tali comparti sembra originato dalle attività di gestione delle opere realizzate, non dalla vendita delle stesse, che, alla fine del periodo di concessione per la gestione, dovrebbero rientrare nella piena disponibilità pubblica.

Il soggetto FSU non avrebbe ragione di assumere la veste di Fondo immobiliare chiuso ad apporto (struttura preferibile nel caso di apporto di beni per la successiva valorizzazione e alienazione). La veste di fondo mobiliare chiuso potrebbe rispondere bene alle esigenze di finanziamento, sotto forma di equity, delle varie PPP che si dovranno realizzare.

Procedura possibile, per sommi capi:

- riorganizzare gli interventi A e B per lotti funzionali omogenei (quanto a categoria delle opere da realizzare e gestire), curando che ciascun lotto sia caratterizzato da un mix "soportabile" di opere "calde" e non;
- sviluppare, per ciascun lotto, un business plan idoneo a mettere in luce i principali aspetti e criteri per l'intervento di FSU;

- acquisire il consenso di massima da parte dei possibili investitori istituzionali disponibili a sottoscrivere le quote di FSU;
- predisporre il bando di gara per ciascun lotto (di massima in due fasi: preselezione e successiva offerta progettuale ed economica), per la ricerca di promotore ai sensi del 37 bis della Merloni e s.m.i. Il bando dovrà precisare, oltre alle consuete condizioni, anche i criteri del possibile intervento di FSU;
- selezionato il/i soggetto/i attuatore e gestore, costituire il FSU o suo comparto specificamente dedicato al Progetto, prevedendo nel Regolamento la remunerazione delle quote sottoscritte dagli investitori istituzionali (che può essere diversa da quella delle quote sottoscritte dalla Pubblica Amministrazione);
- effettuare da parte di FSU l'acquisizione di quote o azioni nelle varie PPP (società veicolo) nel frattempo costituite ed attivare sia le proprie procedure di sorveglianza/gestione delle partecipazioni acquisite sia le procedure comunitarie di rendicontazione (per le risorse dei fondi strutturali eventualmente utilizzate).

3.4. “San Raffaele del Mediterraneo” - Taranto³²

L'iniziativa, promossa dalla Fondazione San Raffaele di Milano, riguarda investimenti per la realizzazione di nuove strutture per attività cliniche e ricerca in un'area attualmente di proprietà di società del gruppo IRI, confinante con la Cittadella della Carità (per tale area è in corso di verifica la destinazione urbanistica e la disponibilità del proprietario alla vendita/concessione). L'investimento dovrebbe essere dell'ordine di 135/140 milioni di Euro per opere edili ed impiantistiche e di 25/30 milioni di Euro per attrezzature ed arredi. Parallelamente verrebbero dismesse le strutture del presidio ospedaliero SS. Annunziata, sito in zona centrale, valutando opportunità e condizioni per il conferimento delle relative risorse umane e tecnologiche al nuovo presidio. Sono anche previsti investimenti immateriali per trasferimento di know-how, formazione, gestione sperimentale, progetti di ricerca clinica e di diffusione di metodologie di prevenzione ecc. L'entità di quest'ultimo investimento è da valutare, in parallelo alla definizione della “governance” per il nuovo soggetto (Fondazione?) San Raffaele del Mediterraneo.

L'iniziativa presenta caratteristiche di eccellenza tali da suggerire approfondimenti circa la possibilità sia di interventi JESSICA (per la quota di finanziamento configurabile come “reversibile”) sia di finanziamenti BEI a valere sulla quota di cofinanziamento nazionale delle attività coerenti con i competenti assi del POR Puglia 2007/2013.

Un approfondimento preliminare dovrebbe riguardare l'analisi delle risorse pubbliche attivabili. In particolare:

- Risorse del POR Puglia 2007/2013³³, Asse III “Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale”, ed in particolare “Infrastrutture per la sanità”, e Asse VII “Competitività e attrattività delle

³² Cfr. Nota del 03/06/2008 (rapporto n. 37)

³³ Programma Operativo FESR 2007/2013 approvato con deliberazione della Giunta Regionale del 12 febbraio 2008 n. 146.

città e dei sistemi urbani”, ed in particolare “Piani integrati di sviluppo urbano e territoriale”.

- Principali fonti nazionali: risorse ex art. 20 della L. 67/1988 (programma straordinario di investimenti in edilizia e tecnologie sanitarie); risorse previste dall’art. 71 comma 1 della L. 448/1998 (Piano straordinario per la realizzazione di interventi di riorganizzazione e di riqualificazione dell’assistenza sanitaria in alcuni grandi centri urbani, tenendo in particolare considerazione quelli situati nelle aree centro meridionali; risorse INAIL.
- Programmi innovativi di sperimentazione gestionale: l’art. 9 bis del D.Lgs 502/1992 modificato ed integrato dall’art. 3 comma 6 del DL 347/2001 convertito dalla L. 405/2001 stabilisce che la Regione possa autorizzare programmi di sperimentazione aventi ad oggetto nuovi modelli gestionali, che prevedano forme di collaborazione pubblico-privato tra strutture del Servizio Sanitari Nazionale e soggetti privati, anche attraverso la costituzione di società miste a capitale pubblico e privato.
- Risorse FAS attivabili ai sensi del. Memorandum “Quadro strategico per salute, sviluppo e sicurezza nel Mezzogiorno” emesso dal Ministero della Salute nell’aprile 2007 in preparazione di un Protocollo d’Intesa tra Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero della Salute e le Regioni Meridionali. I contenuti del Memorandum potranno essere oggetto di una Intesa Governo-Regioni (ai sensi dell’art. 8 comma 6 della L. 131/2003) per il conseguimento di obiettivi comuni, ovvero di un Accordo Governo-Regioni (ai sensi dell’art. 4 del D.Lgs. 281/1997) al fine di coordinare l’esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune. In particolare, sarebbe previsto l’accantonamento del 30% delle risorse FAS al fine “di sostenere eventuali esigenze di programmazione nel corso dell’attuazione in base alla Priorità QSN 2007/2013 o nuove esigenze non previste; di finanziare incentivi da attribuire in base al raggiungimento degli obiettivi di servizio; di costituire una riserva di premialità per progetti di qualità che saranno realizzati nel corso del periodo di programmazione; di finanziare uno o più progetti strategici di eccellenza per la salute che avranno caratteristiche condivise di interregionalità o di valenza sovregionale, a carattere sperimentale o pilota, che saranno dettagliate in fase di attuazione e si richiameranno agli accordi sottoscritti fra il Ministero della Salute e i Presidenti delle Regioni in materia di Sanità”.
- Risorse aggiuntive a quelle ordinarie. Le risorse relative al nuovo patto per la Salute, stanziato con la L.296/2006 ammontano a circa 2,5 miliardi di Euro per il triennio 2007/2009, di cui almeno 500 milioni di euro all’anno a favore delle regioni del Mezzogiorno per obiettivi prioritari del Piano Sanitario Nazionale.

3.5. “Utilizzo di un Fondo mobiliare chiuso per finalità di sviluppo”³⁴

Nell’ambito dei contributi elaborati per il primo rapporto “Attuazione di JESSICA nella Regione Liguria” è stata effettuata una ricerca per individuare strumenti finanziari, già previsti nelle procedure nazionali per gli investimenti agevolati, che potessero presentare analogie con il Fondo di Sviluppo Urbano promosso con l’iniziativa JESSICA.

³⁴ Cfr. Nota del 08/10/2008

È stata considerata in particolare la procedura con cui il Ministro dell’Innovazione, con D.M. del 18/10/2005, ha delineato la possibilità di promuovere PMI innovative operanti nel Mezzogiorno attraverso il sostegno finanziario da parte di uno o più Fondi mobiliari chiusi, selezionati con gara pubblica, ai quali il Ministero, insieme ad investitori finanziari istituzionali, avrebbe apportato risorse finanziarie per il raggiungimento degli scopi prefissi. Denominato per brevità FIM (Fondo Innovazione Mezzogiorno) lo strumento finanziario di cui sopra, le analogie con un FSU sono evidenziate nel seguito.

Quadro strategico

Lo sviluppo socio economico del Mezzogiorno presuppone la realizzazione sia di infrastrutture adeguate sia di iniziative imprenditoriali innovative, per le quali ultime, in particolare, è opportuno attuare efficaci strumenti di sostegno.

FIM è uno strumento finanziario, alle cui quote partecipano il Ministero (utilizzando risorse stanziare ad hoc dal CIPE) ed investitori istituzionali, incoraggiati dalla presenza stessa del Ministero e dalla preferenza ad essi accordata riguardo alla redditività dei capitali investiti.

Il funzionamento del FIM è disciplinato dal Regolamento (approvato dalla Banca d’Italia), che deve recepire gli obiettivi generali e specifici fissati nel bando per la selezione della Società di Gestione SGR.

Analogamente, lo sviluppo di “comunità sostenibili” presuppone il lancio di progetti integrati che comprendano iniziative in partnership pubblico-privato di alta qualità. FSU è uno strumento finanziario, da attuare secondo varie possibili forme giuridiche, fra cui quella relativa al Fondo mobiliare chiuso. Tale forma giuridica appare potenzialmente adatta ad attrarre investitori finanziari istituzionali interessati allo sviluppo sostenibile in ambito urbano. L’acquisizione di quote del FSU da parte degli investitori privati sarebbe incoraggiata dalla presenza degli investitori pubblici (in particolare le Regioni, che farebbero confluire nel FSU risorse stanziare nei POR), e da criteri, fissati nel regolamento, idonei ad offrire migliori condizioni nel recupero dei capitali investiti rispetto alle risorse finanziarie di origine pubblica.

Governance e monitoraggio

La procedura del Ministero dell’Innovazione attribuisce particolare importanza agli aspetti “governance e monitoraggio” per il funzionamento del FIM. L’ottica assunta è quella del finanziatore pubblico, in quanto si ritiene che gli interessi degli investitori finanziari privati possano essere sufficientemente tutelati da opportuni criteri e norme previsti dal Regolamento del FIM. Tuttavia, le soluzioni prospettate per ottimizzare governance e monitoraggio relativamente al funzionamento del FIM presentano aspetti di trasparenza e controllo di indubbio interesse anche per gli investitori finanziari privati. Pertanto, tali soluzioni potrebbero essere prese in esame anche per il funzionamento di un FSU.

In sintesi, a monte della procedura competitiva per l’assegnazione delle risorse finanziarie pubbliche, viene istituito un “Comitato di pilotaggio e controllo”, cui partecipano rappresentanti delle autorità pubbliche coinvolte (Ministeri dell’Innovazione, dell’Economia, dello Sviluppo), con il compito di:

- gestire la procedura competitiva per la selezione delle SGR e dei Fondi in cui effettuare l'investimento;
- curare le attività di monitoraggio e controllo secondo un piano prestabilito e delineato nella stessa procedura;
- curare le altre attività necessarie ad assicurare il corretto funzionamento dello strumento FIM.

4. Alcune brevi considerazioni

L'implementazione di un nuovo quadro normativo per agevolazioni finanziarie ad investimenti (infrastrutturali e/o imprenditoriali) richiede in Italia tempi non brevi, di solito non meno di tre anni, per la definizione in dettaglio e la sperimentazione delle nuove procedure a carico dei soggetti attuatori. Nel caso dell'iniziativa JESSICA la situazione appare ancora più complicata. Infatti JESSICA tende a coinvolgere investitori finanziari istituzionali privati nel sostegno agli investimenti in partnership pubblico – privato per lo sviluppo urbano sostenibile. Questo coinvolgimento richiede assimilazione ed armonizzazione dei rispettivi punti di vista. In particolare, i capitali investiti devono assumere forme reversibili e devono essere remunerati secondo regole di mercato. Le Autorità di gestione non sono preparate a questo nuovo scenario, nel quale verrebbero ad assumere un ruolo con responsabilità manageriali ed imprenditoriali, non solo di applicazione e monitoraggio di procedure predefinite. E' del tutto evidente l'inerzia nell'eventuale abbandono (anche solo parziale) del tradizionale e consolidato ruolo di gestione di incentivi sotto forma di contributo "a fondo perduto".

Con l'attività svolta non è stato possibile far emergere esperienze concrete che potessero configurarsi come esempi o modelli applicativi per l'iniziativa JESSICA. Anche il modello Fondo per l'innovazione nel Mezzogiorno, la cui procedura di funzionamento appare ben delineata, non ha raggiunto l'operatività sperata, permanendo molto limitate le opportunità di investimento in PMI innovative nel Mezzogiorno.

D'altra parte i possibili investitori finanziari istituzionali (Fondazioni bancarie, Fondi pensione ecc.) attendono casi emblematici che possano dimostrare, almeno a priori, l'accettabilità del grado di rischio a fronte della redditività attesa per il loro investimento. Un passo avanti nell'attrazione di tali investitori istituzionali potrebbe forse essere fatto se esistesse, a livello comunitario, una entità autorevole incaricata di conferire un "marchio di qualità" per i progetti JESSICA, dopo averne analizzato tutti gli aspetti.