



Project financing

IL CANTIERE ITALIA PASSA ANCHE DAI PARCHEGGI

Dopo la mancata partenza degli anni Novanta, nei comuni italiani si assiste allo sviluppo concreto delle strutture per la sosta, con un nuovo impulso proprio fra il 2003 e il 2004 dovuto all'affacciarsi sulla scena di Milano, che dopo un lungo periodo di stasi sta progressivamente aprendo i cantieri per circa 130 parcheggi, sui quali vengono investiti oltre mille miliardi di lire di capitali privati.

IL CASO MILANO, DALLA PARALISI AL RILANCIO

Le politiche per la sosta degli ultimi quindici anni a Milano sono uno spaccato esemplificativo di come l'Amministrazione pubblica possa fare del male a se stessa e alla città, ma anche di come sia in grado di sviluppare idee nuove, in grado di affrontare e risolvere i problemi in tempi relativamente brevi, pur nella loro dimensione non indifferente.

Da sempre il capoluogo lombardo, per tradizione, ha curato soprattutto una politica di estensione dei parcheggi d'interscambio, affiancata da un tentativo, nel 1985, di sviluppare i parcheggi residenziali; non esisteva invece nessun piano per quanto riguarda i parcheggi a rotazione, ritenendo che quelli interni alla città portassero traffico aggiuntivo.

Competenze delegate ad altri

L'attenzione dedicata ai parcheggi d'interscambio, oltre al tipo di procedura per la pianificazione del traffico e della mobilità che ha caratterizzato Milano fino alla fine degli anni Novanta, era un effetto, fra gli altri, della mancanza di una struttura interna al Comune dedicata a questi aspetti, affidati praticamente all'Azienda trasporti municipali (Atm).

Fino alla fine degli anni Novanta, quindi, pianificatore e operatore si sono sovrapposti, mischiando due tipi di interessi e di obiettivi e portando a una pianificazione che non prendeva in considerazione parcheggi pubblici in centro, puntando invece tutto sulle strutture d'interscambio presso i capolinea della rete di trasporto pubblico (gestita da Atm).

Questo non significa che la politica dei parcheggi d'interscambio sia stata sbagliata, nè che tutta responsabilità ricada sull'Atm, considerando che ancora oggi è diffusa l'idea del parcheggio come portatore di traffico, ma è lo sbilanciamento verso una sola soluzione che si è dimostrato un errore, una deformazione concettuale delle politiche per la sosta dalla quale nasce poi il progressivo estendersi della sosta irregolare, tollerata o meno, cioè sui marciapiedi, sui parterre erbosi o alberati, sulla mezzeria di strade ecc.

Eppure la municipalizzata milanese ha dei grandi meriti, perchè ha introdotto la scientificità nella mobilità, inventandosi ad esempio – già negli anni Sessanta – le indagini origine/destinazione, ma il caso di Milano dimostra che



se si lascia a un'azienda la gestione degli interessi pubblici si commette un errore, perchè l'azienda deve per sua natura seguire innanzitutto gli interessi aziendali.

La macchinosità non paga

Per quanto riguarda i parcheggi residenziali, il bando del 1985 (circa 30 strutture), ha avuto sin da subito grandi problemi, tanto che nel 2003 ve ne sono ancora molti ancora sulla carta (circa la metà); per due – via Benedetto Marcello e via Ozanam – le convenzioni sono state sottoscritte nel febbraio scorso e i cantieri aperti il mese successivo.

In questo caso il problema era nella macchinosità dei bandi e, in seguito, nell'impostazione del Programma urbano dei parcheggi, divenuto praticamente ingestibile a causa della scelta di volere prevedere e decidere ogni elemento nel dettaglio da parte dei diversi settori comunali – uno ipotizzava le aree, l'Urbanistica le valutava e decideva i sedimi, poi tornavano ad altri settori ecc. – con un processo molto lungo per cui per realizzare un aggiornamento del Piano richiedeva quasi quattro anni, mentre per legge dovrebbe essere fatto entro il 31 gennaio di ogni anno (il Piano è stato predisposto nel 1989, i primi aggiornamenti sono stati fatti nel 1990, 1991 e 1993, il quarto aggiornamento nel 1997, il quinto nel 2000, il sesto nel 2002 e il settimo, in corso, nel 2003).

Dopo il bando 1985, problemi legati alla complessità dei bandi si sono ripetuti nel bando successivo, nel 1998 (circa 50 parcheggi pertinenziali), costruito anch'esso in un modo molto complesso, con numerosi elementi discrezionali e quindi aperti a ogni contestazione, che è risultato difficile da aggiudicare e ha avuto numerosi problemi, trascinati fino a oggi: un bando in cui è inserita la qualità del progetto del parcheggio, con un punteggio altissimo, oppure quella delle opere a verde o, ancora, la qualità delle opere di manutenzione del verde programmate, ha portato a numerosi ricorsi o ad assegnazioni discutibili, dove ad esempio un'azienda prevale per 0,6 punti grazie alla qualità del verde, ma con un costo di 10 milioni di lire in più a box rispetto al secondo classificato.

Nuove concezioni e nuove scelte

Da un simile scenario l'Amministrazione comunale milanese è uscita, a partire dal 1997, innanzitutto facendosi carico all'interno della pianificazione del traffico e della mobilità, creandosi poi un importante supporto con la costituzione di un'apposita Agenzia (una Srl, nata nel settembre 1999, che presto diverrà Spa).

Nasce poi un ribaltamento della politica della sosta che, fermo restando la necessità di proseguire con la costruzione di parcheggi d'interscambio, mette in campo una molteplicità di soluzioni combinate fra loro.

Fra queste spicca la scelta di costruire parcheggi pubblici anche nel centro della città, non per ottenere più posti auto e aumentare il traffico – sottolinea Giorgio Goggi, assessore ai Trasporti e mobilità del Comune di Milano – ma



per governare la sosta e togliere più auto possibile dalla strada, per cambiare le condizioni ambientali del centro e della periferia, creando più aree pedonali, destinando meno strade utilizzabili per la circolazione, lasciando i parcheggi in superficie ai residenti ecc.

Inoltre si decide che i parcheggi pertinenziali devono essere più numerosi e al minor prezzo possibile, per aprire concretamente il mercato e coprire almeno in parte il cospicuo deficit esistente.

Il tutto inquadrato in progetti più ampi di regolazione della mobilità e riqualificazione degli spazi urbani, come quello di circolazione canalizzata che punta a creare l'Isola ambientale del centro storico, con l'irrigidimento del sistema di loop oggi esistenti entro la cerchia dei Navigli (suddivisione del centro in spicchi non permeabili fra loro, con ingresso e uscita dallo stesso spicchio) e la conseguente impossibilità di attraversare il centro, la riduzione degli accessi all'area, l'estensione degli spicchi fino alla cerchia dei Bastioni, l'eliminazione della percorrenza su alcune strade, in particolare per la cerchia dei Navigli che oggi è un importante anello di scorrimento.

La nuova concezione del sistema della sosta in struttura si concretizza poi in due modi: la rilettura metodologica del Programma urbano dei parcheggi, tornando allo spirito della legge, e la decisione di non fare nessun bando per i parcheggi di destinazione ma semplicemente di scrivere nella relazione di bilancio che possono essere realizzati secondo le procedure di cui all'articolo 37 bis della legge Merloni ter, cioè in project financing, visto che hanno una tariffa di mercato e quindi possono essere redditivi.

Rilettura metodologica del Pup

Innovare il Programma urbano dei parcheggi ha significato riportarlo a quanto è scritto nella legge, che non richiede di individuare con precisione il sedime dei parcheggi, ma solo l'indicazione delle aree e il numero di posti previsti.

Questo – ricorda Giorgio Goggi – ha permesso di realizzare un Piano urbano dei parcheggi in un mese, individuando solo il perimetro delle aree: per i parcheggi a rotazione sono abbastanza ampie, lasciando la proposta di localizzazione al Promotore che presenterà il progetto; per quelli residenziali sono più definite e indicano il loro dimensionamento (una tabella con il numero di posti auto). Niente altro.

L'individuazione precisa del sedime, per i parcheggi residenziali, si effettua in fase di stesura del bando, e solo per quel numero di aree, e comunque dopo che il Piano è stato approvato, consentendo non solo di realizzare in un mese l'aggiornamento del Pup, ma di rinnovarlo più volte, come previsto dalla legge.

In realtà l'obiettivo sarebbe di non individuare mai i sedimi precisi, fissandoli nei bandi (come richiede il settore Urbanistica), perchè i fatti dimostrano che le rigidità sono controproducenti: l'apertura del mercato che questi provvedimenti hanno consentito si è tradotta in un aumento deciso della



domanda, ma in alcuni casi, alle imprese che richiedono l'ampliamento non lo si può concedere, perchè in gara sono stati esclusi tutti i progetti con superfici fuori dal sedime prefissato, quindi concedere l'ampliamento aprirebbe la strada a ricorsi da parte degli esclusi.

Il paradosso è che in questi casi non è possibile soddisfare la domanda di sosta dei residenti – cioè uno degli obiettivi primari della legge e della città – perchè l'Amministrazione comunale si è posta dei limiti burocratici a monte, invece di lasciare spazio alla libertà di proposta e di verificarne poi la fattibilità e la rispondenza con gli strumenti urbanistici.

I numeri di una rivoluzione

I risultati della rilettura del Pup, di una diversa impostazione di bandi e dell'apertura al project financing sono uno sviluppo senza precedenti del mercato milanese dei parcheggi, che mobilita oggi almeno mille miliardi di lire di capitali privati.

Le proposte per parcheggi in project financing riguardano attualmente almeno 6 mila posti per circa 22 strutture, che per un costo medio di circa 20/30 miliardi di lire l'una equivale a circa 500 miliardi di lire di capitali privati investiti.

Per i parcheggi residenziali si sta procedendo alla realizzazione di circa 130 strutture per un totale di circa 25 mila posti, molti dei quali già venduti, per una media di 30/35 milioni di lire a posto, quindi almeno altri 600 miliardi di lire investiti su Milano.

Il tutto già con fidejussioni depositate (fa parte delle condizioni di gara), anche per quelli che non sono ancora partiti.

Infine sono in cantiere alcuni parcheggi d'interscambio, finanziati con fondi pubblici, per altri 4 mila posti.

Chi si propone? Per quanto riguarda i parcheggi residenziali sono cooperative, che però stanno diminuendo, e imprese medie, di tradizione milanese e lombarda (Morganti, Quadrio Curzio ecc.).

Per i parcheggi operativi le prime proposte sono state di imprese medie, sempre di tradizione milanese e lombarda, ma oggi stanno presentandosi le grandi imprese, come Saba, cioè Società Autostrade, e Codelfa (Grassetto, del gruppo Gavio), che ha vinto la gara di project financing per il parcheggio di piazza Meda, superando il Promotore iniziale, è sarà il primo ad aprire i cantieri.



LA VIA MILANESE AL PROJECT FINANCING

La decisione di non fare nessun bando per i parcheggi operativi a rotazione, ma semplicemente indicare che possono essere realizzati secondo quanto previsto dall'articolo 37 bis della legge Merloni ter, deriva da due fattori: il primo economico il secondo procedurale.

L'aspetto economico è legato al fatto che l'Amministrazione pubblica non può finanziarli tutti e deve comunque concentrare le risorse su quelli d'interscambio, perchè questi ultimi non hanno una redditività propria, per le tariffe politiche che è necessario applicare, mentre quelli a rotazione sono in grado di reggere tariffe di mercato e quindi essere remunerativi e appetibili per il capitale privato.

L'aspetto procedurale parte invece da esperienze negative del passato, a partire dagli anni Settanta, quando si seguiva la strada dei bandi, che però andavano spesso deserti; il motivo – secondo l'assessore Goggi – può essere individuato anche nel fatto che l'Amministrazione pubblica ha un criterio di valutazione diverso da quello dell'imprenditore, perchè guarda alle necessità sue, di riorganizzazione del traffico, ma non riesce a capire quali parcheggi possono essere redditizi e quali no.

Del resto, la carenza di un chiaro quadro normativo di riferimento non ha mai permesso all'imprenditoria privata di proporsi per la realizzazione diretta di queste opere – ribadisce Roberto Stefani, Direttore del settore Strade parcheggi e segnaletica del Comune di Milano – mentre con l'articolo 37 bis e seguenti della legge 109/94 si è aperta una grande opportunità nel campo dei parcheggi che, con l'introduzione dell'istituto del project financing, ne rende oggi possibile la realizzazione con finanziamento privato.

Da qui la scelta di individuare le aree ma lasciare ai privati l'opportunità di proporre quale finanziare: il VI aggiornamento del Programma urbano parcheggi, approvato nel gennaio 2002, stima un fabbisogno complessivo di oltre 36 mila posti auto a rotazione pubblica, di cui 4.550 esistenti; per la realizzazione dei quasi 32 mila mancanti il Pup programma parcheggi in 54 aree, in gran parte pubbliche, in prossimità degli assi commerciali e nelle zone con una presenza significativa di funzioni terziarie e per lo spettacolo.

Uno scenario unico al mondo

In questo modo l'Amministrazione pubblica ha colto alcune opportunità uniche per il coinvolgimento dei privati e il parallelo raggiungimento dei suoi scopi di infrastrutturare e riqualificare la città.

Milano, infatti, è oggi in una situazione ottimale per il project financing, in quanto l'offerta è decisamente sottodimensionata, la domanda elevata, l'impatto della circolazione notevole.

Secondo Giuseppe Villoresi – noto progettista milanese ed esperto in strutture in sotterraneo, che recentemente si è fatto promotore di alcuni progetti di parcheggi a rotazione – Milano è in termini assoluti la seconda



piazza mondiale per i parcheggi, dopo Londra; questo perchè ha lo stesso tipo di attività e dinamicità di Barcellona, ma la città catalana ha dieci volte più parcheggi del capoluogo lombardo.

La sotto-disponibilità di siti, in una città congestionata dal traffico, rende estremamente utile una struttura di sosta a uso multiplo e di breve durata – continua Villorese – perchè la media di utilizzazione dei posti auto nell'ora di punta moltiplica la tariffa: un posto pagato 1,30 euro in pratica rende 4 euro, perchè viene usato più volte.

Inoltre Milano presenta un allungamento di attività nell'arco delle 24 ore: se nel mondo la media è di 9 ore giorno, nel capoluogo lombardo si raggiungono le 13 ore.

Risultati sorprendenti

La scommessa ha dato i suoi frutti sin dall'inizio: il primo anno, il 2000, sono state presentate 14 proposte per nove localizzazioni, di cui sei dichiarate di pubblica utilità e quindi avviate le procedure di assegnazione, per un totale di oltre 2 mila posti; il secondo anno sono state presentate altre otto proposte, per otto localizzazioni, di cui 6 dichiarate di pubblica utilità, per quasi 3 mila posti; il terzo anno, il 2002, ne sono giunte dieci, per circa altri 3 mila posti.

Oggi sono quindi 22 le proposte di project financing che stanno seguendo le (lunghe) procedure fissate dell'articolo 37 bis; uno, quello di piazza Meda, è già in dirittura d'arrivo e sta per aprire il cantiere; per altri tre (via Manuzio, piazza Edison e Darsena) è stato presentato il progetto e si è aperta la gara; a breve sarà inoltre pubblicato il bando di gara per un quarto (viale Zara/Lagosta). Per le proposte del 2002 gli uffici comunali hanno in corso l'istruttoria tecnica per l'individuazione dei Promotori.

Morale, già ora quello milanese rappresenta uno dei maggiori successi di project financing applicato ai parcheggi operativi, proprio perchè – ribadisce Giorgio Goggi – è stata lasciata libertà di proposta a tutti, senza imporre nessun tipo di rigidità, salvo poi respingere le proposte non compatibili con il Pup e dare corso alle altre.

Il tutto realizzato interamente con fondi privati, solo in un caso, si precisa in Comune, è stata data una quota di finanziamento pubblico (parcheggio di via Manuzio, presso piazza Repubblica, sulla cerchia dei Bastioni), dove non si riusciva a chiudere il piano finanziario.

Critiche sul metodo

Molti però hanno criticato il metodo di project financing adottato da Milano, in particolare la scelta di non fare bandi, sostenendo che in questo modo, cioè non non indicando delle priorità, l'Amministrazione comunale si è venduta i gioielli di famiglia, perchè tutti, inizialmente, hanno avanzato proposte per i parcheggi nel centro storico.

Il criterio seguito, invece – risponde l'assessore Goggi – è quella della progressiva saturazione dell'offerta, così che quando saranno esauriti i parcheggi nel centro arriveranno proposte anche per quelli in periferia (cosa



che infatti sta avvenendo, ndr), e determinati parcheggi che inizialmente nessuno prendeva in considerazione sono ora divenuti interessanti.

Questo non solo perchè i parcheggi in centro sono stati assegnati, ma anche perchè l'Amministrazione comunale ha dimostrato di avere la forza di regolamentare la sosta, estendendo le righe gialle e blu (spazi per residente e per la sosta a pagamento), di realizzare le pedonalizzazioni nonostante le consuete difficoltà; per gli operatori si tratta di fatti importanti, perchè una struttura con posti auto a pagamento assume un suo ruolo, e una redditività, se esiste un effettivo calmier della sosta libera.

Così nel centro storico tutte le diverse aree hanno ricevuto una proposta, ad eccezione di via Broletto, perchè si tratta un parcheggio difficile da realizzare, però vi sono proposte anche oltre la cerchia dei Bastioni (Darsena) e anche più oltre, in piazzale Lagosta, senza considerare le strutture di piazza Principe di Savoia, a lato della stazione Centrale, finanziato da Grandi Stazioni Spa con fondi della legge Obiettivo, così come quello di Fiera.

Tra l'altro il caso Milano dimostra che, seguendo le procedure previste dalla Merloni ter – per cui i Promotori fanno la proposta, il Comune seleziona quella d'interesse pubblico e poi la mette in gara – può vincere anche chi non è Promotore, come è avvenuto per il primo parcheggio a rotazione ad aprire i cantieri (piazza Meda).

Inoltre si va al ribasso anche per le tariffe, ad esempio la sosta nella struttura di piazza Meda costerà meno di quanto costi in superficie, cioè esattamente quello che dovrebbe essere per rendere efficace la loro realizzazione in termini di riorganizzazione della sosta e di ridisegno degli spazi urbani.

Strumenti di riqualificazione urbana

La realizzazione di questi parcheggi di destinazione – conferma Giorgio Goggi – offre all'Amministrazione comunale strumenti importanti per mettere sotto controllo gli spazi urbani, a partire dal centro, cioè di attuare una politica ancora più restrittiva della sosta, eliminare molte strisce blu in superficie (sosta a pagamento), indirizzare le auto dei non residenti in strutture sotterranee e ampliare le pedonalizzazioni.

Di fatto – ribadisce Goggi – queste strutture rappresentano la chiave per la riqualificazione ambientale di ampie parti del tessuto urbano, realizzabile nell'arco di pochi anni: il parcheggio di piazza Meda (fra piazza Scala e piazza San Babila), quando sarà operativo permetterà di pedonalizzare tutte le strade circostanti, lasciando in superficie pochi posti per il carico/scarico e per i residenti; lo stesso per l'area attorno al parcheggio Fontana/Europa (alle spalle del Duomo).

Quanto al parcheggio della Darsena, da solo consentirà di pedonalizzare tutte le alzaie dei navigli, facendo accedere i residenti dalle vie laterali, e procedere alla riqualificazione di un'area ad alta concentrazione di spazi per il lavoro e lo svago ma ancora parzialmente degradata, avviando un circuito



virtuoso che renderà poi appetibili anche parcheggi come Arcole e Conchetta, lungo il percorso dei due navigli.

L'apertura del parcheggio di piazza Luigi di Savoia significa creare una grande struttura d'interscambio presso la stazione Centrale e riqualificare l'area adiacente.

Realizzare i parcheggi ai due lati del castello Sforzesco – in via Paleocapa e presso l'area Lanza/Pasubio – significa risolvere rispettivamente i problemi di sosta per la stazione ferroviaria Cadorna e per l'area di corso Garibaldi, ad alta concentrazione di spazi commerciali e per lo svago.

Regole, deroghe e vincoli

Nell'impostazione milanese, il promotore ha i vincoli stabiliti dal Pup, di localizzazione e numero posti interrati, ma è libero di scegliere l'articolazione strutturale, salvo vincoli di natura tecnica legati alla localizzazione.

In gara i vincoli sono quelli fissati dalla soluzione presentata dal Promotore e accettata dall'Amministrazione comunale; più precisamente viene messo in gara il suo progetto preliminare e i soggetti che partecipano possono apportare solo modifiche che non ne stravolgano l'impianto, ma siano migliorativi, ad esempio dal punto di vista costruttivo, impiantistico, numero dei piani, contributo economico, tempi di costruzione ecc.

Questo perchè il progetto del Promotore viene scelto in base a un'istruttoria complessa e non è quindi possibile stravolgerlo: non può essere modificato ad esempio l'ingombro, se non diminuendolo – precisa Roberto Stefani – perchè altrimenti si rischierebbe di coinvolgere aree che non sono state valutate in fase di istruttoria e potrebbero presentare delle problematiche; nè possono essere modificate le emergenze in superficie, come la posizione delle rampe e degli ascensori, perchè quelle del promotore hanno subito una precisa istruttoria con la Soprintendenza e con i diversi Settori comunali, e quindi accolte.

Per quanto riguarda le garanzie, il project financing è di fatto una procedura di finanziamento ma poi si appoggia pienamente alla legge Merloni e alle regole fissate per le concessioni di costruzione e gestione: in fase di gara viene presentata la classica fidejussione necessaria per gli appalti pubblici, pari al 2 per cento dell'importo stimato dei lavori. Inoltre i partecipanti devono presentare una fidejussione aggiuntiva, che copra le spese di progettazione dichiarate dal Promotore, al quale andranno pagate nel caso vinca un soggetto diverso; allo stesso tempo il promotore doveva presentare una fidejussione per il pagamento delle spese di progettazione degli altri partecipanti alla gara nel caso risultasse vincitore, ma quest'obbligo è stato eliminato nell'agosto scorso, utilizzando i poteri di Commissario di Governo assegnati al Sindaco.

Infine, a seguito delle recenti modifiche alle disposizioni legislative che hanno reso più favorevole per il Promotore la procedura negoziata, con l'introduzione della possibilità di adeguare la propria offerta alla più



vantaggiosa, l'Amministrazione comunale si aspetta una ulteriore dimostrazione di interesse da parte degli operatori tenendo anche conto del numero elevato di localizzazioni previste nella programmazione comunale.

GRANDI NUMERI PER I PARCHEGGI RESIDENZIALI

Il rilancio dei parcheggi pertinenziali a Milano avviene con la stessa logica di quelli di destinazione, cioè attraverso la riduzione o l'eliminazione degli elementi di rigidità che hanno frenato il mercato e bloccato gran parte dei parcheggi previsti nei bandi 1985 e 1998.

Dopo la già citata rilettura del Pup, secondo i reali dettami della legge, la svolta si basa su un nuovo tipo di bando, meno rigido, sull'uso dei poteri di Commissario di Governo assegnati al Sindaco (per risolvere i problemi dei bandi precedenti) e su una riorganizzazione e potenziamento della struttura comunale che si occupa dei parcheggi.

Nel 2002 l'Amministrazione milanese ha presentato un nuovo bando per parcheggi residenziali, caratterizzato da una decisa semplificazione rispetto ai bandi precedenti, in particolare non esistono più valutazioni qualitative ma si considerano solo tre elementi: numero di posti, costo per l'utente finale e tempi di costruzione.

Niente altro, perchè gli aspetti qualitativi legati alla sicurezza sono già gestiti da una serie di organi competenti (Genio civile, Vigili del fuoco), mentre tutte le sistemazioni soprasuolo saranno progettate dal Comune, per cui non esiste più il problema di chi fa il verde più bello, nè un indice di qualità da valutare per l'assegnazione.

La procedura di gara del 2002 ha interessato 75 localizzazioni individuate nel VI aggiornamento del Pup (approvato il 31 gennaio 2002) e si è conclusa con l'assegnazione di 69 aree, molte delle quali si prevede possano aprire i cantieri entro il 2003.

Parallelamente, l'attribuzione al Sindaco di Milano dei poteri di Commissario per l'emergenza del traffico ha consentito di interrompere contenziosi ancora in corso e sbloccare la procedura di appalto per l'assegnazione di decine di aree, 49 in totale (progetti che per motivi procedurali erano fermi da anni, molti dei quali risalivano al bando del 1985) che oggi risultano tutte assegnate, con i progetti redatti e in corso di approvazione, in dieci casi sono già stati aperti i cantieri e a breve dovrebbero aprirsene altrettanti.



Elementi del rilancio

Il combinato disposto delle 69 aree messe sul mercato, con criteri molto competitivi, e i poteri straordinari del Sindaco, con i quali sono stati interrotti i contenziosi e riaperto i lavori per altre 49 aree, hanno fatto sì che il settore si calmasse, e nessuno ha fatto più ricorsi (salvo un caso, che però è stato risolto rapidamente a favore del Comune di Milano): gli operatori si sono trovati davanti alla scelta di aprire un ricorso incerto o partecipare al bando per un numero consistente di altre opere, al quale se ne affiancherà presto un secondo, in preparazione, per una cinquantina di aree e altri 10 mila posti.

Di fatto il mercato si è aperto, e con esso si è posto fine alla litigiosità fra i pochi che realizzavano parcheggi a Milano, perchè tutti si sono resi conto dell'inutilità di contendersi poche opere davanti all'avvio di una massa molto più ampia, e quindi dell'opportunità di non lavorare facendo ricorsi ma semplicemente presentando buone offerte.

Va detto che nel panorama italiano Milano rappresenta un caso eccezionale, sia in negativo, perchè l'Amministrazione pubblica e le imprese hanno concorso nel bloccare la situazione, ma anche in positivo, perchè in pochi anni ha posto le condizioni per mettere sul mercato un numero considerevole di opere, e senza la necessità di ricorrere a particolari incentivi, come si sta facendo in altre realtà italiane.

Nella maggior parte dei casi – sottolinea Piero Craveri – si fanno i normali bandi per i parcheggi pertinenziali, arrivano centinaia di domande, sono esaminate, valutate; di questo centinaio metà sono accolte, dove esiste un solo proponente si aggiudica l'area, dove i proponenti sono più di uno viene indetta la gara e poi affidata al vincitore; c'è qualche ricorso, risolto spesso bonariamente, ma non ci sono grandi problemi.

Però non si può negare che in altre realtà i metodi sono molto diversi da quelli adottati da Milano.

Roma ad esempio ha un Programma urbano parcheggi che punta tutto sulle agevolazioni e i finanziamenti a tasso agevolato: l'Operazione "Parcheggi Condominiali" offre incentivi e agevolazioni per costruire parcheggi condominiali o acquistare box auto presso la propria abitazione; basta una domanda alla Circoscrizione e dopo venti giorni – scrive il Comune – possono iniziare i lavori del parcheggio, con detrazioni del 36 per cento fino a 77.468,53 euro di spesa, mutui dal Comune al 3 per cento, contributi finanziari del Comune sino al 10 per cento della spesa massima di 20.658,27 euro (ottenibili perchè il Comune ha deciso di utilizzare i finanziamenti per il Giubileo per abbattere gli oneri finanziari relativi all'acquisto o alla realizzazione di parcheggi residenziali, firmando una convenzione con la Banca di Credito Cooperativo di Roma per concedere mutui al tasso effettivo annuo non superiore al 5 per cento).

In sostanza, per l'acquisto o la realizzazione di parcheggi condominiali a Roma, nella maggior parte dei casi basta presentare alle Circoscrizioni la Denuncia di inizio attività (Dia) e, secondo la norma del silenzio-assenso,



dopo venti giorni si potranno iniziare i lavori, inoltre, come prevede la legge finanziaria per il 2002, il cittadino usufruirà degli sconti e delle agevolazioni già citate.

Impatti dei cantieri

Nel corso del 2003 a Milano si calcola di aprire 40 cantieri, oltre ai 10 già aperti, e almeno altri 80 attendono la conclusione delle procedure, per non parlare della preparazione del bando per un'altra cinquantina di strutture e dei procedimenti in atto per i parcheggi pubblici in project financing.

Si tratta di un impatto notevole, sia sulle strutture comunali che per la viabilità cittadina.

Sono infatti tutte da valutare le conseguenze sulla viabilità dell'apertura contemporanea di così tanti cantieri, perchè molti di questi parcheggi sono sotto strada, ed è presumibile che si stia pensando a un processo graduale; ma è anche vero che non sarà possibile programmare tutto, perchè le imprese e le cooperative, avuta la concessione, non vorranno certo tenere fermi i cantieri per mesi.

E' quindi un problema aggiuntivo e di non facile soluzione quello di cui si stanno occupando gli uffici comunali milanesi, cui si aggiunge il loro sottodimensionamento: la struttura comunale che si occupa di strade e parcheggi ha cambiato il suo direttore recentemente, e fino a pochi mesi fa era costituita da un geometra che seguiva i parcheggi dal 1985, poi è stato acquisito altro personale, che però si deve formare, e comunque rimane di numero inferiore rispetto alle necessità, anche se è evidente che non si può dimensionare una struttura sui sui picchi di lavoro.

Un po' di rallentamento deriverà forse anche da questa situazione.

La domanda e l'offerta

Come per i parcheggi di destinazione il numero consistente di parcheggi pertinenziali che il Comune ha sbloccato, o che si propone di inserire in un nuovo bando, sono una risposta che contribuisce a migliorare notevolmente lo standard di sosta dei residenti ed è quindi in grado di ottenere risposte positive dal mercato, ma rappresenta anche un'ulteriore strumento per la riqualificazione urbana e la gestione della mobilità.

Si era sempre detto che le auto in sosta irregolare di notte a Milano erano circa 150/200 mila (dati degli anni Novanta); in realtà il Piano urbano dei parcheggi, che ha sviluppato un'analisi riferita all'anno 2000, stima in 84 mila posti auto il fabbisogno complessivo di sosta per residenti.

I recenti studi effettuati dell'Agenzia mobilità e ambiente per il nuovo Piano urbano del traffico e per la valutazione dell'ipotesi di sosta a pagamento per i residenti, hanno permesso di quantificare in 50/55 mila le auto in grave sosta irregolare durante la notte (quindi non quelli in sosta irregolare tollerabile), identificando quindi il problema prioritario da risolvere.

Oggi si stanno appaltando oltre 20 mila posti auto in strutture per i residenti, che verranno realizzate nell'arco di due/tre anni, mentre le autorimesse in



Milano hanno 20 mila posti liberi di notte; rimane scoperta una domanda di circa 10/15 mila posti auto, ma un altro bando per 10 mila posti sarebbe in grado di avvicinarsi all'equilibrio in termini quantitativi, pur considerando che i punti con maggiore domanda sono quelli con meno spazio per fare parcheggi.

Da qui l'ipotesi – per ora solo teorica – di tariffare la sosta su strada per tutti, compresi i residenti, in tutta Milano, con la quale si potrebbe ritrovare l'equilibrio e spostare in struttura le migliaia di auto in sosta irregolare.

Questo aspetto è importante – sostiene Giorgio Goggi – non tanto perchè si voglia far pagare 60/120/240 euro al mese a chi parcheggia sul suolo pubblico, perchè sarebbe politicamente ingestibile e anche a Londra – che pure ha la sosta a pagamento – la tariffa è molto bassa, ma dimostra che il problema non è irrisolvibile e può trovare una soluzione in un arco di tempo ragionevole (cinque/sei anni), con il combinato disposto di nuovi parcheggi per residenti, abbassamento dei prezzi dei box fatti su aree pubbliche, controllo della sosta con strisce gialle e blu (con il posto garantito ai residenti, ma limitato), ed eventualmente l'introduzione di una tariffa per i residenti che lasciano l'auto su suolo pubblico.

L'ABBATTIMENTO DEI PREZZI DEI PARCHEGGI

Un'altra particolarità del caso Milano è che l'allargamento del mercato dei parcheggi per residenti, e un bando molto più semplice, ha portato a una decisa diminuzione dei prezzi e a un sensibile aumento della domanda: mediamente i posti auto realizzati con le opere del bando 2002 costano 10 milioni di lire in meno rispetto a quelle dei bandi 1985 e 1998, che avevano un costo di circa 40/50 milioni di lire a posto auto.

Così, mentre molti posti delle strutture realizzate con i bandi precedenti rimanevano a lungo invenduti (ve ne sono ancora di liberi nelle strutture del bando 1985), oggi le imprese che stanno realizzando i parcheggi del bando 2002 hanno un problema opposto, cioè più domanda rispetto alla disponibilità.

Ad esempio, il parcheggio sud di piazza Risorgimento (bando 1998), che aprirà i cantieri fra breve e sarà seguito da un secondo sul lato nord, entrambi progettati dallo studio Villoresi, dispone di 304 posti auto per residenti (76 a piano per quattro piani) che sono già stati tutti venduti, e rimane una lista di attesa di altre 100 persone; il prezzo medio è stato di circa 39,5 milioni di lire a posto, mentre nell'area i box sono venduti a prezzi variabili fra i 70 e i 100 milioni di lire.

Nella stessa zona, il parcheggio di piazzale Dateo, in corso di realizzazione da parte dell'impresa Comer di Sondrio (uno dei primi del bando 1998 ad essere stato sbloccato) ha già venduto tutti i suoi 332 posti auto, a una media di 39 milioni di lire l'uno.



I 225 posti del parcheggio di via Giulio Romano (bando 2002), articolati su cinque piani, sono stati assegnati tutti in meno di un mese (marzo-aprile 2003), molto prima che aprano i cantieri, e vi sono altre 200 richieste; il prezzo medio è di 18.716 euro (circa 36 milioni di lire), mentre nell'area la media per un box è di 80 milioni di lire, ma si raggiungono anche i 120 milioni l'uno.

Per la struttura di via Govone (bando 2002), su 220 posti si registrano 720 richieste, tanto che l'impresa ha presentato un progetto di ampliamento a 360 posti.

Negli anni Novanta, il parcheggio di Mascagni (bando 1985), più centrale ma non lontano da quello di piazza Risorgimento, è stato venduto a 60 milioni a posto; quello di viale Majno (bando 1985), non lontano dai due precedenti, è stato venduto a una media di 70 milioni.

Un cambiamento di mentalità

La situazione si è quindi ribaltata: prima si realizzavano pochi parcheggi, molto costosi, che in parte rimanevano invenduti; oggi se ne costruiscono tanti, poco costosi, che incontrano il favore del mercato.

La logica bando/prezzo si è rivelata quindi vincente e ha cambiato il mercato, sia per quanto riguarda gli acquirenti sia, soprattutto, per chi costruisce.

Oggi – sostiene Giuseppe Villoresi – gli imprenditori sono molto più stimolati a realizzare le strutture di parcheggio a prezzi contenuti, che hanno il vantaggio di incentivare ulteriormente le richieste del mercato; in questo modo l'impresa mantiene comunque un margine di guadagno e non ha rischi, perchè è tutto venduto, e quindi lavora con i capitali dei clienti; in precedenza si è invece assistito a forme di speculazione forse molto remunerative, ma anche più rischiose.

In Italia – conferma Piero Craveri – all'inizio molti credevano che realizzare parcheggi fosse l'affare del secolo, ma sia i politici che gli imprenditori si sono dimostrati abbastanza sprovveduti, perchè non avevano esperienze di quel genere e gli uni hanno affidato concessioni caricandole di costi e opere aggiuntive, mentre gli altri hanno accettato tutte le condizioni salvo poi rendersi conto che l'operazione non era vantaggiosa come credevano, e tutto si è fermato.

Si tratta in effetti di un'attività remunerativa – continua Craveri – ma in certe condizioni di localizzazione, tariffe e costi di costruzione: se si creano problemi su uno di questi parametri l'intera operazione perde di validità, considerando che comunque si tratta di investimenti cospicui; soprattutto non si può pensare di scaricare sull'impresa ulteriori oneri complementari, non a caso negli ultimi anni si è assistita a una riduzione o eliminazione di questi oneri ed anzi, proprio per evitare che le gare andassero deserte, a una integrazione con fondi pubblici (come quelli della Tognoli).



Quale finanziamento per i parcheggi d'interscambio

Già negli anni Ottanta tutte le città maggiori hanno iniziato a dotarsi di parcheggi di interscambio, per rispondere al crescente flusso di pendolari e ridurre l'impatto dei mezzi privati sulla rete viaria e gli spazi di sosta all'interno del tessuto urbano.

Per questo motivo, una delle caratteristiche dei parcheggi d'interscambio è che, quando sono a pagamento, presentano una tariffa agevolata molto bassa, quasi simbolica, cosa che di fatto impedisce di rivolgersi ai capitali privati per la loro costruzione e gestione.

Quindi vanno finanziati dall'amministrazione pubblica.

Il problema è che non esiste più uno strumento finanziario per realizzarli: la legge 122/89 scade nel 2003 e non è più stata rifinanziata; doveva esserci una legge sui Piani urbani della mobilità, nella finanziaria 1998/99, ma non è stato predisposto il regolamento di attuazione, nè sono state stanziare risorse, perchè il nuovo Governo ha puntato tutto sulla legge Obiettivo, che però riguarda le grandi opere e non quelle medio piccole, come i parcheggi.

Dunque, o le Amministrazioni pubbliche si sono attrezzate in precedenza, come a Torino, che infatti continua a realizzare parcheggi pubblici e d'interscambio, con una capacità di spesa di circa 40/50 miliardi di lire l'anno, oppure si rende necessario reperire altre fonti di finanziamento.

Milano oggi dispone solo dei residui stanziati dalla Regione con la legge 31/96 (che in realtà sono fondi della legge 122/89) e con quelli sta procedendo alla realizzazione/progettazione di quattro parcheggi d'interscambio, per un totale di circa 3 mila posti auto.

Questo però non basta, perchè la città ha stimato – nel VI aggiornamento del Pup – un fabbisogno complessivo di oltre 25 mila posti, dei quali circa 13 mila già realizzati e 2.180 in costruzione, mentre altri 4.400, suddivisi in quattro nuove strutture, sono oggi in fase di progetto, in attesa di individuare le risorse finanziarie per la loro realizzazione.

Altri fondi li deve quindi reperire autonomamente l'Amministrazione comunale, per questo si stanno valutando due possibilità: la prima di associare altre funzioni ai parcheggi d'interscambio, così da consentire un coinvolgimento almeno parziale di capitali privati; la seconda consiste nell'impostare pacchetti che leghino i parcheggi in centro con quelli di interscambio, così che gli uni paghino gli altri; ma questa – precisa l'assessore Giorgio Goggi – è una strada che deve essere seguita più dai Promotori privati che dall'Amministrazione comunale.

*Estratto dalla rivista Quarry and Construction
Maggio 2003*