

Pianificazione e finanza di progetto

Alessandro Sgobbo
alessandrosgobbo@libero.it

Il rapporto pubblico privato nella pianificazione urbanistica nazionale si è spesso risolto in un tentativo, perseguito o a volte del tutto eluso, di contemperare esigenze e legittime aspirazioni concorrenti. In particolare la realizzazione degli spazi ed attrezzature pubbliche e di pubblico interesse è fondata sull'investimento, pressoché esclusivo, di capitale pubblico, da attuarsi su suoli di proprietà pubblica ed è progettata per lo più basandosi sull'esigenza del rispetto dei minimi dotazionali stabiliti dal D.M. 1444 del 1968, così come integrati ed incrementati dalla legislazione regionale e dai regolamenti locali, tenendo in nessun conto l'attitudine dei proprietari delle aree a ciò destinati a farsi carico della trasformazione.

Nel caso del meridione d'Italia tale atteggiamento è stato ulteriormente accentuato dall'ingente flusso di risorse messe a disposizione dallo Stato e poi dalla Comunità europea per lo sviluppo delle aree svantaggiate. Si è, infatti, determinata una condizione di autonomia pianificatoria degli Enti locali rispetto all'esigenza dell'apporto di capitali privati ed un progressivo allontanamento dell'imprenditoria rispetto alla partecipazione ai processi di pianificazione, favorendo, nel contempo, investimenti nei quali l'aspetto dell'impatto urbanistico e sociale non ha, di fatto, costituito elemento di alcuna valutazione.

Negli ultimi anni gli intesi flussi finanziari messi a disposizione degli Enti locali, sotto forma di fondi strutturati, sono stati legati all'appartenenza delle regioni meridionali al gruppo di aree geografiche rientranti nell'obiettivo 1, stabilito dalla Commissione europea con la decisione del 1° luglio 1999. Si tratta di regioni in cui il prodotto interno lordo (PIL) pro-capite, misurato secondo gli standard del potere d'acquisto e calcolato sulla base dei dati disponibili al 26 marzo 1999, è inferiore al 75% della media comunitaria. Nella programmazione 2007-2013 analogo risultato è stato ottenuto grazie all'ammissibilità delle regioni meridionali all'obiettivo "Convergenza".

L'ingresso in Europa di nuove realtà territoriali gravate da notevoli problemi di ritardo nello sviluppo economico pone seri dubbi sull'intensità ed accessibilità delle regioni italiane ai futuri programmi di distribuzione dei fondi europei. Tale considerazione, unitamente alle gravi difficoltà di bilancio in cui vertono, ormai cronicamente, gli Enti locali, impone la necessità di un nuovo approccio al governo del territorio in cui l'investimento privato sia il principale strumento di attuazione della pianificazione e di perseguimento degli obiettivi di interesse generale.

L'accesso a fonti di finanziamento privato per la realizzazione di opere pubbliche prevede, nel nostro ordinamento, due possibili modalità:

- realizzazione diretta in convenzione da parte dei proprietari dei suoli;
- realizzazioni in regime di concessione:

- o Project Financing;
- o Appalti di concessione e gestione con FTT¹.

La realizzazione diretta è possibile ove lo strumento urbanistico generale o attuativo preveda esplicitamente tale facoltà per i proprietari dei suoli destinati alle attrezzature e, in generale, si attua mediante Permesso di Costruire Convenzionato. La convenzione, in particolare, riguarda la predeterminazione di modalità gestionali e di tariffe speciali che favoriscano l'accesso da parte del pubblico ai servizi ed attività offerte dall'attrezzatura oggetto del permesso, al fine di garantirne il carattere di pubblico interesse.

Le realizzazioni in regime di concessione sono, altresì, regolate dal codice dei contratti² e si attuano mediante appalti di concessione propriamente detti oppure mediante la complessa figura del Progetto di finanza. In entrambi i casi è indispensabile che, a monte, vi sia stata una specifica previsione da parte dell'Ente appaltante circa l'eseguibilità dell'opera mediante il ricorso a capitali privati. Mentre, però, l'appalto di concessione è espletabile a valle della redazione, ad opera del concedente, di un progetto di livello almeno preliminare e di un capitolato prestazionale, nel progetto di finanza l'attività previsionale dell'Ente si riduce al solo studio di fattibilità.

Un recente studio SDA-Bocconi, condotto su oltre 2000 progetti, ha evidenziato che circa l'88% degli interventi per i quali si è fatto ricorso alle procedure del Project financing risulta non giunto alla fase dell'effettiva realizzazione. Se a questo si aggiunge che, secondo i dati dell'OICE³, il trend di crescita delle procedure di finanza di progetto è fortemente negativo, passando, in un periodo di riferimento coincidente con i primi otto mesi del 2008 e del 2009, da 115 a sole 97 le gare indette su proposta del promotore, si evince uno stato di profonda crisi dell'istituto in esame.

Un approfondimento dello studio, condotto presso gli Enti locali meridionali, ha evidenziato che la percentuale di insuccesso delle procedure di project financing cresce ulteriormente, in particolare se si escludono i settori delle utilities.

Da un punto di vista meramente statistico le cause dell'arenarsi dell'iniziativa sono state individuate, in ordine di frequenza, in:

- Mancanza di proposte da parte di potenziali promotori;
- Proposte giudicate non di pubblico interesse;
- Rinuncia al procedimento da parte dell'Ente;
- Annullamento da parte della giustizia amministrativa.

Ad un più attento esame si riscontra che il motivo principale che sottende la maggior parte delle summenzionate cause di blocco della procedura è da individuarsi nella mancanza di convenienza economica intrinseca del progetto. In altri termini l'opera che l'Ente intendeva far realizzare mediante il ricorso al capitale privato non è in grado di garantire un flusso di cassa ed una remuneratività sufficienti a bilanciare l'intensità dell'investimento. Ne deriva la mancanza di disponibilità degli operatori privati a proporsi in qualità di promotori ovvero, la presentazione di

proposte che modificano sostanzialmente lo schema predisposto dall'Ente e che, in definitiva, o vengono giudicate prive del necessario interesse pubblico o, peggio, danno luogo a procedure annullate dalla giustizia amministrativa.

Approfondendo ulteriormente l'indagine si è rilevato che la mancanza di convenienza economica per il progetto sul quale l'Ente chiede l'impegno dei privati investitori non è riconducibile solo ad un'errata valutazione effettuata dal soggetto appaltante ma, anzi, è per lo più diretta conseguenza della mancanza di un'adeguata pianificazione economico-finanziaria che abbia accompagnato la redazione del piano urbanistico in cui l'opera stessa era stata prevista.

E' prova di tale assunto la frequenza con cui si può osservare che le zone che i piani urbanistici destinano alle infrastrutture pubbliche e di pubblico interesse, specie quelle relative a verde e parchi pubblici, risultano non oggetto di effettiva successiva attuazione. Il risultato è che piani anche formalmente corretti dal punto di vista del rispetto delle dotazioni minime infrastrutturali imposte dalla normativa nazionale e dalle Leggi regionali, danno luogo a trasformazioni mutilate del territorio, finendo per favorire la realizzazione di aree di degrado.

Mancando, infatti, la convenienza all'investimento i proprietari dei suoli, anche se il piano concedeva loro tale facoltà, ben si guardano dall'effettuare la trasformazione secondo le prescrizioni di destinazione imposte dallo strumento, così come difficilmente il Comune è in grado di trovare un soggetto terzo che, accollandosi, inoltre, anche l'alea connessa con la quantificazione dell'onere espropriativo, sia disponibile a farsi carico dell'investimento. L'Ente dovrebbe ricorrere, in tal caso, alla realizzazione con fondi propri, oppure fare affidamento su trasferimenti statali od europei. Ma, a parte la scarsità sempre più evidente di tali trasferimenti, oggi la dimostrazione circa la possibilità di una gestione economicamente (se non addirittura finanziariamente) conveniente del bene risulta addirittura propedeutica per l'accesso al finanziamento sovracomunale dell'opera. L'Ente locale avrebbe, quindi, un'unica possibilità di realizzazione costituita dal ricorso a quanto incassato a titolo di oneri di urbanizzazione e costo di costruzione in occasione del rilascio dei permessi connessi all'attuazione delle trasformazioni edilizie. In effetti lo scopo del pagamento di tale contributo è proprio quello di consentire la realizzazione delle opere di urbanizzazione, anche secondaria, previste dal piano. D'altra parte, però, è noto che i Comuni sono costretti, con sempre maggior frequenza, a destinare tali fondi al soddisfacimento dei bisogni correnti di bilancio.

Ecco che l'opera pubblica correttamente prevista dallo strumento urbanistico vigente resta incompiuta e la previsione di piano si trasforma in un danno per il proprietario dell'area, non essendo prevista alcuna indennità in relazione all'imposizione di un vincolo preordinato all'esproprio cui non fa seguito alcuna attuazione ed in un danno altrettanto grave per la collettività. Infatti, come noto, la semplice previsione di aree destinate

alle "future" attrezzature pubbliche e di pubblico interesse è la condizione normativamente imposta per la trasformazione, anche insediativa, del territorio. L'effettiva realizzazione di tali infrastrutture da parte dell'ente non costituisce presupposto al rilascio dei permessi edificatori. Quindi è lecito attendersi che, in presenza di un piano in cui la realizzabilità delle opere pubbliche non è valutata, anche e soprattutto, in termini economico finanziari, la dotazione infrastrutturale a disposizione della collettività non solo non migliori, ma addirittura si possa ridurre percentualmente.

Rispetto all'esigenza di una effettiva e completa attuazione delle previsioni di piano, che, oltre tutto, contempra la contemporaneità tra trasformazione privata e realizzazione delle opere pubbliche e di pubblico interesse, risulta, quindi, indispensabile che la redazione del piano urbanistico comunale sia effettuata contestualmente al piano economico finanziario degli investimenti necessari. In effetti sarebbe corretto che una prima serie di elaborati di natura economico valutativa accompagnassero la fase stessa di analisi che prelude alla stesura del progetto. Tali elaborati dovrebbero riguardare, innanzitutto, l'esame delle potenzialità di sviluppo dell'area al fine di individuare destinazioni, dimensioni e bacini di utenza compatibili con le attitudini reali del territorio. Utile strumento di partenza possono, in tal senso, essere le indicazioni fornite dalla pianificazione strategica ove questa esista e previa verifica dell'effettiva praticabilità delle soluzioni di area vasta alla realtà locale in analisi. Altro utile elemento di indagine è individuabile nelle c.d. manifestazioni di interesse. Questo strumento, relativamente recente e che ha trovato, ad esempio, nell'attuazione dei programmi PIU Europa ampia applicazione, sebbene abbia suscitato non poche perplessità, costituisce un valido mezzo di conoscenza mediante il quale è possibile valutare, a priori, l'interesse effettivo degli operatori locali rispetto alle potenziali possibili trasformazioni del territorio. La perplessità essendo principalmente legata al modo con cui l'indagine conoscitiva è stata condotta in più occasioni. Infatti l'aver lasciato l'operatore privato nella possibilità di effettuare la propria proposta in modo del tutto libero e senza una griglia preordinata che ne garantisca la compatibilità con il pubblico interesse, ha determinato, in molte occasioni, che le manifestazioni presentate si siano trasformate in motivo di scontro tra interesse generale e particolare e non, piuttosto, quel momento di pianificazione partecipata a cui si voleva pervenire. Il privato si è visto gravato da un onere progettuale per poi essere frustrato nelle proprie aspettative. L'amministrazione ricevente non ha tratto l'atteso beneficio in termini di attuabilità della proposta e vede, altresì, acuirsi la dicotomia con l'interesse privato.

Ulteriore elaborato di tipo analitico, preordinato alla stesura effettiva del piano, andrebbe individuato nella valutazione attendibile dei costi di espropriazione delle aree da destinarsi alla realizzazione delle opere pubbliche e di pubblica utilità. E' infatti indubbio che uno dei motivi basilari, rispetto alla mancanza di convenienza economica nella realizzazione delle infrastrutture, è individuabile in una sottostima dei costi connessi

all'acquisizione in disponibilità delle aree ed alla conseguente ulteriore alea sia economica che temporale che discende dal contenzioso che tipicamente si instaura in presenza di una stima mal eseguita. Ciò è diventato di stringente attualità anche in relazione al relativamente recente mutamento dell'orientamento giurisprudenziale in materia di definizione dell'indennità di espropriazione per le zone c.d. F.

In particolare il principio secondo il quale il valore da attribuire all'area oggetto di esproprio non può che essere quello corrispondente al più probabile valore di mercato della stessa al momento immediatamente precedente quello dell'imposizione del vincolo preordinato all'espropriazione, trova un'importante complicazione applicativa allorché, come spessissimo accade, ci si trova a valutare aree che già precedentemente alla previsione del piano in itinere erano destinate alla realizzazione di opere pubbliche e di pubblico interesse. Ciò è tanto più vero quanto più tale destinazione risale nel tempo. Già nel 2001 la Corte Di Appello di Firenze sentenziò che le aree, destinate alla realizzazione di quella serie di impianti, servizi ed usi di interesse collettivo che l'art. 2 del D.M. 2 aprile 1968 chiama «zona F», costituiscono non già un corpo separato, nella previsione degli strumenti urbanistici, rispetto alle zone A, B, C, D (alla cui destinazione edificatoria sono funzionali), ma concorrono con tutte le altre aree componenti a determinare l'indice edilizio territoriale della zona di cui si tratta, giacché esse sono corredo necessario ed elemento costitutivo della edificabilità della zona specifica cui - secondo una proporzione necessaria per volontà legislativa - ineriscono, e sono pertanto pienamente partecipi di tutti i parametri edificatori che la caratterizzano. Di esse, pertanto, occorre far conto ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione. Quindi, quando l'area oggetto di ablazione è già destinata ad attrezzature pubbliche e di pubblico interesse, l'indennità competente al proprietario deve essere determinata non già in relazione al valore intrinseco del bene sul mercato, ovviamente fortemente compresso dalla previsione urbanistica, ma, in funzione del principio perequativo che dovrebbe infondere la pianificazione, in relazione al beneficio in termini di diritti edificatori che l'esistenza stessa dell'area determina sulle aree contermini. Non tener conto in sede di redazione del piano di tale innovazione nel campo dell'estimo espropriativo spesso determina l'impossibilità economica di far fronte all'investimento necessario per la realizzazione dell'opera pubblica oltre ad ingenerare lunghi contenziosi.

Redatti gli elaborati analitici sopra menzionati il pianificatore avrebbe a disposizione i dati necessari per compiere oculate scelte in termini di destinazioni d'uso da favorire ed intensità delle stesse. Inoltre avrebbe un quadro preciso dei costi che l'Ente, ovvero il privato investitore nell'auspicata ipotesi di finanzia di progetto, dovrebbe affrontare per acquisire le aree su cui il piano prevede la realizzazione delle opere pubbliche, potendo, nel contempo e grazie alle manifestazioni di interesse, anche localizzarne alcune in funzione delle aspirazioni di investimento di coloro che già sono proprietari dell'area. Ciò è di rilevante importanza, in

quanto è di tutta evidenza che, in tal caso, la valutazione di convenienza economica, con riferimento almeno ai costi di acquisizione del suolo, terrebbe conto di un onere finanziario connesso al solo costo di opportunità e non, come nel caso dell'acquisizione ablativa, dell'alea connessa con la procedura di esproprio. Quindi, se pure, per rigore logico, l'analisi complessiva dell'investimento non può tener conto, ai fini di una positiva valutazione, del carattere di unicità della posizione del privato già proprietario dell'area, è evidente che la sussistenza di tale condizione di maggior vantaggio può incidere positivamente sulla celerità con cui l'iniziativa viene intrapresa.

Si può ora procedere alla progettazione del piano. Ciò dovrebbe avvenire affiancando continuamente alla redazione delle tavole il piano economico finanziario, ovviamente con il grado di precisione tipico della scala di intervento, relativo alla realizzazione delle opere pubbliche e di pubblico interesse di volta in volta previste. Tale strumento deve essere riferito al periodo temporale ipotizzato di attuazione del piano ed essere redatto in funzione di un'oculata scelta in termini di programmazione degli investimenti. In effetti l'elaborato che si auspica è composto di almeno un piano finanziario per ogni attrezzatura pubblica da realizzare ed un masterplan economico-finanziario generale in cui sintetizzare i risultati delle elaborazioni di dettaglio. Nel piano generale troverà posto, inoltre, la classificazione delle opere in relazione al grado di convenienza economica intrinseca di ciascuna e, quindi, si potranno operare le scelte relativamente all'allocazione delle risorse disponibili per quegli interventi che, incapaci di generare flussi di cassa positivi, devono essere realizzati con spesa essenzialmente pubblica e sulla base del piano di previsione degli incassi degli oneri per l'urbanizzazione.

Le voci di spesa relative ad ogni singola opera sono valutate in termini di acquisizione dell'area, costi di realizzazione e piano di manutenzione riferito ad un orizzonte temporale compatibile con la prevedibile vita utile del manufatto. Le voci di reddito devono tenere conto di una previsione sufficientemente precisa del bacino di utenza e delle tariffe praticabili in relazione all'uso sociale del bene. Ovviamente la scala di larga massima propria delle previsioni oggetto dello studio in parola consentono di fare riferimento a dati per lo più statistici in termini sia di costi che di redditività. Tuttavia particolare attenzione deve essere posta alla definizione del WACC⁴ la cui sottostima, non di rado, è fonte di macroscopici errori previsionali, nonché del TIR (tasso interno di rendimento) dell'opera e cioè del tasso di attualizzazione che rende nullo il margine di contribuzione attualizzato. Nella valutazione circa l'effettiva convenienza dell'opera andrà, infine, verificata la sussistenza di un sufficiente gradiente tra TIR e WACC, la cui intensità e distribuzione temporale deve essere rapportata non al semplice costo di opportunità quanto, più correttamente, all'effettiva alea che l'investitore deve affrontare per lo specifico progetto.

Ovviamente i piani di dettaglio relativi alle singole opere devono essere redatti solo con riferimento a parametri di natura finanziaria, essendo

l'analisi economica applicabile solo al piano generale degli investimenti. Qui, infatti, si potrà definitivamente determinare il grado di convenienza del progetto urbanistico nel suo complesso tenendo conto di parametri di riferimento anche di natura immateriale e di interesse sociale, la cui valutazione non può competere agli investitori privati.

La stesura definitiva del piano verrebbe, in tal modo, ad essere compatibile con un'effettiva attuabilità anche di quella parte dello stesso corrispondente alle previsioni di adeguamento ed incremento della dotazione infrastrutturale a disposizione della collettività garantendo uno sviluppo equilibrato del territorio almeno in termini di livello dei servizi.

NOTE

¹ Finanziamento Tramite Terzi.

² D. lgs. 163/2006 e s.m.i.

³ l'Associazione di categoria, costituita nel 1965, che rappresenta le organizzazioni italiane di ingegneria, architettura e consulenza tecnico-economica.

⁴ Weighted average cost of capital; misura, per un determinato soggetto economico, il costo medio ponderato del capitale impiegato.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Vacca A. Solustri C. (2003), *Il project financing per le opere pubbliche*, Esselibri Simone, Napoli.

Lucidi C. (2005), *Manuale di project financing*, Dei, Roma.

Iovine A. (2008), *Manuale Professionale di Estimo*, Esselibri Simone, Napoli.

Polelli M. (2008), *Nuovo Trattato di Estimo*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.