

INU XXVI CONGRESSO NAZIONALE
IL NUOVO PIANO
Ancona, 17-19 aprile 2008

Sviluppo operativo nel nuovo piano

Fausto Curti

1) Sul raccordo tra Piano Strutturale e Piano Operativo

La non conformatività del Piano Strutturale. Il sistema di pianificazione riformato, ormai accolto in numerose legislazioni regionali, separa la configurazione di massima dell'assetto territoriale nel Piano Strutturale dalla conformazione delle proprietà nel Piano Operativo. In tal modo contribuisce a emancipare l'urbanistica dalla rendita fondiaria, perché sposta il confronto politico sull'edificazione più a ridosso dell'attuazione, quando si può discutere sulle scelte di investimento (sia pubbliche che private) anziché sul disegno preventivo delle coerenze tra destinazioni d'uso, dimensionamenti e parcellario.

Rispetto ai contenuti delle azioni future il PS non può che disegnare una visione, non essendo noti né gli attori né le risorse che potrebbero realizzarla. Mentre rispetto alle opzioni infrastrutturali, ai vincoli ricognitivi a fini ambientali o paesaggistici, alle logiche di scelta tra progetti alternativi o ai criteri di compartecipazione ai costi pubblici indotti, e così via, il PS ha funzione statutaria: chiama in causa la responsabilità amministrativa e normativa dei governi locali nel formulare indirizzi e regole.

La scala tendenzialmente intercomunale del PS. Operando sulla struttura degli insediamenti, che travalica normalmente i confini della giurisdizione, il PS dovrà definire in primo luogo le scelte relative al sistema ambientale e al sistema della mobilità, che costituiscono le matrici della successiva assegnazione dei diritti edificatori. Così, quanto meno il PS anticipa le scelte edificatorie (cui è improbabile che i comuni siano disposti ad abdicare) e si limita a sancirne le precondizioni di accessibilità e di sostenibilità, tanto più favorisce l'assunzione di impegni di collaborazione duratura da parte degli enti territoriali coinvolti, ampliando la sua scala di azione. Attraverso sistematiche intese inter-comunali la redazione del PS introduce così un percorso "dal basso" al consolidamento delle autonomie locali, non solo in ambito metropolitano.

Per facilitare scelte concordate tra comuni limitrofi in tema di risparmio di suolo e riduzione delle esternalità negative sull'ambiente e il paesaggio è fondamentale il ricorso alla perequazione/compensazione territoriale. Tuttavia nel nostro paese poche leggi regionali "consentono" (non promuovono) accordi perequativi intercomunali e, dato lo stato in cui versa la nostra finanza pubblica, è improbabile si possa dar seguito a un congruo finanziamento premiale di unioni e consorzi (sul modello francese) da parte dello stato centrale o delle regioni. Occorre perciò che i fondi di compensazione siano alimentati da prelievi di scopo sui maggiori interventi di interesse intercomunale (non solo sulla aree produttive attrezzate, ma anche sulle funzioni contingentate e più appetibili: commercio, centri logistici, ecc.) e commisurati alle opere infrastrutturali ed alle politiche ambientali che si vanno ad apprestare per servirle (sul modello statunitense dei distretti di prelievo, in qualche modo ripreso nel c.d. "quadrilatero umbro-marchigiano").

Dal dimensionamento preventivo alla parametrizzazione delle dotazioni territoriali. Nel Prg di tradizione il fabbisogno di servizi veniva calcolato su previsioni di sviluppo astratte, sovente sovra-dimensionate e comunque oggi inagibili per via dei costi di esproprio. Peraltro, la stima della capacità insediativa teorica è poco utile quando si passa dalla pianificazione dell'espansione al governo dei processi di riutilizzo nella città consolidata, e inapplicabile in un sistema di pianificazione che assuma il PS come non conformativo. Tuttavia per preservare la sostenibilità dell'ambiente costruito non basta procedere a vista coi singoli progetti complessi, come si va facendo da tempo.

Al fine di assicurare il ripristino della capacità di carico urbana nel corso del processo di trasformazione il modello a due stadi PS/PO consente di proporzionare l'offerta di nuove infrastrutture, beni ambientali e servizi al cambiamento della domanda effettiva generata dai nuovi carichi insediativi ammessi nell'arco del quinquennio.

2) Sul carattere concorsuale e negoziale del Piano Operativo

PO conformativo e decadenza quinquennale dei diritti edificatori. Se l'edificabilità è stata attribuita a priori ed è eterna, si possono fare concorsi di architettura, ma non gare tra promotori, perché il proprietario-promotore vince sempre, in quanto incamera non solo i profitti immobiliari ma anche le rendite fondiarie sull'area, spiazzando qualsiasi concorrente. L'attribuzione perpetua dei diritti edificatori produce così un danno strutturale al mercato immobiliare: deprime la concorrenza e induce i *developer* a farsi proprietari, perpetuando un sistema immobiliare pre-capitalistico.

Ed è ancor più illegittima nel nuovo modello di piano: non solo per la disparità di trattamento tra pubblico e privato (sovente lamentata dall'Inui) ma per una sostanziale iniquità di trattamento tra privato e privato. Il nuovo piano non dispensa diritti edificatori a tutti (o quasi) i proprietari fondiari, come il Prg conformativo, ma li assegna selettivamente di quinquennio in quinquennio ad alcuni proprietari (e non ad altri) perché si ritiene che gli interventi previsti su quelle aree siano ritenuti realizzabili a giudizio dei proponenti e prioritarie rispetto agli obiettivi programmatici dell'amministrazione. Se dopo cinque anni quella fattibilità viene smentita e quella priorità viene negata perché non si aprono i cantieri, non esiste più alcuna *ratio* che giustifichi il privilegio assegnato ad alcuni ed interdetto ad altri. D'altra parte, la decadenza simultanea al termine del quinquennio tanto dei vincoli pubblicistici che delle volumetrie edificabili inutilizzate pretende maggiore responsabilità pubblica nel proporzionare programmi e risorse e impegna l'amministrazione a una redazione non formale del Piano Triennale delle Opere Pubbliche.

Valutazione strategica e ripristino della capacità di carico urbana. La proposta di un PO che metta a sistema i maggiori interventi programmati nel quinquennio richiede una valutazione pubblica non soltanto di ciascun progetto, ma anche degli effetti di composizione nello spazio e nel tempo della somma dei progetti in agenda.

Su queste basi il PO favorisce sia la messa in rete di promotori e *stakeholder* per progetti complementari o sinergici, che la competizione tra cordate di operatori nel caso di funzioni appetibili e contingentate, contribuendo a ridimensionare le distorsioni oligopolistiche dei mercati urbani. E soprattutto consente un sommario apprezzamento dell'impatto cumulato dei progetti previsti sull'impianto morfologico, sul profilo funzionale (specie riguardo alle funzioni di pregio), sull'assetto logistico e sulla qualità ambientale della città esistente.

Ne deriva la possibilità di sollecitare i promotori a contribuire ai costi di attrezzamento urbano non solo con esazioni (in opere e servizi) che servono l'immediato contesto del progetto ma anche di compartecipare *pro quota* ai costi pubblici di adeguamento infrastrutturale e di ripristino ambientale, per ricostituire la capacità di carico della città nel suo insieme.

Selettività del PO e confronto concorrenziale sui maggiori progetti. L'assegnazione dell'edificabilità più a ridosso dell'attuazione, contestualmente all'assunzione del rischio dell'iniziativa, sposta l'attenzione dell'urbanistica dalla proprietà fondiaria alla promozione immobiliare e rende effettuale il confronto concorrenziale tra proposte (o meglio tra siti) alternativi e concludente il negoziato sul progetto. Scopi e linee-guida della concorsualità potrebbero essere meglio delineati a livello regionale, ma il principio potrebbe venire sancito anche a livello nazionale come orientamento verso l'efficienza e l'apertura dei mercati immobiliari locali.

Mentre gli obiettivi programmatici locali e i conseguenti criteri premiali potrebbero essere esplicitati nei PS, anche attraverso la segmentazione degli indici edificatori e la gestione dei bonus volumetrici coerentemente alle finalità perseguite di sostenibilità, qualità morfologica, risparmio energetico, edilizia sociale, offerta di spazi e servizi per il *welfare*.

Libertà progettuale e qualità degli esiti. L'attribuzione dei diritti edificatori contestualmente alla definizione della proposta restituisce al progettista ampi gradi di libertà, perché l'assetto, la

dimensione e il *mix* funzionale non sono predeterminati con molto anticipo nel Prg, ma vengono concordati poco prima della messa in opera. Questo ne assicura anche la fattibilità, in quanto la stima dei rischi e della profittabilità dell'investimento e la ripartizione delle convenienze tra pubblico e privato sono fatte quando si possono aprire i cantieri.

Tasso di assorbimento atteso e governo del mercato urbano. Merita ricordare che nel nostro paese la transizione all'autonomia fiscale è avvenuta negli ultimi anni, in un periodo di ripresa immobiliare che ha alimentato il gettito locale anche in presenza di un rallentamento della crescita economica. Ma, come noto, l'evoluzione nel tempo del mercato edilizio segue un andamento ciclico, spesso esacerbato rispetto alla dinamica economica generale a causa della lunghezza del processo produttivo e dell'indivisibilità del prodotto, che non facilita un veloce adeguamento alle oscillazioni della domanda. Ciononostante il tema dell'adeguamento ciclico della strumentazione è rimasto estraneo alla cultura urbanistica del nostro paese, che sovente ha contribuito ad amplificare le fluttuazioni spontanee anziché a stabilizzare il *trend*. Tipico il caso milanese che, dal dopoguerra ai giorni nostri, ha visto all'opera rigorose politiche vincolistiche in fase di stagnazione e prodighe de-regolazioni in fase di espansione. Col crescere dell'autonomia impositiva e dell'apertura della piazza immobiliare ad investitori esterni, sui governi locali grava dunque la responsabilità di allestire politiche regolative e fiscali capaci di svolgere un'azione anti-ciclica.

In questo senso, la natura del PO come sistema di progetti coordinati consente la valutazione periodica, nel breve-medio termine, dell'impatto cumulato della nuova offerta edilizia sulla domanda potenziale, così da favorire un governo anti-congiunturale del mercato urbano d'intesa tra enti pubblici e associazioni di settore: adeguando la selettività delle gare e l'incisività del prelievo urbanistico (almeno per la quota negoziata) alla pressione dell'offerta.

Inoltre, almeno in linea di principio, il PO consente una diversificazione strategica dei rischi/opportunità dei progetti in programma (equivalente pubblico della gestione di portafogli immobiliari) attraverso il management degli accordi pubblico/privato, che si valga a ragion veduta delle varie figure partenariali rese disponibili dal proliferare degli istituti per la programmazione negoziata.

3) Sulle procedure istruttorie dei maggiori progetti urbani

Una discrezionalità temperata nelle transazioni pubblico/privato. La flessibilità nella gestione del cambiamento urbano richiede un qualche grado di discrezionalità, ma l'innesto di modalità negoziali disparate sul fossile di un ordinamento autoritativo (sancito dalla vigente legge urbanistica nazionale) altera la concorrenza sul mercato immobiliare e genera più contenzioso che pubblici benefici.

Le modalità valutative e negoziali avviate dai comuni coi privati sono eterogenee e quasi sempre perdenti nello scambio: *a)* la maggioranza dei comuni negozia caso per caso, producendo ineguaglianza nel trattamento dei diversi promotori; *b)* altri comuni deliberano il recupero al pubblico di quote (fino al 60%) delle maggiori rendite dovute alla variante assentita dallo stesso comune; *c)* altri la compartecipazione ai profitti attesi (anche il 50%) calcolati in base a stime sommarie di prefattibilità, redatte in assenza di studi di mercato affidabili; *d)* altri, più avveduti, chiedono il 30% del differenziale di rendita dovuto al cambiamento di destinazione d'uso, ma in base ai cespiti iscritti al catasto e quindi con un criterio di misura che può essere quantificato a priori anche dall'operatore; *e)* altri ancora chiedono quote variabili delle volumetrie assegnate per edilizia sociale: da quote pari al 50% (e inammissibili a giudizio del CdS), a soglie cospicue (nell'ordine del 30%), a quote ragionevoli e ben motivate (20%, come nel progetto di legge dell'Emilia-Romagna).

Tuttavia, le risorse e le dotazioni acquisite al pubblico aggiuntive rispetto a cessioni standard e oneri dovuti (codificati come minimi e comunque insufficienti a coprire quota apprezzabile dei costi pubblici indotti) sono state in genere esigue anche in una congiuntura assai florida del mercato immobiliare. Per ridimensionare la discrezionalità degli accordi e facilitare il necessario processo di apprendimento degli uffici e degli operatori sembra opportuno che nella normativa del PS venga statuita una procedura codificata per l'istruttoria pubblica dei programmi complessi

(eventualmente differenziata per tipologia di programma: Pii, Stu, PF, Programmi di recupero e riqualificazione) che si avvalga di linee-guida uniformi in merito:

i) alla documentazione richiesta sul contesto e sul progetto (secondo un formato comune che agevoli la comparazione) nonché alla stima del *gap* finanziario tra risorse impegnate dal gruppo promotore e costi complessivi della trasformazione dell'area e del contesto limitrofo;

iib) alla stesura di schemi di riferimento (protocolli negoziali) a supporto degli accordi tra pubblico e privati, con particolare riguardo al convenzionamento della fornitura di beni e servizi di pubblico interesse; *iii)* alle modalità di re-investimento dei prelievi urbanistici in reti e dotazioni per servire il progetto in giudicato e la città nel suo insieme.

Impatto fiscale dei progetti e trasparenza di bilancio dell'ente locale. Sebbene poco nota nel nostro paese, la valutazione di impatto fiscale (Vif) è lo strumento elettivo per apprezzare la sostenibilità economica di un progetto urbano per l'amministrazione locale. Essa consiste nella predisposizione di un bilancio attualizzato degli impatti del progetto sui costi pubblici di ripristino ambientale, adeguamento infrastrutturale, dotazione e gestione di servizi e verde, rapportato alle entrate previste per oneri concessori e altre compensazioni, nonché al gettito atteso delle imposte locali sull'immobiliare e sulle attività ospitate.

Nel computo conviene tenere conto separatamente delle voci di entrata (Ici, oneri concessori ed esazioni negoziate, tariffazione di servizi complementari, ecc.) e di spesa (*una tantum* piuttosto che ricorrenti) per bilanciare la suddivisione pubblico/privato sia dei costi di investimento che dei costi di manutenzione e gestione. Dovranno inoltre essere sviluppate dettagliate analisi dei costi di adeguamento del sistema di trasporto e mobilità e dei possibili meccanismi di finanziamento.

Su queste basi, la valutazione di impatto fiscale serve al comune, perché consente di imputare i costi attuali e futuri di infrastrutture e dotazioni pubbliche connesse all'intervento. Ma risulta utile anche agli operatori, perché evidenzia il gettito che maturerà sull'immobile realizzato e costituisce un valido supporto per rivendicare i reimpieghi in tempo debito. In tal modo lo strumento non solo contribuisce a valutare proposte alternative, ma aiuta anche a strutturare per portafogli di progetti e per ambiti urbani distinti la programmazione di bilancio dell'ente locale, facilitando il co-finanziamento della spesa locale da parte dei promotori dei maggiori progetti in cantiere, i cui impatti richiedono l'adeguamento delle dotazioni ad uso pubblico per non peggiorare la qualità dei servizi forniti alla città.

In un regime di crescente autonomia finanziaria degli enti locali, largamente fondata su prelievi urbanistici e immobiliari, il ricorso sistematico alla Vif rende trasparente, sul mercato politico locale, chi viene avvantaggiato dalla scelta pubblica e chi si fa carico delle maggiori spese, nel rispetto del principio di *accountability* (trasparenza e responsabilità fiscale).

Protocolli negoziali ed equità degli scambi p/p. Tenendo conto degli esiti della Vif si possono statuire modalità negoziali uniformi, in modo da proporzionare le esazioni (in parte coattive, in parte negoziate) ai costi pubblici indotti dal progetto in giudicato, anche tenendo conto della sua rispondenza ai criteri di sostenibilità e agli obiettivi di sviluppo strategico dichiarati attraverso il documento di indirizzo. La predisposizione del protocollo richiede almeno quattro diversi tipi di stime, che possono venire routinizzate qualora impiegate sistematicamente: *a)* l'analisi pro-forma della fattibilità economica e delle condizioni di mercato; *b)* l'analisi finanziaria dei flussi di cassa e della redditività attesa; *c)* la valutazione sintetica dei costi/benefici sociali e di impatto sull'ambiente urbano; *d)* nonché la valutazione dell'impatto fiscale del progetto, che pronostica gli effetti dell'intervento sui bilanci dell'amministrazione pubblica. Il confronto tra le stime ottenute aiuta a commisurare le compensazioni richieste ai costi pubblici attesi e alle ricadute del progetto sulla qualità urbana e sociale.

Su queste basi le ragioni e gli esiti degli accordi sottoscritti coi privati potranno essere rendicontati utilizzando bilanci sociali e di mandato, che stanno diffondendosi anche nel nostro paese e che prevedono liste di indicatori localmente monitorati nel tempo, necessari all'impiego appropriato di qualsiasi tecnica valutativa.

4) Sulla fiscalità urbanistica e la rendita urbana

Effetti regressivi della fiscalità urbana corrente. Un rapido *excursus* sulle principali voci di entrata del bilancio comunale evidenzia un convergente effetto regressivo sulla popolazione a minor reddito. Singolarmente e nel loro insieme l'imposizione fiscale sul patrimonio e sulla valorizzazione immobiliare, la tassazione e il negoziato sulle nuove edificazioni, la tariffazione degli usi urbani penalizzano le aree più deprivate e i soggetti sociali più deboli, contribuendo al complessivo trasferimento di ricchezza dai consumi collettivi e dai settori produttivi ai detentori di rendite.

Si impone un cambiamento di linea di condotta, anche perché nel lungo andare, in un mercato più selettivo, la produzione di ricchezza sociale e ambientale e di ricchezza patrimoniale durevole non sono affatto in conflitto, anzi si alimentano a vicenda: quel che importa è riuscire a ri-orientare le decisioni di scelta pubblica e di investimento privato in un orizzonte temporale più esteso.

A questo scopo deve essere riaffermato il principio del reimpiego, sancito dalla legge 10/77 e via via rimosso in successive finanziarie per consentire ai comuni di utilizzare il gettito degli oneri urbanizzativi anche per la spesa corrente. In città già prive di infrastrutture e servizi il prezzo di questa scelta è la contrazione degli investimenti per migliorare le dotazioni esistenti.

Il recupero della rendita nel corso del processo di trasformazione urbana. La rendita urbana è dovuta a molti fattori: accessibilità, rappresentatività, esclusività, efficienza localizzativa, e anche inerzia della pubblica amministrazione nel regolare l'offerta o nell'ampliare la scala del mercato urbano. Merita quindi considerare con cautela alcune recenti ipotesi di recupero al pubblico di quote cospicue e predeterminate di rendita aggregata, sia per il rischio di errata allocazione del carico fiscale quando si applica a una base imponibile maldefinita, sia perché un prelievo in quota fissa risulterebbe depressivo nella latente fase di flessione del mercato.

La determinazione richiesta alle amministrazioni locali nel ridimensionare la rendita urbana esige una maggiore intelligenza e selettività urbanistica, non una maggiore semplificazione tributaria. A questo scopo il nuovo sistema di pianificazione spaziale può essere un potente supporto nel legittimare il rapporto tra prelievo e spesa. L'ampiezza del prelievo verrà stabilita nel PO in ragione degli interventi programmati e della congiuntura del mercato urbano, ma la logica del prelievo è stabilita *erga omnes* nel PS. Così, la classificazione degli ambiti urbani assoggettati dal piano a diversi regimi normativi giustifica anche il ricorso a diversi regimi fiscali.

Fiscalità e negoziazione sono fonti di compartecipazione diverse e integrabili: coattive e parametriche le prime, concordate e contestuali le seconde. Conviene dunque prevedere un ventaglio bilanciato:

- i) di oneri definiti *ex ante* e proporzionati ai costi di urbanizzazione (meglio specificati in funzione del PTO e in rapporto al PO), nella forma di contribuzioni medie obbligatorie, se del caso integrate da un contributo aggiuntivo per specifiche dotazioni d'area;
- ii) di contribuzioni negoziate come compensazioni marginali degli specifici impatti del progetto (ambientali, sociali, fiscali), almeno per i progetti maggiori;
- iii) nonché di contribuzioni concordate con riguardo alle priorità perseguite dal comune in campo sociale, occupazionale, ambientale, e così via.

Strumenti fiscali innovativi a scala locale. Non a caso, nei paesi con una consolidata tradizione di autonomia fiscale l'allentamento del confine tra sfera pubblica e privata nella fornitura di beni e servizi di interesse generale è accompagnato da strumenti flessibili di federalismo attivo. Il principio di sussidiarietà orizzontale ha così determinato un progressivo spostamento del sistema dei prelievi urbanistici:

- i) da oneri concessori tabellari a oneri edificatori proporzionati agli impatti sui costi urbani, differenziati a seconda dei contesti, rapportati ai programmi di spesa pubblica nell'area, rimborsabili nel caso di mancata attuazione a tempo debito delle opere previste;
- ii) da oneri di miglioria riscossi *ex post* e commisurati ai benefici indotti da un'opera decisa autonomamente dall'autorità pubblica a distretti di prelievo concertati *ex ante*, che prevedono il reimpiego in sito delle maggiori tasse generate dall'attività immobiliare e mobilitano in via volontaria altre risorse locali.

iii) da compensazioni concordate caso per caso in base alla forza contrattuale delle parti a esazioni negoziate in base ad un protocollo valutativo uniforme, volto ad assicurare parità di trattamento ai diversi operatori;

iv) e giustificate in base all'impatto fiscale del progetto in esame. Questo consente di commisurare le contribuzioni ai costi marginali indotti dai progetti sui bilanci locale e sugli impegni di spesa sanciti nel Piano delle Opere Pubbliche (*effetto agglomerazione*), ed evidenzia come il flusso contingente di maggiori entrate, se ottenute a costo di un saldo fiscale negativo distribuito nel tempo, trasferisca sulle prossime generazioni i maggiori costi generati dagli interventi sul bilancio pubblico (*effetto lungimiranza*).

Alcune raccomandazioni riassuntive. Nel nostro peculiare "federalismo del mattone" è necessario coniugare la fiscalità urbanistica (sulle nuove edificazioni) con la fiscalità immobiliare (sullo *stock* esistente), anche quest'ultima progressivamente depotenziata nelle scorse legislature.

La fiscalità urbanistica va intesa in senso lato: non solo i prelievi sul trasferimento dei diritti edificatori (al centro dell'attenzione nel precedente disegno di legge per assicurare la perequazione tra privati e l'acquisizione gratuita delle aree di origine) ma più in generale per un recupero al pubblico di svariate risorse (suolo, bonifiche, infrastrutture, edilizia sociale, servizi e beni ambientali, ecc.) rapportate sia all'edificabilità assegnata sia alle opere pubbliche predisposte nell'area.

Occorre circoscrivere il ricorso indiscriminato allo scomputo oneri per servizi para-condominiali a scapito del re-investimento delle somme dovute in zone più deficitarie del comune. Come nel modello negoziale inglese la richiesta di *planning gain* (esazioni negoziate ma obbligatorie) deve soddisfare il criterio del *linkage*, cioè compensare impatti specificamente attribuibili al progetto, mentre la profferta di dotazioni di altro genere (un arredo urbano di qualità, una scultura pubblica, o un giardino al piede del progetto, ecc. che configurano il singolare paradosso del "mecenatismo a scomputo") hanno da essere aggiuntive e non surrogatorie dei normali oneri urbanistici: i primi sono scomputabili perché rimpiazzano quote di spesa pubblica comunque necessaria, i secondi no. Bisogna tenere conto degli impatti a lungo termine sul bilancio locale: per evitare di acquisire al pubblico parchi e opere pubbliche "fredde" che servono al marketing del progetto e i cui costi di manutenzione e gestione (in breve superiori ai costi di installazione) rimarranno *sine die* a carico del bilancio comunale.

Merita ridefinire in termini commensurabili il concetto di standard prestazionale, in modo da assicurare un'offerta minima (o congrua) di *welfare*, igiene ambientale, salute pubblica, accessibilità, ecc. quali diritti di cittadinanza comuni sull'intero territorio nazionale.

In definitiva, il *mix* dei contributi urbanistici va giustificato e dimensionato nel quadro della programmazione poliennale della spesa pubblica locale: sia attraverso un adeguamento degli oneri urbanizzativi alla spesa effettivamente preventivate nell'area dal Ptop; sia attraverso una compartecipazione negoziata dei privati all'allestimento di dotazioni di pubblico interesse che servono il progetto (il cosiddetto "standard di qualità"), o la città nel suo insieme (il c.d. "menù delle opere pubbliche").

Questo consente agli operatori di co-finanziare le opere che meglio contribuiscono alla valorizzazione dei progetti presentati, favorendo positive ricadute pubbliche e un miglior riconoscimento del rapporto tra esazione negoziata e beneficio atteso. Mentre da parte degli uffici urbanistici risulterà possibile valutare plausibilmente il rapporto tra nuovo progetto e assetto desiderato degli spazi aperti e delle dotazioni, e quindi giustificare un ragionevole scambio pubblico/privato nell'offerta di beni e servizi localizzati. Quel che fa la differenza rispetto al tentativo programmatico del PPA è appunto l'assegnazione e la decadenza dei diritti edificatori col PO da una parte, e la rimborsabilità degli oneri non reinvestiti a tempo debito dall'altra.

In definitiva, un quadro spaziale dichiarativo del sistema di scelte pubbliche che si dispiegano sul territorio – flessibile quanto si vuole, ma credibile – è essenziale per il privato, onde orientare le scelte di investimento immobiliare tra localizzazioni alternative, ma è anche necessario all'amministrazione, per facilitare il montaggio di risorse di diversa fonte nel co-finanziamento della città pubblica.