

MODELLI E STRUMENTI PER
FAVORIRE LA NASCITA DI
COMUNITÀ INTELLIGENTI, AL
FINE DI CONTRIBUIRE ALLA
CRESCITA DELL'ATTRATTIVITÀ E
POLARITÀ URBANA

PARTE SECONDA

(CODICE SOC16005

Rapporto finale)

NOVEMBRE 2016

Ricerca promossa da Éupolis Lombardia per incarico di DG Casa, housing sociale, Expo e Internazionalizzazione delle imprese	Rapporto finale “Modelli e strumenti per favorire la nascita di comunità intelligenti, al fine di contribuire alla crescita dell’attrattività e polarità urbana” (Cod. Éupolis Lombardia SOC16005).
Giunta regionale	Gruppo di lavoro tecnico: Daniela Danielli, Paolo Formigoni, Stefano Landoni, Nadia Lanese, Lisa Sacchi. Dirigente responsabile: Carmelo Di Mauro
Éupolis Lombardia	Dirigente di riferimento: Paolo Pinna Project Leader: Guido Gay Gruppo di ricerca: Alice Boni.
KCity srl	Progetto e direzione scientifica: Paolo Cottino Coordinamento operativo: Alberta de Luca Analisi e ricerche: Gabriele Belcecchi, Nicola Contarin, Alberta de Luca, Gianluca Nardone, Paolo Maneo Grafica: Paolo Maneo Traduzioni e supporto operativo: Sharon Ambrosio

Pubblicazione non in vendita.

Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte.

Éupolis Lombardia

Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione
via Taramelli 12/F - Milano
www.eupolislombardia.it

Contatti: guido.gay@eupolislombardia.it

Indice

PARTE SECONDA	7
<i>Criteria per definire una iniziativa pilota in attuazione della strategia regionale per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva per l'attrattività delle nostre città</i>	
Premessa	9
Capitolo 1. L'iniziativa pilota Réinventer Paris: caso-studio verso la definizione di un modello attuativo per la strategia regionale	13
1.1 Il contenuto dell'iniziativa	13
1.2 La filosofia di riferimento (intervento di Jean Louis Missika)	16
1.3 Gli elementi innovativi (intervento di Ezio Micelli)	19
Capitolo 2. Criteri per l'individuazione delle aree per un'iniziativa pilota in attuazione della strategia regionale	23
2.1 Criteri per l'individuazione delle aree nel caso di Réinventer Paris	24
2.1.1 Contenuti del bando	
2.1.2 Elementi salienti dell'esperienza parigina	
2.2 Valutazioni dei criteri adottati da Réinventer Paris dal punto di vista lombardo	31
2.2.1 Criticità e opportunità per la replicabilità	
2.2.2 Primo confronto con gli operatori lombardi	
2.3 Primi approfondimenti analitici in funzione della definizione di un modello lombardo	48
2.3.1 Linee di approfondimento individuate	
2.3.2 Aree territoriali di concentrazione della domanda potenziale	
2.3.3 Ambiti di fabbisogno di riqualificazione	
2.3.4 Patrimonio disponibile degli enti locali	
2.3.5 Prossimità a reti di accessibilità esistenti e di prossima realizzazione	
Capitolo 3. Criteri di valutazione della qualità delle proposte per un'iniziativa pilota in attuazione della strategia regionale	59
3.1 Criteri per la valutazione delle proposte nel caso di Réinventer Paris	59

3.1.1	Contenuti del bando	
3.1.2	Elementi salienti dell'esperienza parigina	
3.2	Valutazioni dei criteri adottati da Réinventer Paris dal punto di vista lombardo	72
3.2.1	Criticità e opportunità per la replicabilità	
3.2.2	Primo confronto con gli operatori lombardi	
3.3	Primi approfondimenti analitici in funzione della definizione di un modello lombardo	79
3.3.1	Linee di approfondimento individuate	
3.3.2	Procedure di scelta del contraente nel Nuovo Codice degli Appalti	
3.3.3	Metodi di valutazione dell'impatto sociale	
Capitolo 4. Meccanismi di sostenibilità economico-finanziaria per un'iniziativa pilota in attuazione della strategia regionale		89
4.1	Criteri per la sostenibilità economico-finanziaria delle proposte nel caso di Réinventer Paris	90
4.1.2	Contenuti del bando	
4.2	Valutazioni dei meccanismi utilizzati da Réinventer Paris dal punto di vista lombardo	97
4.2.1	Criticità e opportunità per la replicabilità	
4.2.2	Primo confronto con gli operatori lombardi	
4.3	Primi approfondimenti analitici in funzione della definizione di un modello lombardo	108
4.3.1	Linee di approfondimento individuate	
4.3.2	Equilibri economici: risultati dei questionari somministrati ad alcuni operatori dello sviluppo immobiliare	
4.3.3	Equilibri funzionali: analisi delle possibilità di mix contemplate dai PGT dei Comuni lombardi capoluogo di provincia	
Capitolo 5. Conclusioni: verso la definizione di un'iniziativa pilota in attuazione della strategia regionale		113
5.1	Modelli per l'innovazione delle politiche abitative: sintesi degli spunti della ricerca	114
5.1.1	Elementi utili per individuare una strategia regionale	

5.1.2 Criteri per la definizione di una iniziativa pilota	
5.2 Strumenti per una iniziativa di rigenerazione urbana promossa dalla DG Casa di Regione Lombardia in attuazione della LR 16/2016	117
5.2.1 Punti fermi	
5.2.2 Nodi ancora da affrontare	
5.3 Verso la progettazione dell'iniziativa pilota	121
5.3.1 Risorse e opportunità	
5.3.2 Ipotesi di percorso di lavoro	
Bibliografia	127
Sitografia	129

PARTE SECONDA

**Criteria per definire una iniziativa pilota in
attuazione della strategia regionale per una
crescita intelligente, sostenibile e inclusiva per
l'attrattività delle nostre città**

PREMESSA

Attivare, combinare, facilitare: un nuovo paradigma di riferimento per attuare strategie di rigenerazione

La Legge Regionale 16/2016 “Disciplina regionale dei servizi abitativi” attribuisce alla Regione il compito di promuovere l’integrazione delle politiche abitative con le politiche di rigenerazione urbana tramite la realizzazione di piani e programmi di intervento a carattere regionale. Il programma di ricerca “Modelli e strumenti per favorire la nascita di comunità intelligenti al fine di contribuire alla crescita dell’attrattività e polarità urbana” (SOC16005) si pone a supporto della Regione per l’esercizio di questa funzione: in particolare questa Parte seconda del rapporto si propone di approfondire le condizioni alle quali gli orientamenti strategici emersi dalla Parte prima del lavoro (Rapporto intermedio – Parte prima e Parte seconda prime risultanze) possono essere messi alla prova, tramite la definizione di una concreta iniziativa pilota.

Coerentemente con quanto riportato nelle conclusioni della Parte prima e con gli approcci metodologici che segnano le più recenti tendenze nel campo delle iniziative di rigenerazione urbana promosse da diversi *policy maker* a diverse scale di intervento, la ricerca propone di assumere come riferimento per la definizione del processo attuativo della strategia regionale i seguenti obiettivi:

- **ATTIVARE:** Promuovere interventi pilota in aree dove esiste un valore potenziale da redistribuire per innescare il processo
- **COMBINARE:** Concepire interventi pilota che prevedano mix di funzioni e modelli innovativi di servizio connessi alle sfide urbane
- **FACILITARE:** Accompagnare la definizione di interventi pilota che propongano nuove modalità di rapporto e di interazione tra gli attori della filiera

È stato inoltre scelto – d’accordo con la DG *Casa, Housing sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese* di Regione Lombardia – di orientare le ricerche e gli approfondimenti relativi ai criteri per la definizione dell’iniziativa pilota, a partire dalla analisi di quelli utilizzati nell’ambito di una *best practice* che, tra quelle considerate nella prima parte della ricerca, meglio interpreta gli obiettivi di cui sopra: il programma “Réinventer Paris”.

Infatti, si tratta di un’esperienza che più di altre fa proprie e mette in pratica l’insieme delle sollecitazioni che provengono dal dibattito tecnico-scientifico e, combinando in modo efficace innovazioni di contenuto e innovazioni di processo, si presta ad essere interpretata come

esemplificazione di un nuovo paradigma di riferimento per l'attuazione della rigenerazione. In particolare si tratta di **una iniziativa che risulta pienamente coerente:**

- da una parte **con i propositi originari della presente ricerca** e con gli orientamenti strategici emersi dalla Parte prima (si veda il Rapporto intermedio), infatti:
 - Obiettivo prioritario del programma “Réinventer Paris” è perseguire l'incremento della dotazione di housing accessibile attraverso un approccio «indiretto» fondato sui meccanismi della rigenerazione urbana.
 - Il risultato atteso dal programma “Réinventer Paris” è la valorizzazione del patrimonio pubblico dimesso e sottoutilizzato in funzione della creazione di nuovi beni comuni e l'ampliamento dei servizi a disposizione dei cittadini.
 - La strategia promossa dal programma “Réinventer Paris” individua nel tema dell'innovazione la leva appropriata per l'attivazione di comunità intelligenti (caratterizzate dall'integrazione pubblico/privato e dalla multidisciplinarietà dei team di progetto);

- dall'altra **con alcune importanti novità introdotte dalla Legge 16/2016**, infatti:
 - Il programma “Réinventer Paris” promuove modalità di soddisfazione dell'interesse pubblico che si avvalgono anche del contributo dei privati, tramite il ricorso a forme di convenzionamento di servizi e prestazioni.
 - Il programma “Réinventer Paris” incentiva interventi di riuso/sostituzione e valorizzazione socio-economica del patrimonio disponibile che contribuiscono al contenimento del consumo di suolo e alla riqualificazione urbana.
 - Il programma “Réinventer Paris” lega la generazione di benefici sul piano della soddisfazione del bisogno abitativo alla promozione dello sviluppo di funzioni complementari alla residenza.

L'analisi approfondita di questa esperienza è stata interpretata come modalità privilegiata per impostare e veicolare le valutazioni e gli approfondimenti specifici relativi ai possibili criteri di riferimento da utilizzare per una iniziativa pilota concretamente realizzabile da Regione Lombardia, in attuazione di quanto previsto dall'art.2 della Legge 16/2016.

In particolare:

- Nel **primo capitolo**, la disamina dei contenuti puntuali e della filosofia di riferimento del Programma Réinventer Paris è utilizzata per individuare le logiche attuative attorno a cui impostare una iniziativa pilota che si voglia realmente innovativa sul fronte del rapporto tra housing sociale e rigenerazione urbana.

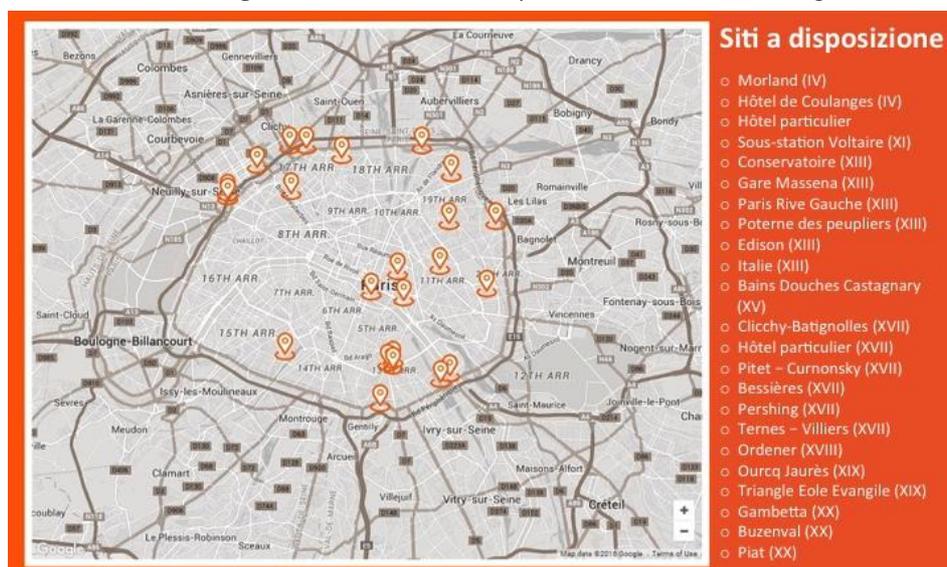
- Il **secondo capitolo** è dedicato ai *Criteri per l'individuazione delle aree per una iniziativa pilota*: muovendo dall'approfondimento delle caratteristiche delle 22 aree in cui è intervenuto Réinventer Paris, dalla valutazione delle differenze con il contesto lombardo e dalla realizzazione di simulazioni e approfondimenti analitici ad hoc, sono stati individuati i criteri essenziali che potrebbero orientare la selezione degli ambiti di intervento per l'iniziativa pilota lombarda.
- Il **terzo capitolo** è dedicato ai *Criteri per la valutazione della qualità delle proposte nel caso dell'iniziativa pilota*: muovendo dall'approfondimento delle specificità della procedura attivata a Parigi e del contenuto specifico delle progettualità che sono state selezionate, e passando attraverso l'approfondimento delle possibilità offerte per l'applicazione di un simile approccio nel contesto lombardo, sono stati individuati gli aspetti cruciali a cui l'iniziativa pilota regionale dovrebbe prestare attenzione sul piano delle modalità di valutazione delle proposte.
- Il **quarto capitolo** è dedicato ai *Criteri di sostenibilità economica*: l'approfondimento dei modelli di fattibilità del mix funzionale che ha reso possibile e interessante il coinvolgimento di operatori privati nel caso di "Réinventer Paris" ha veicolato e orientato gli approfondimenti relativi al contesto lombardo, da cui è dipesa l'identificazione dei requisiti economici che andrebbero favoriti nell'ambito dell'iniziativa pilota.
- Nelle **Conclusioni**, infine, sulla base della ricapitolazione dei contenuti emersi dalla ricerca nel suo complesso e delle considerazioni fatte innanzitutto con i referenti della DG Casa, Housing sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese di Regione Lombardia a proposito delle opportunità per l'azione che si potranno offrire nel breve termine, viene prefigurata una prima proposta di percorso operativo verso l'attuazione dell'iniziativa pilota, attenta a soddisfare gli obiettivi strategici di ATTIVAZIONE, COMBINAZIONE e FACILITAZIONE per la "nascita comunità intelligenti al fine di contribuire alla crescita dell'attrattività e polarità urbana".

Capitolo 1. L'iniziativa pilota Réinventer Paris: caso studio verso la definizione di un modello attuativo per la strategia regionale

1.1 Il contenuto dell'iniziativa

Réinventer Paris è il bando promosso dal Comune di Parigi che ha messo 23 siti (immobili o aree) di proprietà pubblica a disposizione di progetti innovativi di riuso e rifunzionalizzazione proposti da privati¹.

Immagine 1.1 – I siti messi a disposizione dalla Città di Parigi



Fonte: www.reinventerparis.fr

Centralità del tema abitativo negli interventi di riuso e rifunzionalizzazione degli spazi

Obiettivo principale del bando è l'incremento dell'housing accessibile. L'iniziativa, infatti, concorre a sviluppare l'offerta abitativa a Parigi e a raggiungere, come espressamente dichiarato in apertura del bando, l'obiettivo del 25% di alloggi sociali in affitto entro il 2025²:

L'abitare è la priorità dell'attuale mandato (...). Nel corso dell'ultimo decennio, la politica condotta a favore della mixité sociale ha permesso di

¹ Al termine del concorso, un sito non è stato attribuito, pertanto l'operazione ha riguardato in totale 22 aree e/o immobili.

² In linea con questo orientamento, ben 12 proposte sulle 22 attribuite prevedono funzioni residenziali.

raggiungere il 20% degli alloggi sociali in affitto all'interno dello stock residenziale. Proseguire in questa direzione è la principale priorità della Municipalità. L'obiettivo è di creare, entro il 2025, 10.000 alloggi all'anno e, parallelamente, incrementare la diversificazione del parco residenziale per raggiungere il 25% di alloggi sociali in affitto (Bando Réinventer Paris, 2014, p. 6, traduzione nostra)

Tuttavia, il contenuto del bando è quanto di più distante dalle iniziative di tipo settoriale che si è solito vedere nel campo delle politiche abitative. La richiesta da parte del Comune, infatti, è stata che gli spazi e i siti messi a disposizione contribuissero a perseguire obiettivi pubblici, *in primis* lo sviluppo della residenza, senza però assumerli come condizionalità *ex-ante* delle proposte e degli interventi dei privati. In tal senso, l'esperienza è in linea con la legge regionale 16/2016 per la quale, come ampiamente illustrato nel Rapporto intermedio di questa ricerca, la soddisfazione del bisogno abitativo può essere perseguita come sottoprodotto indiretto legato ad altri ambiti e campi di intervento (in questo senso definibili come “funzioni complementari”).

Il coinvolgimento dei privati

L'orientamento strategico a promuovere sinergie tra funzioni abitative e altre funzioni è realizzato attraverso il coinvolgimento dei privati da cui l'attore pubblico decide di farsi aiutare per il raggiungimento dei propri obiettivi. Il coinvolgimento dei privati e di team di progetto e di gestione multidisciplinari (non solo investitori, architetti, progettisti e operatori ma anche attori poco o raramente coinvolti come ricercatori, artisti, designer, start-uppers, ecc capaci di farsi carico delle diverse dimensioni di fattibilità e complessità degli interventi, va anche nella direzione di creare una comunità urbana intelligente in grado di affrontare le sfide non solo attuali ma anche future della città:

Si tratta di capitalizzare saperi, coniugare visioni, mobilitare energie, riunire strumenti per costruire progetti efficaci e innovativi in linea con le attuali esigenze di Parigi. Il bando si inserisce in un processo di innovazione, che vuol essere il più aperto possibile, per stimolare immaginazioni, liberare creatività e far emergere nuovi oggetti urbani e nuovi processi di produzione della città. L'innovazione deve in effetti essere precursore di ciò che diventerà una modalità acquisita in futuro. Il bando deve consentire di alimentare le capacità collettive per rispondere in maniera adeguata ai bisogni nuovi e anticipare quelli futuri (Bando Réinventer Paris, 2014, p. 4, traduzione nostra).

La condizione affinché il Comune decidesse di accordare la cessione ai privati è che ci fosse una forma di convenzionamento di funzioni, servizi o prestazioni, oggetto di negoziazione pubblico-privata. I 14 mesi intercorsi tra il lancio dell'iniziativa e la proclamazione dei vincitori, infatti, sono stati caratterizzati da un intenso processo di negoziazione (tabella 1.1) che, come

evidenziato più avanti nell'intervento del Vice-sindaco di Parigi (paragrafo 1.2), sintetizza la filosofia dell'intervento e rappresenta il fulcro dell'intera esperienza³.

Tabella 1.1 – Le fasi del bando

	date-chiave	attività
Fase 1	<ul style="list-style-type: none"> • novembre 2014: lancio del bando, del sito e della piattaforma internet • 8 dicembre 2014: evento di lancio al Pavillon dell'Arsenal • gennaio 2015: 815 manifestazioni di interesse presentate sulla piattaforma internet • febbraio 2015: 650 équipes ammesse a presentare una proposta e apertura del data-room 	<p><i>I candidati, costituiti in équipes pluridisciplinari, hanno manifestato il proprio interesse per uno o più siti. Per i 23 siti, sono pervenute 815 candidature, 650 delle quali sono state ammesse ai dossier di consultazione</i></p>
Fase 2	<ul style="list-style-type: none"> • maggio 2015: messa in rete delle offerte iniziali nella piattaforma realizzata dalla società di consulenza Algoé; analisi da parte del Comune, supportato dai consulenti e da due studi notarili, delle 373 offerte pervenute • giugno-luglio 2015: 23 procedure di valutazione delle proposte • 10 luglio 2015: proclamazione delle 75 proposte finaliste (3-4 per sito) • 30 luglio 2015: invio della documentazione integrativa per l'elaborazione delle proposte finali 	<p><i>I candidati ammessi hanno elaborato un'offerta iniziale dettagliando il progetto urbano e presentando un'offerta economica. Il Comune ha scelto 75 proposte (circa 3-4 per sito) ammissibili e inviato ai candidati prescelti richieste specifiche per la definizione definitiva dei progetti.</i></p>
Fase 3	<ul style="list-style-type: none"> • settembre-ottobre 2015: riunioni di lavoro individuali con ciascuna delle équipes e workshop per ogni sito (con la presenza delle diverse équipes candidate) • novembre 2015: presentazione delle 74 offerte definitive • dicembre 2015: analisi delle proposte definitive da parte del Comune, supportato dai consulenti e dagli studi notarili • gennaio 2016: 23 procedure di valutazione da parte di una Commissione internazionale, con le audizioni delle 74 équipes finaliste • 3 febbraio 2016: proclamazione dei vincitori 	<p><i>I candidati hanno negoziato con il Comune – nel corso di incontri di lavoro individuali e workshop aperti a tutti i candidati di ciascun sito - le condizioni rispetto ai contenuti di pubblico interesse (in particolare, rispetto alla durata degli impegni) e hanno elaborato l'offerta finale che teneva conto delle osservazioni e delle richieste specifiche avanzate dal Comune. Una Giuria internazionale, tenuto conto delle indicazioni espresse dal Comitato tecnico, ha elaborato la graduatoria delle prime 3 proposte e il 3 febbraio 2016, il Sindaco ha dichiarato i 22 finalisti (per uno dei siti non è stato attribuito alcun progetto vincitore).</i></p>

Fonte: nostra elaborazione

³ Per la descrizione del processo di negoziazione tra l'attore pubblico e il privato per la definizione dei contenuti progettuali si rimanda al Capitolo 3.

Complessivamente, l'iniziativa ha avuto un successo notevole, come testimoniano le 815 manifestazioni d'interesse presentate nella prima fase del processo. Al termine, 22 aree/immobili sono stati assegnati non ai progetti che hanno offerto di più sul piano economico ma a quelli che sono stati più capaci di interpretare gli obiettivi pubblici e di perseguirli con risorse proprie e mediante sistemi di convenzionamento.

Il grande successo ha spinto l'amministrazione pubblica ad avviare una seconda edizione su scala più ampia: con "Réinventer la Seine" sono stati individuati 40 siti dismessi in tre comuni lungo la Senna. Ed è in corso anche l'edizione metropolitana "Inventons la Métropole" (per cui si rimanda alle Conclusioni) con cui la neo-nata città metropolitana di Parigi, con la consulenza del Comune di Parigi, ha impostato un programma simile a "Réinventer Paris" coinvolgendo i 130 Comuni metropolitani.

1.2 La filosofia di riferimento (*l'intervento di Jean Louis Missika*)

Dal punto di vista politico, l'iniziativa poggia su un pilastro fondamentale: l'idea che i progetti realizzati da privati - purché governati dall'attore pubblico mediante un processo di negoziazione - possono concorrere al perseguimento degli interessi generali. Da questa idea di fondo, discende la filosofia alla base dell'iniziativa parigina, illustrata dal Vice-Sindaco di Parigi Jean Louis Missika in occasione della Conferenza "Urban Age Shaping Cities" tenutasi a Venezia lo scorso 14 luglio, a cui questo paragrafo fa riferimento⁴.

Partendo dalla necessità di superare la dicotomia pubblico-privato (per il Comune di Parigi, infatti, tanto gli spazi pubblici, quanto quelli privati possono essere gestiti come "beni comuni"), Missika richiama il ruolo-chiave del governo locale perché anche un progetto urbano privato possa concorrere al perseguimento di interessi generali (occorre, in tal senso che i governi locali giochino la propria partita in termini di regolazione e negoziazione predisponendo gli strumenti adeguati per spingere i privati alla costruzione di beni comuni).

Per stimolare questo approccio, Missika ha spiegato come il Comune di Parigi abbia fatto ricorso al concetto di « innovazione » per stimolare l'interesse e la creatività dei privati in misura esponenzialmente superiore a qualsiasi previsione. Il richiamo all'innovazione, come osserva Missika, ha stimolato i candidati a "fare squadra", proporre contenuti progettuali idonei a rispondere adeguatamente alle esigenze e alle sfide contemporanee, utilizzare tecniche e materiali costruttivi innovativi, concepire interventi sostenibili dal punto di vista economico/finanziario e legale.

Nella parte conclusiva del suo intervento, Missika ha infine presentato due esempi di progetti che sintetizzano gli elementi salienti appena richiamati.

⁴ L'intervento di Jean Louis Missika alla è visionabile sul canale Youtube dedicato a Urban Age.

Box 1.1 – Intervento di Jean Louis Missika alla Conferenza Urban Age Shaping Cities

“Quando penso alla città penso innanzi tutto al concetto e al significato di ‘bene comune’. Non solo gli spazi pubblici, ma anche quelli privati, possono essere beni comuni. La proprietà pubblica non garantisce nulla: gli edifici pubblici sono spesso i meno accessibili mentre a volte i progetti privati possono creare ‘de facto’ spazio pubblico. Dobbiamo superare la dicotomia tra spazi pubblici e spazi privati. Per noi questo bando è un vero e proprio cambio di paradigma.

A Parigi stiamo chiedendo molto agli operatori privati, in termini per esempio di percentuale di residenze sociali, qualità architettonica, aree verdi ecc. Crediamo che molti progetti privati possano diventare di interesse generale e per ovviare al rischio di appropriazione dei beni comuni, il nostro ruolo – in quanto governo locale – è di regolare e negoziare e mettere a punto strumenti sempre nuovi finalizzati a ciò.

In passato, come in molte altre città, usavamo vendere le aree al miglior offerente. Questa volta abbiamo deciso di trasferire le nostre aree al progetto più innovativo e abbiamo selezionato 23 siti diversi che non erano più strategici per la proprietà pubblica. Stabilendo che il team più innovativo avrebbe avuto il diritto di comprare e far funzionare questi siti, l’impatto è stato molto più ampio rispetto a quello che ci si poteva aspettare.

L’innovazione per i candidati ha significato innanzi tutto fare squadra con start-up, artisti, fruitori e valorizzare il ruolo degli architetti. Sono stati ideati progetti in linea con gli usi e le sfide odierne della città, dai classici progetti di sviluppo urbano alla progettazione di spazi ibridi e mutevoli, includendo interventi di agricoltura urbana, spazi per il co-working e incubatori. Inoltre, sono stati utilizzati nuovi materiali e nuove tecniche costruttive sensibili all’efficientamento energetico e ambientale. Infine, sono state messe a punto soluzioni economico-finanziarie e legali innovative.

Abbiamo riscontrato alcuni trends comuni tra i progetti candidati: per esempio il tema dell’agricoltura urbana. Ma più in generale, ciò che ci ha colpito è stato, in tutti i progetti e soprattutto in quelli vincitori, l’attenzione ai beni comuni. Gli spazi collettivi sono prevalsi su quelli privati sia nei progetti di residenze sia in quelli di uffici: la maggior parte delle proposte ha contemplato stanze per ospiti, cucine condivise, spazi comuni per il tele-lavoro ecc.

Ciò che ha fatto poi la differenza è stata la capacità di creare beni comuni per il resto della città: la maggior parte dei progetti, infatti, offre spazi e servizi almeno per il vicinato, a dimostrazione che anche i progetti privati hanno un approccio aperto verso la città e noi siamo sicuri che questa apertura porterà benefici tanto al progetto in sé quanto alla città.

Due esempi di progetti vincitori sintetizzano questi aspetti: il progetto “Morland, Mixité Capitale” e il progetto “Mille arbres”. L’edificio Morland, una vecchia prefettura, è un edificio veramente ostile che ha bisogno di essere aperto alla città, accogliere i cittadini. Situato nel cuore di Parigi, ha una bellissima vista sulla Senna ma nessuno può beneficiarne, eccetto che i dipendenti pubblici che vi lavorano. Il progetto vincitore, a firma di David Chipperfield, trasforma l’edificio in un posto attrattivo e ibrido, con molti spazi pubblici. Il progetto unisce residenze private e sociali, un ostello per la gioventù, un mercato, una piscina e una palestra, molta agricoltura urbana. Nuovi spazi pubblici sono creati nel patio, che

permetterà alle persone di raggiungere la Senna dal boulevard retrostante, e in cima all'edificio, dove si trova un giardino sul tetto che ospiterà anche un'opera di Olafur Eliasson.

Un altro progetto è una piattaforma sopra la tangenziale: come in molte altre città, la tangenziale rappresenta una delle maggiori sfide urbane e rimane, psicologicamente e fisicamente, una barriera tra la città e la periferia. Il progetto "Mille Arbres", realizzato dagli architetti Sou Fujimoto e Oxo, installa due foreste, aperte al pubblico, sopra la tangenziale e prevede la realizzazione di uffici, negozi e residenze".

Immagine 1.2 – Il progetto "Morland Mixité Capitale" per il sito di Morland



Fonte: www.reinventerparis.fr

Immagine 1.3 – Il progetto "Mille Arbres" per il sito di Pershing



Fonte: www.reinventerparis.fr

Fonte: nostra elaborazione

1.3 Gli elementi innovativi (*l'intervento di Ezio Micelli*)

Nel corso del Seminario “Rigenerazione urbana: prospettive d’innovazione per l’housing sociale” dello scorso 19 ottobre, Ezio Micelli, professore di Estimo e valutazione economica del progetto dell’Università IUAV di Venezia ed ex-assessore all’Urbanistica del Comune di Venezia, ha illustrato gli elementi innovativi dell’esperienza parigina che definisce una “vera e propria rivoluzione copernicana”.

Secondo Micelli, il modello parigino può essere d’esempio per la dismissione e la valorizzazione del patrimonio pubblico italiano purché si abbandoni l’idea di “fare unicamente cassa”, cercando invece di ricavare il massimo beneficio pubblico in termini di usi. Il modello parigino, sottolinea Micelli, dimostra come sia possibile vendere non al massimo valore di mercato ma a coloro i quali sono in grado di massimizzare quella che in gergo economico è detta la “funzione-obiettivo” degli spazi in questione: vendo, in altre parole, a chi è in grado di restituire i beni alla comunità, di garantire una loro fruizione collettiva, di creare nuove condizioni di sviluppo e occupazione, di reinventare spazi del welfare ecc.

In questo senso, il patrimonio immobiliare pubblico può diventare un dispositivo che coagula l’innovazione sociale ed economica delle città diventando valore collettivo e non meramente finanziario.

Alcune esperienze realizzate in Italia, secondo Micelli, hanno già introdotto alcuni elementi “rivoluzionari”: si pensi al Base di Milano, il polo della cultura negli spazi dell’ex Ansaldo, che mette insieme arte, creatività e impresa grazie all’azione di un gruppo eterogeneo di operatori privati; alla ex-Caserma dei Vigili del Fuoco Grisù di Ferrara che è diventata un laboratorio di iniziative che si sono affermate dal basso; alla Casa Bossi di Novara, laboratorio di produzioni creative e attività artigianali. È a partire da queste esperienze che, secondo Micelli, occorre andare avanti lavorando su quello che, a suo avviso, è uno degli aspetti più delicati della vicenda: la necessità, come ha evidenziato nella parte conclusiva del suo intervento, di pensare concretamente a regole e meccanismi per il governo efficace, nel tempo, degli spazi di cui si auspica, come il modello francese suggerisce, una progettazione condivisa.

Box 1.3 – Intervento di Ezio Micelli al Seminario “Rigenerazione urbana: prospettive di innovazione per l’housing sociale”

“C’è una frase del sindaco Anne Hidalgo che è davvero esemplare rispetto all’istanza che si pone alla amministrazione parigina per un cambio di passo rispetto al passato. Anne Hidalgo dice: ‘Considero che il settore dello sviluppo immobiliare, il settore delle operazioni immobiliari, sia talmente in ritardo rispetto al dinamismo della città che non riesco a non pensare che esista davvero un modo vecchio di procedere alle trasformazioni urbane. Io non posso sempre arrivare in ritardo rispetto a una città che cambia più rapidamente delle trasformazioni in corso’.

Da ciò parte questa operazione, completamente diversa da quelle ‘tradizionali’ perché propone non più un bando di vecchia concezione in cui si dice proviamo a trovare un attuatore di un programma dato,

ma si mettono in campo logiche nuove all'interno delle quali l'amministrazione esplora le condizioni del possibile, sulla base di un ragionamento tutto legato a un problema di approfondimento delle condizioni future dello sviluppo della città.

Se considero la centralità di quelli che Missika chiama i "commons", i beni comuni, assumo che il valore delle operazioni immobiliari sia legato non tanto e non solo al capitale edilizio che viene realizzato da questo o quello sviluppatore, ma dalla qualità di quello che gli economisti chiamano 'public value' che è proprio della città. Questo 'public value' o viene co-progettato o semplicemente non è, o viene condiviso in radice attraverso processi di costruzione condivisa con la città o semplicemente non è.

Non posso più pensare che la creazione di valore per un intero quartiere prescindano dalla costruzione di un capitale fisso sociale di beni comuni e non abbia un valore in grado di irradiare i propri benefici all'intero quartiere, all'intera area urbana. Solo a queste condizioni posso immaginare un effettivo sviluppo di qualità del mio intervento.

Se io assumo, come dice il sindaco Anne Hidalgo, di non sapere quale sarà la Parigi del futuro ma so che è a partire dalla ricchezza dei suoi beni comuni che io posso dire se quella città avrà successo oppure no, allora io non devo massimizzare quel valore economico che i developers saranno in grado di darmi, ma devo massimizzare invece la 'funzione-obiettivo', come dicono gli economisti, ovvero l'insieme dei criteri di valutazione del mio progetto, che non corrisponde a un progetto formale, non è un progetto inteso in termini architettonici, o strutturali, sociali, ma è un progetto aperto di una città inclusiva, di una città resiliente, di una città circolare.

Se penso a un processo di questo tipo, immagino un bando che si trasforma da dispositivo per massimizzare le risorse dell'ente locale a dispositivo che consente la capitalizzazione dell'intelligenza distribuita, dell'imprenditorialità distribuita, presente all'interno di un certo territorio. Cambia completamente il modo che io ho di pensare al rapporto con la comunità, i suoi imprenditori, gli operatori del sociale, gli animatori che si stanno muovendo nella scena culturale. Penso che il mio bando non sia più il modo con cui porto a casa il massimo risultato finanziario per le mie casse ma immagino che diventi il dispositivo che coagula l'intelligenza collettiva.

Questa intelligenza si coagula intorno a investitori, developer e coinvolge operatori che spaziano dal sociale, all'ambiente, alla cultura, agli operatori dal basso che costruiscono le nuove condizioni dei beni comuni del futuro. Sono questi i soggetti che si faranno carico di dare vita a una città del futuro più inclusiva, più resiliente, più circolare. La concretezza di questi aggettivi non c'è se non a partire da questi progetti che mettono insieme moduli assolutamente tradizionali insieme a moduli radicalmente innovativi.

Se io immagino che questa sia la strategia, le squadre devono essere a carattere interdisciplinare, in grado di mescolare grandi investitori e operatori locali, grandi società finanziarie e piccoli operatori che si muovono nella scena locale e che a essa danno vita e spessore.

Nella progettazione dello spazio pubblico, noi non ci occupiamo della rigenerazione di una piazza o di una strada, noi costruiamo i nuovi beni comuni. Il passaggio essenziale è che se io accetto che sarà la

comunità, attraverso un processo interattivo, a determinare le funzioni d'uso di quei luoghi, allora devo immaginarlo come un progetto ampiamente indeterminato: non dico che cosa voglio, dico solo quello che è il mio orizzonte e faccio emergere dal basso quelle che sono le volontà, i progetti, la capacità imprenditoriale che si mobilita a partire dalla comunità che mi sta intorno.

Nei processi di rigenerazione, questo passo indietro delle amministrazioni ha a che vedere con quello che noi chiamiamo 'economia circolare', con processi che si fondano su catene del valore, radicalmente difformi dal passato, basate sull'interscambio, la cooperazione e il dialogo. Parliamo di quell'economia circolare che diventa economia urbana. Diventa il modo attraverso cui l'azione amministrativa fa propria una parola d'ordine che rappresenta uno degli schemi più importanti che oggi affrontiamo nel passaggio da un'economia tradizionale, che ha quasi esaurito le proprie potenzialità di sviluppo, a una nuova frontiera di cui dobbiamo ancora conoscere i limiti.

Per anni abbiamo pensato che il patrimonio immobiliare pubblico fosse il salvadanaio dal quale ottenere le risorse con cui appianare i deficit di gestione ordinaria di enti locali e amministrazioni che facevano fatica a chiudere il bilancio annuale. Il problema è arrivato con gli anni 2010, 2011, 2012, forse meno in Lombardia che altrove e soprattutto meno a Milano rispetto ad altri luoghi di questo Paese. La crisi del mercato immobiliare è stata talmente intensa che le quantità di operazioni invendute, le operazioni in stallo, non si contano più. E questo ha a che fare con un passaggio epocale dell'economia urbana e con l'incapacità dei settori tradizionali (la finanza immobiliare in particolare) a capire che cosa fare di questi beni.

L'unico modo convincente e vitale che le amministrazioni hanno messo in campo in una direzione radicalmente innovativa è quella di dire 'Non sarò più io a decidere il futuro di questi luoghi, saranno gli utilizzatori finali a raccontarmi il futuro di questi siti'. Esattamente come l'amministrazione parigina spinge verso un processo collaborativo per determinare le nuove funzioni d'uso, molte amministrazioni in questo paese - in Lombardia sono numerosissimi i casi - hanno iniziato a spostare il campo di azione della progettualità verso l'utenza finale, gli utilizzatori finali. Il meccanismo è: te lo do in comodato d'uso, te lo do in concessione, faccio in modo che tu lo possa utilizzare ma dai un senso a questo spazio, dai un senso a questo luogo.

Allora, quando noi consideriamo le condizioni del nostro mercato immobiliare, le condizioni della nostra economia urbana, guardiamo a quello che può essere un nuovo sodalizio tra l'economia del terzo settore, il mondo cooperativo, l'azione dell'amministrazione pubblica per pensare ai nuovi processi di rigenerazione urbana che, lungi dal procrastinare l'opposizione pubblico privato, progettano dispositivi di cooperazione e di apprendimento attraverso cui capisco cosa la comunità locale è in grado di progettare e attuare, cosa richiede, di cosa ha bisogno. Noi, da soli, non lo sappiamo, accettiamo questa asimmetria di informazione e auspichiamo che dai processi di interazione possano nascere delle risposte. Se qualcosa ci racconta Parigi è proprio che tutte queste azioni possono essere tradotte all'interno di processi che sono la nuova frontiera amministrativa per la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e per la costruzione dello spazio pubblico nella forma del bene comune.

Il processo non è senza rischi e senza pericoli, ne voglio sottolineare alcuni che rappresentano un'ulteriore agenda per il futuro. Lo stesso Vice-sindaco di Parigi Missika richiama spesso, e con grande

onestà, il famoso saggio 'La tragedia dei commons' di Hardin in cui si dice che questi beni comuni sono mal utilizzati, spesso depredati e saccheggianti, e non solo non conducono a un interesse generale ma spesso sono fonte di gravi problemi (le questioni ambientali ne rappresentano un esempio).

Rispetto alla complessità del governo dei beni comuni, diversi autori hanno iniziato a pensare alla progettazione di nuove istituzioni e nuove regole che consentano formule inedite di gestione. Faccio presente che questo è un tema nodale, perchè non posso semplicemente declamare le virtù del welfare sussidiario, degli spazi del coworking, degli spazi della produzione culturale, senza fissare quelle regole che consentono a quei luoghi di essere autenticamente inclusivi, autenticamente capaci di porosità con il mondo esterno. Nello sviluppo del dibattito che ha innescato l'intervento di Missika alla Conferenza Urban Age Shaping Cities, diversi autori hanno avanzato durissime critiche (compreso il famosissimo economista urbano americano Edward Glaeser).

Come gestiamo questi processi nel tempo lungo? Effettivamente facciamo davvero fatica a immaginare come gestire nel tempo questi spazi intermedi di cui auspichiamo la progettazione condivisa.

Abbiamo bisogno di pensare istituzioni e regole che diano sostanza a quella progettazione condivisa, a partire da quello che a Parigi si chiama 'bene comune' e che noi, in modo più lombardo, potremmo chiamare 'sussidiarietà in azione'. Credo che su questo tema ci si debba confrontare, tenuto conto del fatto che il sottoscritto ritiene che questo bando e le tante esperienze che in Italia, soprattutto in Lombardia, sono state già fatte, possano rappresentare un inaggrabile patrimonio che può integrare ampiamente le politiche abitative, può saldarsi con esse e farle diventare elemento-chiave di rigenerazione urbana. È su questo che passiamo dagli slogan all'azione completa".

Capitolo 2. Criteri per l'individuazione delle aree per un'iniziativa pilota in attuazione della strategia regionale

Per quanto concerne le logiche e i criteri tramite cui individuare aree e ambiti all'interno dei quali sviluppare un'iniziativa pilota del percorso d'innovazione promosso da Regione Lombardia nel campo della rigenerazione urbana, già nella Parte prima erano stato sviluppati approfondimenti e riflessioni (si veda il Rapporto intermedio – Parte seconda – prime risultanze). In quell'occasione – in via preliminare rispetto all'identificazione del contenuto specifico e delle caratteristiche dell'iniziativa pilota - ci si era orientati a verificare i principali parametri che erano stati utilizzati dalle più importanti esperienze di programmi di rigenerazione urbana che hanno coinvolto Regione Lombardia in anni recenti.

In particolare, la considerazione congiunta e la comparazione tra i criteri di ammissibilità e valutazione degli ambiti d'intervento utilizzati per i bandi Contratti di Quartiere 1 e 2 e per i recenti bandi per la Riqualificazione delle periferie, ha portato ad evidenziare una sostanziale concentrazione sugli elementi di criticità (condizioni di degrado fisico, urbanistico ed edilizio da una parte e condizioni di disagio e svantaggio sociale dall'altra) e una significativa carenza del **referimento al sistema delle opportunità (innanzitutto fisiche e territoriali, ma anche sociali ed economiche) a cui gli interventi potrebbero appoggiarsi.**

L'orientamento a colmare questa carenza segna un'importante variante d'approccio nel campo delle iniziative di rigenerazione urbana, in base alla quale – più che dedicare risorse esterne a compensare le condizioni di svantaggio che segnano alcuni territori, come nel caso dei programmi e delle iniziative sopra citate (che più propriamente si configurano come programmi di riqualificazione di aree depresse) – questa interpretazione dell'approccio della rigenerazione urbana spinge a verificare le risorse potenziali di cui sono dotate le varie aree territoriali e promuovere la loro attivazione nell'ambito di meccanismi di sviluppo tramite i quali generare risultati capaci di incidere sulla soddisfazione di domande collettive (che attualmente si presentano diffuse e insoddisfatte nella città). Per questo motivo, già i primi approfondimenti svolti avevano riguardato da una parte la ricerca di dati e informazioni sul patrimonio di beni pubblici inutilizzati e dall'altra la ricognizione dei temi di sviluppo più scoperti nelle diverse aree.

È una linea di lavoro che pare del tutto coerente con le caratteristiche dell'esperienza parigina, per quanto concerne i criteri e le logiche di individuazione delle aree per i progetti di Réinventer Paris, che di seguito vengono riprese e approfondite (paragrafo 2.1), valutate e discusse (paragrafo 2.2) e utilizzate come guida per orientare la prosecuzione degli

approfondimenti analitici delle prime risultanze del Rapporto intermedio – parte seconda (paragrafo 2.3).

2.1 Criteri per la valutazione delle proposte nel caso di Réinventer Paris

2.1.1 Contenuti del bando

Il bando Reinventer Paris è rivolto a stimolare la costruzione di progetti a partire dalla **rifunzionalizzazione di beni (aree o immobili) di proprietà pubblica, la cui localizzazione costituisce pertanto il criterio base per l'individuazione degli ambiti di intervento**. Le aree e gli immobili sono stati selezionati in quanto immediatamente “disponibili” perché su di essi non insistono obiettivi e desiderata d'uso da parte dell'Amministrazione.

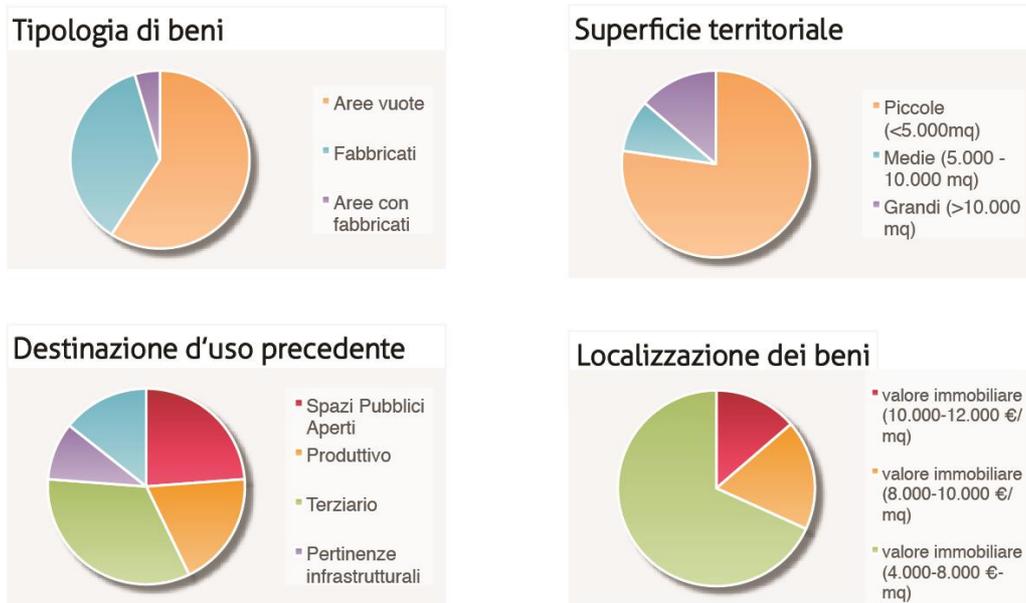
I progetti devono essere sviluppati sui siti identificati nel contesto di questo bando. Questi costituiscono un'offerta diversificata di terreni e fabbricati sparsi nell'area di Parigi e rapidamente disponibili. Essi includono aree e immobili possedute dalla città o dai suoi partners (sviluppatori o proprietari sociali) (nostra elaborazione dal Bando Réinventer Paris, 2014).

L'estensione del territorio di riferimento dei progetti viene definito dal progettista in relazione al sistema di relazioni e interdipendenze funzionali che si propone di attivare con il processo di rigenerazione. Ai soggetti proponenti, rappresentati dal Project leader, è richiesto uno sforzo particolare nella comprensione e interpretazione progettuale di questi diversi contesti architettonici, urbanistici e sociali, che necessitano inevitabilmente di trattamenti differenti.

Questi siti hanno differenti caratteristiche e sono localizzati in diversi contesti, i quali devono essere compresi e interpretati dai leader di progetto. Questa diversità riflette il desiderio della città di permettere all'innovazione di essere espressa in diversi contesti urbani e attraverso vari modelli (nostra elaborazione dal Bando Réinventer Paris, 2014).

Le aree e gli immobili si caratterizzano per l'estrema eterogeneità, come sinteticamente rappresentato nell'immagine seguente.

Immagine 2.1 – Caratteristiche delle aree e degli immobili



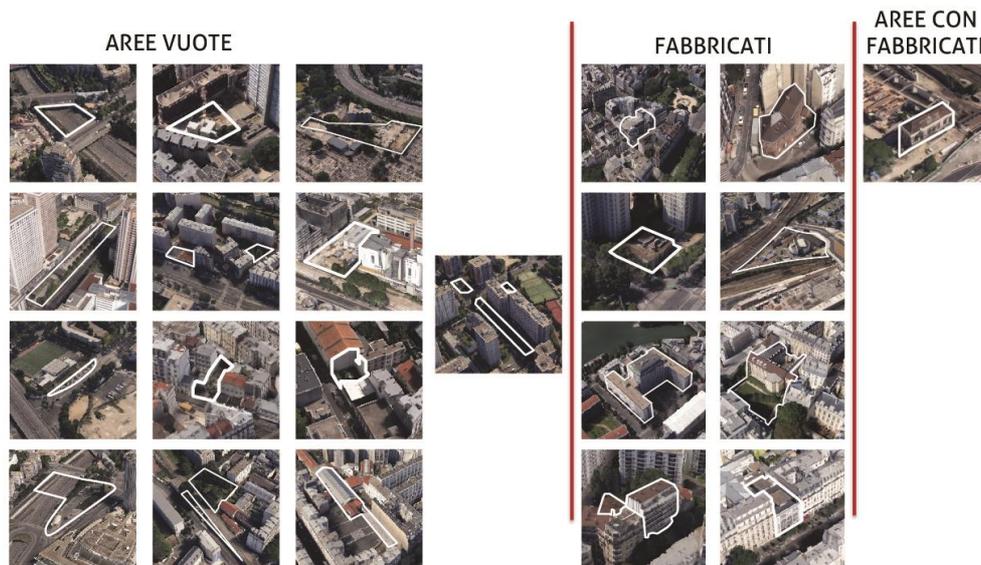
Fonte: nostra elaborazione

Tipologie di aree e immobili

Per quanto riguarda la tipologia, i beni individuati sono 22 e nello specifico: 13 **aree libere**, 8 **fabbricati** e 1 **area con al suo interno fabbricati** da recuperare⁵. Di questi siti, alcuni sono sottoutilizzati e/o contengono al loro interno edifici che sono destinati a essere demoliti, mentre altri sono edifici di interesse storico o soggetti alla protezione per i monumenti storici e per essi la sfida è quella di riconciliare innovazione e preservazione storica. È interessante notare come il patrimonio messo a bando comprenda indistintamente aree vuote o fabbricati delle dimensioni e delle qualità più variabili, a testimonianza della particolare vocazione al riuso e all'adattamento rispetto alle varie esigenze territoriali dell'iniziativa.

⁵ Il bando interessava inizialmente 23 beni ma uno di essi non è stato attribuito ad alcun candidato.

Immagine 2.2 – Tipologie di aree e immobili



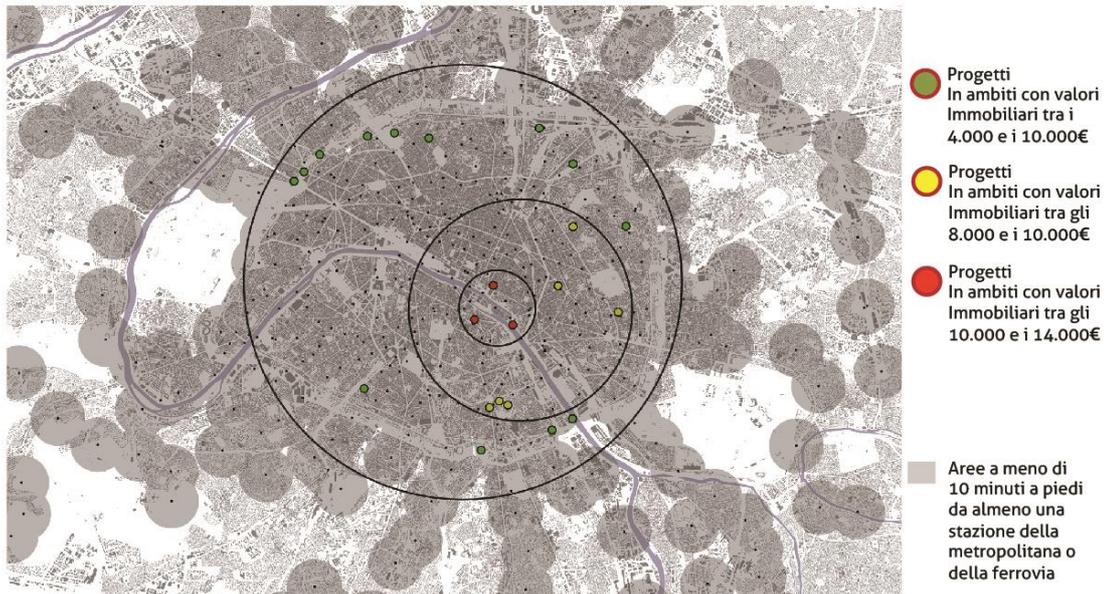
Fonte: nostra elaborazione

Localizzazione e dimensione delle aree e degli immobili

Tutti i beni si trovano collocati all'interno degli *arrondissement*: la maggior parte ricade in ambiti urbani che si contraddistinguono per **valori immobiliari più bassi tra quelli offerti dalla realtà parigina**, mentre alcuni sono in posizione molto centrale. Si trovano collocati in aree anche molto diverse tra loro per caratteri urbani ma comunque mai al di fuori della *Periferique* (la tangenziale urbana di Parigi che definisce di fatto il confine tra l'*inner city* e l'area metropolitana).

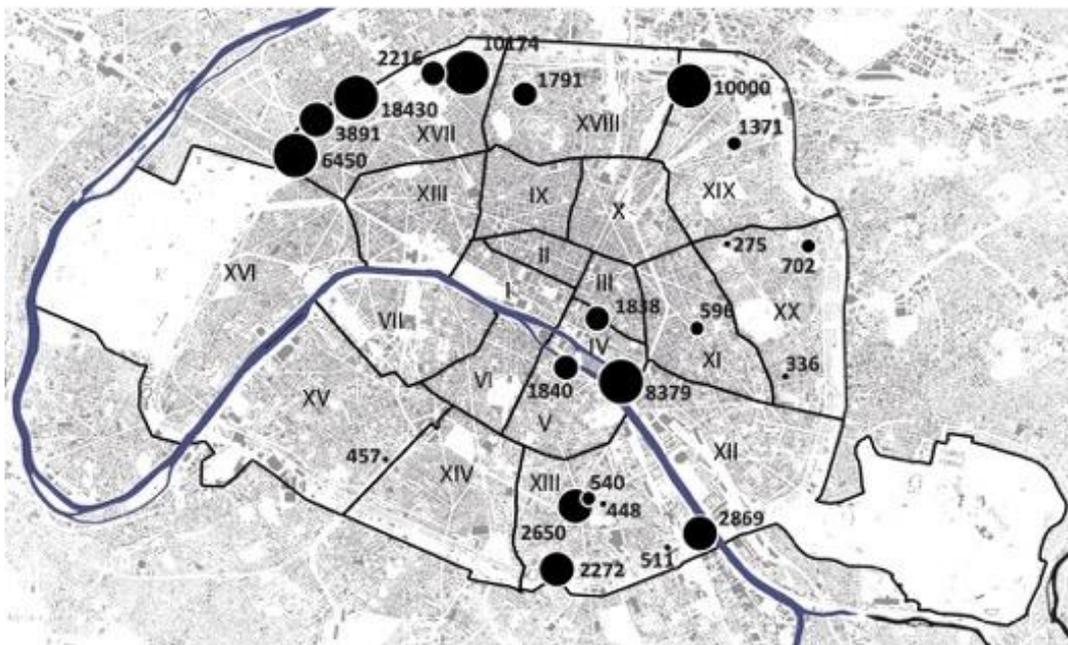
I beni sono per la maggior parte di dimensioni relativamente piccole: **17 su 22 sono sotto i 5.000 mq**. Come emerge dai dati rappresentati in tabella superfici sono distribuite in modo eterogeneo.

Immagine 2.3 – Posizionamento rispetto alle principali fasce di valori immobiliari



Fonte: nostra elaborazione

Immagine 2.4 – Localizzazione e dimensione (in mq)



Fonte: nostra elaborazione

Tabella 2.1 – Distribuzione dei progetti per arrondissement e metri quadrati totali interessati

Arrondissement	Numero di progetti	Metri quadrati totali interessati da progetti (per Arrondissement)
IV	2	10.217
V	1	1.840
XI	1	596
XIII	6	9.290
XV	1	457
XVII	5	41.161
XVIII	1	1.791
XIX	2	11.371
XX	3	1.313

Fonte: nostra elaborazione

Destinazione d'uso precedente delle aree e degli immobili

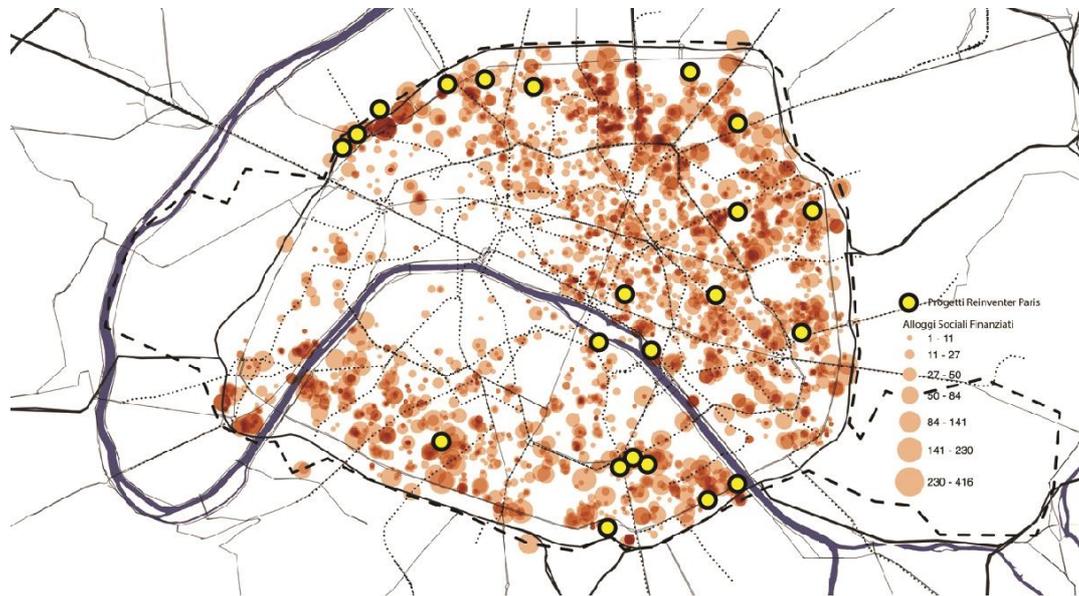
Gli usi originari che precedentemente alla dismissione interessavano i beni sono i più molteplici. In alcuni casi, si tratta di comparti mai edificati che hanno avuto ruoli importanti nelle gerarchie degli **spazi pubblici**, solitamente aree di medie dimensioni, direttamente affacciate sulla strada e dedicate alla logistica, alla mobilità o semplicemente di natura interstiziale dotate di elementi minimi di arredo. Alcuni beni erano invece **di natura produttiva, direzionale** oppure **residenziale**: capannoni industriali dismessi inglobati ormai in un tessuto di città consolidata che li rende obsoleti nella loro impostazione originale, edifici inizialmente adibiti a uffici (soprattutto di tipo istituzionale) che non sono più stati in grado di fornire una valida piattaforma alle modalità operative contemporanee delle funzioni un tempo ospitate, spazi interstiziali o mai edificati inseriti in complessi residenziali ad alta densità e soggetti a dinamiche sociali critiche.

Un'ultima tipologia è costituita da **aree di fatto virtuali**, ancora da costruire al di sopra della *Periferique*, costruite in trincea o a raso.

Il rapporto con la geografia del social housing

Pur essendo esplicitamente rivolto a sostanziare una strategia di incremento dell'offerta abitativa accessibile, il bando non fa in alcun modo riferimento - tra i criteri utilizzati per la selezione dei beni da mettere a gara - alla distribuzione territoriale del fabbisogno abitativo e alla geografia dell'offerta esistente di social housing. Quest'ultima risulta distribuita in modo pressoché omogeneo su tutto il territorio municipale (740.200 alloggi, secondo la *Direction du Logement et de l'Habitat* che ha pubblicato i dati sul portale *opendata.paris.fr*) e la localizzazione dei 22 beni pare confortare questo modello “diffuso”, come risulta dall'immagine sottoriportata.

Immagine 2.5 – Rapporto con il sistema del Social housing



Fonte: nostra elaborazione su dati opendata.paris.fr

Potenzialità dei contesti

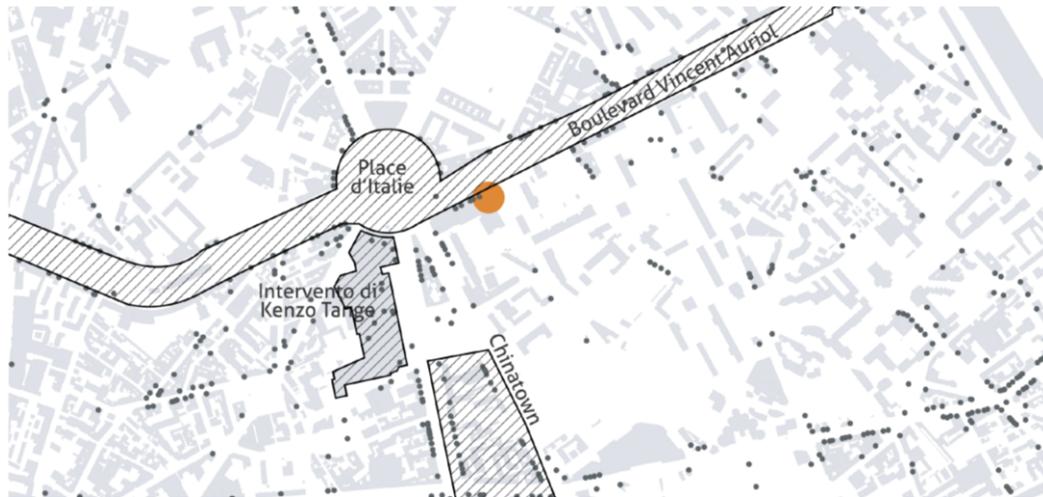
Tutti i beni risultano collocati all'interno di aree territoriali contraddistinte da alti livelli di densità abitative e di urbanità, intesa come concentrazione di funzioni e servizi atti a mobilitare importanti flussi di persone. A titolo esemplificativo, si vedano i casi di *Ordener* e *Ancient Conservatoire*, ove emerge la ricchezza degli spunti offerti al progettista alle prese con l'analisi delle risorse e delle potenzialità per il progetto di rigenerazione nell'ambito del lavoro di redazione della proposta.

Immagine 2.6 – Potenzialità del contesto del sito Ordener (in arancione la localizzazione dell'immobile e in nero gli esercizi commerciali)



Fonte: nostra elaborazione

Immagine 2.7 – Potenzialità del contesto del sito Ancien Conservatoire (in arancione la localizzazione dell'immobile e in nero gli esercizi commerciali)



Fonte: nostra elaborazione

2.1.2 Elementi salienti dell'esperienza parigina

Per quanto attiene la riflessione oggetto di questo capitolo – che riguarda specificamente la discussione dei criteri per l'individuazione di ambiti per iniziative pilota di rigenerazione urbana - gli elementi raccolti attraverso l'analisi dei contenuti specifici del bando parigino offrono alcune indicazioni che vanno considerate “strategiche” per perseguire l'orientamento innovativo di cui si è detto in premessa e che paiono evidentemente “divergenti” rispetto all'approccio che segna le iniziative più tradizionali analizzate all'interno del Rapporto intermedio. L'esperienza parigina pare tracciare almeno 5 indicazioni strategiche per l'individuazione degli ambiti territoriali. Esse attengono: la densità urbana, l'indipendenza dal fabbisogno abitativo, elevati gradi di accessibilità al trasporto pubblico locale, la rilevanza dei potenziali locali, valori immobiliari elevati.

Densità urbana come tratto comune

Gli ambiti si caratterizzano per un tessuto urbano attorno ai beni segnato da elevati livelli di densità, intesa non solo come concentrazione di architetture o popolazione residente, ma anche di pratiche e flussi. Infatti, un approccio che affida la soddisfazione degli obiettivi pubblici che stanno alla base del programma (es. incremento dell'offerta di edilizia accessibile) alla redditività di nuove funzioni collocate negli spazi e al funzionamento di servizi innovativi, necessita di poter far conto sull'esistenza di una domanda potenziale a cui i servizi stessi possano rivolgersi.

Localizzazioni non correlate al fabbisogno abitativo

Coerentemente con un approccio rivolto a promuovere *mixité sociale* come fattore di qualità urbana, l'iniziativa sembra indirizzata a stimolare una sorta di mobilità urbana fondata sulla capacità "attrattiva" della nuova offerta: l'incidenza della geografia del fabbisogno a cui la politica pubblica entro cui si iscrive il bando mira a dare risposta (politica abitativa) non è considerata come un fattore determinante.

Elevati gradi di accessibilità del trasporto pubblico locale

Gli ambiti sono tutti collocati all'interno di un tessuto urbano contraddistinto in modo pressoché omogeneo da elevatissimi livelli di accessibilità al sistema di TPL: si tratta di un fattore determinante per poter seguire l'approccio indicato ai due punti precedenti, ossia per garantire la domanda potenziale per i nuovi servizi e per supportare la loro attrattività.

Valutazione dei potenziali locali come tema di progetto

Non è predeterminata in sede di bando la delimitazione degli ambiti di intervento, la loro ampiezza ed estensione oltre gli spazi di stretta pertinenza dell'edificio dismesso da riutilizzare: è piuttosto il progettista che, nello sviluppo della propria proposta di rifunzionalizzazione, è chiamato ad interpretare le potenzialità del contesto, a valorizzare le risorse che esso offre e ad attivare meccanismi di interdipendenza e impatto che conferiscono al progetto di riuso una prospettiva territoriale.

Valori immobiliari comunque elevati

Il modello di rigenerazione affida la sua sostenibilità all'implementazione del progetto all'interno di ambiti urbani comunque segnati da valori immobiliari elevati: per quanto in molti casi si tratti di valori inferiori alla media urbana, i progetti si collocano in aree dove le compravendite avvengono a valori molto maggiori rispetto all'hinterland e quindi in ambiti urbani diversi da quei territori periferici e quartieri svantaggiati oggetto delle politiche di riqualificazione.

2.2 Valutazioni dei criteri adottati da Réinventer Paris dal punto di vista lombardo

2.2.1 Criticità e opportunità per la replicabilità

Il modello d'intervento proposto attraverso l'esperienza di Réinventer Paris investe ambiti urbani non riconducibili alle aree che sono state tradizionalmente individuate come target delle iniziative assunte come *benchmark* nell'ambito del Rapporto intermedio. Ricapitolate all'interno del paragrafo precedente, queste condizioni non soltanto lasciano intendere che qualsivoglia iniziativa che si vorrebbe rivolta al medesimo orizzonte di innovazione deve

orientarsi a nuovi e diversi criteri di selezione degli ambiti di intervento; esse sollecitano anche alcune prime riflessioni sulle condizioni di fattibilità del modello di intervento proposto al di fuori della realtà parigina, e in particolare all'interno di un contesto regionale segnato da caratteristiche urbane e territoriali ben differenti.

In particolare, per cominciare, sono stati considerati, da questo punto di vista, i principali elementi di **criticità** che potrebbero ostacolare la replicabilità nel contesto lombardo:

Livelli non comparabili di densità e urbanità

La realtà territoriale di riferimento per un'iniziativa analoga – quand'anche si limitasse a considerare soltanto i principali centri urbani regionali – non potrebbe comunque mettere in gioco livelli di concentrazione di popolazione, flussi e dinamiche urbane comparabili a quelli parigini: pertanto le verifiche di fattibilità dell'iniziativa dovrebbero fare i conti con una domanda potenziale per nuovi servizi molto più contenuta.

Livelli non comparabili di accessibilità del trasporto pubblico locale

Il sistema di TPL lombardo garantisce una capillarità molto inferiore a quella parigina: pertanto l'individuazione degli ambiti d'intervento deputati a ospitare iniziative di rigenerazione urbana non potrebbe essere guidata soltanto dalla presenza di beni immobili disponibili alla riconversione, bensì dovrebbe necessariamente restringersi soltanto a quelli posizionati in prossimità dei nodi delle reti di TPL.

Valori immobiliari molto inferiori

I valori di riferimento per le compravendite d'immobili nelle aree in cui sono collocati i beni attorno a cui è stata impostata Reinventer Paris, sono enormemente superiori ai valori rilevabili in qualunque contesto lombardo: questo, se da una parte impone delle riflessioni a proposito dei meccanismi di sostenibilità economico-finanziaria dell'iniziativa (per le quali si rinvia al capitolo 4 del presente rapporto), dall'altra induce anche a considerare il valore immobiliare come fattore importante per la selezione nel contesto lombardo degli ambiti di intervento per progetti pilota di rigenerazione urbana che si vogliono ispirati al modello parigino.

A fronte di questi elementi che indurrebbero a ritenere scarsi i margini di replicabilità del modello parigino, vi sono, d'altra parte, anche alcuni elementi di **opportunità** che sollecitano a seguire questo modello (o comunque l'orientamento strategico a esso sotteso) per la definizione di un'iniziativa pilota.

Rilevanza del patrimonio pubblico dismesso

La crescente attenzione del dibattito sulla città verso la disponibilità di patrimonio pubblico da valorizzare (che in prima battuta si sta traducendo nella moltiplicazione delle iniziative di "censimento", come ad esempio quelle proposte dall'Agenzia del Demanio con il portale Open

Demanio, quella prevista dalla Legge 119/2011 che coinvolge tutti gli Enti Locali, o quelle operate dai players sociali attraverso mappature “dal basso”) presuppone l’attivazione di iniziative sperimentali di valorizzazione.

Rilevanza del coinvolgimento dell’ente regionale

Il coinvolgimento dell’ente regionale in un genere di iniziativa che comunque necessariamente dovrà riguardare in prima persona l’Ente Locale, se da una parte impone il ricorso a modelli di governance non banali, dall’altra garantisce alle Amministrazioni il vantaggio tutt’altro che irrilevante di poter evitare le procedure lente di approvazione delle varianti agli strumenti urbanistici locali, che spesso costituiscono un ostacolo a processi di innovazione.

Disponibilità di risorse pubbliche integrative

L’orientamento alla definizione di un modello di riferimento per un’iniziativa pilota di rigenerazione urbana a livello regionale trova origine nella disponibilità di risorse pubbliche che, destinate a supportare politiche di incremento dell’offerta abitativa sociale, possono essere considerate un tassello importante per la costruzione della fattibilità dei progetti colmando i gap evidenziati nel paragrafo precedente e integrando il sistema delle risorse private che verranno mobilitate.

Tenendo conto degli elementi sin qui evidenziati e con l’obiettivo di istruire la discussione e il primo confronto con gli operatori lombardi, è stata impostata una simulazione atta a prefigurare e mettere al lavoro degli ipotetici criteri d’individuazione degli ambiti che, ispirati dall’esperienza parigina, risultassero rapportati al contesto lombardo e coerenti con alcuni input forniti da Regione. A ciascuno dei criteri di seguito evidenziati è stata associata una mappatura atta ed evidenziare le realtà comunali che, all’interno del contesto lombardo, risulterebbero a essi aderenti e pertanto (potenzialmente) in grado di ospitare un’iniziativa pilota del programma di rigenerazione urbana. Val la pena di sottolineare che si è trattato di una primissima simulazione volta a veicolare la discussione all’interno del gruppo di lavoro e con gli operatori locali (si veda paragrafo 2.2.2) e a verificare l’adeguatezza e studiare possibili affinamenti del sistema di criteri da utilizzare.

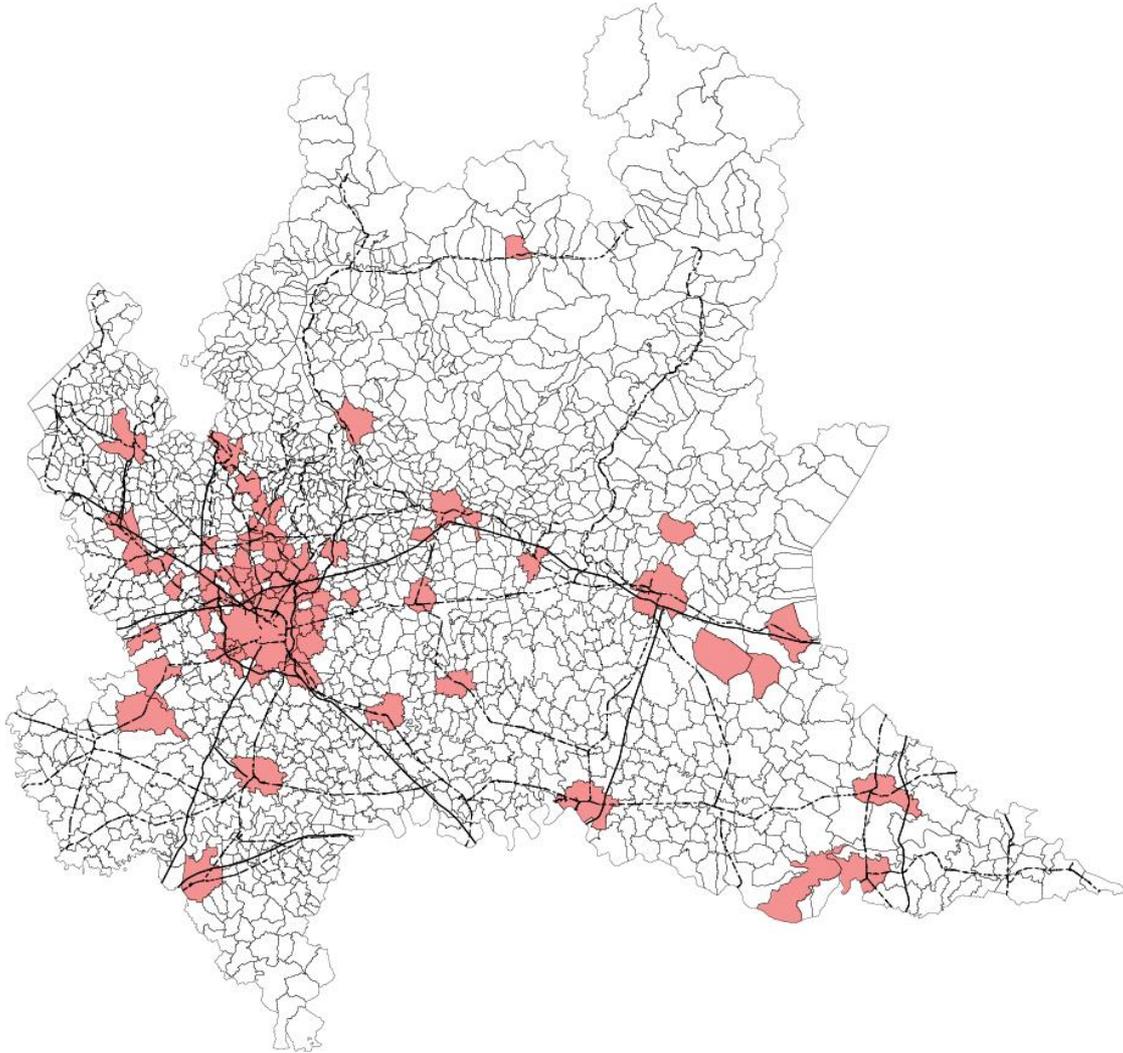
Comuni con popolazione maggiore di 20.000

Come abbiamo visto, nel contesto parigino un fattore fondamentale per l’innesco dei processi rigenerativi è quello della densità e urbanità del contesto territoriale, caratteristiche ritenute fondamentali per garantire la domanda potenziale per le nuove funzioni e i nuovi servizi a cui si abbina il meccanismo di valorizzazione da cui dipende l’incremento dell’offerta abitativa.

Concordemente con Regione Lombardia, per questa prima simulazione, è stata individuata come soglia di riferimento atta a fornire garanzie minime in tal senso, la soglia di 20.000

abitanti per Comune, che come è possibile vedere dalla slide sotto riportata restringe il campo a un numero limitato di Comuni (53).

Immagine 2.8 – Comuni con popolazione maggiore ai 20.000 abitanti



	Comuni	Popolazione al 2014 (ISTAT)
Lombardia	1.531	10.002.577
Comuni con popolazione > 20.000 abitanti	53	4.279.145

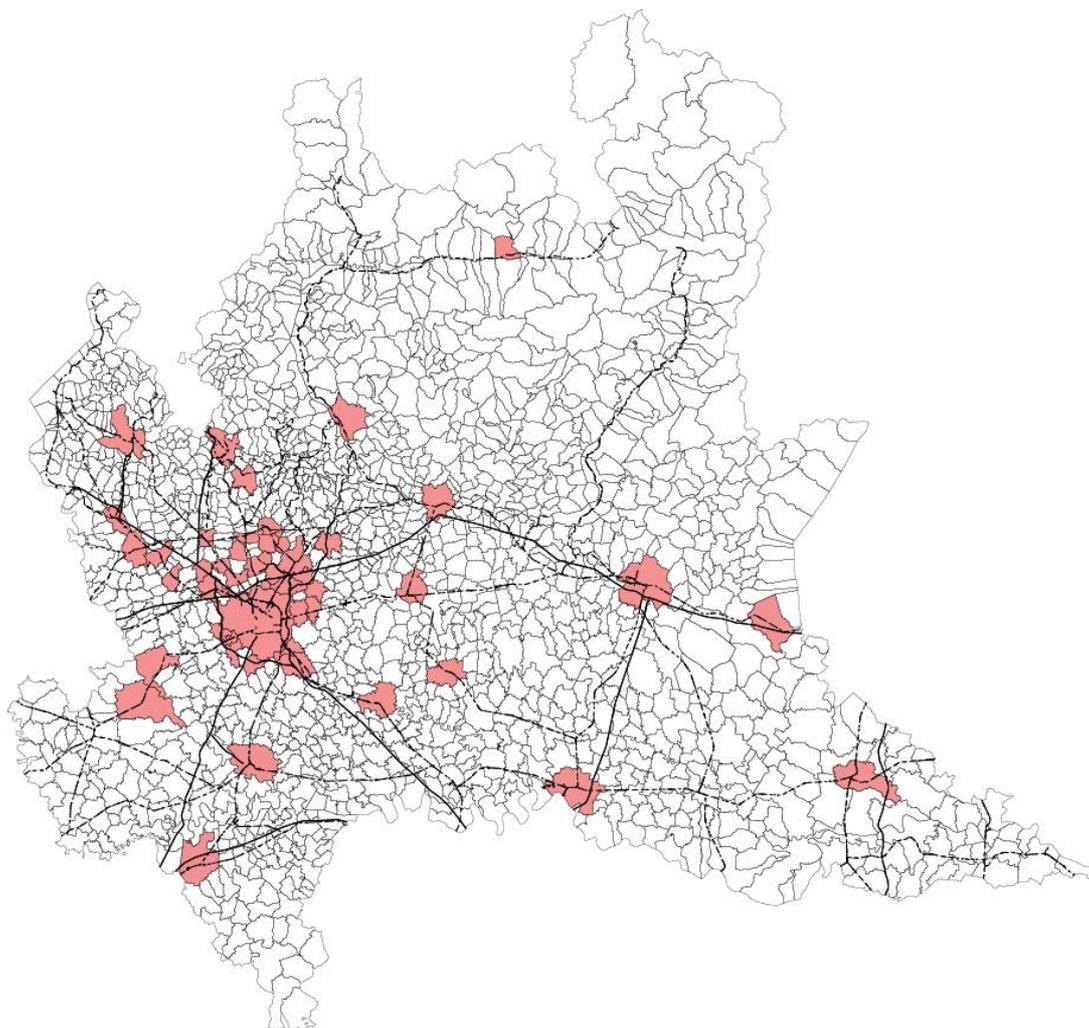
Fonte: nostra elaborazione su dati Istat (2014)

Comuni ad alta tensione abitativa

Nonostante *Reinventer Paris* non abbia utilizzato criteri di selezione degli ambiti di intervento legati alla geografia del fabbisogno abitativo, considerata l'ampiezza e l'eterogeneità del territorio lombardo, le debolezze del sistema di connessione trasportistica (da cui dipende l'indifferenza localizzativa nel caso parigino) e l'intenzione di Regione Lombardia di connotare

in modo più significativo ed esplicito l’iniziativa come innovazione d’approccio nel campo delle politiche abitative e di poter in un secondo momento valutare l’efficacia in chiave comparativa con le politiche tradizionali, è stato recepito l’input regionale volto ad includere tra i criteri di individuazione degli ambiti – a differenza di quanto avvenuto nel caso di Parigi - l’esistenza di un fabbisogno abitativo conclamato. Questa condizione riguarda, come evidenziato nell’immagine sotto riportata, un numero limitato di comuni lombardi (50)⁶.

Immagine 2.9 – Comuni ad alta tensione abitativa



	Comuni	Popolazione al 2014 (ISTAT)
Lombardia	1.531	10.002.577
Comuni ATA	50	3.826.377

⁶ Il dato sui comuni ATA è stato elaborato a partire dal lavoro condotto da Éupolis Lombardia (2013) che prevedeva 6 classi. Al fine di questo lavoro sono state prese in considerazione unicamente le seguenti classi di tensione abitativa: Elevato, Critico, Da Capoluogo, Acuto di Milano.

Fonte: nostra elaborazione su dati Éupolis Lombardia (2013)

La considerazione congiunta e l'intersezione tra i criteri di individuazione degli ambiti sin qui richiamati, che complessivamente possiamo ricondurre ad aspetti legati alla domanda potenziale (di nuovi servizi urbani e di casa accessibile), individua uno spettro contenuto di ambiti territoriali entro cui parrebbe sensato e praticabile (agli occhi di questa prima simulazione) sperimentare un programma pilota di rigenerazione urbana come quello allo studio: 50 Comuni per un totale di circa 4 milioni di abitanti, di fatto corrispondenti ai comuni ad alta tensione Abitativa.

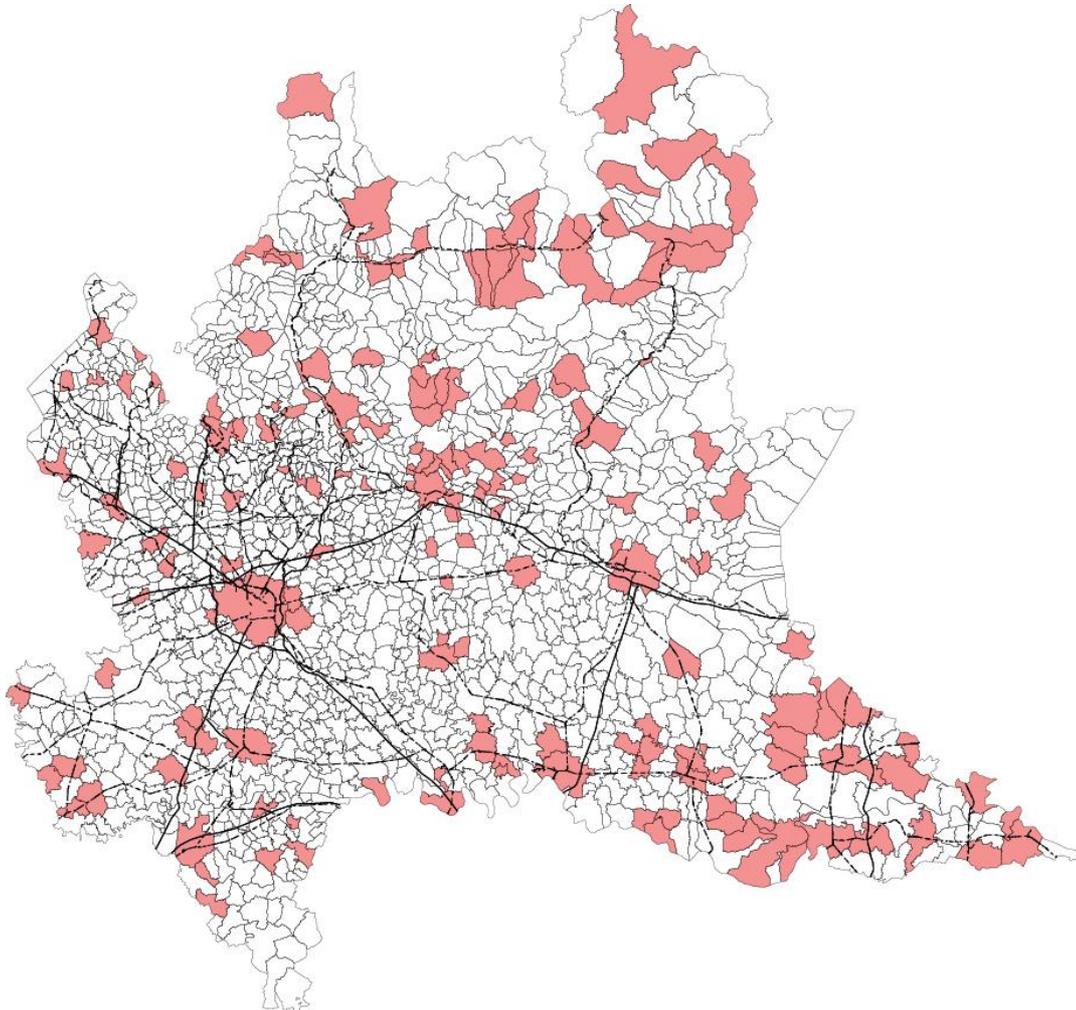
Pare d'altra parte necessario – sulla scorta dell'esperienza parigina - considerare anche altri fattori, più propriamente riconducibili ad aspetti legati all'offerta (risorse e opportunità che potrebbero sostenere e veicolare la realizzazione e il funzionamento dei nuovi servizi). Tra questi abbiamo considerato: i Comuni con aree/beni pubblici disponibili, i Comuni accessibili con il TPL regionale e infine i Comuni segnati da valori immobiliari sopra la media regionale.

Comuni con aree/beni pubblici disponibili

La geografia del patrimonio pubblico disponibile, di natura sia demaniale che patrimoniale, costituisce evidentemente il primo e più importante criterio da adottare, se si intende seguire il modello parigino.

Purtroppo, nonostante la rilevanza che l'informazione circa questi aspetti (come detto) sta assumendo nel dibattito sulle politiche, non si può ancora far riferimento ad una conoscenza condivisa e a banche dati di pubblico dominio su questo tema. In occasione di questa prima simulazione quindi – per poter procedere nonostante le difficoltà e i ritardi nella messa a disposizione dei dati da parte delle istituzioni titolari delle informazioni -, si è fatto affidamento alla sola geografia dei beni demaniali censiti sul portale opendemanio.it. Tenendo conto delle finalità specifiche per cui si stava procedendo alla individuazione della localizzazione di questi beni, sono stati considerati unicamente i Comuni che ricomprendono al loro interno beni con superficie di almeno 500 m² e aree libere localizzate in contesti urbani. Ne è risultata la geografia evidenziata dall'immagine sotto riportata che riconosce 175 Comuni che dispongono di risorse potenzialmente impiegabili nel programma.

Immagine 2.10 – Comuni con aree e fabbricati demaniali disponibili (di almeno 500 mq)



	Comuni	Popolazione al 2014 (ISTAT)
Lombardia	1.531	10.002.577
Comuni con beni demaniali disponibili	175	3.109.051

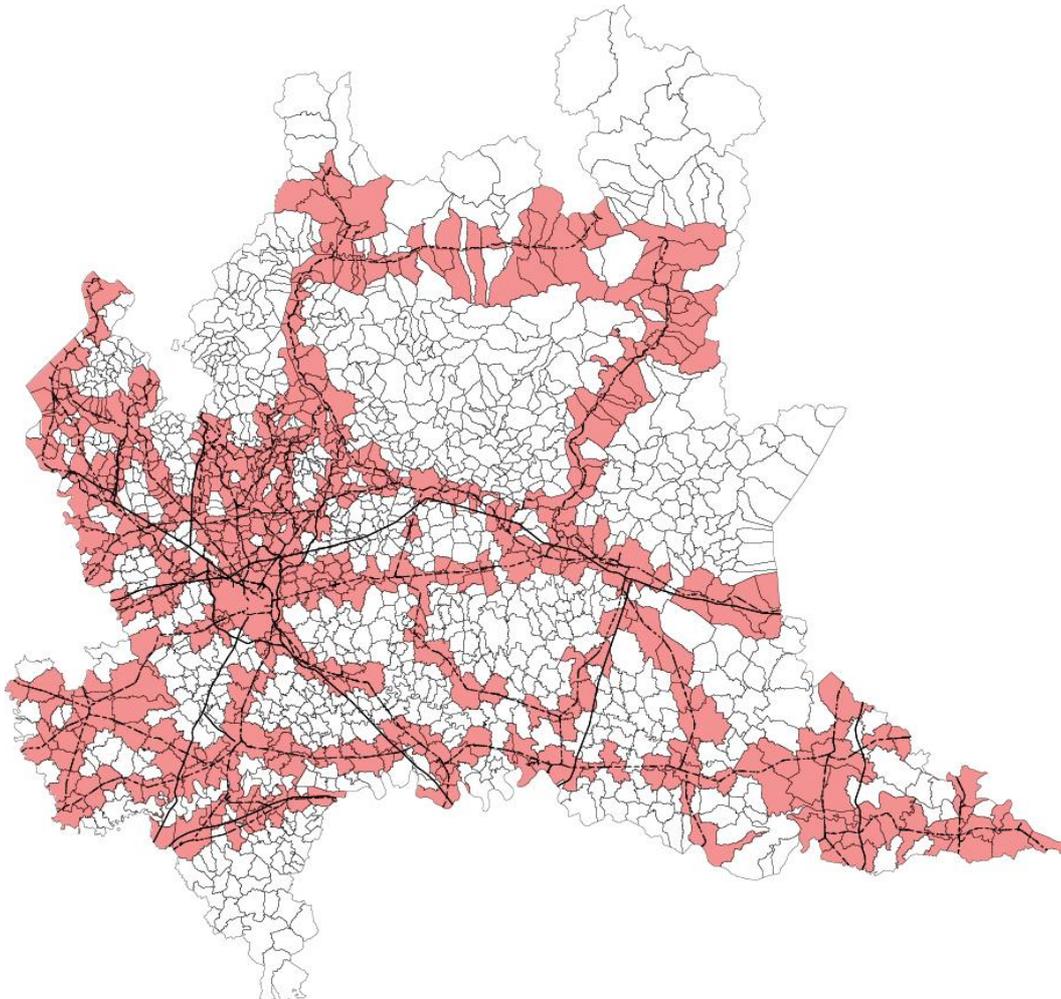
Fonte: nostra elaborazione su dati open.demanio.it

Comuni accessibili con il TPL regionale

Tenendo conto delle valutazioni dell'accessibilità come fattore fondamentale per il funzionamento del modello parigino e considerata l'incomparabilità della capillarità della rete TPL della città di Parigi con la rete del trasporto pubblico regionale, per una prima simulazione è stato ritenuto utile considerare come ambiti potenzialmente eleggibili a ospitare iniziative pilota di rigenerazione urbana che implementino l'approccio di Reinventer Paris, solo i Comuni nei quali almeno una porzione del territorio si colloca entro un raggio di 800 metri da una stazione ferroviaria o metropolitana. Si tratta tuttavia di un criterio che – come dimostra

l'immagine sotto riportata – è soddisfatto da una ampia gamma (circa un terzo) dei Comuni lombardi.

Immagine 2.11 – Comuni nei quali almeno una porzione di territorio si colloca entro un raggio di 800 metri da una stazione ferroviaria o metropolitana



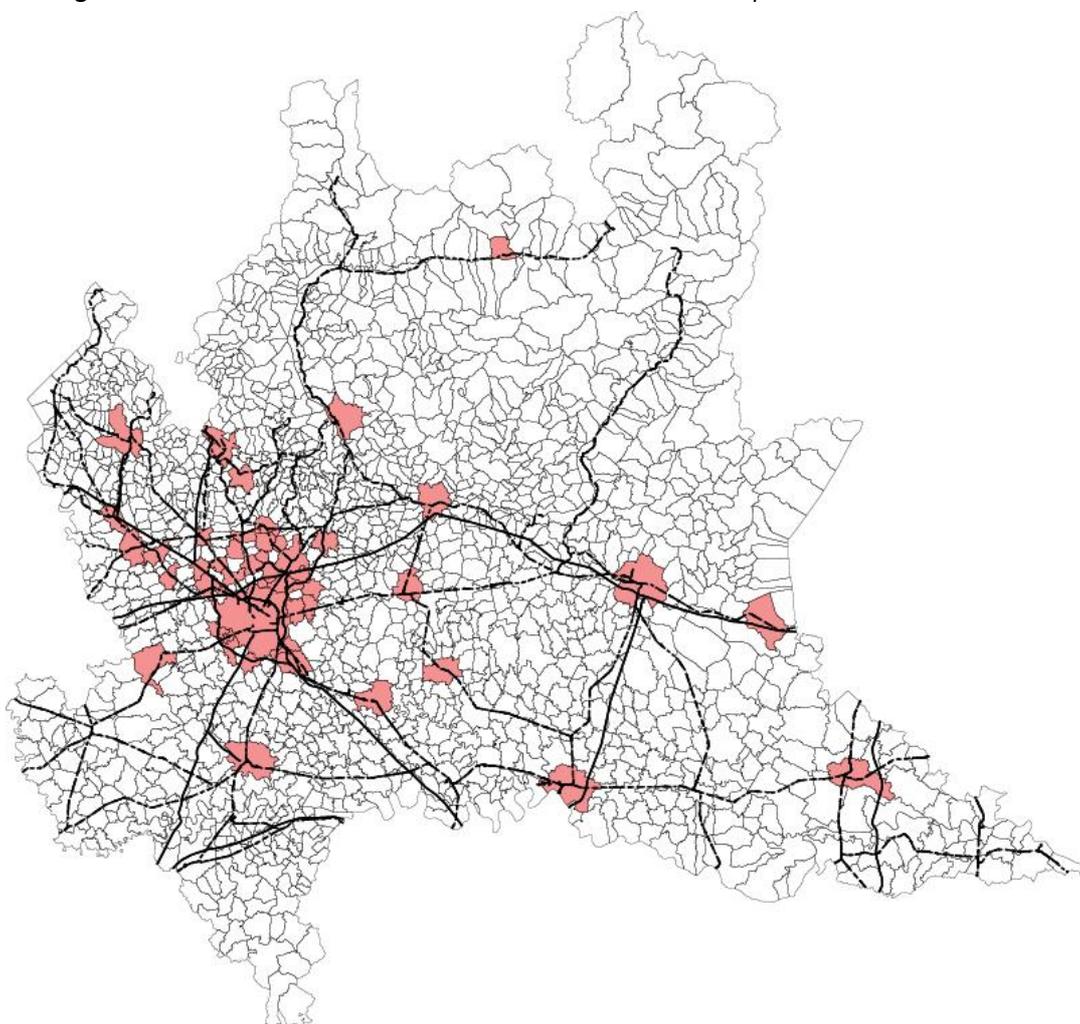
	Comuni	Popolazione al 2014 (ISTAT)
Lombardia	1.531	10.002.577
Comuni ad alta accessibilità (ferrovie e metropolitane)	555	6.817.168

Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Lombardia

Comuni segnati da valori immobiliari sopra la media regionale

Avendo colto che una delle condizioni di funzionamento del modello parigino è la sua implementazione all'interno di contesti in grado di offrire agli operatori chiamati a intervenire valori tali da permettere l'attivazione di meccanismi di convenienza economico-finanziaria – ben consapevoli della necessità di approfondire con altri strumenti questi aspetti legati alla sostenibilità economica dei progetti (per i quali si rinvia al capitolo 4), ai fini di questa simulazione si è scelto di limitarsi a considerare le realtà comunali contraddistinte in almeno un'area del proprio territorio da valori immobiliari superiori alla media milanese (che, come da immagine sotto riportata, sono 48).

Immagine 2.12 – Comuni con almeno un'area con valori immobiliari più elevati della media milanese

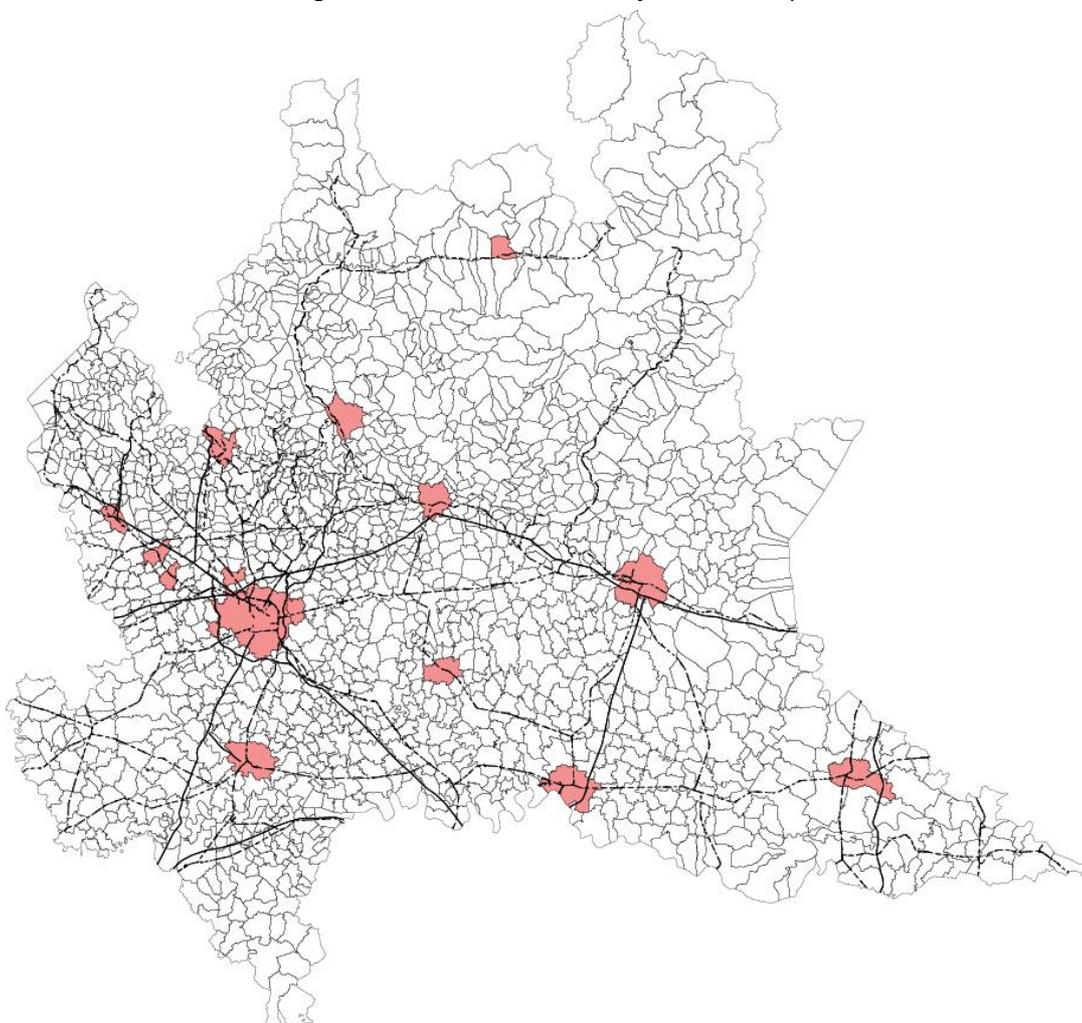


	Comuni	Popolazione al 2014 (ISTAT)
Lombardia	1.531	10.002.577
Comuni con valori immobiliari > media milanese	48	3.683.925

Fonte: nostra elaborazione su dati OMI relativi all'ultimo semestre 2015

La considerazione congiunta e l'intersezione tra i tre requisiti per l'offerta di nuovi servizi (Comuni dotati di beni demaniali disponibili, facilmente accessibili e in contesti territoriali ove le transazioni immobiliari avvengono a valori superiori alla media regionale) e i criteri legati alla domanda potenziale (di nuovi servizi urbani e di casa accessibile) porta a individuare uno spettro di ambiti territoriali entro cui parrebbe sensato e praticabile (agli occhi di questa prima simulazione) sperimentare un programma pilota di rigenerazione urbana come quello allo studio: 15 Comuni per un totale di circa 2,2 milioni di abitanti, come evidenziato dall'immagine sotto riportata.

Immagine 2.13 – Comuni che soddisfano tutti i requisiti



	Comuni	Popolazione al 2014 (ISTAT)
Lombardia	1.531	10.002.577
Comuni che soddisfano tutti i requisiti	15	2.245.893

Fonte: nostra elaborazione

Un primo esercizio di intersezione dei requisiti sul lato della domanda e dei requisiti sul lato dell'offerta, unitamente alla prima ricognizione delle caratteristiche qualitative di alcuni degli immobili ricompresi al loro interno e presenti sul portale OpenDemanio.it, ha condotto ad una prima selezione (a titolo meramente esemplificativo) di tipologie di aree/immobili con caratteri simili a quelli dei 22 beni selezionati per la call parigina, atta per il momento solo a suggestionare gli operatori.

Immagine 2.14 – Ex Casa Cantoniera, Piazza Loverini 7, Bergamo



Fonte: nostra elaborazione da Google Street View

Immagine 2.15 – Edificio Pubblico, Via Attilio Franchi, Brescia



Fonte: nostra elaborazione da Google Street View

Immagine 2.16 – Distributore di benzina, Via dei Mulini, Mantova



Fonte: nostra elaborazione da Google Street View

Immagine 2.17 – Ex casa coadiutorale, via Leonida Bissolati, Cremona



Fonte: nostra elaborazione da Google Street View

2.2.2 Primo confronto con gli operatori lombardi

Il contenuto della prima simulazione della definizione di criteri per l'individuazione delle aree lombarde eleggibili per una iniziativa pilota di rigenerazione urbana ispirata al modello parigino, è stato utilizzato per veicolare un primo modello di confronto con gli operatori intervenuti all'interno del Tavolo di lavoro dedicato ad approfondire questi aspetti, che è stato organizzato nell'ambito della giornata seminariale tenutasi lo scorso 19 ottobre 2016 presso Regione Lombardia.

Hanno partecipato alla discussione:

- Enzo Bergamaschi, *Presidente ASPPI Lecco*
- Massimo Mauro Bertoni, *Comune di Siziano*
- Michela Cavallazzi, *DC Territorio Regione Lombardia*
- Maria Assunta Cescon, *Aler Pavia-Lodi*

- Daniela Danielli, *DC Casa Regione Lombardia*
- Patrizia Di Girolamo, *Comune di Milano*
- Daniela Farioli, *Comune di Milano*
- Silvia Forni, *Regione Lombardia*
- Deborah Giuliani, *Comune di Varese*
- Enrico Ioli, *Vicesindaco e Assessore alla Casa, Comune di Arese*
- Francesco Locatelli, *Comuni Insieme*
- Nadia Ornago, *Agenzia per la Casa Comune di Sesto San Giovanni*
- Mariarosa Manganello, *Regione Lombardia*
- Francesco Ricchiuto, *FILCA Cooperative*
- Patrizia Settanni, *Comune di Bollate*
- Andrea Vescia, *ANCE Lombardia*
- Valentina Zaro, *Fondazione Housing Sociale*

La discussione è stata orientata dalla richiesta iniziale rivolta a tutti i partecipanti di provare ad individuare all'interno del proprio Comune ambiti e aree che si potrebbero prestare all'implementazione dell'approccio sotteso all'esperienza parigina, chiarendo le ragioni di questa scelta (con particolare attenzione a chiarire il rapporto con i criteri utilizzati per la simulazione). Ne sono emerse suggestioni e spunti relativamente a:

- a) I più opportuni adeguamenti del modello parigino alle caratteristiche specifiche della realtà territoriale lombarda
- b) Tipologie di beni e aree disponibili, inutilizzati o sottoutilizzati, che potrebbero essere valorizzati attraverso questo genere di programmi

Per quanto riguarda gli adeguamenti del modello parigino alle caratteristiche specifiche della realtà territoriale lombarda:

Adeguare il modello a contesti urbani a bassa densità ed alta diffusione che caratterizzano il territorio lombardo e che, di per sé, non si configurano come zone interessanti per gli investimenti (presenza di servizi, accessibilità, rapporto diretto con il centro) proponendo di puntare sulla progettazione di interventi che garantiscano una offerta low cost quale volano per generare la redditività necessaria per sostenere il meccanismo di rigenerazione (Patrizia Settanni).

Necessità di snellire i procedimenti burocratici per sostenere una progettualità così innovativa soprattutto in relazione alla pesantezza del Codice per gli Appalti Regionale (Patrizia Settanni).

Per cercare di rendere attrattive ai privati alcune situazioni che al momento non risultano attrattive, si potrebbe lavorare a valorizzare sistemi potenziali

diffusi nel territorio che già esistono, facendo perno su percorsi tematici di fruizione, che lavorino su alcune caratteristiche precise del territorio e sul soddisfacimento di bisogni abitativi anche temporanei. Bisogna creare un valore che vada oltre al patrimonio immobiliare classico e integri valori culturali, territoriali e identitari locali creando una rete di beni, altrimenti diventa difficile fare ragionamenti in questa chiave. In questo senso un attore interessante da coinvolgere è senz'altro la Città Metropolitana (Patrizia Di Girolamo).

*Per creare percorsi tematici efficaci è necessario aprire il bando anche alla proprietà privata, che gestisce moltissimi spazi potenzialmente interessanti. L'attrattività del privato, quanto meno in Italia, se non è supportata da **contributi pubblici di un certo peso** (ad esempio abbattimento degli oneri, ma non solo) non funziona. Parigi ha affitti minimi di 20 anni, noi per l'Housing Sociale abbiamo al massimo affitti di 8 anni in conto vendita. È chiaro che l'investimento rispetto alla funzione pubblica è diverso: dobbiamo obbligare il privato a un affitto a lungo termine, oltre a stimolarlo verso iniziative che non comportino consumo di suolo (Enrico Ioli).*

Funzioni e servizi di pubblica possono fungere da volano generare quei flussi e quella densità necessaria al funzionamento del modello in contesti deboli (Patrizia Di Girolamo).

Il punto di partenza potrebbero essere non singoli beni ma l'esistenza in loco di specifiche domande di residenzialità, come ad esempio quella degli studenti (Deborah Giuliani).

*Spesso sono i comuni più piccoli ad avere le risorse maggiori in termini ambientali e storici che faticano a mettere a valore: questo bando deve essere un'opportunità per questa costellazione di beni siti in zone non centrali ma comunque strategiche, che potrebbero trasformarsi in **polarità attrattive soprattutto per il settore turistico** (Daniela Danielli).*

*Se vogliamo rendere attrattivi questi sistemi di beni entra in gioco il tema delle infrastrutture: il **raccordo con i progetti di sviluppo infrastrutturale** è decisivo per migliorarne l'accessibilità (Patrizia Di Girolamo).*

*Non si può puntare solo sul patrimonio pubblico, è necessario **coinvolgere anche la componente privata**: sul territorio insiste moltissima **edilizia privata convenzionata che sta avendo difficoltà**. Questi volumi, nonostante siano comunque in mano a operatori privati, sono soggetti a determinati vincoli dettati dalla convenzione in essere con gli enti pubblici territoriali. Gli operatori che trattano questi spazi hanno la necessità di completare comparti e vendere alloggi,*

ma anche di rigenerare la parte di città che li ospita. Per questi progetti, lo spazio pubblico assume un ruolo importantissimo anche per la vendita delle quote private (Paolo Formigoni).

Per quanto riguarda le tipologie di beni e aree disponibili, inutilizzati o sottoutilizzati, che potrebbero essere valorizzati attraverso questo genere di programmi, sono state individuate categorie generali ed esempi puntuali.

Le categorie generali:

*Nonostante molte **ville storiche** ora in decadenza, siano ora vincolate e quindi risulti impossibile insediare residenze anche se di tipo leggero, potrebbe essere interessante integrare questo tipo di beni in un bando per la presenza dei **parchi di pertinenza**, che ben si prestano ad ospitare funzioni di interesse collettivo (Deborah Giuliani).*

*Il **patrimonio di edilizia residenziale pubblica** che ora versa in condizioni di degrado, e che potrebbe essere utile inserire all'interno di questa progettualità per realizzare opere di demolizione e ricostruzione, sfruttando aree già accessibili e in contesti di urbanità densa, ideali per l'approccio perpetrato da Reinventer Paris (Deborah Giuliani).*

*I comuni e le provincie del lago di Como ad esempio sono proprietarie di **fabbricati storici come le ex filande**, che ben si prestano a riutilizzi in chiave di rigenerazione urbana gravitante attorno all'housing sociale ma sono al di fuori dei circuiti di finanziamento tradizionali (Daniela Danielli).*

*In Valtellina, ma anche in altri luoghi, sono presenti molti **edifici di tipo sanitario come sanatori o edifici di pertinenza di grandi ospedali attivi o dismessi**, che si potrebbe pensare di riattivare grazie a questa opportunità (Daniela Danielli).*

*un esempio può essere un percorso legato alla dismissione degli **edifici ferroviari** sull'asta delle ferrovie nord tra Bollate e la Bovisa, che potrebbe ospitare residenze studentesche (Patrizia Di Girolamo).*

*La call può essere un'opportunità per mettere al centro dell'attenzione i **comuni di cintura**, che soffrono la polarizzazione delle attività su Milano. Un esempio è Villa Arconati a Bollate, se messa in rete con altre realtà simili potrebbe aprirsi al pubblico in modo più efficace ed essere un dispositivo molto potente per generare esternalità positive sui territori di pertinenza (Patrizia Settanni).*

Il sistema delle caserme dismesse, che possono sicuramente rispondere a domande abitative temporanee e co-housing ma spesso non hanno infrastrutture della mobilità nelle vicinanze che ne facilitino l'accessibilità (Patrizia Di Girolamo).

Gli scali ferroviari, dove il tema del fabbisogno abitativo non è il focus centrale ma può essere inserito a corollario di funzioni di servizio territoriale (verde attrezzato, tempo libero ecc), che invece risponderebbero a una forte domanda (Patrizia Di Girolamo).

Piani convenzionati iniziati anni fa con cubature che oggi sono impraticabili vista la congiuntura economica, hanno lasciato sul territorio un patrimonio solo parzialmente attuato, oltre che grossi volumi di invenduto. Aree di recente costruzione sono paradossalmente già da rigenerare (Enrico Ioli).

Sono presenti moltissimi interventi immobiliari incompleti – es. progetti di edilizia residenziale universitaria incompiuti - che in passato sono già stati oggetto di finanziamenti pubblici e che per vari motivi sono rimasti incagliati (Paolo Formigoni).

Il patrimonio dismesso di proprietà privata. Su questo se nel passato si è cercato di fare operazioni a livello locale che hanno permesso la riqualificazione di alcune aree (specialmente lavorando su destinazioni commerciali o residenziali), oggi con la saturazione del commerciale e la caduta del mercato residenziali si fa fatica a trovare delle soluzioni. Il risultato è l'aumento del degrado dentro e intorno alle aree (Paolo Formigoni).

Il nuovo invenduto privato può diventare per temporaneamente “pubblico” se lo si trasforma in Housing Sociale o servizio abitativo per un certo periodo di tempo, purché questo possa generare un risultato sociale interessante che si equilibri con le esigenze di profitto dell'operatore privato. Per il privato peraltro, anche a causa dell'invecchiamento del patrimonio, questo tipo di azione sta diventando sempre più interessante, in quanto consente di riattivare operazioni stagnanti (Paolo Formigoni).

Aree pubbliche di proprietà di enti che non siano comuni o altri enti territoriali: ospedali, caserme ecc” (Paolo Formigoni).

Gli esempi puntuali:

- *Bollate*: Un Auditorium-teatro di nuova costruzione (chiamato Urban Center), che al momento è di fatto una **scatola vuota** in un contesto perfetto secondo i criteri individuati dal caso francese (alta accessibilità e alto fabbisogno abitativo), rimanendo tra l'altro in un'area degradata;
- *Bollate*: Un **edificio pubblico non completato** di 600 metri quadri, residuo non completato di un PII con destinazione ad uso pubblico;
- *Bollate*: Le due **stazioni dismesse** presenti a Castellazzo e a Bollate Nord, che tra l'altro potrebbero mettersi a sistema con circuiti di rigenerazione già in atto come quello di Villa Arconati.
- *Bollate*: Villa Arconati che funziona bene pochi giorni al mese e solo per una parte dell'immobile, ma tutto il resto è decadenza totale.
- *Milano*: **L'edificio dismesso di grandi dimensioni delle poste** di Piazza Lugano che si presterebbe benissimo a residenzialità temporanea grazie alla vicinanza alla stazione e all'università, segnalando che a Torino in un caso analogo si è fatto un lavoro molto interessante.
- *Milano*: **L'edificio ALER ex-OMNI** di Via Zamagna, che nonostante abbia una forte dignità architettonica rimane un grande vuoto fisico, urbano, funzionale e culturale all'interno di un contesto urbano che invece funziona. È stato tentato in passato di metterlo in rete con realtà già rodute del territorio locale, ma il tutto si è risolto in un nulla di fatto e l'immobile risulta ancora rigenerato. Non è mai stato visto come possibile risposta a bisogni di scala urbana ma solo locale.
- *Milano*: "L'ex **studentato di Stadera**. Nonostante sia stato fatto molto nel quartiere non si è riuscito a coinvolgere quest'edificio, che potrebbe rispondere a un fabbisogno abitativo generico".
- *Milano*: "**L'edificio di Pirelli**, caso emblematico ma anche simbolico visto la vicinanza con Porta Nuova e il Palazzo della Regione, localizzato in un'area a grande attrattività e in piena trasformazione. Anche se è di proprietà privata può essere interessante fare una rilettura del percorso che ha portato al bando, per capire cosa non ha funzionato e perché l'edificio non ha trovato un operatore in grado di farlo funzionare nonostante l'ambito urbano di enorme interesse."
- *Milano*: "**Il mercato coperto del QT8**, situazione ad alta accessibilità, non centrale ma di grande interesse grazie al pregio architettonico e la massiccia presenza di verde. In questo caso parliamo di un edificio piccolo che però potrebbe ospitare funzioni a grande impatto strategico".
- *Arese*: Alcune aree di piccole dimensioni (tra i 400 e i 600 m²) che costituiscono **aree in cessione di Piani convenzionati**, per i quali l'amministrazione fatica a trovare una funzione
- *Arese*: Una **caserma dei carabinieri in via di dismissione**
- *Arese*: **Ville storiche** che al momento spesso funzionano solo per eventi privati come matrimoni.

- **Milano: progetti di edilizia residenziale universitaria incompiuti** come Piazza Ferrara e via Via Malipiero sono per citarne alcuni.

2.3 Primi approfondimenti analitici in funzione della definizione di un modello lombardo

2.3.1 Linee di approfondimento individuate

Sulla scorta delle sollecitazioni e degli spunti emersi nel corso del Tavolo di lavoro dedicato alla “Definizione di criteri per individuare ambiti territoriali deputati ad ospitare iniziative pilota di rigenerazione urbana” tenuto nell’ambito della giornata seminariale del 19 ottobre e riassunti all’interno del precedente paragrafo, sono stati individuati utili (se pur non esaustivi) approfondimenti della simulazione descritta all’interno del paragrafo 2.2.1. Tali approfondimenti sono stati indirizzati dai seguenti orientamenti:

- *il ricorso ad una visione della densità e dell’urbanità più adeguata ad un sistema regionale*
- *la considerazione del fabbisogno di rigenerazione (oltre al fabbisogno abitativo) espresso dai territori*
- *l’integrazione della base informativa sul patrimonio pubblico disponibile (beni e immobili di proprietà degli Enti locali e da questi censiti in base a recenti disposizioni normative)*
- *la considerazione dell’accessibilità futura (oltre che di quella attuale) per le diverse aree del territorio regionale*

Tali orientamenti sono stati scelti per rivedere i criteri utilizzati in precedenza per l’individuazione degli ambiti potenzialmente eleggibili per l’iniziativa pilota. La revisione è stata impostata in relazione alle quattro linee di approfondimento di seguito riepilogate:

- Linea 1, relativa al “criterio della densità e urbanità”, rivolta ad approfondire le “aree territoriali di concentrazione della domanda potenziale” indipendentemente dai confini amministrativi dei Comuni;
- Linea 2, relativa al “criterio del fabbisogno”, rivolta ad integrare le informazioni inerenti la localizzazione del fabbisogno abitativo con la localizzazione del patrimonio immobiliare dismesso (che definisce una sorta di fabbisogno di riqualificazione);
- Linea 3, relativa al “criterio della dotazione di risorse”, rivolta a mappare la consistenza e la distribuzione territoriale del patrimonio di beni immobili e aree che possono essere messe in gioco dai singoli Comuni (in aggiunta a quelli che possono essere messi in gioco dal Demanio);
- Linea 4, relativa al “criterio dell’accessibilità” che individua nei progetti di sviluppo infrastrutturale di rilevanza regionale un aspetto di cui tener conto in funzione della

individuazione di aree che potranno maturare (in futuro) livelli importanti di accessibilità.

Non è stato invece previsto alcun approfondimento ulteriore rispetto al criterio del “valore immobiliare”, la cui trattazione è stata affidata agli sviluppi della riflessione del tavolo di lavoro “Criteri per la sostenibilità economica” e ai successivi approfondimenti (per i quali si rinvia al capitolo 4).

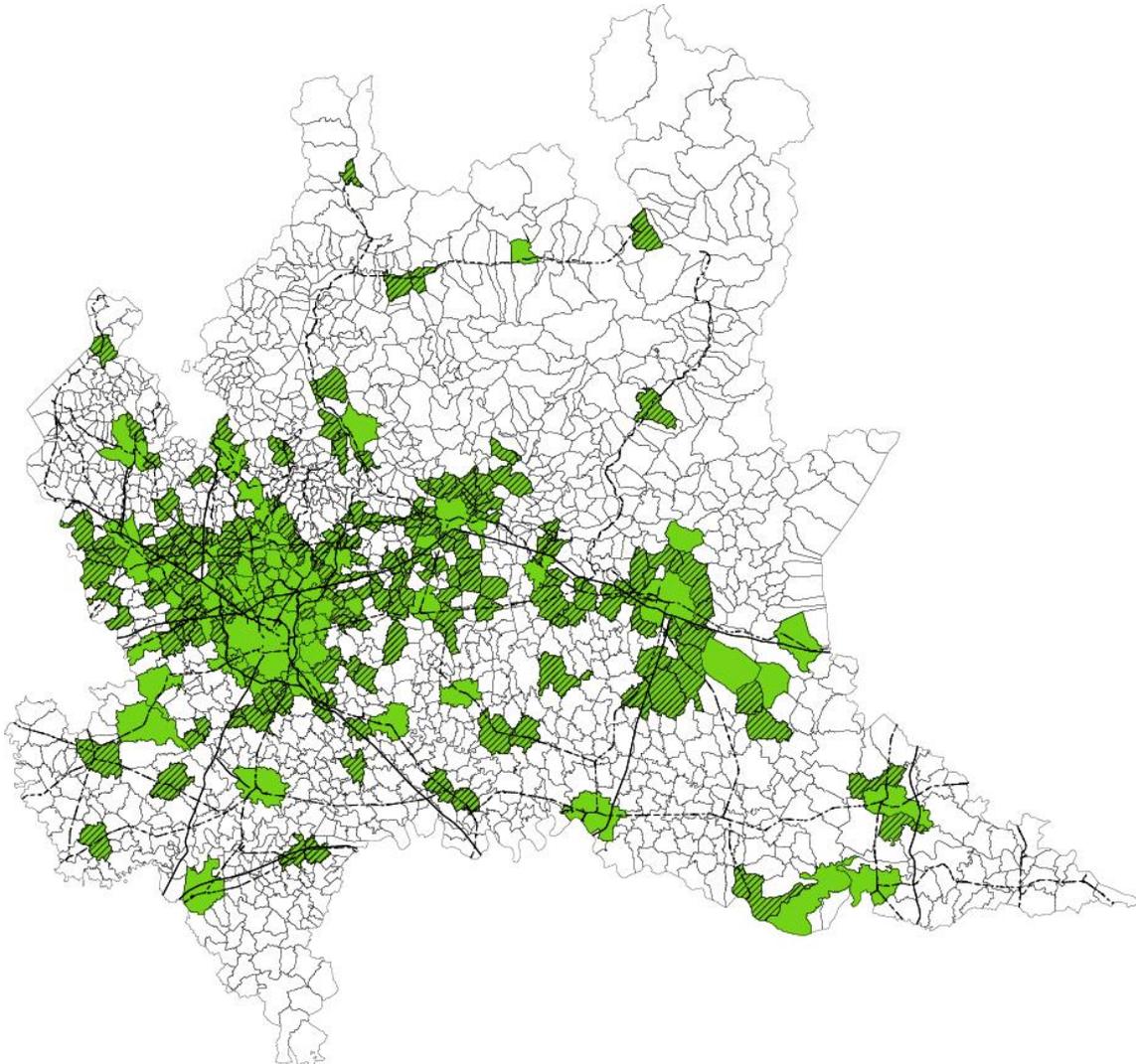
Di seguito viene brevemente presentato il contenuto della revisione. In particolare, le immagini di seguito presentate permettono di verificare se e in che misura la rivisitazione dei criteri di individuazione delle aree che è stata ipotizzata, permette di ampliare lo spettro di Comuni e la consistenza della popolazione che un ipotetico programma di rigenerazione urbana costruito sulla scorta dell’esperienza parigina (ma adeguato al contesto lombardo) potrebbe potenzialmente coinvolgere.

2.3.2 Aree territoriali di concentrazione della domanda potenziale

La discussione svolta all’interno del Tavolo di lavoro dedicato all’identificazione dei criteri per l’individuazione delle aree ha fornito una prima sollecitazione a rivedere i criteri tenendo conto della specificità territoriale del contesto lombardo, segnato da un modello di urbanizzazione diffusa, fatta di piccoli centri a bassa densità e all’interno del quale il carattere di urbanità è dato dalla continuità tra conurbazioni (la città infinita) che definiscono sistemi aggregati, molto spesso indipendentemente dai confini amministrativi.

Per questo motivo, si è scelto di rivedere il criterio utilizzato per individuare gli ambiti territoriali per le iniziative pilota, misurando la medesima soglia (20.000 abitanti) con riferimento non ai confini amministrativi comunali ma ad aggregazioni territoriali con aggregazioni di popolazione sopra i 20.000 abitanti su una superficie inferiore a quella del capoluogo lombardo. In fin dei conti, infatti, i servizi e le funzioni innovative che il programma andrebbe a introdurre avrebbero certamente una dimensione sovracomunale e pertanto non ha senso limitarsi a considerare i Comuni che sono in grado di generare “autonomamente” il bacino di domanda potenziale. Nella visualizzazione sotto riportata, pertanto, sono stati individuati come ambiti potenzialmente eleggibili alla realizzazione del programma di rigenerazione urbana, non i soli Comuni che hanno al loro interno una popolazione di 20.000 abitanti, bensì tutti i Comuni che concorrono a definire aggregati di popolazione pari ad almeno 20.000 abitanti all’interno di una superficie inferiore a quella del capoluogo che costituisce il bacino di domanda potenziale per i nuovi servizi.

Immagine 2.18 – Concentrazione della domanda potenziale



	Comuni	Popolazione al 2014 (ISTAT)
Lombardia	1.531	10.002.577
Comuni con popolazione > 20.000 abitanti (in base alla prima simulazione)	53	4.279.145
Comuni interessati da aree di concentrazione della domanda potenziale (almeno 20.000 abitanti all'interno di una superficie inferiore a quella del capoluogo)	294	6.570. 802

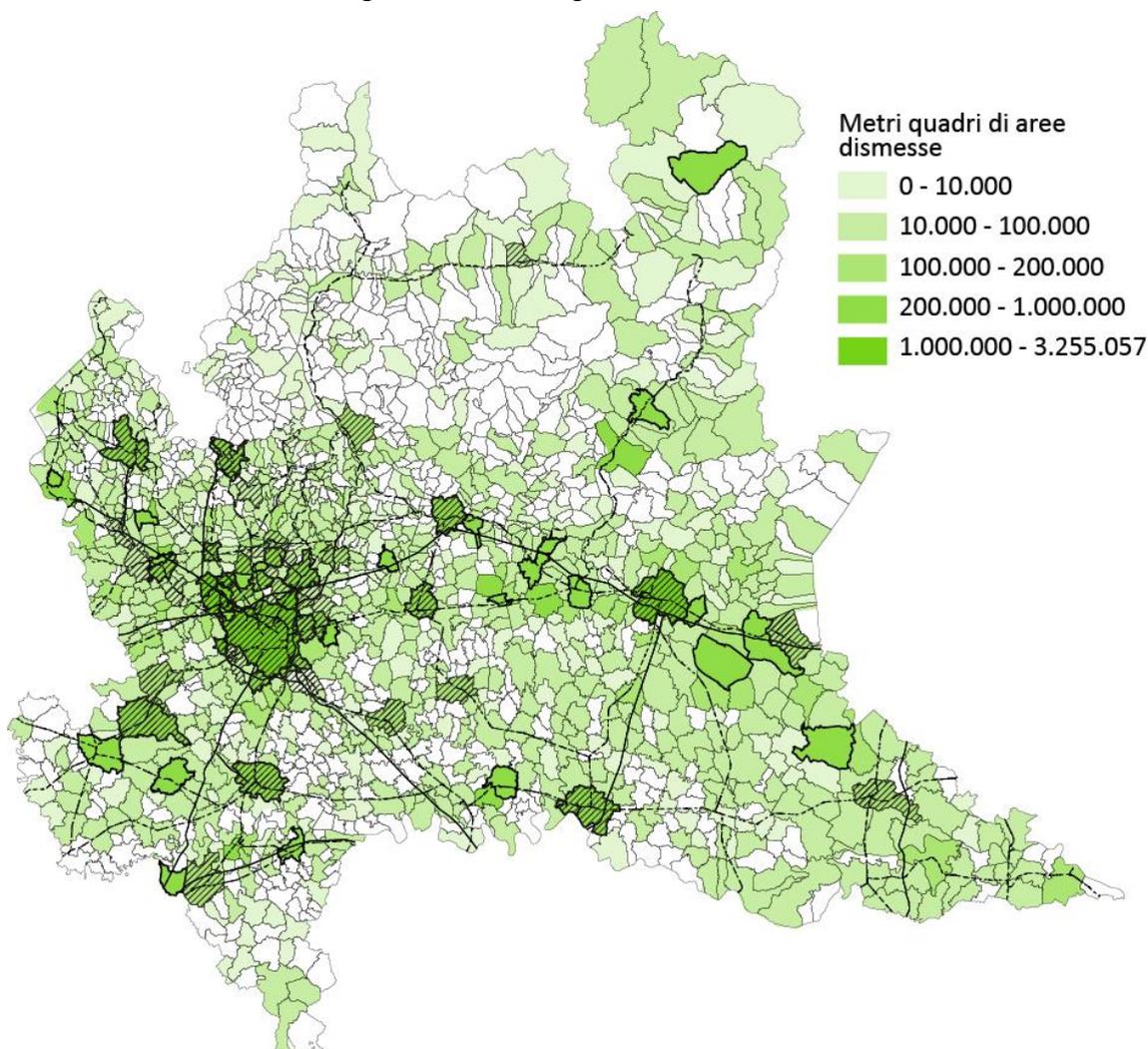
Fonte: nostra elaborazione su dati Istat 2011

2.3.3 Ambiti di fabbisogno di riqualificazione

La discussione svolta all'interno del Tavolo di lavoro dedicato all'identificazione dei criteri per l'individuazione delle aree ha fornito una seconda sollecitazione a rivedere i criteri tenendo conto dell'opportunità di intervenire – attraverso progetti di rigenerazione urbana centrati sulla mobilitazione di risorse fisiche ed economiche di tipo pubblico – in termini di innesco di dinamiche più complesse e articolate che possano coinvolgere anche il patrimonio privato dismesso e inutilizzato. Da questo punto di vista è stato ritenuto utile considerare come ambiti strategici per promuovere le iniziative pilota, quei contesti nei quali si riconosce (acconto al fabbisogno abitativo che costituisce il target di riferimento della politica pubblica) il fabbisogno di riqualificazione, misurato in termini di consistenza del patrimonio dismesso. Nella visualizzazione sotto riportata sono censiti i Comuni al cui interno risulta un patrimonio di aree dismesse che per consistenza complessiva risulta superiore a 200.000 mq, individuato a partire da elaborazioni effettuate a partire dal censimento sulle aree dismesse promossa nel biennio 2008-2010 da Regione Lombardia in collaborazione con Assimpredil e la banca dati di uso del suolo DUSAF curata da Regione Lombardia (nello specifico, nella voce relativa alle “aree dismesse degradate selezionate nei soli ambiti urbanizzati”)⁷

⁷ Il metodo utilizzato è quello proposto da Arcidiacono *et al*, 2005 adattato alle esigenze della ricerca.

Immagine 2.19 – Fabbisogno abitativo e aree dismesse



	Comuni	Popolazione al 2014 (ISTAT)
Lombardia	1.531	10.002.577
Comuni con aree dismesse di almeno di almeno 200.000 mq	45	2.961.605
Comuni ATA con aree dimesse di almeno 200.000 mq	21	2.660.085

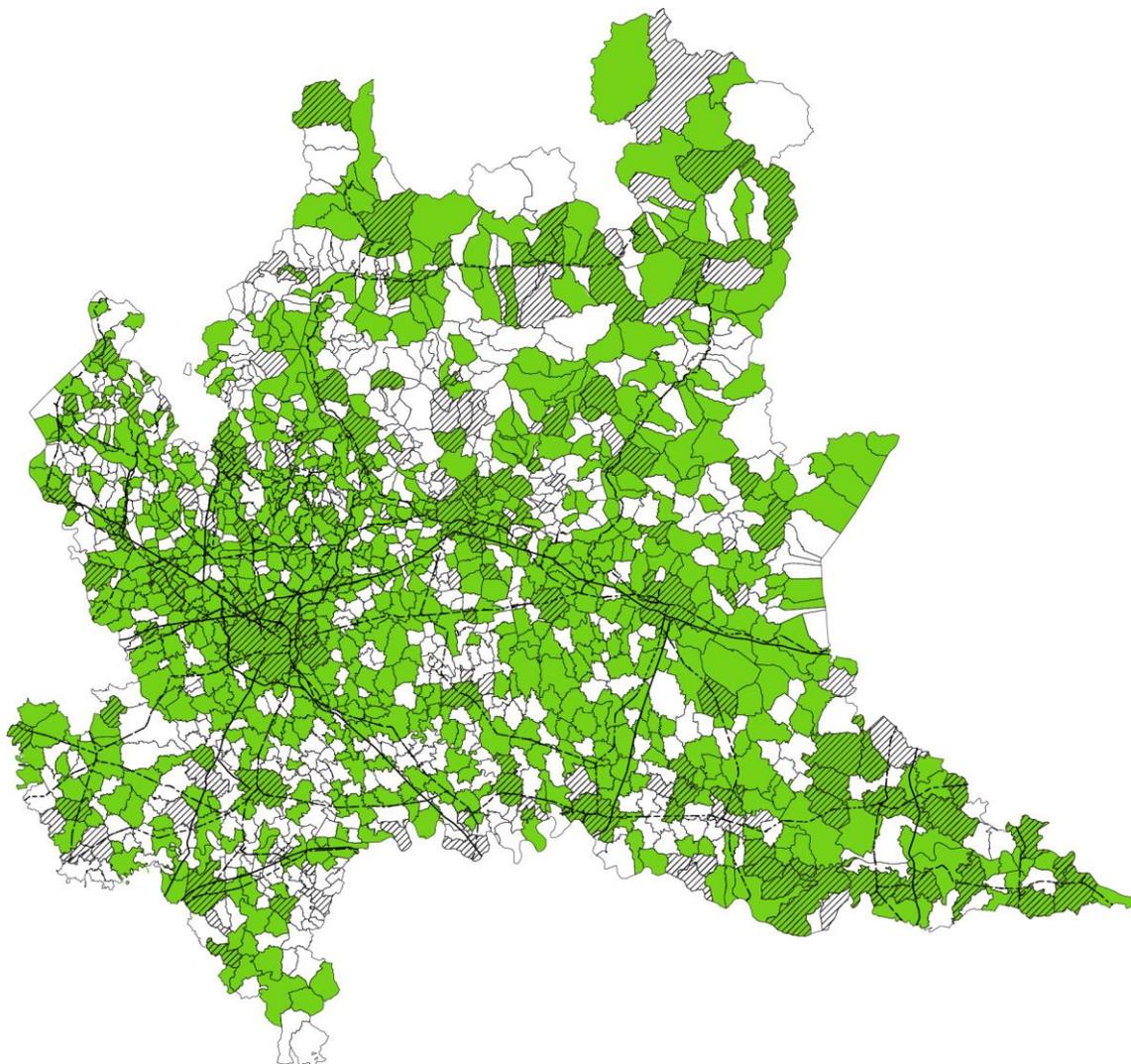
Fonte: nostra elaborazione su dati Éupolis Lombardia (2013), Istat 2011 e 2014 e Regione Lombardia

2.3.4 Patrimonio disponibile degli enti locali

Per quanto concerne le varie tipologie di spazi pubblici inutilizzati di cui sono titolari le Amministrazioni locali e che potrebbero essere impiegate per l’iniziativa in oggetto – anche con l’obiettivo di tener conto di tutti gli spunti pervenuti dal tavolo di lavoro dedicato

all'identificazione dei criteri per l'individuazione delle aree - le informazioni tratte dal data base del Demanio sono state integrate con ulteriori dati ricevuti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Quest'ultimo, infatti - in conformità a quanto previsto dall'art. 2, comma 222 della Legge 191/2009, che sancisce l'obbligo per le Amministrazioni di comunicare annualmente al Dipartimento del Tesoro i dati relativi ai beni immobili di proprietà dell'Ente come allegato obbligatorio del Bilancio Comunale - ha fornito un data-base che censisce le singole unità immobiliari inutilizzate afferenti il patrimonio pubblico per ciascun Comune. Una volta recepito, il data-base è stato elaborato al fine di produrre la rappresentazione sotto riportata nella quale si evidenziano i Comuni che hanno segnalato l'esistenza di un patrimonio disponibile superiore a 1.000 mq.

Immagine 2.20 – Patrimonio disponibile



	Comuni	Popolazione al 2014 (ISTAT)
Lombardia	1.531	10.002.577
Comuni con beni demaniali disponibili superiori a 500 mq e non provvisti di altri beni pubblici (fonte <i>opendemanio.it</i>)	175	3.109.051
Comuni con patrimonio pubblico disponibile di almeno 1.000 mq (Fonte MEF)	827	7.890.947

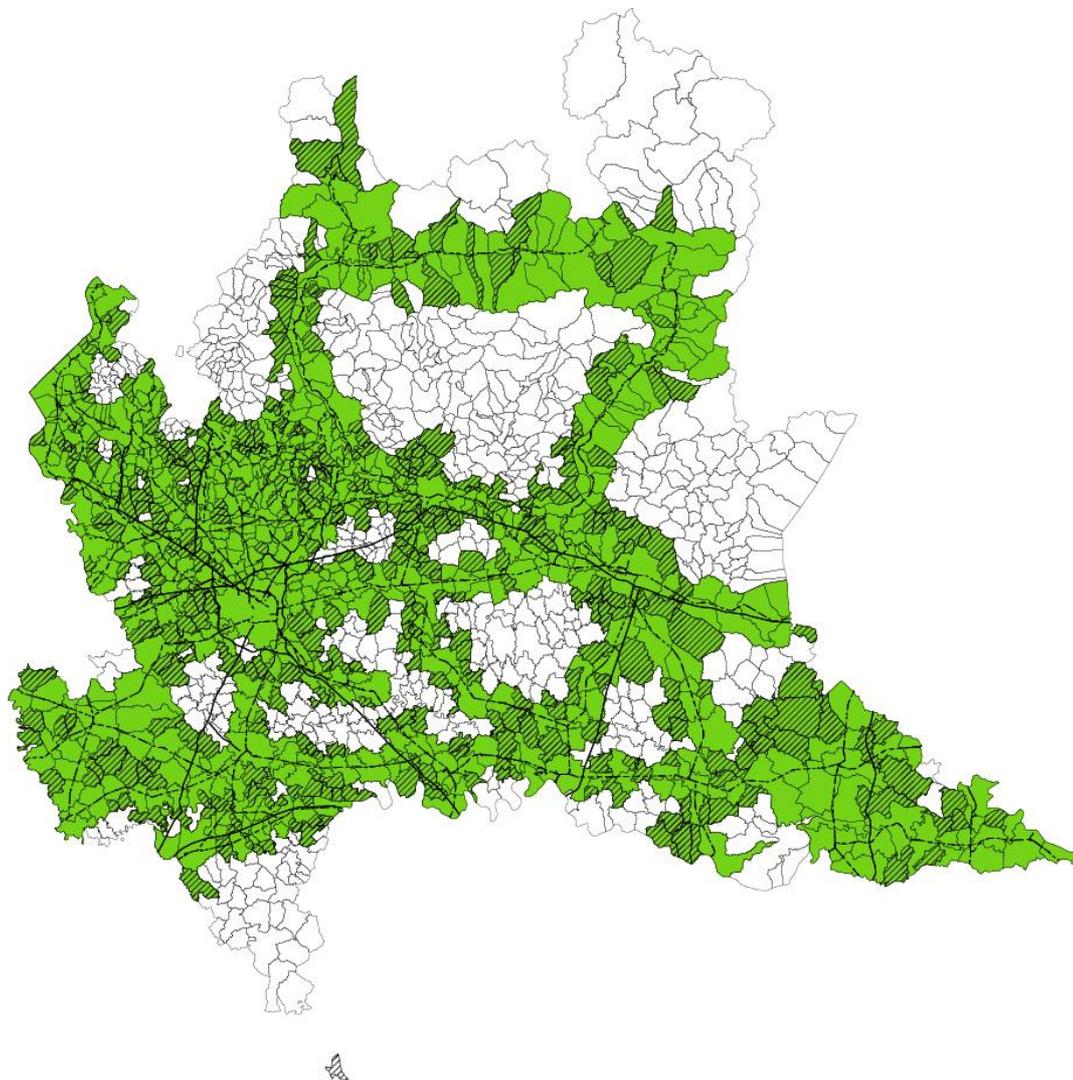
Fonte: nostra elaborazione su dati *open.demanio.it* e MEF

2.3.5 Prossimità a reti di accessibilità esistenti e di prossima realizzazione

Altro tema emerso nel corso della discussione svolta nell'ambito del Tavolo di lavoro dedicato all'identificazione dei criteri per l'individuazione delle aree, attiene il tema delle infrastrutture: per valutare le potenzialità dei diversi Comuni rispetto alla realizzazione dell'iniziativa in oggetto, oltre alla considerazione della rete di accessibilità esistente (che nel corso della prima simulazione è stata misurata in termini di distanza dai nodi della rete ferroviaria e metropolitana regionale), è stato suggerito di tener conto dei progetti di sviluppo infrastrutturale che riguarderanno il contesto regionale nel prossimo futuro, determinando miglioramenti sul piano dell'accessibilità di alcune aree. A tal fine è stata presa in considerazione, per cominciare, la mappa degli "Interventi infrastrutturali programmati in Lombardia" presente sul portale regionale dedicato⁸. A titolo esemplificativo, sono stati individuati quei Comuni che, lambiti dagli ampliamenti previsti sia della rete ferroviaria regionale, sia delle nuove bretelle di collegamento stradale di rilevanza sovralocale, sono destinati a veder incrementato il loro grado di accessibilità. Nella rappresentazione sotto riportata la simulazione evidenzia l'estensione della geografia di aree eleggibili per progetti pilota di rigenerazione urbana conseguente a questo genere di rivisitazione del criterio dell'accessibilità.

⁸ <http://www.infrastrutturetracciati.servizirl.it/>

Immagine 2.21 – Accessibilità



	Comuni	Popolazione al 2014 (ISTAT)
Lombardia	1.531	10.002.577
Comuni ad alta accessibilità (ferrovie e metropolitane)	555	6.817.168
Comuni ad alta accessibilità (ferrovie e metropolitane) e interessati anche da progetti infrastrutturali sovralocali	975	8.531.119

Fonte: nostra elaborazione da www.infrastrutturetracciati.servizirl.it

Per concludere, nell'ultima immagine proposta dalla presente simulazione viene evidenziata la geografia risultante dall'intersezione dei 4 requisiti sin qui presentati, dalla quale si deduce che la rivisitazione operata rispetto ai criteri utilizzati per la prima simulazione ha condotto ad ampliare lo spettro delle aree potenzialmente eleggibili per le iniziative pilota del programma di rigenerazione urbana allo studio del presente percorso.

Immagine 2.22 – Ambiti che soddisfano tutti i requisiti



	Comuni	Popolazione al 2014 (ISTAT)
Lombardia	1.531	10.002.577
Comuni eleggibili per l’iniziativa pilota (solo in base alla prima simulazione)	15	2.245.577
Comuni eleggibili per l’iniziativa pilota (che soddisfano tutti i requisiti in base alla seconda simulazione)	31	2.762.947

Fonte: nostra elaborazione

Se ne trae la conferma della utilità di proseguire il percorso di ricerca avviato in questa sede per renderlo - tramite ulteriori e opportuni approfondimenti analitici che verranno individuati - più sofisticato e coerente con le caratteristiche specifiche che si vorranno attribuire all’iniziativa regionale.

Capitolo 3. Criteri di valutazione della qualità per un'iniziativa pilota in attuazione della strategia regionale

Nell'ambito della Parte prima della ricerca (si veda il Rapporto intermedio) era stato condotto un lavoro istruttorio volto a una verifica preliminare dei parametri utilizzati nel caso delle più importanti esperienze di programmi di riqualificazione urbana realizzate in Lombardia valutare la qualità delle proposte. Delle quattro categorie di parametri che erano state assunte come riferimento per interrogare le esperienze (progetto urbano ed edilizio; presenza di patrimonio da valorizzare; progetto finanziario; progetto sociale), l'unica risultata pienamente utilizzata e realmente articolata è risultata essere la prima. E pertanto soprattutto verso le restanti tre categorie che è sembrato opportuno concentrare gli approfondimenti e da questo punto di vista il caso parigino è risultato particolarmente azzeccato. In particolare, poiché la presenza di patrimonio pubblico da valorizzare è di per sé la ragione e il fulcro del programma Reinventer Paris ed essendo il capitolo 4 del presente rapporto interamente dedicato agli aspetti finanziari del programma, è parso particolarmente utile, in questa sede, concentrare l'attenzione sugli aspetti inerenti il progetto sociale, che il programma reinterpreta – come vedremo – in termini di valutazione dei contenuti funzionali innovativi del progetto.

3.1 Criteri per la valutazione delle proposte nel caso di Réinventer Paris

3.1.1 Contenuti del bando

Rispetto ai criteri di valutazione della qualità delle proposte, i principi fondamentali su cui si poggia il bando possono essere sintetizzati in cinque elementi-chiave: la leva dell'innovazione; il contributo al raggiungimento dei macro-obiettivi della Città in campo ambientale e sociale; la richiesta da parte del Comune ai privati di concorrere al loro raggiungimento; la libertà concessa ai privati nella scelta dei contenuti progettuali; infine, l'attenzione al tema abitativo.

Per ciascuno di questi elementi-chiave, verranno di seguito specificate le principali indicazioni contenute nel bando.

Per quanto riguarda l'innovazione, sin dal Preambolo è dichiarato che l'innovazione è al centro dell'iniziativa. L'**innovazione è individuata come leva** capace da un lato, di accrescere la qualità e l'efficienza del governo urbano; dall'altro di suscitare l'interesse da parte di attori pubblici e privati su temi e ambiti in cui, generalmente, si riscontra un interesse modesto o parziale.

Il secondo elemento-chiave è il **contributo al raggiungimento dei macro-obiettivi della città in campo ambientale e sociale**. Le proposte sono valutate non (tanto) rispetto al contributo economico, né rispetto al numero di alloggi sociali realizzati – per citare due dei criteri più frequentemente utilizzati per la selezione e la valutazione delle proposte – bensì rispetto al loro contributo al raggiungimento dei macro-obiettivi pubblici della sostenibilità ambientale e sociale che, come si vedrà più avanti, sono centrali nella politica urbana parigina.

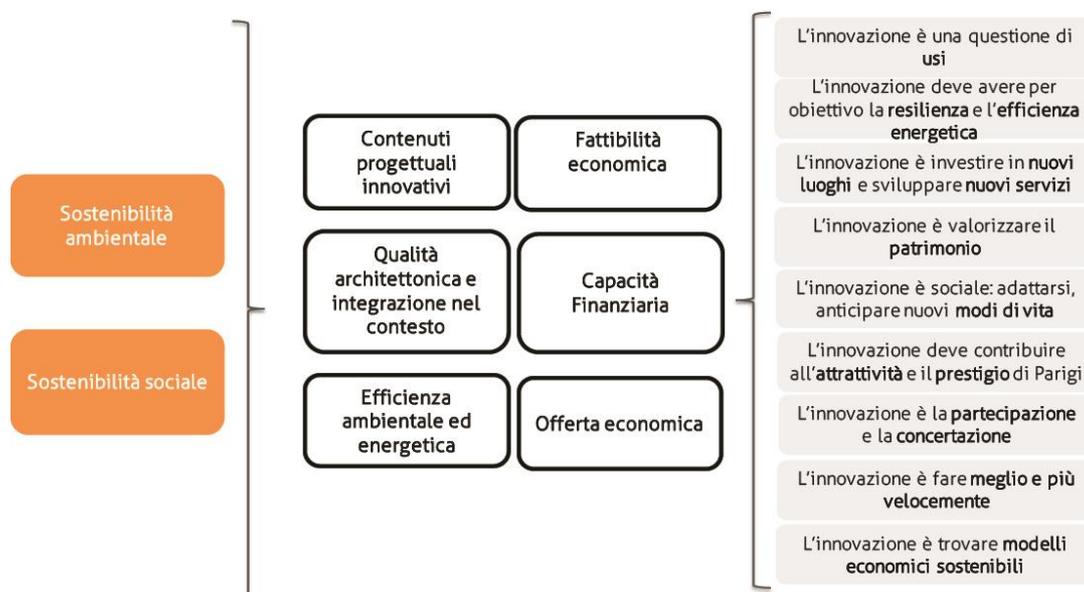
Il terzo elemento-chiave è rappresentato dal concorso al raggiungimento dei macro-obiettivi che può essere inteso il **“requisito minimo” di pubblico interesse**, mentre tutto il resto è affidato ai concorrenti, ovvero alla competizione. In altre parole, il Comune lascia ampia libertà ai concorrenti di proporre contenuti progettuali innovativi purché integrino obiettivi di pubblico interesse (il principio si accosta al concetto di “standard qualitativo”, in uso in campo urbanistico).

Il quarto elemento-chiave è **l’ampia libertà, garantita ai proponenti, nella scelta delle soluzioni progettuali**: per soddisfare gli obiettivi pubblici, è lasciata grande libertà di pianificazione e programmazione. Le proposte possono, infatti, proporre liberamente soluzioni innovative purché assicurino esemplarità e replicabilità delle azioni.

Infine, il quinto elemento-chiave è rappresentato dal **focus sulle tematiche abitative**. Il concorso, come già illustrato nel Capitolo 1, concorre al raggiungimento della sfida che il sindaco Anne Hidalgo esplicita nella prima parte del bando: quella di raggiungere entro il 2025 il 25% di residenze sociali (circa 10.000 alloggi all’anno). Ben 12 proposte sulle 22 attribuite prevedono, infatti, funzioni residenziali (libere o convenzionate, come si avrà modo di illustrare più avanti).

Sulla base di questi orientamenti generali, l’approccio alla base dell’iniziativa può essere schematicamente rappresentato come segue: da un lato, i macro-obiettivi della città di Parigi riguardanti la sostenibilità ambientale e sociale, dall’altro le nove dimensioni con cui la Città ha inteso declinare il tema dell’innovazione e che rappresentano le “piste” attraverso cui raggiungere i macro-obiettivi, al centro i criteri di selezione dei progetti che misurano l’equilibrio di questi ultimi tra i macro-obiettivi e le leve dell’innovazione.

Immagine 3.1 – Obiettivi, leve dell'innovazione e criteri di selezione



Si procede ora all'approfondimento dei diversi elementi: macro-obiettivi, leve dell'innovazione e criteri di valutazione delle proposte.

I 2 principali obiettivi pubblici

Come accennato poc'anzi, i principali obiettivi della Città di Parigi, trattati all'interno del bando come vere e proprie sfide della municipalità, sono: la sostenibilità ambientale e quella sociale.

Per quanto attiene la **sostenibilità ambientale**, la municipalità di Parigi è fortemente impegnata nella lotta al cambiamento climatico, la preservazione della biodiversità, la crescita del livello e della qualità del verde urbano. La sfida ambientale è inquadrata all'interno di diversi documenti programmatici, richiamati esplicitamente all'interno del bando: il Piano del Clima del 2007, gli Standard per lo sviluppo sostenibile del 2010, il Piano della Biodiversità del 2011, le politiche per le acque piovane, quelle per l'utilizzo dell'acqua non potabile ecc. In particolare, i principali obiettivi da raggiungere sono: 100 ettari di tetti e facciate vegetali, di cui un terzo destinato alla produzione di frutta e legumi; 20.000 alberi; quartieri a zero emissioni; crescita del livello di riciclaggio e compostaggio; recupero di energia; rafforzamento della trama verde e blu per garantire continuità ecologiche nella città.

In questa cornice programmatica e strategica, è richiesto ai progetti di concorrere al raggiungimento di tali obiettivi, nell'ottica di costruire una città sostenibile e intelligente, anche mediante l'utilizzo di tecnologie innovative (energie rinnovabili, reti intelligenti), lo stimolo a pratiche di economia circolare, la capacità di adattarsi, accompagnare e generare nuovi modi di vita rispettosi dell'ambiente

Per quanto attiene la **sostenibilità (e l'inclusione – sociale)**, essa richiama la sfida connessa a nuovi modi di abitare, lavorare, consumare, divertirsi, vivere insieme.

Ai progetti è richiesto di rispondere alle mutate esigenze degli abitanti e concorrere alla costruzione di un nuovo funzionamento - economico, ambientale, solidale e sostenibile - della città attraverso la progettazione di nuovi tipi di luoghi, nuovi oggetti urbani, nuovi servizi e nuove pratiche di vita urbana. È inoltre richiamata la necessità che nella realizzazione delle proposte progettuali venga destinato il 5% delle ore-lavoro alle categorie con fragilità.

È bene sottolineare che i due obiettivi, tanto quello ambientale quanto quello sociale, sono intesi come orizzonte progettuale e tendenziale cui riferirsi e non sono direttamente l'oggetto del bando: non ci si trova, cioè, di fronte a un bando sulla sostenibilità ambientale e sociale ma a un bando che stimola l'interesse di soggetti pubblici e privati a sviluppare progetti finalizzati alla sostenibilità ambientale e sociale.

Le 9 leve dell'innovazione

Come stimolare l'interesse di soggetti pubblici e privati a sviluppare progetti finalizzati alla sostenibilità ambientale e sociale? La risposta a questa domanda si trova nelle grandi sfide dell'innovazione enucleate nella parte centrale del bando. Per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale e sociale, la città di Parigi declina il concetto di innovazione in 9 dimensioni, facendo ricorso a temi e concetti *à la page* – si legga non privi di una certa retorica - che tuttavia riescono a mobilitare interessi:

La prima dimensione dell'innovazione fa riferimento agli **usi**: l'uso progettuale innovativo è tradotto nel mix funzionale capace di creare nuovi legami sociali e di solidarietà, di sviluppare sinergie intergenerazionali, di ridurre il bisogno di mobilità, di inventare modi di condivisione dei beni. A tal fine, possono essere progettati: immobili "plurali" che, combinando diverse funzioni (alloggi, uffici, spazi collettivi, showroom, data centre), favoriscono la mixité degli usi all'interno del medesimo edificio e non più solo nell'ambito di isolato o quartiere; immobili "mutevoli" che, concepiti in modo modulare, considerano le evoluzioni della società, i nuovi tempi della città (caratterizzati, per esempio, dalla contrazione della durata di vita delle attività commerciali, la temporaneità delle pratiche sportive, ricreative, culturali: un immobile, cioè, che anticipi le trasformazioni future, in funzione dei bisogni mutevoli); immobili "mutualizzabili" che considerano la "cronotopia" urbana, prevedendo usi alternativi a seconda dei momenti della giornata o della settimana

La seconda dimensione dell'innovazione attiene la sfera sociale e fa riferimento all'**adattamento rispetto a nuovi modi di vita (del vivere, lavorare e produrre)**: secondo la Città di Parigi, il "vivere insieme" e l'adattamento ai nuovi modi di vita devono essere facilitati da progetti che integrino le attese dei Parigini in materia di uso condiviso, nuovi modi di abitare,

lavorare, divertirsi. Ciò significa: ripensare i modi di abitare in forza dell'innovazione sociale (adattandosi ai cambiamenti della popolazione, all'invecchiamento e alle nuove esigenze di salute e progettando nuovi spazi condivisi all'interno delle residenze ecc.); ripensare i modi di lavorare (prevedendo per esempio spazi casa-ufficio e di co-working, incubatori per andare incontro alle esigenze di nuove tipologie di lavoratori); ripensare i modi di fare commercio (temporary shop, fablab, showroom condivisi che permettano a commercianti e artigiani di sperimentare e condividere le risorse).

La terza dimensione dell'innovazione riguarda la **partecipazione e la concertazione**: nella visione della Città, occorre sostenere la partecipazione dei cittadini che, attraverso il proprio contributo, le proprie idee e la propria esperienza possono contribuire a migliorare la città. I candidati sono chiamati, per questo motivo, a coinvolgere gli attori della città e dei quartieri (residenti, utilizzatori, rappresentanti locali e associativi) non semplicemente mostrando loro la versione quasi-finale dei progetti ma mettendo in gioco meccanismi partecipativi che li associno nella definizione delle attese e nell'ideazione delle soluzioni.

La quarta dimensione dell'innovazione concerne la **valorizzazione del patrimonio artistico e culturale**: partendo dalla consapevolezza dell'ampiezza del patrimonio e l'eterogeneità dell'offerta culturale, la valorizzazione del patrimonio e della creatività rappresenta un obiettivo-cardine dell'iniziativa e, al tempo stesso, uno degli strumenti della politica di valorizzazione fondiaria e immobiliare della Città. La città avanguardista del XIX secolo sarà la città-pilota del XXI secolo: innovativa, condivisa, sostenibile, metropolitana e mondiale e in questa cornice la produzione artistica sarà parte integrante del processo di valorizzazione del patrimonio.

La quinta dimensione dell'innovazione suggerisce l'opportunità di investire in **nuovi luoghi** e investire in **nuovi servizi**. La Città ritiene che occorra investire il più possibile in spazi "insoliti" - tetti, sotto-suolo ecc. – dove: creare nuovi servizi urbani che riducano l'impatto ambientale della città (si pensi all'agricoltura urbana, l'integrazione logistica, nuovi luoghi di stoccaggio e smistamento di materie e beni); realizzare spazi per la condivisione di servizi e attività (portierati condivisi, spazi per la convivialità ecc.); sostenere il più possibile l'apertura verso il quartiere e la città.

La sesta dimensione innovativa attiene **la resilienza e l'efficienza energetica**: in tal senso, i progetti oltre a dover concorrere al macro-obiettivo della sostenibilità ambientale, sono chiamati a sviluppare nuove tecnologie e promuovere modalità costruttive capaci di rispondere alle sfide contemporanee. In particolare, si tratterà di concepire: immobili "innovativi", dal punto di vista della produzione e del consumo di energia alla scala di isolato e quartiere; immobili intelligenti e connessi, ovvero capaci di interagire con diverse reti e favorire lo scambio di dati; immobili "produttivi" che, all'interno di cicli di economia circolare, diventino risorse per l'isolato, il

quartiere, la città dal punto di vista della produzione di energia e materie prime (biomasse e altre materie organiche) utilizzabili dall'industria chimica, farmaceutica, alimentare ecc.; infine, immobili "vegetali" che partecipano alla trama verde e blu della città e contribuiscono al mantenimento e l'integrazione della biodiversità. La concezione vegetale del progetto e dell'immobile risponde alla duplice sfida: quella ambientale (micro-climatologia, depurazione dell'aria, trattamento delle acque, attenuazione dell'inquinamento acustico ecc.) e quella per la qualità di vita (miglioramento del paesaggio, spazi per il loisir ecc.).

La settima dimensione innovativa si riferisce all'**attrattività e al prestigio della città**: attraverso questa iniziativa, la Città intende affermare la propria dinamicità e rafforzare i propri vantaggi comparativi. L'essere una piazza economica di primo piano e, al contempo, offrire qualità di vita sono i due pilastri su cui si fonda l'attrattività di Parigi. Pertanto i progetti sono chiamati a: sviluppare un'offerta immobiliare attraente, associata a servizi nuovi che facilitino l'insediamento di imprese, migliorino le condizioni lavorative, anticipino e integrino nuovi modi di lavorare; preservare la qualità di vita mediante l'animazione e la valorizzazione del patrimonio parigino; accrescere la visibilità internazionale della città.

L'ottava dimensione dell'innovazione si riferisce al **processo**: l'innovazione è fare meglio e più velocemente. Inedita per l'ampiezza e la diversità dei siti e la libertà progettuale conferita ai candidati, tale esperienza vuole introdurre un nuovo modo di "fare città". L'obiettivo è di sviluppare progetti capaci di rispondere ai bisogni e le attese degli abitanti, degli attori, dei turisti e di tutti coloro che praticano la città. Si tratta di mettere in campo: adattabilità e reattività, rispetto a bisogni urgenti che necessitano di risposte concrete e rapide; flessibilità, rispetto a bisogni mutevoli che necessitano di risposte modulari e reversibili; équipes multidisciplinari, pubbliche, private e della società civile allargando la collaborazione con l'attore pubblico che si pone come facilitatore e garante degli obiettivi pubblici perseguiti.

L'ultima dimensione dell'innovazione riguarda la **sostenibilità economica**: sono valorizzate le soluzioni finanziarie innovative necessarie alla sostenibilità economica dei progetti e al ritorno degli investimenti.

I 6 criteri di valutazione

Tra i due obiettivi della sostenibilità ambientale e sociale e le nove dimensioni innovative per il loro raggiungimento, il bando indica sei criteri di valutazione delle proposte che misurano la loro capacità di raggiungere gli obiettivi attraverso la leva dell'innovazione.

I sei criteri di valutazione, semplicemente elencati nel bando, sono: **contenuti progettuali innovativi; qualità architettonica e integrazione nel contesto; efficienza ambientale ed energetica; fattibilità economica; capacità finanziaria; offerta economica**. Ciò che va sottolineato, prioritariamente, è che non vi è sistema di ponderazione e i diversi criteri non

hanno punteggi specifici: non è un caso, infatti, che solo in 8 casi su 22 – come evidenziato in diverse occasioni dal Sindaco di Parigi - l'aggiudicazione è ricaduta sulle proposte con l'offerta economica migliore.

Ai criteri di carattere economico-finanziario, che saranno analizzati nel Capitolo successivo del presente documento, si accompagnano criteri di tipo qualitativo. Se quelli relativi alla qualità architettonica, l'integrazione con il contesto, l'efficienza ambientale ed energetica possono essere considerati "tradizionali" rispetto alle più consuete esperienze di bando, il primo – quello relativo ai **contenuti progettuali innovativi** – offre numerosi spunti interessanti ai fini di questo lavoro ed è pertanto quello su cui ci si soffermerà più diffusamente.

3.1.2 Elementi salienti dell'esperienza parigina

Per approfondire i criteri di valutazione di qualità delle proposte, l'esperienza parigina offre spunti interessanti sia sul contenuto della valutazione (il cosa), sia sulle modalità della valutazione (il come).

Sul cosa, la valutazione ha per oggetto, prevalentemente, il contenuto funzionale innovativo delle proposte e il beneficio arrecato rispetto al raggiungimento degli obiettivi principali della Città. Sul come, la valutazione segue un iter interattivo e incrementare che permette al pubblico di negoziare con il privato contenuti e condizioni degli interventi (in particolare, il mix tra funzioni residenziali e complementari e tra regime libero e convenzionato).

In questo paragrafo, verranno analizzati questi temi mediante un approfondimento sui contenuti progettuali innovativi dei progetti, sul mix tra funzioni e tra regimi economici (libero o convenzionato) e, infine, sul processo.

"Cosa si valuta": contenuti progettuali innovativi e mix tra funzioni e tra regime libero e convenzionato

L'immagine riprodotta è stata generata inserendo i contenuti progettuali di alcune delle proposte presentate (immagine 3.2)⁹. I contenuti sono molto vari: alle residenze, libere o convenzionate, si affiancano spazi per il loisir, spazi culturali, spazi per il co-working, uffici, incubatori di imprese, nodi logistici, fattorie urbane, laboratori di ricerca, cinema, ostelli, ristoranti, palestre, piscine, asili ecc.

Ciò che viene considerato, in sede di valutazione delle proposte, tuttavia non è il contenuto in sé ma la capacità di combinare e bilanciare funzioni e attività, in termini di **mix tra funzioni**

⁹ L'analisi ha riguardato in particolare i progetti ufficialmente approvati dal Consiglio Comunale. Secondo l'iter del bando, infatti, il Sindaco, a seguito della proclamazione dei vincitori (avvenuta il 3 febbraio 2016) chiede al Consiglio Comunale di approvare l'attribuzione dei siti ai vincitori. Le Delibere – attualmente ne sono state fatte 9 – contengono tutti gli elementi del progetto.

	Funzioni residenziali		Funzioni complementari	
	Libero mercato	Convenzionate	Libero mercato	Convenzionate
Bains-Douches Castagnary	X	X		X
Bessières		X		X
Gambetta			X	X
Hôtel de Coulanges				X
Morland	X	X	X	X
Italie			X	X
Edison	X	X		
Ancien Conservatoire		X	X	X
Pitet-Curnonsky	X	X		X
Pershing	X	X	X	
Ternes-Villiers	X	X		
Paris Rive Gauche		X	X	X
Clichy-Batignolles			X	X
Triangle Évangile		X	X	
Ourcq-Jaurès				X
Poterne des Peupliers				X

Fonte: nostra elaborazione

Dall'analisi dei contenuti progettuali, schematicamente rappresentati nella tabella, si possono evidenziare tre caratteristiche di fondo comuni. In primo luogo, che le **funzioni libere (residenziali e complementari) sono sempre associate a funzioni convenzionate**: residenze libere insieme a residenze sociali, uffici insieme a spazi per il co-working, ristoranti insieme a spazi culturali, ecc. In secondo luogo, che le **funzioni complementari convenzionate sono di scala urbana**, ovvero non si limitano alla scala di isolato né di quartiere: centri filantropici, ostelli, laboratori di ricerca, interscambi logistici sono alcune delle funzioni complementari convenzionate che contribuiscono alla creazione di nuove polarità urbane. In terzo luogo, che le **funzioni complementari nella maggior parte dei casi associano diversi servizi**: spazi per associazioni insieme a spazi per il co-working, atelier di artisti insieme a giardini aperti al pubblico ecc.

L'analisi di maggiore dettaglio su tre progetti specifici, consente di mettere a fuoco più nello specifico il mix tra funzioni residenziali e complementari e il mix tra regime di libero mercato e convenzionato e le condizioni richieste dal Comune rispetto, in particolare, alla durata del convenzionamento. A tale scopo, sono presi in considerazione in progetti relativi ai siti di Bains Douches Castagnary, Morland e Ancien Conservatoire.

Il sito Bains Douches Castagnary, nel XV arrondissement, consiste in un edificio degli anni Trenta, anticamente adibito a bagni pubblici. Gli interni, composti da cabine, doccia, sale

d'attesa e spazi di servizio, si prestano a una rifunzionalizzazione radicale. Costruito a forma di freccia verso una piazza animata del quartiere, l'immobile gode di una certa visibilità e può accogliere progetti originali.

Il progetto, proposto dalla società immobiliare Sovim e firmato da Red Architectes e Bgpa Paysagiste, prevede: 1020 mq di alloggi di mercato (per i quali è stata richiesta la locazione per almeno 20 anni con clausola anti-speculativa per i successivi 5 anni); 420 mq di housing sociale (per il quale è stata richiesta una locazione per almeno 20 anni); spazi per il coworking (con canone moderato per 15 anni); un giardino aperto al pubblico e un orto per i residenti sul tetto.

Immagine 3.3 – Bains Douches Castagnary



Fonte: www.reinventerparis.fr

Il sito Morland, “ostico” come lo ha definito il vice-sindaco Jean Louis Missika (paragrafo 1.2), offre una delle viste più belle di Parigi: situato lungo la Senna, tra l’Ile Saint-Louis e il quartiere del Marais, gode di una posizione unica all’interno della città ma attualmente, è uno spazio inaccessibile, fruito unicamente dai dipendenti pubblici che vi lavorano (l’edificio attualmente è sede della Prefettura).

Immagine 3.4 – Morland



Fonte: www.reinventerparis.fr

Il progetto, proposto dalla società immobiliare Nouvel Arsenal e a firma di David Chipperfield, consiste di: 48 alloggi di mercato; 193 alloggi di housing sociale; funzioni complementari all'abitare libere come uffici, un hotel, negozi, un mercato e dei parcheggi e funzioni complementari convenzionate come spazi culturali (per i quali è stata richiesta la gestione di Paris Lab), un asilo, una piscina, una palestra, un ostello con spazi di co-working, un giardino e una fattoria urbana per i residenti e un patio aperto al pubblico. Per tutti i contenuti, residenziali e complementari, liberi e convenzionati, è stato richiesto di mantenere gli impegni assunti almeno per 15 anni.

Il sito Ancien Conservatoire è composto da un immobile degli anni Ottanta che ha ospitato fino al 2014 il Conservatorio Maurice Ravel. Situato nelle immediate vicinanze della Place d'Italie e del boulevard Vincent Auriol, beneficia di una posizione strategica importante e di servizi di trasporto capillari.

Immagine 3.5 – Ancien Conservatoire



Fonte: www.reinventerparis.fr

Il progetto, proposto dalla società immobiliare L'Art de Construire a firma di Pablo Katz Architecture, prevede funzioni residenziali solo di tipo convenzionato (residenze per studenti e ricercatori), un ristorante come funzione complementare in regime di libero mercato e spazi per soggetti dell'Economia solidale e sociale (spazi culturali e associativi, caffè-ristorante e spazi per il coworking) per quanto riguarda funzioni complementari convenzionate. Per tutte le funzioni, è richiesto un impegno di almeno 15 anni a mantenere gli impegni stabiliti

“Come si valuta”: il processo

L'esperienza parigina, come si diceva poc'anzi, offre interessanti spunti anche sul processo valutativo.

La struttura di governance del processo è imperniato sulla Direzione Urbanistica del Comune - a cui si affiancano altre 13 Direzioni (Casa, Cultura, Ambiente, Spazi verdi, Commercio e

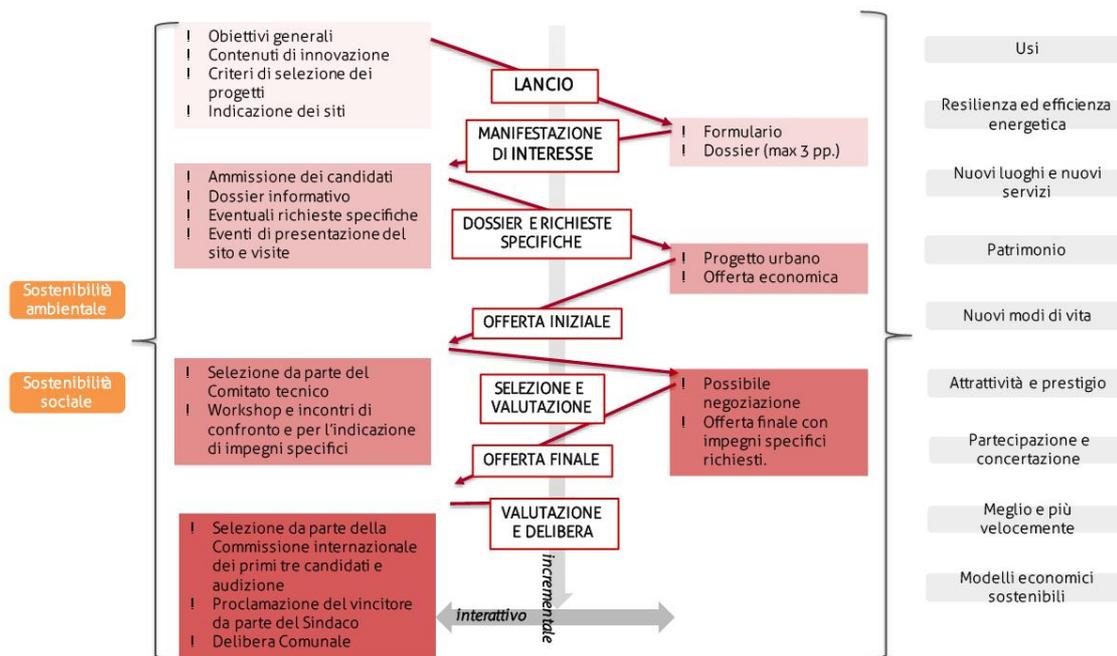
artigianato, Istruzione e formazione, Sport e turismo, Economia sociale e solidale, Democrazia locale e partecipazione, Solidarietà, Risorse umane, Servizi pubblici e modernizzazione dell'amministrazione, Trasporti, Affari finanziari) – coadiuvata da una società di consulenza e un team di notai.

I rappresentanti delle diverse Direzioni, insieme a gruppi di esperti, compongono il Comitato tecnico che svolge attività di supporto a due commissioni valutatrici. In particolare, il Comitato tecnico: assicura il dialogo con le équipes di progetto; individua con queste ultime i punti di forza e di debolezza delle diverse proposte e ne illustra loro i margini di miglioramento; pilota la negoziazione, durante l'iter valutativo, rispetto agli aspetti immobiliari, le modalità e le condizioni di trasferimento dei diritti di proprietà.

La valutazione è affidata a una Prima commissione, composta dai rappresentanti dei servizi della Città e da esperti esterni, incaricata della selezione preliminare dei progetti e da una Commissione internazionale, incaricata di stilare la graduatoria dei primi tre candidati per ciascun sito.

La modalità con cui sono state prima definite e poi valutate le proposte è quella di un processo interattivo e incrementale in cui il Comune e gli attori privati negoziano progressivamente i contenuti dei progetti (Figura 3.3).

Figura 3.6 – Il processo



Fonte: nostra elaborazione

Il processo è scandito da 7 step, di seguito elencati:

Il primo è il lancio del bando in cui il Comune si è limitato a elencare i 23 siti messi a disposizione, esplicitando i macro-obiettivi della Città, le leve di innovazione e i criteri di selezione dei progetti.

Il secondo step consiste nelle manifestazioni di interesse che i candidati hanno avanzato, compilando un questionario e redigendo un dossier (di 3 pagine massimo) in cui hanno esplicitato l'idea innovativa che intendevano realizzare.

Il terzo step è rappresentato dai dossier informativi e dalle specifiche richieste avanzate dal Comune: ai candidati ammessi alla fase iniziale, è stato messo a disposizione un dossier informativo per ciascuno dei siti per i quali avevano manifestato il proprio interesse. Ove presenti, il Comune ha avanzato richieste specifiche (per esempio rispetto allo sviluppo di funzioni residenziali) e organizzato visite e sopralluoghi dei siti.

Il quarto step è l'offerta iniziale presentata dai candidati e consistente nel progetto tecnico e nell'offerta economica.

Il quinto step è rappresentato dalla selezione e valutazione da parte della prima Commissione: a tal fine la Commissione ha organizzato workshop per ciascuno dei siti al fine di negoziare i contenuti progettuali e le condizioni specifiche rispetto ai contenuti di pubblico interesse. È questa la fase in cui si sviluppa maggiormente l'approccio negoziale dell'intero processo: i workshop, infatti, promossi dal Comune e dai propri consulenti, hanno riunito i primi tre candidati (operatori, progettisti e altri soggetti coinvolti nel progetto) per discutere i contenuti progettuali e le condizioni economiche delle rispettive proposte in un momento di forte apprendimento collettivo (a detta di uno dei candidati – poi vincitore della selezione – i workshop hanno rappresentato un momento fondamentale e di grande interesse in cui va riconosciuto l'impegno enorme dell'amministrazione comunale, si veda box 3.1).

Il sesto step è rappresentato dall'offerta finale, presentata dai candidati alla luce delle osservazioni e delle indicazioni ricevute.

Infine, l'offerta è stata valutata dalla Commissione internazionale che ha stilato la graduatoria dei candidati. I nomi dei vincitori sono stati proclamati dal Sindaco e ratificati dal Consiglio comunale.

Box 3.1 – La testimonianza dell'arch. Antonio Virga

L'architetto Antonio Virga è uno dei vincitori del concorso. Il suo progetto "Node", realizzato in collaborazione con l'atelier parigino AAVP-Vincent Perreira e per conto dell'operatore immobiliare Compagnie de Phalsbourg, interessa l'area di Poterne de Peuplier, posizionata ai margini della città (tra uno dei cimiteri parigini e l'arteria della "périphérique"), un sito complesso e poco attrattivo, con una bassa qualità commerciale. Considerando che Parigi nel prossimo futuro intende vietare l'ingresso in città delle consegne fatte con camion diesel, il progetto propone la realizzazione di una piattaforma logistica di "ultimo miglio" che riceverà la merce e farà partire veicoli elettrici per il trasporto all'interno della città. Il luogo, vicino a Orly, è il più grande mercato alimentare della regione e si presta bene a questo tipo di rifunzionalizzazione. Accanto alla piattaforma, il progetto propone anche uno spazio funerario che ospiterà una camera ardente e le cerimonie funebri. L'innovazione risiede nella

convivenza non usuale di funzioni diverse e nella volontà di qualificare, architettonicamente, funzioni che si esprimono generalmente attraverso un'edilizia molto povera.

In occasione di due interviste telefoniche, l'architetto ha dichiarato che:

“Il focus principale di questo concorso è stato l’innesto di innovazione nello sviluppo della città. E il Comune ha dato grandissima libertà nella scelta delle funzioni, nelle forme del progetto architettonico, nell’offerta economica per l’acquisizione delle aree ecc.

Lo stimolo maggiore è stato dato dal ragionamento collettivo, guidato dal Comune, su come si vive oggi la città e sulle nuove funzioni urbane. Ragionamento che è diventato apprendimento condiviso e collettivo, grazie ai workshop che il Comune ha organizzato nel corso del processo di selezione. Dopo l’offerta iniziale, infatti, noi e le altre due équipes candidate per il sito di Poterne de Peuplier, siamo stati inviati a partecipare a 3 incontri per la discussione dei rispettivi progetti (questi incontri sono stati organizzati per ciascuno dei 23 siti, con un investimento notevole da parte del Comune e dei suoi consulenti). Agli incontri partecipavano, oltre al Comune e ai suoi consulenti, gli operatori, i progettisti e gli altri attori coinvolti nel progetto per confrontarsi sui progetti architettonici e i modelli economico-finanziari. Il Comune esplicitava eventuali modifiche e integrazioni per migliorare la proposta. In questo spirito, anche la selezione finale, operata dalla Commissione internazionale, è stata un’opportunità interessante oltre che trasparente”.

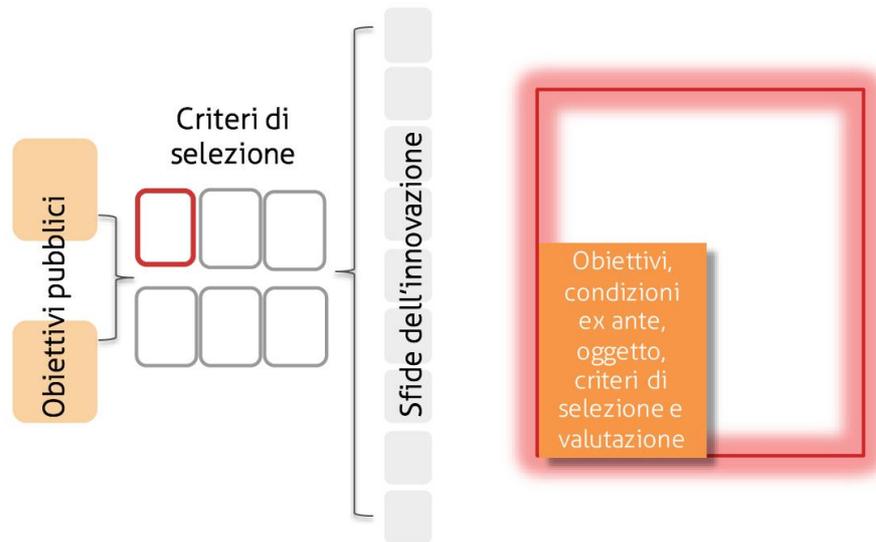
3.2 Valutazioni dei criteri adottati da Réinventer Paris dal punto di vista lombardo

3.2.1 Criticità e opportunità per la replicabilità

Il modello di intervento proposto attraverso l’esperienza di Réinventer Paris si scontra con alcune differenze di fondo - tanto sull’approccio quanto sui contenuti - con le esperienze realizzate fino ad ora nel contesto lombardo.

Dal punto di vista dell’approccio si prenda, a titolo esemplificativo, il caso del Bando 8 Aree promosso nel 2008 dal Comune di Milano. Il confronto tra i due approcci - esemplificati da uno schema aperto per il caso parigino e uno schema chiuso e predefinito per il caso milanese (immagine 3.7) - rivela una profonda diversità, riscontrabile su almeno quattro aspetti principali: l’oggetto, gli obiettivi, le prestazioni richieste, i criteri di selezione e valutazione.

Immagine 3.7– Confronto tra gli schemi operativi del bando Réinventer Paris e di quelli tradizionali



Fonte: nostra elaborazione

Oggetto del bando parigino sono i progetti urbani innovativi con un mix di funzioni (residenziali e complementari) e di regime (libero e convenzionato). Nel caso di Milano, invece, l'oggetto è lo sviluppo della residenza. Gli obiettivi pubblici, nel caso di Parigi, sono parte integrante delle proposte mentre nel caso milanese sono condizionalità ex-ante. Le prestazioni richieste nel caso parigino sono minime (è lasciata ampia libertà progettuale) mentre sono definite puntualmente nel caso di Milano (in particolare, rispetto a aree numero minimo di alloggi, quota parte di alloggi a canone sociale, moderato, convenzionato e in cessione, determinazione dei corrispettivi al mq di cessione del diritto di superficie, costo stimato dell'intervento, oneri di urbanizzazione stimati ecc.). Infine, i criteri di selezione e valutazione delle proposte riguardano, nel caso parigino, i contenuti funzionali innovativi delle proposte accanto ad altri criteri più consueti senza alcuna ponderazione; nel caso milanese, i criteri valutativi e riguardano la qualità della proposta progettuale, la qualità della proposta locativa e elementi di garanzia inerenti l'attuazione all'interno di un preciso schema a punteggio.

In definitiva, si può avanzare l'ipotesi – corroborata peraltro dall'efficacia contenuta che ha avuto il Bando 8 aree - che la rigida predeterminazione di obiettivi, condizionalità ex-ante, oggetto delle proposte, criteri di selezione e valutazione limiti *de facto* l'interesse dei privati a operare per e con la pubblica amministrazione.

Anche dal punto di vista dei contenuti, le differenze tra l'esperienza parigina e quelle attivate/attivabili in Lombardia sono rilevanti. Come emerge dal confronto tra i Piani dei Servizi dei Comuni di Milano e Bergamo, analizzati a titolo esemplificativo, e le funzioni convenzionate dal Comune di Parigi nell'ambito dei progetti di Réinventer Paris, la varietà dei servizi convenzionabili a Parigi è molto più ampia rispetto a quanto tradizionalmente previsto nei Piani dei Servizi dei Comuni italiani (tabella 3.2).

Tabella 3.2 – Confronto tra le categorie di servizi convenzionabili nei PDS di Milano e Bergamo e le funzioni convenzionate nei 22 progetti di Réinventer Paris

Macro-categorie di servizi nei PDS di Milano e Bergamo	Funzioni convenzionate presenti nei 22 progetti di Réinventer Paris	
	Contemplate nei PDS di Milano e Bergamo	Non contemplate nei PDS di Milano e Bergamo
Istituzionale, Amministrativo, Religioso	Sala mortuaria	
Sicurezza, Giustizia		
Commercio, Attività produttive		Atelier di artisti, attività commerciali solidali
Cultura, Turismo	Cinema, spazi per la cinematografia, spazi per l'associazionismo, locali culturali	Centri filantropici
Sport	Piscine, palestre, sale danza	Centri coreografici
Istruzione, Università, Ricerca	Laboratori di ricerca, incubatori	Co-working, spazi per la formazione innovativa
Salute, Servizi sociali		
Edilizia residenziale sociale	Ostelli, residenze studenti, housing sociale	
Verde	Nuovi percorsi urbani e di quartiere	Orti e fattorie urbane, facciate e tetti verdi
Infrastrutture, Mobilità, Tecnologie		Piattaforme logistiche di interscambio

Fonte: nostra elaborazione

Come emerge dalla tabella, vi sono alcune funzioni – convenzionate a Parigi – che non sono contemplate come servizi convenzionabili all'interno dei Piani dei Servizi delle due città prese in considerazione: atelier di artisti, attività commerciali solidali, centri filantropici, centri per la diffusione della danza, spazi per il co-working, spazi per la formazione su temi innovativi, orti e fattorie urbane, facciate e tetti green degli edifici, piattaforme logistiche di interscambio ecc.. Questa considerazione ha rafforzato l'idea di provare a ragionare – ed è quanto è stato fatto con gli attori operatori lombardi (par. 3.2.2) - sui possibili ampliamenti delle tradizionali categorie di servizi convenzionabili e sui benefici, in termini di interesse pubblico, che potrebbero essere garantiti.

Considerando le peculiarità dei due contesti evidenziati dai confronti appena descritti, sono emersi alcuni elementi di analisi, suddivisibili in problemi ed opportunità per la replicabilità del modello parigino.

Almeno tre ordini di **opportunità** suggeriscono che è non solo opportuno ma anche sensato cominciare a valutarlo: i primi due attengono aspetti normativi, l'ultimo attiene aspetti strategici. Dal punto di vista normativo, la legge regionale 12/2015 per il governo del territorio, ancorché con scarsi precedenti di applicazione, offre appigli sufficientemente robusti in merito al tema dei “**servizi di interesse pubblico**” su cui è possibile, oltre che auspicabile, condurre ragionamenti circa l'opportunità di coinvolgere i privati. La legge regola il convenzionamento

dei servizi riconoscendo come servizi di pubblico interesse non solo i servizi e le attrezzature messe a disposizione dalla pubblica amministrazione ma anche i servizi e le attrezzature private, mediante apposito atto di asservimento o da regolamento d'uso. Nel campo immobiliare, i casi in cui sono stati trattati in questo modo i servizi e le attività private, non sono ancora molto frequenti. Tuttavia, alcune significative esperienze – si pensi all'area privata del parco del Villaggio Barona, non ceduta ma asservita a uso pubblico – confermano la possibilità di estendere il concetto di servizio convenzionato rispetto alla prassi tradizionale.

Sempre sul fronte normativo, la legge regionale 16/2016 sui servizi abitativi ha dato un notevole impulso all'opportunità di ragionare i termini di **approccio indiretto e funzioni complementari alla residenza**. Secondo la legge 16/2016, infatti, l'offerta abitativa sociale è da considerarsi come sottoprodotto dell'azione legata ad altri ambiti e campi di intervento per questo definibili come funzioni "complementari".

Sul versante più strategico, infine, l'opportunità risiede nel fatto che l'attenzione sui contenuti funzionali innovativi costituirebbe una novità rispetto a bandi, e politiche, tradizionali proiettando in questo modo Regione Lombardia su un piano di **innovazione sperimentale** nel contesto italiano.

A fronte di queste opportunità non mancano le **criticità**, legate a una dimensione culturale, ad una strutturale e ad una procedurale. Sul piano culturale, è evidente che manchi la necessaria **cultura della co-progettazione pubblico-privata**, fulcro dell'esperienza parigina. Sul piano strutturale, invece, la **gamma di funzioni convenzionabili**, sulla base dei Piani dei Servizi dei Comuni lombardi, è modesta, almeno rispetto al caso parigino. Sul piano procedurale, infine, non è superfluo sottolineare come nella **struttura di governance** nel caso lombardo ci sia un attore in più che promuove l'innovazione (la Regione) ma che non è proprietario dei beni o delle aree da mettere a disposizione: ai Comuni, per questo motivo, si chiederebbe di mettere in gioco dei beni all'interno di un processo di cui sarebbero interlocutori ma non promotori o registi.

3.2.2 Primo confronto con gli operatori lombardi

Hanno partecipato alla discussione:

- Antonietta Catania, *Comune di Bollate*
- Paola Di Maulo, *Aler*
- Marisa Masini, *Comune di Varese*
- Ausilia Mocchetti, *Comune di Legnano*
- Nadia Ornago, *Comune di Sesto San Giovanni, Agenzia per la Casa*
- Sara Santi, *Fondazione Somaschi e Associazione Girasole*
- Stefania Stea, *Finlombarda*

Il Tavolo di lavoro dedicato ad approfondire gli aspetti legati alla valutazione delle proposte, organizzato nell'ambito della giornata seminariale tenutasi il 19 ottobre, ha costituito l'occasione per un primo confronto con gli operatori locali per discutere le condizioni di replicabilità dell'esperienza parigina nel contesto lombardo.

Nella prima parte dell'incontro, i partecipanti si sono confrontati sugli aspetti problematici della replicabilità mentre nella seconda parte il lavoro è stato sviluppato su due livelli di confronto: il primo, sui possibili ampliamenti delle tradizionali categorie di servizi, residenziali e complementari, convenzionabili; il secondo, sui benefici pubblici e gli impatti attesi dei servizi convenzionabili "innovativi" (rispetto, in particolare, alla crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, l'incremento dell'attrattività e della polarità urbana e l'incremento dell'offerta abitativa di edilizia sociale che costituiscono i tre macro-obiettivi – per quanto ampi e suscettibili di approfondimenti e declinazioni – di Regione Lombardia).

Per quanto concerne i problemi connessi alla replicabilità, il confronto ha messo in luce innanzi tutto le criticità legate all'impianto normativo vigente tanto a livello nazionale quanto regionale: in particolare, tutti i partecipanti hanno evidenziato la rigidità dei vincoli nelle procedure di scelta dei contraenti negli appalti pubblici.

Tutta questo impianto è condivisibile e auspicabile ma si pone il problema delle briglie normative italiane e lombarde. Questo tipo d'impostazione presuppone uno scostamento molto significativo rispetto alle normative vigenti: per favorire questa prospettiva – che senz'altro è 'la' prospettiva per aree private ma anche per aree dismesse – è fondamentale l'apporto della Regione a livello di impianto normativo. Al tavolo sono presenti in due o tre che lavorano negli Enti locali e converranno che la guida sono le norme, mi chiedo come sia possibile svincolarsi da esse... Non mi riferisco alle destinazioni d'uso che, nella mia realtà, sono fluttuanti, né alla questione dell'asservimento che ho utilizzato diverse volte e non crea assolutamente un problema e neanche ai margini di classificazione degli standard perché da quando si è spostato l'accento sul qualitativo, si riescono a far entrare certe cose: pensavo a tutta la ricaduta delle ultime normative sui contratti, codici di appalti, le procedure a evidenza pubblica dove la questione relativa a come identifico i soggetti e gli operatori che intervengono su un'area che è di proprietà pubblica è centrale e sembra confliggente con la procedura negoziale e incrementale che abbiamo visto operare a Parigi (Marisa Masini).

Un secondo ordine di problemi sollevato da uno dei partecipanti attiene la scarsa qualità del patrimonio immobiliare disponibile che limita l'interesse dei privati a operare.

Il patrimonio residenziale non è sempre appetibile per i privati: quello ALER, per esempio, è di scarsa qualità e talvolta anche quello dei Comuni. Inoltre, è

inserito in quartieri che andrebbero rigenerati. I privati non trovano interessante operare in questi contesti (Nadia Ornago).

Infine, da uno dei partecipanti è stata sollevata la difficoltà a coinvolgere alcuni operatori, in particolare le cooperative edilizie.

*Noi abbiamo **difficoltà a interfacciarci con le cooperative edilizie**. Sarebbe interessante capire come hanno fatto a Parigi. A volte sembra di trovarsi di fronte a una “terra di mezzo” e la normativa non è chiara rispetto alle modalità di gestione del patrimonio residenziale realizzato dalle cooperative (Antonietta Catania)*

Nella seconda parte dell'incontro, è stato condotto un ragionamento sui possibili ampliamenti delle tradizionali categorie di servizi convenzionabili.

I partecipanti sono stati invitati a immaginare servizi e funzioni innovative suscettibili di convenzionamento. Dal lavoro di gruppo sono emerse alcune idee riguardanti, in particolare, **funzioni residenziali per specifiche categorie di soggetti fragili o in condizione di bisogno temporaneo**: anziani soli, giovani, lavoratori transitori.

*Per le funzioni residenziali convenzionate, penso innanzi tutto a **strutture residenziali per anziani** diffuse sul territorio che consentirebbero loro di vivere vicino alle persone care e ai luoghi della propria memoria (Paola di Maulo).*

*Per le funzioni residenziali convenzionate io penso ad **appartamenti per studenti e lavoratori**, occupati solo in alcuni momenti dell'anno, appartamenti con spazi comuni (cucina, servizi per anziani soli, famigliari di degenti), appartamenti gestiti da cooperative sociali dove possono trovare spazio **famiglie in transito** per momenti di temporanea difficoltà finanziaria e sociale e, infine, penso al **cohousing**. L'insieme di queste funzioni, oltre a incrementare l'offerta abitativa sociale, potrebbe accrescere la cultura dell'auto-mutuo aiuto e lo scambio intergenerazionale (Nadia Ornago).*

Altri partecipanti si sono concentrati su funzioni e servizi complementari, da associare eventualmente a quelle residenziali. Gli ambiti di azione dei servizi ipotizzati hanno riguardato per lo più il verde urbano (orti, fattorie urbane, mercati urbani di prodotti tipici), spazi per la convivialità, spazi per l'associazionismo, il riuso e il riciclo, attività commerciali.

*Per le funzioni complementari all'abitare, penso a **spazi abilitati a orti, recintati e gestiti in condivisione da associazioni di cittadini** (orti e giardini per produrre cibi e fiori) che responsabilizzerebbero gli abitanti rispetto a spazi*

comuni utili per la comunità. Anche legata a questa funzione, ci sarebbe quella per la diffusione e il commercio al dettaglio di materie prodotte da aziende agricole (latte, farina, frutta, ortaggi, cereali) che garantirebbe il sostegno a micro-attività artigianali e produttive generalmente poco sostenute economicamente. Inoltre, penso a **spazi comuni per organizzare riunioni, incontri di gruppi di interesse, feste tra amici, attività per bambini, giovani e adulti a scopo ludico-ricreativo, spazi gestiti da cooperative a scopo sociale** (per esempio le merenderie). Infine, penso a **mercatini dell'uso/riuso/riciclo** promosse e gestite da cooperative per l'inserimento lavorativo che contribuirebbero alla diffusione della cultura del riciclo e potrebbero offrire occasioni di lavoro per persone con disagi (Nadia Ornago).

Il primo progetto è un **chiosco-bar** all'interno di un parco pubblico che rappresenta un punto di socializzazione e garantisce al contempo un presidio del parco. Il bar potrebbe avvalersi del lavoro di stagisti. Negli spazi adiacenti al bar, diverse realtà culturali potrebbero organizzare piccoli spettacoli e attività per gruppi di scolari, contribuendo alla rivitalizzazione del quartiere e accrescendone l'attrattività. Inoltre, si potrebbe pensare a locali per lo scambio e la vendita di merce usata e per realizzare un laboratorio per il riciclo per favorire scambi non solo materiali ma anche culturali. Queste iniziative garantirebbero l'inclusione sociale e lavorativa di soggetti alle prime esperienze. Si potrebbero inoltre prevedere degli sconti in altri esercizi convenzionati per chi acquista un carnet di consumazioni al chiosco/bar (Antonietta Catania).

Un'altra idea parte dalla riqualificazione di una cascina dove realizzare alloggi, anche sociali, e servizi complementari.

Penso alla riqualificazione di **cascine** e alla riorganizzazione interna degli spazi (grandi alloggi ritagliati e ridistribuiti). Si potrebbe pensare anche a un utilizzo degli spazi diverso a seconda dei momenti della giornata (mattina/sera o giorni feriali/festivi) perché quello che **di giorno è una fattoria didattica, il weekend potrebbe essere qualcosa di diverso**. Le cascine potrebbero ospitare anche housing sociale non destinato alla vendita, il che porterebbe un incremento dell'offerta abitativa (Sara Santi).

Un partecipante ha ipotizzato funzioni residenziale associate a funzioni complementari: una casa-rifugio per donne vittime di violenza dove ospitare anche servizi di supporto e un ristorante per persone con problematiche alimentari.

Penso a **case-rifugio per donne vittime di violenza e donne sole**, cui associare funzioni complementari come centri di ascolto, spazi comuni, servizi di babysitteraggio e servizi legali/patrocinio. Ciò significherebbe la presa in carico

di soggetti fragili a cui non sempre il soggetto pubblico riesce a dare risposta. Le case rifugio potrebbero essere aperte a soggetti esterni, non fragili, con un progetto di ristorazione per soggetti con problematiche alimentari che potrebbe contribuire a una riduzione dei costi sanitari. Inoltre, penso a residenze universitarie, dove il beneficio pubblico sarebbe il decremento del nero sulle residenze (Stefania Stea).

Nella parte conclusiva del workshop, i partecipanti si sono confrontati sui possibili modelli di convenzione da mettere in campo e dal dibattito è emersa l'importanza di coinvolgere i soggetti intermedi e di farlo sin dalla fase di ideazione della proposta

In una realtà come quella del mio Comune, penso che la cosa interessante potrebbe essere che il Comune faccia da arbitro convocando le associazioni di categoria in modo da spronare anche loro ad avere delle idee e fornire suggerimenti utili alla progettazione comune perché da noi il singolo soggetto difficilmente ci individua come interlocutore, forse passando attraverso le associazioni di categoria c'è qualche possibilità in più di essere intercettati o comunque di renderci interessanti ai loro occhi. Le case rifugio potrebbero essere aperte a soggetti esterni, non fragili, con un progetto di ristorazione per soggetti con problematiche alimentari che potrebbe contribuire a una riduzione dei costi sanitari. Inoltre, penso a residenze universitarie, dove il beneficio pubblico sarebbe il decremento del nero sulle residenze (Antonietta Catania).

A mio avviso, un punto cruciale è capire non solo chi coinvolgere, abbiamo detto innanzi tutto i soggetti intermedi, ma anche quando coinvolgere: dovrei trovare tutta una serie di soggetti sul territorio da coinvolgere dall'inizio, non solo a valle del progetto, non solo nel momento in cui devo cominciare a gestire (Nadia Ornago).

3.3 Primi approfondimenti analitici in funzione della definizione di un modello lombardo

3.3.1 Linee di approfondimento individuate

Il confronto con gli operatori, attivato nell'ambito del Tavolo di lavoro, ha fatto emergere l'opportunità di condurre, a completamento di questa linea di ricerca e in forma sostanzialmente preliminare ed esplorativa, due ordini di approfondimenti utili ad aggiungere ulteriori elementi alla riflessione inerente i criteri per la definizione di una iniziativa pilota:

- accogliendo l'opinione della maggior parte dei partecipanti del workshop sui vincoli normativi in merito alla scelta dei contraenti negli appalti, si ritiene utile in primo luogo

condurre un approfondimento sulle innovazioni procedurali previste dal nuovo Codice degli appalti approvato lo scorso aprile e che potrebbero facilitare l'utilizzo, in Italia, di procedure simili a quelle sperimentate a Parigi.

- in linea con la discussione avviata durante il workshop circa i requisiti che possono giustificare forme di convenzionamento per servizi privati, è ritenuto opportuno anticipare qualche primo approfondimento circa il tema della valutazione dell'impatto sociale, ovvero dei criteri da utilizzare per misurare se e come un servizio privato può essere in grado di contribuire a soddisfare interessi collettivi.

3.3.2 Procedure di scelta del contraente nel nuovo Codice degli appalti

Lo scorso aprile - con il d.lgs 50/2016 recante "*Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavoro, servizi e forniture*" - è stato approvato il nuovo Codice degli appalti.

Il capo II, "Procedura di scelta del contraente per i settori ordinari", presenta modifiche rilevanti¹⁰. Infatti, il nuovo Codice, oltre che confermare le procedure tradizionali (aperta e ristretta): modifica le tipologie di procedure negoziate - introducendo la "Procedura competitiva con negoziazione" (artt. 62 e 63) che sostituisce di fatto la precedente "Procedura negoziata con pubblicazione del bando di gara" ed estendendo il campo di applicazione del "Dialogo competitivo" (art. 64); e amplia il modello di scelta del contraente, introducendo il "Partenariato per l'innovazione" (art. 65).

Ai fini di questo lavoro, e nell'intento di approfondire le condizioni di replicabilità dell'esperienza parigina, si rende particolarmente utile condurre un approfondimento – ancorché preliminare e non esaustivo – su alcune delle principali novità introdotte dagli articoli 59, 62, 64 e 65. Alla schematizzazione dei tre istituti della Procedura competitiva con negoziazione, del Dialogo competitivo e del Partenariato per l'innovazione (tabella 3.3), segue un breve affondo sulle ultime due procedure che, da una prima analisi, paiono particolarmente interessanti.

¹⁰ Per una disamina approfondita della riforma, si rimanda ad ANCE (2016).

Tabella 3.3 – Procedura competitiva, Dialogo competitivo e Partenariato per l'innovazione: presupposti e procedure

	Presupposti	Procedura
Procedura competitiva con negoziazione	<p>(art. 59, co2-3-4)</p> <p>Per l'aggiudicazione di contratti di lavori, forniture o servizi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • per i quali sono state presentate soltanto offerte inammissibili o irregolari, in risposta a una procedura aperta o ristretta e/o • che rispettino uno o più dei seguenti criteri: <ul style="list-style-type: none"> ○ le esigenze dell'amministrazione aggiudicatrice non possono essere soddisfatte senza adottare soluzioni immediatamente disponibili; ○ implicano progettazione o soluzioni innovative, ○ l'appalto non può essere aggiudicato senza preventive negoziazioni a causa di circostanze particolari in relazione alla loro natura, complessità o impostazione finanziaria e giuridica o a causa dei rischi a essi connessi; ○ le specifiche tecniche non possono essere stabilite con sufficiente precisione dall'amministrazione aggiudicatrice con riferimento a una norma, una valutazione tecnica europea, una specifica tecnica comune o un riferimento tecnico; 	<p>(art. 62)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Avviso di indizione di gara contenente le informazioni richieste dall'amministrazione aggiudicatrice ai fini della selezione qualitativa. • Domande di partecipazione (30 giorni). • Individuazione degli operatori da invitare, sulla base della selezione qualitativa. • Invito e ricezione offerte (30 giorni). • Le amministrazioni negoziano con gli operatori le loro offerte iniziali e le successive, tranne le finali, sulla base dei requisiti minimi e del criterio di aggiudicazione. • Nel corso delle negoziazioni, le amministrazioni garantiscono parità di trattamento e non forniscono informazioni che avvantaggiano i singoli operatori • <i>Informazione della volontà di conclusione delle negoziazioni, con fissazione di termine per offerte finali.</i>
Dialogo competitivo	<p>(art. 59, co2-3-4)</p> <p>Per l'aggiudicazione di contratti di lavori, forniture o servizi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • per i quali sono state presentate soltanto offerte inammissibili o irregolari, in risposta a una procedura aperta o ristretta e/o • che rispettino uno o più dei seguenti criteri: <ul style="list-style-type: none"> ○ le esigenze dell'amministrazione aggiudicatrice non possono essere soddisfatte senza adottare soluzioni immediatamente disponibili; ○ implicano progettazione o soluzioni innovative; ○ l'appalto non può essere aggiudicato senza preventive negoziazioni a causa di circostanze particolari in relazione alla loro natura, complessità o impostazione finanziaria e giuridica o a causa dei rischi a essi connessi; ○ le specifiche tecniche non possono essere stabilite con sufficiente precisione dall'amministrazione aggiudicatrice con riferimento a una norma, una valutazione tecnica europea, una specifica tecnica comune o un riferimento tecnico. 	<p>(art. 64)</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Necessità di specifica motivazione in merito alla sussistenza dei presupposti applicativi</i> • <i>Le stazioni appaltanti indicano le esigenze e definiscono i requisiti</i> • <i>Le stazioni appaltanti avviano con i partecipanti selezionati un dialogo finalizzato a definire mezzi idonei a soddisfare le loro esigenze. Durante il dialogo, deve essere garantita parità di trattamento e non devono essere fornite informazioni a vantaggio di alcuni partecipanti.</i> • <i>Concluso il dialogo, gli operatori presentano le offerte finali.</i> • <i>Le stazioni appaltanti valutano le offerte ricevute sulla base dei criteri prefissati.</i>

	Presupposti	Procedura
Partenariato per l'innovazione	(art. 65, co 1) Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori possono ricorrere ai partenariati per l'innovazione nelle ipotesi in cui l'esigenza di sviluppare prodotti, servizi o lavori innovativi e di acquistare successivamente le forniture, i servizi o i lavori che ne risultano non può, in base a una motivata determinazione, essere soddisfatta ricorrendo a soluzioni già disponibili sul mercato, a condizione che le forniture, servizi o lavori che ne risultano, corrispondono ai livelli di prestazioni e ai costi massimi concordati tra le stazioni appaltanti e i partecipanti	(art. 65, co 2ss) <ul style="list-style-type: none"> • Avviso di indizione di gara contenente i requisiti minimi che tutti gli offerenti devono soddisfare in modo sufficientemente preciso da permettere agli operatori economici di individuare natura e ambito della soluzione richiesta e decidere di partecipare alla procedura • Domanda di partecipazione • L'amministrazione aggiudicatrice e l'ente aggiudicatore decidono quali soggetti invitare alla procedura. • La fase delle negoziazioni può essere strutturata in più fasi, il partenariato fissa obiettivi intermedi che le parti devono raggiungere e prevede il pagamento della remunerazione mediante congrue rate. • Nel corso delle negoziazioni, le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori garantiscono parità di trattamento fra tutti gli offerenti e non forniscono in maniera discriminatoria informazioni che potrebbero avvantaggiare determinati offerenti rispetto ad altri. • Le negoziazioni possono svolgersi in fasi successive per ridurre il numero delle offerte Gli appalti sono aggiudicati unicamente sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo.

Fonte: nostra elaborazione

Il dialogo competitivo

Secondo il nuovo Codice dei contratti pubblici, il nuovo dialogo competitivo (art. 64), è una procedura di affidamento nella quale la stazione appaltante avvia un dialogo con i candidati ammessi, al fine di elaborare una o più soluzioni atte a soddisfare le sue necessità e sulla base della quale, o delle quali, i candidati selezionati sono invitati a presentare le offerte; qualsiasi operatore economico può chiedere di partecipare a tale procedura, fornendo le informazioni richieste dalla stazione appaltante.

La riforma rinnova quanto già previsto nel precedente Codice dei contratti e accoglie l'invito dell'Unione europea che descrive nella direttiva 2014/24 come "indispensabile" una maggiore flessibilità per le amministrazioni aggiudicatrici nella scelta delle procedure di appalto, sottolineando come tali procedure possono incrementare gli scambi transfrontalieri, contribuendo in questo modo alla libera circolazione di merci, servizi, persone e capitali (Fazzone, 2016).

Nel passato, il ricorso al dialogo competitivo, ancorché facoltativo, è stato in Italia piuttosto scarso: nel triennio 2012-2015, solo 44 sono stati gli esperimenti di gara che hanno visto coinvolte le stazioni appaltanti italiane nella procedura, un rapporto di 1:30 con la Francia, 1:20 con il Regno Unito, 1:4 con la Polonia, 1:3 con la Germania, 1:2 con la Spagna (Molinari, 2016).

Un'indagine condotta sulle pratiche di dialogo competitivo in Europa, condotta dall'European Public-Private Partnership European Centre (EPEC, 2011), ha evidenziato come, a fronte di alcuni vantaggi – maggior confronto tra la stazione appaltante e i candidati per una migliore definizione dei bisogni, individuazione di soluzioni innovative per la soddisfazione delle finalità pubbliche, clima maggiormente competitivo che permette alla stazione appaltante di incrementare il “value for money” del progetto, migliore disciplina del prezzo - alcune criticità ne hanno di fatto limitato notevolmente l'utilizzo: in particolare, la complessità della procedura, con un impatto negativo sui costi e sui tempi della fase di aggiudicazione e la carenza di flessibilità e chiarezza e la difficoltà a compiere aggiustamenti a seguito di cambiamenti delle circostanze.

La nuova direttiva europea e il nuovo Codice degli appalti hanno affrontato alcune di queste criticità e l'istituto, come riformato, appare più flessibile rispetto al passato. Ora il nuovo codice estende il campo di applicazione dell'istituto non solo agli appalti “particolarmente complessi” e rende la procedura non più facoltativa. In sostanza, l'intenzione degli organi comunitari – recepita dal nuovo Codice - è quella di indurre il ricorso al dialogo competitivo in maniera più generalizzata rispetto al passato e in via ordinaria, piuttosto che eccezionale, da utilizzare alternativamente alle altre procedure (la procedura ordinaria, la procedura ristretta, la procedura competitiva con negoziazione).

Il partenariato per l'innovazione

Il partenariato per l'innovazione è la nuova procedura di aggiudicazione degli appalti pubblici prevista dal nuovo Codice per gli appalti (art. 65). La pubblica amministrazione può ricorrere a tale procedura qualora l'esigenza di sviluppare e acquistare prodotti, servizi o lavori innovativi non può essere soddisfatta mediante soluzioni già disponibili sul mercato. L'innovazione è definita nel Codice come “*l'attuazione di un prodotto, servizio o processo nuovo o che ha subito significativi miglioramenti tra cui quelli relativi ai processi di produzione, di edificazione o di costruzione o di quelli che riguardano un nuovo metodo di commercializzazione, nell'organizzazione del posto di lavoro o nelle relazioni esterne*” (art. 3).

La procedura di gara prevede una fase preliminare complessa che presuppone una chiara definizione delle esigenze dell'amministrazione che dovrà indicare nel bando i requisiti minimi in modo sufficientemente preciso da permettere agli operatori di individuare la natura e l'ambito della soluzione proposta.

Pubblicato il bando di gara o l'avviso di indizione, gli operatori economici possono offrire la propria candidatura ma sarà la stazione appaltante a decidere, sulla base di criteri relativi alla capacità dei candidati nel settore della ricerca e dello sviluppo e nella messa a punto e attuazione di soluzioni innovative, quali soggetti invitare alla selezione qualitativa.

La fase delle negoziazioni può essere modulata in vari modi e anche a più fasi volte a ridurre progressivamente il numero di concorrenti a condizione che tale opzione sia stata comunque esercitata e manifestata nel bando di gara.

Con una clausola di chiusura, il legislatore prevede un preciso obbligo di garanzia da parte delle stazioni appaltanti in relazione alla tempistica di svolgimento delle varie fasi (che devono riflettere il grado di innovazione della soluzione proposta e la sequenza di attività di ricerca e innovazione necessarie per lo sviluppo di una soluzione innovativa non ancora disponibile sul mercato) e il valore delle forniture, servizi o lavori, in termini di proporzionalità e ragionevolezza.

L'approfondimento, per quanto non esaustivo, delle novità introdotte dal Codice degli Appalti ha messo in luce degli ambiti operativi particolarmente utili per promuovere in Lombardia iniziative analoghe a quella parigina. Il tema è di grande attualità e occorre monitorarne e seguirne gli sviluppi (al momento della stesura di questo documento, in particolare, l'Autorità Nazionale Anticorruzione è impegnata nella pubblicazione progressiva di linee-guida atte a fornire orientamenti in merito).

3.3.2 La misurazione dell'impatto sociale

Dal Tavolo di lavoro è emersa anche la sollecitazione ad approfondire il tema dell'impatto sociale, ovvero a interrogarsi circa le modalità di misurazione del valore aggiunto sociale generato indirettamente da attività che non costituiscono servizi pubblici di tipo tradizionale. Il tema - che recentemente ha assunto una centralità crescente anche sotto la spinta decisiva dell'Unione europea - risulta particolarmente rilevante in relazione alla definizione dei criteri utili a valutare le proposte di convenzionamento di servizi privati all'interno di progetti di rigenerazione.

Come ricostruito, tra gli altri, da Zamagni, Venturi e Rago (2015), l'esigenza di soffermarsi sul tema dell'impatto sociale deriva dal passaggio da un modello di welfare state a quello della welfare society (o "welfare civile") in cui mutano ruoli e funzioni di tutte le tipologie di istituzioni e attori socio-economici: il ruolo dello Stato viene rivisitato alla luce del diffondersi di processi di co-produzione di servizi di welfare; il ruolo delle imprese for profit muta in ragione di cambiamenti nella modalità di produzione di beni e servizi in cui sempre più spesso la dimensione economica e sociale sono tenute insieme; il ruolo del terzo settore, infine, cambia in virtù della tendenza a incrementare la percentuale di beni e servizi venduti sul mercato.

All'interno di questo scenario di cambiamento, istituzioni e attori sono coinvolti nella produzione del cosiddetto "**valore aggiunto sociale**", da intendersi nelle sue quattro dimensioni sociale, culturale, economico e istituzionale (Zamagni, Venturi, Rago, 2015): la **dimensione sociale** che si riferisce alla capacità di leggere i bisogni del territorio, creare reti di partner, costruire sistemi aperti di governance multiattoriale, includere soggetti appartenenti a categorie vulnerabili; la **dimensione culturale** che si riferisce alla capacità di diffondere valori di equità tolleranza, solidarietà, mutualità nella comunità attraverso attività di animazione della comunità

e politiche di trasparenza nei confronti degli stakeholder; la **dimensione economica** che si riferisce alla capacità di aumentare (e non consumare) ricchezza materiale, economica e finanziaria attivando risorse economiche e non (risparmio della spesa pubblica, attrazione di lavoro volontario, allocazione/acquisizione gratuita di attrezzature e spazi ecc.) e promuovendo l'imprenditorialità sociale attraverso la costituzione di nuove realtà o lo sviluppo di attività imprenditoriali; la **dimensione istituzionale** che si riferisce alla capacità di contribuire al rafforzamento della sussidiarietà a diversi livelli istituzionali influenzando le politiche del territorio, istituendo partnership pubblico-private e condividendo visioni e obiettivi comuni con le istituzioni.

A partire dal questo modo di intendere il “valore aggiunto sociale”, l'Associazione italiana per la promozione della cultura della cooperazione e del non profit (AICCON), propone un modello per la misurazione e la valutazione dell'impatto sociale, articolato in 7 dimensioni, che rappresenta uno strumento utile a ragionare sui potenziali benefici pubblici arrecati/arrecabili da attività e funzioni convenzionate.

La prima dimensione è la **sostenibilità economica**, indice della capacità sia di garantire nel tempo la produzione dei beni o l'erogazione di servizi nei propri ambiti di attività, sia di creare e mantenere posti di lavoro e di generazione di benessere per le comunità e i territori in cui sono inserite.

La seconda dimensione è la **promozione di imprenditorialità**, che si riferisce alla propensione al rischio, alla capacità di innovazione e creatività e all'arte della combinazione (delle capacità dei collaboratori e delle caratteristiche del contesto) per creare un accostamento ottimale tra tutte le risorse a disposizione.

La terza dimensione attiene la **democrazia e l'inclusività della governance** che da un lato assicurano un livello adeguato di efficienza nell'uso delle risorse, la capacità di perseguire finalità istituzionale e flussi informativi qualitativamente e quantitativamente consistenti creando occasioni di confronto, discussione e scambio; dall'altro lato, permettono di ridurre le asimmetrie informative, cogliere le differenti istanze dei diversi portatori di interesse, coinvolgere i beneficiari finali, mantenere un contatto diretto e costante con la comunità di riferimento e i territori a garanzia di un'adeguata inclusività.

La quarta dimensione è la **partecipazione dei lavoratori**, intesi come stakeholder primari chiamati a esercitare un'influenza diretta sulle decisioni da adottare, a beneficiare di servizi di welfare aziendale, ad accrescere il senso di appartenenza, a essere coinvolti in attività di formazione specifica ecc.

La quinta dimensione è la **resilienza occupazionale** come capacità di contribuire alla crescita occupazionale del territorio, sia da un punto di vista quantitativo (numero di occupati), sia qualitativo (condizioni occupazionali), garantendo l'occupazione a categorie di soggetti che più fanno difficoltà a inserirsi e permanere nel mercato del lavoro (giovani, immigrati, donne).

La sesta dimensione è rappresentata dalle **relazioni con la comunità e il territorio** che si riferisce alla capacità di sviluppare percorsi di innovazione sociale mediante l'interazione con le realtà economiche e sociali presenti sul territorio al fine di incrementare la qualità di vita delle persone, la coesione sociale all'interno della comunità, la competitività.

L'ultima dimensione concerne gli **impatti sulle politiche pubbliche** che si collega alla capacità di generare un risparmio nella spesa pubblica e di promuovere e consolidare i rapporti con altre istituzioni.

Tali dimensioni sono, a loro volta, declinate in sotto-dimensioni e indicatori che è interessante considerare alla luce della riflessione svolta in questo capitolo.

Tabella 3.4 – Le dimensioni e gli indicatori per la misurazione dell'impatto sociale

Dimensione	Sottodimensione	Indicatori
1. Sostenibilità economica	1.1. Capacità di generare valore aggiunto economico	1.1.1. Produzione utili di esercizio
		1.1.2. Gettito fiscale diretto (reddito di impresa)
		1.1.3. Gettito fiscale indiretto (generato da occupazione)
		1.1.4. Composizione di crediti/debiti
		1.1.5. Situazione patrimoniale dell'organizzazione
		1.1.6. Uso immobilizzazioni materiali
		1.1.7. Incremento previsionale del fatturato
		1.1.8. Redazione bilancio d'esercizio (seconda IV dir. CEE)
		1.1.9. Attivazione strumenti gestionali e organizzativi
		1.1.10. Incremento domanda prevista
1.2. Attivazione di risorse economiche		1.2.1. Finanziamenti e mutui
		1.2.2. Capitale sociale
		1.2.3. Fondo di dotazione
		1.2.4. Contributi e donazioni (erogazioni liberali, 5X1000, donazioni e conferimenti in natura)
2. Promozione di imprenditorialità	2.1. Propensione al rischio	2.1.1. Opportunità percepite (% di persone che ritengono esistano occasioni per avviare attività imprenditoriali entro 6 mesi nel contesto in cui sono inseriti)
		2.1.2. Paura del fallimento (% di persone – tra quelli che percepiscono un'opportunità reale di avvio dell'attività imprenditoriale – che hanno paura di fallire da un punto di vista imprenditoriale)
		2.1.3. Predisposizione all'imprenditorialità (% di persone che pensano di avviare un'impresa nei successivi 3 anni)
		2.1.4. Accettazione del rischio (% di persone che non credono che la paura del fallimento possa ostacolarli nell'avvio di un'attività imprenditoriale)
2.2. Creatività e innovazione		2.2.1. Innovazioni di processo realizzate nell'ultimo triennio
		2.2.2. Innovazioni di prodotto realizzate nell'ultimo triennio
		2.2.3. Innovazioni organizzative realizzate nell'ultimo triennio
		2.2.4. Innovazioni totali (nuovi beneficiari in nuovi ambiti di attività) realizzate nell'ultimo triennio
		2.2.5. Costituzione di network con altri soggetti pubblici o privati volti alla produzione di innovazione
2.3. "Ars combinatoria"		2.3.1. Capacitazioni percepite o "start-up skills" (% di persone che ritengono di possedere competenze, conoscenza ed esperienza richieste per avviare un'impresa)
		2.3.2. Livello di educazione del capitale umano (sia dell'imprenditore

Dimensione	Sottodimensione	Indicatori
3. Democraticità e inclusività della governance		<i>sia dei dipendenti)</i>
	<i>3.1. Creazione di governance multistakeholder</i>	3.1.1. Numero di associati e composizione del capitale 3.1.2. Tipologia di organo direttivo amministrativo 3.1.3. Presenza di organi di controllo e natura dei soggetti che li costituiscono 3.1.4. Procedura di nomina e durata delle cariche 3.1.5. Presenza di meccanismi di governance partecipativi 3.1.6. Tasso medio di partecipazione alle assemblee dei soci
4. Partecipazione dei lavoratori	<i>4.1. Coinvolgimento dei lavoratori</i>	4.1.1. Attrazione di lavoro volontario (n. volontari e stagisti) 4.1.2. Formazione rivolta ai dipendenti 4.1.3. Composizione e tipologia del personale occupato 4.1.4. Presenza di sistemi per la rilevazione dei feedback dei dipendenti (ricerche/ indagini specifiche su motivazione del personale, ecc.)
5. Resilienza occupazionale	<i>5.1. Capacità di generare occupazione</i>	5.1.1. Unità di personale occupato (per tipologia) 5.1.2. Incremento dell'occupazione prevista 5.1.3. Inclusione di soggetti di categorie vulnerabili
	<i>5.2. Capacità di mantenere occupazione</i>	5.2.1. Saldo occupazionale (entrate-uscite)
6. Relazioni con la comunità e il territorio	<i>6.1. Attività di animazione della comunità</i>	6.1.1. Qualità e grado di coinvolgimento dei beneficiari dei servizi offerti 6.1.2. Realizzazione di campagne promozionali e di raccolta fondi 6.1.3. Promozione di iniziative sociali rivolte alla comunità 6.1.4. Utilizzo di spazi o servizi appartenenti ad organizzazioni terze
	<i>6.2. Attivazione di strumenti e strategie di accountability</i>	6.2.1. Realizzazione del bilancio sociale 6.2.2. Altri strumenti di accountability
	<i>6.3. Attività di conservazione e tutela dell'ambiente e del patrimonio</i>	6.3.1. Rigenerazione di asset comunitari 6.3.2. Politiche di sostenibilità ambientale e relativi strumenti
7. Impatti sulle politiche pubbliche	<i>7.1. Risparmio della spesa pubblica</i>	7.1.1. Occupazione soggetti svantaggiati (n. e tipologia) 7.1.2. Maggiore efficienza derivante dall'esternalizzazione dei servizi offerti
	<i>7.2. Rapporti con altre istituzioni (pubbliche o private)</i>	7.2.1. Realizzazione di partnership pubblico-private (n. e tipologia di soggetti coinvolti) 7.2.2. Ambiti di collaborazione con altre istituzioni 7.2.3. Cambiamenti nelle pratiche abituali dei soggetti partner derivanti dalla collaborazione instaurata

Fonte: Zamagni, Venturi e Rago (2015)

Lo schema analitico proposto da questa griglia potrebbe essere considerato uno strumento per misurare e valutare l'impatto sociale di servizi privati (seguendo in questo modo l'esempio di Parigi che, come abbiamo visto prima, ha convenzionato funzioni "insolite" come atelier di artisti, centri filantropici, spazi per il co-working, facciate e tetti verdi degli edifici ecc. ritenendo che contribuissero al raggiungimento di macro-obiettivi pubblici).

I Piani dei Servizi di alcuni Comuni lombardi, peraltro, hanno cominciato ad aprirsi a questo tipo di interpretazione estensiva: si pensi, a titolo puramente esemplificativo, ai giardini di quartiere o ai pacchetti localizzativi rivolti alle imprese previsti nei Piani rispettivamente del

Comune di Limbiate e Cremona. La sperimentazione, attraverso l'iniziativa pilota che è allo studio, di criteri di valutazione delle proposte fondate sulla misurazione dell'impatto sociale potrebbe pertanto configurarsi anche come volano per portare anche altri Comuni ad aggiornare la propria strumentazione normativa.

Capitolo 4. Meccanismi di sostenibilità economico-finanziaria per un'iniziativa pilota in attuazione della strategia regionale

Per poter identificare i criteri di sostenibilità economico-finanziaria necessari per valutare la fattibilità degli obiettivi di mix funzionale, il Rapporto intermedio di questa ricerca aveva preso in esame alcuni PGT dei capoluoghi di provincia lombardi con lo scopo di esplorare le condizioni in essi presenti per la realizzazione di interventi utili a soddisfare la richiesta di servizi convenzionati da parte delle comunità locali e allo stesso tempo che consentano di rispondere alle necessità economiche dei soggetti privati che si desidera coinvolgere.

Su queste basi l'approfondimento svolto sull'esperienza di *Réinventer Paris* ha poi evidenziato alcuni elementi meritevoli di attenzione e su cui è stato incentrato un lavoro di confronto e discussione da parte del team di ricerca con vari rappresentanti della pubblica amministrazione e operatori privati nel campo immobiliare.

In particolare dall'esperienza parigina sono emerse alcune peculiarità, illustrate nel prossimo paragrafo, successivamente prese in esame per un ragionamento sulla replicabilità di quel modello sul territorio della Regione Lombardia (paragrafo 4.2), e da cui sono stati tratti alcuni quesiti poi sottoposti agli operatori che hanno partecipato alla fase di discussione tenutasi il 19 ottobre 2016. In particolare, le tematiche selezionate su cui si è incentrato il confronto sono state:

- Le percentuali di suddivisione del mix di funzioni nei progetti vincitori del bando *Réinventer Paris* che sono stati presi in esame
- La modalità di cessione degli immobili pubblici ai privati, che nel caso di Parigi si verifica quasi esclusivamente attraverso la vendita
- La differenza tra il prezzo di acquisto degli immobili che i privati pagano al Comune di Parigi in fase di bando, e il successivo prezzo di vendita per le funzioni libere
- La durata dei vincoli di destinazione funzionale che il Comune di Parigi impone in fase di negoziazione con i partecipanti al bando.

Tutti questi elementi tipici dell'esperienza parigina, come detto, sono stati poi oggetto di un ragionamento di confronto con i meccanismi della realtà lombarda, nonostante essi siano relativi a scale diverse. In questo contesto si inserisce infatti l'approfondimento sui PGT iniziato già con il Rapporto intermedio e concluso in questa fase.

Parallelamente a questa analisi oggettiva degli elementi normativi e strumentali tuttavia, in questa fase di definizione dell'iniziativa è particolarmente utile il contributo informato e soggettivo degli operatori della pubblica amministrazione e degli altri attori delle realtà locali,

che hanno dato e continuano a fornire i punti di vista propri del loro ruolo e costituiscono un punto di confronto importante per Regione Lombardia nella prospettiva di elaborare un progetto che tenga conto delle risorse del territorio e vada incontro alle sue necessità.

Il paragrafo 4.3 illustrerà gli approfondimenti relativi al punto di vista degli operatori immobiliari privati (presentando i risultati emersi dai colloqui effettuati con un primo set di operatori) e presenterà quanto emerso dall'analisi della disciplina contenuta nei piani di governo del territorio dei capoluoghi di provincia lombardi relativamente ai servizi convenzionati abitativi e complementari.

4.1 Criteri per la sostenibilità economico-finanziaria nel caso di Réinventer Paris

4.1.1 Contenuti del bando

Per quanto riguarda i criteri di sostenibilità economica, i contenuti del bando di *Réinventer Paris* sono chiari ed essenziali e possono essere ricondotte a due principi fondamentali.

Le proposte sono avanzate da un “team di progetto”. Il team designa un “project leader” che rappresenta e coordina i membri.

Le proposte hanno per oggetto progetti innovativi accompagnati un’offerta per acquisire la piena proprietà, o i diritti reali, dei siti (Bando Réinventer Paris, 2014, p. 15, traduzione nostra).

I criteri di selezione, per quanto attiene gli aspetti economico-finanziari, si basano su:

L’offerta economica (...) [valutata] rispetto ai prezzi di mercato, alle prestazioni e garanzie offerte, alla natura e al contenuto innovativo del progetto; la fattibilità economica del progetto e la sostenibilità del suo modello economico; la coerenza tra la natura del progetto e la capacità finanziaria del proponente. (Bando Réinventer Paris, 2014, p. 19, traduzione nostra).

I soggetti proponenti devono quindi essere delle cordate di attori, guidate da un *Project Leader*, che sono tenute a dare garanzie di affidabilità riguardo l’effettiva capacità di completare il progetto di recupero dell’immobile e in possesso delle competenze necessarie alla sua successiva gestione.

Nelle candidature avanzate da queste cordate, deve essere già espressamente presente l’intenzione dei proponenti a proposito dell’acquisto dell’area o degli immobili. Si deve cioè esplicitare se si prevede di entrarne in possesso in piena proprietà o solo attraverso diritti reali.

La valutazione economica delle candidature e dei progetti da parte della commissione incaricata del Comune di Parigi tiene conto di diversi fattori, quali il prezzo, le garanzie di affidabilità finanziaria, il modello di sostenibilità economica e la capacità finanziaria del proponente. Tra questi fattori sono considerati essenziali i criteri di fattibilità tecnica ed economica dei progetti proposti.

Elemento importante del modello di *Réinventer Paris*, tuttavia, è che questa valutazione dei modelli economici viene svolta in modo incrementale: dall'offerta iniziale, sino alla definizione del *business plan*, essa è frutto di trattativa tra la cordata proponente ed il Comune di Parigi proprietario dell'area o dell'immobile.

4.1.2 Elementi salienti dell'esperienza parigina

Per quanto riguarda gli aspetti relativi alla sostenibilità economica del bando di *Réinventer Paris*, vi sono alcuni elementi che risaltano e che dovrebbero essere tenuti di conto in vista di un ragionamento sulla possibilità di replicare questo modello nella Regione Lombardia.

Relativamente alle funzioni, è emerso come sia possibile sviluppare delle operazioni immobiliari in cui la componente di servizi convenzionati sia maggioritaria (o almeno paritaria) rispetto a quella delle funzioni libere, qualora queste riescano a garantire un vantaggio economico sufficiente a coprire gli investimenti necessari per le funzioni convenzionate ed altre condizioni vengano soddisfatte.

Allo stesso tempo è parso evidente come la quota di servizi convenzionati possa avere un peso maggiore in progetti di minor metratura, mentre in progetti di entità maggiore sia indispensabile bilanciare le funzioni di interesse pubblico con una buona quota di funzioni libere.

Un fattore decisivo per la sostenibilità economica e per garantire un'elevata presenza di servizi convenzionati è stata l'elevata differenza tra i prezzi di acquisto e futuri prezzi di vendita delle aree/immobili. Questa differenza elevata riesce a garantire, una volta considerati anche i costi di costruzione, un discreto guadagno per gli operatori che svilupperanno i progetti.

Un ultimo fattore che è considerato fondamentale per la sostenibilità economica del modello di *Réinventer Paris* è costituito dalla durata delle convenzioni sulle destinazioni funzionali (mediamente tra 10-20 anni). Questa durata garantisce al Comune di provvedere numerose funzioni di interesse pubblico per un periodo di tempo medio, ed allo stesso tempo permette agli operatori di prevedere un futuro guadagno dalla vendita dell'immobile/area sul lungo periodo.

In questo paragrafo, verranno analizzati questi temi mediante un approfondimento sull'iter di valutazione della sostenibilità economica, l'analisi tipologica degli operatori progettuali vincitori, la differenza tra prezzi di acquisto e prezzi di vendita, la distribuzione in percentuale delle funzioni e il titolo di proprietà.

Iter di valutazione di sostenibilità

Nella fattispecie, l'iter di valutazione della sostenibilità economica si svolge in quattro fasi.

Nella prima fase, consistente nella candidatura dei gruppi, viene esplicitata la sostenibilità finanziaria delle varie cordate attraverso le garanzie che esse sono tenute a presentare nella manifestazione di interesse.

Nella seconda fase, una giuria interna, affiancata da una commissione tecnica, effettua un'iniziale preselezione dei progetti sulla base della prima offerta economica, presentata dalle varie cordate, che specifica le modalità d'acquisto dell'area/immobile intese dal gruppo. Viene inoltre presentato un *business plan* dettagliato parallelamente ad un'analisi del mercato relativa all'area interessata.

Nella terza fase, in seguito alla prima preselezione, una giuria, sempre accompagnata dalla commissione tecnica, esegue una seconda selezione dei progetti. In questa fase si verifica una revisione della prima offerta economica, relativa all'acquisto delle aree/immobili, avanzata dalle varie cordate, nonché una revisione dei relativi *business plan*. Dopo questa ulteriore selezione e nel corso di diversi incontri, il Comune di Parigi negozia con i rappresentanti delle cordate gli ultimi aspetti economici, tecnici e relativi ai servizi.

Nella quarta fase, una giuria internazionale sceglie il vincitore dopo aver analizzato i progetti dei primi tre candidati. L'intero progetto deve venire approvato dal Consiglio Comunale della Città di Parigi per poter ratificare l'accordo.

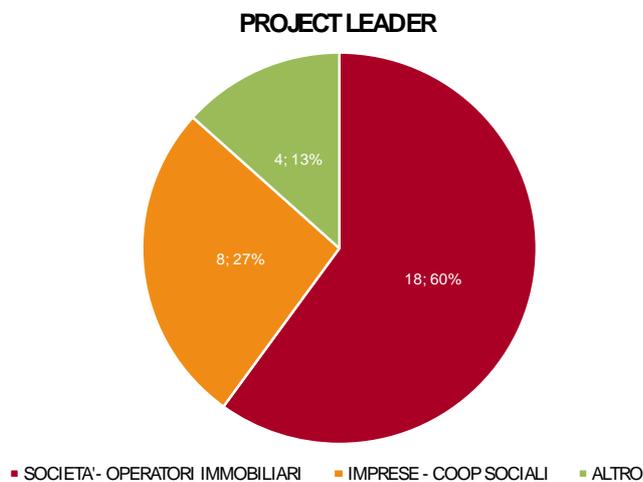
Analisi tipologica degli operatori progettuali vincitori

Le cordate di operatori che hanno dimostrato interesse riguardo la possibilità di sviluppare dei progetti sui siti messi a disposizione dalla Città di Parigi hanno presentato una grande varietà di composizione interna, ognuna contenente un numero elevato di attori.

Soffermandoci sulla figura dei *project leader* che guidavano le cordate vincitrici, è emerso un dato interessante relativo alla loro tipologia. Avendo identificato 30 *project leader* per i 22 siti (su alcuni progetti più di un operatore è stato ritenuto a capo della cordata) essi sono: 18 società/operatori immobiliari; 8 imprese/cooperative sociali; 4 soggetti di altra natura (ad esempio: una società di gestione di cinema, un'impresa culturale, studi di architettura).

Considerato il forte accento sui servizi convenzionati e sul vantaggio per l'intera cittadinanza che tutti i progetti dovevano contenere, è particolarmente interessante notare come ben il 60% dei *project leader* siano delle società/operatori immobiliari mentre solo il 27% siano enti no profit, contrariamente a quello che si potrebbe supporre.

Immagine 4.1 – Composizione degli operatori



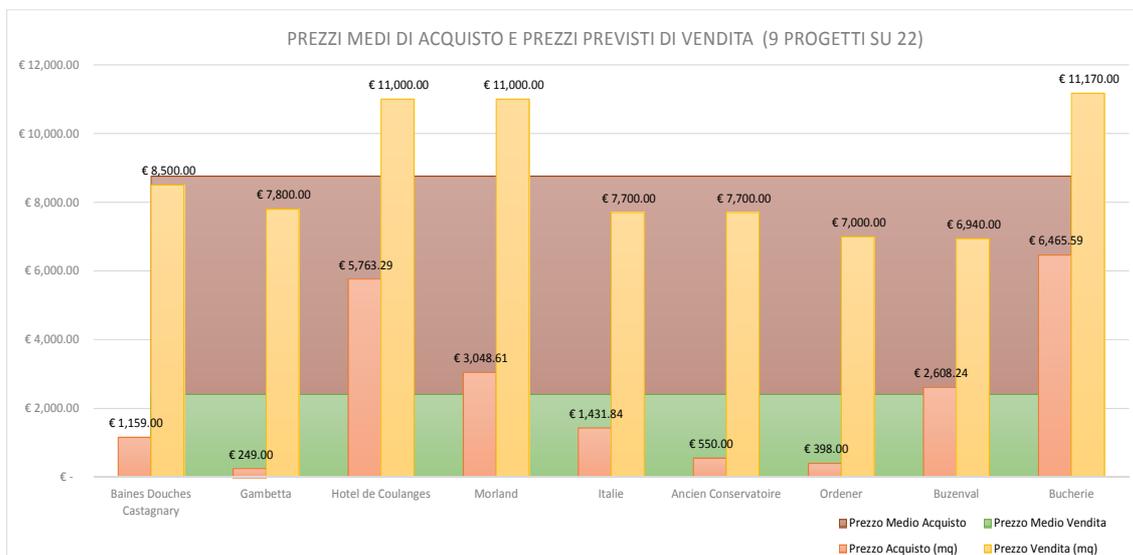
Differenza tra prezzi di acquisto e prezzi di vendita

Uno dei caratteri più importanti che è emerso dall'analisi dei progetti vincitori di *Réinventer Paris* riguarda la differenza tra prezzo di acquisto dell'area/immobile che l'operatore deve versare al Comune di Parigi, e il successivo prezzo di vendita di mercato. I progetti prevedevano, infatti, un mix di funzioni libere (alloggi destinati alla vendita a prezzi di mercato, uffici, alberghi, negozi, ...) e di servizi convenzionati (abitativi e complementari). Alla base della sostenibilità economica dei progetti, vi era la possibilità di acquisire un immobile dal Comune di Parigi ad un prezzo molto basso, riqualificarlo ed in seguito vendere sul libero mercato la quota con funzioni private.

I 9 progetti specifici che sono stati presi in esame hanno evidenziato come mediamente la differenza tra i prezzi di acquisto e vendita si attesti intorno ai €6.000/mq. I valori assoluti, nei diversi casi, possono arrivare a differire anche di molto, a seconda della localizzazione dell'immobile o dell'area interessata e del suo livello di pregio, ma questa differenza rimane sostanzialmente stabile.

Mentre per un immobile situato nel centro di Parigi il valore di vendita da Comune a operatore è arrivato anche a €5.500-€6.500/mq, a cui poi vanno aggiunti i costi di costruzione, nelle zone più periferiche della città il Comune ha ceduto le aree interessate anche per soli €250/mq. E questo a fronte di valori immobiliari che si attestano intorno agli €11.000/mq per gli immobili in aree centrali o di pregio, ed a €7.000/mq per le aree e gli immobili siti in ambiti più periferici.

Immagine 4.2 – Gap tra pezzi di acquisto e di vendita



Fonte: nostra elaborazione

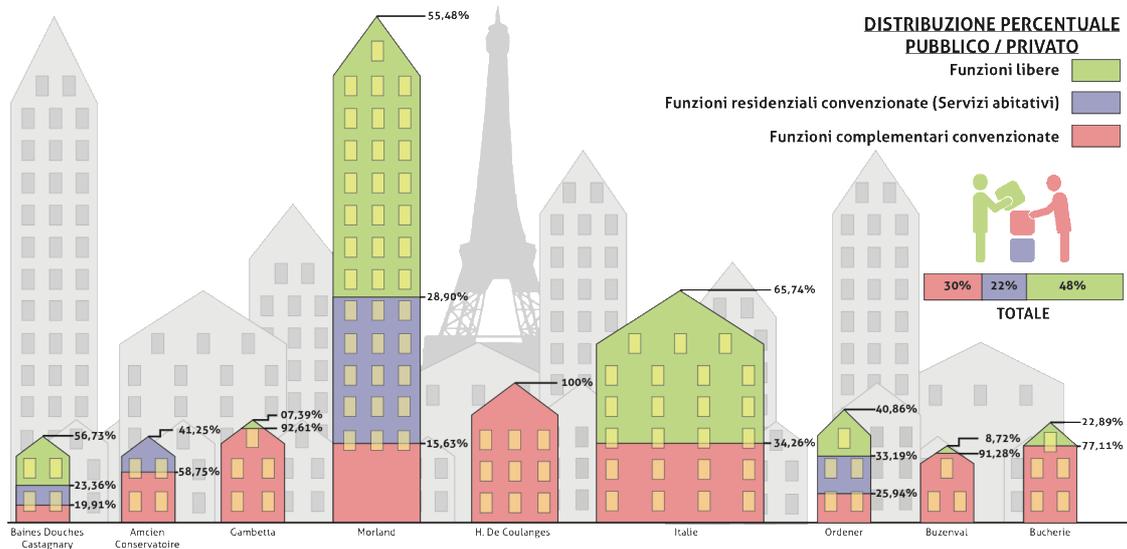
Distribuzioni delle funzioni in percentuale

Complessivamente, rispetto ai 9 progetti specifici presi in esame, il mix di funzioni è distribuito in modo equilibrato.

Se da un lato le funzioni libere costituiscono il 48% delle volumetrie, l'insieme delle funzioni convenzionate rappresenta il 52% del totale (30% di funzioni complementari convenzionate e 22% di funzioni abitative convenzionate).

Considerata sull'insieme dei progetti, la quota maggiore di superficie delle funzioni libere è inserita nei progetti che presentano una metratura molto più elevata degli altri presi in esame. Questo fatto ha portato a produrre due riflessioni: in primo luogo, mentre nei progetti di dimensioni più grandi, gli investimenti necessari sono tali da richiedere la partecipazione di operatori finanziari e immobiliari che operano prevalentemente con finalità di lucro, in progetti più piccoli è possibile coinvolgere maggiormente operatori del terzo settore interessati alla gestione di servizi convenzionati; in secondo luogo, nel complesso il Comune di Parigi riesce ad offrire una grande varietà di opportunità per la cittadinanza e di funzioni di interesse pubblico senza togliere ai privati la possibilità di trarre un vantaggio economico dalle operazioni.

Immagine 4.3 – Mix delle funzioni



Fonte: nostra elaborazione

Titolo di proprietà

Un ulteriore elemento determinante nel modello di *Réinventer Paris* riguarda il titolo di proprietà definitivo relativo ai siti.

Dei 9 casi specifici presi in esame ben 8 risulteranno essere interamente acquisiti dagli operatori, mentre solo 1 progetto sarà sviluppato con un contratto di comodato 70 anni (il progetto “Collectif Coulanges” in rue de Francs Bourgeois).

Il fatto che, nella quasi totalità dei casi, gli operatori rimangono proprietari dell’area/degli immobili, costituisce un elemento fondamentale per il vantaggio economico che essi possono trarre dallo sviluppo dell’opera, e di conseguenza per la sostenibilità economica del progetto.

Immagine 4.4 – Titolo di proprietà

PROGETTO	Contratto di Comodato	Contratto di Acquisto
Baines Douches Castagnary		✓
Ancien Conservatoire		✓
Gambetta		✓
Morland		✓
Hotel de Coulanges	✓	
Italie		✓
Ordener		✓
Buzerval		✓
Bucherie		✓

Fonte: nostra elaborazione

Box 4.1 – Il caso di Ordener

Un caso particolare che è stato ritenuto significativo per gli aspetti di sostenibilità economica, è il sito Ordener. Si tratta di un complesso immobiliare di 1.790mq situato in rue Ordener, 183, nel 18° *arrondissement* di Parigi, alle spalle di Montmartre ma in una zona periferica del Comune e necessitante lavori di bonifica.

Attraverso il bando *Réinventer Paris*, il Comune di Parigi ha ricevuto ben 41 manifestazioni d'interesse, 29 delle quali sono poi state ammesse alla prima selezione. Il comitato di selezione ha poi ridotto questo numero a 3 finalisti, tra cui poi è stato proclamato vincitore il progetto "Amétis – Tranches de Vie", proposto da una cordata guidata dalla società immobiliare Amétis.

Il progetto *Amétis* prevede una superficie finale di 2.634mq e la costruzione di 25 alloggi (di cui 13 convenzionati e 12 liberi), un asilo privato di 40 posti, un negozio su strada e vari spazi comuni (una sala comune polivalente, uno spazio ricreativo e delle serre sul tetto).

Tra i criteri presi in esame dalla commissione giudicatrice che hanno permesso a "Amétis – Tranches de Vie" di vincere vengono elencati:

- il rispetto e la valorizzazione del sito (anche tramite salvaguardia di una copertura metallica a shed persistente)
- la densità
- la qualità degli alloggi proposti
- la mixité sociale (con diverse categorie di alloggio per ogni vano scala)
- il rispetto nei riguardi delle parti condivise con i vicini
- l'attenzione per il verde e l'agricoltura urbana

Il progetto è stato anche ritenuto quello economicamente più sostenibile, avendo già ricevuto diverse manifestazioni d'interesse per le parti destinate alla vendita.

Il prezzo finale che verrà pagato dalla cordata guidata da Amétis è di circa €1.000.000, vale a dire una media di €400/mq (con prezzi variabili da €0 a €600/mq a seconda delle funzioni), a fronte di valori medi di vendita per l'area di circa €7.000/mq.

Immagine 4.5 – Ordener



Fonte: www.reinventerparis.fr

4.2 Valutazioni dei meccanismi utilizzati da Réinventer Paris dal punto di vista lombardo

4.2.1 Criticità e opportunità per la replicabilità

Nel tentativo di applicare i modelli emersi dall'analisi del bando Réinventer Paris al territorio della Regione Lombardia i due differenti assetti (non solo territoriali ma anche economici, sociali e normativi) sono stati oggetto di confronto. Da questa comparazione e dalle differenze rilevate sono scaturiti alcuni elementi di analisi suddivisibili sommariamente in problemi e opportunità relative alla replicabilità del modello parigino.

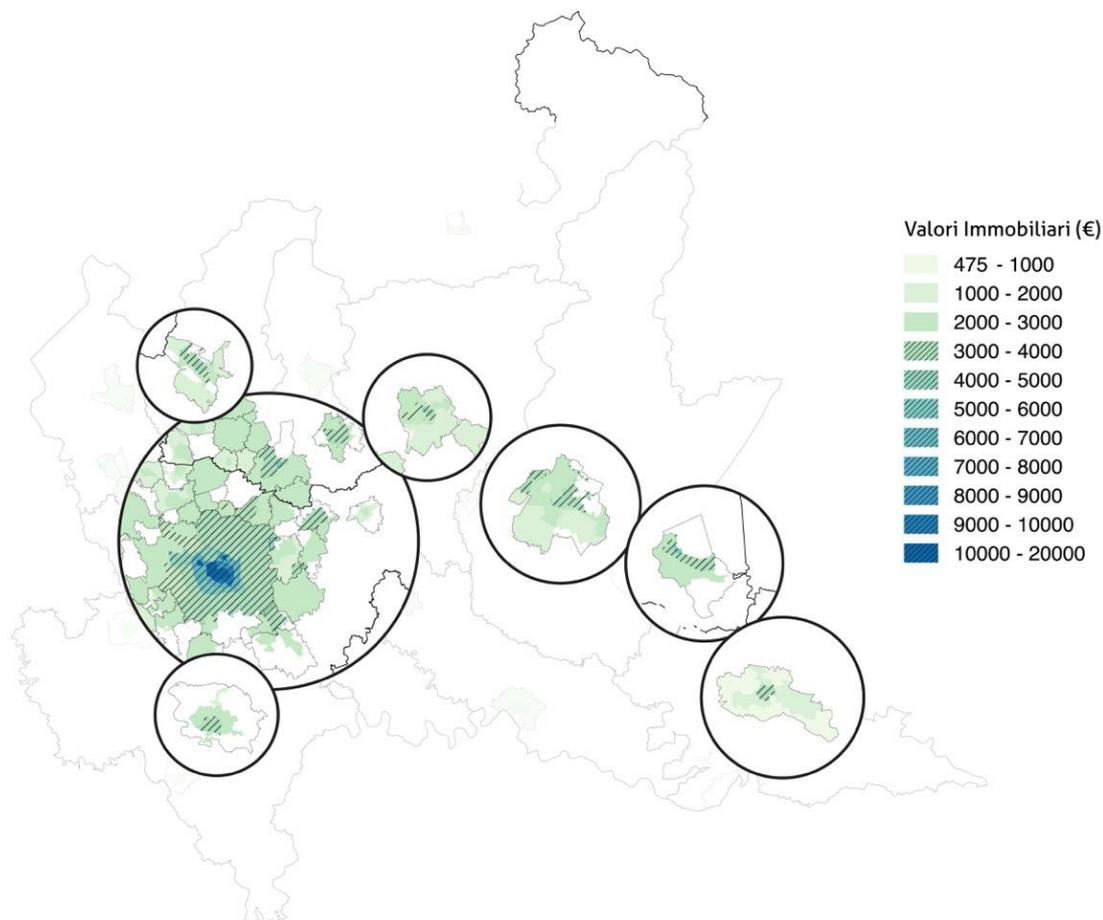
Circa i problemi, possono esserne evidenziati almeno tre: la scarsa abitudine dei privati a investire in progetti che prevedono servizi convenzionati; valori immobiliari incomparabili con quelli parigini; la prevalenza del regime concessorio nella destinazione d'uso per durate limitate nel tempo.

Più nel dettaglio, a cominciare dalla prima criticità c'è da sottolineare che gli operatori immobiliari in Italia sono ancora poco consapevoli della possibilità di realizzare e gestire comparti di servizi convenzionati a condizioni di vantaggio dal punto di vista urbanistico e fiscale. Forse anche a causa di una certa diffidenza rispetto alle esperienze di partnership pubblico/private, prevalgono logiche di esclusività, secondo le quali i privati realizzano le funzioni *for profit* ed il terzo settore gestisce i comparti di servizi convenzionati (abitativi e complementari).

Si pensi a un caso selezionato dalla città di Bergamo nel 2012: il Comune di Bergamo ha messo a bando la disponibilità di due immobili situati in posizioni di pregio (uno in via Pignolo, nel centro storico e l'altro nel quartiere residenziale Monterosso) proponendo un interessante mix progettuale con un 50% di residenza a canone moderato, 36% di servizi di pubblico interesse e 14% di funzioni libere, il tutto con una taglia progettuale relativamente ridotta, in modo non dissimile dai progetti sviluppati nelle aree con superfici più contenute del concorso parigino. Nonostante fossero disponibili contributi pubblici per la ristrutturazione degli immobili e la loro destinazione ad housing sociale, il bando è purtroppo andato deserto in quanto ritenuto non sufficientemente redditizio per gli operatori privati (soprattutto in una situazione di generale difficoltà del settore edile dovuta alla perdurante crisi economica) e per la difficoltà nel coinvolgere il terzo settore nella gestione dei servizi convenzionati.

Per quanto riguarda la seconda criticità, i valori immobiliari non comparabili con quelli parigini, vi è una netta differenza tra i valori di mercato di Parigi e quelli della Lombardia. I prezzi parigini di circa 5.000€/mq delle zone periferiche possono essere paragonati solo ai 2.000–3.000€/mq della zona semicentrale di Milano e dei centri storici di alcuni capoluoghi di provincia. Valori oltre i 5.000€/mq possono essere trovati quasi esclusivamente nelle zone centrali di Milano.

Figura 4.6 – Valori immobiliari in Lombardia



Fonte: nostra elaborazione

Sulla prevalenza del regime concessorio nella destinazione d'uso per durate limitate nel tempo, per quanto riguarda i vincoli di destinazione d'uso Parigi offre nel suo concorso delle durate limitate dopo le quali l'operatore acquirente è libero di dismettere la quota di pubblico interesse per portare tutto su libero mercato. L'importanza del valore di realizzo al termine del vincolo è molto rilevante ai fini della sostenibilità economica dei progetti di recupero.

In Italia, i regimi prevalenti in tema di valorizzazione del patrimonio pubblico tendono ad essere polarizzati su due modalità: o l'alienazione *tout court* del bene, che una volta acquisito dai privati viene integralmente destinato a funzioni di libero mercato; oppure il regime concessorio: in questo caso la disponibilità del bene viene ceduta per un periodo pre-determinato (solitamente ricompreso tra 30 e 50 anni) con il vincolo che lo stesso sia integralmente destinato a funzioni di pubblico interesse. In questo caso i progetti sono contraddistinti da margini di redditività assai contenuti e tendono pertanto ad interessare soprattutto il terzo settore.

A fronte di queste criticità, vi sono anche dei fattori di opportunità, sintetizzabili in tre aspetti: gli eventuali contributi pubblici a integrazione delle risorse private; l'esperienza di fondi da parte degli enti pubblici; le esperienze pilota con progetti di social housing.

Sugli eventuali contributi pubblici a integrazione, occorre fare leva sul sistema di incentivi e di contributi a fondo perduto già operante in Lombardia, grazie all'azione combinata della pubblica amministrazione e delle fondazioni di origine bancaria. Spetta poi anche ai Comuni agevolare le iniziative di rigenerazione urbana, prevedendo l'abbattimento degli oneri di urbanizzazione e delle imposte locali.

Il secondo elemento che può essere considerato come un'opportunità per quanto concerne il contesto lombardo riguarda l'esperienza già avviata di costituzione di fondi finanziari che gestiscano il capitale immobiliare di proprietà pubblica (si veda il box 4.2). Anche in un certo numero di progetti di *Réinventer Paris* alcune cordate di operatori erano guidate da operatori finanziari interessati alla gestione di patrimonio immobiliare.

Un ultimo elemento identificabile come opportunità riguarda la presenza in Lombardia di progetti pilota che hanno presentato caratteristiche di innovazione tecnologica e di mix sociale, ricevendo anche numerosi premi. Anche qui, gli interventi sono stati spesso realizzati attraverso l'ausilio di fondi finanziari privati e pubblici (come il FIL), oppure formulati con criterio normativo dell'asservimento come ad esempio Villaggio Barona a Milano.

Box 4.2 – Il Fondo abitare Milano I (2007)

Descrizione:

Fondo Abitare Milano I, presentato nell'anno 2007 dal Comune di Milano assieme a BNL (attuale BNP Paribas). Attraverso questa iniziativa il Comune di Milano ha messo in dismissione alcuni suoi beni immobili. La particolarità dell'iniziativa sta nel fatto che questi ultimi non siano stati dati in concessione ma sono stati ceduti ad un fondo trentennale che in parte li ha dismessi (quote in vendita) e in altra parte li ha messi a reddito fino alla dismissione dello strumento finanziario.

Scopo dell'iniziativa:

- Creare un'iniziativa immobiliare con risorse private, mantenendo una partecipazione comunale nel processo di valorizzazione.
- Ottimizzazione costi immobiliari per il comune di Milano (nel periodo di vita del fondo)
- Valorizzazione del patrimonio in degrado inutilizzato
- Ricavo di altre risorse utili per altri progetti pubblici (200M€)

In sostanza il Comune di Milano si è attivato per generare l'iniziativa attraverso un primo aiuto ricevuto da Cassa Depositi e Prestiti con il quale si è potuto costituire il Fondo Milano I e decidere in merito a quote finanziarie A e B; successivamente è stata eseguita, in condivisione con Cassa Depositi e Prestiti, una valutazione preliminare del portafoglio delle SGR partecipanti all'iniziativa. Gli immobili comunali sono stati quindi ceduti in due tranche al fondo immobiliare; si tratta sia di immobili residenziali liberi e/o occupati da inquilini (che godranno di un diritto di prelazione sull'iniziativa in caso di vendita del bene) sia di garage, unità commerciali, uffici, ecc.

Obiettivi dell'iniziativa:

- Priorità alla vendita di immobili siti in condomini
- Evitare formazione di condomini in cui la presenza di alloggi ERP permette solo la vendita di alloggi liberi e commerciali
- Rinvio di vendita di aree libere in attesa di destinazione urbanistica più conveniente

Risultati dell'iniziativa:

Per via di un allungamento delle tempistiche di chiusura del fondo si è verificato uno slittamento di tre anni (dal 2016 al 2019) e gli introiti inizialmente previsti (250M€) ammontano oggi a circa 194M€.

Vi sono stati difatti alcuni errori di valutazione nella scelta degli immobili da mettere in vendita: alcuni di essi non erano in realtà liberi o erano comunque occupati in vario modo (centri sociali e occupazioni abusive di stabili, oppure alloggi dispersi in quartieri ALER). Inoltre alcune parti del patrimonio immobiliare non sono state pienamente prese in considerazione (garage in quartieri periferici e popolari).

Questa iniziativa è stata comunque replicata in città come Torino e Venezia, e nella città di Milano il progetto è proseguito con la nascita nel 2011 del Fondo Abitare Milano II.

4.2.1 Primo confronto con gli operatori lombardi

Hanno partecipato alla discussione:

- Gabriella Parodi, *Comune di Pioltello*
- Vittorio Longari, *Comune di Pioltello, Ufficio Urbanistica*
- Gianluca Gardelli, *Comune di Varese*
- Paola Pala, *Agenzia del demanio*
- Marco Russo, *Finlombarda*
- Giulia Alberio, *Avanzi*
- Lisa Sacchi, *Regione Lombardia*
- Giorgio Giorgi, *Regione Lombardia*
- Mayda Fuga, *Regione Lombardia*

La discussione del Tavolo di lavoro “Meccanismo di sostenibilità economico-finanziaria per i progetti di rigenerazione urbana in Lombardia” ha evidenziato quelli che sono i punti cruciali per il raggiungimento di un obiettivo innovativo come quello di *Réinventer Paris* secondo gli operatori della pubblica amministrazione.

Il mercato immobiliare ed edilizio degli ultimi anni ha subito una significativa battuta di arresto, specialmente nel sistema Italia in cui rivestiva un ruolo trainante di primaria importanza.

Ciò è dovuto in parte ad una diversa concezione del progetto e dello sviluppo delle città che il mercato richiede. I piani regolatori e le normative nazionali e regionali cercano di ridurre al minimo l'edificabilità di suolo vergine e le condizioni attuali del mercato immobiliare italiano hanno portato a concentrarsi sulla qualità del prodotto piuttosto che sulla quantità.

La domanda richiede oggi un'attenzione particolare al consumo di suolo, concentrandosi sul riutilizzo di aree dismesse (*brownfield*) piuttosto che di aree ancora inedificate e di valore ambientale (*greenfield*). Per intraprendere tale strategia le pubbliche amministrazioni dovranno adottare strategie "sensibili" rispetto al territorio ed ai nuovi bisogni delle comunità al fine di evitare che interventi ritenuti significativi e strategici possano diventare in futuro sostanzialmente inutili se non addirittura deleteri per i quartieri interessati e per le risorse impiegate.

Parallelamente la pubblica amministrazione in Italia si trova sempre più in difficoltà ad affrontare spese e sovvenzioni eccezionali, mentre fino a pochi anni fa riusciva a sostenere interventi di edilizia residenziale pubblica con contributi a fondo perduto.

La necessità crescente di housing sociale è dovuta alla nascita di una cosiddetta fascia grigia compresa tra libero mercato e area sociale. Questo genere di edilizia è ormai sempre più sovvenzionata da meccanismi privati di investimento nei quali la P.A. ha un ruolo indiretto, offrendo la disponibilità a basso costo di aree da edificare o partecipando come quotista ai fondi. Gli operatori immobiliari italiani però sembrano essere ancora legati a modelli di sviluppo monofunzionali (spesso solo residenziali), rimanendo perlopiù freddi sull'opportunità di sviluppare soluzioni con mix funzionali che rendono i contesti urbani più dinamici e vitali.

Che tipo di operatore privato stiamo cercando? Dobbiamo ragionare sulle funzioni libere: sono solo appartamenti? Allora forse troveremo un certo tipo di operatore. Occorrerebbero dei fondi immobiliari, che però in Italia non investono nel residenziale perché non c'è un mercato immobiliare della locazione ma solo della vendita (Marco Russo).

L'obiettivo del mix funzionale è molto positivo, purché sia coerente con la richiesta del contesto territoriale (Lisa Sacchi).

Il settore del *real estate* italiano è inoltre ancora poco interessato dal tema dei servizi convenzionati. La collaborazione con la pubblica amministrazione, necessaria a sviluppare questo tipo di progetti, è spesso vista con enorme diffidenza e come fonte di complessità burocratiche e tempi decisionali molto lunghi. Scontiamo in Italia un'arretratezza culturale che rende poco frequenti i progetti in grado di combinare funzioni private e servizi di interesse pubblico.

Ed invero i progetti di rigenerazione urbana richiedono agli sviluppatori non solo la collaborazione con la pubblica amministrazione, ma più in generale la costituzione di team di progetto che possano garantire una visione multidisciplinare dell'insieme degli obiettivi e delle differenti problematiche (finanziarie ed edilizie, ma anche sociali, urbanistiche, ecologiche etc). La multidisciplinarietà delle squadre di progetto a Parigi fu imposta come requisito per la partecipazione al bando, appositamente per risolvere tali lacune.

Nella discussione è emerso che per stimolare la partecipazione ad un'eventuale iniziativa da parte di operatori immobiliari, poco abituati ad impostare progetti contenenti servizi convenzionati, gli si dovrebbe garantire una grande autonomia sul progetto, oltre che adeguati margini di redditività.

Il confronto, attivato dalla somministrazione dello strumento di simulazione predisposto da KCity, si è focalizzato su quattro aspetti in particolare: il gap tra l'acquisto e la vendita; il mix funzionale; il rapporto con la Pubblica amministrazione; infine, il grande tema della vendita degli immobili pubblici in Italia.

Gap tra acquisto e vendita...valore fisso o percentuale?

Sui meccanismi con i quali assicurare margini di redditività idonei ad invogliare la partecipazione dei privati, l'esperienza parigina ha evidenziato un certo margine tra il prezzo al metro quadro versato al Comune per l'acquisto del bene (area o immobile) ed il valore di mercato degli stessi. Proprio questo elemento sembra essere alla base della fattibilità economica degli interventi parigini.

È noto che il mercato immobiliare della Città di Parigi riesce a raggiungere dei prezzi/mq difficilmente riscontrabili in Lombardia, fatte salve alcune zone centrali del Comune di Milano o di alcuni capoluoghi di provincia. Riproporre dunque in Lombardia una forbice tra i prezzi di acquisto e vendita degli immobili come quella di Parigi è difficile: mediamente questo gap a Parigi si attesta intorno ai 6000€/mq, con alcune punte di prezzi di mercato alla vendita di 11.000€/mq. In Lombardia è difficile trovare zone con valori di mercato medi superiori a 3.000 €/mq.

In questo senso un elemento positivo per la replicabilità di questo modello in Lombardia potrebbe essere il contenimento dei costi di costruzione, soprattutto in una fase storica che vede il settore edilizio disposto a lavorare offrendo forti sconti rispetto ai prezzi di listino ordinari ed a prezzi comunque inferiori a quelli considerati dagli operatori parigini (probabilmente per la difficoltà ad aprire cantieri in una città molto compatta e densa). Nel *business plan* del progetto *Italik* i costi di costruzione per un'area di circa 3.500mq erano stimati in circa 21,2M€, vale a dire 3.036€/mq a fronte di un valore medio in Lombardia spesso inferiore alla metà di questo importo.

Ulteriori elementi in grado di rendere più attraenti le operazioni da un punto di vista della redditività sono la disponibilità della pubblica amministrazione ad azzerare (o ridurre fortemente) il costo dell'area o dell'immobile ceduto, gli oneri di urbanizzazione ed i contributi ai costi di costruzione, così come le imposte locali (imu, tasi). Nei contesti caratterizzati da un

mercato immobiliare poco vivace potrà addirittura essere necessario ipotizzare la concessione di contributi a fondo perduto per finanziare la componente di servizi convenzionati meno redditizi (housing sociale, servizi socio assistenziali, incubatori di imprese...).

La scala del progetto lombardo, comprendente una porzione di territorio molto diversificata, non è rapportabile a quella più piccola del solo Comune di Parigi, che già di per sé è soggetto ad un mercato immobiliare fuori dal comune.

I rappresentanti della Pubblica Amministrazione partecipanti al workshop hanno determinato quanto sia difficile riuscire a quantificare a priori, diversamente dall'analisi del caso di Parigi, il margine di guadagno necessario per rendere l'operazione viabile per i privati in Lombardia. Mentre i casi di *Réinventer Paris* presi in esame avevano evidenziato una somma sostanzialmente stabile, anche a fronte di diversi prezzi di mercato, molti amministratori hanno preferito parlare di una differenza percentuale tra prezzo di acquisto e vendita, indicando nella maggior parte dei casi come il prezzo di futura vendita degli immobili dovrebbe essere almeno il doppio del prezzo che gli operatori dovranno pagare per l'acquisto degli stessi.

Alcuni partecipanti si sono comunque sforzati di quantificare in termini assoluti a quanto dovrebbe ammontare questo gap. La quota indicativa più condivisa è stata 3.000€/mq, un margine che dovrebbe riuscire a garantire agli operatori un guadagno sufficiente a motivare un interesse per delle operazioni come quelle intese da Regione Lombardia. C'è stato anche chi ha suggerito un valore pari a quello di Parigi per operazioni nel territorio di Milano, e di 4.000€/mq per il resto dei capoluoghi di provincia.

È evidente infine come la redditività dei progetti dipenda dalla ripartizione percentuale tra funzioni private (residenziali, terziarie, commerciali) e servizi convenzionati. Gli interventi dove è più forte la spinta all'innovazione sociale e maggiore è la quota dei servizi di interesse generale dovranno godere di regimi più agevolati, con gli immobili concessi a titolo gratuito e finanziamenti pubblici nel caso siano necessari interventi importanti di ristrutturazione.

Rigidità del mix funzionale

La questione del mix di funzioni all'interno dei progetti è stata centrale nella discussione tra gli operatori dell'Amministrazione Pubblica presenti al Tavolo di lavoro "Meccanismi di sostenibilità economico-finanziaria per i progetti di rigenerazione urbana in Lombardia".

Una delle conclusioni tratte dall'analisi di *Réinventer Paris* è stata che, complessivamente, la percentuale di funzioni convenzionate e di funzioni libere si equivalgono. Nell'insieme dei vari progetti cioè le funzioni convenzionate sono il 50% del totale. La distribuzione di queste funzioni nei singoli progetti però non è stata uniforme: i progetti di dimensione più grande, richiedenti un ingente investimento da parte degli operatori privati, contengono una quantità di

funzioni libere tale da bilanciare i servizi convenzionati che nei progetti di minore dimensione sono maggioritari.

Dal workshop è emerso un certo scetticismo riguardo la replicabilità di questa caratteristica sul territorio lombardo. Visti i minori margini di guadagno garantiti dal mercato immobiliare italiano rispetto a quello parigino, e l'esperienza limitata in portare avanti operazioni con un partenariato pubblico-privato, gli amministratori partecipanti sono stati concordi nel proporre delle maggiori quote di funzioni libere quando si tratterà di riportare il modello di *Réinventer Paris* in Lombardia. Dei vari contributi raccolti tutti hanno indicato che la quota di funzioni libere deve essere di almeno il 50% (nei progetti piccoli a Parigi essa poteva arrivare al 10%, o persino non esserci del tutto). Per di più, la maggior parte ha indicato che l'entità dovrebbe essere del 60%, il 65% o addirittura il 70%, per non perdere l'interesse dei privati.

Questo a prescindere delle dimensioni del progetto; mentre a Parigi per via della scala più piccola è stato probabilmente possibile inserire meccanismi virtuosi di compensazione tra progetti con differenti gradi di redditività, nel più vasto territorio della Lombardia ciò sembra più difficilmente realizzabile.

Uno dei partecipanti al workshop ha evidenziato come nel suo Comune dell'hinterland milanese i privati non arrivano a sviluppare dei progetti di metratura superiore ai 2.500mq perché dimensioni maggiori sono ritenute troppo rischiose. I progetti dunque, in determinate realtà provinciali, devono essere piccoli per rispondere propriamente alle istanze e alle necessità presentate dalla comunità locale.

Per questo motivo, un altro amministratore ha sostenuto la convenienza di pensare a dei piccoli operatori privati come interlocutori, visto che i grandi sviluppatori e operatori immobiliari non si occupano di portare avanti progetti di piccole dimensioni, e quindi non sono adatti al territorio lombardo fuori da Milano e dall'hinterland milanese.

Il grande elemento di novità di *Réinventer Paris*, ad ogni modo, è stato il tema della durata dei vincoli funzionali che il Comune di Parigi ha preteso e contrattato con le cordate di operatori che parteciparono al bando. Se è vero infatti che nell'esperienza parigina vi è una quota molto elevata di housing sociale e di servizi convenzionati, è vero anche che nella grande maggioranza dei progetti queste funzioni sono vincolate ad una durata relativamente breve, mediamente compresa tra 10 e 20 anni. Decorso questo termine, i privati sono liberi di disporre del bene immobile liberamente.

Questo elemento è stato considerato una novità assoluta per l'esperienza italiana e lombarda ed ha suscitato un grande interesse, anche se la questione è stata affrontata con prudenza per dubbi relativi alla viabilità normativa di una politica come questa.

Il rapporto con la pubblica amministrazione

Una delle perplessità più forti ed evidenti sollevate dai membri della Pubblica Amministrazione presenti al workshop, forse in modo emblematico, riguarda le difficoltà che

gli operatori privati incontrano nel rapportarsi proprio con le amministrazioni comunali e con la cosiddetta “burocrazia”.

Vari partecipanti hanno segnalato come la Pubblica Amministrazione sia molto spesso percepita come “macchinosa”, “distante”, “farraginosa”, “lenta” e “non conveniente”. In altre parole, dal punto di vista di un operatore privato, trattare con un Comune o con un altro ente territoriale non è uno stimolo, in quanto la lentezza dei processi di approvazione dei progetti, l’incomunicabilità, la scarsa flessibilità nelle normative, raramente consentono di prevedere degli investimenti redditizi. Si è arrivati a dire che prima di parlare di rigenerazione urbana sarebbe necessaria una forma di “rigenerazione dell’Amministrazione Pubblica”.

Al di là delle difficoltà strutturali insite ai processi di funzionamento degli enti della Pubblica Amministrazione in sé, ulteriori ostacoli sulla strada degli sviluppatori privati che vogliono portare a termine delle operazioni immobiliari complesse provengono dalle condizioni troppo rigide spesso presenti nei bandi pubblici, nella difficoltà che gli operatori trovano per poter cambiare le destinazioni d’uso delle aree di loro interesse, nell’imbastire un processo di vero e proprio dialogo e negoziazione con le amministrazioni.

Anche se queste delle volte costituiscono dei fondi di investimento con l’obiettivo di gestire il patrimonio immobiliare o di cofinanziare determinate operazioni atte al recupero degli immobili e delle aree pubbliche dismesse, questi fondi sono comunque vincolati da una natura giuridica e da finalità istituzionali che possono talvolta essere percepite come troppo rigide e che non consentono la flessibilità necessaria a offrire opportunità economicamente vantaggiose per i privati.

Un ulteriore problema è posto dalla rigorosissima normativa in vigore per gli appalti pubblici. Obiettivi di trasparenza e legalità impongono in Italia procedure prive di margini discrezionali spesso necessari per una negoziazione efficace con gli operatori privati. Se a Parigi è stato possibile impostare con i partecipanti al bando un processo incrementale che ha portato in molti casi a variare le richieste iniziali della pubblica amministrazione ed i contenuti dei progetti presentati in risposta al bando (sia in termini di dimensioni che di funzioni insediabili), in Italia tali pratiche presterebbero il fianco a censure di legittimità ed a ricorsi da parte delle cordate che non sono riuscite ad aggiudicarsi il bando.

Oggi abbiamo un nuovo Codice degli appalti, con nuove regole: una procedura di questo genere come può essere instaurata? È impensabile. Non c’era una procedura per aprire una manifestazione d’interesse (concorso d’idee) per cui scattava un bando pubblico? (Marco Russo).

Al di là di queste problematiche, un’attitudine che finora le amministrazioni pubbliche hanno condiviso con gli operatori e sviluppatori immobiliari è stata caratterizzata da uno scarso dialogo con gli altri attori del territorio (associazioni, commercianti, cittadini), il che è spesso

risultato nella percezione di una scarsa attenzione verso i reali bisogni sentiti dalla comunità di riferimento.

Tuttavia è bene precisare che si sta andando sempre più verso un'inversione di questa tendenza e che un numero crescente di amministrazioni comunali e di operatori si stanno rendendo conto dell'importanza di realizzare degli interventi *fit-for-purpose* legati strettamente al territorio in cui sono inseriti, alle richieste del mercato, alle necessità di servizi.

Nell'esperienza di Parigi i *business plan* presentati inizialmente sono stati oggetto di negoziazione tra il Comune ed i soggetti proponenti in una fase successiva (dove il fattore economico era subordinato a quello dell'innovazione). In Italia invece si cerca di facilitare il dialogo con gli operatori attraverso la pubblicità ed organizzando delle consultazioni pubbliche aperte e chiare su tutte le condizioni dell'offerta e in cui sia coinvolto un gruppo di attori del territorio quanto più numeroso e variegato.

Bisogna parlare prima di rigenerazione dell'Amministrazione Pubblica. L'iter che c'è dietro è un problema, tempi troppo lunghi. Il Fondo Città di Venezia ha messo del patrimonio comunale all'interno del fondo. Il 50% ha fatto cassa, il resto è stato dilazionato. Quando l'imprenditore si è avvicinato al bando non c'è stato dialogo con l'amministrazione. Era troppo rischioso. Il privato spesso vuole cambiare la destinazione d'uso e questo non è possibile (Mayda Fuga).

Vendita accettabile/auspicabile in Italia?

Un ulteriore punto estratto da *Réinventer Paris* che è stato ritenuto molto rilevante riguarda il titolo di proprietà degli immobili e delle aree oggetto del bando: quasi tutti i progetti vincitori del bando parigino sono caratterizzati dalla cessione a titolo definitivo del bene dal Comune ai privati.

Questa è una pratica poco comune in Italia, perché si tende a privilegiare la concessione onerosa per un determinato numero di anni o il comodato. Quando invece l'ente pubblico arriva ad una vera e propria dismissione o vendita dell'immobile/area ad un privato, normalmente non interviene più sulle funzioni ed il nuovo proprietario può disporre come meglio crede.

Tutti gli amministratori hanno visto in modo positivo il modello proposto da Parigi di vendita degli immobili, sottolineando come spesso questo possa rappresentare un risparmio in termini di gestione da parte degli enti pubblici. Alcuni operatori inoltre hanno ammesso la possibilità, in aggiunta alla vendita, di cedere gli immobili temporaneamente tramite comodato o concessione non-onerosa per un certo numero di anni che preveda una rivalorizzazione degli immobili, di modo da poter mantenere l'interesse pubblico ed allo stesso tempo garantire una soluzione economicamente vantaggiosa per il privato.

Il titolo dev'essere la vendita anche con concessione di valorizzazione fino ad un massimo di 50 anni, con possibilità di dare diritto di prelazione all'operatore. Ammortamento delle spese di investimento. Laddove riesco ad attrarre un soggetto terzo non è un problema avere canone 0 se l'immobile torna a disposizione della comunità (Paola Pala).

Dal punto di vista degli operatori privati l'acquisto definitivo dei beni immobili rappresenta sicuramente un ulteriore stimolo, visto il minor margine di guadagno che i prezzi di mercato del territorio della Lombardia garantiscono rispetto a Parigi: poter rimanere titolari del bene, e avere la libertà di disporne nel modo ritenuto più conveniente allo scadere di un eventuale vincolo di funzione, costituisce un elemento fondamentale per la sostenibilità di un'operazione di questo genere.

Una questione secondaria relativa alla vendita di patrimonio pubblico sollevata dai partecipanti al workshop riguarda la resistenza strumentale che i gruppi di opposizione delle assemblee consiliari potrebbero presentare per motivi politici; questo punto, tuttavia, non è stato ritenuto un ostacolo fondamentale nella prospettiva di un programma di azione regionale incentrato sulla riqualificazione di un patrimonio comunque dismesso che potrebbe tornare a beneficio delle comunità locali.

Conclusioni: l'appetibilità per gli operatori

In conclusione al workshop, si può stabilire che il tema centrale individuato dai partecipanti non sia tanto la mancanza di opportunità sul territorio lombardo, quanto piuttosto una serie di meccanismi che, concorrendo, impediscono di progettare un'iniziativa ispirata al bando *Réinventer Paris*, o comunque di prevederne un esito positivo.

Prima ancora delle difficoltà strutturali proprie del territorio della Regione Lombardia, ciò che si staglia come la prima necessità per attrarre l'interesse di operatori privati è relativa al dialogo che questi possano tenere con i rappresentanti dell'Amministrazione Pubblica. In altre parole, l'apertura e la disponibilità degli amministratori, oltre alla flessibilità delle norme vincolanti, sono elementi considerati necessari e la mancanza di questi è vissuta come il primo ostacolo, e forse il più difficile da sormontare, per qualunque soggetto interessato alla rivalutazione di beni immobili di proprietà pubblica.

Un dialogo aperto e sincero non solo tra enti pubblici ed investitori privati, ma che coinvolge anche altri attori locali (associazioni e cittadini), basato sulle risorse e sulle necessità del territorio, è il vero e proprio punto pivotale per imbastire una relazione di partenariato tra pubblico e privato.

Per attrarre un investimento e un operatore privato si deve organizzare un tavolo con tutti gli attori, partendo con gli elementi critici individuati, con tutte le

richieste di ogni parte interessata, con delle condizioni già agevolate. Così si parte con un bando che elimina in parte il problema della burocrazia e l'operatore lo vede in modo positivo (Paola Pala).

Oltre a ciò, ad ogni modo, vista la minore attrattività di cui molte zone della Regione Lombardia possono disporre rispetto a Parigi, alcune condizioni strumentali proprie del bando parigino potrebbero aiutare a ricalcare il modello.

Tra queste sono state ritenute fondamentali la vendita degli immobili ai privati e una durata relativamente breve per eventuali vincoli di destinazione atti a garantire la presenza di servizi complementari alla residenzialità, di modo da poter garantire al privato una prospettiva di guadagno quasi immediato o dopo un periodo comunque breve.

A differenza di Parigi però i rappresentanti delle amministrazioni pubbliche che hanno partecipato al workshop hanno ritenuto che, visti i prezzi di mercato più bassi e la diversità dei contesti territoriali, economici e sociali, affinché gli operatori e sviluppatori immobiliari possano pensare di avviare dei progetti economicamente sostenibili in Lombardia ci debba essere una quota di funzioni libere maggiore rispetto a quanto proposto dal modello parigino. La quota di funzioni che possono garantire un ricavo immediato cioè non dev'essere minore del 50-60% del totale.

4.3 Approfondimenti in funzione della replicabilità

4.3.1 Linee di approfondimento individuate

Alla luce delle sollecitazioni emerse nel corso del Tavolo di lavoro "Meccanismi di sostenibilità economico-finanziaria per i progetti di rigenerazione urbana in Lombardia", è parso opportuno indirizzare ulteriori approfondimento verso:

- una prima indagine del punto di vista di alcuni operatori immobiliari privati (mediante colloqui e la somministrazione di questionari);
- la prosecuzione dell'analisi della disciplina contenuta nei Piani di governo del territorio dei comuni capoluoghi di provincia che, nel Rapporto intermedio, aveva interessato i soli Comuni di Milano, Bergamo e Brescia.

4.3.2 Equilibri economici: risultati dei questionari somministrati ad alcuni operatori dello sviluppo immobiliare

La limitata partecipazione al Tavolo di lavoro da parte degli operatori immobiliari - nonostante fossero stati invitati - denota ancora una certa **difficoltà nella possibilità di coinvolgere soggetti for profit** in operazioni di rigenerazione urbana che contribuiscano ad ampliare l'offerta di servizi di interesse generale sul territorio.

Occorre pertanto investigare le ragioni alla base di questa circostanza, cercando di individuare come siano considerate dai privati le occasioni di partnership con soggetti pubblici e del terzo settore, quali siano gli elementi di maggior freno a una loro partecipazione e quale sia il sistema di incentivi che la pubblica amministrazione può mettere in campo per promuovere un cambiamento.

L'analisi di esperienze passate spinge a ritenere che il problema non sia esclusivamente di natura economico-finanziaria, ma possa essere anche di natura culturale (generale diffidenza del settore immobiliare a considerare operazioni che si discostano da quelle tradizionali) e dovuto ad asimmetrie informative (scarsa conoscenza da parte degli operatori delle iniziative di valorizzazione del patrimonio pubblico dismesso).

Qualsiasi proposta di azione non può tuttavia prescindere da un'interlocuzione diretta con gli operatori privati. Nel corso del mese di ottobre e novembre 2016 la società KCity ha pertanto iniziato a stabilire un **contatto con una prima tranche di operatori attivi da tempo sul settore immobiliare lombardo** ed interessati ad operazioni di rigenerazione urbana¹¹, riproponendo le tematiche affrontate nel corso del workshop.

La risposta è stata incoraggiante, in quanto tutti gli operatori contattati hanno manifestato curiosità ed interesse per l'iniziativa "Réinventer Paris" ed hanno fornito il proprio punto di vista sui temi già approfonditi con il questionario distribuito nel corso del workshop di ottobre. In alcuni casi, gli stessi soggetti che erano stati invitati a partecipare al convegno e non erano venuti, hanno poi invece risposto al questionario dopo essere stati contattati telefonicamente. Ciò sembrerebbe denotare la **necessità di attivare canali dedicati per il coinvolgimento degli operatori**.

Molti sviluppatori immobiliari, italiani ed internazionali, possono poi essere utilmente intercettati in **fiere del real estate** (MIPIM, Exporeal, ...), che diventano occasione per iniziative di marketing territoriale e di valorizzazione di patrimonio pubblico dismesso. Sarà opportuno valutare la possibilità di pubblicizzare l'iniziativa regionale anche in questo tipo di fiere ed eventi.

¹¹ Si tratta del dott. Alessandro Maggioni, Presidente di Federabitazione - Confcooperative; del dott. Marco Cabassi della società Bastogi S.p.a.; del dott. Fabio Ferretti di Bricks Italia e del dott. Giovanni Bianco della società Tao88 s.r.l.

Entrando nel merito delle risposte date dagli operatori, gli stessi hanno confermato che **la modalità più opportuna di trasferimento della disponibilità degli immobili è la vendita o la concessione di altro diritto reale “bancabile”**, ovvero che possa essere concesso in garanzia per l’ottenimento di finanziamenti da parte di istituti di credito. Allo stesso tempo c’è stato anche chi ha posto l’accento non tanto sul titolo di proprietà, quanto sul valore del bene in questione, ritenendo che se i costi di gestione di un successivo sviluppo rimangono contenuti anche un regime concessorio per un periodo sufficientemente lungo può essere sostenibile.

Un elemento ritenuto cruciale ai fini del business plan degli interventi di rigenerazione urbana su patrimonio pubblico dismesso è la possibilità di prevedere mix equilibrati di funzioni private e di servizi di interesse generale (servizi abitativi e servizi complementari). Gli operatori contattati sono sembrati mediamente **prudenti rispetto all’ipotesi che la quota di servizi convenzionati possa arrivare al 50% delle funzioni totali previste** (come nel caso parigino) e ciò sembra essere riconducibile a due fattori: da un lato al ridotto margine esistente tra il prezzo di acquisizione degli immobili dalla pubblica amministrazione (anche quando questo risulti vicino allo zero) ed il successivo valore di vendita della quota rivolta al libero mercato. Dall’altro ad una certa diffidenza rispetto al fatto che servizi convenzionati possano essere in grado di generare redditi sufficienti a coprire i costi di erogazione. Il campo dei servizi convenzionati viene visto generalmente come di esclusivo appannaggio del terzo settore in quanto richiede competenze specialistiche e non offre sufficienti margini di redditività.

In ogni caso gli operatori legano anche la sostenibilità economica degli interventi, e quindi il loro interesse per gli stessi, ad una **durata sufficientemente breve del vincolo di destinazione** definito in convenzione per la quota a servizi, che non dovrebbe superare i 10 – 15 anni e sulla possibilità di godere di **agevolazioni sulle volumetrie edificabili e sugli oneri di urbanizzazione dovuti**.

4.3.3 Equilibri funzionali: analisi delle possibilità di mix contemplate dai PGT di alcuni Comuni lombardi

L’analisi del gruppo di lavoro si è quindi concentrata sulla disciplina urbanistica dei servizi residenziali e dei servizi complementari nei capoluoghi di provincia lombardi, al fine di comprendere se il sistema di incentivi e obblighi attualmente in vigore nei diversi Piani di Governo del Territorio può effettivamente incentivare gli interventi di rigenerazione urbana.

Per ciascun capoluogo è stato analizzato il rapporto tra edilizia libera e l’edilizia residenziale sociale ed il trattamento dei servizi convenzionati complementari, andando in particolare a dettagliare per ciascun comparto:

- quali sono le tipologie e le funzioni ammesse;
- quando la realizzazione dei servizi convenzionati è obbligatoria e in che quantità;
- gli oneri di urbanizzazione applicabili.

Partendo dai servizi abitativi, tutti i Comuni sembrano aver recepito la necessità di articolare l'edilizia residenziale sociale su comparti a redditività differente, che dipendono dalla possibilità di vendere o di locare gli alloggi realizzati e, nel caso della locazione, dalle diverse tipologie di canone ammesse (sociale, moderato, convenzionato, ...). I comuni di Milano e Varese si spingono a ricomprendere anche forme di co-housing sociale tra le categorie ammesse mentre altri sottolineano l'importanza delle partnership pubblico-private per affrontare il bisogno abitativo.

Per quanto riguarda i servizi complementari, la classificazione delle tipologie ammesse è di norma demandata al Piano dei Servizi. Al di là delle funzioni più tradizionali (legate per lo più ai servizi per l'istruzione, alle attrezzature sanitarie e religiose, alle infrastrutture, al verde ed ai parcheggi), alcuni comuni hanno previsto espressamente categorie più innovative legate per esempio all'ospitalità rivolta a studenti (ristorazione e alloggio), al mondo del lavoro (agenzie di lavoro interinale, servizi di supporto alle imprese).

Il Comune di Bergamo si è spinto ancora oltre, individuando alcune tipologie di attività che, se pur non formalmente annoverate tra i servizi convenzionati, godono in ogni caso di una riduzione degli oneri di urbanizzazione perché contribuiscono a dare alla città sviluppo nei settori della ricerca scientifica e dell'innovazione. Si tratta di imprese nel settore manifatturiero high-tech, di start up innovative e di piccole-medie imprese innovative¹².

Relativamente al secondo ed al terzo punto, la realizzazione di edilizia residenziale sociale è quasi sempre incentivata con incrementi volumetrici e riduzioni sugli oneri di urbanizzazione.

Vi è in molti casi un obbligo (e non la mera facoltà) di realizzare edilizia residenziale sociale, soprattutto negli ambiti di trasformazione urbana di maggiori dimensioni.

Diverso è invece il discorso per i servizi convenzionati complementari, per i quali l'obbligatorietà è quasi sempre limitata agli standard di verde, infrastrutture e parcheggi. Nella quasi totalità dei casi, tuttavia, gli operatori disposti a realizzare servizi convenzionati godono di incentivi in quanto le superfici realizzate non vengono conteggiate all'interno della slp ammessa e, di conseguenza, non pagano oneri di urbanizzazione.

Per i servizi convenzionati meno remunerativi (spesso legati all'istruzione e ai servizi alla persona), le pubbliche amministrazioni comunali consentono addirittura in alcuni casi che il costo di realizzazione di questi comparti venga ricompreso tra le opere di urbanizzazione realizzate a scomputo. Si tratta tuttavia di casistiche ancora poco conosciute tra gli operatori immobiliari, che andrebbero quindi opportunamente pubblicizzate.

¹² Si veda in particolare la delibera di Consiglio del Comune di Bergamo n. 182 del 30 novembre 2015

Sembra quindi in sostanza che la normativa urbanistica attualmente in vigore nei vari capoluoghi di provincia già metta in campo un sistema di incentivi in grado di rendere più appetibili per gli operatori gli interventi di rigenerazione urbana che prevedono quote di servizi convenzionati.

E' tuttavia opportuno far conoscere maggiormente questo sistema di incentivi e stabilire un contatto il più possibile diretto con gli operatori per incentivare un loro coinvolgimento nella valorizzazione del patrimonio immobiliare dismesso.

Capitolo 5. Conclusioni: Verso la definizione di una iniziativa pilota in attuazione della strategia regionale

La ricerca “*Modelli e strumenti per favorire la nascita di comunità intelligenti al fine di contribuire alla crescita dell’attrattività e polarità urbana*” (SOC16005) si è rivolta ad esplorare approcci e misure tramite cui incrementare l’efficacia delle iniziative regionali già in essere per la soddisfazione del bisogno abitativo nel contesto regionale.

Operando nel solco delle innovazioni di principio introdotte dalla Legge 16/2016 “Nuova disciplina regionale dei servizi abitativi”, è stata assunta come riferimento per la ricerca una concezione della politica abitativa come azione integrata volta a creare le condizioni utili alla soddisfazione del bisogno tramite forme di connessione e coordinamento con il sistema più ampio dei servizi urbani e con l’insieme delle opportunità di sviluppo territoriale che prevedono il coinvolgimento di attori privati.

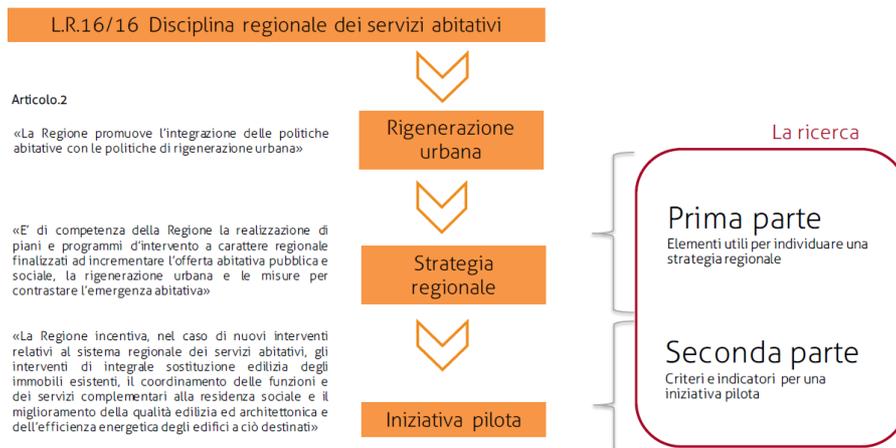
In particolare la ricerca si è indirizzata ad approfondire modelli e strumenti utili ad implementare le innovazioni descritte dall’art.2 della L.R. 16/2016 in base al quale alla Regione spetta di promuovere l’integrazione delle politiche abitative con le politiche di rigenerazione urbana tramite la realizzazione di piani e programmi di intervento a carattere regionale.

Recependo il dettato della Legge, la Dg *Casa, Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese* ha ritenuto di indirizzare il percorso di lavoro verso la ricerca e l’approfondimento di temi ed esperienze innovativi che, in coerenza con gli obiettivi europei della Strategia 2020, implementassero una prospettiva di crescita sostenibile e inclusiva per l’attrattività urbana e di gestione “intelligente” delle risorse disponibili (economiche, fisiche, sociali).

Il percorso di ricerca è stato articolato in due fasi, rispettivamente dedicati a fornire indicazioni relativamente a

1. Gli elementi utili per individuare una strategia regionale
2. Criteri e indicatori per una iniziativa pilota

Queste note intendono ricapitolare sinteticamente il contenuto essenziale emerso dalla ricerca e prefigurare una proposta di percorso in funzione della futura implementazione dei risultati.



5.1. Modelli per l'innovazione delle politiche abitative: sintesi degli spunti della ricerca

5.1.1 Elementi utili per individuare una strategia regionale

La ricerca ha assunto come riferimento strategico una visione della “rigenerazione urbana” che può essere sinteticamente ricondotta alla promozione di meccanismi virtuosi che:

- riguardano il *riuso* (recupero e rifunzionalizzazione) del patrimonio di spazi e aree inutilizzati nella città;
- si fondano sul *coordinamento tra aspetti che tradizionalmente hanno rappresentato ambiti di intervento separati* (hardware/software urbano, interesse pubblico/privato, funzioni residenziali/altre funzioni, servizi per il quartiere/servizi per la città, bisogni abitativi/altri bisogni, domande deboli/domande forti,...);
- contribuiscono a creare (in modo diretto o indiretto) le condizioni (di efficacia e di sostenibilità) per la *soddisfazione degli obiettivi delle politiche abitative*.

La ricerca degli elementi utili alla definizione di una strategia regionale, è stata indirizzata su due principali fronti individuati dal dibattito in materia, e che riguardano essenzialmente:

- *Innovazioni di processo* che implementano la logica del partenariato attuativo multiattoriale (pubblico +...) e che presuppongono:
 - Convenzioni e asservimenti per la gestione dei servizi e degli usi degli spazi.
 - Meccanismi di sinergia e redistribuzione del beneficio (progetti win win).
 - Attivazione di competenze multisettoriali.

- *Innovazioni di prodotto*, che implementano un'idea multidimensionale dell'abitare (residenza +...) e che presuppongono:
 - Mix funzionale e connessioni con il contesto in cui si inseriscono gli interventi.
 - Disegno dei servizi e caratterizzazione identitaria e comunitaria dei progetti.
 - Interventi di valorizzazione della funzione sociale degli spazi.

Sul piano del metodo il processo di elaborazione della strategia regionale si vuole guidato dagli approfondimenti e dalle valutazioni che sono state effettuate rispetto alle implicazioni per la rigenerazione urbana del ricorso ai paradigmi più recentemente assunti come riferimento per concepire interventi “intelligenti, sostenibili e inclusivi” alla scala urbana (*resilient city, circular city, smart city*) e possono essere riassunti nei seguenti orientamenti:

- *contemperare la logica del progetto e la logica del processo;*
- *progettare meccanismi di innesco con cui generare impatti trasformativi delle condizioni di partenza;*
- *prestare attenzione alla dimensione evolutiva del contesto entro cui l'intervento si colloca;*
- *prefigurare modelli organizzativi flessibili e integrati, soluzioni aperte ad adattamenti incrementali;*
- *mirare a rimettere in funzione gli scarti generati del processo di produzione della città;*
- *promuovere efficienze a livello di “filiera” per diverse settori e servizi urbani;*
- *scommettere sull'integrazione funzionale per generare sinergie economiche;*
- *valorizzare i risultati dei progetti pilota per diffondere modelli virtuosi di intervento;*
- *promuovere modelli d'intervento capaci di redistribuire i benefici prodotti in funzione di altre aggregazioni;*
- *stimolare e facilitare soluzioni organizzative fondate su meccanismi collaborativi e di condivisione.*

Sul piano del merito la ricerca ha contribuito a mettere a fuoco, quali elementi fondativi per una strategia regionale di rigenerazione urbana, i seguenti aspetti:

- *Approccio indiretto e funzioni complementari:* offerta abitativa sociale come sottoprodotto dell'azione legata ad altri ambiti e campi di intervento per questo definibili come funzioni “complementari”.
- *Housing sociale oggetto di convenzionamento:* meccanismi di convenienza (convergenza di interessi attorno alla rifunionalizzazione di parti di città) all'interno dei quali inserire l'housing sociale come servizio “convenzionato”.
- *Riuso come leva:* patrimonio dismesso o inutilizzato (a cominciare da quello pubblico) che costituisce un valore che può essere messo a disposizione per attivare comunità di attori.

- *Polarità attrattive e beneficio abitativo*: costruzione di nuove polarità attrattive che si fondino su modelli di business capaci di generare e redistribuire risorse e benefici.

5.1.2 Criteri per la definizione di una iniziativa pilota

In linea con gli orientamenti strategici emersi dalla prima parte del lavoro e coerentemente con le più recenti tendenze nel campo delle iniziative di rigenerazione urbana promosse da diversi policy maker a diverse scale di intervento, la ricerca ha assunto come riferimento per la definizione del processo attuativo della strategia regionale i seguenti obiettivi:

- **ATTIVARE**: promuovere interventi pilota in aree dove esiste un valore potenziale da redistribuire per innescare il processo.
- **COMBINARE**: concepire interventi pilota che prevedano mix di funzioni e modelli innovativi di servizio connessi alle sfide urbane.
- **FACILITARE**: accompagnare la definizione di interventi pilota che propongano nuove modalità di rapporto e di interazione tra gli attori della filiera.

In particolare, l'approfondimento delle caratteristiche del programma Réinventer Paris, individuato di concerto con la *Dg Casa, Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese* come *best practice* di riferimento, ha condotto ad evidenziare i seguenti fattori di successo per ciascuno dei criteri da definire in funzione dell'iniziativa pilota:

- *Criteri per l'individuazione delle aree*
 - Aree territoriali di concentrazione della domanda potenziale per nuovi servizi (densità e urbanità)
 - Aree vitali (centrali o semi-centrali) ma con significativo fabbisogno di riqualificazione (per valorizzare l'indotto generato dalle iniziative pilota)
 - Dotazione di patrimonio pubblico di immobili e aree disponibili per la valorizzazione
 - Prossimità a reti di accessibilità esistenti e di prossima realizzazione
- *Criteri per valutare la qualità delle proposte*
 - Innovatività del contenuto funzionale dei progetti (che dipende dalla declinazione del concetto di "innovazione" proposta dal promotore)
 - Capacità di soddisfare obiettivi delle politiche (per i quali si rinvia ai macro obiettivi per pubblici esplicitati dal promotore)
 - Valutazione quantitativa della percentuale di servizi convenzionati sul totale delle funzioni previste

- Valutazione qualitativa dell’impatto sociale (o valore aggiunto sociale) dei servizi destinati a convenzione
- *Criteria per la sostenibilità economica*
- Rapporto tra valore di mercato dei beni/aree e relativo prezzo di alienazione
 - Flessibilità sulla incidenza percentuale della superficie in regime libero
 - Titoli giuridici sugli immobili ed estensione temporale del vincolo convenzionale
 - Flessibilità e trasparenza procedurale
 - Interventi di piccola scala e *fit-for-purpose*
 - Contributi e incentivi pubblici (contributi per le bonifiche, cofinanziamento dei servizi convenzionati, riduzione degli oneri e dei contributi ai costi di costruzione, deduzioni o esenzioni fiscali,...)

5.2. Strumenti per una iniziativa di rigenerazione urbana promossa dalla DG Casa di Regione Lombardia in attuazione della LR 16/2016

5.2.1 Punti fermi

La ricerca, in particolare attraverso l’approfondimento dell’esperienza parigina, ha contribuito a mettere in evidenza alcuni aspetti che, rappresentando componenti irrinunciabili per l’approccio proposto, dovranno necessariamente caratterizzare anche la sperimentazione di Regione Lombardia:

- **Il focus sull’ “innovazione” è leva da gestire strategicamente:** promuovere “dall’alto” innovazioni *di processo* (modelli inediti di coinvolgimento degli attori locali) come leva per stimolare la produzione “dal basso” di innovazioni *di prodotto* (modelli e proposte che declinano una idea innovativa dell’abitare).
- **Il coinvolgimento del privato è condizione determinante per la sperimentazione diffusa:** la replicabilità di modelli di intervento innovativi (finora attivati attraverso la concentrazione di risorse pubbliche in progetti speciali) dipende dalla possibilità di condividere con altri attori i vantaggi e i benefici ad essi abbinati.
- **Il convenzionamento è il volano per la soddisfazione del bisogno:** la realizzazione dell’interesse pubblico passa per lo spostamento di attenzione dalla garanzia della proprietà del bene al contenuto della convenzione sull’uso del bene.
- **Concezione non strettamente economica della valorizzazione del patrimonio pubblico:** l’alienazione di beni e aree di proprietà pubblica come risorsa che l’Amministrazione può mettere in gioco in cambio di migliori risultati in termini di rigenerazione (anziché in cambio della miglior remunerazione).

- **Programmi di rigenerazione urbana non coincidono con interventi di rivitalizzazione di aree depresse:** la “ricchezza” e il “dinamismo” dei contesti limitrofi è condizione determinante per il funzionamento dei meccanismi della rigenerazione urbana come leva per l’housing sociale (serve la domanda potenziale per le funzioni complementari).

5.2.2 Nodi ancora da affrontare

D’altra parte la sperimentazione che Regione Lombardia intende promuovere dovrà essere impostata con alcune variazioni rispetto all’esperienza parigina, che tengano conto della specificità del contesto di applicazione e delle aspettative del promotore. Tali variazioni attengono sia aspetti di contenuto che aspetti di processo:

- *Aspetti di contenuto*
 - Approfondimento dei criteri e individuazione degli strumenti normativi più idonei.
 - Verifica della disponibilità e dell’interesse a partecipare degli operatori privati.
 - Condizioni di adattabilità del modello al contesto dei quartieri pubblici.
 - Condizioni di adattabilità del modello anche al riutilizzo di beni privati (dismesso/invenduto).
- *Aspetti di processo*
 - Articolazione dei ruoli nel processo tra Regione ed Enti locali proprietari dei beni.
 - Strumenti per la promozione del coinvolgimento degli operatori.
 - Modelli di accompagnamento tecnico alla progettazione.
 - Coinvolgimento di partner finanziari.

Per quanto attiene gli aspetti di contenuto: sui primi due punti alcune prime analisi e le relative valutazioni sono già state avviate nella fase conclusiva di questo percorso ricerca (si veda in proposito il contenuto dei paragrafi 2.3, 3.3 e 4.3 del presente rapporto) e, tuttavia, richiederanno ulteriore approfondimento in altra sede; per il terzo e il quarto punto, invece, le analisi sin qui condotte, corroborate dal confronto interno al gruppo di lavoro, hanno evidenziato l’opportunità di condurre approfondimenti di ricerca ad hoc su ciascuno dei due temi. In particolare, sulle condizioni di applicabilità al contesto dei quartieri pubblici, potrebbe essere utile mettere alla prova forme di ricerca-azione da studiare alla luce delle evoluzioni dell’intervento di riqualificazione in corso a Lorenteggio e delle opportunità di azione che si potranno aprire nel quartiere Gola. Per quanto attiene l’adattabilità del modello al riutilizzo di beni privati, si ritiene che sia necessario, ripartendo dal lavoro già avviato da Éupolis Lombardia (SOC16005 – Modulo 1 “Supporto tecnico scientifico al tavolo istituzionale

nell'attività di ricognizione dell'offerta di alloggi invenduti”), il consolidamento di alcuni strumenti (banche dati ma anche tavoli di lavoro dedicati) che monitorino il patrimonio e studino misure atte a metterlo in circolazione.

Per quanto attiene gli aspetti di processo: su tutti i punti indicati, che comunque richiederanno un approfondimento ad hoc, sono state individuate due esperienze recentemente promosse da enti sovralocali che possono costituire appropriati *benchmarks* di riferimento e, in prima battuta, sono state utilizzate in questa sede per prefigurare una prima ipotesi di percorso di lavoro verso la definizione dell'iniziativa pilota.

Si tratta delle iniziative recentemente promosse rispettivamente dall'ente metropolitano parigino (Gran Paris) e dalla Regione Liguria, per promuovere ad una scala sovrolocale progetti di rigenerazione urbana finalizzati all'incremento dell'offerta abitativa sociale.

Box 5.1 – *Inventons la Métropole: concorso per la rigenerazione urbana alla scala metropolitana*

La Metropoli Grand Paris, nata il 1 gennaio 2016, avvalendosi della consulenza del Comune di Parigi, ha lanciato il concorso “*Inventons la Métropole*”, che mira a replicare alla scala della regione metropolitana lo stesso approccio proposto da *Reinventer Paris*. L'obiettivo è di mobilitare operatori privati nell'elaborazione di progetti di riuso di siti dismessi o inutilizzati, che garantiscano – tra l'altro – la soddisfazione di alcuni obiettivi pubblici (tra cui l'incremento della dotazione di housing accessible). Analogamente a “*Réinventer Paris*”, il concorso fa leva sull'innovazione per costruire un'identità innovativa, sostenibile e solidale, rispondere ai bisogni abitativi e di servizi degli abitanti, sostenere progetti esemplari dal punto di vista dell'efficienza energetica e ambientale, accrescere l'attrattività artistica, culturale e sociale della metropoli, proporre nuovi concetti e nuovi luoghi e nuovi usi privilegiando la *mixité* funzionale e la reversibilità degli spazi e delle funzioni, veicolare nuove modalità operative e di costruzione di comunità di attori metropolitani. I siti candidabili riflettono l'eterogeneità del territorio metropolitano: siti industriali dismessi, spazi infrastrutturali abbandonati (strade, porti, linee ferroviarie), edifici per il terziario o residenziali, siti centrali da rinnovare o rigenerare, ex siti militari, spazi rurali ecc. L'iniziativa coinvolge oltre alla Metropoli, lo Stato, la Società du Grand Paris (l'ente incaricato della realizzazione della rete dei trasporti dell'area metropolitana) e 130 Comuni che, su invito del Presidente dell'area metropolitana, candidano terreni o immobili di cui certificano il titolo proprietario (i terreni e gli immobili possono essere anche di proprietà di altre istituzioni ma anche in questo caso devono essere proposti dal Sindaco competente). Il processo è strutturato in diverse fasi: dopo l'invito, da parte del Presidente metropolitano, ai Comuni a proporre terreni e immobili, la competizione vera e propria è articolata in due fasi: la prima è finalizzata a selezionare al massimo tre proposte per sito; la seconda fase, per la quale i candidati ammessi dovranno presentare un'offerta progettuale ed economica, è finalizzata alla selezione del vincitore. Rispetto a *Réinventer Paris*, il bando introduce la possibilità per i candidati di sollecitare un intervento finanziario da parte della Caisse des Dépôts sotto forma di partecipazione della società che si andrà a costituire per la gestione del progetto (in questo caso, la Cassa valuta i vantaggi che potranno derivare dalla partecipazione al programma proposto dai privati).

Box 5.2 – Regione Liguria: Programma di rigenerazione urbana, edilizia residenziale sociale e valorizzazione del patrimonio pubblico

Approvato con DGR del 7 settembre 2016, il bando (alla sua seconda edizione) è rivolto a tutti i Comuni liguri interessati a promuovere interventi di rigenerazione urbana che producano incremento del social housing, realizzazione di opere pubbliche e valorizzazione del patrimonio pubblico dismesso. L’iniziativa scommette sulla messa a reddito (parziale o totale valorizzazione e trasformazione secondo le finalità del bando tramite valorizzazione che può essere attuata anche all’esterno dell’ambito) di un patrimonio degli Enti Locali che non risponde più alle esigenze pubbliche per cui è stato concepito e che rappresenta nella maggior parte dei casi un elemento di degrado (immobili fatiscenti e da rifunzionalizzare). Con questa iniziativa la Regione intende veicolare la progettazione e realizzazione di interventi sul patrimonio edilizio esistente con azioni di recupero e di sostituzione edilizia, evitando nuove costruzioni, che contribuiscano a sostenere l’offerta abitativa di edilizia residenziale sociale (ERS) e a migliorare la qualità dell’abitare nei nuclei e nei quartieri interessati con opere di interesse pubblico, ad integrazione delle funzioni private necessarie per la sostenibilità dell’intervento. Il bando è funzionale all’assegnazione di circa 2 milioni di euro di contributi pubblici regionali, per gli interventi di ERS e Rigenerazione Urbana (fino ad un massimo di 200.000,00 euro per i Comuni sopra i 20.000 abitanti, 150.000,00 euro per i Comuni tra 5.000 e 20.000 abitanti, 100.000,00 euro per i Comuni sotto i 5.000 abitanti) e sollecita l’integrazione e la massimizzazione delle diverse forme e strumenti di finanziamento (risorse comunali, risorse di privati attraverso convenzionamento con il Comune, risorse da valorizzazione del patrimonio) secondo una logica unitaria e organica. L’edizione precedente del bando (2015) ha visto la partecipazione di 53 proposte comunali e di 23 progetti finanziati, per un totale di circa 17 milioni di investimento di cui il 48% a carico di regione Liguria, 16 % a carico dei Comuni, 32% da valorizzazione del patrimonio, 4% da altre risorse. Attraverso il programma (attualmente in corso di realizzazione e con termine dei lavori previsto entro il 2019/20) si prevede la realizzazione di 60 alloggi di ERP, 17 unità abitative per l’inclusione sociale, 28 alloggi in locazione a canone moderato, 9 alloggi per locazione temporanea.

Rinviando ad ulteriori approfondimenti l’analisi di dettaglio del contenuto specifico dei programmi, in questa sede è piuttosto valutato opportuno richiamare e confrontare tra loro gli steps principali dell’iter attuativo previsto nei due casi, al fine di supportare le riflessioni della Dg Casa, Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese di Regione Lombardia a proposito del percorso da attivare verso la definizione dell’iniziativa pilota individuata dal presente percorso di ricerca.

Bando Liguria		Fasi	Bando Metropole	
tempi	attività		attività	tempi
?? (hp: 2 mesi)	Preparazione della call e creazione della piattaforma online	Preparazione della call	Preparazione della call e creazione del Comitato Tecnico	?? (hp: 1 mese)
1 mese	Apertura della call rivolta ai Comuni	Apertura della call	Seminario di lancio della call rivolta ai Comuni per la	2 mesi

			candidatura dei siti	
1 mese	Selezione dei siti da parte di società incaricata dalla Regione	Pre-Selezione	Selezione dei siti da parte del Comitato Tecnico	1 mese
-	-	Approfondimenti progettuali	Coinvolgimento dei privati per la presentazione dei siti e delle opportunità (road show)	1 mese
-	-		Call rivolta ai privati per la candidatura di proposte progettuali tramite definizione del capitolato e attivazione di una piattaforma interattiva	3 mesi
-	-		Selezione di proposte (3 per sito) da parte del Comitato Tecnico	1 mese
6 mesi	Elaborazione degli studi di fattibilità da parte di società incaricata dalla Regione		Elaborazione delle offerte dettagliate da parte dei candidati selezionati	4 mesi
6 mesi	Adozione degli studi, allocazione delle risorse, pianificazione del monitoraggio	Valutazione e selezione	Negoziazione progettuale tra Comitato tecnico e privati proponenti	4 mesi
17 mesi				17 mesi

5.3 Verso la progettazione dell’iniziativa pilota

5.3.1 Risorse e opportunità

A seguito di un primo momento di confronto e valutazione con la DG *Casa, Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese* di Regione Lombardia, è stato individuato un primo insieme di risorse e opportunità a cui potrebbe appoggiarsi l’implementazione di un percorso di sperimentazione con caratteristiche simili a quelle delineate attraverso la ricerca. Esse corrispondono a:

- **Accordo quadro in corso di definizione tra Regione Lombardia e il Ministero delle Infrastrutture**
L’accordo riguarderà un programma di interventi focalizzato sul tema dell’”innovazione” nel campo delle politiche abitative e indirizzato a sviluppare forme di coordinamento con altre Regioni italiane
- **Gestione integrata delle risorse**
La possibilità (in base all’approccio della rigenerazione urbana) di cumulare e gestire in modo congiunto risorse economiche a valere su fondi differenti ed in particolare
 - Per la parte “hardware”: Fondi ex Gescal (residui)
 - Per la parte “software”: Fondi POR FSE (residui del progetto Lorenteggio)

- **Innovazioni normative che chiedono sperimentazione**

L'implementazione del percorso potrebbe rappresentare una occasione particolarmente interessante per la messa alla prova per innovazioni normative recentemente introdotte e segnate da scarsi casi applicativi finora sperimentati, tra cui:

- Nuovo Codice degli Appalti, in particolare per quanto concerne le procedure di scelta del contraente (titolo II, artt. 59-65).
- Legge 16/2016, per quanto concerne il convenzionamento con privati per l'erogazione di servizi abitativi.
- Legge Regionale 12/2015, in particolare per quanto concerne le procedure di convenzionamento dei servizi privati di interesse pubblico.
- Legge Regionale 31/2014, in particolare per quanto concerne gli incentivi e gli strumenti perequativi a supporto del recupero di aree dismesse.

- **Occasioni di coordinamento e sinergia**

Il percorso potrebbe appoggiarsi e contribuire ad alimentare luoghi e spazi di riflessione e collaborazione già istituiti da Regione in relazione all'attività di altri settori o ad altre attività del Settore Casa, tra cui:

- Tavoli di confronto con operatori privati promossi dalla Dg Territorio;
- I percorsi e le ricerche in materia di rigenerazione urbana promossi da altre Dg regionali;
- Il protocollo di intesa sottoscritto tra Regione Lombardia, Agenzia del Demanio, Anci Lombardia e Anci Fondazione Patrimonio Comune, per la valorizzazione degli immobili pubblici;
- L'accordo sottoscritto da Regione Lombardia, Rete Ferroviaria Italiana (RFI), FERROVIENORD e Anci Lombardia per la presentazione di progetti e proposte per riqualificare e migliorare 256 stazioni lombarde;
- Altre ricerche promosse dalla Dg Casa relativamente ai criteri di attuazione della L.R.16/2016.

5.3.2 Ipotesi di percorso di lavoro

A conclusione del presente percorso di ricerca, e in funzione della sua prosecuzione, come richiesto dai referenti della *Dg Casa, Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese* di Regione Lombardia nell'ultimo incontro di revisione, si prefigura un possibile percorso di riferimento per l'attuazione della sperimentazione pilota.

Vi sono specifiche ragioni che inducono ad individuare una soluzione di percorso "ibrida" rispetto ai due esempi riportati a conclusione del paragrafo precedente, definita attingendo elementi dall'una e dall'altra.

- **Da una parte non è pensabile assumere integralmente il modello francese**, che demanda interamente al privato e alle sessioni di negoziazione pubblico-privato, la progettazione del contenuto specifico degli interventi: la consuetudine per gli operatori dello sviluppo immobiliare ad investire nella qualità dei progetti facendosi affiancare da competenze progettuali articolate e qualificate, così come la consolidata cultura della collaborazione progettuale pubblico-privato che caratterizzano la realtà francese sono eccezionali. Diversamente, il contesto italiano – come emerso in maniera ripetuta ed esplicita nell’ambito delle riflessioni veicolate dalla recente edizione di Urban Promo, anche a proposito dell’esperienza dei recenti bandi nazionali per la Riqualficazione delle Periferie - si rivela particolarmente carente sul fronte della capacità di fare progettazione integrata (intersettorialità, multiattorialità, innovazione,...). Un percorso come quello in oggetto, diversamente, potrebbe e dovrebbe essere una buona occasione per stimolare e accompagnare l’introduzione di questa cultura progettuale e dello sviluppo delle competenze necessarie ad implementarla.

- Dall’altra, è **molto rischioso affrontare la conduzione di un processo con elevate pretese di ingaggio di altri attori attraverso il ricorso soltanto a strumenti di tipo tradizionale come avvenuto nel caso ligure** (il bando e lo studio di fattibilità). Il rischio è quello di veder deluse le aspettative che associano alla rigenerazione urbana la sperimentazione di meccanismi virtuosi, in base ai quali la soddisfazione degli obiettivi delle politiche – pur in presenza di contributi pubblici – risulta associata al coinvolgimento di interessi privati (non è un caso che nell’esperienza ligure la percentuale di compartecipazione del privato all’investimento complessivo risulta molto scarsa). Da questo punto di vista la promozione da parte dell’attore pubblico di strumenti e modelli d’azione nuovi (in parte estranei alla cultura dell’azione pubblica e più vicini al mondo del privato) - quali ad esempio gli incontri per il matching delle opportunità e l’utilizzo di piattaforme interattive - è da intendersi come una condizione necessaria (anche se non certamente sufficiente) per la riuscita dell’iniziativa.

Ne deriva, per quanto riguarda l’impostazione che potrebbe assumere il percorso di attuazione dell’iniziativa pilota lombarda, l’orientamento a combinare:

- iniziative e strumenti volti a promuovere attivamente e sollecitare direttamente l’interessamento degli attori e delle competenze in capo a componenti diverse della società locale che si vogliono coinvolte e protagoniste di questo percorso di innovazione;
- servizi di supporto tecnico e accompagnamento metodologico per la costruzione del contenuto e della fattibilità dei progetti (secondo un approccio potremmo dire “capacity building”).

Si tratta del medesimo orientamento che nel contesto lombardo ha assunto per prima la Fondazione Cariplo per affrontare le sfide legate a progetti più innovativi: si pensi, ad esempio, al caso del recente bando Attivaree – rivolto a veicolare, tramite un processo diverso dai tradizionali bandi, la creazione di progettualità innovative e pionieristiche rispetto ad un tema ancora poco strutturato e che richiede sperimentazioni come quello delle aree interne. I 10 milioni di euro messi a disposizione per questa nuova linea di intervento sono stati impiegati all'interno di un percorso di erogazione di tipo “non convenzionale” che prevede l'individuazione di due soli progetti pilota per i quali è previsto:

- L'accompagnamento e il sostegno alla realizzazione degli studi di fattibilità tramite la messa a disposizione di un team di esperti in affiancamento ai soggetti proponenti;
- Il cofinanziamento dei progetti vincolato all'esistenza di forme di investimento da parte dei soggetti proponenti e di altri partner (requisiti di attivazione di risorse private).



A seguire, una prima simulazione di quelli che potrebbero essere pertanto gli step essenziali di un percorso di attuazione dell'iniziativa pilota di Regione Lombardia che, ripartendo dalle prospettive segnate dalla ricerca, recepisca gli orientamenti derivanti dalle valutazioni appena formulate (e si configuri come un versione ibrida dei due esempi).

<i>Fasi</i>	<i>Sottofasi</i>	<i>Obiettivi di processo</i>	<i>Accompagnamento tecnico ("capacity building")</i>	<i>Hp tempistiche</i>
FASE 1 – ATTIVARE	Preparazione della call	Definizione del contenuto della call rivolta ai Comuni per la candidatura dei siti/beni	Approfondimenti analitici e giuridici (come indicato al punto 2.2.)	2 mesi
	Apertura della call	Lancio della call rivolta ai Comuni per la candidatura dei siti/beni	Organizzazione del seminario di lancio rivolto ai Comuni (presentazione degli obiettivi dell'iniziativa e indicazioni per la candidatura)	1 mese
	Pre-selezione	Selezione dei siti	Due diligence dei siti/beni candidati	1 mese
FASE 2 - COMBINARE	Approfondimenti progettuali	Coinvolgimento dei privati per la presentazione dei siti e delle opportunità	Organizzazione del seminario di promozione rivolto ai privati (tipo road show tramite presentazione di siti e casi esempio)	2 mesi
		Apertura della call rivolta ai privati	Assistenza tecnica per la definizione del capitolato	3 mesi
		Valutazione delle manifestazioni di interesse/idee progettuali e selezione	Assistenza tecnica per la valutazione delle idee progettuali pervenute	1 mese
FASE 3 - FACILITARE	Valutazione	Approfondimento di dettaglio delle idee selezionate	Assistenza tecnica ai proponenti delle idee progettuali selezionate per la redazione degli studi di fattibilità	4 mesi
		Adozione degli studi, allocazione delle risorse e definizione del piano di monitoraggio	Assistenza tecnica per la redazione del piano di monitoraggio dell'attuazione	3 mesi ?
				17 mesi

BIBLIOGRAFIA

- ANCE (2016), *Nuovo codice dei contratti pubblici. Analisi delle principali novità*, Roma.
- Arcidiacono A., Bruzzese A., Gaeta L. Pogliani L. (2005), *Governare i territori della dismissione in Lombardia*, Bologna, Maggioli Editori.
- Atelier parisien d'urbanisme (2008), *Paris 21e siècle*, Éditions du APUR, Parigi.
- Commissione europea (2015), *Approcci proposti per la misurazione dell'impatto sociale*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea.
- Comune di Milano, *Valorizzazione del patrimonio. Il Fondo immobiliare del Comune di Milano*, Direzione specialistica comunicazione, Milano.
- EPEC (2011), *L'aggiudicazione di un PPP e l'utilizzo del dialogo competitivo in Europa*, on-line.
- Éupolis Lombardia (2013), *Articolazione territoriale del fabbisogno abitativo*, Rapporto di ricerca, Milano.
- Fazzone A. (2016), *Il rinnovato dialogo competitivo nella direttiva 2014/24/UE: l'occasione per un'inversione di tendenza*, Laboratorio per l'Innovazione Pubblica, on-line.
- Ferrovie dello Stato (2015), *Stazioni ferroviarie: come rigenerare un patrimonio*, Roma.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento del Tesoro (2015), *Patrimonio della PA. Rapporto sui beni immobili detenuti dalle amministrazioni pubbliche al 31 dicembre 2013*, Roma.
- Molinari F. (2016), "Dialogo competitivo, un'opportunità non colta: ecco tre buoni esempi", ForumPA on-line.
- Pavillon de l'Arsenal (2011), *Paris, la métropole et ses projets*, Éditions du Pavillon de l'Arsenal, Parigi.
- Pavillon de l'Arsenal (2015), *Paris Habitat*, Éditions du Pavillon de l'Arsenal, Parigi.
- Pavillon de l'Arsenal (2016), *Réinventer Paris. Appel à projets urbains innovants*, Éditions du Pavillon de l'Arsenal, Parigi.
- Zamagni S., Venturi P., Rago S. (2015), "Valutare l'impatto sociale. La questione della misurazione nelle imprese sociali", *Rivista impresa sociale*, 6, pp. 77-97.

SITOGRAFIA

Agenzia del demanio

<http://dati.agenziademanio.it/#/>

Comune di Parigi

<http://www.paris.fr/>

Inventons la Métropole

<http://www.inventonslametropolegrandparis.fr/>

Métropole du Grand Paris

<http://www.metropolegrandparis.fr/fr/content/appel-projets-inventons-la-metropole-0>

Ministero dell'Economia e delle Finanze

<http://dati.agenziademanio.it/#/>

Réinventer Paris

<http://www.reinventer.paris/fr/>

Regione Liguria

<http://www.regione.liguria.it/argomenti/conoscere-e-vivere-il-territorio/edilizia/programma-rigenerazione-urbana,-social-housing-e-valorizzazione-patrimonio-pubblico-2016.html>

