

L'INTEGRAZIONE TRA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE-URBANISTICA E DEI TRASPORTI PER LE RETI LOCALI SU FERRO.

Alberto BUDONI¹

SOMMARIO

In questo lavoro si espone una riflessione orientata verso le problematiche di pianificazione-realizzazione delle reti locali su ferro partendo dall'analisi delle politiche europee contenute nei principali documenti degli organi di governo europei. L'elemento che emerge con maggiore evidenza da questa analisi è la mancanza di indicazioni concrete per una reale integrazione tra gli strumenti urbanistici e quelli trasportistici. Quindi si è concentrata l'attenzione sulle questioni legate alla cattura del valore, considerate un punto di riferimento per il possibile sviluppo di un approccio integrato tra pianificazione urbanistica e dei trasporti. Sono stati presi in esame i risultati di alcune ricerche europee sulla cattura del valore, l'impostazione statunitense legata ai temi del joint development e alla visione del transit oriented development, il contesto italiano soffermandosi sulla tassa di scopo e sugli strumenti del partenariato pubblico privato. Il lavoro si conclude con l'individuazione di alcune linee di ricerca utili per la costruzione di processi di pianificazione integrata.

¹ Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile e Ambientale, Sapienza Università di Roma, via Eudossiana 18, 00184, Roma, e-mail: alberto.budoni @uniroma1.it

1 Introduzione

Da oltre due decenni nella pianificazione territoriale e urbanistica e in quella dei trasporti sia in ambito nazionale che internazionale è chiaro il ruolo strategico svolto dal trasporto collettivo e in particolare da quello su ferro per migliorare la qualità degli insediamenti, dell'ambiente e in genere della vita delle persone. Tuttavia nel nostro paese, non solo a causa dell'incapacità della politica italiana di perseguire linee di indirizzo realmente efficaci, si osserva una notevole difficoltà nello sviluppo di processi di pianificazione in grado di portare a risultati positivi. Molto significativa è la valutazione sintetica contenuta nella relazione della Corte dei Conti sullo stato di realizzazione dei sistemi di trasporto rapido di massa a guida vincolata e di tranvie veloci nelle aree urbane in attuazione della l. 211/1992: “la mancanza di strumenti adeguati di definizione strategica e di programmazione degli interventi a livello urbano ha finito per alimentare politiche discontinue e spesso incoerenti nella regolazione e nella gestione dell'offerta, che si sono concretizzate, spesso, in ripensamenti da parte delle amministrazioni locali sui vari progetti. Il numero modesto degli interventi e la lentezza nella progressione degli stessi risultano dovuti anche ad altre cause: carenza di finanziamenti e di somme certe a disposizione, blocco dei rifinanziamenti della legge, farraginosità delle procedure legislative e amministrative, mancato coordinamento dei diversi centri decisionali, difficoltà economiche di finanziamento da parte degli enti locali –anche per l'assenza del coinvolgimento dei privati nella promozione, finanziamento e gestione-, problemi legati agli affidamenti, nuovi approcci alla realizzazione dei lavori pubblici, passaggio –per talune opere- dalla logica della legge n. 211/1992 a quella della legge obiettivo, carenze progettuali, mal funzionamento delle strutture di scopo incaricate della realizzazione delle opere, assenza di tempi certi di presentazione, approvazione e cantierizzazione delle opere. A quasi vent'anni dall'entrata in vigore della legge, gli interventi conclusi sono risultati solo 22” (CORTE DEI CONTI, 2010).

Anche le politiche europee per i trasporti, soprattutto per quanto riguarda la mobilità urbana, hanno contribuito fornendo un sostegno meno incisivo che in altri settori. Non si tratta di una scarsa attenzione, ma della difficoltà di affrontare alcuni nodi problematici che, ai fini della nostra riflessione, hanno un elemento saliente nell'integrazione con le politiche urbane e territoriali. Per individuare tali nodi è utile prendere in considerazione le direttrici principali delle politiche UE a partire dal Libro Bianco del 2001 (COM, 2001), punto di svolta nel definire l'impostazione che in parte ancora caratterizza le politiche europee sui trasporti.

1.1 Il Libro bianco del 2001

Ai fini della nostra riflessione, nel Libro bianco 2001 “La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte” (COM, 2001) meritano di essere evidenziati alcuni punti.

Nell'iniziale definizione degli orientamenti si afferma che la politica comune presenta un bilancio controverso: "Per lungo tempo, la Comunità europea non ha saputo o voluto attuare la politica comune dei trasporti prevista dal trattato di Roma. Il Consiglio dei ministri non è stato capace, per quasi trent'anni, di tradurre in azioni concrete le proposte della Commissione" (COM, 2001). Solo a partire dal 1985 le politiche europee sono diventate più incisive attraverso importanti indicazioni e decisioni quali: il Libro bianco per il completamento del mercato interno del 1985; il Libro bianco per il futuro sviluppo della politica comune dei trasporti del 1992; il Libro bianco su "Pagamento per l'utilizzo delle infrastrutture: approccio graduale per la tariffazione comune dell'infrastruttura comune dei trasporti nella UE"; la decisione sulle linee guida comunitarie per lo sviluppo della rete trans-europea di trasporto del 1996. Benché, si legge nel Libro bianco 2001, ci siano stati miglioramenti significativi nell'integrazione del mercato dei trasporti con benefici per le imprese e per i consumatori in genere in termini di prezzi, qualità dei servizi e gamma di alternative disponibili, e comincino a portare frutti le innovazioni connesse alla rete ferroviaria trans europea dell'alta velocità o al programma di navigazione satellitare Galileo, la realtà del mercato interno con la mancanza di armonizzazione in campo fiscale e sociale non ha consentito di superare una serie di gravi difficoltà. Tra queste emerge per importanza la crescita squilibrata nei diversi modi di trasporto che vede prevalere in modo abnorme il trasporto su strada per le merci e soprattutto per i passeggeri (il Libro bianco 2001 li quotava rispettivamente al 44% e al 79% del mercato). Ne conseguono i fenomeni di congestione che si concentrano nelle aree urbane ma sono diffusi ormai in tutta la rete trans europea e le problematiche ambientali con ripercussioni sulla salute dei cittadini, in particolare il tributo in vite umane legato all'insicurezza sulle strade. A preludio delle misure da prendere, nel Libro bianco 2001 si specifica che il riequilibrio dei modi di trasporto è stato posto dalla UE al centro della strategia di sviluppo sostenibile e che tuttavia, se la soluzione più semplice sarebbe quella di imporre un calo di mobilità delle persone e delle merci con una nuova ripartizione dei modi di trasporto, essa sarebbe irrealistica in quanto la Comunità non detiene le competenze per limitare la circolazione dei cittadini né per imporre il trasporto combinato strada/ferrovia per le merci. Da qui la scelta di un approccio in cui si combinano tariffazione dei trasporti stradali (funzione di disincentivo e recupero dei costi ambientali), con rilancio dei modi di trasporto alternativi ed investimenti mirati nella rete trans europea. Tra le specifiche linee strategiche contenute nel libro derivanti da tale approccio, ai nostri fini sono da evidenziare: una politica urbanistica che eviti aumenti della mobilità attraverso una migliore pianificazione delle distanze fra residenza e luoghi di lavoro; una politica dei trasporti urbani che concili modernizzazione del servizio pubblico e razionalizzazione del ricorso all'auto privata; una politica di ricerca sui trasporti in Europa per rendere più coerenti le iniziative comunitarie, nazionali e private. Anche in riferimento a queste linee, nel Libro bianco 2001 vengono evidenziati due nodi critici. Il primo è il problema dei finanziamenti,

principale freno alla realizzazione delle infrastrutture in cui, accanto alla condizione strutturale di limitatezza dei bilanci pubblici, si colloca la difficoltà delle formule di partnership pubblico privato (PPP) nell'attrarre i favori degli investitori privati. Il secondo è la mancanza di un approccio integrato tra politiche urbanistiche e dei trasporti che ha contribuito in modo determinante alla supremazia dell'auto privata, a fronte di trasporti collettivi ancora concepiti in modo non flessibile. Per questo nodo nel Libro bianco 2001 si specifica che "In applicazione del principio di sussidiarietà, l'Unione europea è legittimata ad intervenire, soprattutto in campo regolamentare, per promuovere la differenziazione delle fonti energetiche usate nei trasporti. L'Unione europea non può invece adottare alcun atto normativo per imporre soluzioni alternative all'automobile nelle città. La Commissione non può pertanto che limitarsi a promuovere le buone pratiche in materia". A questo proposito, lo stesso Libro bianco 2001 sottolinea l'importanza di rendere più allettanti le soluzioni alternative all'auto privata e tra queste il tram leggero per la sua economicità e il suo apprezzamento da parte dei passeggeri.

1.2 Il Piano d'azione sulla mobilità urbana e il parere del Comitato delle Regioni

Nel 2006, in occasione del riesame intermedio del Libro bianco sui trasporti del 2001, la Commissione europea ha programmato la presentazione di un Libro verde sul trasporto urbano. Il Libro verde "Verso una nuova cultura della mobilità urbana" pubblicato nel 2007 (COM, 2007), è stato preceduto e seguito fino al marzo 2008 da una vasta consultazione pubblica finalizzata alla configurazione di una politica europea per la mobilità urbana propedeutica ad un piano d'azione con proposte e iniziative concrete per una mobilità urbana sostenibile. Obiettivo del libro e della consultazione è di consentire all'Unione europea di svolgere "un ruolo trainante per motivare al cambiamento, senza imporre dall'alto soluzioni che potrebbero risultare inadatte alle differenti situazioni locali" (COM, 2007). Al libro verde segue nel giugno 2009 la Comunicazione della Commissione "Un futuro sostenibile per i trasporti: verso un sistema integrato, basato sulla tecnologia e di agevole uso" (COM, 2009a). Quindi, nel settembre 2009, è pubblicata la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, "Piano d'azione sulla mobilità urbana" (COM, 2009b). Nel testo della comunicazione si afferma che il Piano d'azione "definisce un quadro coerente per le iniziative UE nel campo della mobilità urbana, rispettando nel contempo il principio di sussidiarietà. Il piano permetterà di incoraggiare e sostenere lo sviluppo di politiche di mobilità urbana sostenibili volte a raggiungere gli obiettivi generali dell'UE,... Il piano non intende prescrivere soluzioni uniche valide per tutti, o imporre soluzioni dall'alto. Esso propone azioni concrete a breve e medio termine che saranno gradualmente avviate fino al 2012" (COM 2009b). Tra le 20 azioni proposte organizzate in 6 temi, di particolare interesse sono:

- l'azione 1 che prevede nell'ambito del tema "Promuovere le politiche integrate" di accelerare la sottoscrizione di piani di mobilità urbana sostenibili; in coerenza con la Strategia tematica sull'ambiente urbano (COM, 2005) la Commissione supporterà le autorità locali nello sviluppo di tali piani per il trasporto merci e passeggeri nelle aree urbane e periurbane;
- l'azione 12 che comprende, una volta stabilito il quadro UE di internalizzazione dei costi esterni, uno studio metodologico sull'internalizzazione dei costi esterni che si concentrerà sull'efficacia di varie soluzioni sulla fissazione dei prezzi, compreso il grado di accettabilità da parte del pubblico e la disponibilità di sistemi di trasporto intelligenti;
- il tema 4 "Rafforzamento dei finanziamenti" in cui si afferma che la crescente necessità di risorse finanziarie rappresenta una delle problematiche centrali e pertanto, "A breve termine, la Commissione può aiutare le autorità e gli interessati ad esplorare le attuali possibilità di finanziamento e sviluppare meccanismi innovativi di partenariato pubblico privato";
- l'azione 17, nell'ambito del tema 5 "Condividere le esperienze e le conoscenze", con la quale la Commissione si impegna ad istituire un osservatorio della mobilità urbana sotto forma di piattaforma virtuale, in riferimento ad esperienze già esistenti, come ad esempio www.eltis.org, al fine di condividere informazioni e facilitare lo scambio di pratiche esemplari;
- il tema 6 "Ottimizzare la mobilità urbana" in cui si sottolinea che integrazione, interoperabilità e interconnessione tra le varie reti di trasporto costituiscono un elemento chiave per un sistema di trasporto efficiente e più rispettoso dell'ambiente in quanto capaci di consentire il passaggio a modi di trasporto alternativi all'auto privata.

Il Piano, le cui misure verranno avviate nel corso dei quattro anni successivi alla sua adozione, si conclude con l'impegno della Commissione ad effettuare nel 2012 una revisione della sua attuazione e a valutare la necessità di ulteriori azioni. Importante per diversi aspetti il parere sul piano espresso dal Comitato delle regioni (COM, 2010). Nel Parere il Comitato delle Regioni "accoglie con favore il Piano d'azione sulla mobilità urbana della Commissione europea e sostiene le misure proposte in quanto non compromettono il principio di sussidiarietà né mettono in discussione la responsabilità primaria delle autorità locali, regionali e nazionali. Esprime altresì la convinzione che le sfide in materia di mobilità urbana siano altrettanto importanti delle infrastrutture di trasporto regionale e a lunga distanza" (COM, 2010). Per quanto riguarda le specifiche azioni nel Parere si afferma:

- l'esigenza di una maggiore coerenza delle politiche ed iniziative europee, in particolare un approccio integrato alle politiche urbane e di pianificazione territoriale;
- il sostegno allo sviluppo di piani sulla mobilità urbana sostenibile almeno nelle città più grandi e nelle aree urbane e periurbane;

- l'opportunità di rendere obbligatori tali piani per tutte le grandi aree urbane e periurbane o comunque di ritenerli indispensabili per ottenere finanziamenti dei progetti in materia di trasporti urbani;
- la necessità di creare incentivi adeguati per facilitare la loro elaborazione da parte degli enti locali, subordinati all'esistenza di accordi sostenibili di lungo termine pubblico-pubblico o pubblico-privato ("accordi di mobilità"), fermo restando che responsabili della concezione e dell'attuazione dei piani di mobilità urbana dovrebbero essere le città stesse;
- l'appoggio alle proposte del Parlamento europeo riguardo allo studio, nel quadro delle prospettive finanziarie 2014-2020, di uno strumento finanziario europeo che permetta di cofinanziare i piani di trasporto urbano e gli investimenti nella mobilità urbana e metropolitana;
- l'importanza di introdurre la dimensione della mobilità urbana nei Piani d'azione per l'energia sostenibile al fine di promuovere un approccio integrato che combini energia e cambiamento climatico, con le questioni di trasporto e mobilità sostenibili.

Infine si esorta la Commissione:

- a istituire un premio annuale europeo da attribuire alle iniziative di trasporto degne di nota e riproducibili altrove, nel quadro di un sistema di "bandiere verdi" europee da assegnare alle aree che riescono a ottenere bassi livelli di inquinamento e di congestione;
- ad avviare quanto prima il proposto studio sugli aspetti urbani dell'internalizzazione dei costi esterni dei diversi modi di trasporto per riequilibrare i costi di questi ultimi.

1.3 Il Libro bianco del 2011

Nel Libro bianco del 2011 “Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile” (COM, 2011) si afferma che dal 2001 ad oggi sono stati fatti notevoli progressi ma il sistema dei trasporti non è ancora sostenibile: “Se ci proiettiamo in avanti di 40 anni la dipendenza dei trasporti dal petrolio risulterebbe ancora di poco inferiore al 90% mentre l'energia ricavata da fonti rinnovabili si attesterebbe di poco al di sopra dell'obiettivo del 10% fissato per il 2020. Nel 2050 le emissioni di CO2 provocate dal settore dei trasporti rimarrebbero di un terzo superiori ai livelli del 1990. Entro il 2050 i costi dovuti alla congestione aumenteranno del 50%, si accentuerà il divario di accessibilità tra regioni centrali e periferiche e continueranno ad aumentare i costi sociali dovuti agli incidenti e all'inquinamento acustico”.

Nella visione generale della Commissione sul futuro dei trasporti delineata nel Libro bianco occorre:

- interrompere la dipendenza del sistema dei trasporti dal petrolio, senza sacrificarne l'efficienza e compromettere la mobilità;

- riservare al trasporto individuale, posto che la riduzione della mobilità non è un'opzione praticabile, gli ultimi chilometri di una tratta da effettuare con veicoli puliti;
- migliorare l'efficienza energetica dei veicoli in tutti i modi di trasporto, mediante lo sviluppo e l'impiego di carburanti e sistemi di propulsione sostenibili;
- utilizzare in modo più efficiente i trasporti e l'infrastruttura grazie all'uso di migliori sistemi di informazione e di gestione del traffico di una logistica avanzata e di misure di mercato per il pieno sviluppo di un mercato europeo integrato dei trasporti e per l'eliminazione delle restrizioni;
- consolidare i grossi volumi nei trasferimenti sulle lunghe distanze, ovvero un uso maggiore dei trasporti con autobus, ferrovia e aereo per i passeggeri e, nel caso delle merci, di soluzioni multimodali basate sui trasporti marittimi e ferroviari;
- migliorare l'integrazione delle reti modali collegando sempre più fra loro gli aeroporti, i porti e le stazioni ferroviarie, degli autobus e della metropolitana e trasformandoli in piattaforme di connessione multimodale per i passeggeri;
- sviluppare sulle distanze più lunghe (oltre 300 km) corridoi merci specializzati che permettano di ridurre il consumo di energia e le emissioni e di minimizzare l'impatto ambientale ma che attirino al contempo gli utenti per la loro affidabilità, scarsa congestione e bassi costi amministrativi e di esercizio;
- aumentare nelle regioni costiere il numero di punti di ingresso efficienti sui mercati europei, per evitare inutili flussi di traffico attraverso l'Europa;
- migliorare e aumentare la capacità degli aeroporti per fare fronte alla domanda crescente di spostamenti per e da paesi terzi e zone europee altrimenti poco collegate pur considerando che il trasporto ferroviario (alta velocità) dovrebbe assorbire buona parte del traffico sulle medie distanze.

Per quanto riguarda i trasporti urbani e il pendolarismo il Libro bianco 2011 chiarisce la sua impostazione affermando che: “Un aumento degli spostamenti con i mezzi di trasporto collettivi, combinato con un minimo di obblighi di servizio, permetterà di aumentare la densità e la frequenza del servizio, generando così un circolo virtuoso per i modi di trasporto pubblici. I volumi di traffico potranno essere ridotti anche grazie alla gestione della domanda e alla pianificazione territoriale.” Si specifica inoltre che:

- nella progettazione infrastrutturale e della mobilità urbana devono diventare parte integrante le misure per facilitare gli spostamenti a piedi e in bicicletta;
- i pedaggi stradali e l'eliminazione di distorsioni della tassazione possono favorire l'uso dei trasporti pubblici e la graduale introduzione di propulsori alternativi;
- l'interfaccia tra il trasporto merci di lunga distanza e quello relativo all'ultimo miglio deve essere riorganizzata in modo più efficiente in modo da limitare le consegne

individuali – la parte più "inefficiente" del viaggio – a percorrenze le più brevi possibili.

Per tradurre in pratica la sua visione generale il Libro bianco 2011 indica una serie di misure che si possono sintetizzare nel modo seguente:

- completare uno spazio unico europeo dei trasporti realizzando il Cielo unico europeo, uno spazio ferroviario unico, una “cintura blu” di semplificazione amministrativa nei mari che bagnano l’europa;
- concludere la realizzazione di una "rete essenziale" articolata su corridoi in grado di sostenere volumi elevati e consolidati di traffico merci e passeggeri che garantisca collegamenti efficienti e multimodali tra le capitali dell'Unione europea e altre città, porti e aeroporti principali oltre che con i principali valichi di frontiera e altri centri economici principali;
- innovare tecnologicamente il sistema europeo dei trasporti agendo sull'efficienza dei veicoli (nuovi motori, materiali e modelli) sull'utilizzo più pulito dell'energia (nuovi carburanti e sistemi di propulsione), sull'uso migliore della rete e un incremento della sicurezza (sistemi di informazione e comunicazione).

In ambito urbano le misure sono condensate in una strategia mista per ridurre la congestione e le emissioni basata sui seguenti elementi: pianificazione territoriale; sistemi di tariffazione; infrastrutture e servizi di trasporto pubblici efficienti per i modi di trasporto non motorizzati e per la ricarica/rifornimento dei veicoli puliti; incoraggiamento ad adottare piani di mobilità urbana per le città al di sopra di una certa dimensione. Per quest’ultima misura, nell’elenco di iniziative allegato al Libro bianco si prevede di stabilire procedure e meccanismi di sostegno finanziario a livello europeo per preparare i piani di mobilità urbana e istituire un quadro europeo di valutazione della mobilità urbana basato su obiettivi comuni.

Infine il Libro bianco 2011 si occupa del problema dei finanziamenti sostenendo la necessità che essi provengano sia da fonti pubbliche che private. In particolare tra le altre fonti di finanziamento figurano i regimi di internalizzazione dei costi esterni e i diritti d'uso dell'infrastruttura che potrebbero generare ulteriori entrate rendendo gli investimenti nelle infrastrutture più attraenti per gli investitori privati.

1.4 I nodi da affrontare

Considerando nel complesso le principali direttrici delle politiche europee prima delineate, si deve tenere conto della grande diversità delle condizioni socioeconomiche in cui sono state formulate. La crisi economica ha orientato a restringere l'impostazione più ampia e ottimista del libro bianco 2001 facendola convergere sulle politiche energetiche, non solo per una necessaria integrazione ma soprattutto perché dalla questione energetica emerge una delle poche prospettive di sviluppo promettenti (green economy), per giunta più facile da gestire in

termini di meccanismi di governance europea (possibilità di promuovere la differenziazione delle fonti energetiche per i trasporti a fronte di una chiara incapacità degli organi centrali europei nell'imporre soluzioni alternative all'automobile nelle città). In questo modo il principale obiettivo del Libro Bianco 2001 ma anche dell'attività di pianificazione, l'inversione modale a favore del trasporto collettivo, viene messo in secondo piano rispetto al miglioramento dei veicoli e ai sistemi di informazione e gestione del traffico. In altre parole la crisi economica rende più prudenti nel cambiamento del modello di sviluppo e l'auto, che ne rappresenta un fondamento, non può essere messa in difficoltà dalle politiche pubbliche. Tuttavia, nonostante questo nuovo quadro, alcune direttrici delle politiche europee rimangono immutate così come i nodi applicativi che da queste derivano. Tra questi sono di particolare rilevanza per la nostra riflessione:

- un approccio integrato tra politiche urbanistiche e dei trasporti e la necessità di gestire la domanda, in particolare le distanze residenza e lavoro attraverso la pianificazione territoriale, già dal Libro bianco 2001 ricorrono come strategie fondamentali che tuttavia non vengono declinate in alcun modo;
- nuove forme di partenariato pubblico privato, anche in relazione alla crisi sempre più profonda della capacità di investimento con denaro pubblico, sono indicate come necessarie per consentire di realizzare infrastrutture di trasporto collettivo ma, al di là della citazione di buone pratiche e dell'impegno ad aiutare le amministrazioni locali, non ci sono indicazioni chiare, nemmeno di carattere concettuale (ad es. le parole "cattura del valore" sono del tutto assenti dai documenti della Commissione).
- i piani per la mobilità urbana sono proposti come strumento principale per affrontare i problemi dei centri urbani e delle loro aree periurbane, ma la mancanza di un approccio chiaro ai nodi precedenti dell'integrazione con la pianificazione territoriale urbanistica e del partenariato pubblico privato rischiano di deprimerli a piani settoriali scarsamente incisivi.

Nei paragrafi seguenti si concentrerà l'attenzione sul nodo delle nuove forme di partenariato pubblico privato da legare strettamente al concetto di cattura del valore.

2 La cattura del valore

In una recente pubblicazione degli atti di un convegno internazionale dedicato alla cattura del valore e alle politiche del territorio, i curatori, considerando nel loro complesso i resoconti delle esperienze nei diversi contesti nazionali, affermano: "There seems to be a consensus among scholars that public investment costs should be at least partially covered by the financial benefits that these investments generate....Although the idea of capturing land value in order to finance public investment is uncontroversial, there are problems with its implementation.... When it comes to capturing land value created by changes in land use

regulations, however, there is no clear consensus.” (Ingram, Hong 2012 p.4). La cattura del valore rappresenta un ambito di studio ed intervento ampiamente diffuso che assume forme diversificate nelle varie nazioni in relazione ai loro ordinamenti e alle loro tradizioni giuridiche. Per quanto riguarda la possibilità di finanziare il trasporto collettivo attraverso questo approccio, occorre ricordare che storicamente le imprese di trasporto, prima di diventare entità controllate e sostenute dai diversi organismi statali, cercavano di catturare l’incremento di valore dei suoli che loro linee creavano per poterne finanziare lo sviluppo (HiTrans, 2005). In letteratura, soprattutto negli ultimi due decenni, secondo un crescendo che parte dalla fine degli anni settanta (Cervero *et al.*, 2002; Smith, 2010) si osserva un proliferare di studi che riguardano i modi con cui poter finanziare i sistemi di trasporto attraverso la cattura del valore. I principali contesti di elaborazione sono quello nordeuropeo e quello statunitense-canadese.

2.1 Le ricerche europee

In Europa, grazie principalmente all’azione delle Istituzioni Europee che hanno promosso e finanziato studi sulle relazioni tra reti di trasporto, uso del suolo e qualità urbana sono stati messi a fuoco nell’ultimo decennio i principali nodi problematici. Tra questi studi, degni di nota sono quelli prodotti nell’ambito del “LiRa: the International Network of Light Rail Cities”² in cui dall’analisi di diversi casi concreti si estraggono alcune linee guida nel considerare il rapporto tra light rail e cattura del valore.

- “ - Light rail is a tool that helps to enable (both residential, office, and retail) investments in real estate.
- It is possible to focus on several value capturing strategies, which may vary from a ‘direct’ (taxes) approach to an ‘indirect’ (improved regional investment climate) approach.
- Capturing the real estate value increase can generate considerable cash flow for financing the Light Rail system.
- It is, however, crucial that value capturing is only a side issue and should not be regarded the main target for implementing a Light Rail system.
- To get optimal results, it is best to use available value-capturing tools in a wellconsidered way. Creativity and experimentation with possible tools play an important role and can generate significant additional funding.” (LiRa, 2000 pp.8-9).

² “LiRa: the International Network of Light Rail Cities” è un progetto Interreg IIc LiRa 1, iniziato nel 2000 a cui ha fatto seguito dal 2003 al 2005 il progetto Interreg IIb LiRa 2. Entrambi i progetti, sviluppati con partner regionali di Olanda, Gran Bretagna, Belgio e nel LiRa 1 anche Germania, avevano come obiettivo l’implementazione di nuovi concetti per il trasporto nelle città e nelle aree urbane. Si veda il sito <http://lira-2.com/index.php>

Lo studio individua come condizione necessaria per l'efficacia una perfetta partnership pubblico-pubblico e (si veda la fig.1) seleziona inoltre dieci strumenti ad alto grado di

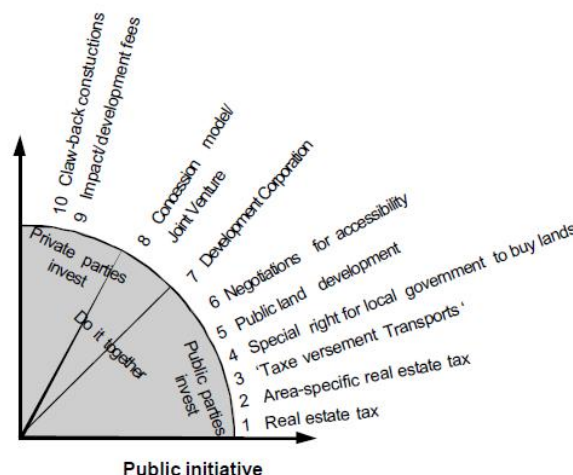


Figura 1 – Gamma degli strumenti di cattura del valore (LiRa, 2000, p.72)

applicabilità per consentire la cattura del valore, avvertendo che però “Legally not all instruments can be used in all countries, but it is the idea that counts. The idea can be useful and translated to different countries.” (LiRa, 2000 p.72)

Un altro progetto europeo, HiTrans³, ha analizzato i rapporti tra trasporti pubblici e pianificazione degli usi del suolo con una serie di casi di studio, prevalentemente europei e in piccola parte statunitensi e canadesi, in cui usando gli incrementi di valore del suolo esistenti o progettati i governi locali hanno aiutato a finanziare le linee di trasporto pubblico. Sono individuati in questo modo due gruppi di misure per la cattura del valore: le tasse connesse alla proprietà e le tasse di sviluppo (HiTrans, 2005). Più articolata la classificazione prodotta attraverso il progetto ReUrbA2⁴, progetto europeo che, nella dimensione più ampia della rigenerazione urbana, organizza i diversi strumenti per la cattura del valore osservati nei casi di studio nelle tre seguenti categorie (ReUrbA2, 2006):

1. Capture from developers: riguarda sia la nuova edificazione sia il recupero urbano, si divide in due macrogruppi:
 - Joint development, strumento volontario, è un Partenariato Pubblico Privato tra enti di governo o loro agenzie e privati promotori-realizzatori in cui si possono distinguere cinque forme di accordo:
 - Benefit sharing: pubblico e privato condividono i profitti di attività commerciali che non avrebbero potuto essere realizzate senza finanziamenti

³ “Hitrans: the development of principles and strategies for introducing high quality public transport in medium size cities and urban regions” è un progetto Interreg IIIB North Sea Programme. Comprende Partner di Norvegia, Danimarca, Scozia, Svezia, Inghilterra.

Si veda il sito <http://www.northsearegion.eu/iiib/projectpresentation/details/&tid=43&theme=3>

⁴ ReUrbA2 è un progetto europeo per la rigenerazione urbana. Comprende partner di Gran Bretagna, Olanda e Germania. Si veda il sito <http://www.reurba.org/>

- pubblici; il pagamento degli oneri da parte dei privati è dovuto solo se si raggiungono determinate soglie di profitto;
- Concession lease, gli affittuari nelle vicinanze dell'investimento contribuiscono ai costi delle attrezzature attraverso il pagamento dell'incremento del prezzo di mercato dovuto all'investimento;
 - Connection fees: spese pagate dai proprietari per essere connessi direttamente ad un servizio, ad esempio un sistema di trasporto;
 - Developer contributions: accordi con le strutture istituzionali pubbliche con cui il privato contribuisce ai costi della proprietà e/o del capitale per la realizzazione di un'opera o di un servizio per la collettività che porterà benefici anche alla sua attività;
 - Land leases and air-rights development: la locazione o la vendita di aree solo parzialmente sviluppate, diritti di superficie o diritti volumetrici intorno ad un'attrezzatura pubblica.
- Government intervention: implica una strumentazione obbligatoria con cui gli enti locali possono agire come intermediari per raccogliere le entrate e destinarle a specifici progetti; si distinguono quattro modalità di intervento:
- Administration guidance: piano governativo nel quale i costi delle nuove infrastrutture pubbliche, in particolare per infrastrutture che connettono zone di nuove espansione, sono condivise tra diversi attori;
 - Development charges: oneri per contribuire ai costi di urbanizzazione che in genere il promotore-realizzatore versa in cambio del rilascio di titoli abilitativi;
 - Development rights: in alcuni casi gli enti locali possono utilizzare lo zoning e i titoli abilitativi per negoziare con i promotori-realizzatori dei miglioramenti urbani che nello stesso tempo creino condizioni favorevoli per le loro iniziative e consentano benefici economici per le finanze pubbliche (density bonus e the auctioning of development rights sono forme specifiche di questo strumento);
 - Municipal land disposal/leasing: nel caso gli enti locali siano proprietari di aree, essi possono cedere o affittare ai promotori-realizzatori parte di queste aree già urbanizzate a prezzi idonei a recuperare il denaro pubblico investito;
2. Capture from the community: si riferisce al recupero dell'edificazione esistente, coinvolgendo i proprietari nelle vicinanze dell'investimento e si basa su una tassazione o richiesta di contributi da cui spesso, per motivi politici, sono esclusi alcuni tipi di proprietà residenziali e commerciali; si individuano tre principali forme:
- Assessment district: contributi in unica soluzione o periodici imposti dalle istituzioni alle proprietà di un'area definita (distretto) per pagare i miglioramenti apportati nella stessa area dalla mano pubblica;

- Impact fees: sono applicate a tutte le proprietà e sono legate a un piano di uso del suolo, ovvero sono una misura per l'implementazione del piano definita sulla base del "funding gap" valutato attraverso un capital improvement programme che, sull'arco di 20-30 anni, stima i costi delle attrezzature da realizzare o migliorare;
- Tax Increment Financing: cattura in una specifica area la quota dell'imposta addizionale sul reddito al di sopra di una determinata soglia stabilita su base annua e in riferimento agli incrementi di valore che si verificano anche prima del completamento dei miglioramenti; a differenza dello strumento Assessment district agisce su tasse già esistenti e non con nuove tasse;

3. Capture from within: promotore e realizzatore sono un unico soggetto, un "super developer" privato o pubblico, che incorpora in un insieme economicamente unitario progetti a bassa ed alta redditività; in senso stretto il valore non è catturato ma mantenuto all'interno del soggetto.

Delle tre categorie di strumenti, in Gran Bretagna, Germania e Olanda la più utilizzata risulta essere quella degli strumenti volontari mentre si osserva che le strategie di cattura del valore tendono a limitarsi al recupero dei costi sostenuti dalla mano pubblica piuttosto che a estendersi sui futuri incrementi di valore del suolo e delle proprietà (ReUrbA2, 2006). Una specifica nota merita la categoria 3 Capture from within poiché essa comprende l'insieme delle strumentazioni basate sul PPP tra le quali il project finance (finanza di progetto). Quest'ultimo "si è sviluppato negli Stati Uniti negli anni '50 nel settore energetico e in particolare per la realizzazione di impianti di estrazione del petrolio. Alla fine degli anni '80 esso si è sviluppato nel Regno Unito come modalità per realizzare gli investimenti pubblici attraverso i capitali privati e per avviare un processo di parziale privatizzazione dei servizi dove sarebbe stato politicamente inaccettabile il trasferimento di proprietà all'operatore privato" (Vecchi, 2010). Nel 1992 con il governo conservatore, la finanza di progetto diventa nel Regno Unito una politica strutturata, private finance iniziative (PFI), proseguita dai successivi governi laburisti. In questo modo le esperienze britanniche sono diventate un punto di riferimento europeo ed internazionale per il PPP.

2.2 *Le esperienze statunitensi*

Negli USA dalla fine degli anni settanta si è affermato un nuovo modo di realizzare reti di trasporto su ferro nelle aree metropolitane in crescita che non ne erano fornite come Washington DC, San Francisco e Atlanta. Con il principale obiettivo di ridurre la congestione da traffico, le reti furono costruite interamente con fondi pubblici, secondo un'impostazione per cui l'utenza raggiungeva con la propria auto le stazioni e di conseguenza non ci si doveva preoccupare di integrare queste ultime con gli usi del suolo ad esse circostanti (Fogarty *et al.*,

2008). Sempre dalla fine degli anni settanta, si afferma il concetto di cattura del valore come mezzo per recuperare i costi di investimento delle infrastrutture, assumendo un interesse crescente. Nel corso degli anni ottanta fino alla metà del decennio successivo hanno un significativo sviluppo i sistemi di trasporto light rail utilizzando corridoi ferroviari per le merci già esistenti e fasce abbandonate già vincolate al trasporto merci. Nel corso degli anni novanta si afferma l'approccio transit-oriented-development (TOD) che secondo una recente definizione del Center for Transit -Oriented Development (CTOD)⁵ “is an approach to development that leverages the unique opportunities provided by access to high-quality public transportation. Transit-oriented development contributes to attractive, walkable, sustainable communities providing residents housing and transportation choices that support an affordable lifestyle. TOD is typically defined as more compact development within easy walking or biking distance of a transit station, typically a half mile” (CTOD, 2010). Significative nella prima fase di affermazione del TOD le esperienze orientate su questo approccio di alcune agenzie di trasporto come BART (Bay Area Rapid Transit District) e WMATA (Washington Metropolitana Area Transportation Authority), ma è a partire dal 2003 che una nuova generazione di sistemi di trasporto viene pianificata e in alcuni casi finanziata su più grande scala; mentre prima le esperienze si limitavano a singoli segmenti di corridoio, a Denver, Houston, Salt Lake City, nella pianificazione e nell'implementazione si è lavorato a livello di sistema (Fogarty *et al.*, 2008). In relazione a questi sviluppi nelle applicazioni del TOD, seguendo le indicazioni dello specifico rapporto preparato dal CTOD per The Federal Transit Administration – U.S. Department of Transport (Fogarty *et al.* 2008), è possibile individuare alcuni aspetti salienti che caratterizzano le problematiche della cattura del valore nel contesto statunitense. In primo luogo occorre considerare che la migliore prospettiva per la cattura del valore implica uno sviluppo ex novo o uno sviluppo per riqualificazione delle aree interessate poiché i loro proprietari senza l'implementazione di piani orientati in questo senso sono raramente motivati a partecipare a strategie di cattura del valore. Quindi, fermo restando che anche per un solo progetto sono necessarie strategie multiple e specifiche normative dipendenti dagli ordinamenti giuridici locali, si individuano quattro principali categorie (Fogarty *et al.*, 2008):

- Assessment district, definito anche Special Assessment District (SAD), Benefit Assessment District (BAD) o Local Improvement District (LID) è un'area in cui è applicata una speciale tassa alle proprietà che beneficeranno dell'investimento pubblico. La tassa può essere graduata in relazione ai benefici ottenuti dalla vicinanza o lontananza dell'infrastruttura. Richiede per essere implementata un voto di adesione della maggioranza (in alcuni casi dei due terzi) dei proprietari e, al fine di

⁵ CTOD è un'organizzazione non profit nazionale che nasce nel 2004 da una collaborazione organica tra Center for Neighborhood Technology (CNT), Reconnecting America e Strategic Economics, finalizzata a valutare la prima generazione dei progetti TOD e più in generale valorizzare e diffondere le pratiche di investimento e sviluppo territoriale alternative allo sprawl urbano. Nel corso degli anni ha aiutato a definire il quadro della discussione sul TOD indirizzandolo verso un approccio olistico orientato dal mercato.

raggiungere i requisiti di consenso, i proprietari residenti sono frequentemente esentati dal pagamento della tassa. Di conseguenza i distretti sono più difficili da implementare in grandi aree, specialmente se di giurisdizione diversa, e di converso sono più facili da realizzare se i proprietari sono pochi e desiderosi di sviluppare il proprio suolo, diventando in questo caso più degli accordi negoziali che una tassa;

- Tax-Increment Financing (TIF) district, molto differenziato in base alle leggi di ogni stato, è finalizzato alla cattura degli incrementi di valore della proprietà oltre una soglia base in contesti di quartieri degradati da rivitalizzare. Poiché questi distretti sono amministrati usualmente dalle amministrazioni cittadine e gli obiettivi di riqualificazione sono più ampi rispetto alle problematiche dei sistemi di trasporto, quest'ultimi possono ottenere benefici solo se sono parte integrante della strategia di riqualificazione. I proprietari preferiscono il TIF district rispetto all'Assessment district perché reindirizza le tasse esistenti invece di crearne nuove;
- Development Impact Fees, è una tassa la cui entità è valutata in relazione ai costi delle attrezzature di pubblico servizio da realizzare da parte di un ente locale, riscossa generalmente una tantum. Una delle criticità di questo strumento si lega alla possibile riduzione della fattibilità per l'incremento dei costi o la riduzione dell'accessibilità economica delle nuove edificazioni residenziali poiché l'intero costo è pagato in anticipo dall'imprenditore. Per finanziare sistemi di trasporto non è stata largamente usata ed ha probabilità di successo solo in aree con un forte mercato immobiliare e intense dinamiche di sviluppo.
- Joint development, definito generalmente come un progetto immobiliare che implica il coordinamento tra diversi soggetti per sviluppare siti vicini alle infrastrutture di trasporto, usualmente di proprietà pubblica, è supportato da una legge Federale (Federal Register Vol. 72, No. 25, Wednesday, February 7, 2007) che stabilisce i criteri di eleggibilità dei progetti per ottenere finanziamenti federali. Si fonda quindi su accordi tra le parti che possono prendere molte forme e includere la condivisione dei costi, la condivisione dei redditi o la combinazione di entrambi. Recentemente si è cercato di superare la tendenza dello strumento di limitare la cattura del valore solo a piccole porzioni delle aree che beneficiano di un'infrastruttura di trasporto attraverso il coordinamento tra agenzie di trasporto e amministrazioni cittadine. Tale coordinamento mira a formare dei Master Development Agreement che consentono l'attivazione di molteplici siti di sviluppo lungo un corridoio o un sistema di trasporto.

In relazione ai diversi strumenti di cattura del valore, soprattutto a quello del Joint development, e alle esperienze inglesi, considerate un punto di riferimento avanzato, grande impulso negli ultimi anni ha ricevuto negli USA lo studio di forme più efficaci ed estese di partnership pubblico privato (PPP). Significativa in questo senso l'affermazione contenuta in

una guida pratica destinata ad agenzie di trasporto, amministrazioni pubbliche e potenziali partner privati per promuovere l'approccio TOD: "Joint development initiatives require the establishment of effective partnerships. Approaching joint development projects with a win/lose approach is the least effective strategy and limits the potential benefits of a project. Win/win solutions, on the other hand, have the potential to increase the value of a project. However, creating win/win solutions requires each party to understand the interests of the other participants and to be willing to compromise on non-core issues" (Kanarek *et al.*, 2009, p.4).

2.3 Il contesto italiano

Il concetto di cattura del valore, se si vuole porlo in stretta relazione con i benefici indiretti fondiari e immobiliari indotti dalle infrastrutture di trasporto, non trova un preciso riscontro normativo nel contesto italiano; solo in un'accezione più generale la cattura del valore si può associare alla strumentazione che riguarda da un lato tassa di scopo e disciplina fiscale della rendita fondiaria finalizzate ad un corretto sviluppo urbanistico, dall'altro, in adesione ad esperienze e direttive europee, la definizione di soggetti promotori e realizzatori con partnership pubblico privato che incorporano il valore all'interno del soggetto (si veda la categoria 3 Capture from within del par. 2.2) ovvero Finanza di progetto e Società di Trasformazione Urbana.

L'imposta di scopo (ISCOP), introdotta dalla legge finanziaria 2007 (L. 27-12-2006, n. 296 art.1 commi 145-151), è definita attraverso un regolamento comunale. Nella versione originaria della legge l'imposta: era destinata esclusivamente alla parziale copertura delle spese per la realizzazione di opere pubbliche individuate dai comuni nell'ambito della realizzazione-riqualificazione dell'urbanizzazione secondaria, del restauro del patrimonio edilizio e dei beni artistici-architettonici nonché della realizzazione di opere viarie e del trasporto pubblico urbano; era dovuta per un periodo massimo di cinque anni; il gettito complessivo dell'imposta non poteva essere superiore al 30 per cento dell'ammontare della spesa dell'opera pubblica da realizzare. Successivamente, con il D.lgs. 23/2011 sul federalismo fiscale municipale, l'imposta può riguardare ulteriori opere pubbliche, estendere la durata massima a dieci anni, finanziare l'intero ammontare della spesa per l'opera pubblica da realizzare. Rimane invariato invece, nel caso di mancato inizio dell'opera pubblica entro due anni dalla data prevista dal progetto esecutivo, l'obbligo per i comuni al rimborso dei versamenti effettuati dai contribuenti entro i due anni successivi. Lo strumento, diventato ancora più flessibile nella versione vigente, deve la sua nascita al tentativo di rendere riconoscibile per i cittadini il rapporto tra costo e beneficio unitamente al maggior controllo sulle scelte dei politici locali in quanto ne limita la discrezionalità legata ad un gettito fiscale non finalizzato. Altra caratteristica non secondaria, l'ISCOP contribuisce a ridurre il costo dei

progetti, assicurando continuità di entrate per progetti specifici consentendo l'emissione di obbligazioni a tassi di interesse inferiori (Sumiraschi, 2010). L'applicazione di imposte e tasse di scopo non è un'innovazione assoluta, il Regno Unito introduce già nel 1920 la Road Fund License per il pagamento delle spese della rete stradale (Sumiraschi, 2010); l'innovazione non è neppure relativa al contesto del nostro paese se consideriamo la filosofia di questo tipo di provvedimenti. Gli oneri di urbanizzazione previsti nel 1977 dalla legge Bucalossi possono essere visti, di fatto, come una tassa di scopo sugli sviluppatori finalizzata alla realizzazione dell'urbanizzazione primaria e secondaria (comprendono le opere oggetto dell'ISCOP ma con la significativa eccezione del trasporto pubblico locale). Tuttavia, come noto, gli oneri di urbanizzazione hanno perso la loro specificità in relazione a provvedimenti di legge che, anche a causa della cronica crisi finanziaria degli enti locali, ne hanno consentito l'uso per le spese correnti. Inoltre, fattore ancora più rilevante, gli oneri di urbanizzazione non hanno mai intercettato adeguatamente il valore generato dalle trasformazioni urbane e tale inadeguatezza dagli anni novanta in poi è andata crescendo con l'innalzamento dei valori immobiliari. Appare bassa la capacità di cattura del valore nel contesto italiano a confronto di altri paesi europei anche nel caso di strumenti negoziali, come ben evidenziato dall'analisi svolta da Camagni sull'applicazione di questi strumenti a Milano e a Monaco di Baviera (Camagni, 2007). È evidente negli ultimi decenni in Italia la caduta nell'ombra delle tematiche connesse alla rendita fondiaria e che “una parte almeno delle entrate e delle ‘compensazioni’ potenzialmente attivabili sulle trasformazioni urbanistiche da parte delle amministrazioni locali (ma anche di quella nazionale) sia oggi ridotta a una dimensione irrisoria e soprattutto territorialmente differenziata in modo del tutto casuale. Strumenti come i contributi di miglioria specifica degli anni '60 o la stessa INVIM – nonostante i suoi limiti – degli anni '70 sono stati soppressi e non sono stati rimpiazzati da alcuno strumento specifico” (Camagni, 2007). D'altra parte, a questa condizione ha concorso anche il fenomeno della massiccia diffusione della casa in proprietà, bene rifugio che ha creato consenso sulla rendita immobiliare ed ha consentito, di fatto, con il non aggiornamento delle rendite catastali, un'evasione fiscale di massa e l'instaurarsi di politiche demagogiche sulla tassazione delle rendite di cui la vicenda ICI-IMU è emblematica. Dunque, nonostante l'ISCOP non abbia ancora dato risultati significativi⁶, potrebbe essere uno strumento efficace nella realizzazione di opere pubbliche anche di tipo complesso come le reti di trasporto collettivo oltre che a contribuire ad un mutamento culturale nella visione della rendita fondiaria e immobiliare. Tuttavia, determinante per una sua corretta applicazione rimane la visibilità-ripartizione del beneficio a fronte dell'impegno economico richiesto ai cittadini che pertanto rende opportuno “differenziare il prelievo per microzone, in funzione dell'effettiva area di influenza dell'opera

⁶ Sono solo 21 i comuni che hanno adottato l'Isco; la quasi totalità subito dopo la sua istituzione e, in applicazione della prima versione della legge che ne prevedeva la durata per 5 anni, la gran parte di esse è scaduta. Attualmente l'imposta sopravvive solo in due comuni Nocera Terinese (CZ) e Caserta (Il Sole 24ORE 24 aprile 2012). È evidente che l'ISCOP nella versione attualmente vigente non è stata applicata in relazione all'aumento delle altre forme di carico fiscale imposto dall'attuale governo nazionale.

pubblica, e di agire in modo più selettivo, intervenendo sulla revisione delle rendite catastali piuttosto che delle aliquote” (IRER, 2007).

A differenza di quanto abbiamo visto per gli strumenti di cattura del valore basati su imposte e tasse, la definizione di nuove forme di partnership pubblico privato che incorporano il valore all'interno del soggetto hanno avuto negli ultimi 15 anni un impulso notevolissimo. Soprattutto la Finanza di progetto è diventata il punto di riferimento dell'innovazione a partire dal 1998 con la l. 415/98 passando per successive modifiche di adeguamento alle direttive europee e giungendo al Codice dei contratti (D. lgs 163/2006), testo unico sottoposto fino ad oggi ad un costante aggiornamento e inserimento di nuovi elementi. Nell'impostazione del codice, per tutte le opere pubbliche, quindi anche la realizzazione e/o gestione di un'infrastruttura, in alternativa all'affidamento mediante concessione, si possono selezionare con procedura di gara offerte che contemplino l'utilizzo di risorse totalmente o parzialmente a carico dei soggetti proponenti. L'aggiudicatario ha la facoltà di costituire una società di progetto (Special Purpose Vehicle, essenza del modello anglosassone di riferimento) in forma di società per azioni o a responsabilità limitata, anche consortile. Il bando di gara indica l'ammontare minimo del capitale sociale della società e ad essa possono aggregarsi anche le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, per la presentazione di proposte di realizzazione di lavori pubblici. Inoltre le società di progetto possono emettere obbligazioni e titoli di debito. Nel caso di opere strategiche programmate con la legge obiettivo (l.443/2001), l'opera può essere affidata ad un contraente generale che ove composto da più soggetti, costituisce una società di progetto in forma di società, anche consortile, per azioni o a responsabilità limitata che oltre alle normali prerogative previste per le opere non strategiche può avvalersi della partecipazione di istituzioni finanziarie, assicurative e tecnico operative preventivamente indicate in sede di gara. Sempre nell'ambito delle opere strategiche, la società di progetto può essere pubblica, senza scopo di lucro, se si preveda, ai fini della migliore utilizzazione dell'infrastruttura e dei beni connessi, l'attività coordinata di più soggetti pubblici. Alla società sono attribuiti, tra l'altro, i poteri di stazione appaltante, le competenze all'espropriazione delle aree interessate, all'utilizzazione delle stesse e delle altre fonti di autofinanziamento indotte dall'infrastruttura. Alla società pubblica di progetto possono partecipare le camere di commercio, industria e artigianato e le fondazioni bancarie, mentre gli enti pubblici interessati alla realizzazione di un'infrastruttura possono partecipare, tramite accordo di programma, al suo finanziamento anche attraverso la cessione di beni immobili di proprietà e la devoluzione dei proventi di propri tributi fra cui: per i comuni, i flussi aggiuntivi di oneri di urbanizzazione o infrastrutturazione e IMU, indotti dall'infrastruttura; per le camere di commercio una quota della tassa di iscrizione, allo scopo aumentata. Infine i soggetti privati interessati alla realizzazione di un'infrastruttura possono contribuire alla stessa attraverso la cessione d'immobili di loro proprietà o impegnandosi a contribuire alla spesa a mezzo di apposito accordo procedimentale.

La forma della società pubblica di progetto richiama per l'ampiezza delle prerogative lo strumento delle Società di Trasformazione Urbana (STU) che tuttavia ha un'impostazione diversa. La sua nascita risale al 1997 (art.17 l. 127/1997 cosiddetta Basanini bis, ora inserito nel testo unico delle autonomie locali) ed è il frutto di un dibattito precedente sulle società miste ispirate ai modelli francesi delle S.E.M. (Societe d'Economie Mixte). Tali modelli sono ben diversi da quelli anglosassoni nel rapporto tra soggetti privati e amministrazione pubblica: in quelli francesi è quest'ultima ad essere protagonista anche nella regia operativa delle trasformazioni. Del resto "Le società di trasformazione urbana si sono poste in contrapposizione all'istanza deregolamentatoria che in quegli anni in Italia era diventata imperante, per indicare una nuova strada volta a restituire legittimità al Piano, incrementandone il valore attraverso la ricerca e la sperimentazione di nuovi strumenti e modalità attuative" (Perticari 2011). Le STU possono essere costituite, con l'eventuale partecipazione degli altri enti locali, dai comuni e dalle città metropolitane come società per azioni per progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana in attuazione degli strumenti urbanistici, in cui gli azionisti privati sono scelti tramite procedura di evidenza pubblica. La STU provvede alla preventiva acquisizione degli immobili interessati dall'intervento anche attraverso esproprio e alla trasformazione e alla commercializzazione degli stessi. Gli immobili di proprietà degli enti locali interessati dall'intervento possono essere conferiti alla società anche a titolo di concessione, mentre gli ambiti d'intervento non si limitano a quelli degradati o a frammentazione proprietaria ma possono comprendere anche aree per nuovi insediamenti. Dunque uno strumento versatile, potenzialmente adatto anche per governare uno sviluppo congiunto con le infrastrutture di trasporto. Tuttavia le esperienze applicative dimostrano un uso ancora limitato rispetto alle potenzialità (57 le STU costituite ed operanti in Italia alla fine del 2010) e molto variegato negli ambiti di applicazione nonché nel modo di definire l'interesse collettivo; tutti aspetti in cui appare rilevante la scarsa informazione e preparazione del personale tecnico delle amministrazioni locali (Mello *et al.*, 2011). D'altra parte, anche nella finanza di progetto e più in generale nelle altre forme di PPP esistono diverse difficoltà. A fronte di uno sviluppo significativo che nel corso degli anni 2000 delinea la nascita di un nuovo mercato (nel prossimo periodo 2012-2015 il CRESME ipotizza che le PPP si porteranno su livelli prossimi al 50% della domanda di opere pubbliche) i problemi ci sono nella trasformazione della domanda in interventi: "Infatti, solo la metà dei bandi di gara va in aggiudicazione ed emergono, nelle fasi successive all'aggiudicazione, altre forme di incertezza che rendono ancora complesso il percorso che porta alla realizzazione e alla gestione dell'opera oggetto del Partenariato Pubblico-Privato. Il salto è stato fatto sul piano della domanda, ma è ancora un mercato che deve maturare e crescere sul piano della concretezza realizzativa e che, soprattutto, ha bisogno di nuove competenze, di formazione, di soggetti catalizzatori, di esperienze tipo e casi di successo" (Uniontrasporti, 2012). Anche in questo caso tra le criticità ritroviamo la capacità tecnico-

culturale nella formulazione delle proposte, insieme ad altre problematiche di sfondo come il clima di incertezza politico, con gli effetti di instabilità che ciò induce nelle amministrazioni, unitamente alla cultura imprenditoriale del mondo delle opere pubbliche e delle costruzioni legata al costruire e vendere piuttosto che all'ideare e gestire (Uniontrasporti, 2012). Tuttavia, tra le criticità quella che emerge con maggior forza “riguarda l'attribuzione del rischio imprenditoriale, vero nodo del PPP e soprattutto del PF (Project Finance): l'equilibrio, la misura, nella definizione dell'interesse pubblico e dell'interesse privato e la reale capacità, da parte del soggetto privato di assumere il rischio dell'attività avviata” (Uniontrasporti, 2012). Su questo aspetto è utile osservare che “un'operazione di PF effettuata in un ordinamento di *common law* — all'interno del quale ha avuto origine — prevede la possibilità di disegnare il contratto in modo tale da fornire gli incentivi giusti, grazie ad una precisa individuazione ed un'altrettanto precisa delimitazione dei rischi assunti dalle parti. Il diritto privato italiano, cresciuto invece in una tradizione di *civil law*, in molti casi non consente un'allocatione certa dei rischi tra le diverse parti coinvolte...In Italia, si è voluto restringere agli istituti finanziari il compito di asseverare il PEF (Programma Economico Finanziario) e, in un mercato ancora non maturo come quello italiano, non è chiaro se gli incentivi delle banche siano allineati con quelli dell'interesse pubblico di modo da poter effettivamente considerare l'asseverazione come un segnale della qualità del progetto” (Iossa *et al.*, 2008). Inoltre si deve ancora osservare che se la banca che fa l'asseverazione è anche capofila, la sua disponibilità ad investire denaro proprio nel progetto rafforza il potere di segnalazione dell'asseverazione bancaria; mentre nel caso in cui l'istituto di credito sia parte della Società di Progetto può nascere un conflitto di interessi nella doppia funzione che essa deve svolgere di controllato e controllore (Iossa *et al.*, 2008). In altre parole “il privato deve essere messo nella condizione di assumere interamente il rischio del progetto: l'eventuale supporto pubblico per l'evidenza di un'insufficiente redditività deve essere definito ex-ante e non assumere la forma di garanzia contro rischi di aumenti di costi o di minore domanda. In quest'ultimo caso infatti (*project financing* “sporco”, spesso utilizzato in Italia) viene meno l'incentivo all'efficienza privata, e dunque il vero vantaggio economico di ricorrere a questa forma di finanziamento” (Camagni, 2007).

3 Linee di ricerca per processi di pianificazione integrata

Abbiamo visto come il contesto italiano presenti negli ultimi quindici anni una notevole trasformazione nella dotazione di strumenti normativi soprattutto nel campo del PPP. Tuttavia i risultati applicativi rilevati dalla Corte dei Conti sono molto deludenti. Inoltre è già stato posto in evidenza come le politiche europee, nell'impostazione più recente, non potranno essere particolarmente incisive soprattutto per le reti del trasporto urbano e regionale. Pertanto il nostro paese, che rispetto agli standard europei proprio nelle reti del trasporto collettivo su

ferro e in generale nella mobilità sostenibile presenta notevoli deficit, dovrà dotarsi di autonome politiche e strumenti che, in modo complementare alle direttive europee, siano in grado di modificare radicalmente la situazione. Al fine di individuare linee di ricerca che con il loro sviluppo possano sostenere questo cambiamento è utile soffermarsi sulle proposte del Rapporto elaborato nel maggio 2011 dal Tavolo tecnico promosso dal Ministero per le Infrastrutture e i Trasporti e coordinato dalle Fondazioni Astrid, Italiadecide e Respublica. (Astrid *et al.*, 2011). Nel rapporto, oltre alla modificazione di molti aspetti di tipo procedurale, si indicano come necessari: lo sviluppo di contratti con PPP per ridurre la contribuzione pubblica; l'introduzione di strumenti per tassare le esternalità negative e per beneficiare delle esternalità positive attraverso la cattura del valore; la previsione di un assetto forte e trasparente di indirizzi, regole e soggetti deputati alla realizzazione delle infrastrutture; la definizione di procedure di consultazione delle popolazioni locali che diano certezze circa i tempi della consultazione e l'adeguatezza delle informazioni fornite ai partecipanti; l'applicazione dell'imposta di scopo, soprattutto per le iniziative a valenza locale. Le proposte singolarmente sono condivisibili, tuttavia nel loro insieme non costituiscono una strategia convincente. Se per gli strumenti di PPP molto può essere fatto con la standardizzazione e lo snellimento delle procedure (fattori che, è bene chiarire, possono contribuire a migliorare ma non a risolvere le zone grigie della finanza di progetto italiana), applicare strumenti di cattura del valore come l'imposta di scopo o far partecipare alle scelte le popolazioni locali obbliga ad una revisione più profonda delle politiche finora adottate. È evidente la necessità di un cambio di rotta passando dall'assoluta priorità delle grandi opere ad una loro attenta selezione in ragione della concreta fattibilità economica, sociale, ambientale ma anche della capacità di migliorare l'integrazione sistemica delle reti, in particolare di quelle locali e regionali. Per questi ambiti territoriali si possono individuare tre principali direttrici di lavoro.

La prima è legata alla costruzione di idee guida nella riorganizzazione degli assetti territoriali, in particolare delle aree metropolitane e delle aree a diffusione insediativa. Reinterpretando l'approccio TOD statunitense, si ragionerà per corridoi, bacini di utenza-beneficio di stazioninodi di scambio, progetti di sito, definendo per ognuno dei tre livelli gli opportuni strumenti di cattura del valore e di PPP coordinati tra loro. Attraverso appositi webGIS si discuterà in modo interattivo con gli abitanti e gli stakeholders diversi scenari di assetto. Tali scenari avranno come punto di riferimento privilegiato la rete su ferro esistente, in particolare quella ferroviaria di cui verificare la possibilità di potenziamenti-prolungamenti e di rivitalizzazione-riutilizzazione di vecchi tracciati anche attraverso l'uso del tram-treno. Le metodologie di progettazione-riqualificazione dei tracciati mireranno ad un'organica connessione delle reti su ferro con il territorio attraversato, unendo efficienza trasportistica e capacità ordinatrice urbanistica, paesaggistica e ambientale dell'insediamento attuale e delle sue ipotesi di completamento-sviluppo.

La seconda direttrice di lavoro riguarda i processi di pianificazione e la definizione di nuovi strumenti di piano. Si è detto nel par.1.3 che l'UE incoraggerà ad adottare piani di mobilità urbana sostenibile per le città al di sopra di una certa dimensione, stabilendo procedure e meccanismi di sostegno finanziario a livello europeo. Le linee guida per l'implementazione di questi piani elaborate per conto della Commissione Europea (Rupprecht Consult, 2011) costituiranno un importante punto di riferimento per un'impostazione più efficace anche nel senso dell'integrazione con la pianificazione territoriale e urbanistica. Tuttavia, lavorare solo all'interno di questa cornice, che inevitabilmente si dovrà legare ad obiettivi e tempi delle istituzioni locali, non è sufficiente. Occorrono anche strumenti più agili che nei diversi contesti territoriali, a prescindere dalla costruzione del nuovo, sollecitino gli attori proponendo scenari di assetto e di intervento. In questo senso può essere utile assumere come modello di processo le esperienze di contratto di fiume, strumenti capaci con la loro flessibilità di funzionare come connettori di diverse strumentazioni settoriali e soprattutto di costruire accordi condivisi tra i diversi soggetti che verranno coinvolti nelle trasformazioni. Infine, la terza direttrice è costituita da ricerche sul campo anche alla scala micro che assumono una funzione di supporto alle altre due direttrici. Da un lato occorre indagare a fondo sulle dinamiche della rendita fondiaria e immobiliare per capire, senza alcuna velleità di arrivare a modelli deterministici, la distribuzione del valore. Dall'altro è necessario studiare le relazioni che gli attori intrattengono con le risorse e le parti del territorio di cui dispongono attraverso titoli proprietari o di gestione, ovvero dei modi in cui i diversi attori concretizzano in comportamenti la configurazione di regole con cui hanno a che fare nello specifico contesto locale.

4 Bibliografia

- Astrid, Respublica, Italiadecide (2011) *Le infrastrutture strategiche di trasporto. Problemi, proposte, soluzioni*. <http://www.igitalia.it>
- Camagni R. (2007), *Il finanziamento della città pubblica*. <http://eddyburg.it/article/articleview/10343/0/245/>
- Cervero R., Ferrel C., Murphy S. (2002) Transit-Oriented Development and Joint Development in the United States: A Literature Review. *Research Result Digest - Transit Cooperative Research Program*, 52.
- COM (2001) La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte. http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/124007_it.htm
- COM (2005) Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo relativa ad una Strategia tematica sull'ambiente urbano. http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/com_2005_0718_it.pdf

COM (2007) Verso una nuova cultura della mobilità urbana.

http://europa.eu/legislation_summaries/transport/mobility_and_passenger_rights/124484_it.htm

COM (2009a) Un futuro sostenibile per i trasporti: verso un sistema integrato, basato sulla tecnologia e di agevole uso.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0279:FIN:IT:PDF>

COM (2009b) Piano d'azione sulla mobilità urbana.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0490:FIN:IT:PDF>

COM (2010) Parere del Comitato delle regioni sul tema «Piano d'azione sulla mobilità urbana».

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:232:0029:0035:IT:PDF>

COM (2011) Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0144:FIN:IT:PDF>

CORTE DEI CONTI (2010) *Stato di realizzazione di sistemi di trasporto rapido di massa a guida vincolata e di tranvie veloci nelle aree urbane (Legge n.211/1992)*. Deliberazione n.10/2010/G, <http://www.corteconti.it>

CTOD (2010) *Transit-Oriented Development Tools for Metropolitan Planning Organizations* <http://ctod.org/index.php>

Fogarty N., Eaton N., Belzer D., Ohland G. (2008) *Capturing the Value of Transit. Reconnecting America's Center for Transit-Oriented Development*. <http://ctod.org/index.php>

HiTrans (2005) *Hitrans Best practice guide 1. Public transport & land use planning*. <http://www.northsearegion.eu/iiib/projectpresentation/details/&tid=43&theme=3>

Ingram G.K., Hong Y.H. (2012) Land Value Capture; Types and Outcomes. In Ingram G.K., Hong Y.H. (eds.) *Value Capture and Land Policies, Proceedings of the 2011 Land Policy Conference*. 2012 by the Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, Massachusetts. 3-18

Iossa E., Antellini Russo F. (2008) *Potenzialità e criticità del Partenariato Pubblico Privato in Italia*. Rivista di Politica Economica, maggio-giugno 2008 <http://www.rivistapoliticaeconomica.it>

IRER (2007) *Il finanziamento delle infrastrutture in Lombardia. Esperienze e metodi di partecipazione pubblico privata nella valorizzazione del territorio*. Milano, Consiglio Regionale della Lombardia, Ufficio di assistenza alle Commissioni in materia di territorio, Ufficio Editoria e Pari Opportunità

Kanarek J., Bay p., Harris J. (2009) *Forming Partnerships to Promote Transit-Oriented Development and Joint Development*. Washington DC American Public Transportation Association, <http://www.reconnectingamerica.org>

- LiRa (2000) *LiRa Pilot 3: Light Rail, Economic impact and real estate development*. Buck Consultants International, Twynstra Gudde Management Consultants. <http://lira-2.com/index.php>
- Mello D., Perticari R. (2011) *Le S.T.U. a dieci anni dal D. lgs. 267/2000*. <http://www.studiointerlex.it/>
- Perticari R. (2011) *Le Società di Trasformazione Urbana. Teoria e pratica per il buon uso*. <http://www.studiointerlex.it/>
- ReUrbA2 (2006) *Value-Oriented planning*. Willemien Faling, Simon Maas, Mark Reede and Ellen Weerman. <http://www.reurba.org/index.html>
- Rupprecht Consult (2011) *Guidelines. Developing and implementing a Sustainable Urban Mobility Plan*. <http://www.mobilityplans.eu/>
- Smith J.J., Gihring T.A., Litman T. (2010) *Financing Transit Systems Through Value Capture. An annotated Bibliography*. Victoria, Victoria Transport Policy Institute. <http://www.vtpi.org>
- Sumiraschi C. (2010) *La tassazione di scopo per la fiscalità locale: buone pratiche straniere e sperimentazioni italiane*. Aosta, XXXI Conferenza Italiana di Scienze Regionali 20-22 settembre 2010
- Uniontrasporti (2012) *Atlante delle priorità e delle criticità infrastrutturali. Il punto di vista del mondo economico*. Rapporto generale aprile 2012 <http://www.uniontrasporti.it/>
- Vecchi V. (2010) *Il project finance per il finanziamento degli investimenti pubblici: un approccio di public management e la centralità delle valutazioni economico e finanziarie*. Relazione al Convegno *Fondo per lo sviluppo della Finanza di Progetto e delle altre forme di Partenariato Pubblico-Privato (PPP)*. Assessorato alle Politiche abitative e edilizia, Lavori pubblici, Pari opportunità Regione Liguria. Genova, 5 febbraio 2010.

ABSTRACT

The paper presents a discussion about planning and implementation of local rail networks, starting from the analysis of the main European policies. Due to the lack in these latter of real suggestions for effective integration between land use planning and transportation planning the attention is to this end focused on value capture issues. The discussion is organized in three sections: i) outcomes of some important EU funded projects; ii) US experiences related to the so-called "joint development" and "transit-oriented development"; iii) new forms of taxation (ISCOP) and public private partnership in the Italian context. As conclusion the paper outlines some research directions aimed at fostering integrated planning processes.