C_L378|RFS053|0358751|23/12/2022 - Allegato Utente 6 (A06)

COMUNE DI TRENTO

LINEE GUIDA
RELATIVE AI PRESUPPOSTI NORMATIVI
E AI PRINCIPI DA RISPETTARE
NEGLI ACCORDI URBANISTICI
SUL COMUNE DI TRENTO

SERVIZIO URBANISTICA

Trento, dicembre 2022

Indice generale

1. Premessa....4
2. Quadro di riferimento programmatico....5
3. Quadro di riferimento normativo....7
4. Punti di forza e limiti degli Accordi Urbanistici da considerare nella definizione del "rilevante interesse pubblico"....11
5. Strumenti e criteri per analizzare il "rilevante interesse pubblico" da utilizzare al fine della stipula dell'accordo tra pubblico e privato....12
6. Analisi di una proposta di Accordo Urbanistico....15
Criteri per la qualità urbana, ambientale ed ecologica....15
Altri criteri di valutazione....17
Aree di intervento....18
Calcolo del plusvalore per definire il rilevante interesse pubblico....19
7. Assenza di pregiudizio per i diritti di terzi come presupposto all'Accordo Urbanistico....21
8. I principi da rispettare nella sottoscrizione degli Accordi Urbanistici....22
Proporzionalità....22
Parità di trattamento....22
Adeguata trasparenza delle condizioni e dei benefici pubblici e privati connessi. .23
Pubblicità....23
9. Fase istruttoria e approvazione accordo....24
10. La variante al PRG....25
11. Conclusioni....26

1. Premessa

In ambito di pianificazione territoriale si sta sviluppando un crescente interesse verso gli Accordi Urbanistici, quali strumenti di programmazione e attuazione delle trasformazioni urbanistiche. Tali accordi attuativi costituiscono dei modelli di governo del territorio, dei principi costituzionali di partecipazione e sussidiarietà, che ammettono il partenariato pubblico – privato nel perseguimento dell'interesse pubblico o generale. Gli accordi sono volti a garantire la trasformazione e rigenerazione di uno spazio urbano, promuovendo il regolare, armonico e sostenibile sviluppo economico – sociale di un'area nella sua complessità e garantendo un equilibrato scambio di utilità tra la pubblica amministrazione e il privato, nel rispetto della legislazione e della pianificazione sovraordinata, senza pregiudizio dei diritti dei terzi.

Gli Accordi Urbanistici possono supportare azioni per la transizione ecologica urbana e ripensare la gestione del territorio in chiave resiliente; in nessun caso potranno limitarsi ad attribuire una capacità edificatoria aggiuntiva o l'aumento degli indici previsti per le aree oggetto di trasformazione.

Gli Accordi Urbanistici sono disciplinati dall'articolo 25 della L.P. 15/2015, che ne stabilisce principi e modalità di recepimento entro lo strumento di pianificazione, senza però specificare l'iter di formazione dell'accordo in sé e la determinazione del rilevante interesse pubblico. Il presente documento risponde proprio per questo alla duplice finalità di precisare i contenuti dell'attività comunale nell'iter di formazione degli Accordi Urbanistici, integrando quanto già disposto dalla normativa, e di stabilire le modalità con le quali valutare il "rilevante interesse pubblico" derivante da ciascun accordo proposto.

Il lavoro ha ripreso, reinterpretato e sviluppato quanto previsto nel documento del 2019 "*Criteri per l'applicazione degli Accordi Urbanistici di cui all'articolo 25 della legge provinciale n. 15/2015*", redatto dall'arch. Luisella Codolo con il supporto dell'avv. Maria Giovanna Tramontan, e dal quaderno "*Dall'urbanistica concordata all'urbanistica condivisa – Dispositivi di orientamento*", predisposto nell'ambito del Progetto di ricerca Trasformazioni Urbane Trento (T.U.T.) da Mosè Ricci, Sara Favargiotti, Matteo Aimini, Anna Codemo, Silvia Mannocci, redatto a dicembre 2021. Il documento è allegato alle presenti Linee Guida – Allegato 1.

2. Quadro di riferimento programmatico

Il Piano Regolatore Generale è lo strumento principale di governo del territorio. Assume una prospettiva per la città futura, al fine di sostenere il benessere della comunità, stabilendo le modalità per riorganizzare l'assetto dell'ambiente urbano e del territorio circostante. La definizione degli Accordi Urbanistici dovrà pertanto essere coerente con lo scenario delineato dal PRG, descritto dal documento Strategico "*Il futuro della città di Trento si costruisce oggi. Obiettivi e percorso della variante generale al Piano Regolatore Generale*" [1], condiviso con gli stakeholder e gli organi istituzionali ed approvato dal Consiglio comunale di Trento con la Deliberazione n. 19 del 7 Marzo 2018. La visione da perseguire con il PRG, e conseguentemente anche con gli Accordi Urbanistici, è definita mediante cinque sfide, strettamente correlate, che la città di Trento si trova ad affrontare e che di seguito vengono sintetizzate:

A) **Eco Trento:** una città sostenibile, basata su zero consumo di suolo, tutela dei cambiamenti climatici, valorizzazione della biodiversità. La rete di aree verdi, costituita dalle grandi aree ecologicamente funzionanti, dalle colture agricole e dagli spazi verdi urbani, sono considerate aree multifunzionali, combinando diverse questioni, come la gestione delle acque, la regolazione della temperatura, la qualità urbana e la biodiversità;

B) **Trento Accogliente:** una città che riconosce la presenza di identità diverse e migliora il senso di appartenenza. I luoghi e gli spazi dovrebbero consentire l'integrazione delle persone, la qualità della vita comunitaria e attirare visitatori e turisti;

C) **Trento Accessibile:** una città che migliora la qualità dei collegamenti sovralocali, promuovendo la mobilità sostenibile, limitando i flussi di traffico, potenziando i collegamenti ferroviari;

D) **Smart Trento:** una città competitiva e innovativa, capace di creare connessioni e integrare ricerca e produzione;

E) **Bella Trento:** una città che valuta la bellezza dei paesaggi urbani come bene comune e come risorsa per migliorare l'attrattività e il benessere, preservando il patrimonio storico, culturale e paesaggistico.

Le previsioni sottese agli Accordi Urbanistici devono essere compatibili con la disciplina delle invarianti individuate dal PUP, "*elementi territoriali che costituiscono le caratteristiche distintive dell'ambiente e dell'identità territoriale, di stabile configurazione o di lenta modificazione e che sono meritevoli di tutela e valorizzazione per garantire lo sviluppo equilibrato e sostenibile nei processi evolutivi previsti e promossi dagli strumenti di pianificazione territoriale*".

1 https://www.comune.trento.it/Aree-tematiche/Ambiente-e-territorio/Urbanistica/Il-nuovo-PRG-Piano-regolatore-generale/Obiettivi-e-percorso-della-variante-generale-al-Piano-regolatore-generale-2018/Scarica-il-documento-Il-futuro-della-citta-di-Trento-si-costruisce-oggi

Il PRG di Trento, ai sensi dell'art 23 della L.P. 15/2015, deve rispettare i contenuti propri del Piano Territoriale di Comunità stabiliti dalla normativa provinciale, che racchiude in particolare l'approfondimento dell'inquadramento strutturale del PUP e delle **invarianti strutturali** che caratterizzano il territorio e che definiscono le peculiarità del contesto ambientale e insediativo: elementi geologici e geomorfologici, rete idrografica, foreste demaniali, boschi di pregio, aree a elevata naturalità, aree agricole e aree agricole di pregio, beni ambientali, archeologici, architettonici e storico-artistici rappresentativi.

Altro tema da cui non si può prescindere nella sottoscrizione degli Accordi Urbanistici è **il paesaggio** in cui si inserisce l'intervento. Il tema del paesaggio è affrontato con la Carta del paesaggio, attualmente in fase di predisposizione da parte dell'amministrazione. Tale documento fornisce l'analisi e l'interpretazione del sistema del paesaggio, inteso come sintesi dell'identità territoriale e delle invarianti, che gli strumenti di pianificazione territoriale assumono come riferimento al fine della definizione delle scelte di trasformazione e della conseguente valutazione della sostenibilità dello sviluppo, nonché del riconoscimento e della tutela dei valori paesaggistici.

Più in generale, gli Accordi Urbanistici dovranno necessariamente confrontarsi anche con quanto previsto dall'**Agenda 2030**, programma di azione sottoscritto nel settembre 2015, con i suoi 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile – Sustainable Development Goals, SDGs e in particolare con il Goal 11 "*Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili*". Le azioni per l'implementazione dell'"Agenda 2030" rappresentano una sfida ineludibile, in particolare a livello urbanistico con riferimento a:

- "stop al consumo di suolo": che prende atto della natura del suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile e afferma la necessità di favorire il riutilizzo, la rigenerazione ed eventualmente la densificazione dell'esistente;
- "resilienza urbana"**:** intesa come capacità di rispondere ad eventi che alterano le condizioni in essere, sapendo affrontare la sfida del cambiamento climatico e rafforzando l'impegno alla sostenibilità ambientale.

Quanto sopra descritto è il contesto di riferimento entro cui svolgere le riflessioni per la promozione di Accordi Urbanistici e la definizione del concetto di rilevante interesse pubblico, coerenti con l'impostazione generali del piano, con gli indirizzi della normativa urbanistica provinciale e nazionale e con gli obiettivi dell'Agenda 2030.

3. Quadro di riferimento normativo

Nella Provincia Autonoma di Trento, gli Accordi Urbanistici sono normati dalla Legge Nazionale n. 241/1990, art. 11 e dalla Legge Provinciale del Trentino n. 15/2015, art. 25.

La legge sul procedimento amministrativo, n. 241/1990, ed in particolare l'articolo 11, introducono tra gli strumenti di partecipazione all'azione della pubblica amministrazione gli "accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento":

"11. *In accoglimento di osservazioni e proposte presentate a norma dell'articolo 10, l'amministrazione procedente può concludere, senza pregiudizio dei diritti dei terzi, e 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.*"

A livello provinciale esiste il correlato articolo 28 della **LP 23/1992, legge sull'attività amministrativa**, che in maniera del tutto analoga definisce i principi della materia, prevedendo una disciplina sovrapponibile a quella statale, con la conseguente possibilità di attingere alla letteratura e giurisprudenza nazionale per avere i principi interpretativi di riferimento. L'articolo 28 stabilisce infatti che "*l'amministrazione può concludere, senza pregiudizio dei diritti dei terzi e 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.*"

Gli Accordi Urbanistici per la loro natura possono quindi sostituire i regolamenti esistenti sull'uso del territorio; in letteratura vengono definiti "accordi a monte" (Urbani, 2005) e cioè strumenti che introducono modifiche o nuove previsioni al piano regolatore vigente[2]. Di conseguenza, essi possono offrire all'ente pubblico e al privato proponente del progetto una maggiore libertà d'azione per quanto riguarda gli usi del territorio consentiti, potendo determinare prescrizioni urbanistiche di carattere generale. Essi si differenziano totalmente da quelli che vengono definiti "accordi a valle", ovvero le convenzioni

2 *[…] abbiamo essenzialmente due categorie di accordi tra PA e privato che comunemente la dottrina ha definito come accordi "a monte" o "a valle" delle prescrizioni urbanistiche. Nulla questio nei casi in cui l'accordo è a valle delle prescrizioni urbanistiche: […] non si mette in discussione la cura dell'interesse pubblico "negoziando" l'esercizio del potere discrezionale della p.a. poiché le scelte sono già state prese dall'amministrazione attraverso la fissazione unilaterale delle prescrizioni urbanistiche: il contenuto dell'accordo, se c'è, è già predeterminato dal piano. E in questi casi l'amministrazione agisce nel rispetto del principio di legalità, né può chiedere oneri o prestazioni esorbitanti al privato in fase di accordo. In altre parole, le regole generali sono già fissate anche se residua uno spazio per l'accordo per la fissazione di regole specifiche. […]. La prassi ci dice che si tratta di accordi "sulle" prescrizioni urbanistiche o preparatori o procedimentali nei quali l'amministrazione – secondo l'art.11 della l.241/90 – in accoglimento di osservazioni o proposte può concludere tali accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale o in sostituzione di questo. Come sappiamo il contenuto di questi accordi è in funzione della variazione del piano poiché la diversa conformazione del territorio richiesta comporta nuovi o diversi diritti edificatori e nuovi impegni dei privati non previsti dal piano urbanistico (effetto e consolidamento dell'accordo ratificato dal consiglio comunale). Si tratta cioè, sempre secondo la più attenta dottrina, di "codeterminazione" degli assetti urbanistici pubblico-privato a monte delle vigenti norme di piano, concordate proprio in funzione della modificazione degli assetti esistenti.*
Il contenuto di questa tipologia di accordi, tuttavia, non sarebbe condizionato dalle disposizioni del piano, proprio perché non previsto, e sarebbe quindi "esposto" ad una logica di "urbanistica contrattata" che si muoverebbe nell'ambito di un puro scambio tra beni immateriali (diritti edificatori) e prestazioni onerose a carico del privato derivanti dalla migliore urbanizzazione dell'area.

urbanistiche proprie della pianificazione attuativa, che invece si pongono in continuità e appunto "attuazione" delle scelte urbanistiche operate dal piano regolatore generale.

Nella pianificazione attuativa, da un lato, l'attività negoziale è diretta alla definizione delle previsioni di piano entro uno strumento attuativo, dall'altro la stipulazione degli accordi mira all'introduzione di modifiche o nuove previsioni al piano regolatore vigente. La facoltà di ricorrere agli "accordi a monte" sussiste solo nel caso in cui l'interesse pubblico trovi nel vincolo consensuale la migliore soddisfazione possibile, proprio quella che non sarebbe consentita dall'esercizio della funzione pianificatoria secondo il modello classico.

La legge provinciale per il governo del territorio n. 15/2015, disciplina all'articolo 25 gli Accordi Urbanistici, declinando quindi la norma generale dell'articolo 28 della L.P. 23/1992, nella materia urbanistica:

1. *"I comuni e le comunità possono concludere accordi urbanistici con i soggetti pubblici o privati interessati, per definire contenuti di rilevante interesse pubblico del PRG o del PTC. Gli accordi sono finalizzati, senza pregiudizio dei diritti dei terzi, alla determinazione di previsioni dello strumento urbanistico e ne costituiscono parte integrante e sostanziale.*
2. *Gli accordi urbanistici rispondono a principi di proporzionalità, parità di trattamento, adeguata trasparenza delle condizioni e dei benefici pubblici e privati connessi, specifica motivazione in ordine all'interesse pubblico che li giustifica, pubblicità.*
3. *Gli accordi sono stipulati e sono espressamente recepiti nello strumento di pianificazione, con le procedure individuate da questa legge per l'adozione sua o delle sue varianti.*
4. *La Provincia può concludere accordi urbanistici che hanno ad oggetto la tutela e la valorizzazione dei beni culturali e d'interesse culturale ai sensi del decreto legislativo n. 42 del 2004."*

La legge provinciale del 2015 conferma quanto già introdotto dalla legge urbanistica provinciale 2008, con la differenza che l'articolo 30 richiamava la disciplina degli accordi di programma della legge regionale n. 1/1993. Il nuovo articolato stabilisce i principi degli Accordi Urbanistici e le modalità con cui questi devono essere recepiti entro il piano regolatore, ma non specifica la definizione dell'iter per la formazione degli stessi. Pertanto tali aspetti vanno individuati con atti di indirizzo generale a livello comunale, per rispondere ai principi enunciati dallo stesso articolo 25 della L.P. 15/2015.

Sempre la legge urbanistica provinciale per il governo del territorio 2015, oltre a disciplinare gli Accordi Urbanistici all'articolo 25, individua in altri articoli dei casi particolari di applicazione degli Accordi Urbanistici, precisando le finalità dell'accordo e specificando oggetto e contenuti.

Con l'articolo 25 bis, la stessa norma consente la valorizzazione o l'alienazione di beni pubblici (di proprietà della Provincia e degli enti e organismi assimilati) e la determinazione della loro destinazione urbanistica attraverso un Accordo Urbanistico con effetto di variante, sorretto da un procedimento particolarmente accelerato per la sua approvazione.

L’articolo 27 richiama l’uso dell’Accordo Urbanistico al fine di regolare i rapporti tra comune e privato quando il Piano riconosce crediti edilizi per promuovere interventi su aree ed edifici oggetto di vincolo preordinato all'espropriazione, o nel caso di interventi di riqualificazione urbanistica e ambientale o di delocalizzazione. L’accordo è quindi utilizzato come strumento di compensazione urbanistica.

L’articolo 110 affronta il tema della riqualificazione di un insieme di edifici o di aree urbane insediate, prevedendo l’attuazione degli interventi con la predisposizione di un piano di riqualificazione urbana, che fissa gli obiettivi d'interesse pubblico da perseguire e stabilisce eventuali premialità volumetriche, unitamente alla definizione di un Accordo Urbanistico che individua gli edifici e gli ambiti da riqualificare, accerta i volumi esistenti, stabilisce gli incrementi volumetrici e gli eventuali crediti edilizi.

L’articolo 111 disciplina la riqualificazione di edifici dismessi e degradati ammettendo, ai fini della riqualificazione paesaggistica di un’area, la demolizione e la delocalizzazione dei volumi preesistenti sulla base di un Accordo Urbanistico che definisca l’entità del credito edilizio e le modalità di ripristino dell’area.

È possibile notare come negli articoli sopra citati la componente di negoziazione propria dell’istituto in oggetto sia piuttosto contenuta e prevalentemente fondata su perizie di stima. Il legislatore provinciale ha dunque individuato lo strumento dell’accordo in stretta correlazione con l’istituto dei crediti edilizi, definendone quantificazione, utilizzo e localizzazione.

Come visto però l’impiego degli Accordi Urbanistici, nella cosiddetta urbanistica consensuale, è assai più ampio e complesso. E’ dunque possibile individuare due macrocategorie di Accordi Urbanistici, gli accordi “compensativi” e gli “accordi di variante”.

Nella prima fattispecie – "accordi compensativi" , descritti agli articoli 27, 110 e 111 – è possibile individuare un meccanismo compensativo, in luogo della corresponsione di un indennizzo o d’incentivazione, in forma di premialità.

Gli "accordi di variante" invece, dai contenuti prettamente atipici, si inseriscono nella cosiddetta urbanistica consensuale, che vede nell’attività negoziale tra l’amministrazione pubblica e il privato la massimizzazione dell’interesse pubblico.

In entrambi i casi la legge provinciale prevede che gli accordi siano stipulati ed espressamente recepiti nello strumento di pianificazione, ma è bene precisare alcune distinzioni.

La compensazione di cui all’articolo 27 si mantiene nell’alveo della pianificazione tradizionale ed è preordinata a ridimensionare le conseguenze pregiudizievoli derivanti dalla necessaria acquisizione dei lotti mediante il ricorso al vincolo espropriativo; dunque, interviene con funzione indennitaria in presenza di incisioni autoritative, assegnando ai proprietari un’alternativa di carattere urbanistico, preferibile all’indennizzo in denaro.

Il legislatore provinciale ha inteso estendere tale possibilità anche nel caso di immobili soggetti a interventi di riqualificazione urbanistica e ambientale, o di delocalizzazione in quanto degradati e incongrui o ricadenti in aree con penalità elevate secondo le previsioni

della carta di sintesi della pericolosità; inoltre tale prerogativa viene riconosciuta laddove per effetto di vincoli sopravvenuti diversi da quelli di natura urbanistica, non è più esercitabile, in tutto o in parte, il diritto di edificare già riconosciuto dal PRG.

I crediti edilizi, quantificati con perizia di stima asseverata, sono riconosciuti alla cessione dell'area soggetta al vincolo preordinato all'esproprio o gravata da una delle situazioni previste dalla legge. In questo caso l'Accordo Urbanistico è teso a regolare i rapporti tra il comune, eventuali altri enti interessati, e il proprietario dell'area. Mediante variante al PRG, l'accordo "compensativo" definisce e localizza il credito edilizio.

Diverso è il caso in cui la tecnica compensativa viene impiegata al fine di incentivare l'attuazione di interventi di riqualificazione da parte del privato, che si vede riconoscere premialità volumetriche anche a titolo di credito edilizio. È il caso degli articoli 109 e 110 dove, per la realizzazione degli interventi di recupero e riqualificazione, la norma prevede incrementi volumetrici che, se non impiegati entro l'intervento, possono essere riconosciuti in forma di credito edilizio. Anche in questi casi la motivazione dell'accordo è definita dalla norma stessa, il contenuto riguarderà dunque perlopiù le modalità di attuazione degli interventi e l'eventuale trasferimento e localizzazione del credito edilizio.

Gli accordi "di variante" invece trovano nella motivazione in ordine al rilevante interesse pubblico la loro ragione d'essere.

4. Punti di forza e limiti degli Accordi Urbanistici da considerare nella definizione del “rilevante interesse pubblico”

Gli Accordi Urbanistici presentano quattro caratteristiche fondamentali:

- **flessibilità**: consentono di superare le rigidità delle prescrizioni del Piano Regolatore, lasciando spazio alla possibilità di proporre progetti innovativi per il raggiungimento delle condizioni per garantire la massimizzazione dell’interesse pubblico;
- **adattabilità**: consentono all’amministrazione comunale di avere un maggiore controllo sull’intervento edilizio, attraverso la richiesta di condizioni e requisiti specifici;
- **specificità**: consentono di valutare la trasformazione urbana e il progetto senza generalizzazioni, ma in base al contesto specifico nei quali si inseriscono;
- **realizzabilità**: offrono la garanzia che le trasformazioni, una volta approvate, possano essere realizzate in tempi brevi e quindi sono capaci di rispondere a necessità contingenti.

Le caratteristiche sopracitate fanno subito capire come gli Accordi Urbanistici possano facilitare la realizzazione di progetti e trasformazioni del territorio innovativi, che non sarebbero consentiti dalle norme prescrittive del PRG, offrendo la possibilità di superare i vincoli dettati dalla zonizzazione.

Gli Accordi Urbanistici possono essere utilizzati anche per agevolare nuove politiche pubbliche, come ad esempio quelle che riguardano la transizione ecologica della città, fornendo una maggiore libertà di azione per rispondere a necessità contingenti e specifiche della comunità.

D'altra parte, la libertà concessa attraverso la stipula di un Accordo Urbanistico ha dei potenziali rischi: vi è l’eventualità che le decisioni prese tramite Accordo Urbanistico siano assunte in modo frammentario e non programmato, condotte sulla base di valori d’uso e di mercato, piuttosto che sui valori costitutivi e conformativi del territorio. Il procedere attraverso una valutazione di singoli interventi potrebbe far perdere la necessaria visione d’insieme del contesto urbano, senza realmente perseguire il reale interesse pubblico. Spesso, il vantaggio della collettività è ridotto ad un mero aumento di standard quantitativi e non diventa l’occasione per attuare trasformazioni in grado di permettere alla città di crescere ed evolversi per rispondere in maniera innovativa alle sfide che deve affrontare. Emerge quindi con forza il tema della genericità dei criteri per la valutazione del rilevante interesse pubblico e molto spesso l’assenza di parametri misurabili a sostegno della formazione degli Accordi Urbanistici.

5. Strumenti e criteri per analizzare il “rilevante interesse pubblico” da utilizzare al fine della stipula dell’accordo tra pubblico e privato

Come illustrato gli Accordi Urbanistici sono strumenti dell’urbanistica consensuale che su iniziativa privata prevedono la stipula di un accordo tra pubblico e privato in grado di modificare o introdurre nuove previsioni ad un piano regolatore vigente. La possibilità di variare le norme dettate dal piano regolatore in vigore è concessa solo nel caso in cui si stia perseguendo un comprovato interesse pubblico.

Di seguito si proveranno a definire dei possibili criteri per connotare il “rilevante interesse pubblico” negli Accordi Urbanistici, partendo dal fatto che, in campo urbanistico e nello specifico nella normativa riguardante gli Accordi Urbanistici, non esiste un interesse pubblico definito “a priori” (Gualandi, 2008[3]), ma l’interesse pubblico costituisce “qualcosa di costruito” attraverso un processo di composizione e ponderazione della pubblica amministrazione (Moro, 2008[4]). In altre parole, non esiste una normativa di riferimento che dettagli quali siano gli interessi pubblici da perseguire attraverso la “pianificazione per accordi” (Urbani, 2005[5]), ma spetta alle singole amministrazioni territoriali definire quali siano gli interessi pubblici prioritari che desiderano prefissare ai fini della tutela del territorio e dello sviluppo sociale ed economico delle comunità che amministrano (Moro, 2008).

Il concetto di interesse pubblico si basa su esigenze e bisogni sociali ed economici che mutano e variano nel tempo per ogni comunità ed è quindi compito delle amministrazioni comunali individuare i criteri e le azioni più adatte per rispondere alle necessità e ai bisogni che si manifestano nella collettività. Per questo motivo non è possibile definire un rilevante interesse pubblico a priori, ma ciascun contesto urbano e territoriale ha le sue peculiari necessità che derivano dalla sua storia, dalla sua economia, dalla sua composizione sociale e dalla sua cultura.

È compito delle amministrazioni comunali valutare le ricadute positive in termini di interesse pubblico dei singoli progetti ed interventi di trasformazione del territorio proposti, tenendo in considerazione le specificità di ogni contesto urbano e garantendo che tali trasformazioni collaborino in maniera sistemica al raggiungimento degli obiettivi prefissati per l’evoluzione della città nel suo complesso.

Punto di partenza è la *ratio* della “pianificazione per accordi” ovvero **la ricerca del consenso del privato per ottenere il raggiungimento del migliore assetto del territorio nell’interesse della collettività, altrimenti non raggiungibile** (Urbani, 2005).

L’amministrazione comunale, quindi, attraverso l’accordo urbanistico, non solo potrà esercitare un maggior controllo sull’intervento edilizio, ma potrà garantire il raggiungimento

3 Federico Gualandi, Gli accordi nell’urbanistica negoziale con particolare riferimento all’art. 18 della legge regionale Emilia Romagna n. 18/2000 in LexItalia.it

4 Sergio Moro, Gli accordi “a monte” delle prescrizioni urbanische: spunti di riflessione, Rivista Giuridica di Urbanis ca n. 3-4/2010, ed. Maggioli.

5 Paolo Urbani, Pianificare per accordi, Rivista Giuridica, 2005.

di migliori (e non altrimenti raggiungibili) condizioni di soddisfazione dell'interesse generale.

L'Accordo Urbanistico rappresenta una variante puntuale del PRG e pertanto la trasformazione urbana che deriva dalla stipula dell'accordo tra pubblico e privato, **deve rispondere e contribuire a fronteggiare le cinque sfide che la città di Trento si è posta** per la sua migliore evoluzione urbana.

Proprio per questo l'azione del privato sullo spazio fisico della città – utile a condurre una o più delle cinque sfide del piano e a realizzare uno o più obiettivi specifici proposti dal piano e tale da non rappresentare azioni di conflitto con essi – può essere considerata di rilevante interesse pubblico.

Le azioni proposte dal privato devono **generare in maniera diretta o indiretta una prestazione ecologica misurabile** in ragione degli effetti prodotti sull'ambiente urbano e di entità pari all'intervento proposto. In coerenza con quanto delineato all'interno del documento strategico, si ritiene opportuno disincentivare le operazioni di demolizione e ricostruzione totale dei manufatti esistenti ed incentivare le trasformazioni urbane che propongono il riutilizzo, la rigenerazione e il riuso del patrimonio edilizio esistente.

Con lo scopo di fermare il consumo di suolo non urbanizzato, gli accordi urbanistici non dovrebbero promuovere nuove costruzioni salvo i casi speciali di predisposizione di interventi su interi ambiti, meglio se pianificati secondo piani d'area che prevedano interventi pubblici e/o privati di rilevante interesse.

Gli interventi di rigenerazione e metabolismo della città esistente devono prevedere il riuso, il recupero, il riciclo e la riqualificazione del tessuto edilizio. La demolizione per rinaturalizzazione dovrà essere sempre promossa e dovrà permettere allo sviluppatore che la effettua – con smaltimento/riutilizzo dei materiali edilizi da rimuovere, bonifica del suolo e rinaturalizzazione per la produzione agricola/ortofrutticola o a parco o per attività sportive all'aperto – il mantenimento della cubatura demolita che potrà riutilizzare – o cedere a terzi – per un intervento di rigenerazione urbana in aggiunta alle premialità già concesse.

Altri vantaggi di interesse pubblico per la pubblica amministrazione, che possono fondare l'attivazione di un percorso di accordo urbanistico sono i seguenti.

Lo sviluppo e il rafforzamento del sistema socio-economico potrà essere riconosciuto per fondare il rilevante interesse pubblico delle proposte, tenuto conto delle auspicabili e possibili esternalità determinate dalla realizzazione delle trasformazioni. Potranno essere argomentati **vantaggi sociali-economici sulla base di benefici complessivi**, coerenti con i contenuti del Documento Unico di Programmazione (DUP) approvato dal Consiglio comunale. Si tratta di proposte urbanistiche che perseguono finalità di carattere generale tali da favorire e rafforzare il sistema economico in termini occupazionali, ma anche di promozione dell'attrattività territoriale, quale fattore determinante per l'insediamento di nuove realtà economiche e per la competitività del sistema produttivo locale. Lo sviluppo e la promozione di attività economiche sono da intendersi sempre in un'ottica di sostenibilità: a tale scopo è possibile richiamare anche l'Agenda globale per lo sviluppo sostenibile

(Agenda 2030) che al punto 8 indica l'obiettivo di "*lavoro dignitoso e crescita economica: incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti*".

La realizzazione di opere di urbanizzazione eccedenti le urbanizzazioni normativamente dovute potranno essere richieste laddove vi sia un'attività consensuale tra le parti in causa. Atteso che gli standard urbanistici ai sensi del D.M. n. 1444/1968 rappresentano il limite minimo inderogabile che deve essere garantito per un corretto sviluppo del territorio, la realizzazione di ulteriori opere è prevista in aggiunta alle prime, non in virtù di una norma che ne impone la realizzazione quale presupposto di legittimità degli interventi edilizi o delle trasformazione urbanistiche, ma semplicemente come elemento di valorizzazione del territorio.

In tal senso è utile richiamare la distinzione proposta da Giuseppe Durano[6] tra:

- le opere che rientrano nella tradizionale concezione di standard urbanistico e sono di conseguenza riconducibili alla categoria delle opere pubbliche;
- le opere che rivestono un interesse pubblico, ma possono essere realizzate e gestite anche da soggetti privati e appartengono alla categoria delle dotazioni territoriali e più precisamente sono riconducibili ai cosiddetti extra oneri, i quali costituiscono opere aggiuntive, che migliorano la qualità della vita, ma non sono richieste in virtù di disposizioni normative.

Anche nell'ambito di riqualificazioni urbanistiche, edilizie ed ambientali – finalizzate al **recupero e riuso di aree dismesse o degradate** con il riordino degli insediamenti esistenti, compreso l'ammodernamento, il rinnovo e/o completamento delle urbanizzazioni – si può perseguire un interesse pubblico qualificato. In tali casi la **riqualificazione urbana concorre alla promozione della sicurezza integrata[7].** Con il termine "dismesse" si intendono le aree che a seguito della cessazione dell'attività insediata sono interessate da un processo di declino, più o meno rapido, che porta alla perdita dell'identità e della funzione che originariamente le caratterizzava. Il "degrado" invece si riferisce a quelle situazioni di obsolescenza e fatiscenza delle strutture e/o degli spazi aperti che innescano problematiche di tipo ambientale, di ordine pubblico e sicurezza.

Il rilevante interesse pubblico può essere riconosciuto anche attraverso **il recupero e la valorizzazione del patrimonio storico, paesaggistico, ambientale.** Si fa particolare riferimento a beni tutelati o riconosciuti quali elementi distintivi dell'ambiente e dell'identità territoriale. Vi rientrano in via esemplificativa i manufatti, gli edifici e i complessi isolati di interesse storico, artistico e documentario individuati dal PRG, i beni culturali e paesaggistici di cui al D.Lgs. 22 gennaio 2004 n. 42 e le invarianti come definite dall'articolo 8 delle norme di attuazione del piano urbanistico provinciale.

6 Giuseppe Durano, Pianificare per accordi: le nuove frontiere della pianificazione urbanistica, Studio Legale Durano.

7 La sicurezza integrata è intesa ai sensi della legge 18 aprile 2017, n. 48 sulle disposizioni urgenti in materia di sicurezza della città.

6. Analisi di una proposta di Accordo Urbanistico

Ai sensi dell'articolo 25 della L.P. 15/2015 e in assenza di procedure pubbliche indette dall'amministrazione comunale, tutti i soggetti legittimati possono presentare all'amministrazione comunale proposte di Accordo Urbanistico. Affinché queste ultime possano essere "prese in carico" dal Servizio Urbanistica dovranno comprendere:

- relazione tecnico-illustrativa corredata dei necessari elaborati grafici con l'indicazione delle modifiche al PRG richieste;
- dichiarazione della disponibilità delle aree da parte dei proprietari - titolarità delle aree;
- precisazione del rilevante interesse pubblico sotteso all'accordo proposto: indicando a quale delle cinque sfide si vuole contribuire.

E' necessario che venga fatto esplicito riferimento al Documento delle Sfide del PRG, attraverso l'indicazione chiara a quale degli obiettivi del piano la trasformazione urbana richiesta può rispondere.

Verificate le condizioni che legittimano la presentazione dell'accordo da parte del proponente privato – titolarità delle aree, coerenza con gli strumenti di pianificazione sovraordinati e legittimità sotto il profilo urbanistico-edilizio di eventuali volumi esistenti – il Servizio Urbanistica provvederà all'esame della proposta presentata. In questa fase di valutazione della proposta è necessario avvalersi di criteri quanto più possibile oggettivi e misurabili, per garantire che l'intervento persegua il "rilevante interesse pubblico", come espressamente definito nel presupposto normativo che regola la stipula degli Accordi Urbanistici.

La valutazione deve basarsi su criteri quanto più possibile oggettivi, riconducibili sostanzialmente a tre tipologie:

- **ambito qualitativo:** inerente alla qualità urbanistico/architettonica e alla sostenibilità energetica e ambientale degli interventi;
- **ambito prestazionale:** consistente nel raggiungimento di determinati obiettivi dichiarati entro il PRG o nella programmazione dell'amministrazione. In tal senso assume particolare rilevanza l'individuazione di eventuali opere di urbanizzazione, primaria e secondaria, da eseguirsi a cura del privato ai sensi dell'articolo 20 del D.Lgs 50/2015;
- **ambito economico:** fa riferimento alle ricadute occupazionali o di attrattività in termini di fruitori e/o investitori.

Criteri per la qualità urbana, ambientale ed ecologica

Tra i criteri di valutazione dell'Accordo Urbanistico vi saranno innanzitutto le risposte che il progetto presentato offre alla collettività per la sostenibilità, per il **sostegno a processi di**

economia circolare e di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici. Gli indicatori saranno legati alla limitazione del consumo di suolo e alla protezione delle aree e delle attività agricole, al miglioramento della qualità di suolo, aria e acqua, al contenimento del consumo di risorse non rinnovabili e alla preservazione della biodiversità.

Di conseguenza, per valutare l'approvazione dell'accordo, il progetto presentato deve garantire obbligatoriamente:

- efficientamento energetico del comparto edilizio, per limitare le emissioni e contribuire alla mitigazione del cambiamento climatico;
- utilizzo di materiali a basso impatto ambientale per favorire l'economia circolare attraverso la riduzione del consumo di risorse e lo sviluppo di modelli economici responsabili;
- rispondere ad almeno uno dei seguenti punti:
  - regolazione delle temperature in ambiente urbano, per ridurre il fenomeno delle isole di calore;
  - gestione sostenibile delle acque, attraverso l'incremento di superfici con capacità di ritenzione e di infiltrazione;
  - miglioramento della qualità dello spazio urbano per il benessere e la salute dei cittadini, attraverso interventi e azioni sui luoghi in cui le persone vivono e in cui le persone si muovono, che promuovano socialità, integrazione e inclusione e che mirino a garantire la sicurezza, le condizioni di comfort-psicofisico e il senso di apparenza delle persone;
  - supporto della mobilità sostenibile, in modo da favorire una progressiva transizione della domanda di mobilità privata verso il trasporto pubblico e la mobilità ciclabile e pedonale.

Il raggiungimento delle sopra citate performance garantisce all'operatore privato di poter ottenere:

- agevolazioni delle procedure post Accordo Urbanistico (acceleratori di processo);
- cambio di destinazione d'uso;
- frazionamenti e accorpamenti;
- aumento della cubatura.

Sarà possibile ottenere un aumento della possibilità di demolire e ricostruire il volume esistente, nel caso di:

- realizzazione di edifici parzialmente ipogei (con almeno due fronti e il solaio di copertura interrati, resta salva la possibilità di avere corti interne scavate);
- interventi su strutture industriali in stato di abbandono.

A supporto di questa strategia, che mira a identificare quale tipo di richieste potrebbero essere fatte dalla parte pubblica nei confronti dei privati, si rimanda al manuale delle azioni e all'abaco di riferimenti progettuali, redatto nell'ambito del T.U.T. Trasformazioni Urbane Trento[8] che contengono le modalità d'intervento consigliate in relazione a ciascuna sfida. Il manuale è riportato al capitolo 4 del sopra citato quaderno e allegato alle presenti Linee Guida (allegato 1).

Le azioni proposte sono associate a parametri misurabili e quindi diventano uno strumento utile per i decisori pubblici per valutare in maniera oggettiva gli effettivi benefici da poter ottenere, ma anche uno spunto per i professionisti privati che devono redigere la proposta di accordo.

Il manuale delle azioni identifica le iniziative che possono essere proposte dal soggetto proponente al fine di ottenere le performance e quindi di raggiungere gli obiettivi delle sfide urbane di Trento. Tali azioni sono misurabili, possono essere valutate in maniera oggettiva e possono essere implementate attraverso diverse tipologie di intervento. A tal proposito, viene fornito un abaco che identifica possibili interventi e le relative performance raggiunte. L'abaco propone una collezione di riferimenti, costantemente implementabili, utile per guidare le scelte progettuali e per condividere progetti di riqualificazione urbana innovativi.

Altri criteri di valutazione

Gli indicatori potranno fare riferimento a:

- **obiettivi urbanistici e paesaggistici**

  • miglioramento dell'efficienza delle infrastrutture, dei collegamenti e delle reti dei servizi;

  • riordino degli insediamenti esistenti, ammodernamento delle urbanizzazioni primarie e secondarie e dell'arredo urbano;

  • ricostruzione equilibrata e integrata con il resto della città (connessioni, relazioni e funzioni insediate);

  • valorizzazione aspetti paesaggistici e naturalistici;

  • recupero del patrimonio culturale e monumentale tutelato;

- **obiettivi di riduzione dei rischi**

  • difesa degli insediamenti dai fenomeni di tipo geologico, idrogeologico, nivologico e forestale come individuati dalla Carta di sintesi della pericolosità;

- **obiettivi economici e sociali**

  • miglioramento offerta di servizi e qualità della vita;

8 "Dall'urbanistica concordata all'urbanistica condivisa – Dispositivi di orientamento", quaderno predisposto nell'ambito del Progetto di ricerca Trasformazioni Urbane Trento (T.U.T.) da Mosè Ricci, Sara Favargiotti, Matteo Aimini, Anna Codemo, Silvia Mannocci, dicembre 2021

• riduzione o eliminazione di situazioni di emarginazione e degrado sociale;

• riduzione o eliminazione problematiche di ordine pubblico e sicurezza;

• produzione di reddito e occupazione;

• produzione di attrattività e opportunità per fruitori e investitori, attrazione di investimenti;

• produzione capitale sociale (favorire le relazioni e l'aggregazione sociale, creazione di senso di comunità).

Aree di intervento

A sostegno di una visione sistemica dell'ambiente urbano e per superare la criticità legata alla frammentarietà che deriva da trasformazioni puntuali, si propone che gli interventi compensativi possano ricadere all'interno del lotto oppure possano diventare l'occasione per progettualità di interesse pubblico all'interno della circoscrizione di riferimento dell'intervento o del territorio, dove l'amministrazione lo ritenga più opportuno.

Per decidere dove localizzare le trasformazioni urbane, l'Amministrazione può avvalersi di altri piani come il PUMS.

Le aree interessate dagli Accordi Urbanistici dal punto di vista morfologico possono essere riassunte in tre categorie principali:

- aree di trasformazione puntuale: quando il lotto o l'edificio rappresentano situazioni circoscritte le cui ricadute non hanno valenza sistemica e cioè non interessano sistemi urbani più complessi e problematici o non incrociano particolari flussi legati alla mobilità;
- aree di trasformazione intermedie: quando uno o più lotti / edifici disegnano un'opportunità capace di influenzare uno o più elementi urbani ed architettonici del contesto su cui insiste;
- aree di valenza sistemica: quando un insieme (cluster) di lotti / edifici di differente tipo ed uso insistono su un'infrastruttura viaria o di trasporto ferroviario le cui ricadute trasformative hanno un impatto significativo a livello cittadino.

Questo tipo di categorizzazione aiuta nel momento in cui l'amministrazione è chiamata a definire e quantificare l'interesse pubblico dell'intervento. Nel momento in cui l'operazione dovesse ricadere in un'area di trasformazione puntuale sarà possibile valutare se i lavori di compensazione possano insistere in loco o ricadere in altri ambiti della circoscrizione o del territorio dove l'amministrazione lo ritenga più opportuno.

Diverso invece per le aree di trasformazioni intermedie che coinvolgono più immobili o lotti dove si auspica la possibilità che gli interventi possano avvenire in situ generando ricadute positive sull'intorno e rendendo la zona di nuovo sviluppo un nuovo "nodo" o "polarità".

Per le aree di valenza sistemica, data la scala e la complessità delle situazioni in gioco, si potranno valutare strumenti urbanistici di più ampio respiro, come i piani d'area, capaci di governare tali processi in un'ottica ampia, sistemica e precognitiva. Il PRG attuale è già dotato in parte di tali strumenti quali i Piani attuativi / Piani Guida, che specificano le previsioni degli strumenti urbanistici di carattere generale.

Calcolo del plusvalore per definire il rilevante interesse pubblico

A livello nazionale è possibile supportare la valutazione delle proposte avvalendosi di metodi per il calcolo del plusvalore generato dall'opera, con il fine di definire la contribuzione extra standard da attribuire. L'obiettivo è quello di valutare la congruità economica del vantaggio pubblico (suoli, opere o altro) rispetto ai vantaggi ottenuti dal privato con la trasformazione urbanistica (plusvalore generato dall'approvazione dell'accordo).

Il riferimento normativo nazionale è il DL n. 133/2014 c.d. "Sblocca Cantieri", attraverso il quale viene introdotto il "**contributo perequativo straordinario**" dovuto al comune per il maggiore valore degli immobili derivante da variante urbanistica, da un titolo edilizio in deroga ovvero da un cambio di destinazione d'uso. In particolare, all'art. 16, comma 4 del Dpr 380/2001 è stata aggiunta la lettera d-ter) con cui si è espressamente previsto che, nella definizione delle tabelle parametriche, gli oneri di urbanizzazione siano determinati anche in relazione "*alla valutazione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica o in deroga. Tale maggior valore, calcolato dall'amministrazione comunale, è suddiviso in misura non inferiore al 50 per cento tra il comune e la parte privata ed è erogato da quest'ultima al comune stesso sotto forma di contributo straordinario, che attesta l'interesse pubblico, in versamento finanziario, vincolato a specifico centro di costo per la realizzazione di opere pubbliche e servizi da realizzare nel contesto in cui ricade l'intervento, cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, edilizia residenziale sociale od opere pubbliche."*

Il Comune quindi, facendo proprio l'istituto, deve individuare il "quantum" del contributo straordinario, che deriva da ogni modifica urbanistica – sia essa introdotta con varianti allo strumento urbanistico, con titoli edilizi in deroga ovvero con modifiche di destinazione d'uso. In altri termini a livello statale, oltre al contributo di costruzione, come si è soliti pensare, connesso solo ed esclusivamente all'attività edificatoria edilizia, si configura un corrispettivo dovuto parimenti dal privato per il solo fatto che l'immobile acquista un "plusvalore" in conseguenza della variazione urbanistica, che va convogliato nelle casse del comune in aggiunta e per motivazioni differenti rispetto ai presupposti di applicabilità del contributo di costruzione ordinario.

Il legislatore espressamente non si limita a ritenerlo applicabile in caso di varianti al PRG, ma ne estende l'obbligo nel caso di titolo edilizio in deroga, proprio perché per effetto della nuova scelta pianificatoria – appunto in deroga – l'immobile acquista delle "caratteristiche e prerogative edificatorie" prima inesistenti. A fronte della nuova scelta pianificatoria pubblica, viene correlato un "controvalore" altrettanto pubblico proprio perché ne "attesta

l'interesse pubblico", costituito dal "contribuo straordinario", quale nuova linfa per sostenere gli interventi pubblici e migliorare l'assetto complessivo del territorio. La nuova entrata comunale, infatti, reca un necessario vincolo di destinazione.

Il mancato recepimento da parte del legislatore provinciale del Trentino del “contributo perequativo straordinario” non permette la definizione di parametri per la valutazione economica dell’intervento da utilizzare nell’iter di approvazione degli accordi urbanistici del Comune di Trento. È evidente che anche l’articolo 25 della L.P. 15/2015 richiama alla necessità delle dovute considerazioni economiche, ma lo fa in termini di principi generali, ovvero di proporzionalità, parità di trattamento, adeguata trasparenza delle condizioni e dei benefici pubblici e privati connessi, specifica motivazione in ordine all'interesse pubblico che li giustifica e pubblicità.

7. Assenza di pregiudizio per i diritti di terzi come presupposto all’Accordo Urbanistico

Gli Accordi Urbanistici, nella loro formulazione di principio, di cui all'articolo 25 della L.P. 15/2015, ricalcano le previsioni di carattere generale dell'articolo 11 della legge 241/1990 e del correlato articolo 28 della L.P. 23/1992, pretendendo che sia accertata l'assenza di pregiudizio ai diritti di terzi.

In tali norme appare, infatti, quale presupposto di legittimità l'**assenza di pregiudizio di diritti di terzi**.

Si ritiene consolidato il principio che il rispetto del presupposto menzionato sia validato con la sottoscrizione dell'istanza di accordo o di convenzione urbanistica da parte di tutti gli aventi diritto, pena la violazione dei principi procedimentali e di trasparenza dell'azione amministrativa cui tale verifica è preordinata.

Nella redazione e istruttoria di Accordi Urbanistici, pertanto, la verifica della titolarità dei beni oggetto dell'istanza presentata alla pubblica amministrazione, pur non trovando una testuale previsione di legge, appare connaturata alla domanda di profonda trasformazione del territorio che l'autorizzazione a lottizzare comporta.

Tanto che l'articolo 25 della L.P. 15/2015, in maniera espressa, pretende che il nuovo assetto urbanistico del territorio non arrechi danno a diritti di terzi: “*Gli accordi sono finalizzati, senza pregiudizio dei diritti dei terzi, alla determinazione di previsioni dello strumento urbanistico e ne costituiscono parte integrante e sostanziale*.” In altre parole, tanto potrà farsi luogo ad un accordo tra la pubblica amministrazione e l'interessato proponente la modifica urbanistica, quanto **sia esclusa ogni interferenza negativa con i diritti di altri soggetti sulle medesime realtà** oggetto di variante allo strumento di pianificazione generale.

8. I principi da rispettare nella sottoscrizione degli Accordi Urbanistici

Proporzionalità

La proporzionalità nella pianificazione urbanistica attiene alla legittimità delle scelte amministrative che incidono su posizioni giuridiche individuali ascrivibili tanto alla categoria degli interessi legittimi che a quella dei diritti soggettivi. La proporzionalità implica il perseguimento ottimale dell'interesse pubblico accompagnato dal necessario rispetto dei soggetti coinvolti dal e nell'esercizio del potere amministrativo. Elementi strutturali del principio di proporzionalità sono i seguenti:

- idoneità: si traduce in una valutazione del rapporto tra il mezzo impiegato nel caso concreto per il raggiungimento dell'obiettivo e l'obiettivo stesso. Non esistendo un mezzo idoneo o inidoneo per definizione, l'idoneità andrà ovviamente valutata in relazione al caso di specie;
- necessarietà: impone che la scelta da parte dell'amministrazione deve consentire il raggiungimento dell'obiettivo mediante il minimo sacrificio possibile degli interessi coesistenti e configgenti. In altre parole significa rendere ottimale il rapporto tra risorse impiegate e risultati ottenuti in ossequio al principio di efficienza dell'azione amministrativa;
- adeguatezza: implica la scelta del mezzo meno gravoso, quando vi sia una pluralità di alternative. Tale scelta sul piano procedimentale passa necessariamente attraverso lo svolgimento di un'attività istruttoria accurata ed il più possibile completa. In tal senso è bene chiarire che non potrà essere fatto ricorso all'Accordo Urbanistico in luogo della pianificazione attuativa: la semplice cessione o approntamento di aree a servizi da standard, tipica di tali strumenti, non assume i connotati del rilevante interesse pubblico che giustifica l'adozione dell'istituto negoziale.

Parità di trattamento

L'articolo 11 comma 4bis della legge n. 241/1990 garantisce la parità di trattamento entro il procedimento amministrativo: "*A garanzia dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa, in tutti i casi in cui una pubblica amministrazione conclude accordi nelle ipotesi previste al comma 1, la stipulazione dell'accordo è preceduta da una determinazione dell'organo che sarebbe competente per l'adozione del provvedimento*."

In tal senso la legge provinciale n. 15/2015 precisa che gli accordi sono stipulati e recepiti entro lo strumento di pianificazione, con le procedure individuate per l'adozione sua o delle sue varianti, pertanto l'accordo potrà essere stipulato in via definitiva, con apposita

convenzione attuativa, solo a seguito della conclusione dell'iter di variante al PRG con la deliberazione della Giunta provinciale.

Adeguata trasparenza delle condizioni e dei benefici pubblici e privati connessi

La trasparenza rappresenta la migliore garanzia della correttezza dell'azione amministrativa. Tenuto conto che gli Accordi Urbanistici, ai sensi dell'articolo 25 della L.P. 15/2015, hanno natura pianificatoria come gli strumenti urbanistici cui sono legati, di conseguenza ne seguono le forme di pubblicità e partecipazione che costituiscono indubbiamente una garanzia anche riguardo alla trasparenza dell'intero procedimento.

Pubblicità

Come già illustrato, gli Accordi ai sensi dell'articolo 25 della L.P. 15/2015 seguono le forme di pubblicità e partecipazione: si dà pertanto atto che la procedura prevista dalla legge provinciale sia garanzia del rispetto del principio di pubblicità.

A ciò si aggiunge la facoltà dell'amministrazione di indire procedure ad evidenza pubblica tramite la pubblicazione di appositi bandi. La possibilità del comune di prevedere ulteriori forme di pubblicità e di trasparenza è peraltro resa possibile facendo riferimento alla procedura di adozione del PRG e in particolare a quanto disciplinato dall'articolo 37 comma 1 della L.P. 15/2015. Con tali strumenti l'amministrazione può raccogliere manifestazioni di interesse relativamente a specifiche tematiche o aree dichiarate nel bando o più in generale proposte in linea con i criteri stabiliti dal presente documento ed estese a tutto il territorio comunale.

La definizione da parte dell'amministrazione di linee guida che esplicitano le modalità di presentazione e valutazione, oltreché di criteri e requisiti delle proposte di accordo, favorisce l'iniziativa privata che troverà chiari riferimenti in ordine alle procedure e ai provvedimenti attesi, coerentemente con i principi di pubblicità e trasparenza che caratterizzano l'azione pubblica.

9. Fase istruttoria e approvazione accordo

Dell’esito delle verifiche e dall’esame condotto in accordo con l’assessora/assessore competente, viene data informazione alla Giunta comunale, che si esprimerà sulla proposta e, in caso di condivisione della stessa, darà mandato agli uffici affinché provvedano ad acquisire parere preventivo da parte della Commissione consiliare competente e della/e Circoscrizione/i.

L’esito della fase preliminare è comunicato ai proponenti da parte del Servizio Urbanistica, che in caso di esito positivo preciserà i contenuti della documentazione da presentare, sulla base delle verifiche effettuate in sede preliminare, per dare avvio alla fase istruttoria dell’accordo urbanistico.

In tale contesto viene anche data informazione sulla eventuale necessità di procedere alla predisposizione della documentazione prevista dalla normativa in materia di valutazione ambientale strategica (VAS) e indicato in che termini il proponente deve concorrere a supportare l’amministrazione comunale in tale attività che costituisce parte della variante al PRG conseguente all’approvazione dell’accordo medesimo.

Infatti il Servizio Urbanistica, oltre a predisporre lo schema di accordo urbanistico, dovrà provvedere alla stesura della bozza di variante al PRG conseguente all’accordo. Detta documentazione sarà approvata dalla Giunta comunale, previo parere della Commissione consiliare competente e della/e Circoscrizione/i interessate. Qualora la variante al PRG assuma valenza di PTC, andrà richiesto parere anche ai comuni di Aldeno, Cimone e Garniga Terme.

Alla conclusione della fase istruttoria, segue la delibera della Giunta comunale di approvazione dell’accordo e la successiva sottoscrizione, in forma di atto pubblico, dello stesso da parte di tutti i soggetti coinvolti.

10. La variante al PRG

Gli accordi urbanistici valutati positivamente dalla Giunta comunale, sottoscritti e annotati al tavolare, sono sottoposti al Consiglio comunale secondo l'iter disposto per l'adozione del PRG e delle sue varianti ai sensi degli articoli 37 e 39 della L.P. 15/2015.

A seguito dell'approvazione da parte della Giunta provinciale della variante al PRG che recepisce l'accordo urbanistico, viene stipulata apposita convenzione attuativa da parte di tutti i soggetti coinvolti, a sua volta iscritta a libro fondiario.

Qualora il Consiglio comunale, ai fini del conseguimento del rilevante interesse pubblico, si esprimesse negativamente o ravvisando la necessità di correttivi, l'accordo dovrà essere riformulato a partire dalla fase preliminare sopra illustrata. È fatta salva infatti l'opportunità che l'amministrazione non recepisca o non dia seguito ad un accordo che già nel corso del procedimento si rilevi non più consono o congruo con le finalità di interesse pubblico perseguite; deve però ritenersi del tutto ammissibile una rinegoziazione dei contenuti dell'accordo. In tal senso, una nuova trattazione dell'accordo che risponda sempre a finalità di interesse pubblico, risulterebbe perciò in linea con i principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

11. Conclusioni

La natura negoziale dell'Accordo Urbanistico determina l'incontro delle volontà dei contraenti: quello pubblico in funzione dell'interesse generale enunciato nell'accordo e quello privato nella realizzazione dell'intervento e della controprestazione a favore del pubblico. Gli Accordi Urbanistici dovrebbero definire la migliore soluzione per un territorio, altrimenti non raggiungibile esercitando la funzione pianificatoria secondo il metodo classico. Gli Accordi Urbanistici in linea generale devono assicurare un ordinato assetto del territorio, con interventi idonei ad apportare una valorizzazione complessiva del territorio.

La valutazione degli Accordi Urbanistici deve basarsi su criteri misurabili per valutare il miglioramento dell'interesse pubblico, con una visione d'insieme della città e con un approccio basato su standard performativi e non quantitativi. Gli Accordi Urbanistici dovranno apportare innovazioni prestazionali utili alla città e al bene comune. L'approvazione dell'accordo va preceduta da un'analisi condotta con un approccio basato sulle performance: queste fanno riferimento alle sfide urbane che la città deve affrontare per la transizione ecologica e perseguono il miglioramento della qualità della vita.

E' fondamentale che vi sia un legame diretto tra la procedura degli Accordi Urbanistici e i piani di settore (in primis il PUMS), per non circoscrivere la ricaduta spaziale dell'intervento all'interno dell'area stessa in cui avviene la trasformazione, senza assumere una visione più ampia e sistemica.