

# Le procedure concorsuali e negoziali nella formazione dei programmi complessi di trasformazione urbana

di Luciano Vecchi (\*)

*Nell'esperienza regionale, gli strumenti concorsuali e negoziali di supporto alla formazione dei programmi complessi di trasformazione urbana risentirebbero del carattere di incertezza e transitorietà che accompagna il passaggio da un modello per così dire "conformativo-autoritativo", dove al bando è affidato un ruolo funzionale e operativo, a un modello più complesso legato a esiti processuali come nel caso dei programmi di riqualificazione urbana (p.r.u.).*

L'evoluzione del rapporto pubblico/privato in urbanistica è riconducibile all'affermarsi di un nuovo scenario e di un nuovo clima culturale (derivante in parte dall'apparato e dagli strumenti della legge 142/1990 e soprattutto della 241/1990) più incline a un sistema di "self regulation" che all'autorità del provvedimento pianificatorio, dove non basta più legittimare gli strumenti di intervento in termini di correttezza interpretativa e procedurale, ma è all'interno del processo stesso che si devono trovare le fonti per una nuova e più appropriata legittimazione.

Questo avviene più sul principio di utilità che

su quello di autorità: valorizzando il perseguimento dell'operatività piuttosto che del mero adeguamento alla conformità urbanistica; ponendosi obiettivi di equità distributiva, attraverso l'applicazione di procedure perequative, compensative ecc; facendo affidamento a forme e strumenti della concorrenza in materia urbanistica come per i lavori pubblici anche con il ricorso ad apposite società per la realizzazione di programmi di trasformazione urbana derivanti dall'art. 22 della legge 142/1990, dall'art. 12 della legge 498/1992 e dall'art. 120 del d.lgs. 267/2000<sup>1</sup>.

In questo contesto, il ruolo del privato

(\*) Urbanista, funzionario del servizio riqualificazione urbana della Regione Emilia-Romagna

<sup>1</sup> Su questi aspetti si segnalano i contributi di P. Urbani in *Urbanistica consensuale*, ed. Bollati e Boringhieri (To), 2000, in *Rivista Giuridica di Urbanistica*, n. 2/2003, ed. Maggioli (Rn) e (con S. Civitese Matteucci) *Diritto Urbanistico. Organizzazione e rapporti*, ed. Giappichelli (To) 2005, in particolare il cap. XII.



come soggetto attivo in urbanistica (rafforzato anche dalla legge 3/2001, comma 4 dell'art. 118 che in base al principio della sussidiarietà può svolgere un ruolo pianificatorio: quale per esempio quello della possibilità di realizzare opere pubbliche in cambio di diritti edificatori) diviene sempre più centrale nel processo di piano. Egli diventa cogestore della funzione programmatoria (come nel caso dei programmi complessi), con poteri propulsivi e gestionali che possono anche essere decisivi a seconda del tipo di apporto che venga a concordare con la parte pubblica.

Ma, il ricorso alla negoziazione in urbanistica non deve comunque essere confuso né con la deregolamentazione, né deve essere sinonimo di rinuncia, esigendo per essere praticata che l'attore pubblico possa disporre di conoscenze e strumenti che gli consentano di sapere che cosa è negoziabile e di motivare il ricorso al negoziato per determinare il margine di manovra dei diversi attori coinvolti nella proposta di intervento. Il soggetto pubblico assume quindi un ruolo rappresentativo degli interessi collettivi, attraverso un'azione di confronto col privato nella ricerca del possibile equilibrio fra pubblica utilità e convenienza privata.

Nell'esperienza regionale derivante in particolare alla legge 19/1998 sulla riqualificazione urbana<sup>2</sup>, nella costruzione del negoziato è apparsa sempre più rilevante la struttura organizzativa del processo.

Ovvero, le esigenze di certezze procedurali e di trasparenza decisionale sono fra le principali componenti per la identificazione delle scelte alla base dei programmi di riqualificazione ponendo, da un lato, l'esigenza di attrezzare il piano per una politica di trasformazione urbana (mediante la individuazione degli ambiti)e, dall'altro, il perseguimento di logiche di integrazione e di coerenza fra i programmi di riqualificazione e la programmazione delle opere pubbliche<sup>3</sup>.

### *L'indagine della Regione Emilia Romagna*

Partendo da queste premesse, al fine di indagare sulle modalità di formazione e sul funzionamento delle relazioni fra pubblico e privato nei programmi di trasformazione urbana attraverso il ricorso a procedure concorsuali e negoziali, è stata attivata dal servizio riqualificazione urbana della Regione Emilia-Romagna una ricerca, finalizzata in particolare a<sup>4</sup>:

- ✓ contribuire a una più complessiva valutazione sulla configurazione e sulla evoluzione del rapporto pubblico/privato;
- ✓ verificare il significato e il ruolo delle procedure negoziali e procedurali nei programmi di riqualificazione attraverso il loro recepimento e utilizzo da parte degli attori;
- ✓ poter trarre indicazioni e criteri utili per predisporre tipologie di bandi e di schemi negoziali come possibili esemplificazioni e anche per adoperare i bandi come veri strumenti di supporto ai progetti di trasformazione urbana.

La metodologia preposta a questa indagine, in corso di completamento, è articolata in tre parti.

La prima, di apprendimento e selezione del materiale disponibile (composto da 15 atti concorsuali e da 11 atti negoziali) allo scopo di individuare e classificare le differenti tipologie di bandi e negoziati.

La seconda, dedicata alla valutazione *sintetica* del materiale con l'utilizzo di apposite schede descrittive e di quadri sinottici, mediante la scomposizione di un bando "strutturato" dove gli elementi salienti sono:

- ✓ i rapporti con la preesistente situazione riferita agli strumenti di piano e di programmazione;
- ✓ le motivazioni e gli obiettivi;
- ✓ gli strumenti di supporto;
- ✓ le tipologie degli interventi e le risorse attivabili;
- ✓ i requisiti dei soggetti attuatori;
- ✓ le forme di pubblicizzazione e partecipazione;

<sup>2</sup> La legge regionale 3 luglio 1998, n. 19 «Norme in materia di riqualificazione urbana», è pubblicata sul Bollettino Ufficiale dell'Emilia-Romagna n. 92 del 7 luglio 1998;

<sup>3</sup> Sullo stato di attuazione della l.r. 19/1998 si segnala, a cura di P. Ceccarelli e C. Monti Riqualificazione urbana in Emilia-Romagna. Esperienze e linee di futura azione, ed. Alinea (Fi), 2003.

<sup>4</sup> Sugli aspetti metodologie e operativi della ricerca, si rinvia al contributo di L. Vecchi riportato nel suddetto volume, pagg. 83-91.



- ✓ le proposte d'intervento e la definizione progettuale;
- ✓ gli strumenti e le procedure di attuazione e gestione; le ricadute attese in termini di risultato e di processo;
- ✓ i criteri di valutazione e di assegnazione e delle relative procedure, il monitoraggio degli interventi.

Infine, la terza parte incentrata prevalentemente sulla prassi dell'ascolto mediante la selezione di una decina di casi fra quelli più argomentati sia ricorrendo a interviste mirate nei confronti di interlocutori privilegiati che hanno partecipato alla formazione dei programmi di riqualificazione urbana (quali amministratori locali, imprenditori, progettisti, tecnici comunali, associazioni ecc.) che, a un *focus group* finale con 7-8 soggetti coinvolti in questa esperienza e la partecipazione di due esperti esterni.

Lo scopo è quello di cogliere, oltre al significato delle esperienze, anche rilievi critici e proposte informali per migliorare la stessa efficacia delle procedure e qualificare i contenuti e l'utilizzo dei bandi.

#### *Alcuni spunti di riflessione...*

Da questa indagine, stanno emergendo alcuni significativi elementi di riflessione che molto sinteticamente si richiamano.

Innanzitutto, si riscontra in sede di confronto tra i vari casi considerati la divaricazione fra la struttura del bando e del negoziato assunta come base per l'analisi e l'effettiva produzione degli atti apparsa generalmente assai più schematica e riduttiva.

Tale divario se da un lato risente della difficoltà di pervenire a un raffronto coerente fra provvedimenti, in ordine alle differenti condizioni di contorno e di partenza fra programmi finalizzati a interventi di trasformazione urbana e quelli più connessi a programmi di rinnovo urbano, dall'altro, sconta l'assenza di elementi da considerare come valori limite/soglia e di indicatori di tipo qualitativo.

Del resto la domanda di valutazione associabile a questa esperienza è ancora frammentaria e non sembra costituire un effettivo patrimonio comune, dove i soggetti coinvolti nell'attuazione dei programmi tendono a esprimere una richiesta di valutazione che riguar-

da prioritariamente l'efficacia delle procedure più che gli esiti dei processi.

Da ciò, il profilo dei bandi e delle forme negoziali sono generalmente rivolti al perseguimento del risultato, più che relazionabili a una logica di processo propria degli strumenti complessi di recente generazione.

Si tratterebbe in sostanza di proposte che perseguono più finalità operative e di scopo che di performance: prevalentemente motivate da ragioni normative e conformative delle procedure piuttosto che configurabili come contributi legati in un qualche modo a finalità strategiche dei programmi di trasformazione urbana. Ovvero sono proposte a forte contenuto settoriale, finalizzate all'assegnazione dei contributi o all'attuazione di interventi specifici scarsamente orientati all'intersectorialità e all'efficacia complessiva del programma e dove, nei criteri di valutazione, prevalgono quelli quantitativi di carattere incrementale mutuati dai programmi di edilizia residenziale.

Lo stesso apporto degli strumenti preliminari alla definizione dei contenuti delle proposte alla formazione dei programmi di riqualificazione urbana (si fa riferimento in particolare all'uso dello studio di fattibilità come previsto dal comma 1, art. 3 della l.r. 19/1998) è stato inteso in maniera troppo formalistica e schematica, attestandosi a uno stadio di "prefattibilità" e di definizione di un percorso operativo fra la situazione "senza progetto" e quella "con progetto", ma privo delle fondamentali valutazioni economico-finanziarie sui costi-ricavi e sulle ricadute attese. Questo parziale contributo può essere sintomatico della difficoltà di chiarire in anticipo i reali desideri e gli obiettivi degli attori dato che le loro preferenze rispetto a possibili soluzioni non sono sempre definibili a priori.

Anche il ruolo della partecipazione rappresentativa degli interessi diffusi risulta marginale se non addirittura assente già nelle fasi preliminari alla indizione delle procedure e generalmente trascurato è il settore della comunicazione (mentre per talune realtà i bandi possono costituire significativi eventi per la promozione urbana).

Infine, ancora carenti e non sufficientemente esplicitati sono gli oggetti dello scambio pubblico/privato, mentre è invece di fondamentale importanza la conoscenza e la gestione del-



la reale distribuzione dei costi e dei benefici che in un'ottica di pubblico interesse significa quantificare e qualificare il contributo dovuto alla parte privata.

La reale conoscenza degli oggetti è parimenti funzionale alla stessa efficienza del processo decisionale avvalendosi, come in questi casi in un approccio *bottom up*, del coinvolgimento attivo di differenti attori e della messa in comune di conoscenze e risorse non disponibili a un unico attore.

All'interno dei meccanismi di scambio fra pubblico e privato riferiti ai programmi di trasformazione, le finalità, i contenuti e le forme non sono sempre intercettabili e valutabili con identiche modalità e gli stessi criteri.

Sempre dall'esperienza regionale, si è evidenziata rispetto alla varietà dei casi la necessità di definire metodologie e criteri di valutazione differenziati e finalizzati alle specificità.

Per esempio: che significato assume nello scambio il rapporto fra la convenienza privata e la pubblica utilità in ordine a modalità di trasformazioni radicali e modalità incrementali?

Come questo rapporto in una logica di processo (non solo di monetizzazione di opere pubbliche relazionata all'indice di edificabilità) può essere valutato e con quali indicatori? E ancora: come incidono i fattori dello scambio nella costruzione, attuazione e gestione dei programmi complessi? Come si rapporta ed evolve lo scambio dei programmi complessi con le politiche pubbliche e con lo sviluppo della *governance*?

Si tratta di interrogativi che pur connessi alle pratiche dei programmi complessi tenderanno sempre più a interferire con le politiche pubbliche e la sfera dei processi decisionali.

### **Scambio urbanistico fra risorse pubbliche e private**

L'esplicitazione degli oggetti di scambio non è solamente riconducibile a esigenze di trasparenza e di conoscenza delle quantità in gioco, ma è fondamentale per la stessa valutazione dei programmi e soprattutto per le possibilità di adeguamento e di aggiornamento degli stessi programmi in itinere: per capirne il funzionamento e per individuare quei fattori la cui incidenza può essere rilevante o determinante per il successo del programma col supporto, per esempio, di modelli di analisi deci-

sionale (quali l'*Analytic Hierarchy Process*) che consentono di rappresentare per scomposizione in maniera gerarchica i diversi fattori, derivandone poi le priorità e le soluzioni alternative.

Sul piano operativo, le modalità di costruzione dello scambio, dovrebbero afferire a un apparato conoscitivo comprendente:

- ✓ l'inquadramento dello scambio nel contesto del programma di trasformazione;
- ✓ le motivazioni e le finalità;
- ✓ i contenuti sostanziali;
- ✓ le modalità di valutazione e di regolamentazione e infine gli effetti attesi.

All'interno di questo percorso organico ne dovrebbero conseguire gli elementi per valutare la pubblica utilità e la convenienza privata che per esempio in termini parametrici potrebbe essere rappresentata in partenza:

- ✓ dal rapporto fra la superficie territoriale ceduta gratuitamente al netto degli obblighi di legge e valore dell'edificabilità concessa;
- ✓ dal rapporto fra il valore delle opere eseguite e valore dell'edificabilità concessa nel caso della realizzazione delle opere pubbliche;
- ✓ dal rapporto fra edificabilità concessa e valorizzazione netta del patrimonio privato nel caso di compensazioni o miglioramenti (comprensivi di interventi di bonifica dei suoli).

Nel contesto dello scambio urbanistico fra risorse pubbliche e private, è del tutto superfluo rimarcare che l'indice di edificabilità (come possibilità di manovra fra un minimo e massimo stabilito a priori) diviene solitamente l'elemento centrale per il decollo delle operazioni, configurandosi anche come opportunità di generare un insieme di relazioni finalizzate per esempio in alcuni casi esaminati:

- ✓ alla contestuale realizzazione di interventi pubblici e privati facilitando il coordinamento di differenti procedure e quindi incrementando l'efficacia dei programmi;
- ✓ alla flessibilità delle scelte d'intervento fra trasformazione privata e realizzazione di opere pubbliche, consentendo di individuare le scelte più utili per la pubblica amministrazione e più convenienti per il privato fra differenti ipotesi progettuali;
- ✓ la possibilità di pervenire a un maggior controllo delle qualità funzionali e formali



del progetto, intervenendo già in fase di proposta con eventuali modifiche rispondenti a esigenze generali;

- ✓ stimolare da parte degli imprenditori la qualità del progetto e di approfondire i contenuti tecnico-economici in ragione della convenienza e dell'offerta di funzioni derivanti dalle trasformazioni.

All'interno di queste relazioni viene affidato al progetto il raccordo fra le fasi e le componenti. Il progetto del programma complesso, in questa fase sottovalutato, sollecita revisioni e spostamenti delle tradizionali ottiche disciplinari, non tanto nel senso di adeguare lo spazio fisico a esigenze tutte interne ai suoi apparati tecnici e linguistici, quanto quello di attribuire forma fisica significante e rappresentazione comunicabile ai risultati raggiunti dalla concertazione fra i soggetti coinvolti nella trasformazione, conferendo alla medesima il carattere funzionale e simbolico di evento urbano.

Rispetto al piano particolareggiato dove il ruolo del progetto è tutto interno al proprio ambito e lì si esaurisce, nel programma complesso che è invece attinente a una logica di processo, il progetto assolve un ruolo che va oltre ai confini fisici della sua area spaziale, in funzione del coinvolgimento di parti urbane estese. Ne consegue l'esigenza di una evoluzione di natura culturale che nell'esperienza regionale appare ancora troppo limitata.

In sostanza da questa indagine si desume che gli strumenti concorsuali e negoziali di supporto alla formazione dei p.r.u., risentirebbero del carattere di incertezza e transitorietà che accompagna il passaggio, schematizzando, da una modello per così dire "conformativo e autoritativo" proprio dei piani particolareggiati, dove al bando è affidato un ruolo funzionale e operativo, a una modello più "complesso" legato a esiti processuali come i p.r.u.: quindi, più selettivo e concorrenziale, basato sull'integrazione e l'intersettorialità, nel quale la reale conoscenza dei costi e dei benefici fra la convenienza privata e la pubblica utilità è determinante per il decollo del p.r.u. e per la garanzia della loro attuazione.

Nei contenuti dei bandi e degli atti negoziali coesistono pertanto elementi di tradizione (la settorialità degli interventi, la prevalenza di criteri quantitativi e incrementali nella valutazione delle proposte) e di innovazione, consi-

stenti soprattutto nella ricerca di una più stretta interazione fra soggetti verso forme di partnership e del crescente ruolo dell'attore pubblico di regia, nell'organizzazione degli interventi e del relativo montaggio.

All'interno di questa più generale tendenza, si segnala la presenza di alcuni casi più innovativi che parrebbero meglio cogliere il carattere di complessità dei programmi, rappresentare e gestire lo scambio fra interventi pubblici e privati, esplicitandone i contenuti e l'efficacia: quali quelli dei Comuni di Casalecchio, S. Giovanni in Marignano, Correggio, Fidenza, Savignano sul Rubicone, S. Sofia Forlì (p.r.u. Foro Boario), S. Lazzaro e Fontanelice.

Al di là comunque dei differenti contesti e dei diversi caratteri di "schematicità" e "complessità" degli atti, ciò che preme rilevare è la loro coerenza e utilità con la costruzione dei programmi: tra approcci innovativi che consentono di combinare in modo analogamente innovativo risorse e interventi e, più modesti approcci fondati sull'assemblaggio di singoli interventi in quelle situazioni dove le pratiche di rinnovo urbano sono ancora deboli e i partenariati sono prevalentemente rivolti alla intercettazione di singoli contributi.

Peraltro, questa esperienza sta dimostrando che la natura dei cambiamenti non è mai repentina, ma si manifesta con adeguamenti successivi: ossia, alle politiche di riqualificazione urbana non si possono attribuire contenuti e procedure complesse in contesti locali non in grado di recepirli compiutamente.

Pur coi limiti evidenziati che ne hanno attenuato le potenzialità, la medesima esperienza preliminare alla costruzione dei programmi è però tutt'altro che trascurabile sul piano dell'operatività e in senso più ampio, per gli effetti contestuali e indotti in termini per es. di rilevante mobilitazione di risorse private intorno ai progetti di trasformazione.

Partendo dunque da queste sintetiche riflessioni la ricerca condotta va intesa non come un punto di arrivo, bensì come anticipazione da riprendere e sviluppare secondo prospettive innovative rispetto all'emergere di un nuovo protagonismo degli attori pubblici, in campi d'azione come quelli relativi alla riqualificazione urbana poco frequentati fino agli anni più recenti.

Mi pare che nei confronti di questi interessi e dei contenuti della ricerca, sussistano le con-





dizioni per intensificare il confronto in primo luogo a livello interistituzionale in ordine:

- 1) all'accresciuta propensione dell'attore pubblico verso l'interazione con altri soggetti nei processi di trasformazione urbana: motivata, come accennato, dalla maggiore possibilità di condivisione di temi e di linguaggi comuni, oltre che dall'apprendimento reciproco al fine di rendere e più operative ed efficaci le trasformazioni in una logica di piano;
- 2) alla preesistenza di alcuni significativi casi più rispondenti alla logica dei programmi complessi, da costituire prezioso materiale di riferimento dai quali trarre elementi di confronto e indicazioni sulle modalità di costituzione e di utilizzo di bandi e negoziati;
- 3) il ruolo sempre più rilevante che il tema della valutazione nelle sue diverse declinazioni, sta assumendo nelle funzioni pubbliche e, quindi, l'indagine può trovare una coerente collocazione e un fertile terreno di confronto con altre ricerche già avviate;
- 4) l'attuazione della l.r. 20/2000 «Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio» e più in particolare in essa, il ricorso all'art. 18 che arricchirà e contagerà sempre più direttamente i percorsi e le procedure operative legate alla attuazione dei programmi complessi di trasformazione urbana.

#### *Ingredienti del bando "tipo" preposto ai programmi complessi di trasformazione*

- ✓ il supporto al processo di riqualificazione
- ✓ l'elevato livello di condivisione e la forte connotazione valutativa
- ✓ l'integrazione, l'intesettorialità, la rispondenza con la domanda di servizi e qualità insediativa
- ✓ la chiarezza e la precisazione degli obiettivi, delle procedure e delle modalità di intervento

#### *Struttura del bando tipo*

- 1) Definizione dei rapporti con gli strumenti di piano e di programmazione
- 2) Verifica della domanda sociale e definizione delle scelte
- 3) Obiettivi e contenuti (oggetti materiali: contributi, procedure, diritti edificatori, opere pubbliche ecc.)
- 4) Ricorso al progetto guida per precisare gli elementi identificativi, le invarianti, le indicazioni e le prescrizioni progettuali (indice di edificabilità, carico urbanistico ammissibile, prestazioni da conseguire ecc., ma anche le tipologie, le funzioni ammissibili, i materiali, le tecnologie ecc.)
- 5) Esplicitazione dello scambio fra pubblico e privato in termini parametrici (es. € mq. di slp vs. € mq. di opere pubbliche in base a un prezzario di riferimento), suo utilizzo suoi effetti
- 6) Procedure e modalità di attuazione: risorse finanziarie, tempi di attuazione previsti, strumenti di intervento ecc. e contenuti e modalità di presentazione dei progetti in rapporto al progetto guida ecc., modalità di utilizzo dei contributi oggetto del bando e gestione e monitoraggio degli interventi, modalità di comunicazione
- 7) Requisiti dei soggetti, relativi obblighi del soggetto pubblico e privato, garanzie, inadempimenti, eventuali variazioni ecc.
- 8) Criteri di aggiudicazione e di valutazione (multicriteria) di coerenza ed efficacia prendendo in considerazione, gli aspetti dello scambio fra pubblico e privato, gli aspetti quantitativi, qualitativi, i risultati e gli impatti indotti.