

D.g.r. 28 dicembre 2022 - n. XI/7729**Modalità e requisiti per l'elaborazione della valutazione economico-finanziaria degli interventi di rigenerazione ai sensi dell'articolo 43, comma 2 quater della l.r. 12/2005**

LA GIUNTA REGIONALE

Viste:

- la legge regionale 11 marzo 2005, n.12 «Legge per il Governo del Territorio» e successive modificazioni;
- la legge regionale 26 novembre 2019 - n. 18 «Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali»;

Preso atto che:

- la legge regionale 26 novembre 2019 - n. 18 ha introdotto il comma 2 quater all'articolo 43 della l.r. 12/2005 che prevede che negli ambiti di rigenerazione urbana in cui vengano previsti interventi di ristrutturazione urbanistica, il contributo di costruzione sia ridotto del 50 per cento, salva la facoltà per i Comuni di prevedere ulteriori riduzioni. Nei casi in cui il relativo titolo abilitativo preveda un convenzionamento, il Comune può rimodulare in aumento o in riduzione il contributo di costruzione sulla base di una valutazione economico-finanziaria a supporto della quantificazione del valore economico delle trasformazioni urbanistiche e degli investimenti a esse collegati;
- la suddetta norma affida alla Giunta regionale il compito di definire le modalità e i requisiti per l'elaborazione della valutazione economico-finanziaria degli interventi;
- l'art. 90 della l.r. 12/2005, che si occupa nello specifico delle aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, afferma il principio che i Programmi Integrati di Intervento debbano garantire, a supporto delle funzioni insediate, una dotazione globale di aree o attrezzature pubbliche e di interesse pubblico e generale, valutata in base all'analisi dei carichi di utenza che le nuove funzioni inducono sull'insieme delle attrezzature esistenti nel territorio comunale, in coerenza con quanto stabilito dal Piano dei Servizi, anche mediante la presentazione, da parte del proponente, di una valutazione economico-finanziaria redatta secondo le modalità e i requisiti definiti dalla Giunta Regionale;

Considerato che già nel 2017, con riferimento ai Programmi Integrati di Intervento, Regione Lombardia, in collaborazione con Eupolis Lombardia e il supporto del Politecnico di Milano, aveva promosso una ricerca per la redazione di Linee Guida per la «Valutazione economico-finanziaria delle operazioni di trasformazione urbana tramite Programmi Integrati di Intervento». L'obiettivo della ricerca, che aveva coinvolto 15 Comuni lombardi e ANCI Lombardia, era quello di mettere a disposizione dei Comuni strumenti efficaci per quantificare il valore economico generato dalle trasformazioni urbanistiche proposte dagli operatori privati nella forma di Programmi Integrati di Intervento;

Richiamati:

- la d.g.r. n. XI/1648 del 20 maggio 2019 «Approvazione delle aree tematiche in ambito di governo del territorio e relative risorse per la sottoscrizione di accordi di collaborazione tra Regione Lombardia e Fondazione Lombardia per l'Ambiente per attività di interesse comune»;
- il decreto n. 16992 del 25 novembre 2019 «Approvazione dello schema di accordo di collaborazione tra Regione Lombardia e Fondazione Lombardia per l'Ambiente per attività inerenti «Strumenti per la promozione della rigenerazione urbana» e relativo impegno di spesa»;

Preso atto della proposta e del documento tecnico, predisposto in esito al sopracitato Accordo di collaborazione tra Regione Lombardia e Fondazione Lombardia per l'Ambiente e con il supporto del Politecnico di Milano, avente ad oggetto «modalità e i requisiti per l'elaborazione della valutazione economico-finanziaria degli interventi di rigenerazione ai sensi dell'articolo 43, comma 2 quater della l.r. 12/2005»;

Dato atto che tale documento tecnico persegue le seguenti finalità:

- incentivare i processi di trasformazione e di rigenerazione dei tessuti urbani degradati ed accrescere l'efficienza del sistema contributivo, rendendolo più rispondente alla varietà delle situazioni di intervento;
- supportare le decisioni che i Comuni sono chiamati ad as-

sumere, aiutandoli a comprendere quali siano i principali fattori generatori di ricavi ovvero di costi nelle operazioni di investimento sottese ai progetti privati, e conseguentemente consentire l'utilizzo delle conoscenze così acquisite per assumere decisioni consapevoli sulla graduazione dei contributi dovuti per legge dai soggetti privati, riducendo gli spazi di discrezionalità nei processi decisionali pubblici;

- procedere alla valutazione economico-finanziaria, per la quale sono stati proposti due modelli: uno mono-periodale, basato sul criterio economico (o del margine) e l'altro pluri-periodale, basato sul criterio finanziario. La scelta tra il modello mono-periodale e quello pluri-periodale è dettata dai tempi previsti per la trasformazione;
- agevolare la valutazione economico-finanziaria mediante uno strumento di calcolo elettronico preconfigurato «Toolkit», che verrà messo a disposizione sulla pagina web della Direzione Generale Territorio e Protezione Civile. Il documento tecnico contiene la scheda con le istruzioni per l'uso del toolkit, strumento a supporto dei Comuni principalmente per la verifica in ambito negoziale dei contenuti della Relazione economico-finanziaria proposta dai soggetti privati;

Considerato che i Pii devono garantire, a supporto delle funzioni insediate, una dotazione globale di aree o attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, valutata in coerenza con quanto stabilito dal Piano dei Servizi, anche mediante la presentazione, da parte del proponente, di una valutazione economico-finanziaria redatta secondo i requisiti individuati;

Considerato, altresì, che occorre comunque tenere presente che, dal punto di vista pubblico, la verifica della sostenibilità economico-finanziaria di un intervento privato rappresenta solo uno dei criteri necessari per valutare se le iniziative private proposte siano meritevoli di approvazione, richiedano cambiamenti oppure siano da rigettare. I modelli proposti non internalizzano infatti i costi ed i benefici di natura ambientale e sociale generati dall'intervento, la cui adeguata considerazione richiede il ricorso a metodologie valutative di natura multidimensionale;

Dato atto che, a norma dell'art. 43, comma 2 quater, l.r. 12/2005, il Comune può rimodulare in aumento o in riduzione il contributo di costruzione sulla base di una valutazione economico-finanziaria a supporto della quantificazione del valore economico delle trasformazioni urbanistiche e degli investimenti a esse collegati;

Ritenuto di approvare, per le ragioni e le finalità sopra esposte, l'allegato A «modalità e i requisiti per l'elaborazione della valutazione economico-finanziaria degli interventi di rigenerazione ai sensi dell'articolo 43, comma 2 quater della l.r. 12/2005», che costituisce parte integrante e sostanziale della presente deliberazione;

Dato atto che la presente deliberazione non comporta oneri per il bilancio regionale;

Vista la l.r. 7 luglio 2008, n. 20 «Testo unico delle leggi regionali in materia di organizzazione e personale», nonché i provvedimenti organizzativi della XI Legislatura;

Visto il Programma Regionale di Sviluppo della XI legislatura, approvato con d.c.r. n. 64 del 10 luglio 2018, e la declinazione dello stesso nella missione 08, programma 1 «Urbanistica ed Assetto del Territorio» risultato atteso 165: «Attuazione della l.r. 31/14 per il contenimento del consumo di suolo e la promozione della rigenerazione urbana»;

Ad unanimità di voti, espressi nelle forme di legge;

DELIBERA

1. di approvare l'allegato A «modalità e i requisiti per l'elaborazione della valutazione economico-finanziaria degli interventi di rigenerazione ai sensi dell'articolo 43, comma 2 quater della l.r. 12/2005», che costituisce parte integrante e sostanziale della presente deliberazione;

2. di dare mandato al Dirigente competente di mettere a disposizione sulla pagina web della Direzione Generale Territorio e Protezione Civile, lo strumento di calcolo elettronico preconfigurato «Toolkit»;

3. di disporre la pubblicazione della presente deliberazione sul Bollettino Ufficiale di Regione Lombardia (B.U.R.L.) e sul sito web istituzionale.

Il segretario: Enrico Gasparini

Allegato A.**MODALITÀ E I REQUISITI PER L'ELABORAZIONE DELLA VALUTAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA DEGLI INTERVENTI DI RIGENERAZIONE AI SENSI DELL'ARTICOLO 43, COMMA 2 QUATER DELLA LR 12/2005****Relazione tecnica sul modello ed i procedimenti di valutazione suggeriti***1. Il sistema contributivo nella trasformazione e rigenerazione urbana*

Negli ultimi trent'anni, in concomitanza con la riduzione dei trasferimenti di risorse statali, il legislatore ha assegnato ai Comuni il compito di procurarsi risorse provenienti da fonti alternative per il finanziamento di infrastrutture e servizi di interesse locale. Di conseguenza agli sviluppatori ed ai proprietari immobiliari è stato richiesto di contribuire alla realizzazione della cosiddetta "città pubblica" con formule contributive che, nel corso del tempo, si sono ampliate.

I principi di legittimazione del prelievo tributario possono essere ricondotti ai seguenti assunti di base:

1. la perequazione tra le valorizzazioni fondiari delle diverse proprietà assoggettate dallo strumento urbanistico ad una trasformazione unitaria e la produzione di benefici pubblici;
2. la mitigazione degli eventuali impatti negativi provocati dal progetto di iniziativa privata sulle comunità locali e sull'ambiente;
3. la necessità dei Comuni di disporre di aree per la fornitura di servizi pubblici e collettivi come scuole, parchi e ospedali;
4. il recupero dei costi sostenuti dai Comuni per le infrastrutture ed attrezzature pubbliche generatrici di valorizzazioni immobiliari private o il finanziamento privato totale o parziale delle opere pubbliche da parte dei privati.

Il sistema contributivo connesso a tali assunti è molto articolato e riguarda sia l'approvazione dei piani urbanistici attuativi che il rilascio del permesso di costruire.

Il permesso di costruire è un provvedimento a carattere oneroso le cui due componenti rispondono a diverse finalità. Una finalità urbanistica, poiché gli **oneri di urbanizzazione** consentono all'Amministrazione pubblica di garantire agli insediamenti le infrastrutture e i servizi di cui necessitano. Una finalità tributaria, in quanto il **contributo sul costo di costruzione** mira a recuperare una parte della valorizzazione fondiaria correlata all'intervento autorizzato.

Proprio in ossequio alla finalità urbanistica degli **oneri di urbanizzazione**, di norma nei piani attuativi la loro corresponsione è sostituita dalla diretta esecuzione delle opere a carico dei soggetti privati attuatori anche per importi superiori agli oneri.

Alle due forme di contribuzione da tempo in vigore, il Dpr 380 del 2001 contenente il Testo Unico dell'Edilizia, per effetto dell'integrazione

apportatagli nel 2014, ha aggiunto il **contributo straordinario sul maggior valore** generato dai progetti approvati in variante urbanistica. Il *“maggior valore, calcolato dall’amministrazione comunale, viene suddiviso in misura non inferiore al 50 per cento tra il comune e la parte privata e da quest’ultima versato al comune stesso sotto forma di contributo straordinario”*.

L’integrazione dell’art. 16, comma 4, del Dpr 380 in realtà ha codificato a livello nazionale un istituto che nella prassi aveva da tempo trovato un notevole utilizzo nei comportamenti dei Comuni: quella di socializzare una quota del plusvalore generato dal progetto privato approvato in variante urbanistica attraverso la realizzazione a cura dello sviluppatore di opere pubbliche di entità superiore al livello minimo previsto dalla legge, sia all’interno dell’ambito di intervento che all’esterno di esso, attraverso una negoziazione tra pubblica amministrazione e soggetti privati.

La Lombardia ha una propria disciplina dei cosiddetti oneri concessori, diversa per molti aspetti da quella contenuta nel citato articolo 16 del Testo Unico. In relazione al contributo straordinario, la Legge Regionale n. 12/2005 indica che nell’ambito degli strumenti attuativi e degli interventi di trasformazione urbanistica posti in essere tramite forme di programmazione negoziata, sono a carico del soggetto attuatore l’esecuzione e l’adeguamento delle opere di pertinenza dell’intervento di trasformazione urbanistica secondo quanto stabilito dal Piano dei Servizi.

Una ulteriore voce di costo a carico degli sviluppatori è legata agli **standard urbanistici**. Al riguardo Regione Lombardia già con la Legge Regionale n. 9 del 1999 si è fatta promotrice di un approccio prestazionale, che prevede di soddisfare la quantità minima di standard con una ampia gamma di possibilità:

- la cessione di aree esterne al perimetro del P.I.I., purché accessibili e fruibili;
- la monetizzazione della mancata cessione delle aree a standard, con impegno da parte del Comune ad acquisire fabbricati o aree individuati, da destinare alla realizzazione di infrastrutture e servizi pubblici;
- l’impegno da parte dei soggetti attuatori a realizzare infrastrutture e servizi di interesse generale, anche a gestione privata convenzionata, ossia a generare il cosiddetto “standard qualitativo”.

2. Il finanziamento privato della “città pubblica”

Le giustificazioni relative alla richiesta di un contributo straordinario e del contributo commisurato al costo di costruzione possono essere ricondotte al primo assunto (cioè al recupero del valore immobiliare generato dalla regolazione), mentre la richiesta di aree a standard può essere ricondotta al terzo principio (vale a dire la necessità di disporre delle aree per la fornitura di servizi). Infine, la giustificazione relativa alla riscossione degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria può essere ricondotta in parte al secondo e in parte al quarto assunto (la mitigazione dell’impatto e il recupero dei costi di infrastrutturazione).

In definitiva, sempre più si conviene sul fatto che è dalla trasformazione o dallo sviluppo della “città privata” che emergono plusvalori fondiari reali, e che dunque con prelievi tributari applicati ai processi di trasformazione della “città privata” è possibile finanziare lo sviluppo e la qualificazione della “città pubblica” senza ricorrere a nuovi trasferimenti di risorse statali, all’uso di risorse locali sottratte ad altri impieghi o a nuovo indebitamento da parte dei Comuni.

3. Le possibilità di modulare il contributo di costruzione e le aree per attrezzature aperte dalla LR 18/2019

La necessità di incentivare i processi di trasformazione e di rigenerazione dei tessuti urbani degradati ha indotto Regione Lombardia ad accrescere l’efficienza del sistema contributivo, rendendolo più rispondente alla varietà delle situazioni di intervento.

Rilevanza urbanistica possiedono soprattutto due ordini di modifiche al sistema contributivo introdotte dalla LR n. 18 del 2019 alla LR 12/2005 sul governo del territorio.

In primo luogo, nell’art. 43 della LR 12/2005, che disciplina il contributo di costruzione, è inserito il comma 2-quater modificativo del contributo di costruzione negli ambiti della rigenerazione urbana individuati nel Documento di Piano in ossequio alla nuova formulazione degli artt. 8 e 8-bis della legge.

Negli ambiti di rigenerazione urbana in cui vengano previsti interventi di ristrutturazione urbanistica, il contributo di costruzione è ridotto del 50 per cento, salva la facoltà per i comuni di prevedere ulteriori riduzioni. Nei casi in cui il relativo titolo abilitativo preveda un convenzionamento, il Comune può rimodulare in aumento o in riduzione il contributo di costruzione sulla base di una valutazione economico-finanziaria a supporto della quantificazione del valore economico delle trasformazioni urbanistiche e degli investimenti a esse collegati.

La norma in esame affida alla Giunta regionale il compito di definire le modalità e i requisiti per l’elaborazione della valutazione economico-finanziaria degli interventi.

Un’altra importante modifica del sistema contributivo attiene ai Programmi Integrati di Intervento (PII), che la LR 12/2005, per effetto delle modifiche apportate dalla LR 18/2019, disciplina dall’art. 87 all’art. 94-bis.

Nella sua nuova formulazione l’art. 90, che si occupa in specifico delle aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, afferma il principio che i PII debbano garantire, a supporto delle funzioni insediate, una dotazione globale di aree o attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, valutata in base all’analisi dei carichi di utenza che le nuove funzioni inducono sull’insieme delle attrezzature esistenti nel territorio comunale, in coerenza con quanto stabilito dal Piano dei Servizi.

Ciò anche mediante la presentazione, da parte del proponente, di una valutazione economico-finanziaria redatta secondo le modalità e i requisiti definiti dalla Giunta Regionale.

Le modifiche introdotte dalla LR 18/2019 nella LR 12/2005 enfatizzano dunque l’importanza della valutazione economico-finanziaria nella messa a

punto del sistema contributivo negli ambiti di rigenerazione urbana e nei PII, ed affidano alla Giunta Regionale il compito di definirne modalità e requisiti.

4. Le Linee Guida per la “Valutazione economico-finanziaria nei PII”

Già in precedenza, con riferimento ai PII, Regione Lombardia aveva promosso con il supporto del Politecnico di Milano la redazione di Linee Guida per la “Valutazione economico-finanziaria delle operazioni di trasformazione urbana tramite Programmi Integrati di Intervento”. L’obiettivo era quello di mettere a disposizione dei Comuni strumenti efficaci per quantificare il valore economico generato dalle trasformazioni urbanistiche loro proposte dagli operatori privati nella forma di Programmi Integrati di Intervento.

Nel caso di proposte presentate in variante allo strumento urbanistico vigente l’Amministrazione pubblica si trova infatti a decidere con un elevato grado di discrezionalità, negoziando con il promotore dell’intervento contributi aggiuntivi rispetto ai minimi dovuti per legge.

L’esperienza regionale dimostra tuttavia che le negoziazioni di natura economica condotte dai Comuni conducono ad esiti, in termine di beneficio pubblico, molto diversificati per varie ragioni, fra cui spiccano le asimmetrie informative, ossia la scarsa conoscenza che le Amministrazioni possiedono dei prezzi e dei costi dei beni e servizi che si formano nelle operazioni private di investimento.

Una problematica analoga è destinata a ripresentarsi per effetto delle recenti disposizioni regionali in merito alla rimodulazione, in aumento o in riduzione, del “contributo di costruzione” negli ambiti di rigenerazione urbana e della definizione di una adeguata dotazione globale di aree o attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale nei PII. Di qui l’importanza di colmare il divario informativo che penalizza la qualità delle decisioni comunali mettendo a disposizione dei Comuni adeguati strumenti tecnici.

I procedimenti di valutazione economico-finanziaria delle operazioni di trasformazione urbana tramite PII, che sono stati predisposti nelle citate Linee Guida in coerenza con la produzione tecnico-scientifica in ambito internazionale, risultano congeniali anche ai nuovi compiti assegnati ai Comuni dalla LR 18/2019

Rispetto alla articolazione ed al grado di dettaglio che i procedimenti valutativi di matrice economico-finanziaria possono raggiungere, le Linee Guida presentano versioni semplificate così da rendere possibile il loro utilizzo anche in assenza di competenze ‘avanzate’. Lo scopo del loro impiego in relazione alle decisioni che i Comuni sono chiamati ad assumere è innanzitutto quello di aiutare a comprendere quali siano i principali fattori generatori di ricavi ovvero di costi nelle operazioni di investimento sottese ai progetti privati, e conseguentemente di consentire l’utilizzo delle conoscenze così acquisite per assumere decisioni consapevoli sulla graduazione dei contributi dovuti per legge dai soggetti privati, riducendo gli spazi dell’opacità e della discrezionalità nei processi decisionali pubblici.

5. La relazione economico-finanziaria

La valutazione economico-finanziaria richiede di essere rappresentata in un elaborato specifico costituito dalla “Relazione economico-finanziaria” (REF), contenente tutti i dati necessari alla completa ed autonoma intelligibilità della valutazione rispetto ai contenuti degli altri numerosi elaborati tecnico-urbanistici illustrativi dell’ambito di rigenerazione urbana o del PII.

Di seguito si riportano i capitoli di una articolazione-tipo della REF. È evidente che la varietà delle situazioni di intervento e delle progettualità ipotizzate può richiedere una diversa strutturazione della REF. La successiva elencazione è quindi rappresentativa solo dei contenuti minimi della REF:

- Capitolo 1. La REF: l’autore, il committente, le finalità.
- Capitolo 2. Lo stato di fatto: identificazione catastale e proprietaria dei beni immobili inclusi i vincoli e le servitù; consistenze, utilizzazione e stati conservativi degli immobili; situazione ambientale, ecc.
- Capitolo 3. Lo stato di progetto: consistenze e destinazioni degli immobili, con distinzione delle opere private e delle opere pubbliche; modello di gestione del progetto; cronoprogramma.
- Capitolo 4. I mercati di riferimento: indagini sui prezzi e sui costi espressi dai mercati immobiliari, delle costruzioni, finanziari, ecc., giustificative dei valori usati quali input nei procedimenti di valutazione economico-finanziaria.
- Capitolo 5. Gli approcci di valutazione: esposizione degli approcci di valutazione dei procedimenti che si intende utilizzare; implementazione dei procedimenti.
- Capitolo 6. Conclusioni: esplicitazione degli esiti conseguiti dalla valutazione economico-finanziaria e loro utilizzazione ai sensi dell’art. 43 c. 2-quater, ovvero art. 90 c. 1 della LR 12/2005.

La Relazione economico-finanziaria è uno degli elaborati tecnici su cui si sviluppa il contraddittorio tra il soggetto proponente e il Comune.

6. Le finalità della valutazione economico-finanziaria per effetto delle norme introdotte dalla LR 18/2019

Il cuore della REF è costituito dall’impiego dei procedimenti di valutazione economico-finanziaria, già illustrati nelle “Linee Guida” per la stima del plusvalore generato dalle operazioni di sviluppo immobiliare, e in particolare dagli interventi di trasformazione urbana e territoriale in variante al Piano di Governo del Territorio

Questi procedimenti sono ora proposti per analizzare la sostenibilità economico-finanziaria delle operazioni di investimento dal punto di vista del sistema contributivo ordinario e straordinario, e quindi per verificare la necessità o meno di provvedere alla riduzione della contribuzione, ed anche per verificare che i PII siano in grado di assicurare una adeguata dotazione globale di aree o attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale. L’impiego di strumenti tecnici di natura valutativa in ambito economico-finanziario risponde a più finalità.

Quella principale, che appunto origina l'iniziativa di Regione Lombardia, è rappresentata dai compiti assegnati ai Comuni dalla LR 18/2019.

Ad essa se ne aggiungono altre. Fra esse, importante è la graduale formazione di banche dati all'interno delle Amministrazioni sui valori dei fattori economici della trasformazione e rigenerazione urbana, attualmente del tutto mancanti. Collegata a questa finalità è l'aumento del grado di trasparenza ed oggettività con cui le Amministrazioni provvederanno ad assumere le decisioni urbanistiche e tributarie di loro competenza. Di rilievo è anche la maggiore possibilità, che conseguentemente i Comuni avranno, di interagire efficacemente con i soggetti privati in merito alla realizzabilità delle attrezzature pubbliche e collettive mediante forme di partenariato pubblico-privato.

I procedimenti di valutazione economico-finanziaria calcolano il saldo attualizzato fra i ricavi attesi ed i costi prevedibili, inserendo fra i costi tutti i costi dell'operazione fra cui anche l'insieme dei contributi ordinari (oneri di urbanizzazione primaria e secondaria ovvero costi di urbanizzazione, contributo sul costo di costruzione).

Fra i costi da includere nei procedimenti figurano anche i costi di idoneizzazione del terreno (escluse le bonifiche a carico del proprietario-inquinatore) e di costruzione degli edifici, le spese tecniche, gli oneri finanziari, il profitto "ordinario" del promotore ovvero una "ordinaria" remunerazione del capitale investito, ed il valore iniziale dell'immobile di intervento.

Se il saldo è positivo si è in presenza di plusvalore, e quindi la necessità di ridurre i contributi ordinari non si presenta. Se la proposta privata richiede una variante urbanistica i procedimenti effettuano il calcolo del contributo straordinario. Se il saldo è zero per effetto dell'applicazione dei contributi ordinari, il contributo straordinario non trova evidentemente applicazione. Se il saldo è negativo occorre ridurre la contribuzione ordinaria così da rendere l'operazione sostenibile dal punto di vista economico finanziario.

7. Modalità di valutazione e requisiti dei procedimenti applicativi

Il raggiungimento degli obiettivi rappresentati richiede che le valutazioni economico-finanziarie si avvalgano quanto più possibile di procedimenti e parametri quanto più possibile uniformi, quali quelli sviluppati nelle citate "Linee guida". Il modello valutativo riconosciuto nella letteratura tecnico-scientifica è costituito dall'Analisi dei Flussi di cassa Scontati (*Discounted Cash Flow Analysis, DCFA*), che si rifà al criterio estimativo del "valore di trasformazione".

Tuttavia la DCFA, nell'impiego che ne viene fatto dalle società di consulenza e dagli sviluppatori, nonché da professionisti aventi diversa formazione tecnica, si esprime in un numero pressoché infinito di varianti. Le diverse modalità di interpretare gli *input* economico-finanziari fanno sì che ogni operazione negoziale sia un caso a sé stante, rendendo discrezionale ogni decisione pubblica, impedendo che i parametri valutativi producano valori confrontabili, non sedimentando nelle Amministrazioni conoscenze di

natura economico-finanziaria sui processi di trasformazione e rigenerazione urbana.

Di qui l'opportunità di proporre agli operatori economici privati, ai loro professionisti ed ai Comuni, la standardizzazione di alcuni dei procedimenti che si rifanno alla DCFA.

I procedimenti di valutazione economico-finanziaria proposti da Regione Lombardia sono due: uno mono-periodale, basato sul criterio economico (o del margine), e l'altro pluri-periodale basato sul criterio finanziario.

La scelta tra il modello mono-periodale e quello pluri-periodale è dettata dai tempi previsti della trasformazione.

Quando l'orizzonte temporale è limitato, tipicamente nei casi di operazioni immobiliari di limitata complessità e basso livello di incertezza, è possibile ricorrere al modello mono-periodale.

Nel caso di trasformazioni urbane complesse, che prevedono un numero elevato di periodi per poter concludere gli iter burocratico-amministrativi, realizzare il progetto e passare alla fase operativa, è consigliabile il ricorso al modello pluri-periodale che tiene conto del rischio dell'operazione di sviluppo immobiliare nel corso del tempo.

Lo scenario operativo cui i procedimenti si riferiscono è la sequenza logica dei processi di sviluppo, la quale, in estrema sintesi, prevede l'acquisizione del bene immobile di intervento da parte dello sviluppatore, la definizione del progetto e la costruzione di uno o più edifici o strutture, e infine la vendita/locazione degli immobili realizzati, con i ricavi che superano i costi. Essi impiegano tipologie di dati tecnico-urbanistici ed economico-finanziari. Le unità di misura dei primi - quali ad esempio le consistenze urbanistiche dello stato di fatto o di progetto - sono definite nelle normative urbanistiche. Le modalità attraverso cui sono rappresentabili le seconde - quali il valore unitario di mercato, il reddito locativo unitario capitalizzato o il valore unitario di costo degli immobili progettati - sono definite nella letteratura specialistica alla quale si rinvia.

8. Il procedimento mono-periodale

Il procedimento mono-periodale assume che i valori di vendita del bene realizzabile ed i suoi costi di realizzo si presentino in un unico periodo, senza considerare direttamente il tempo necessario per l'effettiva realizzazione e vendita del bene stesso. Il procedimento, quindi, si basa sulla differenza tra il prezzo ottenibile dalla vendita del bene realizzabile e il totale dei costi da sostenere per realizzarlo.

Il prezzo ottenibile dalla vendita viene stimato, come futuro "valore di mercato", con metodologie diverse in funzione della tipologia di bene.

I costi di realizzazione del bene, ai fini espositivi, si possono dividere in due categorie, a loro volta suddivisi in sotto-categorie:

1. Costi di costruzione
 - *Hard costs*
 - *Soft costs*
2. Costi finanziari
 - Oneri finanziari

- Margine del Promotore

Nella prima categoria rientrano tutti i costi afferenti, in senso lato, alla realizzazione dell'edificio: per esempio si considerano gli oneri e le opere di urbanizzazione, il contributo commisurato al costo di costruzione, i costi di edificazione (c.d. *hard costs*), i costi di progettazione, direzione lavori, *project management* etc. (c.d. *soft costs*).

Nella seconda categoria si considera invece il costo finanziario, suddiviso solitamente tra il costo degli oneri finanziari per l'assunzione dei capitali di debito e il Margine (o Profitto) del Promotore.

Il costo degli oneri finanziari viene in genere quantificato considerando, in maniera speditiva, un tasso di interesse applicato dagli istituti di credito a un capitale mediamente finanziabile, in funzione della durata dell'intervento.

Diversamente, il Margine (o Profitto) del Promotore viene quantificata in una percentuale dei costi di realizzazione, intesi come somma di *hard* e *soft costs*, oppure in una percentuale del prezzo ottenibile dalla vendita degli immobili realizzati.

9. Il procedimento pluri-periodale

Il procedimento pluri-periodale considera la remunerazione del capitale investito utilizzando il valore finanziario del tempo. Diversamente dal procedimento mono-periodale, che si limita a una semplice differenza del totale dei ricavi e costi, in questo caso si ricorre a una stima dei Flussi di Cassa e alla loro distribuzione nel tempo, applicando il criterio finanziario. Tale modalità, più complessa, presenta il vantaggio di poter quantificare più correttamente e oggettivamente il margine, cioè la remunerazione del capitale del Promotore.

Analogamente al procedimento mono-periodale è necessario stimare i valori di vendita del bene realizzabile, con le medesime metodologie, e i costi di realizzo, ma limitatamente però a quelli in precedenza definiti quali "costi di costruzione".

I "costi finanziari" infatti, che includono sia il capitale di debito che il capitale proprio, sono inclusi nel tasso di attualizzazione, che rappresenta una media ponderata della remunerazione attesa dai detentori dei capitali. Il tasso di attualizzazione dipende dalla struttura finanziaria, cioè dalla quantità di capitale di debito e dal suo costo, e dalla quantità dell'*Equity* e dal rendimento atteso dagli investitori in funzione del rischio effettivo associato all'operazione di sviluppo.

La struttura finanziaria, ossia i pesi relativi del capitale di debito e dell'*Equity*, varia nel tempo e nello spazio, oltre che in funzione delle caratteristiche del progetto, perché tiene conto della disponibilità di credito del sistema bancario.

Rispetto al Margine del Promotore è quindi possibile valutare con maggiore precisione il rendimento richiesto.

Al fine di confrontare flussi di cassa generati in periodi diversi occorre convertirli in flussi equivalenti misurati nello stesso istante temporale. Il procedimento di attualizzazione consente di convertire flussi di cassa futuri in equivalenti flussi di cassa attuali.

Per valutare un'operazione di sviluppo occorre ovviamente analizzare tutti i flussi che essa genera, cioè sino al completamento della vendita dei beni realizzati, tenendo in considerazione il fatto che tipicamente nei primi periodi si registrano pressoché esclusivamente flussi di cassa negativi.

10. Il toolkit per i Comuni

Allo scopo di agevolarne l'impiego, nel presente documento i due procedimenti sono resi operativi attraverso strumenti di calcolo elettronico preconfigurati che verranno messi a disposizione.

Il successivo capitolo contiene la scheda tecnica con le istruzioni per l'uso di un *toolkit*, pensato per avere, quali principali utilizzatori, i Comuni, e, quale principale occasione di impiego, la verifica comunale, in ambito negoziale, dei contenuti della Relazione economico-finanziaria proposta dai soggetti privati.

Pertanto il *toolkit* non contiene indicazioni operative sul reperimento e sulle caratteristiche dei dati di natura urbanistica, poiché di essi i Comuni possiedono piena conoscenza e controllo.

Poiché i procedimenti valutativi sono impiegati dai soggetti attuatori privati nell'ambito di una Relazione economico-finanziaria che si sviluppa a partire dalla rappresentazione dello stato di fatto dell'ambito di intervento e del progetto urbanistico proposto, e che illustra in modo chiaro ed esauriente i caratteri economici delle trasformazioni urbanistiche previste, il *toolkit* si focalizza sui dati di natura economico-finanziaria.

Il procedimento mono-periodale è reso operativo attraverso uno strumento di calcolo elettronico preconfigurato in modo completo, salvo eventuali elementi di carattere speciale.

Quanto al procedimento pluri-periodale, il calcolo elettronico è prefigurato solo per alcuni suoi contenuti, poiché attiene ad operazioni di particolare complessità, ciascuna delle quali possiede uno specifico flusso di cassa.

In primo luogo i *tool* si occupano dei dati elementari di ricavo e di costo, specificando le fonti accreditate da cui essi possono essere estratti o la necessità di indagini dirette da svolgersi con l'ausilio delle tecniche illustrate nella manualistica estimativa. Già questi primi *input* consentono di verificare l'attendibilità dei dati di base usati dai soggetti privati nelle loro Relazioni economico-finanziarie.

Poiché il mercato immobiliare assume forme e dimensioni che dipendono dall'interazione tra uno specifico segmento di domanda e un dato segmento di offerta, ed inoltre il mercato immobiliare è articolato in sotto-mercati segmentati geograficamente, nella Relazione economico-finanziaria il soggetto privato ha la possibilità di giustificare i valori di mercato assunti.

Gli indicatori tipicamente usati al riguardo per il comparto residenziale includono:

- l'andamento dei prezzi per metro quadro, con evidenziazione dell'apprezzamento/deprezzamento percentuale dei valori rispetto al periodo di osservazione;
- il numero di transazioni, che fornisce in indicatore di dinamicità del mercato;

- il tempo medio di esposizione sul mercato, quale indicatore di vivacità del mercato;
- lo sconto tra valore di offerta e prezzo, che rappresenta un indicatore di vivacità del mercato.

Gli indicatori relativi al comparto degli uffici sono leggermente diversi e includono:

- l'andamento di valori reddituali, e quindi dei canoni di locazione;
- gli indicatori per l'investimento, ossia i tassi di capitalizzazione;
- i tempi di esposizione, vale a dire i tassi di *vacancy* (spazi sfitti) e il tempo medio di vendita-affitto degli spazi.

Il successivo sviluppo dei procedimenti incontra inevitabilmente dei fattori di complessità che connotano qualunque processo di trasformazione urbanistica, vale a dire:

- la durata del processo e la distribuzione nel corso del tempo delle entrate e delle uscite;
- la modalità tramite la quale il progetto è promosso e finanziato;
- l'elemento di rischio presente nell'investimento.

Nel procedimento mono-periodale il profilo temporale dell'iniziativa è trattato in modo semplificato, ipotizzando coeve le operazioni finanziarie previste entro l'anno ed operando la semplice attualizzazione dei ricavi e dei costi per le operazioni di breve/medio periodo. Di conseguenza fra i costi sono esplicitati gli oneri finanziari ed il margine di promozione.

Il procedimento pluri-periodale è preferibile quando le operazioni possiedono un elevato grado di complessità e la loro attuazione richiede un arco temporale più lungo.

Le informazioni necessarie per l'implementazione del procedimento pluri-periodale, variabili di caso in caso, necessitano di essere fornite dai soggetti privati mediante la loro Relazione economico-finanziaria.

La durata del processo e la distribuzione delle entrate e delle uscite sono rappresentata per mezzo di un cronoprogramma, utile ai Comuni anche per conoscere il tempo di produzione delle attrezzature e infrastrutture pubbliche. Pertanto il cronoprogramma contiene dati che possono risultare di interesse comunale nell'ambito della negoziazione, rilevando per il Comune anche il momento in cui determinate opere pubbliche saranno rese disponibili.

La modalità con cui il progetto è promosso e finanziato varia da soggetto a soggetto, da operazione a operazione. Nella Relazione economico-finanziaria la modalità adottata può essere accreditata mediante la produzione di documenti attestanti la capacità del soggetto privato di effettuare l'investimento proposto.

Quanto al rischio, fra le principali categorie di rischio figurano il rischio di mercato, legato alla capacità dell'immobile realizzato di generare un reddito mediante la locazione o di essere venduto, il rischio relativo al fattore liquidità, che ha a che fare con i tempi di vendita, il rischio finanziario, che è legato al ricorso all'indebitamento, il rischio ambientale, che riguarda la presenza nel sito di sostanze inquinanti, i rischi di corretta esecuzione, associati all'incertezza sui costi e sulla tempistica per la realizzazione dell'immobile, i rischi connessi al quadro normativo e quindi alle norme

autorizzative ed al loro eventuale cambiamento, il rischio legato all'andamento economico nel territorio di localizzazione.

Il grado di dettaglio e di giustificazione con cui questi elementi sono trattati dal soggetto privato nella propria Relazione economico-finanziaria accredita l'attendibilità dell'iniziativa e, nello stesso tempo, alimenta il quadro delle conoscenze possedute dall'Amministrazione.

11. Il toolkit da strumento di analisi e conoscenza a strumento di verifica

Le informazioni prodotte dal soggetto privato alimentano i procedimenti di valutazione economico-finanziaria del *toolkit*. Poiché esse hanno una componente soggettiva, si rende necessario procedere alla verifica della loro attendibilità da parte dell'Amministrazione.

Verificabili sono i valori che, ad esito dell'elaborazione dei dati elementari di natura urbanistica ed economica e delle informazioni sul processo di investimento appena esaminate, esprimono alcuni parametri economico-finanziari. Di essi il *toolkit*, quale strumento di controllo, fornisce l'intervallo di più probabile variazione. Fra essi merita segnalare:

- a) nel caso del procedimento mono-periodale: l'incidenza del valore dell'area sul valore dell'edificazione, il margine di promozione spettante allo sviluppatore "ordinario"; il rendimento atteso dall'investitore per tipologia di investimento oppure il margine dello sviluppatore;
- b) nel caso del procedimento pluri-periodale: l'incidenza del valore dell'area sul valore dell'edificazione, il costo medio ponderato del capitale anche con riferimento alle sue due componenti finanziarie.

In relazione ai valori assunti dai parametri economico-finanziari appena indicati, nonché alla attendibilità degli *input* dei procedimenti valutativi, il *toolkit* si prefigge di verificare la misura in cui il contributo di costruzione può essere ridotto per rendere fattibile l'operazione ovvero incrementato senza compromettere la fattibilità economico-finanziaria dell'operazione.

Nell'ambito di tale verifica, che necessariamente comporta una dialettica interazione tra l'Amministrazione e lo sviluppatore, il calcolo elettronico preconfigurato nel *toolkit* per i due procedimenti consente di approfondire l'analisi delle variabili critiche del progetto attraverso lo svolgimento di analisi di sensitività.

L'analisi di sensitività consente infatti di identificare le variabili critiche del progetto ovvero le variabili le cui variazioni, positive o negative, hanno il maggiore impatto sui valori dei parametri sopra indicati ovvero sull'ammontare del contributo di costruzione da corrispondere al Comune. L'analisi viene condotta modificando i valori associati a ciascuna singola variabile e valutando l'effetto di tale cambiamento. Le variabili sottoposte a verifica devono essere deterministicamente indipendenti e quanto più possibile disaggregate.

Una componente particolarmente rilevante dell'analisi di sensitività è il calcolo dei valori soglia (o "di rovesciamento"). Si tratta del valore che la variabile analizzata dovrebbe assumere affinché il risultato del progetto

scenda al di sotto del livello minimo di accettabilità. L'impiego dei valori soglia nell'analisi di sensitività, oltre a fornire i margini della negoziazione, consente di giudicare il rischio del progetto e l'opportunità di intraprendere azioni di prevenzione del rischio.

Benché concepiti per una utilizzazione da parte dei Comuni, i due procedimenti predisposti nel *toolkit* possono essere utilizzati anche dagli sviluppatori privati nell'ambito della loro Relazione economico-finanziaria. In particolare, i Comuni possono invitare gli sviluppatori intenzionati ad intervenire sui loro territori a farne uso, inserendovi – quando indispensabile – dati ed elaborazioni aggiuntive. E' tuttavia opportuno che eventuali modifiche non alterino l'uniforme caratterizzazione dei parametri valutativi utilizzati nel *toolkit*.

12. Il limite delle valutazioni economico-finanziarie nelle decisioni pubbliche

Occorre comunque tenere presente che, dal punto di vista pubblico, la verifica della sostenibilità economico-finanziaria di un intervento privato rappresenta solo uno dei criteri necessari per valutare se le iniziative private proposte siano meritevoli di approvazione, richiedano cambiamenti oppure siano da rigettare.

I modelli proposti non internalizzano infatti i costi ed i benefici di natura ambientale e sociale generati dall'intervento, la cui adeguata considerazione richiede il ricorso a metodologie valutative di natura multidimensionale.

TOOLKIT, SCHEDA TECNICA

1. Tool “Modello Mono-periodale”

Il *tool* riprende la struttura del modello proposto nelle Linee Guida e ne richiama le voci, dando la possibilità di inserire a corredo di ciascun *input* delle annotazioni (es. la fonte informativa, ecc.).

Coerentemente con il modello proposto la differenza ricavi – costi è operata nel *tool* in forma non attualizzata. È comunque prevista la possibilità di effettuare lo sconto all’attualità qualora la REF esponga costi e ricavi distribuiti lungo un arco temporale superiore all’anno ma comunque limitato al breve/medio periodo e quindi ad un periodo non così ampio da richiedere lo sviluppo di un modello complesso di tipo pluri-periodale.

Il *tool* è pensato per essere impiegato in modo flessibile e quindi permette di operare numerose analisi. In particolare è possibile impiegare il *tool* per:

- operare la rimodulazione del contributo di costruzione (in aumento o in riduzione)
- calcolare il plusvalore generato dall’operazione e il contributo straordinario dovuto;
- effettuare delle analisi di sensitività.

2. Tool “Modello Pluri-periodale”

La complessità del modello pluri-periodale, in particolare lo sviluppo pluriennale dei flussi di cassa e la distribuzione dei ricavi e dei costi periodo per periodo, non consente di elaborare un *tool* completo come nel caso del modello mono-periodale.

Sono pertanto prodotti *tool* parziali, riferiti ad alcune componenti del modello pluri-periodale. L’utente può integrarli in un modello di calcolo elettronico appositamente allestito, avendo come riferimento il modello pluri-periodale basato sul criterio finanziario contenuto nelle “Linee Guida” predisposte dal Politecnico di Milano per Regione Lombardia.

3. Riconnessione dei principali parametri e variabili

Si riportano i parametri e le variabili che alimentano i modelli di valutazione da inserire nella Relazione economico-finanziaria (REF). Sono distinti i parametri e le variabili che alimentano il modello mono-periodale e quelli relativi al modello pluri-periodale.

Parametro / Variabile	Fonte informativa	Variabile di controllo	Impiego	
			Modello mono- periodale	Modello pluri- periodale
RICAVI				
Ricavi da vendita	OMI – Osservatorio del mercato immobiliare	Valore unitario espresso in termini di superficie commerciale (vendibile)	X	X

	dell'Agenzia delle Entrate			
	OSMI – Camera di Commercio di Milano			
	Quotazioni pubblicate da riviste di settore e/o da Istituti di Ricerca			
Ricavi da locazione	OMI – Osservatorio del mercato immobiliare dell'Agenzia delle Entrate			
	OSMI – Camera di Commercio di Milano	Canone unitario espresso in termini di superficie commerciale (vendibile)		X
	Quotazioni pubblicate da riviste di settore e/o da Istituti di Ricerca			
COSTO AREA				
	Atti di compravendita			
Costo dell'area	Valori deliberati dai Comuni ai fini dell'imposta municipale propria (IMU)	Incidenza area	X	X
COSTI SPECIFICI				
Costi di bonifica	Anagrafe regionale dei siti contaminati Studi e ricerche condotte da Istituti e Università	Costo unitario parametrato all'estensione dell'area da bonificare in relazione al tipo di contaminazione	X	X
Costi di demolizione	Prezzario Regionale	Costo unitario, da riferirsi alla superficie o al volume con specifico riferimento alle caratteristiche dei fabbricati e agli impianti oggetto di demolizione	X	X
Costi di costruzione	Prezzi Tipologie Edilizie (DEI – Tipografia del Genio Civile)	Costo unitario espresso in termini di superficie lorda	X	X

Prezzari regionali				
COSTI GENERALI				
Oneri di urbanizzazione primaria	Deliberazioni comunali	Costo unitario (euro/mq) e costo totale	X	X
Oneri di urbanizzazione secondaria		Possibilità di rimodulazione in aumento o in riduzione	X	X
Contributo sul costo di costruzione			X	X
Costo di opere pubbliche aggiuntive	Strumenti Governo del Territorio	Costo unitario (euro/mq) e costo totale	X	X
SOFT COSTS				
Spese tecniche	Calcolo del costo delle prestazioni professionali per servizi di ingegneria e architettura ai sensi del D.Lgs 50/2016.	Incidenza % sui costi di costruzione	X	X
Project Management (ove presente)	Linee Guida	Incidenza % sui costi di costruzione	X	X
	Prassi			
Imprevisti	Linee Guida			
	Manualistica di settore	Incidenza % sui costi di costruzione	X	X
	Prassi			
COSTI COMMERCIALI				
Intermediazione / commercializzazioni	Linee Guida	Incidenza % sui ricavi	X	X
	Prassi			
COSTI FINANZIARI				
Oneri finanziari	Linee Guida			
	Manualistica di settore	% costo pieno di costruzione	X	
Margine del promotore	Linee Guida	% costo pieno di costruzione	X	
	Manualistica di settore	% ricavi da vendita		

TASSI IMMOBILIARI			
Saggio di attualizzazione (saggio di sconto)	Ministero dell'Economia e delle Finanze	Confronto fra il saggio di attualizzazione indicato nella proposta e il saggio pubblicato dalle fonti finanziarie ufficiali	X
	Manualistica di settore		
	Studi e Report pubblicati da Osservatori e Istituti di Ricerca		
Banca d'Italia			
Saggio di attualizzazione (costo medio ponderato del capitale – WACC)	Ministero dell'Economia e delle Finanze	Confronto fra il saggio di attualizzazione indicato nella proposta e il WACC calcolato con riferimento ad una struttura finanziaria e ad un grado di esposizione di tipo ordinario	X
	Istat		
	Manualistica di settore		
Studi e Report pubblicati da Osservatori e Istituti di Ricerca			

4. Tool “Ricavi”

Il tool consente di verificare i ricavi totali indicati dal soggetto promotore nella proposta progettuale. I ricavi discendono dal valore di mercato delle destinazioni previste negli immobili realizzabili.

La prima schermata del modello è dedicata all’inserimento dei dati desunti dalla proposta progettuale. Per ciascuna destinazione (segmenti di mercato: residenziale, terziario, commerciale, produttivo) è possibile inserire:

- tipologia edilizia di riferimento nel progetto (ad esempio, per il segmento residenziale: abitazioni di tipo civile, economico, signorile, ville e villini);
- superficie commerciale totale prevista per la destinazione oggetto di analisi.

Il tool è sviluppato con specifico riferimento alla struttura delle informazioni e dei dati che è possibile rinvenire nell'Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia delle Entrate. L'analisi può essere in ogni caso estesa attingendo, ove disponibili, a database e report realizzati da Istituti di Ricerca e/o pubblicati su riviste di settore.

Il *tool* consente il confronto fra il valore unitario (espresso in euro/mq di superficie commerciale) di progetto ed il valore unitario di riferimento (espresso in euro/mq di superficie commerciale) elaborato a partire dalle quotazioni OMI nella zona di riferimento, tenuto conto della tipologia edilizia (abitazioni civili, ville e villini, ecc.) e dello stato di conservazione (scadente, normale, ottimo). Il modello proposto ritiene accettabile uno scostamento dell'ordine del $\pm 10\%$.

5. *Tool "Bonifiche"*

È sviluppato un *tool* per l'analisi dei costi di bonifica dei siti contaminati. L'analisi proposta con il *tool* non fornisce informazioni in merito alla congruità dei costi di bonifica, né può essere utilizzato a fini di stima, limitandosi ad evidenziare i costi sulla base degli elementi desunti dalla REF. Lo scopo primario del *tool* è di alimentare l'anagrafe regionale dei siti contaminati, raccogliendo informazioni di dettaglio sui costi attesi per le indagini preliminari e per il piano di caratterizzazione, sui costi degli specifici interventi di bonifica previsti e sui costi per il monitoraggio ambientale. Nella scheda proposta dal *tool* i costi totali indicati nella REF sono parametrati alla superficie di intervento, qui intesa quale area del sito contaminato.

In fase sperimentale il *tool* prevede un accostamento fra il costo unitario dell'intervento di bonifica con i costi unitari elaborati sulla base dell'analisi parametrica dei costi di bonifica proposta dal prof. Leopoldo Sdino per la valutazione delle terre contaminate (cfr. atti del convegno "Il valore della terra", del 30.6.2015, Politecnico di Milano). Tale studio si basa sui dati pubblicati nell'ASCO – Anagrafe Regionale dei siti contaminati della Regione Piemonte.

Il costo parametrico del caso in esame è pertanto accostato al costo medio ed il costo mediano dei casi analizzati (circa 50 siti) inseriti nel database. Il costo medio è ottenuto operando la media aritmetica dei costi unitari, il costo mediano è espressivo del valore unitario che si presenta con maggiore frequenza. A fini informativi il *tool* fornisce, quali ulteriori elementi di supporto, costi unitari sulla base dei seguenti parametri:

- uso del suolo (agricolo, industriale, residenziale);
- morfologia dell'area (fluviale, palustre, pianeggiante, ex cava);
- classi di superficie (< 1000 mq, 1000 mq <= 2000 mq, 2.000 mq <= 20.000 mq, 20.000 mq <= 100.000 mq, > 100.000 mq);
- tipologia di abbandono (cumuli, discarica/abbandono, fusti, serbatoi/vasche, sversamenti);
- macro classificazione dei rifiuti (speciali, tossico-nocivi).

Per la specificità degli interventi di bonifica dei siti contaminati, e per gli altri motivi sopra esposti, l'osservazione proposta con il *tool*, è da considerarsi di massima e puramente indicativa.

6. *Tool "Costi di costruzione"*

Il *tool* consente di esaminare i valori unitari di costo desumibili dalla proposta progettuale. La prima schermata è dedicata all'inserimento dei dati base: per ciascuna destinazione d'uso (segmenti di mercato: residenziale, terziario, commerciale, produttivo) è possibile inserire:

- requisiti (ad esempio per la residenza: libera, social housing, ERS, ecc.);
- tipologia edilizia (ad esempio: edificio a torre, in linea, multipiano, ecc.);
- categoria di intervento (ad. esempio: nuova costruzione, demolizione e ricostruzione, intervento su esistente, restauro conservativo);
- superficie di intervento oggetto di analisi (mq di superficie lorda);
- costo di costruzione totale.

Poiché ogni progetto prevede destinazioni specifiche e proprie distintive peculiarità, all'interno della schermata dedicata ai dati di progetto è possibile inserire delle informazioni aggiuntive per dare evidenza, ad esempio, agli ambiti, alle fasi di attuazione, ai diversi immobili, ecc.

L'analisi proposta nel *tool* opera un confronto fra i valori unitari di costo indicati nella REF con i costi parametrici di riferimento. A tal fine nel modello sono previsti campi specifici dove indicare la fonte informativa ed il costo unitario.

Il modello proposto ritiene accettabile uno scostamento fra i costi unitari dell'ordine del $\pm 10\%$.

7. Tool "Soft Costs"

Le "Linee Guida per la valutazione economico-finanziaria delle operazioni di trasformazione urbana" raccolgono nella categoria dei *soft costs* i costi che non sono considerati connessi direttamente alla costruzione, fra cui:

- Spese tecniche
- Project Management
- Imprevisti

Il *tool* proposto sviluppa in particolare l'analisi delle spese tecniche e degli imprevisti.

Per spese tecniche si intende l'ammontare complessivo dei compensi per le figure professionali coinvolte nella progettazione e realizzazione delle opere, in particolare: rilievi, progettazione (fattibilità, definitiva, esecutiva), progettazione strutturale ed impiantistica, direzione lavori, collaudi, sicurezza, accatastamenti, ecc.).

Il *tool* permette di calcolare l'incidenza percentuale delle spese tecniche sui costi di costruzione e di confrontarli con i corrispettivi previsti per i contratti pubblici dei servizi relativi all'architettura e all'ingegneria (D.Lgs n. 50/2016 e Regolamento di cui al Decreto del Ministero di Giustizia del 17.06.2016).

È ritenuto accettabile uno scostamento massimo dell'ordine del $\pm 10\%$.

Il *project management* concerne tutte le attività di supervisione tecnica e gestione delle attività di varia natura funzionali alla realizzazione

dell'intervento. Questa funzione tecnica è presente, in modo autonomo, solo negli interventi di particolare complessità.

Nel *tool* la voce di spesa è resa parametrica ai costi di costruzione ed è confrontata con il *benchmark* del 3%, ritenendo accettabile uno scostamento fino al $\pm 50\%$ in relazione alla natura dell'intervento e alle altre competenze tecniche coinvolte.

Gli imprevisti sono i costi che l'operatore economico sostiene per spese non prevedibili in origine. L'importo rappresenta il maggiore costo che mediamente una o più delle voci (es. costo di costruzione) presentano rispetto alle previsioni originarie.

Il *tool* permette di calcolare il peso degli imprevisti sui costi di costruzione (incidenza percentuale). Il confronto dell'incidenza può avvenire rispetto a incidenze desumibili da specifiche fonti informative (manualistica, ecc.) oppure rispetto all'incidenza massima da prassi (min 0%, max 6%).

Per la verifica degli imprevisti il *tool* ritiene accettabile uno scostamento massimo dell'ordine del $\pm 20\%$.

8. Tool "Costi commerciali"

Nel settore immobiliare sono presenti numerose figure con funzioni e caratteristiche specifiche e diversificate. Nella più ampia definizione di "costi commerciali" sono ricomprese le figure che intervengono nel processo occupandosi della comunicazione e commercializzazione del prodotto edilizio.

Poiché queste voci di costo possono essere stimate sia in riferimento ai costi di costruzione che, come avviene nella maggior parte dei casi, in riferimento all'ammontare dei ricavi, il *tool* fornisce la possibilità di utilizzare il parametro che si ritiene essere più opportuno rispetto alle specificità del progetto. A tal fine il tool rende disponibili dei campi per l'inserimento di:

- importo totale dei costi di costruzione (euro);
- importo totale dei ricavi da vendita (euro);
- importo totale derivante da canoni locazione (euro/anno).

Sulla base dei dati inseriti nella scheda, il *tool* calcola l'incidenza delle voci oggetto di analisi e restituisce un commento sulla loro ragionevolezza. Il confronto è operato con riferimento ai *range* richiamati dalle Linee Guida per le singole figure professionali e per le attività qualificabili come "costi commerciali".

9. Tool "Margine del promotore"

Nel caso in cui la REF operi la stima sulla base di un modello di tipo monoparametrico una delle voci oggetto di stima è quella del "margine o profitto del promotore".

Per le peculiarità che riguardano la figura dello sviluppatore immobiliare è stato impostato un *tool* specifico allo scopo di valutare l'appropriatezza dei valori inseriti nella REF per l'attività di promozione e organizzazione dell'iniziativa e per l'assunzione del rischio d'impresa.

Il margine del promotore può essere espresso in termini di incidenza percentuale sui ricavi e/o sui costi. Per quanto riguarda l'incidenza sui costi di costruzione il modello ritiene accettabile un campo di variabilità compreso fra il 10% ed il 20%. Per quanto riguarda l'incidenza sui ricavi il campo di variabilità ammesso è compreso fra un minimo del 5% ed un massimo del 15%.

Si segnala tuttavia che, in alcune specifiche circostanze, in particolare quando il progetto è promosso da soggetti che operano con finalità sociali, il margine di promozione potrebbe identificarsi esclusivamente nella copertura di alcune categorie di spese.

Nel modello pluri-periodale il margine del promotore, comprendente il rischio d'impresa, è stimato all'interno del saggio di attualizzazione.

10. Tool "Tassi immobiliari"

Nel caso del modello pluri-periodale, in sintonia con le "Linee Guida", il *tool* consente di calcolare il saggio di attualizzazione quale costo medio ponderato del capitale (WACC) mediante *build-up approach*.

Il *tool* proposto permette di valutare la struttura finanziaria dell'operazione e di stimare i singoli tassi. I parametri che è possibile controllare attraverso il modello di calcolo proposto sono:

Struttura finanziaria

- quota del capitale di debito (*Debt*);
- quota del capitale proprio (*Equity*);

Costo del capitale di debito (*kd*)

- tasso di interesse sui prestiti;
- inflazione attesa;
- premio per il rischio (*spread* bancario);

Costo del capitale proprio (*ke*)

- tasso base (*risk free*);
- premio per il rischio

Il WACC calcolato con il *tool* si confronta con il saggio di attualizzazione proposto nel modello pluri-periodale utilizzato dal soggetto promotore della proposta progettuale.

TOOLKIT, GLOSSARIO.**Definizione delle voci e degli input della Relazione Economico Finanziaria**

Di seguito si riassumono i principali termini richiamati dalle “Linee guida per la Valutazione economico-finanziaria delle operazioni di trasformazione urbana tramite Programmi Integrati di Intervento” (ivi, Allegato 1) ed impiegati nelle metodologie di valutazione proposte per la redazione della Relazione economico-finanziaria.

Le definizioni che li accompagnano, anche se talvolta potrebbero risultare non strettamente rigorose da un punto di vista giuridico o economico, si prefiggono di agevolarne la comprensione; ciò anche grazie alla univoca formulazione di concetti che nelle “Linee guida”, in alcuni casi, vengono espressi con terminologie differenti.

Le definizioni di seguito riportate si richiamano alla letteratura scientifica ed alla manualistica tecnica del settore, ed in particolare alle seguenti fonti:

- “Glossario delle definizioni tecniche in uso nel settore economico-immobiliare”, Agenzia delle Entrate, Luglio 2008;
- “Linee Guida per la valutazione degli immobili in garanzia delle esposizioni creditizie”, ABI – Associazione Bancaria Italiana, Aprile 2022;
- “International Valuation Standard” (“Principi internazionali di valutazione”), Gennaio 2022.

- Build-up Approach

Nel WACC il Build-Up Approach è utilizzato per stimare il tasso relativo alla componente di capitale proprio. A partire da un tasso risk free attraverso l'apprezzamento di una pluralità di rischi (settore immobiliare, localizzazione, tipologia/edificio, fisco-tecnico, urbanistico, commerciale, sviluppo, illiquidità) perviene alla stima del premio per il rischio (cfr. Linee Guida p. 133).

- Costi (K)

I costi di trasformazione rappresentano le spese sostenute, o da sostenere, per realizzare il prodotto immobiliare previsto dal progetto, e si identificano nel “costo di produzione” ovvero nel costo complessivo di intervento. I costi della trasformazione sono stimati all’attualità e riferiti al soggetto attuatore della trasformazione. Nella formulazione matematica generale i costi di trasformazione (Ktr) sono dati da:

$$K = Ka + Kg + Ks + Sk + Ag + Of + P =$$

$$Ka + (OU1 + OU2 + Ckc + OSp) + (Kc + Id) + (St + PM + Ad + Imp) + Ag + Of + P$$

in cui:

- “Ka” rappresenta il “costo dell’area”, o il “valore dell’area (vedi voce “costo dell’area”);
- “Kg” identifica i “costi generali”, formati da oneri di urbanizzazione primaria e secondaria (OU1 e OU2), il Contributo commisurato al costo di costruzione (Ckc), il costo delle opere e servizi pubblici aggiuntivi di pertinenza dell’intervento non a scomputo oneri (OSp);
- “Ks” riunisce i “costi specifici” di costruzione del prodotto edilizio (Kc) ed i costi di idoneizzazione dell’area (Id) (vedi voci “costi di costruzione” e “costi di idoneizzazione”);
- “Sk” “soft costs”, raccoglie le spese tecniche (progettazione, direzione lavori, collaudo, pratiche catastali, procedure amministrative, ecc.) (St), eventuali consulenze esterne specifiche – *Advisoring* (Ad) e gli imprevisti sui costi di costruzione (Imp), ecc.; in talune operazioni di investimento immobiliare può comprendere l’attività di project management (PM) (vedi voce “*Project Management*”);
- “Ag” rappresenta i costi per l’intermediazione immobiliare o commerciali (agency su vendite, locazioni ,ecc.) (vedi voce “costi commerciali”);
- “Of” racchiude i costi finanziari (vedi voce “oneri finanziari”);
- “P” rappresenta il profitto, o margine, del promotore/trasformatore (vedi voce “profitto del promotore”).

- **Costo dell’area (Ka)**

Valore di mercato, o Costo, dell’area nello stato di fatto e di diritto in cui si trova prima della realizzazione dell’intervento di trasformazione. Può essere oggetto di autonoma stima o identificarsi nel prezzo di compravendita se “ordinario”.

- **Costi di costruzione (Kc)**

Valore di costo del prodotto edilizio quale somma del prezzo delle lavorazioni necessarie a costruire l’opera (ossia del costo tecnico di costruzione comprendente il costo dei materiali e materie prime, della mano d’opera e dei noli e trasporti), inclusi i costi per la sicurezza, di allestimento del cantiere e altri costi indiretti di cantiere, delle spese generali e dell’utile dell’impresa costruttrice. È differenziato in relazione agli usi insediabili (residenziale, commerciale, terziario, parcheggi privati, ecc.) in applicazione degli strumenti urbanistici.

- **Costi di idoneizzazione (Id)**

Insieme dei costi che è necessario sostenere per rendere l’area o l’immobile di intervento idonei all’edificazione ovvero alla trasformazione edilizia. Comprendono i costi da sostenere per le eventuali bonifiche, le eventuali demolizioni e per gli allacciamenti ai servizi a rete.

- **Costo medio ponderato del capitale / *Weighted Average Cost of Capital (WACC)***

Il costo medio ponderato del capitale (*Weighted Average Cost of Capital - WACC*) è utilizzato nel modello pluri-periodale per attualizzare i flussi di cassa netti generati dal progetto di investimento. Nella sua formulazione matematica più semplice è formato da due componenti (capitale di debito/*Debt* e capitale proprio/*Equity*):

$$WACC = k_d \times D\% + k_e \times E\%$$

in cui:

- k_d = costo del debito
- $D\%$ = quota relativa del Debito
- k_e = costo dell'*Equity*
- $E\%$ = quota relativa dell'*Equity*

La struttura finanziaria del WACC (quota relativa del Debito e quota relativa dell'*Equity*) varia in relazione alle caratteristiche dell'operazione e al mercato finanziario.

- **Flusso di cassa**

Beneficio economico netto generato da un investimento immobiliare espresso come quantità di denaro e riferito ad un determinato arco temporale.

- **Inflazione**

Nell'applicazione del modello pluri-periodale si pone la necessità di prendere in considerazione l'inflazione, ossia la perdita del potere di acquisto della moneta. L'inflazione viene presa in considerazione in una delle seguenti modalità: incrementando i ricavi ed i costi del tasso di inflazione previsto, ovvero mantenendo costanti nel tempo ricavi e costi ovvero deflazionando il tasso di attualizzazione.

- **Intermediazione immobiliare (Ag)**

La commercializzazione degli immobili, sia in termini di utilizzo del prodotto edilizio (locazione) sia di investimento (vendita), si avvale di figure professionali specializzate nell'intermediazione (*agency*). Il loro corrispettivo è definito in percentuale sui canoni di locazione o sui prezzi di vendita.

- **Margine o Profitto del promotore (P)**

È la remunerazione dell'attività propria del promotore immobiliare. Remunera anche l'assunzione del rischio imprenditoriale e l'impiego di capitale proprio. Nel modello mono-periodale il profitto del promotore è

quantificato in percentuale sul valore del prodotto immobiliare o sui costi di produzione. Nel modello pluri-periodale il profitto del promotore è ricompreso nel WACC (vedi voce “costo medio ponderato del capitale”).

- ***Oneri finanziari (Of)***

Costo finanziario del capitale di debito che il promotore dell'operazione deve riconoscere ai soggetti finanziatori. Nel modello mono-periodale per la quantificazione di questa voce di costo si considerano l'ammontare del capitale di debito, il tasso di interesse connesso al rischio dell'operazione ed il connesso orizzonte temporale (acquisizione delle aree, progettazione e costruzione). Nel modello pluri-periodale il costo finanziario del capitale di debito è incluso nel WACC (vedi voce “costo medio ponderato del capitale”).

- ***Opere e servizi pubblici aggiuntivi di pertinenza dell'intervento (OSp)***

Il Piano dei Servizi redatto dai Comuni individua la dotazione globale di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico necessarie, assicurando la dotazione minima di 18 mq/abitante, e la previsione di servizi pubblici aggiuntivi in relazione ai fabbisogni (L.R. Lombardia n. 12/2005, art. 9). La voce prende in considerazione i costi delle opere e servizi pubblici aggiuntivi agli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, e al contributo sul costo di costruzione. La quantificazione delle opere e servizi pubblici aggiuntivi è operata nell'ambito del rapporto negoziale tra i Comuni e i promotori.

- ***Plusvalore generato dalle operazioni di sviluppo immobiliare***

Il Plusvalore, o maggior valore corrisponde alla quota della valorizzazione fondiaria generata dalle operazioni di sviluppo urbano. È rappresentato dalla differenza tra il valore fondiario generato, o generabile, dall'investimento immobiliare, e la remunerazione di tutti i fattori produttivi, fra cui, oltre all'area o all'immobile di intervento, si considera anche il profitto del promotore/trasformatore. In una operazione di sviluppo immobiliare il plusvalore potrà essere ripartito tra il promotore e il Comune sulla base di un accordo negoziale.

- ***Project Management (PM)***

Negli interventi di rilevante dimensione e complessità l'attività di promozione immobiliare può avvalersi del *Project Management*, oltre che delle competenze tecniche legate alla progettazione e direzione lavori. Fra le attività di *Project Management* rientrano il coordinamento, la gestione ed il controllo di: *Due diligence*; Coordinamento lavori e controllo di costi e qualità delle costruzioni; *Progettazione*; *Construction management*; Consulenza alla redazione di contratti e capitolati, ecc.

Questa voce di costo è generalmente stimata come quota percentuale del valore complessivo degli interventi effettuati.

- **Ricavi da locazione (*R*)**

Esprimono il valore di mercato dei beni ottenuti, o ottenibili, dalla realizzazione di un progetto di investimento immobiliare e successivamente dati in locazione. I beni sono definiti in relazione agli usi insediabili in applicazione degli strumenti urbanistici ed alla corrispondente capacità edificatoria espressa in superficie commerciale. I ricavi da locazione sono stimati capitalizzando il reddito annuo (lordo o netto) ritraibile dalla locazione mediante un opportuno saggio di capitalizzazione.

- **Ricavi da vendita (*R*)**

Esprimono il valore di mercato dei beni ottenuti, o ottenibili, dalla realizzazione di un progetto di investimento immobiliare. Sono definiti in relazione agli usi insediabili in applicazione degli strumenti urbanistici ed alla corrispondente capacità edificatoria espressa in superficie commerciale. Sono stimati con riferimento all'ipotesi della vendita (vedi "valore di mercato").

- **Tasso di attualizzazione / Discount rate (*r*)**

Il "tasso di attualizzazione" o "*discount rate*" è un saggio utilizzato per trasferire all'attualità e quindi rendere comparabili fra loro grandezze finanziarie distribuite in momenti diversi.

Nel modello mono-periodale è stimato in relazione al rendimento offerto da investimenti alternativi e comparabili sotto il profilo del rischio. Nel modello pluri-periodale il tasso di attualizzazione può essere stimato come "costo medio ponderato del capitale" (WACC) (vedi voce "costo medio ponderato del capitale").

- **Valore di mercato**

Per "valore di mercato" si intende l'importo stimato al quale l'immobile verrebbe venduto o locato alla data della valutazione in un'operazione svolta tra un venditore e un acquirente consenzienti alle normali condizioni di mercato dopo un'adeguata promozione commerciale, nell'ambito della quale entrambe le parti hanno agito con cognizione di causa, con prudenza e senza essere soggette a costrizioni.