

Coordinare la PA facilita il partenariato

Francesco D'ONOFRIO architetto

26 luglio 2013

La PA (Pubblica Amministrazione) nella guida e controllo delle trasformazioni di un territorio, sempre più complesso e degradato, ha necessità di rendere effettiva la collaborazione fra ente concedente e soggetto promotore nonché la collaborazione tra gli enti competenti al rilascio di pareri ed autorizzazioni attraverso relazioni tracciabili e cooperazioni obbligatorie.

Piani e programmi

La complessità dei problemi relativi ad un equilibrato e sostenibile sviluppo urbano, si evidenzia particolarmente nella autorizzazione e gestione dei piani e programmi urbanistici attuativi.

I piani e programmi urbanistici attuativi sono strumenti operativi del piano urbanistico generale finalizzati alla concreta realizzazione degli interventi di trasformazione indicati dal piano urbanistico generale.

I piani urbanistici generali attualmente in essere o in formazione agiscono, per lo più, attraverso l'apposizione di vincoli aventi carattere conformativo (a tempo indeterminato) e disciplinano le trasformazioni del territorio attraverso comparti perequativi, compensazioni urbanistiche e premialità edilizie.

Gli indici di edificabilità assegnati sono condizionati alla cessione di una quota parte degli immobili (aree e/o fabbricati) alla PA e alla realizzazione di infrastrutture e attrezzature pubbliche.

Queste cessioni e realizzazioni, però, non si concretizzeranno fino a quando non intervenga l'accordo con i privati proprietari delle aree o con il soggetto promotore, che definisca in una convenzione la esecuzione di tutti gli interventi sia pubblici che privati e gli oneri relativi alle parti.

Se ne deduce chiaramente che sancire l'accordo (contratto-convenzione) con i privati è condizione indispensabile per le trasformazioni possibili della città e che la disciplina urbanistica dei piani attuativi di iniziativa pubblica o privata senza un'adeguata cooperazione/accompagnamento della PA durante questo processo, conferisce un elevato grado di incertezza alla realizzazione dei servizi e delle infrastrutture a cui si aggiunge, inoltre, la circostanza che il privato (promotore o non), proprietario di aree o fabbricati interessati all'intervento, nel perseguire i propri interessi, ritiene che l'intervento nel suo insieme (costituito da attrezzature pubbliche e private) debba garantirgli un profitto pari almeno al complessivo valore economico dell'area e delle attrezzature realizzate e cedute alla PA.

In realtà se gli interessi della PA e del Privato sono coerenti all'interesse pubblico e all'interesse privato, il valore economico degli immobili (aree e fabbricati) e delle attrezzature pubbliche realizzate e cedute alla PA dovrebbe desumersi dalla differenza tra il valore degli immobili prima e dopo gli interventi.

In tale contesto con i Piani e i programmi urbanistici attuativi si tende sostanzialmente a implementare quel partenariato pubblico privato capace di garantire alla collettività:

- l'acquisizione di aree per servizi,
- la realizzazione a carico dei Promotori delle opere di urbanizzazione,
- la persistenza dei valori paesaggistici ed ambientali.

Questo non basta ancora in quanto, pur realizzate le opere pubbliche (attraverso l'esproprio o la cessione gratuita in cambio di diritti edificatori) restano a carico della amministrazione gli oneri relativi alla manutenzione e alla gestione delle infrastrutture pubbliche realizzate a meno che nelle convenzioni di partenariato non venga stabilito che l'onere della manutenzione resti a carico del Promotore.

Tutti questi oneri, sia quelli a carico della PA che del Promotore, devono essere oggetto di preventiva valutazione e condivisione per evitare fenomeni di abbandono e degrado cui spesso assistiamo nei quartieri di recente formazione.

In definitiva sarebbe auspicabile che il partenariato pubblico privato garantisca sempre:

- la attivazione della PA,
- la partecipazione del privato,
- la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti,
- l'assicurazione delle manutenzioni e gestioni nel tempo.

Cosa non facile.

I piani e programmi urbanistici attuativi, pertanto, nel tutelare e valorizzare la qualità del contesto paesaggistico - ambientale devono essere sempre finalizzati ad instaurare un rapporto corretto ed equilibrato tra PA (Pubblica Amministrazione) e Soggetto Promotore (privato e/o pubblico).

Questa finalità si estrinseca essenzialmente nel:

- ponderare valori e rendite immobiliari,
- far coincidere l'interesse pubblico con quello privato,
- definire in un contratto/convenzione i rapporti reciproci.

A testimoniare la crescente importanza della disciplina dei rapporti tra pubblico e privato è la recente modifica del Codice dei Contratti (DLGS 163/2006) che introduce una nuova definizione (Art.3 Comma 15-ter) :
“i «contratti di partenariato pubblico privato» sono contratti aventi per oggetto una o più prestazioni quali la progettazione, la costruzione, la gestione o la manutenzione di un'opera pubblica o di pubblica utilità, oppure la fornitura di un servizio, compreso in ogni caso il finanziamento totale o parziale a carico di privati, anche in forme diverse, di tali prestazioni, con allocazione dei rischi ai sensi delle prescrizioni e degli indirizzi comunitari vigenti. Rientrano, a titolo esemplificativo, tra i contratti di partenariato pubblico privato la concessione di lavori, la concessione di servizi, la locazione finanziaria, il contratto di disponibilità, l'affidamento di lavori mediante finanza di progetto, le società miste...”.

La creazione di questa innovativa definizione pone in evidenza le problematiche del percorso tecnico - amministrativo necessario per disciplinare il rapporto tra le parti in modo trasparente e condiviso.

I piani e i programmi urbanistici attuativi di un piano regolatore generale comunale sono, quindi, occasione evidente per praticare il partenariato pubblico.

Per evitare ogni possibile zona d'ombra nell'iter di questi interventi complessi, occorre il concorso di una pluralità di fattori tra cui due, necessari per la buona riuscita della iniziativa:

- la tracciabilità della proposta e della decisione in ogni fase del procedimento,
- l'obbligo della cooperazione fra gli enti interessati, l'ente concedente ed il soggetto Promotore.

Questa tracciabilità e questi obblighi di collaborazione, anche se essenziali per un corretto svolgersi del procedimento, ad oggi, hanno caratteri quasi sempre discrezionali e volontari e sono per giunta disciplinati da norme e regole di non facile interpretazione.

La collaborazione con la PA, prima della presentazione del progetto, è per il Soggetto Promotore (singolo o associato, pubblico o privato) di vitale necessità: per essere certo che il progetto sia approvato il promotore si sottopone ad un estenuante lavoro di raccordo tra proprietari degli immobili e le Pubbliche Amministrazioni anch'esse interessate a vario titolo per la formulazione e l'ottenimento di pareri, nulla-osta e autorizzazioni.

Il sistema normativo prevede, tra le possibili aggregazioni di soggetti proponenti, le “società di trasformazione urbana o territoriale”, strutture pubblico private per la formazione, realizzazione e gestione di piani o programmi urbanistici.

Queste società miste non hanno avuto la rilevanza attesa sia per i tempi eccessivi delle procedure di formazione ed implementazione degli interventi sia per le difficoltà di associazione sia per la innata predisposizione dei soggetti a cercare tornaconti eccessivi.

La legge campana del governo del territorio (LR 16 2004) nel disciplinare queste società rinvia ad un regolamento ancora da emanare : *“Art. 36 - Comma 1. È consentita la costituzione, da parte dei comuni, anche con la partecipazione delle province e della Regione, di società per la progettazione e la realizzazione di interventi finalizzati alla trasformazione urbana e territoriale. Comma 2. Le società di cui al comma 1 possono essere a capitale interamente pubblico o miste a capitale prevalentemente pubblico, ai sensi del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, articolo 120. Comma 3. La partecipazione alle società miste dei proprietari di immobili interessati dagli interventi di cui al comma 2 è disciplinata con regolamento regionale.”*.

Tutto quanto evidenziato mette in risalto il ruolo ancora poco attivo della PA che, nella maggior parte dei casi, resta in attesa della presentazione di proposte private per valutarne compatibilità e coerenza. Assume in sostanza il mero ruolo di controllore burocratico formale.

Per trasformare il ruolo della PA in un ruolo più attivo e di accompagnamento nei procedimenti relativi ad interventi complessi, occorre distinguere due momenti che caratterizzano l'iter relativo ad un piano e/o programma urbanistico attuativo:

- l'accompagnamento antecedente la presentazione della proposta,
- la verifica di ammissibilità successiva la presentazione della proposta.

Nella fase di accompagnamento antecedente la formale presentazione si va alla ricerca dei punti di forza e di debolezza, delle certezze e delle incertezze della proposta.

Questa è una fase particolarmente delicata per i temi trattati in quanto precisa regole (tecniche e normative), comportamenti ed azioni da rispettare durante tutte le fasi (un test preliminare informale).

L'accompagnamento informale della PA, quando è inquadrabile come collaborazione con soggetti esterni alla Amministrazione o privati cittadini rientra nei compiti di istituto (chiarimenti ed informazioni al pubblico).

A volte i comportamenti e le azioni (del Promotore e/o del Pubblico ufficiale) relativi a questa fase preparatoria ed informale, possono celare, zone d'ombra, pressioni e richieste illecite.

La pregnanza delle questioni, per giunta trattate informalmente, può produrre come conseguenza stalli e inerzie, nonché il coinvolgimento del soggetto promotore e degli uffici responsabili che in maniera sbrigativa e a volte illegittima "accelerano" l'iter del procedimento attraverso omissioni o elusioni.

Alla radice di questi comportamenti, penalmente perseguibili, vi è anche il fatto (ma non è una scusante) che il piano urbanistico è carente di norme esaustive per la sua gestione o intriso da norme di complessa interpretazione o addirittura contrastanti.

In aggiunta a tutto questo l'attività informale, anche se correttamente svolta, non è valutabile dall'Amministrazione in termini di prestazione resa dal dipendente in quanto oscura e produce l'effetto che la produttività degli uffici e del personale è determinata in modo superficiale e distorto.

Ne discende la opportunità di sancire con nettezza che PA e Privato, particolarmente nei casi di procedimenti di partenariato, agiscano solo ed esclusivamente attraverso atti e comunicazioni formali e tracciabili. Ne vale la buona riuscita.

Gli aspetti rilevanti del procedimento di partenariato, spesso introdotti in fase informale, sono legati alla interpretazione della normativa ed al contenuto delle convenzioni e riguardano le delicate e complesse questioni legate alle cessioni e alle compensazioni di aree, alla precisazione dei diritti edificatori che rientrano nella più generale questione della rendita immobiliare urbana.

Nel corso del procedimento finalizzato alla approvazione di un piano o programma di partenariato può verificarsi, come abbiamo già detto, che sorgano tra le parti difficoltà di interpretazione delle norme.

La difficoltà, spesso derivare dalla non predeterminabile decisione di un altro soggetto interessato al procedimento (ente, autorità, organismo di tutela, etc.) che, attraverso una sua specifica normativa di settore (spesso sconosciuta o riferita a procedure interne), dovrà vagliare la proposta ed emettere un parere, una autorizzazione, un nulla-osta.

Anche in questo caso le particolarità delle norme dei singoli settori della PA, non sempre coordinata, complica ogni decisione.

A ciò si aggiunge la impossibilità di valutare con un buon grado di certezza i tempi di risposta così come spesso non sono predeterminabili i tempi legati a verifiche (prove, indagini, analisi, etc) perché possono essere legate ad altre verifiche preliminari.

Queste incertezze potrebbero essere definite in un accordo di programma, una intesa, una conferenza di servizio, istituti che vengono scarsamente utilizzati anche per non fissare tempi e procedure che potrebbero innescare precise responsabilità.

La mancata utilizzazione di questi istituti denota altresì:

- la scarsa dimestichezza dei rappresentanti delle parti interessate al dialogo e al confronto,
- la tendenza a conservare e detenere specifici poteri di verifica e controllo,
- la mancata responsabilizzazione dei rappresentanti che intervengono,
- il mancato utilizzo delle modalità innovative e delle tecnologie disponibili.

A ciò si aggiunge che i rappresentanti (pubblici e privati) in seno a tali organismi, sono naturalmente orientati a privilegiare espressioni di pareri con prescrizioni e raccomandazioni, spesso pleonastici o ridondanti, se non addirittura privi di logica.

Questo comportamento non è giustificabile anche se viene incoraggiato da norme frammentate e ricche di rinvii ad altre.

Accordi e intese

La mancata definizione di accordi, intese e pareri concertati tra le Pubbliche Amministrazioni allontana i cittadini dalle istituzioni, allontana gli interessi privati da quelli pubblici e ritardano o annullano le poche possibili iniziative di sviluppo: quelle che si auspica essere sostenibili e orientate al bene comune.

Un esempio significativo di intese non avvenute, sebbene disciplinate e regolamentate, sono quelle previste dalla Regione Campania e relative ai Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale: con la conseguenza che quest'ultimi sono approvati dalla Regione e dalla Provincia senza che abbiano la essenziale caratteristica di avere "valore e portata di piano paesaggistico" ed essere corredato dalla intesa con le Soprintendenze.

Gli accordi di programma In Campania sono disciplinati dalla LR n. 16 del 2004 che, all'art. 12 - comma 1, dispone; *“Per la definizione e l'esecuzione di opere pubbliche o di interesse pubblico, anche di iniziativa privata, di interventi o di programmi di intervento, nonché per l'attuazione dei piani urbanistici comunali - Puc - e degli atti di programmazione degli interventi di cui all'articolo 25, se è necessaria un'azione integrata tra Regione, provincia, comune, amministrazioni dello Stato e altri enti pubblici, si procede alla stipula dell'accordo di programma con le modalità e i tempi previsti dal regolamento di attuazione..”*.

Gli accordi di programma sono quindi previsti ogni volta che sia necessaria un'azione integrata tra le PA, ma così non è: il regolamento regionale di attuazione, il n. 5 del 2011, in luogo di mantenere o estendere il campo di azione degli accordi previsti dalla legge regionale lo restringe, e stabilisce, all'articolo 5 - comma 1, che *“Gli accordi di programma di cui al comma 1 dell'art 12 della LR n.16/2004 sono promossi nel caso che comportino variante agli strumenti urbanistici anche di portata sovra comunale, e vi partecipano tutti i soggetti, pubblici e privati, interessati all'attuazione degli interventi oggetto dell'accordo, in applicazione dell'art 34 del TUEL n. 267/2000”, e comma 7 “Per quanto non espressamente disciplinato dal presente articolo si applicano le disposizioni dell'articolo 34 del TUEL 267/2000”*.

Gli accordi sono espressamente previsti solo *“nel caso comportino variante agli strumenti urbanistici”*.

Diversa è il disposto del TUEL (Testo Unico Enti Locali) n.267/2000 che all'art. 34 (Accordi di programma) dispone: *Comma 1. Per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per 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 tra i soggetti predetti, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente 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 determinare i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento. Comma 3. Per verificare la possibilità di concordare l'accordo di programma, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco convoca una conferenza tra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate.*

Riassumendo la legge regionale prevede gli accordi se è *“necessaria un'azione integrata”* tra enti, il regolamento regionale se *“comportino variante agli strumenti urbanistici”* e il testo unico degli enti locali se *“richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata”*.

A questo punto val bene la pena, attenersi alla norma del testo unico che amplia il campo operativo degli accordi, per l'azione non solo “integrata” come recita la legge campana e non solo limitata alle “varianti urbanistiche” come recita il regolamento, ma per azioni “integrate e coordinate” di definizione e attuazione di opere e di interventi o programmi di intervento, che richiedono, per la loro completa realizzazione, la cooperazione di tutte le Amministrazioni interessate.

La PA deve quindi attivarsi al meglio se vuole facilitare i processi di trasformazione, riqualificazione e recupero del territorio, ed è doveroso da parte degli Enti intervenire negli accordi in maniera attiva integrandosi e coordinandosi. Tale prassi applicata a tutti i procedimenti sarebbe certamente fonte di semplificazione per la PA con notevoli economie di tempi, nonché di rafforzamento delle competenze professionali ma soprattutto in termini di trasparenza.

Conferenze di servizio

I programmi di interventi e i piani urbanistici attuativi, sono progetti complessi che presentano una pluralità di temi da trattare e di soggetti coinvolti. Per tale ragione opportuno e necessario è il ricorso ad una conferenza di servizio. Conferenza di servizio che può svolgersi anche in via telematica.

La via telematica rappresenta la strada da percorrere: innova e struttura la organizzazione del partenariato.

Le conferenze sono disciplinate dalla Legge 7 agosto 1990, n. 241 e rappresentano anch'esse (come gli accordi e le intese), una possibilità e non un obbligo (a meno di casi specifici) e possono svolgersi anche per via telematica.

Di seguito alcuni riferimenti della norma riguardanti la possibilità del ricorso alla conferenza di servizio ed all'uso degli strumenti informatici:

Art. 14 (Conferenza di servizi) 1. Qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, l'amministrazione procedente può indire una conferenza di servizi. 2. La conferenza di servizi è sempre indetta quando l'amministrazione procedente deve acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche e non li ottenga, entro trenta giorni dalla ricezione, da parte dell'amministrazione competente, della relativa richiesta. La conferenza può essere altresì indetta quando nello stesso termine è intervenuto il dissenso di una o più amministrazioni interpellate ovvero nei casi in cui è consentito all'amministrazione procedente di provvedere direttamente in assenza delle determinazioni delle amministrazioni competenti. 5-bis. Previo accordo tra le amministrazioni coinvolte, la conferenza di servizi è convocata e svolta avvalendosi degli strumenti informatici disponibili, secondo i tempi e le modalità stabiliti dalle medesime amministrazioni.

Art. 14-bis (Conferenza di servizi preliminare) 1. La conferenza di servizi può essere convocata per progetti di particolare complessità e di insediamenti produttivi di beni e servizi, su motivata richiesta dell'interessato, documentata, in assenza di un progetto preliminare, da uno studio di fattibilità, prima della presentazione di una istanza o di un progetto definitivi, al fine di verificare quali siano le condizioni per ottenere, alla loro presentazione, i necessari atti di consenso. In tale caso la conferenza si pronuncia entro trenta giorni dalla data della richiesta e i relativi costi sono a carico del richiedente.

Art. 14-ter (Lavori della conferenza di servizi)

1. La conferenza di servizi assume le determinazioni relative all'organizzazione dei propri lavori a maggioranza dei presenti e può svolgersi per via telematica.

Anche per le conferenze come per gli accordi e le intese sarebbe auspicabile che la norma disciplinasse con maggiore precisione ed incisività i casi in cui le PA “devono” ricorrere a tale istituto: soprattutto nelle procedure di partenariato.

Post scriptum

Se alla esorbitante mole di leggi con annessi regolamenti di attuazione e agli istituti solo “possibili” (accordi, intese, conferenze) si aggiungono uffici non sufficientemente responsabilizzati, strutturati debolmente o eccessivamente frammentati la conseguenza è certa: si impedisce il cambiamento e si rinuncia a servizi e occupazione possibili.

A queste criticità, sovente presenti nella PA ma anche nel settore privato, potrebbero dare conforto le sinergie derivanti dall'attivazione dei processi di partenariato.

La stringente cooperazione per il raggiungimento di accordi intese e conferenze ad iniziare dagli enti della PA renderebbe più semplice l'azione amministrativa.

Laddove si implementa l'uso di questi istituti che possono essere definiti “preventivi” si migliora la trasparenza, si riducono spazi per illegittimità, si formano regole di comportamento virtuose, si riducono gli errori e si rende effettiva la semplificazione.

La responsabilizzazione della PA nel suo complesso e degli altri soggetti interessati ad attuare previsioni di piano e programmi comporta certamente l'onere di verificare che le azioni siano effettivamente programmate e che siano congrue rispetto alle capacità economiche, competenze e strumentazioni, ma non basta. Per semplificare e chiarire occorre cooperare se si vuole tracciare un futuro possibile.