

PROGRAMMI INTEGRATI - L.R. 1° GIUGNO 1999, N. 23

CRITERI DI VALUTAZIONE E RAPPRESENTAZIONE ECONOMICA DEI PROGRAMMI

INDICE

Premessa

1 I benefici privati e pubblici

2 I benefici privati: criteri e metodi di valutazione

2.1 La convenienza economica per il soggetto privato

2.1.1 Il metodo del Valore Attuale netto (VAN)

2.1.2 La valutazione dei ricavi

2.1.3 La valutazione dei costi

3 I benefici pubblici: criteri e metodi di valutazione

3.1 La convenienza economica per il soggetto pubblico

3.1.1 La determinazione del valore economico delle opere pubbliche

3.1.2 Gli effetti non monetariamente valutabili

4 Considerazioni riassuntive

Appendice: schema di rappresentazione dell'analisi costi ricavi

1. Previsione con PIRUEA

2. Previsione senza PIRUEA nell'attuale situazione urbanistica

Riferimenti bibliografici e normativi

Premessa

La Legge Regionale 1° giugno 1999, n. 23, ha introdotto nell'ordinamento urbanistico della Regione Veneto, (in attuazione dell'art. 16 della Legge Statale n. 179/92), un nuovo tipo di strumento urbanistico attuativo denominato, programma integrato di riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale.

Ai sensi dell'art. 2 della L.R.V. n. 23/99, il programma integrato ha valore di piano urbanistico attuativo del piano regolatore generale tuttavia, questo strumento si differenzia dagli altri piani attuativi, in quanto permette un approccio più flessibile rispetto alle normali possibilità di intervento nel territorio consentite dal Piano Regolatore Generale.

Trattasi di uno strumento urbanistico particolare, introdotto con disposizioni di legge di recente emanazione, derogatorie rispetto ai principi generali.

In relazione a tutto ciò, gli operatori del diritto parlano di "urbanistica contrattata" indicando con questa locuzione:

[...] il fenomeno secondo cui le scelte urbanistiche che si esprimono attraverso gli atti di programmazione generale sono il risultato di manifestazioni di volontà alla formazione del contenuto delle quali concorrono non soltanto le pubbliche amministrazioni intestatarie del potere di adottare tali atti, ma pure i soggetti privati, i quali intervengono, in modo sostanziale, nella procedura di formazione di essi.

[...].

Le norme di legge (se ci si limita, ripetersi, a quelle aventi portata generale e, quindi, valore di principio) mantengono ferma la regola secondo cui il potere di programmazione in materia urbanistica e ambientale non è negoziabile, [...].

Senonchè, accanto a questa che è la legislazione di base, si sono affermate, in questi ultimi anni, legislazioni di settore ispirate a principi diversi e qualche volta opposti.

Ci sono ipotesi in cui la negoziazione non è solo consentita ma necessaria.

Questo avviene tutte le volte che lo strumento di programmazione generale recepisce proposte di sistemazione del territorio per la cui realizzazione si dovrà attingere anche a risorse finanziarie private.

[...].

Significativa è l'ipotesi dei programmi di riqualificazione urbana prevista dall'art. 16 della L. 17 febbraio 1992, n. 179.¹

Si riconosce dunque che la disciplina relativa ai programmi integrati di cui alla L.R.V. n. 23/99 si discosta in modo rilevante, dai principi generali da sempre riconosciuti nella legislazione urbanistica di base.

¹ G. Cugurra, (Ordinario di Diritto Amministrativo della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Parma e Direttore dell'Istituto di Diritto Pubblico dell'Università di Parma). *Accordi e pianificazione territoriale e ambientale*, Relazione al Convegno, *Tutela dell'ambiente e del territorio: le pianificazioni*, Ravenna, 3-4 dicembre 1999, in Atti del Convegno: *Urbanistica concertata*, (a cura di M.G. Mazza), FORMEL, Venezia aprile 2001.

Il carattere innovativo di questa disciplina lo si apprezza ove si pensi che, soltanto ieri, il comportamento dell'amministrazione, la quale avesse promosso una variazione urbanistica al solo scopo di consentire ad un singolo imprenditore privato di realizzare un nuovo impianto ovvero di ampliare l'impianto esistente, avrebbe corso il rischio di essere censurato non solo sul piano dello sviamento di potere ma anche dal punto di vista della rilevanza penale.

[...].

La direzione è però chiara.

Ci sono leggi di principio, tuttora in vigore, secondo cui la possibilità che, fra privati e pubblica amministrazione, intervengano accordi circa il contenuto discrezionale dell'atto non opera nell'ipotesi dei provvedimenti di pianificazione e programmazione.

C'è una cospicua legislazione di settore, relativa proprio alla materia urbanistica e ambientale, la quale fissa regole differenti e, in qualche caso, diametralmente opposte, dal momento che disciplina ipotesi di accordi fra imprenditori privati e pubblica amministrazione aventi per oggetto anche una diversa disciplina urbanistica delle aree interessate dalle proposte di intervento.

Non sembra esserci dubbio che quest'ultimo fenomeno è destinato ad accentuarsi.²

Cugurra, nella sua argomentazione intende evidenziare la distinzione esistente non tanto fra una normativa di carattere generale secondo cui il potere di pianificazione non è negoziabile e normative di settore in tutto o in parte derogatorie bensì, la sua conclusione è un'altra ovvero:

[...].

Convivono due normative di principio a seconda che il privato sia estraneo o partecipi al finanziamento delle opere previste nello strumento generale di programmazione.

Nel primo caso, vale il principio secondo cui non possono intervenire accordi circa il contenuto discrezionale del piano.

Nel secondo caso (quando cioè la realizzazione degli interventi avviene con il concorso finanziario del privato) il principio generale sopra ricordato non vale o vale solo in parte, dal momento che si ammette che il soggetto privato concorra, oltre che al finanziamento dell'opera, anche alla determinazione dell'assetto degli interessi da perseguire.

[...].

Nella seconda ipotesi (che potremmo riferire all'imprenditore), si reputa che l'interesse pubblico da soddisfare con gli atti di pianificazione urbanistica e ambientale debba essere stabilito non già in astratto ma di volta in volta, all'esito di una negoziazione cui partecipano, a pieno titolo, pure i soggetti privati.³

Ciò considerato, si richiama la normativa di cui alla L.R.V. n. 23/99, la quale, proprio in relazione alla definizione degli esiti della negoziazione, prevede fra i contenuti obbligatori del programma integrato, la rappresentazione del programma in termini economici sintetici con particolare riguardo ai benefici derivanti ai soggetti pubblici e agli altri soggetti attuatori, (cfr. art. 4, 1° comma, lettera d – L. R.V. n. 23/99) e pur ritenendo detta rappresentazione contenuto fondamentale al fine di giustificare la

² G. Cugurra, cit.

³ G. Cugurra, cit.

legittimità dell'intervento con specifico riguardo all'interesse pubblico, non ha stabilito alcuna prescrizione in relazione a criteri e metodi da seguire per identificare e quantificare i benefici privati e pubblici perseguibili in attuazione dei programmi integrati.

In proposito interessa ricordare anche quanto sostenuto dall'Avv. Alberto Borella,

[...].

In sostanza la legge [L.R. n. 23/99] vuole la trasparenza dell'operazione, chiamiamola così, economica-commerciale, soprattutto se un'operazione di questo genere presuppone la variante al P.R.G., come credo accadrà nella maggior parte dei casi.

L'esigenza di trasparenza è essenziale nell' "urbanistica contrattata", che vede in me un convinto assertore.

Trasparenza e discrezionalità: è evidente infatti che grandissima è la discrezionalità del Comune nel recepire o meno una proposta di programma integrato, tanto più quando il suo accoglimento comporti variante al P.R.G..

Questo è uno dei nodi che dovrebbero essere affrontati in sede di riforma, anche a livello regionale, dalla legislazione urbanistica.⁴

Il Comune di Treviso è stato interessato in questi ultimi due anni dalla presentazione di svariate proposte di intervento in attuazione di programmi integrati ai sensi della L.R.V. n. 23/99.

Nella maggior parte dei casi queste proposte risultano così caratterizzate:

- da una parte, dalla presenza di uno o più soggetti promotori privati, che generalmente si propongono di finanziare l'intera operazione comprensiva di interventi privati e pubblici;
- dall'altra, dalla presenza del Comune che stabilisce, di concerto con il promotore privato, una certa quantità/qualità di opere e/o servizi pubblici da ricevere gratuitamente, in aggiunta alle quantità minime di opere di urbanizzazione che devono essere obbligatoriamente realizzate in sede di attuazione dei normali piani urbanistici attuativi.

L'assenza di un preciso orientamento generata dal vuoto normativo contenuto nella L.R.V. n. 23/99, ha fatto rilevare all'ufficio incaricato di occuparsi dei programmi integrati, i seguenti ordini di problemi:

- a) disomogeneità nelle modalità di valutazione delle convenienze economiche private e pubbliche con conseguenti possibili disparità di trattamento;
- b) difficoltà a impostare un quadro di valutazione (economica ma non solo economica) dei programmi integrati, sulla base del quale gli organi competenti, (Commissione Urbanistica, Commissione Edilizia, Amministrazione Comunale), sono chiamati ad esprimere il loro parere;
- c) allungamento dei tempi necessari per pervenire alla conclusione degli accordi fra soggetti pubblici e privati con notevole negativa influenza sulle procedure di approvazione e attuazione degli interventi.

⁴ Alberto Borella, (Avvocato del Foro di Treviso), Relazione al Convegno: *Patti territoriali, accordi di programma, programmi integrati: la pianificazione estemporanea*, in Atti del Convegno: *Evoluzione della legislazione urbanistica e novità della giurisprudenza*, (a cura di G. Tambato e O. Busetto), Regione Veneto – Assessorato alle politiche per la difesa del territorio e la pianificazione del territorio, Venezia, ottobre 2000.

In considerazione delle problematiche emerse e considerata l'importanza del principio di equità del trattamento, al quale deve attenersi una corretta azione amministrativa ai sensi delle vigenti leggi sull'ordinamento, l'ufficio incaricato di occuparsi dei Programmi Integrati – L.R.V. n. 23/99, ha ritenuto opportuno predisporre un lavoro di approfondimento finalizzato a identificare criteri di valutazione delle proposte e un metodo di rappresentazione dei programmi tale da consentire la valutazione economica delle proposte progettuali secondo criteri di omogeneità, oggettività e secondo modelli di rappresentazione applicabili indistintamente a tutte le proposte presentate, tenendo conto di quanto disposto negli atti normativi di seguito richiamati, in ordine alla rappresentazione e valutazione economica di questi programmi urbanistici:

- Legge 17.02.1992, n. 179;
- Legge Regionale 1°06.1999, n. 23;
- Guida ai Programmi di Riquilificazione Urbana ex art. 2, comma 2, Legge 179/92, a cura del Ministero dei Lavori Pubblici – Segretariato Generale per l'edilizia residenziale, con la quale è stato fornito un contributo tecnico interessante al fine di orientare le scelte politiche dell'ente locale, nel rispetto della piena autonomia dell'Amministrazione Comunale che rimane comunque protagonista delle scelte urbanistiche dei propri territori.

E' stato verificato che in relazione ai Programmi di Riquilificazione Urbanistica ex art. 2, comma 2, L. 179/92 e ai Programmi Integrati di Intervento ex art. 16, Legge 179/92 – L.R.V. n. 23/99, esiste una analogia di contenuti e finalità urbanistiche sottesa a entrambe le tipologie di programmi urbanistici; questa analogia è tale da far ritenere che il percorso metodologico indicato nella Guida ai fini della rappresentazione del programma in termini economici e della quantificazione dei benefici pubblici/privati, possa essere ragionevolmente utilizzato come traccia di riferimento anche per la valutazione economica dei programmi integrati di cui alla L.R.V. n. 23/99.

La Guida è stata attentamente esaminata e il percorso metodologico in essa delineato sulla *rappresentazione del programma in termini economici*, risulta così articolato:

1. *Individuazione dei costi degli interventi e del programma;*
2. *Individuazione dei ricavi conseguibili dal soggetto privato;*
3. *Individuazione della convenienza economica per il soggetto privato e per il soggetto pubblico;*
4. *Misurazione della convenienza economica per il soggetto privato attraverso il piano di fattibilità economica e finanziaria.*

Pertanto, a partire dalle indicazioni metodologiche riportate nella Guida, l'obiettivo è quello di identificare precisi criteri di valutazione economica dei programmi e uno schema di rappresentazione degli stessi in modo tale da creare un metodo di valutazione e rappresentazione delle proposte che risulti applicabile indistintamente a qualsiasi progetto di programma integrato. L'esito finale dovrà consentire la misurazione e il raffronto degli utili che ciascun soggetto consegue tramite la realizzazione dell'intervento.

1. I benefici pubblici e privati

Al fine di operare una corretta valutazione dei progetti relativi a piani o programmi urbanistici è necessario eseguire una netta distinzione fra valutazioni volte a cogliere gli effetti economici e valutazioni di natura pubblica (ambientale e sociale).

Tale distinzione è riconducibile agli effetti di piani o programmi pubblici e privati che possono richiedere stime monetarie e valutazioni non strettamente monetarie.

In ogni caso, qualunque sia l'oggetto e la natura del giudizio di valore, la valutazione di piani/programmi risponde quasi sempre all'obiettivo di supportare i soggetti che intendono realizzare l'intervento ad assumere una decisione efficace, efficiente ed equa.

Pertanto, in riferimento ai programmi integrati di riqualificazione urbanistica di cui alla L.R.V. n. 23/99, è possibile distinguere due diversi approcci valutativi della convenienza a realizzare gli interventi: il soggetto privato terrà conto esclusivamente degli effetti economico-finanziari derivanti dalla realizzazione del progetto (efficienza), mentre il soggetto pubblico (Comune) dovrà tener conto non solo del criterio di economicità ma anche delle modalità con le quali i servizi e/o le risorse generate da un progetto si distribuiscono nell'ambito della Società (efficacia ed equità).

Per quanto riguarda l'individuazione della convenienza economica per il soggetto privato nella Guida si specifica:

L'Amministrazione comunale deve preventivamente indicare i criteri sulla base dei quali sono evidenziate le convenienze economiche dei soggetti privati. Il criterio più semplice è rappresentato dal raffronto istantaneo dei costi e dei ricavi che, però, risulta anche il più impreciso in quanto non tiene conto della variabile temporale connessa al piano di realizzazione degli interventi e al piano dei ricavi.

Occorre, a tal proposito, tener presente che la variabile tempo influisce presumibilmente sui costi di realizzazione degli interventi e sui rientri, cosicché, al fine di una più esatta quantificazione degli impegni di spesa per l'attuazione del programma, sarebbe preferibile una analisi temporale dei costi e dei ricavi.

La copertura dei maggiori costi generati dal programma a seguito della variabile temporale deve essere garantita dai soggetti partecipanti al programma medesimo, [...].

(cfr. pg. 26)

Per quanto riguarda l'individuazione della convenienza economica per il soggetto pubblico nella Guida si specifica:

La convenienza per il soggetto pubblico [...] è rappresentata dall'entità del finanziamento mediante risorse private di interventi pubblici [...].

(cfr. pg. 32)

2 I benefici privati: criteri e metodi di valutazione

Si riporta il criterio esplicitato nella Guida ai programmi di riqualificazione urbana ex art. 2, comma 2, Legge 179/92:

Il metodo di rappresentazione della convenienza economica sintetico, ottenuto comparando "istantaneamente" costi e ricavi, presenta il pregio di essere facilmente applicabile ma, di contro, non misura l'effettivo vantaggio delle operazioni, che può essere più propriamente valutato attraverso la redazione di prospetti di conto economico, redatto in forma scalare, e di piano finanziario, ove in relazione ai tempi di realizzazione delle opere, al piano di vendita e gestione delle stesse, alle ipotesi inflattive previste, sono calcolati il "risultato netto" e il "valore attuale netto economico" (da conto economico previsionale) e i "flussi di cassa" ed il "valore attuale netto finanziario" (da piano finanziario).

La decisione del privato relativamente all'attuazione del PIRU dipenderà dagli effetti monetari che la realizzazione del progetto comporta, con l'obiettivo di renderli massimi (principio della massima efficienza).

Ne consegue che il beneficio privato va stimato secondo un criterio economico.

Per un promotore privato, esistono diversi approcci ai fini di valutare la convenienza economica a realizzare un progetto di trasformazione.

I modelli di valutazione dipendono dalla posizione professionale dell'investitore, dalla sua propensione al rischio e dalle alternative tecniche ed economiche a disposizione.

Pertanto il modello non può essere adottato acriticamente bensì previa appropriata analisi di tutte le condizioni "al contorno" del progetto.

In particolare, nel caso dei programmi integrati la fattispecie progettuale, generalmente, è tale per cui i tempi di esecuzione delle opere e gli incrementi di valore e/o di reddito si realizzano in un arco di tempo piuttosto lungo (in genere superiore ad un anno), perciò in questo caso sarà indispensabile adottare un modello di valutazione che tenga conto della variabile "tempo" (criterio temporale).

Posto che il privato può, oggi, nella medesima area, porre in essere due reali alternative di investimento ovvero:

1. promozione di un intervento consentito dalle norme urbanistiche vigenti (fatte salve le misure di salvaguardia ai sensi dell'art. 71 della L.R. n. 61/85, ex-lege L. n. 1902/1952);
2. promozione di un intervento in attuazione di un Programma Integrato concertato con l'Amministrazione Comunale ai sensi della L.R. n. 23/99.

Assunto che nell'ipotesi 2, il privato realizza una maggiore efficienza economica, rispetto a quella conseguibile nell'ipotesi 1, ne consegue che il beneficio economico del privato è la risultante della

differenza fra i valori delle convenienze economiche realizzabili nelle due ipotesi di sfruttamento urbanistico configurate.

2.1 La convenienza economica per il soggetto privato

2.1.1 Il metodo del Valore Attuale Netto (VAN)

Considerati i vari metodi per la valutazione dei piani/programmi che la teoria estimativa mette a disposizione, per il caso in questione, si ritiene che la convenienza economica (o beneficio) del privato possa essere correttamente rappresentata dal Valore Attuale Netto (VAN) dell'investimento

Il Valore Attuale Netto (VAN) è dato dalla differenza tra il valore attuale dei ricavi lordi attesi da un determinato investimento (VAR) e il valore attuale dei costi per realizzarlo (VAC), quindi:

$$VAN = VAR - VAC$$

Per la medesima area, l'entità del Valore Attuale Netto (VAN) varia in rapporto alle possibilità di sfruttamento urbanistico possibili nell'ambito della normativa urbanistica vigente e del programma integrato proposto. In particolare, si avrà:

Ipotesi di investimento	Valore economico
Più conveniente investimento realizzabile con le norme urbanistiche vigenti	VAN_1
Più conveniente investimento realizzabile con le norme previste dal programma integrato	VAN_2

Qualora non sia possibile attuare alcun intervento nell'attuale situazione urbanistica, l'ammontare del VAN_1 può essere posto pari a zero.

Quindi il beneficio o vantaggio conseguibile dal privato in attuazione del programma integrato, è pari alla differenza fra il valore attuale netto dell'investimento 2 e il valore attuale netto dell'investimento 1.

Il "valore attuale netto differenziale" ($?VAN$) è quindi determinabile come segue:

$$?VAN = VAN_2 - VAN_1$$

Il "Valore Attuale Netto Differenziale" ($?VAN$) esprime il valore economico del beneficio o vantaggio conseguibile dal soggetto privato ed è dato dall'incremento dell'utile netto attualizzato, dell'investimento. In altre parole questo parametro quantifica il beneficio economico derivato al soggetto privato per effetto della variante urbanistica ottenuta in applicazione del programma integrato e costituirà pertanto, punto fondamentale di riferimento per la concertazione.

E' chiaro che, l'applicazione del modello relativo al "Valore Attuale Netto Differenziale", presuppone una attenta analisi preliminare delle potenzialità di sfruttamento urbanistico consentite in base alle

norme vigenti, (fatte salve quelle di salvaguardia), rispetto alle potenzialità di sfruttamento alternative offerte in applicazione del Programma Integrato.

2.1.2 La valutazione dei ricavi

Per la determinazione dei ricavi lordi conseguibili nelle due alternative di sfruttamento urbanistico possibili si farà riferimento a condizioni ordinarie ed al “più probabile valore di mercato”, inteso come il prezzo che con maggior probabilità si formerebbe in una libera compravendita nel mercato delle opere edilizie realizzabili nell’area al momento della valutazione dell’investimento.

Tab. 1 – La valutazione dei ricavi

Tipo di prodotto	Quantità	Valore unitario (€)	Totale (€)
Costruzioni ad uso residenziale			
Costruzioni ad uso commerciale			
Costruzioni ad uso direzionale			
Costruzioni ad uso produttivo			
Costruzioni ad uso turistico			
Altri prodotti			
Totale			

2.1.3 La valutazione dei costi

Il costo di produzione dell’opera edile è costituito dall’insieme delle spese che vengono sostenute da un imprenditore per produrlo e collocarlo sul mercato.

Nel caso della produzione edilizia, la struttura dei costi assume forme diverse in funzione dei diversi soggetti e delle diverse modalità di attuazione che intervengono nel processo produttivo.

Pertanto, nel caso di un intervento realizzato mediante l’attuazione di un programma integrato, si farà riferimento al costo totale di produzione e commercializzazione del prodotto edilizio. Tale costo è determinabile mediante la seguente espressione⁵:

$$C_t = C_a + C_c + S_t + S_g + O_n + S_c + I_{mp} + I$$

dove:

C_t = costo di produzione totale;

C_a = costo dell’area (comprese le aree a standard da cedere gratuitamente al comune);

C_c = costo di costruzione (opere di urbanizzazione ed opere edile);

S_t = spese tecniche e onorari;

S_g = spese generali e imprevisti;

⁵ Nella determinazione del costo totale di produzione dell’opera edile viene normalmente incluso anche il profitto normale (U) dell’imprenditore promotore. Tale voce rappresenta il compenso che, mediamente, spetta al promotore per la sua attività di coordinamento ed assunzione dei rischi connessi con l’investimento medesimo. Il profitto normale, quindi, rappresenta il costo opportunità dell’attività dell’imprenditore puro. Tuttavia, date le finalità del presente metodo, tenuto presente che non costituisce mai un esborso reale da parte del promotore e, non ultima, l’estrema aleatorietà della sua stima, si ritiene opportuno escludere il profitto normale dalla stima del costo totale. Tuttavia è opportuno ricordare che tutte le valutazioni che seguiranno dovranno considerarsi al lordo del profitto normale dell’imprenditore promotore.

O_n = oneri comunali di concessione;
 S_c = spese di promozione e commercializzazione;
 I_{mp} = imposte e contributi;
 I = oneri finanziari.

La valutazione del costo totale va effettuata al netto dell'imposta sul valore aggiunto.

Tab. 2 – La valutazione del costo totale

Voce di costo	Quantità	Costo unitario (€)	Costo totale(€)
1. Costo dell'area:			
2. Costo di costruzione			
- Costruzioni realizzate (in rapporto alle varie destinazioni d'uso)			
- Residenze da destinare a ERP dovute per legge ai sensi art. 3 LR n. 23/99 (se previste)			
- Opere di urbanizzazione primaria dovute per legge strettamente funzionali all'ambito di intervento (da cedere al Comune a scomputo oneri primari)			
3. Spese tecniche e onorari:			
4. Spese generali e imprevisti:			
5. Oneri concessori:			
- Oneri di urbanizzazione secondaria monetizzati L. 10/77			
- Costo di costruzione L. 10/77			
- Altri oneri dovuti per legge (contributo disinquinamento, ecc.)			
6. Spese di promozione e commercializzazione			
7. Imposte e contributi			
8. Oneri finanziari			
Totale			

Nota al punto 2: Il costo delle opere di urbanizzazione primaria dovute per legge strettamente funzionali all'ambito di intervento dovrà essere stimato mediante computo metrico estimativo redatto con riferimento all'Elenco Prezzi fornito dal Servizio Lavori Pubblici e Manutenzioni del Comune di Treviso.

Il costo dell'area (C_a)

Il costo dell'area (o dell'immobile nella situazione ante piano integrato) è una delle componenti più significative del costo totale di produzione. Il valore dell'area è strettamente associato, attraverso le prescrizioni urbanistiche, alla capacità edificatoria e, quindi, va rapportato ad un opportuno parametro

unitario che ne tenga conto. In altre parole, per eventuali confronti, il prezzo unitario dell'area dovrebbe essere espresso non solo in termini di Euro m⁻², ma anche in termini di Euro m⁻³ di volume realizzabile o di Euro m⁻² di superficie lorda di pavimento realizzabile.

In ogni caso, il costo dell'area da inserire nella valutazione economico finanziaria, sia per il calcolo del VAN₁ che per quello del VAN₂, sarà dato dal più probabile valore di mercato dell'area nell'attuale situazione urbanistica (senza PIRU).

Il costo di costruzione (C_c)

Il costo di costruzione C_c si articola in una serie di voci variabili in relazione alle quantità di produzione costituite da: manodopera, materiali, noli e trasporti ed altre voci fisse relative ai costi di allestimento e funzionamento del cantiere ed a parte le spese generali. A tali voci di costo va sommato l'utile dell'imprenditore costruttore.

$$C_c = C_v + C_f + U_c$$

dove:

C_c = costo di costruzione;

C_v = costi variabili (manodopera, materiali, noli e trasporti, spese generali di cantiere);

C_f = costi fissi (allestimento e funzionamento cantiere);

U = profitto "normale" impresa costruttrice.

Il costo di costruzione è una delle principali voci di costo di un investimento immobiliare e quindi richiede una determinazione sufficientemente precisa. Si tenga conto che, trattandosi di valutazioni preventive, raramente si dispone già del progetto esecutivo perciò è generalmente preclusa la stima del valore di costo per via analitica cioè attraverso il computo metrico estimativo. La stima del costo viene così effettuata per via sintetica, ricorrendo ad un parametro fisico (m⁻³ o m⁻² di superficie) distinguendo fra le superfici destinate all'attività principale (residenziale, uffici, etc.) e quelle destinate ad accessori (autorimesse, magazzini, etc.). Il costo di costruzione è ricavato poi per comparazione con beni simili, tenendo conto di eventuali aggiunte o detrazioni.

E' da sottolineare come il valore di costo debba comprendere il profitto "normale" d'impresa anche nel caso in cui il promotore sia un costruttore.

La previsione del costo risulta, se supportata da una buona casistica di confronto, sufficientemente affidabile. Sono due gli aspetti che possono rivelarsi più aleatori e che devono essere considerati con attenzione: la distribuzione temporale dei costi e, soprattutto, il tempo necessario per ottenere il permesso di costruire (inizio dei lavori).

Per quanto riguarda il primo punto occorrerà far riferimento ai tempi di costruzione (e relativa distribuzione dei costi) di fabbricati simili, inglobando nella previsione, sempre in una logica cautelativa, dilazioni temporali per eventuali imprevisti.

Sul secondo punto, cioè il momento di inizio dei lavori, la previsione sulla data di rilascio del permesso di costruire, la valutazione risulta molto più complessa specie se l'intervento richiede la preventiva approvazione di uno strumento urbanistico attuativo.

Le spese tecniche e gli onorari (S_t)

Le spese tecniche (progettazione, direzione dei lavori, pratiche edilizie e catastali, calcolo delle strutture, ecc.) devono essere stimate a partire da tutte le prestazioni professionali necessarie alla realizzazione delle opere previste dal programma integrato e tenendo conto delle tariffe vigenti. In linea generale, possono essere valutate, come da prassi consolidata, in ragione del 10% del costo delle opere previste dal programma integrato (costo dell'area esclusa).

Spese generali e gli imprevisti (S_g)

Questa voce riguarda tutte le spese relative al "montaggio" dell'operazione, che possono comprendere i costi per la costituzione, l'amministrazione e l'eventuale liquidazione di una società (o di un consorzio) costituito ad hoc per l'investimento, i costi per consulenze (valutazione analisi di mercato, consulenze specialistiche) ed altre spese varie (viaggi, tempi dedicati alla concertazione con l'Amministrazione Pubblica o alle trattative con privati, spese di rappresentanza).

Si tratta in genere di spese non particolarmente significative (4-6% sul totale dei costi) ma che possono aumentare nel caso di interventi di grosse dimensioni o complessi (investimenti multidestinazione).

Oneri comunali relativi al permesso di costruire (O_n)

Gli oneri relativi al permesso di costruire, stabiliti a seguito della L. n. 10/1977, variano secondo le dimensioni e la destinazione d'uso dei fabbricati.

Tali oneri sono così composti:

- oneri per le opere di urbanizzazione primaria;
- oneri per le opere di urbanizzazione secondaria;
- oneri relativi al costo di costruzione;
- altri oneri dovuti per legge (contributo disinquinamento).

Le prime due aliquote, che incidono maggiormente sugli oneri, sono determinate a livello dei singoli comuni, con deliberazione di Consiglio comunale, sulla base di una indicazione quadro regionale, ed aggiornate periodicamente. Gli oneri relativi al costo di costruzione sono invece determinati secondo parametri nazionali (D.M. 10-05-1977). Per la determinazione degli oneri relativi al permesso di costruire si rimanda alle specifiche deliberazioni del Comune di Treviso mentre per le modalità di applicazione e di calcolo è consigliabile acquisire le informazioni presso lo Sportello Unico – Servizio Attività Edilizia del Comune di Treviso.

Spese di commercializzazione (S_c)

Un'altra voce di spesa riguarda i costi di commercializzazione dei fabbricati in progetto. Si tratta di una posta che varia a seconda delle destinazioni d'uso (più bassa per il residenziale, più elevata per uffici e commerciale) e soprattutto secondo la politica di marketing adottata. Ancora, è da segnalare come la quota per le spese di commercializzazione vada considerata (sempre secondo il livello e la qualità della pubblicità da effettuare) anche se viene svolta in proprio dal promotore, ad esempio perché svolge una funzione prevalente di intermediazione. Le spese di commercializzazione possono essere stimate in ragione del 2-3% dei ricavi derivanti dalle vendite.

Imposte e tributi (I_{mp})

Le imposte costituiscono un esborso reale da parte del promotore e quindi devono essere incluse nell'analisi dei costi del piano e quindi nella valutazione della soglia di accettabilità dell'investimento. La valutazione dell'ammontare delle imposte, coerentemente con l'approccio fin qui sostenuto nell'impostazione dell'analisi costi ricavi per la valutazione preventiva di programma di trasformazione urbanistica, dovrebbe far riferimento a quella "media" relativa all'intervento in esame, senza considerare la situazione specifica del promotore. Le imposte vengono normalmente pagate verso la fine del programma e sono, mediamente, pari al 40-42% dell'utile.

Oneri finanziari (I)

Gli oneri finanziari in taluni casi assumono un ruolo determinante nel successo dell'investimento immobiliare, specie negli interventi di maggiori dimensioni e che richiedono più tempo. Gli oneri finanziari rappresentano il costo del capitale impiegato nell'investimento e sono determinati, per differenza, fra gli interessi passivi e i proventi finanziari (interessi attivi).

La valutazione degli oneri e dei proventi finanziari presuppone:

1. la definizione della durata del programma e del flusso economico;
2. la definizione di un tasso di interesse passivo e di un (eventuale) tasso di interesse attivo;
3. il calcolo degli oneri finanziari e della linea di credito (esposizione finanziaria).

La definizione dell'orizzonte temporale del progetto consiste nell'individuazione di un arco di tempo necessario a concludere la realizzazione delle opere e la loro collocazione sul mercato. Su tale arco di tempo andranno distribuiti i costi ed i ricavi coerentemente con le relative previsioni (flusso economico). In questa sede si potrà tener conto che, per la realizzazione delle opere previste in un progetto urbanistico, il periodo temporale di riferimento per l'attuazione dell'intervento è di dieci anni quale durata massima degli S.U.A. ai sensi delle vigenti disposizioni di legge; mentre la vendita dei prodotti edilizi potrà avvenire anche successivamente.

Dal flusso economico si ricava, per ciascun anno, l'esposizione economica sommando tutti i ricavi e tutti i costi avvenuti precedentemente, in particolare:

$$E_k = \sum_{i=0}^k (R_i - C_i)$$

Dove:

E_k = esposizione all'anno k-esimo;

R_i = ricavo dell'anno i -esimo;

C_i = costi dell'anno i -esimo.

Dopo aver calcolato l'esposizione economica è possibile calcolare, anno per anno, gli interessi passivi (oneri) o attivi (proventi). Tale conteggio può esser eseguito assumendo che le spese ed i ricavi di ciascun anno del periodo considerato siano mediamente anticipate e vengano addebitati alla fine di ciascun anno. Matematicamente:

dove:

$$I_k = E_{k-1}r + (E_k - E_{k-1})\frac{r}{2} = r\left(\frac{E_k + E_{k-1}}{2}\right)$$

I_k = oneri finanziari sostenuti nell'anno k -esimo;

E_k = esposizione all'anno k -esimo;

r = saggio di interesse.

La scelta dei tassi di interesse è particolarmente importante nella valutazione dell'investimento immobiliare. Essa, comunque, non pone particolari problemi in quanto va effettuata con riferimento al mercato finanziario. Ad esempio, per l'assunzione del saggio per il calcolo degli interessi passivi è possibile far riferimento al "prime rate" facilmente reperibile nelle pubblicazioni della Banca d'Italia. Parimenti, il tasso attivo conseguente ad esposizioni positive può essere individuato con riferimento al rendimento netto dei depositi o dei titoli pubblici a breve termine, sempre reperibile nelle pubblicazioni di carattere finanziario. L'unica cautela riguarda il trattamento dell'inflazione nell'analisi finanziaria. A questo proposito si possono distinguere due possibilità:

- 1) utilizzo di prezzi costanti e tassi al netto dell'inflazione;
- 2) utilizzo di prezzi correnti e tassi al lordo dell'inflazione.

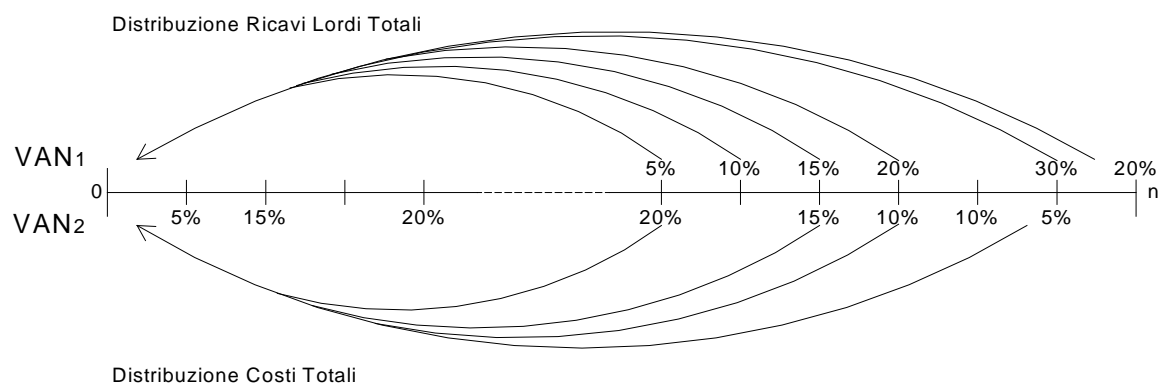
Infine, sommando anno per anno, al flusso di cassa gli oneri/proventi finanziari si ottiene il flusso di cassa finanziario che rappresenta l'andamento dei ricavi e dei costi totali connessi con l'investimento.

2.1.4 La determinazione del "Valore Attuale Netto Differenziale" - ?VAN

Dopo aver determinato i ricavi ed i costi delle due alternative di investimento formulate e la loro articolazione temporale, rappresentata dal flusso finanziario individuato precedentemente (vedi sezione dedicata alla valutazione degli oneri finanziari) è possibile procedere al calcolo del valore attuale netto delle varie ipotesi di investimento.

La determinazione del valore attuale netto delle ipotesi alternative d'investimento deve tener conto del principio fondamentale dell'analisi finanziaria secondo il quale, valori differiti nel tempo, non possono essere confrontati fra loro, addizionati e/o sottratti se prima non vengono resi omogenei nel tempo e cioè riferiti al medesimo momento (vedi figura seguente).

ARCO TEMPORALE DI RIFERIMENTO



La determinazione del valore attuale netto presuppone l'adozione di un opportuno tasso di sconto. Tale scelta è molto importante per la corretta valutazione dell'investimento immobiliare e, quindi, dei programmi integrati, Essa, infatti, riassume le principali caratteristiche dell'investimento in corso di valutazione e, in particolare, la sua durata e la sua rischiosità. La scelta del tasso può essere fatta con riferimento ai rendimenti netti degli investimenti immobiliari simili per caratteristiche, avendo particolare attenzione nel correggere i tassi passati con le prospettive future del mercato.

Dopo aver individuato il saggio di sconto, è possibile calcolare il valore attuale netto dell'investimento mediante la seguente formula:

$$VAN = \sum_{i=0}^n \frac{R_i - C_i}{(1+r)^i}$$

Dove:

- R_i = ricavo conseguibile nell'anno i-esimo;
- C_i = costo da sostenere nell'anno i-esimo;
- n = arco temporale necessario a concludere l'investimento;
- r = tasso di sconto.

Infine, è facilmente calcolabile il "Valore Attuale Netto Differenziale" (ΔVAN), ovvero il beneficio (o vantaggio) conseguibile dal privato in attuazione del programma integrato, si avrà:

$$\Delta VAN = VAN_2 - VAN_1$$

dove :

- VAN_1 = valore attuale netto del miglior investimento possibile con la normativa urbanistica attuale;
- VAN_2 = valore attuale netto del miglior investimento possibile nell'ambito del programma integrato.

Nota importante:

Nella valutazione economica finanziaria relativa alla determinazione del VAN₂ la determinazione dei costi totali dovrà escludere i costi di produzione degli interventi pubblici da realizzare, (oltre agli standards minimi di legge), ovvero quelli da realizzare a titolo di compensazione della variante urbanistica concessa al promotore privato tramite il programma integrato.

3 I benefici pubblici: criteri e metodi di valutazione

Si richiama la fondamentale distinzione esistente fra la valutazione di un progetto di investimento da eseguirsi nei confronti di un promotore privato rispetto ad una valutazione di investimento da eseguirsi nei confronti di un promotore pubblico.

Se per il soggetto privato vale l'obiettivo del massimo rendimento dei capitali investiti, per l'investitore pubblico ciò non può essere sufficiente.

Infatti, l'obbiettivo del soggetto pubblico è la massimizzazione del benessere sociale.

Rispetto al soggetto pubblico, i criteri di efficienza ed equità dell'investimento devono essere opportunamente calibrati; ciò si traduce in un'operazione valutativa complessa specie se a tali obbiettivi se ne aggiungono altri (come per esempio quelli relativi alla salvaguardia dei valori ambientali, sociali, etc.).

Ne consegue che la valutazione di piani/programmi sotto il profilo dell'interesse pubblico deve tener conto non solo di criteri economico-finanziari ma anche di modalità di valutazione della convenienza all'investimento che si riferisca a sfere valutative di natura non strettamente monetaria.

Il grado di complessità di un intervento da valutare sotto il profilo dell'interesse pubblico, può in taluni casi essere tale, da ritenere necessario il coinvolgimento non solo della figura del "valutatore", ma anche di altre categorie di studiosi secondo un approccio di tipo interdisciplinare.

I modelli di valutazione economico-ambientale⁶ di un intervento pubblico sono molteplici (Analisi Costi-Benefici, Analisi Multicriterio, Valutazione di Impatto Ambientale, etc.) e ad essi si potrà far riferimento qualora la dimensione e la complessità del progetto lo richieda.

⁶ Si cita in proposito il caso relativo al Programma Integrato nell'area "Simmel" del Comune di Paese (TV) dove in funzione della valutazione del beneficio pubblico è stato eseguito uno studio di compatibilità ambientale applicando come modello una matrice di interazione di tipo qualitativo.

3.1 La convenienza economica per il soggetto pubblico

Si riporta il criterio esplicitato nella Guida ai programmi di riqualificazione urbana ex art. 2, comma 2, Legge 179/92:

La convenienza per il soggetto pubblico è rappresentata dall'entità del finanziamento mediante risorse private di interventi pubblici valutati su base parametrica ed è misurabile con l'indicatore così descritto:

entità del finanziamento privato di interventi pubblici aggiuntivo agli oneri di urbanizzazione [opere dovute per legge] di cui alla legge 10/77 e di opere in gestione: questo indicatore rappresenta il corrispettivo da parte del soggetto privato della convenienza economica che egli consegue dagli interventi in variante o dall'acquisizione di diritti reali concessigli dal soggetto pubblico [...].

(cfr. pg. 32)

Come suggerito nella Guida, per valutare il beneficio (o vantaggio) pubblico derivante al Comune dall'attuazione di un programma integrato, si ritiene di far adottare l'indicatore specificato nel punto 2 che si riferisce all'entità del finanziamento privato di opere pubbliche offerte al Comune, oltre a quelle dovute per legge (standards primari a verde e parcheggio).

Tale scelta è motivata dal fatto che deve essere in qualche modo giustificata, sul piano dell'interesse pubblico, la convenienza economica conseguita dal privato per effetto della variante urbanistica concessa dal Comune in attuazione del programma integrato.

3.1.1 La determinazione del valore economico delle opere pubbliche (edifici o impianti)

Le opere pubbliche (es. fognatura, strade pubbliche, impianti speciali), di solito, non hanno un mercato di riferimento, pertanto il criterio generale per la valutazione sarà "il più probabile costo di produzione". Ne consegue che la stima del valore economico delle opere pubbliche (VEOP) da realizzare nell'ambito del programma integrato a titolo di riconoscimento del beneficio pubblico dovrà risultare dal computo metrico estimativo redatto sulla base dell'Elenco Prezzi fornito dal Servizio Lavori Pubblici e Manutenzioni del Comune di Treviso.

Per quelle categorie di opere non individuate nel suddetto Elenco Prezzi, sarà cura del soggetto proponente fornire una stima del costo, corredata da elementi che ne attestino la congruità. Tuttavia, qualora in casi particolari, il promotore privato offrisse al Comune opere collocabili nel mercato (es. appartamenti), per le quali il costo di produzione differisca notevolmente dal più probabile valore di mercato, si ritiene ragionevole adottare quest'ultimo criterio. La scelta del criterio, in ogni caso, dovrà essere congruamente motivata.

Anche nella valutazione delle opere pubbliche offerte a titolo di beneficio si dovrà tener conto del costo dell'area (se messa a disposizione dal privato), del costo di costruzione e di ogni altra spesa sostenuta per la realizzazione dell'opera, compresi gli oneri finanziari.

Analogamente a quanto illustrato per gli investimenti, anche per le opere pubbliche dovrà essere calcolato un valore attuale netto, attualizzato il flusso finanziario dei costi di produzione.

$$VEOP = \sum_{i=0}^m \frac{C_i}{(1+r)^i}$$

Dove:

VEOP = Valore attuale netto dell'opera pubblica;

C_i = costo sostenuto nell'anno i -esimo per produrre l'opera pubblica;

m = periodo necessario per la realizzazione delle opere pubbliche;

r = tasso di sconto.

3.1.2 Gli effetti non monetariamente valutabili

Nella valutazione dei benefici pubblici si terrà conto anche di altri parametri di ordine non monetario che contribuiranno a motivare le scelte adottate.

Come indicato nella Guida i parametri non monetari potranno riguardare:

- *i tempi di realizzazione degli interventi pubblici realizzati a carico delle risorse del proponente privato;*
- *il grado di conformità con gli strumenti urbanistici e con le strategie urbanistiche perseguite dal comune;*
- *l'affidabilità economico-finanziaria, sulla base dell'assunzione di quote di rischio connesse con l'andamento del mercato immobiliare, da parte del proponente privato;*

[...]

(cfr. pg. 14)

Altri elementi non monetari di valutazione potranno essere:

a) in riferimento alle opere pubbliche cedute extra-standards:

- grado di necessità delle opere per l'Amministrazione comunale (anche in riferimento agli stanziamenti di bilancio e alle previsioni del programma OO.PP.);
- indice di gradimento dell'opera (in riferimento alle necessità espresse dai cittadini della circoscrizione o dalle associazioni operanti in loco;

b) in riferimento agli effetti generali indotti dall'intervento urbanistico:

- grado di miglioramento ambientale;
- grado di miglioramento sociale;
- grado di miglioramento urbanistico;
- grado di miglioramento rispetto al sistema della viabilità urbana.

4. Considerazioni riassuntive

Il metodo proposto garantisce la trasparenza dell'operazione economica sottesa al programma e l'imparzialità del criterio di valutazione delle proposte progettuali consentendo l'impostazione di un quadro finale generale di confronto fra le stesse.

Al fine di omogeneizzare le valutazioni economiche si propone l'elaborazione di un indice (I_c) in grado di esprimere, sinteticamente, il vantaggio dell'Amministrazione derivante dall'approvazione di un determinato programma integrato.

Ricordando che:

ΔVAN = convenienza economica differenziale del soggetto privato derivante dalla variante urbanistica ($VAN_2 - VAN_1$);

VEOP = convenienza economica del soggetto pubblico (entità finanziamento privato necessario alla realizzazione delle opere e interventi pubblici risultante dal computo metrico estimativo redatto secondo l'Elenco Prezzi comunale);

I_c = rapporto percentuale fra "finanziamento privato di interventi pubblici (VEOP) e convenienza economica del soggetto privato (ΔVAN)" che esprime la percentuale di maggior valore attuale netto che viene destinata a finalità pubbliche;

e possibile compilare la seguente tabella:

QUADRO DI CONFRONTO			
PIRU	ΔVAN (milioni di €)	VEOP (milioni di €)	I_c (%)
X	5	1,5	30%
Y	8	3,5	44%
Z	15	6	40%

La tabella consente un agevole raffronto fra le diverse ipotesi di piano integrato e, considerati anche gli aspetti non-monetari del medesimo, effettuare una scelta equa, consapevole e trasparente.

Giova comunque ricordare che il senso della valutazione non è quello di "fare i conti in tasca" all'imprenditore-promotore dell'intervento né quello di costituire un impegno a vendere gli immobili ad un determinato prezzo. Si tratta semplicemente di una previsione dei costi, dei prezzi, dei tassi, dei tempi di collocazione e quant'altro volta a supportare la "contrattazione" fra soggetto pubblico e privato e avendo come riferimento l'andamento del mercato in "condizioni di ordinarietà" (e non l'andamento della specifica impresa promotrice).

Ad esempio, assumendo i seguenti dati:

- $R_0 = 1,2$ Valore attuale dei ricavi
- $C_0 = 1$ Valore attuale dei costi di produzione ordinari
- $C_s = 0,8$ Valore attuale dei costi di produzione della specifica impresa

Si dovrà assumere un valore attuale netto “ordinario” pari a 0,2 e non quello specifico per l’impresa pari a 0,4. In tal modo, infatti, la contrattazione riguarderà solo l’ordinario incremento di valore dell’investimento realizzato con l’approvazione del piano.

La corretta valutazione e rappresentazione degli aspetti economici del programma integrato è indispensabile per perfezionare l’accordo di programma e d’altra parte, è specificatamente richiesta, quale contenuto fondamentale della documentazione, dalla stessa L.R.V. n. 23/99; è tuttavia evidente che le valutazioni riportate sono delle previsioni e non prefigurano alcun vincolo all’imprenditore nell’ambito delle norme stabilite dal programma approvato. Infatti, nessun vincolo viene costituito in modo tale da impedire all’imprenditore di porre in essere tutti i correttivi necessari ad ottimizzare le opere previste dal programma. Ad esempio, se nel piano è previsto di vendere a 2.000 € m² e poi il mercato subisce un rallentamento, ed è costretto a vendere a 1.800 € m², rimane libero di farlo. Analogamente, se il mercato registra un’impennata imprevista.

Il metodo illustrato, il cui risultato finale è l’individuazione dell’indicatore I_c consente la ponderazione dell’equilibrio fra costi e benefici sostenuti dal soggetto privato e dal soggetto pubblico in seguito ad un determinato intervento urbanistico promosso tramite programma integrato.

Data la natura contrattuale dei programmi integrati non avrebbe alcun senso fissare un limite preciso per l’indicatore I_c in quanto ingesserebbe la “contrattazione” che per sua natura deve essere flessibile e deve garantire all’Amministrazione Pubblica di poter liberamente attribuire un valore politico sia alle scelte sia alla priorità degli obiettivi (interesse o beneficio pubblico), i quali, dipenderanno in misura consistente anche dai costi e dai benefici pubblici non monetizzabili prodotti dal programma.