

Architetti e pubblica amministrazione: compiti e strumenti per la programmazione negoziata

La negoziazione fra operatori privati e amministrazione pubblica è da tempo riconosciuta come componente essenziale dell'attuazione delle più rilevanti trasformazioni urbanistiche. La legislazione urbanistica lombarda la introduce formalmente nel processo di pianificazione alla fine degli '90 e la consolida pochi anni dopo con la nuova legge per il governo del territorio in vigore ormai da più di dieci anni.

L'approccio negoziale era presente nella prassi urbanistica ben prima di essere riconosciuto come lecito dalla legge ma è solo con questo riconoscimento che viene data ai privati ed alle pubbliche amministrazioni la possibilità di operare ad ampio raggio, introducendo nella contrattazione, a fronte di maggiori vantaggi volumetrici o funzionali, aree e opere o anche somme di denaro correlate alle trasformazioni urbanistiche in discussione.

Se riconosciamo l'importanza dell'approccio negoziale allora è bene domandarci se siamo adeguatamente attrezzati, noi architetti e pianificatori che operiamo nel settore privato o nella pubblica amministrazione, per affrontare il compito che ci viene assegnato.

Per rispondere a questa domanda si devono considerare le diverse fasi della formazione delle decisioni ed il ruolo che assumono i soggetti coinvolti, compresi i soggetti "tecnici", i compiti e le responsabilità dei quali tendono a dilatarsi, senza che a questo corrisponda, il più delle volte, un riconoscimento appropriato.

1 La fase della pianificazione generale

Questa fase compete interamente alla pubblica amministrazione, la quale vi sopperisce avvalendosi della propria struttura e di professionisti esterni, appositamente incaricati.

Anche ai soggetti privati è assegnato dalla legge uno spazio per contribuire alla formazione del piano: hanno infatti la possibilità di formulare proposte all'avvio dell'elaborazione, nelle consultazioni prima dell'adozione ed alla conclusione, a piano adottato, attraverso le osservazioni formali. Dalla fase della pianificazione generale è escluso qualsiasi rapporto negoziale fra proponente privato e pubblica amministrazione: le scelte devono essere guidate esclusivamente dall'interesse pubblico ed in tal senso vanno interpretati anche i contributi dei proponenti privati.

L'operatore privato rimane distante dalle sedi decisionali ed il compito di trovare il punto di equilibrio fra fattibilità economica delle trasformazioni e obiettivi della pubblica amministrazione ricade principalmente sui soggetti impegnati nella redazione del piano. Né si tratta di un compito facile: la pubblica amministrazione è infatti un soggetto molteplice, composto dalla parte politico amministrativa (Giunta, Consiglio e forze politiche di riferimento) e dall'apparato tecnico, che hanno ruoli e competenze differenti ma che nella prassi si sovrappongono e si confondono facilmente. La compagine degli amministratori è a sua volta un soggetto complesso, con problemi di costruzione del consenso necessario all'approvazione del piano.

In queste condizioni il rinvio alla successiva negoziazione di parte delle decisioni può apparire salvifico, ma richiede una certa lungimiranza:

- sia da parte dei tecnici della struttura pubblica, ai quali spetta il compito di prefigurare lo svolgimento della fase negoziale e chiarirne le modalità, in modo da poterle introdurre nella disciplina di piano, garantendone la legittimità e la chiarezza;
- sia da parte dei professionisti incaricati della redazione del piano, ai quali spetta il compito di accompagnare l'Amministrazione nella definizione delle finalità e dei margini della negoziazione, avendo cura di documentare le opportunità e i rischi delle trasformazioni.

In definitiva la fase negoziale deve essere progettata e disciplinata nello strumento generale di governo del territorio, dettando criteri e definendo margini ma anche lasciando spazio all'inventiva, considerando che questa nuova fase potrà collocarsi in un tempo lontano e non dovrà essere intralciata da eccessivi impicci procedurali.

L'esperienza ci dirà se i tecnici, pianificatori e progettisti pubblici e privati, sono attrezzati per assolvere il loro compito e se le condizioni di lavoro sono tali da consentirli. Al riguardo l'osservazione dei Piani di Governo del Territorio attualmente vigenti appare sconcertante. Infatti:

- pochissimi sono i piani che disciplinano lo sviluppo della fase negoziale, indicando i passaggi principali ed i compiti dei diversi soggetti coinvolti;
- frequentissimo è il ricorso alla procedura di variante in fase attuativa, per correggere o completare i contenuti del piano generale e adeguarlo alle reali condizioni operative.

La messa a punto del metodo e dei contenuti viene così riversata sulla fase attuativa e questo comporta la riapertura di discussioni dall'esito non scontato ed un maggior carico di lavoro per tutti i soggetti coinvolti.

2 La fase della pianificazione attuativa

A questa fase la legge lombarda per il governo del territorio assegna il compito di fissare "in via definitiva" la capacità edificatoria da realizzare nelle aree di trasformazione determinandone conseguentemente il valore. La proposta di piano attuativo non sarà più confezionata applicando regole certe (tanto volume edificabile e tante aree da cedere e sistemare per servizi e spazi pubblici come al tempo dei PRG) ma sarà realizzata attraverso il confronto di soluzioni alternative, accompagnando il percorso della negoziazione, dimostrando al Comune le utilità pubbliche realizzabili e garantendo all'operatore privato la fattibilità economica dell'intervento. Il confronto e l'approfondimento delle alternative dovrà inoltre tenere conto di un gran numero di verifiche e contributi settoriali che possono variare sensibilmente col variare dell'assortimento funzionale e del carico urbanistico: dalla qualità dei suoli al clima acustico, dalla mobilità al ciclo delle acque, ecc.

In queste condizioni la fase negoziale richiede una gestione fortemente unitaria sia da parte del proponente privato sia da parte della pubblica amministrazione. Ma entrambi i soggetti presentano al loro interno un elevato livello di complessità e talvolta anche rilevanti contraddizioni e questo contribuisce a rendere accidentato e incerto il percorso negoziale.

Per meglio comprendere la situazione può essere d'aiuto una breve ricognizione delle condizioni nelle quali affrontano il percorso negoziale le due parti contrattuali.

a) Il proponente privato

È in genere il proprietario dell'area da trasformare, talvolta accompagnato da uno sviluppatore o dall'investitore e assai raramente è l'investitore medesimo, ossia chi realizzerà l'intervento. Questa condizione comporta una limitata disponibilità ad impegnare risorse nella progettazione. L'interesse dell'operatore privato è in prima istanza la valorizzazione immobiliare ed il progetto è uno degli strumenti per catturare il consenso della pubblica amministrazione: non rappresenta veramente la prefigurazione dell'intervento che verrà realizzato.

In genere il proponente punta ad ottenere la massima flessibilità delle soluzioni attuative: questo gli consentirà di cogliere al meglio le opportunità del mercato al momento della commercializzazione dell'immobile ma gli impedisce di avere una chiara visione del margine negoziale. Questo stato di incertezza lo porta a ricercare margini di redditività che lo mettano al riparo da qualsiasi imprevisto e influisce negativamente sulla costruzione del progetto, la cui qualità dipende in larga parte dalla chiarezza delle domande alle quali il progettista deve rispondere.

b) La controparte pubblica

Chi lavora prevalentemente per operatori privati facilmente ritiene che la struttura pubblica sia impreparata alla gestione della fase negoziale. In effetti il meccanismo decisionale della pubblica amministrazione è difficilmente adattabile alle esigenze di flessibilità e tempestività che richiede la conduzione della fase negoziale, ma questa sarebbe forse una difficoltà superabile. Inoltre la formazione dei funzionari della pubblica amministrazione è fondata sull'applicazione di regole certe piuttosto che sulla capacità di contrattazione. Ma le difficoltà maggiori sono determinate dalla particolare composizione del negoziatore pubblico; questo è infatti costituito da due entità distinte:

- la struttura tecnica, alla quale spetta il compito istruire le materie da portare alla discussione degli organi politico amministrativi; spetta quindi ai funzionari della pubblica amministrazione la gestione anche del rapporto negoziale;
- gli organi politico amministrativi, ossia la Giunta e il Consiglio, ai quali spetta la decisione finale sull'esito della negoziazione; spetta infatti al Sindaco, all'Assessore competente e più in generale alla Giunta il compito di costruire il consenso su quell'esito, al quale pertanto non possono essere estranei.

3 Il ruolo dell'architetto

La fragilità e l'incertezza del percorso negoziale pesano notevolmente sull'attività dei tecnici: sia dei progettisti degli operatori privati che dei funzionari e consulenti della pubblica amministrazione.

Non esiste una ricetta sicura per superare le difficoltà della fase negoziale; tuttavia, dall'esperienza maturata emergono almeno tre temi che sembrano centrali per una corretta conduzione del rapporto fra i diversi soggetti coinvolti e per il buon esito della negoziazione:

- Il rapporto fra progettista del proponente privato e funzionario della pubblica amministrazione non può essere conflittuale ed **il confronto negoziale implica il riconoscimento di pari dignità e competenza a tutti i soggetti coinvolti**; in altri termini i progettisti dei privati devono smettere di considerare inadeguati i tecnici della pubblica amministrazione e questi ultimi non possono continuare a ritenere l'operatore privato ed i suoi tecnici una banda di delinquenti, pronti a fare man bassa delle risorse della città e del territorio pur di garantirsi lauti guadagni;
- Bisogna essere in grado di **correlare lo sviluppo della progettazione ai temi in discussione sul tavolo negoziale**, dove l'attenzione è concentrata su utilità pubbliche, ossia spazi e servizi per la collettività urbana, capacità edificatoria, ossia entità del volume realizzabile, e solo in minor misura sull'assortimento funzionale, inevitabilmente destinato a variare nel tempo. L'architettura, in questa fase, si esprime in termini di distribuzione planivolumetrica, di partizione dello spazio urbano e di rapporto fra quello pubblico e quello privato, di costruzione dell'ambiente e del paesaggio, di gerarchia delle direttrici e dei percorsi. È questo un campo della progettazione non molto frequentato nel periodo recente che è stato connotato da una maggiore attenzione, dei progettisti e del vasto pubblico, all'oggetto architettonico ed al suo linguaggio. È invece il campo proprio della pianificazione attuativa e lo strumento indispensabile per comprendere quale forma prenderà la città realizzando le quantità discusse in sede negoziale.
- È ineludibile, anche nella fase della pianificazione attuativa, **l'approccio interdisciplinare alla progettazione**. L'approccio interdisciplinare da tempo non è più in discussione ma si traduce per lo più in suddivisione delle competenze fra un gran numero uffici con le conseguenti incombenze procedurali. Interpretata in forma burocratica, l'interdisciplinarietà rappresenta un costo inutile ed un fattore insopportabile di rallentamento: l'esempio più clamoroso di tale condizione è costituito dal fallimento della procedura di Valutazione Ambientale Strategica. Deve invece essere garantita la concretezza e l'efficacia degli apporti interdisciplinari e per questo il progettista ed i funzionari responsabili dell'istruzione del piano devono essere dotati delle competenze necessarie a riconoscere l'importanza dei diversi contributi e le conseguenze sulla costruzione del progetto.

È giusto domandarsi a questo punto se non sia necessaria una figura professionale nuova, che può essere costruita a partire dalle competenze già disponibili in forma sparsa fra i tecnici operanti nella pubblica amministrazione come nel privato: una figura in parte già presente ma che ancora manca di una sua riconoscibilità.

25 gennaio 2016

Marco Engel

