

Approcci valutativi al Piano: l'esperienza dei Prusst e il caso della dismissione della ferrovia del ponente Ligure

Leopoldo Sdino*

Abstract

La pianificazione per progetti sta assumendo un maggiore rilievo nel governo del territorio.

La pianificazione per progetti, ribaltando l'ottica tradizionale, trova il suo naturale fondamento nella domanda di territorio. Conseguentemente, anche l'azione valutativa si fonda sull'esame di specifiche contingenze, spesso con tecniche tradizionali, per poi ritrovare vigore (nelle migliori esperienze) nella verifica ex post di scenari di sistema quali, ad esempio, la sostenibilità del piano.

Tale valutazione, a complessità successiva, ha il vantaggio d'operare in un ambiente ad incertezza ridotta.

Nel contributo è riportato un esempio pianificatorio in ambito Prusst, nel quale sono analizzati e focalizzati i principali apporti forniti dalla disciplina valutativa, riconducibili a tre distinte problematiche: quella tradizionale della stima delle aree, quella centrale della fattibilità degli interventi e quella, più innovativa, della valutazione di sostenibilità del Piano.

Approcci valutativi realmente percorsi in ambienti conflittuali, come di norma sono quelli della pianificazione territoriale vissuta, presentati nella loro forma essenziale.

Parole chiave

Pianificazione, mercato, valutazione, Prusst.

* Ricercatore di Estimo presso la Facoltà di Ingegneria Edile e Architettura del Politecnico di Milano.

1. Quale piano, quale mercato, quale valutazione

Negli ultimi tempi l'urbanistica sembra avere definitivamente consolidato la differenziazione tra livelli di piano. Da una parte abbiamo la pianificazione strutturale o strategica, dall'altra quella puntuale o esecutiva.

La prima delle grandi linee di sviluppo del territorio, la seconda attuativa della strategia e con orizzonti temporali definiti.

Parallelamente, soprattutto nella pratica, viene a sostanziarci un'opera pianificatoria per progetti, su territori identificati e con una precisa definizione di tempi e risorse.

Questa pianificazione, operata talvolta assumendo progetti già in parte formati e costruendo *ex post* un quadro di sistema, può prescindere sia dal livello strategico sia da quello tattico ponendosi, di fatto, in una via intermedia.

L'estemporaneità della pianificazione per progetti è riferibile a tre differenti fattori di carattere congiunturale:

- eventi non previsti o prevedibili nella pianificazione strategica e tattica;
- tempi e modi della pianificazione tradizionale, non allineati alle reali contingenze di trasformazione territoriale;
- emanazione di particolari disposizioni legislative, talvolta legate a particolari provvidenze finanziarie.

Nella pianificazione per progetti l'elemento di maggiore originalità è l'approccio *bottom - up* (rispetto al *top - down* della strategica e tattica).

Un *bottom*, costituito da promotori (pubblici e privati) e un *down* referenziabile nel complesso nella Pubblica Amministrazione.

Il meccanismo, diverso, di formazione del piano può essere interpretato richiamando una delle più elementari regole economiche, quella della domanda e dell'offerta.

In un *modus operandi* si costruisce un'offerta d'opportunità territoriali in attuazione d'un disegno definito e, solo successivamente, si va a ricercare la domanda (P. strategica). Nell'altro si recepiscono i bisogni espressi dalla domanda, tentando la costruzione successiva d'un quadro strutturato d'offerta compatibile con un disegno complessivo (P. per progetti).

L'efficacia d'una soluzione rispetto all'altra non è univoca, dipende da chi rappresenta la domanda e chi l'offerta e, soprattutto, dal territorio nel quale la scelta andrà a concretarsi (il bene venduto).

D'altro canto il più generale dibattito economico sulla dominanza dell'offerta o della domanda è ancora lontano da trovare univoca soluzione.

Si potrebbe affermare che la prevalenza dell'una sull'altra dipende dalle caratteristiche del particolare mercato, ma allora verrebbe da chiedersi in quale categoria di bene economico classificare il territorio?

Anche se sarebbe facilmente dimostrabile il contrario, in virtù del complesso *mix* di funzioni espletate, per un territorio non può essere assunta una classificazione sempre valida. In altre e note parole, dall'aspetto economico del bene dipende lo scopo della stima.

Lasciando irrisolto l'interrogativo, è utile rilevare che non s'intravede oggi grande spazio nelle politiche di *marketing* e *branding*, tipiche del settore manifatturiero, dove l'offerta è in grado d'orientare la domanda creando nuovi bisogni.

Un territorio, quindi, difficilmente potrà essere destinato a priori ad una funzione se non esiste un consumatore, almeno potenziale, per il quale si manifesti un'utilità di consumo maggiore o uguale a scelte alternative. Questo è tanto più vero se, come spesso accade, l'offerta è tratteggiata su beni che nascono nella disponibilità d'altri.

Ad esempio, nella localizzazione di un parco scientifico – tecnologico (soluzione oggi assai praticata), scarsa fortuna avrà un'offerta non sostanziata da una disponibilità della domanda. A meno che domanda e offerta non siano unificate nello stesso soggetto e, con ciò, sfuggano alle regole del mercato.

Una coincidenza interessante, ma che trova origine e si sostanzia oltre i rapporti economici tra i soggetti del mercato (consumatori, impresa e autorità pubblica).

La differenza è sin troppo banale: nel mercato un soggetto scambia un bene a fronte di una certa quantità di moneta, di norma pari all'utilità che trae dal bene stesso. L'autorità pubblica può intervenire o meno in tale processo.

Tale quantità di moneta è determinata attraverso un'attività di negoziazione, che porta ad equilibrare (nel prezzo) un sostanziale bilancio d'utilità reciproca.

Se il soggetto è lo stesso (consumatore = impresa = autorità pubblica), l'utilità diventa di difficile definizione.

Tale prassi pianificatoria può essere operata ed ha un suo senso, ma il mercato è posto in secondo piano, soprattutto per la voce risorse (prezzo). Essere venditore, compratore e normatore allo stesso tempo consente ampia autonomia di scelta, ma comporta la disponibilità di risorse autonome non scarse.

Parimenti, se vogliamo fare pagare ad'altri un prezzo, deve essere evidente l'utilità del bene per il compratore.

Se devo acquistare (e fare funzionare) un parco scientifico e tecnologico, è necessario dimostrarne l'utilità, che può essere anche sfavorevole e, quindi, manifestare un prezzo negativo del bene (ossia chi vende deve pagare una somma per trovare un compratore).

La pianificazione per progetti non è altro, quindi, che un consolidamento della banale regola dello scambio (per certi aspetti drammaticamente triste). Chiedo al compratore quanto è disponibile a pagare, verifico se tale funzione è compatibile con un disegno di sviluppo complessivo del territorio, negozio e, se la forbice non è incolmabile, raggiungo un compromesso (di mercato).

Per citare un esempio "alla moda", se pianifico un'autostrada e ho disponibili risorse proprie, il tracciato lo decido io; se devo ricorrere al mercato il tracciato sarà suggerito dal compratore.

Per questo, qualche attenzione andrebbe posta sull'utilizzo della parola *Project Financing* (PFI), che non deve essere intesa come un "non ho i soldi per comprare il bene che offro e, quindi, mi riprometto di farlo pagare ad'altri". Il PFI, infatti, è soltanto un'operazione di matematica finanziaria per distribuire l'utilità immediata del compratore nel tempo (l'equivalenza tra valore e reddito è cosa nota).

La pianificazione per progetti intesa come un gioco compromissorio d'utilità tra chi vende, chi compra e chi norma,

spesso con obiettivi conflittuali, con un prezzo determinato attraverso le regole del mercato.

Il punto sta nello stimare le utilità e fornire un valido supporto alla scelta dei soggetti economici attraverso un'azione valutativa, intesa come la complessa attività d'identificazione degli impatti che un piano può avere con l'ambiente e di formulazione di giudizio critici quali-quantitativi (Carta di Capri, 1989).

Il primo passo è, sempre, quello di stabilire la "ragione pratica della stima" individuando la forma del valore da misurare, per adottare la tecnica appropriata. La valutazione, quindi, viene ad assumere connotati diversi in funzione degli ambiti nei quali è esercitata. Ciò è tanto più vero quando l'oggetto della valutazione è riconducibile ad una disciplina come l'urbanistica, definita "a statuto debole".

Nel livello strategico l'approccio valutativo non può che essere di tipo generale e scarsamente operativo, con un contributo di sfumata identificazione rispetto a quelli provenienti da altre discipline.

Nel livello puntuale la valutazione può assumere tratti precisi e ben identificati, ma che spesso portano alla definizione di scenari con potenzialità virtuali.

Nel livello per progetti la valutazione trova piena significatività, non solo nell'esercizio più semplice della determinazione di costi e ricavi, ma anche nella definizione di bilanci complessivi ed eterogenei.

La discriminante di tutto ciò, spesso, non sta nella valutazione (né tanto meno nell'urbanistica), ma nell'incertezza che caratterizza i due livelli tradizionali della pianificazione (strategico e tattico), dove le relazioni causa - effetto sono più teoriche che reali.

Se non conosco gli elementi fondativi della scelta, difficilmente potrò pervenire ad una corretta valutazione. Ugualmente, se non si conoscono o sono modificate le variabili, perderà di significatività anche la scelta derivante dal processo valutativo.

Questo è tanto più vero se alla valutazione è chiesto di pervenire, oltre che al quadro complessivo di costi e di ricavi degli

effetti pianificatori (al più dei benefici indotti), alla verifica e dimostrazione della sostenibilità del piano.

Se già è difficile individuare l'output economico di una scelta pianificatoria strategica in ambiente incerto, assai arduo (non si dice volutamente impossibile) determinarne gli esiti ambientali e sociali, nonché avere misura delle variabili e della loro sensitività.

In tale ottica la pianificazione per progetti rappresenta un buon terreno sul quale sperimentare i vecchi e i nuovi confini della valutazione, traendo da quest'utile esercizio indicazioni su ciò che è praticabile sin d'ora e quello che rappresenta ancora un interessante impalcato di natura metodologica, da affinare prima di tentarne il trasferimento nell'operatività (si potrebbe dire nel mercato della valutazione).

2. Un caso valutativo: il Prusst della Ferrovia del Ponente Ligure

Il Prusst, "Riuso della Ferrovia del ponente Ligure nella tratta Ospedaletti – S. Lorenzo al mare e realizzazione d'interventi di riqualificazione urbana, ambientale e paesistica della fascia costiera", ha origine con il bando di gara emanato dal Ministero dei LL.PP. nell'ottobre del 1998.

Tale bando recava le modalità di presentazione e selezione di "programmi innovativi in ambito urbano denominati Programmi di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio (Prusst)", aventi come obiettivo, tra l'altro, "... la realizzazione di un sistema integrato d'attività finalizzate all'ampliamento e all'attuazione d'insediamenti industriali, commerciali e artigianali, alla promozione turistico ricettiva ed alla riqualificazione di zone urbane e periferiche interessate da fenomeni di degrado".

L'esperienza Prusst prevedeva, per i programmi ammessi, un finanziamento dell'importo massimo di quattro miliardi in vecchie lire.

In tale periodo la Regione Liguria stava elaborando il Piano Territoriale di Coordinamento della Costa (Ptcc), poi adottato

con deliberazione della Giunta Regionale nel febbraio del 1999. Nel Ptcc era individuato il tema del riuso del tracciato nella ferrovia come opportunità da sfruttare per la riqualificazione e valorizzazione dell'intero arco costiero.

In particolare, il riferimento era focalizzato sul Ponente Ligure dove era prevista la dismissione di circa 77 Km di linea ferroviaria in due fasi, rispettivamente per i tratti Ospedaletti – S. Lorenzo al Mare e San Lorenzo al Mare – Finale Ligure.

Il Ptcc dedicava uno specifico capitolo al possibile riuso delle aree ferroviarie, con alcune indicazioni d'utilizzo per i singoli tratti di binario e le aree delle stazioni.

L'obiettivo era quello d'evitare, in accordo con Metropolis spa (gestore delle aree per Rfi), la frantumazione del patrimonio con utilizzi non coordinati, in quanto molti Comuni manifestavano diverse e conflittuali intenzioni per le aree di diretta pertinenza.

Parimenti, l'azione pianificatoria concertata avrebbe potuto garantire al proprietario un'adeguata valorizzazione delle aree e, quindi, l'interesse stesso alla cessione secondo nuove e più pregiate destinazioni di mercato.

Tale sinergia ha portato ad un'intesa siglata tra Regione Liguria e Metropolis spa per produrre un progetto direttore, che indicasse le linee guida per il riutilizzo sostenibile dei sedimi e delle aree in oggetto di dismissione.

Al momento dell'emanazione del bando Prusst era, quindi, disponibile un quadro di pianificazione territoriale a livello strategico e un'intesa con il soggetto proprietario delle aree.

Su tali indispensabili presupposti la Regione Liguria ha avviato un'attività di concertazione con le altre Amministrazioni pubbliche coinvolte (Provincia d'Imperia e i sette Comuni interessati), che hanno deliberato l'adesione al programma.

Lo schema Prusst del Ponente Ligure, che nel frattempo aveva raggiunto un livello tattico con l'individuazione degli interventi e le modalità d'attuazione, prevedeva 31 iniziative assai eterogenee (tra i quali il nuovo "Palafestival" di Sanremo), per un costo complessivo quantificabile in circa 350 milioni d'Euro, con una percentuale del 36% d'operazioni private.

Il programma nel giugno del 2000 è stato ammesso ad un finanziamento del Ministero dei LL.PP. di circa tre miliardi di vecchie lire.

Nel marzo del 2002 è stato siglato l'accordo quadro fra i soggetti pubblici e privati interessati all'attuazione del programma.

La Regione, tra le due date, ha proseguito con la verifica degli interventi mediante un approccio mixed scanning, procedendo alla cosiddetta "rimodulazione" degli interventi prevista dallo stesso Ministero.

Tale verifica ha rappresentato il banco di prova del Prusst e, per certi versi, dello stesso fare pianificatorio. Richiamando quanto espresso nella prima parte dell'intervento, nel rimodulare s'aprivano le porte del mercato del territorio.

Ogni soggetto economico, direttamente indirettamente coinvolto (domanda e offerta), ha potuto meglio misurare la propria utilità (della Regione, dei Comuni, dei Promotori, dei Proprietari), riconfigurando la propria proposta o facendone pervenire una nuova.

A parte alcune modifiche alle iniziative già previste dal PRUSST, sono pervenute 34 nuove richieste per l'inserimento d'interventi, di cui ne sono state ammesse 17.

Il nuovo quadro comprendeva un mix di cinquanta interventi, per un impegno complessivo stimato di circa 600 milioni d'Euro, con una percentuale d'interventi privati pari al 49,3% del totale. La crescita delle promozioni private, a giochi effettivamente aperti, riconduce alla riaffermazione della domanda sull'offerta nel mercato del territorio.

Il filo conduttore degli interventi Prusst è rappresentato dalla realizzazione di un corridoio turistico e trasportistico di circa 25 km, attestato principalmente sul sedime della ferrovia in dismissione, composto da una pista ciclabile, una linea TPL a basso impatto ambientale, nonché da tratti di passeggiate pedonali nei centri abitati attraversati.

Ad oggi, oltre alla rimodulazione, la Regione ha impostato un accordo di pianificazione per approvare contestualmente le varianti urbanistiche necessarie per l'attuazione dei progetti, ai sensi dell'art. 57 della L.R. Urbanistica 36/97.

Si rileva che oltre il 40% delle 50 iniziative, di fatto fondate su uno strumento pianificatorio a livello strategico - attuativo, si configurava come “in variante” alla pianificazione esistente, di norma mirata ad aumentare l'utilità della domanda attraverso l'attribuzione di funzioni pregiate.

Per garantire la fase di promozione attuativa dei progetti, in particolare del corridoio trasportistico, la Regione (per il tramite della propria finanziaria – Filse) e il Comune di Sanremo (su esplicito mandato delle altre Amministrazioni Comunali), ha costituito una società a hoc (Area 24 spa) con il compito d'acquisire le aree da Metropolis e coordinare le operazioni Prusst.

Tramite una ricerca di mercato, come previsto dallo Statuto, una quota della società è stata rilevata da un'Istituto di credito (Banca Carige spa), impegnato a garantire le somme necessarie per l'acquisizione delle aree in oggetto di dismissione, nonché a fornire la provvista finanziaria per lo sviluppo dei singoli interventi.

3. Le problematiche e gli approcci valutativi

Nell'ambito dell'operazione Prusst possiamo rilevare tre aspetti nei quali la valutazione, sebbene in forme diverse, ha assunto (e sta avendo tuttora) un ruolo di rilievo:

- la determinazione del valore di mercato delle aree da dismettere;
- la verifica della compatibilità complessiva del bilancio ambientale;
- l'identificazione d'alcuni indicatori in grado di riassumere le complessità dello specifico intervento e, soprattutto, verificarne la fattibilità preliminare.

Sul primo aspetto si è immediatamente palesato il classico contrasto circa l'attribuzione del plus valore indotto dalla trasformazione. Questo anche se le Parti (domanda e offerta) erano riconducibili a soggetti di natura pubblicistica.

Area 24 (che doveva comprare) sosteneva che il prezzo da pagare era quello di binari, gallerie e stazioni tal quali. Metro-

polis (che doveva vendere) pensava di cedere aree fabbricabili con destinazioni d'uso già concretate.

In un caso si sarebbe adottato il procedimento per “stima diretta” (come se vi fosse un mercato di binari e gallerie); nell'altro un “a valore di trasformazione”, con plus valore indotto ad esclusivo vantaggio del venditore.

Entrambi gli approcci presentavano qualche distorsione.

Se il venditore pubblico in Italia è, per Legge, tenuto a cedere considerando un potenziale *Highest and Best Use*, il compratore (anch'esso pubblico) non era disponibile ad acquistare binari per futuri alberghi e, soprattutto, rinunciando tout court ad un minimo profitto da rendita fondiaria (naturalmente da redistribuire sul territorio). Questa considerazione è ancora più vera se è indirettamente il compratore a creare quella rendita, attraverso l'attribuzione delle destinazioni d'uso.

Tale contrapposizione d'utilità, senza riscomodare nuovamente le teorie del mercato e della rendita, è del tutto naturale e fa parte della normale negoziazione. Resta da verificare il perché nessuna delle due parti (pubbliche) si manifestasse disponibile a cedere a priori una quota del plus valore da trasformazione a favore dell'utilità sociale indotta dallo scambio.

Era evidente un'esternalità, ma domanda e offerta non erano disponibili ad accollarsene l'onere riconoscendo un'esplicita utilità di mercato attraverso una disponibilità a pagare.

I soggetti, come spesso accade, hanno redatto due stime che hanno portato alla determinazione di valori con un rapporto da uno a quattro (non è neanche il caso di dire chi diceva uno e chi quattro).

Nell'impostare la stima per valore di trasformazione, inoltre, esisteva una particolare difficoltà operativa dovuta alla presenza di destinazioni molto diverse tra loro, con un mix variegato di promotori e con tempi ed alee nell'attuazione della destinazione finale. Inoltre, complicazione ulteriore, gli interventi erano localizzati nel territorio di diverse amministrazioni comunali, anch'esse interessate a comprare aree e destinazioni senza manifestare esplicita disponibilità a pagare o, in ogni caso, pronte ad avere indietro una fetta di plus valore.

Probabilmente le valutazioni si sarebbero moltiplicate per sei, sino a diventare dodici: sei a stima diretta (per il Comune che acquista le aree) e sei a valore di trasformazione (per il Comune che partecipa al plus valore originato sul suo territorio).

Non è difficile immaginare che tutto ciò avrebbe portato ad uno scostamento incolmabile tra le due stime formate per parti (valori per singolo territorio). Il problema è che, in questo caso, il valutatore sarebbe stato lo stesso.

Per evitare questa pericolosa moltiplicazione dei valori sono state previste due azioni, forse più di buon senso che di tecnica valutativa.

Attraverso la citata costituzione di una società a hoc s'è identificato un unico soggetto negoziale, con minore parzialità territoriale. Successivamente, si è determinato un valore base delle aree trasformate (circa il plus valore riconosciuto a metà), con la facoltà di provvedere ad un conguaglio a verifica delle previsioni di valorizzazione.

In tale ipotesi è stata realizzata una logica di sistema, attraverso un'operazione di compensazione e perequazione dei valori (anche negativi) indotti dalla potenziale trasformazione. Questo anche per garantire la percorribilità finanziaria complessiva del programma.

Attraverso una griglia valutativa si sono evidenziati i plus e minus valori indotti per ogni singola operazione, con la compilazione di un bilancio complessivo delle aree, secondo la destinazione ed il promotore, nonché degli oneri per la realizzazione delle opere d'interesse comune.

In tale ottica la perequazione era attuata attraverso il plus valore indotto dalle nuove destinazioni che, assieme agli oneri d'urbanizzazione, è stato ricondotto a finanziamento di buona parte gli interventi pubblici, in primis il corridoio trasportistico e la pista ciclabile.

Ad oggi, sebbene ne siano state tracciate le linee risolutive, questo primo problema valutativo è ancora in corso (e tiene banco sulla stampa locale).

Per quanto riguarda la verifica della compatibilità complessiva del bilancio ambientale, parallelamente alle procedure di formazione del Prusst, è stato attivato uno studio di Valutazione

Ambientale Strategica (VAS), anche per fornire logici presupposti alla successiva Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA) necessaria per alcuni interventi inseriti nel programma.

Tale studio si prefiggeva d'effettuare una verifica della sostenibilità del complesso degli interventi Prusst. A tale scopo è stata avviata una fase di verifica di fattibilità ambientale, contenente indicazioni circa:

- le alternative considerate;
- la sostenibilità delle previsioni in relazione alla loro giustificazione e alla sensibilità ambientale delle aree interessate;
- i potenziali impatti ambientali residuali e delle loro mitigazioni;
- l'esito della verifica ambientale operata.

Il tutto ha portato alla formazione d'un bilancio ambientale del complesso degli interventi, in funzione di diversi scenari di fattibilità. La valutazione è stata effettuata sulla base del documento d'indicazioni metodologiche del Ministero dell'Ambiente per la VAS dei fondi strutturali 2000 – 2006, traducendo gli obiettivi generali della sostenibilità in parametri di natura urbanistica, edilizia e della gestione.

Per ciascuno di questi obiettivi sono stati misurati alcuni indicatori, valutabili nella fase di programma e/o di progetto e/o di gestione:

- recupero deficit infrastrutturale;
- recupero, messa in sicurezza e valorizzazione del patrimonio ambientale;
- finalità sociali;
- politiche di partenariato, sussidiarietà e concertazione locale.

Successivamente, per ogni progetto sono state individuate le ricadute positive e negative, derivandone una tabella semaforica di classificazione, apparentemente riduttiva della complessità del fenomeno ma d'immediata leggibilità.

I singoli progetti, secondo i diversi indicatori, sono stati suddivisi in tre classi:

- *verde*: contributo positivo alla sostenibilità (con relativa misurazione);
- *giallo*: nessuna variazione rispetto all'esistente;

- *rosso*: contributo negativo alla sostenibilità (con relativa misurazione).

Come già detto, l'analisi è stata redatta anche per la fase di gestione (*ex post*), indicando i comparti per i quali si renderanno necessarie misure di mitigazione in sede VIA.

Oltre allo scenario complessivo, è stato compilato un quadro della cosiddetta pressione ambientale del Piano, attraverso l'analisi d'alcuni indicatori:

- presenza di CO₂;
- produzioni di rifiuti;
- fabbisogno di depurazione.

Ciò, oltre a contribuire all'individuazione degli interventi ad impatto critico, ha permesso di evidenziare un bilancio ambientale complessivo pressoché inalterato.

Il terzo dei citati problemi valutativi era quello di delineare la fattibilità complessiva del Prusst e dei singoli interventi sin dalle prime fasi d'impostazione, anche per fornire all'Amministrazione un'indicazione circa gli interventi più delicati, dando evidenza oggettiva ai punti di criticità.

Al fine d'individuare un possibile schema procedurale, si è fatto riferimento al documento "Studi di Fattibilità per le Opere Pubbliche - Guida per la certificazione da parte dei Nuclei Regionali di valutazione e verifica degli investimenti pubblici", approvato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome nel 2001.

Non potendosi manifestare un intervento per qualche criterio totalmente non fattibile, altrimenti non dovrebbe essere stato ammesso al Prusst, l'indice sintetico generale è stato impostato su cinque distinti aspetti della fattibilità:

- f. tecnico - territoriale;
- f. finanziaria;
- f. economico – sociale;
- f. procedurale.

La valutazione della fattibilità dell'intervento, supportata dal Servizio d'Assistenza Tecnica (Ecosfera spa e STI srl), ha portato alla costruzione d'una matrice in cui ad ogni singolo progetto (diretrice orizzontale) è stato attribuito un punteggio

associato ad un indicatore di fattibilità (esposto in colonna), raccolto in specifiche sotto aree.

I punteggi sono stati espressi in centesimi, secondo una scala numerica in ordine crescente. L'attribuzione dei punteggi ad ogni intervento è avvenuta tramite algoritmi, previamente definiti per gli specifici indicatori e/o dalla presenza o meno del requisito (si/no).

La matrice ha permesso di pervenire ad un valore medio unico, in modo da rendere immediatamente leggibile il grado di fattibilità assoluto e relativo d'ogni intervento.

Per quanto riguarda la *fattibilità tecnico territoriale*, sono stati considerati i seguenti indicatori:

- stato proprietà dell'area;
- complessità tecnica dell'intervento;
- cantierabilità;
- sospensione del sito alla trasformazione.

Per quanto riguarda la *fattibilità giuridico amministrativa*, sono stati considerati i seguenti indicatori:

- stato avanzamento procedure;
- conformità urbanistica;
- complessità concertativa;
- regime vincolistico.

Per quanto riguarda la *fattibilità economico finanziaria*, sono stati considerati i seguenti indicatori:

- rapporto di copertura risorse necessarie/disponibili;
- partecipazione capitali privati;
- potenzialità di reperimento fondi;
- rapporto costi/redditività;
- rapporto costi/benefici;
- rapporto costi/ sviluppo economico indotto.

Si rileva che gli interventi hanno assunto valutazioni complessive assai variegate, in alcuni casi al limite della soglia di fattibilità. Ciò ha permesso, tra l'altro, un'integrazione all'istruttoria per gli interventi considerati critici.

4. La morale

Quest'esperienza, di formazione attuazione e valutazione di un Prusst, consente di tracciare alcune riflessioni (talvolta ovvie) sotto forma di conclusione.

L'esperienza per progetti, avendo come principale riferimento la domanda, sottende ad una logica pianificatoria di breve periodo ma di più probabile attuazione, ciò anche per l'attenzione posta dal normatore che può vedere la sua azione concretata in un periodo contenibile in quello di governo amministrativo (di norma cinque anni).

Un piano per progetti, pur presentando una formazione per certi versi causale, necessita ex post di un'opera d'analisi e valutazione delle singole iniziative e, soprattutto, di un'attenta verifica del quadro generale delle trasformazioni territoriali indotte sul territorio.

Il progetto, fondato nella fase preliminare su poche linee guida e obiettivi generali, assume nel tempo un ruolo di vero e proprio piano urbanistico.

I tempi di formazione e d'approvazione sono, spesso per Legge, assai più contenuti rispetto a quelli della pianificazione tradizionale, contribuendo ad ingenerare uno spirito di positività nel potenziale promotore (soprattutto privato).

Nella pianificazione per progetti la valutazione perde la connotazione strategica per avvicinarsi all'operativa con una valenza maggiore rispetto ad uno strumento attuativo, spesso in deroga e scarsamente confrontato con gli effetti al contorno.

Questo livello, intermedio, consente la risoluzione di problemi estimativi tradizionali con tecniche di facile comprensione anche per i soggetti decisori (proprietari, promotori, pianificatori e attuatori).

In tale contesto, peraltro, la bassa complessità valutativa iniziale può condurre alla successiva costruzione d'interessanti scenari valutativi dell'intero piano in un ambiente ad incertezza ridotta.

Nella pianificazione per progetti lo studio della fattibilità economica assume assoluta centralità, essendo elemento di sti-

ma del valore (plus o minus) indotto dalla trasformazione, nonché dell'eventuale azione perequativa del pianificatore.

L'esperienza riportata rappresenta (anche se non compiutamente) un concreto esempio di sperimentazione pianificatoria e valutativa, secondo i consolidati principi di sussidiarietà, responsabilità e autonomia, efficacia, sostenibilità ed equità.

La valutazione ha sempre dialogato con i soggetti coinvolti, talvolta cedendo e talvolta guadagnando posizioni (ritorna il concetto di mercato della valutazione). Anche per questo è necessario ringraziare coloro che hanno, per le diverse competenze, contribuito (e contribuiranno) a quest'operazione di pianificazione sostenibile. Molti, ma in particolare Franco Orsi (Assessore Regionale Urbanistica) e Gianni Gaggero (Dirigente Regionale Pianificazione), Giovenale Bottini (Sindaco di Sanremo) e Antonio Bissolotti (Assessore Grandi Opere Sanremo e Presidente Area 24 spa).

Infine, una citazione.

Domenico Patassini (Lombardi P., Micelli E., 1999, 204) scriveva "Su questioni così aperte e inesplorate non credo si possa concludere. Dal mio punto di vista (ma è solo un punto di vista) è auspicabile un più deciso impegno nella valutazione dei/nei piani, partendo dalle pratiche, con la modestia di chi cerca di scoprire le ragioni profonde dei successi e dei fallimenti in ognuno dei momenti discussi. Per iniziare, anche a rischio di semplificazioni, ci possono essere d'aiuto alcune esperienze già concluse e una letteratura vastissima. Si tratta di contributi maturati nell'ambito della pianificazione in Italia e in altri paesi. Essi indicano, contrariamente all'opinione comune, che c'è disponibilità a sottoporre il piano a valutazioni interne ed esterne e che alcune esperienze meriterebbero più attenzione".

Anche perché, se non si semplifica, i passaggi della pianificazione tendono naturalmente a sfuggire, portandosi verso ambiti estranei e oscuri alla valutazione stessa.

Riferimenti bibliografici

AA.VV. (1989), *Carta di Capri*, in Capri 1989, Atti del Convegno Internazionale.

AA.VV. (1989), *Metodi di valutazione nella pianificazione urbana e territoriale. Teoria e casi di studio*, Bari: CNR-IRIS.

Bertin, G. (1995), a cura di, *Valutazione e sapere sociologico*, Milano: Franco Angeli.

Bon, R., (1989), *Building as an economic process*, New Jersey: Prentice Hall.

Cante L., Bettini V., Gazzola P. (2000), La valutazione d'impatto ambientale strategica, in *Ecologia dell'impatto ambientale*, Torino: Utet.

Carrer, P. (1979), *Contributi all'estimo operativo*, Torino: Utet.

Dandri, G., (1969), *Il mercato edilizio*, Milano: Giuffrè.

Forte, C., De Rossi, B., (1979) *Principi di economia ed estimo*, Milano: Etas Libri.

Lichfield, N. (1988), *Economics in urban conservation*, Cambridge: University Press.

Lombardi P., Micelli E. (1999), a cura di, *Le misure del piano*, Milano: Franco Angeli.

Mazza, L. (1996), *Trasformazioni del piano*, Milano: Franco Angeli.

McLoughlin B.J. (1973), *La pianificazione urbana e regionale*, Padova: Marsilio.

- Mercogliano, C. (1986), *Incontri col valore*, Bologna: Calderini
- Orefice, M. (1995), *Estimo vol. 1. - Principi d'economia*, Torino: UTET.
- Prizzon, F. (1995), *Gli investimenti immobiliari*, Torino: Celid
- Realfonzo, A. (1994), *Teoria e metodo dell'estimo urbano*, Roma: Nuova Italia Scientifica.
- Roscelli, R. (1990), a cura di, *Misurare nell'incertezza*, Torino: Celid.
- Rostirolla, P. (1992), *Ottimo economico: processi di valutazione e di decisione*, Napoli: Liguori.
- Simonotti M. (1997), *La stima immobiliare*, Torino: UTET.
- Stanghellini S. (1996), a cura di, *La valutazione nel piano: le istanze e gli approcci*, Firenze: Alinea.
- Stellin G., Rosato P. (1998), *La valutazione economica dei beni ambientali*, Torino: UTET.
- Unido, (1987), *Guida per la valutazione dei progetti*, Napoli: Formez.