

# Pubblico e privato per la realizzazione della città

- 1) Accordi di programma
- 2) Accordi con i privati

# Facciamo un passo indietro

L'innovazione degli anni '70:  
il *piano attuativo* e la *convenzione*  
per regolare i rapporti fra pubblico e  
privato e la cessione delle aree di  
standard nella gestione dei progetti di  
trasformazione urbana

L.765/1967

# L'evoluzione nella gestione dei progetti di trasformazione urbana

La domanda di qualità e la necessità di minimizzare i costi in un settore ad alta intensità di capitale hanno portato a ritenere la strada del partenariato con i privati, la via privilegiata per soluzioni in grado di contemperare al doppio vincolo dell'*efficacia* e della *scarsità delle risorse*

Nel corso degli anni '90, il legislatore sia nazionale che regionale ha fornito alle amministrazioni locali strumenti per organizzare in modo trasparente il negoziato fra amministrazione e privati attraverso la creazione di nuovi strumenti urbanistici: i cosiddetti *programmi complessi*, che riconoscono nel partenariato fra pubblico e privato un elemento ineludibile per il perseguimento di superiori livelli di efficienza e operatività

In numerose regioni d'Italia, i programmi complessi sono divenuti strumenti ordinari della pianificazione, ma poco sono ancora i contributi che li abbiano esaminati dal punto di vista delle *implicazioni economiche e finanziarie*, sebbene i valori messi in gioco siano di rilievo

# **Passaggi legislativi che hanno portato alla normativa regionale**

**L. 8 giugno 1990 n° 142 - Ordinamento delle autonomie locali**

**L. 7 agosto 1990 n° 241 - Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi**

**L. 11 febbraio 2005 n° 15 - Modifiche ed integrazioni alla L. 7 agosto 1990 n° 241 concernenti norme generali sull'azione amministrativa**

**L.R. 20 marzo 2000 n° 20 - Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio (Emilia Romagna)**

# L. 8 giugno 1990 n° 142 - Ordinamento delle autonomie locali

## Art. 27 Accordi di programma

Per la definizione ed attuazione di opere, di interventi o di programmi di interventi che richiedono, la loro completa realizzazione, **l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici**, o comunque di due o più fra i soggetti predetti, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalenti sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, promuove la conclusione di un accordo di programma, anche su richiesta di uno o più soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento.

... ecc.

**L. 7 agosto 1990 n° 241 - Nuove norme in materia di  
procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti  
amministrativi e modifiche L. 11 febbraio 2005 n° 15**

**Art. 11 Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento**

In accoglimento di osservazioni e proposte presentate a norma dell'art. ..., l'amministrazione procedente può concludere, senza pregiudizio dei terzi, ed in ogni caso nel perseguimento del pubblico interesse, accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale ovvero in sostituzione di questo.

... ecc.

# Le declinazioni a livello regionale

**L.R. 20 marzo 2000 n° 20 - Disciplina generale sulla tutela  
e l'uso del territorio**

**Art. 18 Accordi con i privati**

**Art. 40 Accordi di programma in  
variante alla pianificazione  
territoriale e urbanistica**

## Art. 18 Accordi con i privati

1. Gli enti locali possono concludere accordi con soggetti privati per assumere nella pianificazione proposte di progetti e iniziative di **rilevante interesse per la comunità locale**, al fine di determinare talune previsioni del contenuto discrezionale degli atti di pianificazione territoriale e urbanistica, nel rispetto della legislazione e pianificazione sovraordinata vigente e senza pregiudizio dei diritti dei terzi.

2. La scelta di pianificazione definita con l'accordo deve essere **motivata**, secondo quanto previsto dal comma e dell'art. 3.

3. L'accordo costituisce **parte integrante dello strumento di pianificazione** cui accede ed è soggetto alle medesime forme di pubblicità e partecipazione. L'accordo è recepito con la **delibera di adozione** dello strumento ed è condizionato alla conferma delle sue previsioni nel piano approvato.

*Quando e come si fa un accordo art. 18 ?*

accordi in variante al PRG

accordi preliminari durante la formazione  
del PSC

durante la formazione del POC in coerenza  
con il PSC

**buone pratiche**

bene se si parla di accordi dentro al piano e non in  
alternativa al piano  
e comunque **non senza regole**

**IL BANDO O L'AVVISO PUBBLICO**

**!**

## Art. 40 Accordi di programma in variante alla pianificazione territoriale e urbanistica

1. Le disposizioni dettate dall'art. 27 della legge 8 giugno 1990 n° 142, in merito al procedimento di formazione ed approvazione ed all'efficacia degli accordi di programma per la realizzazione di **opere**, interventi o programmi di intervento, di iniziativa pubblica o privata aventi **rilevante interesse regionale, provinciale, comunale** che comportino la variazione di uno o più strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, sono specificate ed integrate da quanto previsto dai seguenti commi.

2. Il **Presidente** della Regione, il Presidente della Provincia o il Sindaco che intenda promuovere un accordo di programma che comporti **variazione** di strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica provvede a convocare la **conferenza preliminare** prevista dal comma 3 dell'art. 27 della legge 8 giugno 1990 n° 142. Ai fini dell'esame e dell'approvazione del progetto delle opere, degli interventi o dei programmi di intervento e delle varianti che gli stessi comportano, l'amministrazione competente predispone, assieme al **progetto**, uno specifico **studio sugli effetti** sul sistema ambientale e territoriale e delle misure necessarie per l'inserimento nel territorio, nonché gli elaborati relativi alla variazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica.

3. Qualora in sede della conferenza preliminare, prevista dal comma 2, sia verificata la possibilità di un **consenso unanime** delle amministrazioni interessate, la proposta di accordo di programma, corredata dal progetto, dallo studio e dagli elaborati di cui al comma 2, sono **depositati** presso le sedi degli Enti partecipanti all'accordo per sessanta giorni dalla pubblicazione del bollettino ufficiale della Regione dell'avviso dell'avvenuta conclusione dell'accordo preliminare. L'avviso contiene l'indicazione degli Enti presso i quali il piano è depositato e dei termini entro i quali chiunque può prenderne visione. **L'avviso è pubblicato** altresì su almeno un quotidiano a diffusione regionale.

... ecc

# Rilevante interesse per la comunità locale ( ? )

E' necessario che il beneficio per la comunità locale sia **maggiore** rispetto a quello che sarebbe raggiungibile tramite le **ordinarie modalità** di formazione degli strumenti urbanistici

Il tema dell'**interesse pubblico** chiama in causa un arco molto vasto di questioni filosofiche, dall'ambito ampio dell'etica, a quello della politica e delle teorie della società

# La valutazione delle reciproche convenienze

Risulta di una certa importanza prendere in esame

*di quanto e in che modo,*

le amministrazioni, i proprietari ed i promotori  
immobiliari trattano quando si confrontano sulle  
reciproche convenienze

nell'ambito di programmi complessi

Il valore finanziario oggetto di negoziato:  
l'ammontare delle risorse in gioco

Il primo passaggio per valutare l'accordo finanziario fra pubblico e privato, riguarda l'analisi di ciò che le parti possono *scambiare*

# L'amministrazione pubblica

L'a.c. può cedere valore ai privati in due modi:

- 1) attraverso la variazione degli strumenti urbanistici sotto il profilo degli *indici* (...) e delle *destinazioni d'uso* (...)
- 2) attraverso la variazione delle *modalità* di realizzazione del progetto attuativo (...)

# Gli operatori privati

I privati possono invece cedere all'amministrazione pubblica:

- 1) *aree* in eccedenza rispetto a quelle a standard (...)
- 2) *opere* di valore superiore rispetto agli oneri concessori (...)
- 3) *servizi* di natura collettiva (...)

# Ipotesi di un soggetto proprietario /developer interessato alla trasformazione

**Beneficio del privato (Bpr)** = differenza fra il valore di mercato dei beni immobili che il programma consente di realizzare, i costi necessari alla realizzazione di questi ultimi e il valore dell'area prima della trasformazione indotta dalla variazione degli strumenti urbanistici

$$Bpr = Vm - Ct - Vaa$$

dove:

$Vm$  = valore di mercato dei beni immobili consentiti dal programma

$Vaa$  = valore dell'area con la precedente destinazione urbanistica

$Ct$  = somma dei costi necessari alla realizzazione del progetto

**Ct** = somma dei costi necessari alla realizzazione del progetto

Può essere articolato in più voci:

**Cc** = costo di costruzione dei manufatti

**On** = ammontare degli oneri concessori

**Oex** = *valore di aree e/o beni e/o servizi ceduti dal privato oltre gli standard di legge*

**St** = spese tecniche

**Sg** = spese generali e di commercializzazione dei beni

**U** = utile d'impresa del developer

La voce **Oex** legata alle aree o alle opere eccedenti gli standard può essere considerata il vantaggio finanziario di cui beneficia l'amministrazione, quindi:

***Oex = Bpu (beneficio pubblico)***

# Conclusioni dell'analisi

*Il perimetro entro cui pubblico e privato si muovono nell'ambito del negoziato è quello del **plusvalore** determinato dalle scelte di modifica del piano regolatore vigente*

Con il lessico dell'economia classica, i contenuti dell'accordo riguardano la **variazione di rendita** determinata dalle scelte di pianificazione, e l'attività negoziale della pubblica amministrazione può essere considerata il percorso attraverso cui il soggetto pubblico recupera parte delle rendite determinate dalle scelte di piano

# **Art. 18 Accordi con i privati**

## **Qualche regola**

1. Circolare illustrativa della RER degli accordi con i privati e degli accordi di programma
2. L'art. 18 per la Provincia di Rimini
3. La delibera del comune di Padova
4. La pianificazione per accordi del comune di Ravenna
5. Urbani, Micelli e altri

# Qualche regola per evitare i conflitti derivanti dalle scelte pianificatorie

## Il percorso partecipativo

*La partecipazione istituzionale (le osservazioni)*

*La partecipazione diretta  
degli enti, dei rappresentanti di soggetti portatori di  
interessi diffusi e dei cittadini*

filmato

# **I contenuti dell'accordo ed il recepimento nella convenzione**

Schema tipo di Accordo art. 18 ai sensi  
della L.R. 20/00

Schema tipo di Convenzione per  
l'approvazione del piano attuativo

**Approvazione del Consiglio Comunale**

# Presentazione di casi

## **Accordi di programma in variante al PRG**

Savignano, Valle ferrovia

Longiano, aree produttive

Savignano, Castelvecchio

## **Accordi con i privati in variante al PRG**

Lugo, Parco mulini

Padova, Delibera dei criteri

Ozzano Emilia, aree produttive

## **Accordi con i privati durante il processo di pianificazione**

Ravenna, il PSC

Predappio, Meldola, Modigliana, Castrocaro, i POC