

Sbilanci e opacità dei project financing del Comune di Perugia

di Urbano Barelli

(Diomede, n.15 del maggio-agosto 2010, pagg.27-40)

1. La disciplina giuridica del project financing.

L'istituto giuridico del "project financing" (o finanza di progetto), di derivazione anglosassone, è finalizzato alla realizzazione di opere pubbliche che l'ente pubblico non sarebbe in grado di eseguire, mediante l'apporto di capitali privati: sua caratteristica essenziale è quella di porre a carico dei soggetti promotori o aggiudicatari, in tutto o in parte, i costi necessari alla progettazione ed esecuzione dei lavori, assicurando loro come unica controprestazione il diritto di gestione funzionale e sfruttamento economico delle opere realizzate.

1.1. Il project financing è stato introdotto con la legge n.109/1994 (ora D.Lgs.n.163/06), che ha disciplinato l'istituto in maniera più articolata rispetto allo schema tipico, prevedendo due fasi distinte: una prima, che alcuni definiscono più propriamente della "promozione di opera pubblica", in cui la pubblica amministrazione, sulla base del progetto presentato da un soggetto promotore, valuta la fattibilità della proposta ed il suo pubblico interesse; ed una seconda fase, del vero e proprio "project financing", in cui è analiticamente disciplinato il rapporto intercorrente tra la stessa pubblica amministrazione ed il soggetto aggiudicatario.

Unico limite, secondo il consolidato insegnamento giurisprudenziale, è costituito dalla necessità del rispetto del piano economico-finanziario, che costituisce la vera "cornice" fondamentale della proposta progettuale, e su cui non è dato alle parti di intervenire unilateralmente, pena il mutamento delle condizioni di partenza.

1.2. Il project financing viene normalmente utilizzato per la realizzazione delle cosiddette opere "calde" e non anche per le cosiddette opere "fredde".

Le prime sono opere pubbliche, che garantendo una elevata redditività nella gestione, sono capaci di remunerare il capitale di rischio con il cash flow. Rientrano in quest'ambito tutte le opere il cui utilizzo è tariffabile quali ad esempio le infrastrutture per il trasporto metropolitano, gli impianti di gestione di gasdotti, i parcheggi pubblici.

Le seconde, al contrario sono opere pubbliche il cui utilizzo non è tariffabile, quali ad esempio le caserme o le opere destinate alla difesa nazionale. Per queste ultime si esclude il ricorso allo strumento del project financing vista la loro incapacità a generare cash-flow (R.Marcinò, *Il project financing quale strumento preferenziale per la realizzazione di opere pubbliche*, in www.diritto.it).

1.3. In una procedura di project financing il Piano Economico-Finanziario (PEF) è un documento finalizzato a prevedere come, in base ai dati di partenza ed a parametri stimati, un sistema di variabili evolve durante il periodo del rapporto, generando flussi di cassa idonei a fronteggiare la realizzazione degli investimenti, la gestione del servizio, il rimborso dei capitali e la remunerazione dei fattori della produzione.

Tale documento assume rilevanza cruciale per tutti i soggetti coinvolti

nell'operazione, poiché serve per valutare l'equilibrio economico e finanziario ed il livello di rischio dell'iniziativa, nonché la capacità del progetto di autofinanziarsi e di garantire una buona esecuzione delle opere ed una corretta gestione del servizio.

Il PEF, inoltre, rappresenta anche un punto di riferimento essenziale per l'applicazione delle clausole contrattuali regolanti la revisione ordinaria e straordinaria delle condizioni della concessione.

2. I tre project financing del Comune di Perugia

Il Comune di Perugia ha usato lo strumento del project financing in tre occasioni: ristrutturazione del Mercato coperto, ristrutturazione dell'ex scuola Pascoli e costruzione del parcheggio di Pian di Massiano.

In tutti e tre i casi appare evidente l'uso improprio che il Comune di Perugia sta facendo di tale strumento giuridico-finanziario, visto che con la ristrutturazione del Mercato coperto verrà realizzato un centro commerciale e non un'opera pubblica, mentre la ristrutturazione dell'ex scuola Pascoli e la costruzione del parcheggio a Pian di Massiano, pur trattandosi di opere pubbliche, la prima non genera alcun reddito essendo destinata a sede del comune, mentre il secondo non ha una redditività sufficiente a ripagare l'investimento.

3. Il project financing del Mercato coperto.

Più nello specifico, per il Mercato coperto si è passati dalla semplice ristrutturazione dell'edificio esistente (con conservazione dell'attività mercatale cui si sarebbero affiancate attività culturali, espositive e commerciali), alla costruzione di due nuovi edifici di sei e tre piani che, insieme all'attuale edificio ristrutturato, dovrebbero costituire un unico centro commerciale. L'opera costerebbe circa 46 milioni di euro, dei quali più di sei a carico del Comune, e si dovrebbe finanziare da sola con le locazioni dei locali dalle quali il promotore conta di ricavare circa 120 milioni di euro in sessant'anni di gestione.

Se sono evidenti i vantaggi per il privato, altrettanto evidenti, però, sono gli svantaggi per il comune che non solo deve finanziare l'opera con più di sei milioni di euro, ma alla scadenza dei sessant'anni si vedrà restituire un centro commerciale del quale non saprà che fare e che anzi dovrà completamente ristrutturare o demolire.

3.1. In sintesi, la vicenda è la seguente.

La decisione di procedere con un project financing per il Mercato coperto è stata assunta con deliberazione del Consiglio comunale n.71 del 3 giugno 2001 e la soc.Nova Oberdan ha presentato la proposta con raccomandata del 28 giugno 2002.

Il Gruppo di lavoro dirigenziale costituito con D.I.G.C. n.70 del 16 maggio 2002 per la valutazione della proposta di project financing era così composto: Dott.Luciano Castellani (Direttore generale del Comune di Perugia), Dott.Riccardo Tenerini, (Segretario generale); Dott.ssa Antonella Pedini (Vicesegretario generale); Ing.Piergiorgio Monadi (Direttore settore opere pubbliche); Dott.ssa Giuliana Bazzurri (Dirigente settore bilancio); Ing.Paolo Bori (Dirigente settore ambiente e territorio); Giuliano Vergari

(Dirigente settore economico finanziario); Dott.ssa Angela Moriconi (Dirigente settore sviluppo economico); Dott.ssa Laura Cesarini (Dirigente U.O. speciale grandi opere); Arch.Enrico Antinoro (Dirigente U.O. pianificazione urbanistica); Arch.Sergio Asfalti (Dirigente U.O. centri storici); Ing.Leonardo Naldini (Dirigente pianificazione della mobilità).

Con delibera n.68 del 2 marzo 2006, la Giunta comunale del Comune di Perugia ha dichiarato di pubblico interesse ed ha approvato il progetto preliminare di project financing presentato dalla Nova Oberdan s.p.a.-

La Nova Oberdan s.p.a. aveva un capitale sociale di €3.276.000,00, ed i seguenti soci: Calzoni s.p.a.; Caltiber s.r.l.; Codimaf s.r.l.; F.lli Pucciarini s.p.a.; Ma.re.co. s.r.l.; Marinelli s.p.a.; S.e.a. – Società Edile Appalti s.p.a.; S.e.m. s.p.a.; Tondini s.a.s. di Giovanni Tondini e c.; Cama Hold s.r.l.; Gm s.p.a.; So.fi.m. investimenti s.r.l.; Fin.ma.chi s.r.l.; Spinelli e Mannocchi s.r.l.; Tecnostrade s.r.l.; Ipotesi gaia s.r.l.; Babucci Gianluca; Iniziative centro s.r.l. (soci: Bartolini Mauro, Capaccioni Giuseppe, Ricci Paris, Angei s.p.a., Sperandio s.r.l. [soci: Zaroli Angelo, Rulli Silvano], Gerbi Rinaldo, F.imm. s.r.l. [soci: Ricci Paris, Bovini Liviana, Rastelli Egidio], Gruppo Bartolini s.r.l.; Caso Giovanni.

Il progetto prevede:

- uno scavo di 87.820 mc., per costruire, accanto all'attuale edificio del Mercato Coperto, altri due edifici, uno di sei piani (dei quali tre di parcheggi), parzialmente interrato, e l'altro di tre piani, interamente interrato;
- una paratia di altezza totale pari a 30 mt., con altezza netta di scavo pari a 22 mt.;
- dentro alla complessiva cubatura di circa 62.430 mc. (così ripartita: nuovo edificio di sei piani mc.22.608; nuovo edificio per mercato rionale mc.4.010; Mercato coperto da ristrutturare mc.33.972; collegamento mercato coperto/spazi voltati mc.1.840), verrà realizzato *“un unico Centro Commerciale di grande struttura di tipologia G2 (la tipologia G2, in generale, è riferibile ad una struttura commerciale con superficie di vendita ricompresa tra mq 5501 e mq 10.000) del settore alimentare e non alimentare”*;
- nel Centro Commerciale sono previste le ventuno seguenti attività commerciali: supermercato di 1.370 mq., grande magazzino non alimentare di 959 mq., mediastore di 830 mq., palestra, ristoranti (tre), ristorante-bar, bar, gioielleria, profumeria, calzature, intimo, abbigliamento giovane, abbigliamento donna, abbigliamento sportivo, ottica, artigianato (due), complementi d'arredo, bancomat, giornalaio;
- il costo è previsto in €45.971.218,00 dei quali €6.067.669,00 a carico del Comune di Perugia;
- l'intera struttura sarà data in concessione per sessant'anni alla società che si aggiudicherà la gara (quasi sicuramente la stessa Nova Oberdan spa), la quale è previsto che incassi dalla locazione dei 10.238 mq di negozi, un importo annuo minimo di €1.997.000 che, moltiplicato per la durata della convenzione, porta ad un totale di €119.820.000 di ricavi; se a ciò si

aggiunge la prevista indicizzazione annuale dell'1,74%, si superano i 120.000.000 di euro.

3.2. La Soprintendenza per i Beni Architettonici e per il Paesaggio dell'Umbria con nota del 15 gennaio 2010 ha espresso parere negativo sulla realizzabilità degli edifici interrati di sei e di tre piani che il progetto prevede a fianco dell'attuale edificio del Mercato coperto ed allo scavo di 87.820 mc, affermando che lo scavo ed i due edifici *“si valutano incompatibili con il contesto paesaggistico monumentale nel quale si collocano”*.

Il parere negativo è stato ribadito e precisato con la successiva nota del 9 febbraio 2010 con la quale si precisa: (1) *“per l'edificio comunale del Mercato coperto si auspica una diversa configurazione architettonica degli spazi interni”*; (2) *“in merito, invece all'area esterna del “Giardino del Pincetto,” si conferma “il parere negativo sulla soluzione progettuale prospettata”*; (3) *“riguardo infine all'ulteriore proposta di struttura ipogea da collocare nell'area posta alla base del complesso del Gesù, la scrivente esprime parere negativo; l'intervento infatti coinvolge uno spazio urbano su cui insistono delicate emergenze monumentali che potrebbero essere messe a rischio da tale intervento”*.

3.3. La Soprintendenza per i Beni Archeologici dell'Umbria, ha precisato che *“resta indiscutibile il notevole interesse archeologico di tutta l'area su cui si estende l'intervento in oggetto”*, mentre sullo scavo di 87.820 mc, ha dichiarato che *“qualsiasi responsabilità declina questa Soprintendenza in relazione alla ipotesi di destabilizzazione nel soprastante edificato urbano, e in particolare del suo palinsesto antico”*.

3.4. Con il parere del 22 febbraio 2010, la Soprintendenza per i Beni Storici, Artistici ed Etnoantropologici dell'Umbria ha dichiarato che *“nel progetto preliminare di riqualificazione del Mercato Coperto proposto dalla Nova Oberdan s.p.a. non si riscontrano elementi sufficienti a garantire la tutela della valenza storica ed etnoantropologica del fabbricato esistente, quale simbolo del patrimonio immateriale legato alla cultura, al commercio, all'economia e alla ritualità domestica, alla gastronomia, agli antichi mestieri e all'artigianato artistico, nonché dell'area circostante l'edificio. Infatti, nell'ambito dell'intervento di riqualificazione dell'area, va rimarcata la perdita della continuità tra l'edificio e ambiente circostante, prioritariamente costituito dal giardino pubblico del Pincetto”*.

Più avanti si legge che *“contraddistinto dall'intitolazione ‘Pincetto’, per diretta allusione al ben più celebre luogo romano, garantiva infatti una straordinaria vista paesaggistica, aperta sul Subasio, Assisi e la valle umbra. La facilità dell'accesso al giardino mediante via della Rupe o le rampe di scale del Mercato Coperto, costituiva l'unico spazio verde fruibile nel centro storico perugino, tanto che Cesare Brandi nel 1968, schierandosi contro un progetto di trasformazione in parcheggio, la definiva ‘una breve sosta alberata, assai ripida, e assai amena, denominata il Pincetto, oasi minuscola in una città tutta di pietra e mattoni, tutta costruita (Corriere della Sera 4.04.1968)’”*.

3.5. Nel parere negativo della Direzione Regionale per i Beni Culturali e

Paesaggistici del 10 marzo 2010, si legge che *“non si evince con sufficiente chiarezza dagli atti progettuali chi e come abbia assunto o debba assumere la responsabilità delle valutazioni relative all’equilibrio statico di insieme dell’area in forte pendenza e alla stabilità degli scoscendimenti e dei manufatti ivi esistenti. Il parere prosegue precisando che ”in assenza di tale assunzione di responsabilità, gli uffici della scrivente Amministrazione, non potranno che esprimersi cautelativamente in senso contrario all’intervento, in quanto non possono offrire garanzie sulla stabilità di insieme del sito prima durante e dopo l’esecuzione dei lavori”*.

3.6. In merito al rischio geologico, va ricordato che prima della costruzione della galleria e della stazione di arrivo del Minimetrò venne commissionata ed acquisita una dettagliata perizia geologica che però non è stata in grado di prevenire ed evitare i pericoli dello scavo, tanto che 24 proprietari degli immobili sovrastanti hanno instaurato un giudizio civile per il risarcimento dei danni subiti a causa di detti lavori.

Il rischio geologico è poi accentuato dal problema del regime delle acque sotterranee, problema che si manifesta in tutta evidenza nelle infiltrazioni all’interno della Galleria Kennedy e, in modo ancora maggiore, nell’ascensore pubblico che pare l’amministrazione comunale voglia chiudere definitivamente dopo aver cercato inutilmente di fermare le infiltrazioni di acqua.

A questo proposito, occorre ricordare che già nel 1944 Cesare Lippi-Boncambi nell’articolo *“Instabilità della parte superficiale del colle di Perugia”* (Bollettino del R.Ufficio geologico d’Italia, 1944, vol.LXIX, parte I: Geologia, pag.3) ebbe a concludere che *“la causa principale della instabilità della parte superficiale del colle su cui sorge l’antica Città risiede nel regime attuale delle acque sotterranee”*.

3.7. Esiste a Perugia una breve costa alberata, assai ripida, e assai amena, denominata il Pincetto, oasi minuscola in una città tutta di pietra e di mattoni, tutta costruita: benissimo costruita, d’accordo, ma insomma senza verde.

Così Cesare Brandi descriveva il Pincetto sul Corriere della Sera del 4 aprile 1968, in un articolo intitolato *“Il parcheggio etrusco”*, con il quale contestava il progetto di *“un pozzo-garage”* proprio nella zona del Pincetto.

Dopo aver raccontato la lunga e travagliata storia del progetto nato nel 1962, poi abortito, quello che è stato il fondatore e direttore dell’Istituto centrale del restauro, lamentava il pericolo dello scavo, il contrasto del progetto con il piano regolatore e l’assenza di sondaggi archeologici *“che sicuramente darebbero risultati tali da escludere lo svuotamento del Pincetto con la cancellazione automatica dei resti stessi”*, per concludere, *“ma c’è bisogno di questi appigli per schierarsi contro il progetto? Anche se il terreno fosse solidissimo, anche se non contenesse vetuste memorie, codesto parcheggio sotterraneo sarebbe un esecrando errore, un’offesa maiuscola alla città, quando nelle città come Perugia, ma presto ovunque, la circolazione dovrà essere lasciata ai pedoni e ai mezzi pubblici”*.

3.8. All’articolo di Brandi seguì la replica del Consiglio comunale di Perugia ed una lettera dell’allora Sindaco di Perugia, Antonio Berardi, pubblicata sul Corriere della Sera del 4 maggio 1968, con la quale si lamentava *“la maniera*

superficiale, approssimativa e non informata con la quale è stato trattato un problema che interessa profondamente questa collettività e intorno al quale, da circa sei anni, si sono coagulate le migliori e più rappresentative forze della città stessa”.

La contestuale replica di Brandi non si limitò a stigmatizzare la segretezza dei documenti amministrativi dei quali *“neppure Italia nostra era riuscita ad avere una copia”*, ed affrontò il problema degli scavi in relazione ai quali la prima sezione del Consiglio Superiore delle Antichità e Belle Arti, rilevò che, come riferisce lo stesso Brandi, *“per tutto il complesso dell’area interessata, lo scavo e la costruzione del garage sotterraneo, tagliando verticalmente ed incorporando per ampio tratto il pendio, altererebbe completamente in questa zona la orografia e la topografia storica della Perugia classica e medioevale. Cosicché la Sezione ha espresso all’unanimità il parere che il progetto presentato debba essere respinto”.*

3.9. Il parcheggio etrusco non è stato costruito, ma lo svuotamento del Pincetto è sempre all’ordine del giorno dell’amministrazione comunale. Oggi come allora, ad opporsi non è solo Italia Nostra, ma gli organi del Ministero per i beni culturali: la Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici, la Soprintendenza per i beni archeologici, la Soprintendenza per i beni storici, artistici ed etnoantropologici e la Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici. Senza dimenticare la contrarietà al progetto di Legambiente di Perugia, WWF Umbria e AIPAI, insieme alle associazioni La città di tutti e Vivi il Borgo.

3.10. Da un comunicato stampa del Comune di Perugia del 30 giugno 2010, apprendiamo che, con un parere in data 29 giugno 2010, la Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici dell’Umbria avrebbe espresso un giudizio *“complessivamente e mediamente favorevole”* sul project financing del Mercato coperto.

Non si conosce il testo del parere e, a quanto si legge nel comunicato stampa, nello stesso si ribadisce nel contempo la *“necessità di intervenire in una situazione degradata che non può rimanere ulteriormente irrisolta” pur avendo riguardo “al soddisfacimento di specifiche condizioni”*. Dal momento che sono già state avviate le procedure per la declaratoria dell’interesse pubblico del compendio sotto il profilo architettonico, oltre a quello paesaggistico già in essere, le prescrizioni e le indicazioni contenute nelle relazioni e nei pareri allegati a quello della Direzione Regionale sono tutti orientati verso un carattere prevalentemente conservativo dell’intervento. Le *“prescrizioni a condizione”* risultano formulate dalla Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici e da quella Archeologica. La prima, rileva la necessità di apportare modifiche volte a minimizzare l’impatto riguardanti il padiglione vetrato e le strutture reticolari del Mercato Coperto; nel mentre, per quanto concerne i giardini del Pincetto evidenzia l’esigenza di ridimensionare le aree pavimentate a vantaggio di quelle verdi, con contemporanea riduzione della vetrata della galleria commerciale. Il verde previsto dovrà rispondere al requisito di pronto effetto con l’impianto di piante di alto fusto già formate. La seconda, pone fundamentalmente le condizioni di valutare in sede di verifica preventiva la consistenza effettiva e l’eventuale interesse archeologico delle strutture interrato e di definire

puntualmente l'interferenza delle nuove opere con i manufatti esistenti, anche se attualmente interrati. La Soprintendenza per i Beni Storico Artistici ed Etnoantropologici e la Soprintendenza Archivistica - come ha cura di precisare il Direttore Regionale - forniscono indicazioni orientative concernenti essenzialmente una migliore valorizzazione del parco del Pincetto e la valutazione degli studi a suo tempo effettuati dal professor Abbondanza giacenti presso l'Archivio di Stato."

3.11. Quanto appena riportato è ciò che si legge testualmente nel comunicato stampa del Comune di Perugia del 30 giugno 2010.

Dal Giornale dell'Umbria del 2 luglio 2010, apprendiamo invece che la Direzione regionale avrebbe imposto dei sondaggi archeologici prima di effettuare i lavori di sbancamento del Pincetto al fine di *"verificare se sotto il piano stradale, dove il progetto prevede uno sbancamento, ci siano dei reperti di interesse archeologico. La piazza, insomma, prima del cantiere vero e proprio ne ospiterà un altro diretto da archeologi. Si scaveranno trincee, analizzando passo passo quello che restituiranno gli scavi, da effettuare rigorosamente con mezzi non invasivi. In assenza di ritrovamenti significativi, i lavori potranno andare avanti, con qualche modifica rispetto al progetto preliminare presentato dalla Nova Oberdan"*.

4. Il project financing dell'ex scuola Pascoli.

Il secondo caso di project financing è la ristrutturazione dell'ex scuola Pascoli per il quale è evidente che non si tratta di un'opera che si ripaga da sola, visto che è destinata ad ospitare gli uffici comunali. Nonostante tale solare evidenza, il comune ha usato ugualmente lo strumento del project financing, con l'aberrante conseguenza che, visto che l'opera non genera reddito, sarà lo stesso comune a sopportarne tutti i costi.

4.1. In sintesi, la vicenda è la seguente.

Con decreto del Presidente della Giunta Regionale n.242 del 22 agosto 2002, è stato approvato l'accordo di programma tra il Comune di Perugia, la Provincia di Perugia e la Regione Umbria per la ristrutturazione ed ampliamento dell'edificio ex scuola Pascoli da destinare a sede di uffici comunali.

Con deliberazione n.120 del 16 luglio 2003, il Consiglio comunale del Comune di Perugia, preso atto che la ristrutturazione dell'ex scuola Pascoli era previsto un costo di €9.040.000, dei quali €3.340.485 mediante alienazione beni ex azienda agraria comunale ed il resto di €5.699.515 con un mutuo; che tale costo era giudicato eccessivo per le casse comunali, decideva di finanziarlo con il project financing e con capitali privati.

Veniva quindi affidato un incarico di consulenza professionale alla Deloitte & Touche che prevedeva tre possibili soluzioni di project financing.

Con deliberazione n.74 del 4 marzo 2004, la Giunta comunale nominava una commissione interna con il compito di predisporre la fase istruttoria della valutazione delle due proposte pervenute da parte di Umbranet scarl e Calzoni sas costituita da: Dott.Riccardo Tenerini, (Segretario generale del Comune di Perugia); Dott.ssa Antonella Pedini (Vicesegretario generale); Ing.Piergiorgio Monadi (Direttore settore opere pubbliche); Ing.Franco Becchetti (Dirigente U.O. servizio centrale opere pubbliche); Dott.ssa Laura

Cesarini (Dirigente U.O. speciale grandi opere); Dott.ssa Giuliana Bazzurri (Dirigente settore bilancio); Rag.Giuliano Vergari (Dirigente settore economico finanziario).

Con la successiva delibera n.53 del 29 luglio 2004, la Giunta comunale mise a confronto le due proposte e venne scartata quella di Umbranet che prevedeva l'adeguamento sismico.

Con la delibera n.156 del 14 ottobre 2004, la stessa Giunta comunale dichiarava di pubblico interesse la proposta della Calzoni sas che non prevedeva l'adeguamento sismico ma il solo miglioramento sismico, per un costo complessivo per il Comune pari ad € 24.492.756,29, dei quali € 1.500.000 (oltre IVA per un totale di € 1.800.000) a titolo di prezzo in corso d'opera ed € 22.692.756,29 a titolo di canone per i 30 anni di durata della convenzione, corrispondente ad un canone annuale di € 467.500 (oltre IVA per un totale di € 561.000).

Nella proposta era inoltre prevista un'entrata derivante dalla locazione a soggetti terzi per i trenta anni di durata della concessione, di parte del piano terra (330 mq. con destinazione bar/mensa limitata al servizio degli addetti agli uffici comunali) e del seminterrato (470 mq. per manutenzione); nella stessa delibera si precisava che il costo della ristrutturazione era di € 6.050.000 cui andavano aggiunti € 1.389.000 per oneri accessori per un totale di € 7.439.000, oltre IVA; si precisava inoltre che le spese riconosciute alla proponente per la predisposizione della proposta ammontavano ad € 140.000 oltre IVA.

Con delibera n.328 del 3 agosto 2006, la Giunta comunale, approvava il progetto definitivo presentato dalla Calzoni s.p.a. (già Calzoni s.a.s.) per € 7.439.000, oltre IVA, vale a dire per l'identico importo stabilito nella precedente delibera.

Infine, con deliberazione n.8 del 12 gennaio 2009, il Consiglio comunale adottava una variante urbanistica per aprire il bar-mensa al pubblico, con un ulteriore vantaggio e guadagno per la società privata, una decisione in contrasto con il piano economico finanziario approvato in precedenza ed asseverato da un istituto di credito.

In data 22 aprile 2009, il Corriere dell'Umbria pubblicava delle fotografie che mostrano come nella ristrutturazione l'edificio sia stato sopraelevato di "diverse decine di metri".

4.2. Per ristrutturare un palazzo di sua proprietà il Comune ha pagato € 1.800.000 al momento dei lavori, un canone annuale per trent'anni di € 561.000 e sottrae agli uffici comunali spazi utili per 40 dipendenti per destinarli a bar-ristorante aperto al pubblico.

Nella proposta era prevista un'entrata derivante dalla locazione a soggetti terzi per i trenta anni di durata della concessione, di parte del piano terra (330 mq. con destinazione bar/mensa limitata al servizio degli addetti agli uffici comunali) e del seminterrato (470 mq. per manutenzione) che non sembra sia stata calcolata, né risulta considerata (perché successiva e considerata come una semplice variante urbanistica invece che una modifica del project financing) l'apertura al pubblico degli stessi locali di cui alla variante urbanistica adottata con deliberazione C.C. n.8 del 12 gennaio 2009 che costituisce un ulteriore vantaggio per la società privata non previsto ed anzi in contrasto con il Piano economico finanziario del project financing.

Infatti, la successiva richiesta della società concessionaria di cambio di destinazione d'uso della porzione di immobile sito al piano terra, da bar-mensa interno a "esercizi di ristorazione", è stata formulata in termini esclusivamente urbanistico-edilizi come una qualsiasi variante urbanistica e sembra tacere del fatto che la nuova destinazione va a determinare una modifica del piano economico finanziario del project financing.

In sostanza, la concessionaria ha tratto dal mutamento di destinazione d'uso un utile maggiore di quello ritenuto congruo dall'Amministrazione comunale in sede di valutazione del piano economico finanziario, sia in termini di numero di clienti, sia di prezzi, visto che di solito i punti vendita interni hanno prezzi inferiori alla media.

Nè sembra sia stato calcolato il costo della consulenza della Deloitte & Touche del quale non si conosce l'importo e quello dell'incentivo per la commissione interna del quale si dirà più avanti; voci di costo che, se inserite, avrebbero probabilmente reso evidente la non convenienza – e quindi l'illegittimità - del project financing.

4.3. Nella deliberazione della G.C. n.156/2004 con la quale è stato dichiarato il pubblico interesse per la proposta della società Calzoni ed approvato il progetto preliminare si legge che *“sotto il profilo ambientale [il progetto] risponde alle necessità conservative della parte esistente, alterando minimamente la fisionomia del fabbricato”* (pag.5);

Dopo l'aggiudicazione, con deliberazione n.328/2006 la Giunta comunale ha approvato il progetto definitivo che però, a quanto si legge, non è conforme a quello preliminare sul quale era stato espresso il pubblico interesse e che era o doveva essere messo a gara, risultando dichiaratamente diverso sotto l'aspetto energetico, tecnologico ed impiantistico, con la conseguente violazione della normativa pubblicistica in materia di contratti pubblici e del principio dell'immodificabilità del progetto sul quale è stata indetta una gara pubblica.

4.4. Inoltre, la più importante novità introdotta sembra sia stata quella della sopraelevazione per realizzare, se ben si comprende, un "piano tecnologico" che ha reso necessaria l'autorizzazione paesaggistico-ambientale ex art.146 D.Lgs.n.41/2004 e quella di bene culturale ex art.21 dello stesso D.Lgs.n.42/2004, che, nonostante quanto si dirà, sembra siano state rilasciate dalla rispettive Soprintendenze.

Il centro storico di Perugia è sottoposto a vincolo paesaggistico ai sensi della l. 29 giugno 1939, n. 1497 in forza di d.m. 11 settembre 1961 del Ministro della Pubblica Istruzione, che ha dichiarato di notevole interesse pubblico la *“zona racchiusa entro l'intera cinta di mura urbiche, sita nell'ambito del Comune di Perugia ... perché, oltre a formare dei quadri naturali di non comune bellezza, aventi anche valore estetico e tradizionale, offre dei punti di vista accessibili al pubblico dai quali si può godere lo spettacolo di quelle bellezze”*.

Qualsiasi intervento era soggetto all'imprescindibile confronto con questo atto pubblico che qualificava la zona come *vincolata*. Perciò, prendere in considerazione quel provvedimento era il dovere basilare di qualsiasi amministratore pubblico, nulla potendosi disporre al riguardo, ai fini autorizzatori, se non dopo avere comparato il progetto con le ragioni di quel

vincolo.

Se ciò è vero per il vincolo paesaggistico-ambientale (che tutela le bellezze panoramiche nel loro insieme e, nel caso in esame, il panorama dei tetti del centro storico), a maggior ragione lo è per quello di bene culturale che tutela il bene in sé, in quanto la sopraelevazione realizzata opera un vero e proprio stravolgimento dell'immobile.

In sostanza, la sopraelevazione, oltre ad essere un fatto di rilievo ai fini della normativa antisismica, è andata ad alterare la sagoma dell'edificio - attività non consentita nel centro storico e non consentita per i beni sottoposti a vincolo monumentale - senza alcuna reale necessità edilizia, visto che si procedeva alla ristrutturazione dell'intero edificio e che, pertanto, il cosiddetto piano tecnologico poteva (come era probabilmente nel progetto preliminare) essere previsto all'interno della struttura.

5. Il project financing del parcheggio di Pian di Massiano.

Dei primi due project financing si è parlato e si continuerà a parlare a lungo, poco o nulla si è invece detto di quello del parcheggio di Pian di Massiano posto a servizio della stazione di partenza del Minimetrol.

Il project financing per il parcheggio di Pian di Massiano, prevedeva 2.880 posti auto, dei quali 673 a pagamento, oltre ai 39 posti per bus turistici.

5.1. In sintesi la vicenda è la seguente.

Con deliberazione della Giunta comunale n.695 del 15.12.2005 è stata dichiarata di pubblico interesse la proposta di Project financing presentata dalla società SIPA S.p.A. per la realizzazione e gestione di un parcheggio intermodale in località Pian di Massiano per un importo complessivo dell'investimento pari a € 7.793.124,69 I.V.A. esclusa.

La commissione costituita per la valutazione della proposta di project financing era così composta: Dott.Luciano Castellani (Direttore generale del Comune di Perugia), Dott.Riccardo Tenerini, (Segretario generale); Dott.ssa Antonella Pedini (Vicesegretario generale); Ing.Piergiorgio Monadi (Direttore settore opere pubbliche); Dott.ssa Giuliana Bazzurri (Dirigente settore bilancio); Rag.Giuliano Vergari (Dirigente settore economico finanziario); Ing.Paolo Bori (Dirigente settore ambiente e territorio); Dott.ssa Laura Cesarini (Dirigente U.O. speciale grandi opere); Ing.Elvio Fagiolari (Dirigente U.O. infrastrutture di trasporto e idrauliche); Ing.Paolo Baldrugani (Dirigente U.O. impianti tecnologici ed energetici); Ing.Leonardo Naldini (Dirigente pianificazione della mobilità).

Con determinazione dirigenziale n.55 del 26.05.2006 è stata indetta la gara sulla proposta presentata dalla SIPA s.p.a., per la quale è pervenuta un'unica istanza di partecipazione, presentata dalla A.T.I. Tinarelli s.p.a.- Quest'ultima è stata invitata dal Comune di Perugia a presentare la propria migliore offerta entro il 5.10.2006. Entro detto termine non è pervenuta alcuna offerta e la fase concorsuale si è conclusa per assenza di concorrenti ed è stata aggiudicata alla SIPA s.p.a.-

Con nota del 4.12.2006, la SIPA s.p.a. ha dichiarato di volersi avvalere per i lavori di costruzione dell'opera delle seguenti imprese: Calzoni s.p.a.; Tinarelli s.p.a.; Spinelli e Mannocchi s.r.l.; Tecnostrade s.r.l.-

5.2. Dalle poche informazioni ufficiali fornite dal Comune, si poteva pensare che la SIPA avrebbe costruito il parcheggio di Pian di Massiano a proprie spese, assicurandosi la gestione e gli incassi dello stesso parcheggio. Però, come nel caso del Mercato coperto e dell'ex scuola Pascoli, dall'esame delle delibere viene fuori una realtà ben diversa.

L'opera non è remunerativa e quindi non poteva essere gestita con il project financing, tanto è vero che anche i 673 posti originariamente previsti a pagamento sono stati resi gratuiti.

Infatti, il compenso ottenuto dalla SIPA non è solo quello dei posti a pagamento di Pian di Massiano, ma di tutti i parcheggi del Comune di Perugia, oltre alla gestione del servizio di rimozione delle auto in sosta di intralcio e la cessione del diritto di superficie su un'area edificabile per 90 anni del valore di €1.440.000.

La durata stabilita è di quarant'anni: vale a dire che per quarant'anni la SIPA gestirà sia il parcheggio di Pian di Massiano che quelli di Piazza Partigiani, Via Ripa di Meana, Sant'Antonio, Piazzale Europa e tutte le aree a parcometro (strisce blu).

La realizzazione ed il costo del parcheggio di Pian di Massiano è quindi ben poca cosa, di fronte al grande affare costituito dalla gestione di tutti i parcheggi a pagamento della città (circa 3.900 posti auto a pagamento), i cui ricavi per i quaranta anni di durata della convenzione, sono previsti nella notevole somma di €225.021.000.

La gravità di questo terzo caso di project financing sta nel fatto che, il ben più elevato valore dei 3.900 posti auto a pagamento dell'intera città di Perugia, è stato sottratto in tal modo alla normale gara di appalto, cui doveva essere sottoposto, per farlo entrare in un anomalo project financing di valore notevolmente più basso.

5.3. Da aggiungere che con la deliberazione della Giunta comunale del 15 dicembre 2005, n.695, non solo è stato dichiarato l'interesse pubblico al project financing del parcheggio di Pian di Massiano proposto dalla SIPA spa, ma è stata approvata il piano tariffario per tutti i parcheggi a pagamento di Perugia prevedendo "la stabilità delle tariffe fino al 2010", ed è stata approvata la bozza di convenzione tra lo stesso Comune di Perugia e la SIPA spa.

Con la successiva deliberazione del 4 maggio 2006, n.178 la stessa Giunta comunale ha approvato il "Piano tariffario dei parcheggi e delle aree a parcometri" facendo proprie le tariffe e le modalità di aggiornamento delle stesse contenute nella proposta di project financing presentata dalla SIPA spa per la realizzazione del parcheggio di Pian di Massiano.

Puntualmente, agli inizi di gennaio 2010, la SIPA s.p.a. ha aumentato di circa il 30% tutte le tariffe dei parcheggi della città, sollevando molte proteste tra gli utenti.

5.4. Occorre infine ricordare che con deliberazione del Consiglio comunale n.48 del 23 marzo 2007 (vale a dire pochi mesi dopo l'aggiudicazione del project financing alla SIPA), il Comune di Perugia ha messo in vendita le n.178.017 azioni della SIPA, pari al 35% del capitale sociale, per un valore stimato pari ad € 3.191.000, valore che ovviamente è stato calcolato tenendo

conto della gestione di tutti i parcheggi di Perugia per i prossimi quaranta anni quale corrispettivo del project financing in esame calcolato, come detto, in € 225.021.000.

Per meglio comprendere quanto sia aumentato il valore delle azioni SIPA a seguito del project financing in esame, va ricordato che il valore nominale di ogni azione era di € 2,58 mentre al 31 dicembre del 2006 (stima Dr. Bugatti) è risultato pari ad € 17,9244, invece l'intero pacchetto azionario del Comune di Perugia è passato da € 756.237,51 a circa € 5.249.268,08.

Sappiamo poi che la maggioranza delle azioni SIPA, dopo che il pacchetto messo in vendita dal Comune è stato acquistato dalla società Fert srl per € 4.293.000, è passata alla Saba Italia Spa, facente parte del gruppo spagnolo Abertis, che ha impiegato molti mesi prima di capire (non si sa se anche accettare) tutti i passaggi descritti.

“Un’operazione trasparente, ben gestita dagli uffici comunali”: questo il commento del Sindaco Renato Locchi alla vendita delle azioni della SIPA pubblicato su Perugia Notizie del settembre 2007.

6. Il regolamento comunale sugli incentivi per i dipendenti.

Con delibera della Giunta comunale n.430 del 11 luglio 2002, il Comune di Perugia ha approvato il Regolamento comunale per la definizione dei criteri e modalità per la ripartizione e liquidazione della somma incentivante per gli appalti pubblici e project financing (di norma il 2% del valore dell'appalto).

L'art.2.3 di tale Regolamento prevede che gli importi relativi alle prestazioni dei dipendenti comunali sono liquidati per il 50% all'indizione della gara pubblica, per il 30% a seguito della sottoscrizione del contratto di project financing e per il 20% all'esito del positivo collaudo dell'opera realizzata, ciò significa che i dirigenti e dipendenti comunali che seguono i project financing percepiscono la prima metà del compenso, solo al momento dell'indizione della gara.

6.1. Con Determinazione dirigenziale n.12 del 26 luglio 2002, (cioè quindici giorni dopo l'approvazione del citato Regolamento sugli incentivi ai dipendenti comunali), il Dirigente del Settore Opere Pubbliche si è riservato l'espletamento delle funzioni di Responsabile unico del procedimento, mentre con successiva Determinazione dirigenziale n.37 del 22 dicembre 2005, lo stesso Dirigente del Settore Opere Pubbliche, ha stabilito in € 63.738,66 l'*“Incentivo per il RUP e i suoi collaboratori ai sensi dell'art.18 della legge n.109/94”* (incentivo calcolato sull'iniziale importo dei lavori del project financing del Mercato coperto pari ad € 33.738.568, importo dei lavori poi arrivato ad € 45.971.218, con il conseguente aumento anche dell'incentivo).

6.2. Con Determinazione dirigenziale n.13 del 27 novembre 2008, è stato determinato in € 20.085,30, il compenso per i membri della citata commissione costituita per la valutazione del project financing per la ristrutturazione dell'ex scuola Pascoli.

6.3. Da quanto detto, risulta quindi evidente che, nelle vicende descritte, all'interesse economico di quanti si sono aggiudicati o si vorrebbero aggiudicare la gara per i lavori, si aggiunge quello di alcuni dirigenti e dipendenti comunali.

7. I soggetti interessati ai project financing.

Nei tre project financing citati a comporre le commissioni comunali di valutazione dei progetti sono quasi sempre gli stessi dirigenti del Comune di Perugia. Così come le imprese interessate ai lavori sono spesso le stesse, che il caso vuole siano le stesse riunite nel Consorzio Umbria Domani s.c.a r.l. che fa parte della Metrò Perugia s.c.a r.l. che raggruppa i soci privati della Minimetrò s.p.a.-

8. I project financing dall'efficienza allo spreco di risorse pubbliche.

Come rilevato da Maria Rosaria Ferrarese (*La governance tra politica e diritto*, Bologna, 2010, pag.160), il ricorso a modalità contrattuali per l'affidamento a privati di una vasta tipologia di beni e servizi ha avuto inizio negli Stati Uniti, dove si è via via espanso lungo un *iter* di crescenti entusiasmi per la privatizzazione, che ha portato a dare in *outsourcing* un numero sempre maggiore di compiti e funzioni che un tempo si sarebbero considerati quintessenziali dello stato.

A questo punto, l'impressione è che la stessa sovranità statale sia soggetta ad *outsourcing*, e che l'intera nazione americana sia ormai "una nazione sotto contratto".

Negli Stati Uniti, ricorda sempre la Ferrarese, il processo di *outsourcing* ha assunto un tale rilievo da far pensare che i contratti di appalto siano il vero cuore (economico) della governance, un cuore spesso opaco. Siamo infatti oltre l'idea di affidare ai privati la cura di beni e servizi: si tratta di affidare loro funzioni che un tempo giustificavano l'esistenza stessa dello stato. Persino la politica estera e di sicurezza americana è ormai in gran parte nelle mani di soggetti privati, che assumono la veste di "inviati" a seguito di un contratto.

La privatizzazione, che era stata perorata in nome dell'efficienza e del risparmio pubblico, commenta la Ferrarese, ha invece spesso determinato un enorme travaso di risorse a favore dei cosiddetti *contractors*, con evidente aggravio delle finanze statali.

Lo stesso evidente aggravio di finanze e la stessa opacità amministrativa ed economica che si registra nei tre project financing del Comune di Perugia.