

Gli accordi pubblico-privato nelle trasformazioni urbane

14.XII.2009

Lo scopo e i temi della lezione

- Lo scopo della lezione consiste nella presentazione della i temi del negoziato tra pubblico e privato nella realizzazione di progetti urbani
- I **temi** oggetto di approfondimento sono i seguenti
 - Gli accordi con i privati come strumenti ordinari per lo sviluppo della città
 - La natura e il valore economico a fondamento dell'accordo
 - Benefici economici e sociali del progetto: il doppio livello di valutazione

Dai programmi integrati agli accordi con i privati

- I **programmi integrati** (ex L. 179/92 e successive leggi regionali) e gli **accordi con i privati** (ad esempio ex art. 6 Lr 11.04 della Regione Veneto) rappresentano strumenti di attuazione dei piani urbanistici
- In essi, la **cooperazione tra pubblico e privato** diviene decisiva
 - poiché concorre all'**efficacia degli interventi urbanistici** (con il concorso delle risorse di proprietari e promotori privati si ipotizza un superiore livello di qualità nel raggiungimento degli obiettivi)
 - poiché il concorso delle risorse private può **rendere più efficiente l'investimento collettivo**, soprattutto in un fase di scarsità di risorse a disposizione dell'investimento pubblico

Il ruolo della valutazione

- Alle tradizionali **argomentazioni di tipo urbanistico** si devono necessariamente aggiungere **valutazioni di ordine economico** relative ai vantaggi che l'amministrazione e i privati traggono rispettivamente dallo sviluppo dei progetti
- In tali programmi è previsto infatti che vengano **esplicitati e rappresentati** i termini del rapporto economico tra pubblico e privato
- **Tali valutazioni** sono decisive per la legittimità degli accordi e costituiscono **parte integrante** degli elaborati del programma urbanistico

I valori economici in gioco

- I programmi integrati e gli accordi con i privati mettono in gioco un **valore economico** di cui si deve tenere conto
- E' possibile dimostrare come il valore complessivamente messo in gioco equivalga al **plusvalore legato alla diverse e più favorevoli condizioni di valorizzazione urbanistica**
- Tale valore, determinato dalle scelte di pianificazione, deve poi essere **ripartito tra l'amministrazione e i privati**

I contenuti dello scambio

- **L'amministrazione comunale** può cedere ai privati:
 - la **variazione degli strumenti urbanistici** sotto il profilo degli **indici** e sotto il profilo delle **destinazioni d'uso**
 - la variazione delle modalità di realizzazione del progetto attuativo
- I **privati** possono cedere, dopo le aree a standard di legge e gli oneri concessori dovuti:
 - **aree in eccedenza rispetto a quelle a standard**
 - **opere di valore eccedente rispetto agli oneri concessori**
 - **servizi** di natura collettiva

I benefici per le parti

- Il **beneficio del privato** a seguito dell'accordo può essere così rappresentato analiticamente

$$\mathbf{Bpr} = \mathbf{Vm} - \mathbf{Cpr} - \mathbf{U} - \mathbf{Vaa}$$

- dove:
 - **Vm** è il valore di mercato dei beni immobili consentiti
 - **Vaa** è il valore dell'area con la precedente destinazione
 - **Cpr** rappresenta la somma dei costi necessari alla realizzazione del progetto
 - **U** rappresenta l'utile di impresa: quest'ultimo rappresenta la remunerazione del developer

I costi dello sviluppo

- Il costo di produzione C_{pr} può essere a sua volta articolato in più voci

$$\mathbf{C_{pr} = C_c + O_n + O_{ex} + S_t + S_g}$$

- dove:
 - **Cc** è il costo di costruzione dei manufatti
 - **On** rappresenta l'ammontare degli oneri concessori
 - **Oex** rappresenta il valore di aree e/o beni e/o servizi ceduti dal privato oltre gli standard di legge
 - **St** è la voce relativa alle spese tecniche
 - **Sg** è la voce relativa alle spese generali e di commercializzazione dei beni

Il vantaggio pubblico

- La voce legata alle **opere eccedenti gli standard** di legge e gli oneri concessori può essere considerata in realtà il **vantaggio dell'amministrazione pubblica**

- E quindi, se **Bpu** rappresenta il beneficio pubblico:

$$\mathbf{Oex = Bpu}$$

- L'espressione del beneficio privato può allora essere riscritta nel modo seguente:

$$Bpr = Vm - Cc - On - St - Sg - U - Vaa - Bpu$$

- In verità l'espressione:

$$Vm - Cc - On - St - Sg - U$$

- esprime il **valore di trasformazione del bene**, ovvero il **valore dell'area successivo all'accordo**

Benefici e plusvalore

- E' allora possibile riscrivere **l'espressione analitica del beneficio privato** come segue:

$$\mathbf{Bpr = Vap - Vaa - Bpu}$$

- e quindi:

$$\mathbf{Bpr + Bpu = Vap - Vaa}$$

- In altri termini, l'espressione sopra illustrata afferma che i **benefici finanziari pubblici e privati altro non sono che il plusvalore generato attraverso la valorizzazione urbanistica**
- Sotto il profilo tecnico, si tratta della **differenza tra due valori di un immobile suscettibile di trasformazione**

La natura delle scelte

- Dall'analisi delle esperienze di accordi emerge come esista, pur con alcune differenze, una **tendenza a ripartire pariteticamente il plusvalore fondiario**
- In verità, lo scambio finanziario tra pubblico e privato avviene entro un quadro di **monopolio bilaterale** ed è quindi funzione della forza negoziale dei contraenti
- Se la determinazione della variazione del valore è un'operazione tecnica, **le scelte in merito alla ripartizione del plusvalore sono legate anche a valutazioni di altra natura**

La doppia natura dei benefici

- L'accordo mette in gioco altresì valori non riconducibili ad aspetti monetari: si tratta delle **esternalità positive e negative** determinate dalla realizzazione del progetto
- La desiderabilità sociale del progetto deve essere argomentata sulla base dei benefici complessivi e non solo di quelli finanziari
- La **complessità di valutazione di tali esternalità** del progetto è resa più delicata dall'integrazione di ogni progetto entro strategie urbane più ampie e integrate nei piani generali

Due livelli di valutazione

- Vi è dunque necessità di un **doppio livello valutativo**
 - Il primo impiega le tecniche tradizionali di generazione e selezione delle scelte di pianificazione per individuare le **scelte di pianificazione ritenute socialmente massimamente preferibili**
 - Il secondo considera **esclusivamente gli aspetti economico-finanziari del negoziato** e quindi dei benefici di quest'ordine che l'amministrazione può trarre
- Le **scelte collettive** dovrebbero essere evidentemente esito della considerazione di **entrambi i livelli di ordine decisionale**