

Linee di indirizzo per l'attuazione di partenariati pubblico-privati

Il partenariato tra pubblico e privato, applicato a progetti di rigenerazione e di nuova produzione di edilizia residenziale sociale, è ormai consolidato come una possibilità nel modus operandi della pubblica amministrazione. Nel resto d'Europa questa modalità costituisce, nell'ambito dell'offerta abitativa, una scelta piuttosto comune, e ciò particolarmente quando si tratta di strutturare grandi progetti urbani e rigenerare i *grands ensembles* di residenza sociale. Si tratta di progetti nei quali è indispensabile gestire la complessità di tutte le fasi di trasformazione del quartiere e predisporre in modo coordinato le diverse offerte residenziali al fine di rispondere efficacemente e nei tempi previsti all'articolazione della domanda dei residenti esistenti e futuri.

In Italia al contrario esiste ancora una marcata separazione tra l'intervento esclusivamente pubblico, l'intervento privato e quello pubblico-privato, e di conseguenza anche una persistente separazione tra le tipologie d'offerta e i conseguenti destinatari; anche se, negli ultimi vent'anni, il settore ha concretamente posto le basi per la costruzione di un sistema dell'housing sociale in grado di operare per rispondere a bisogni più ampi e in un'ottica di coordinamento tra i diversi attori.

Grazie a queste esperienze, riusciamo oggi a intravedere con chiarezza l'emergere di un possibile sistema, costituito da un complesso di attori che finora si è sincronizzato solo in modo estemporaneo ed occasionale, ma che ha consolidato negli anni alcune prassi collaborative e ne ha potuto esplorare l'efficacia.

Certo, per arrivare a costruire un sistema che condivida obiettivi, regole e prassi c'è ancora molta strada da fare e ci sono ancora da fare scelte importanti e non scontate; la resistenza al cambiamento è molta, a frenare non sono solo le posizioni di tipo culturale o di difesa corporativa, ma anche questioni operative che rendono le iniziative in partenariato molto complesse: non abbiamo degli strumenti amministrativi capaci di favorire i processi decisionali del pubblico, e strumenti normativi che agevolino il coordinamento delle iniziative miste, in modo equo e chiaro. Ma anche se le condizioni non sono ancora del tutto favorevoli (questo sembra però essere un problema generalizzato, non riferibile esclusivamente al settore della casa: l'Italia sta attraversando un periodo di forte debolezza nei processi decisionali) i tempi sembrano essere oggi maturi per iniziare a pensare a come realisticamente strutturare dei percorsi specifici per iniziative pubblico-private di interesse collettivo e per dare una forma riconoscibile ad un sistema di attori che opera in questa direzione.

Definire una programmazione a lungo termine di politiche abitative capaci di mettere a sistema il contributo pubblico e privato è indispensabile per immaginare non una risposta unica, ma un sistema dinamico che consenta sperimentazioni a più livelli, che apra finalmente la strada ad un sistema dell'edilizia sociale in grado di affrontare progetti di rigenerazione urbana e non di semplice recupero edilizio, come purtroppo, inevitabilmente, sta accadendo.

Il Comitato Nazionale per l'Housing Sociale¹ propone un confronto permanente tra stakeholders e istituzioni, allo scopo di affrontare concretamente le criticità e le opportunità proprie di questa modalità operativa. La visione è quella di aprire un fronte comune di collaborazione utile a rendere operativa nel più breve tempo possibile questa opportunità al fine di affrontare tutta la progettualità già messa in campo in questo senso.

¹ Il Comitato Nazionale per l'Housing Sociale ha come obiettivo quello di definire una capacità progettuale comune e condivisa da adottare nello sviluppo di progetti di partenariato pubblico privato. Il comitato è composto dai principali stakeholders che operano nell'ambito dell'housing sociale in Italia, tra cui Confcooperative Habitat, Federcasa, Fondazione Compagnia di San Paolo, Fondazione Housing sociale, Fondazione Sviluppo e Crescita CRT, AGCI Abitanti e Legacoop Abitanti.

Sintesi dei principali temi da affrontare

- Adottare un **indirizzo integrato nella progettazione**: progetto urbano; progetto di gestione sociale; progetto architettonico-ambientale; progetto finanziario. Si tratta dunque di adottare una visione dello sviluppo dell'intervento che metta a sistema le singole parti del progetto e che coordini le dimensioni rilevanti – urbana, architettonica-ambientale, gestionale-sociale e economico-finanziaria – all'interno di un disegno complessivo. I progetti PPP realizzati, che sono stati capaci di avere un impatto positivo, sono stati il frutto di una progettazione integrata, articolata su più livelli, capace di fornire risposte in termini di spazio urbano e residenziale, di nuovi modelli abitativi, di gestione degli immobili e di partnership pubblico-privato. Secondo questa impostazione, la progettazione architettonica diviene parte di un sistema, di un processo che è solo in parte indirizzato sulla realizzazione degli edifici.
- Promuovere un **forte mix sociale** attraverso una **differenziazione dell'offerta residenziale**. Il mix deve essere strutturato a partire dalle specificità del contesto in cui il progetto va ad inserirsi: non esiste una formula precostituita; la scelta va fatta sulla base delle caratteristiche della popolazione già presente e delle potenzialità dell'area, con l'obiettivo di preservare sempre una ricca differenziazione dell'offerta. Questo significa, nei centri urbani, garantire la presenza di ERP e/o ERS in aree strategiche della città per promuovere **rigenerazione senza gentrificazione**. La presenza della locazione permanente a canoni sociali e calmierati riduce di molto il rischio di gentrificazione senza tuttavia interrompere il processo di miglioramento e di sviluppo di intere aree urbane. Ma vuol dire anche il contrario, cioè evitare la concentrazione di fragilità e la scarsità di servizi. Nei progetti di rigenerazione di patrimoni pubblici esistenti, la presenza di ERP va preservata in loco in caso di densificazione volumetrica oppure può, in alcuni casi, essere re-distribuita in modo da ridimensionare le concentrazioni eccessive di fragilità e di tensioni. Anche qui, **il mix deve essere studiato caso per caso, in relazione alle possibilità dell'area e alle problematiche sociali presenti.**²
- Ragionare sulla **scala del quartiere** e promuovere un **forte mix funzionale**, cioè sviluppare insieme alla residenza anche un'offerta di servizi a partire dai bisogni del territorio. La "mixité" va intesa come l'articolazione di un mix funzionale che può essere formato da residenza, commercio, servizi e spazi per il lavoro. Questo significa **prevedere sempre tra le funzioni finanziabili anche quelle non residenziali**, in quanto veri e propri **servizi indispensabili allo sviluppo della città**. Anche la residenza può essere strutturata come un servizio e offrire modalità abitative più vicine alle differenti esigenze che negli anni si stanno diffondendo, come residenze temporanee tipo co-living, appartamenti protetti per anziani, co-housing per anziani, cluster, ospitalità di fasce con specifiche fragilità e progetti di autonomia abitativa, ecc. Per integrare nei progetti queste modalità abitative è indispensabile dare una **definizione chiara e ammissibile a questa offerta**.
- Rafforzare i **processi di conduzione della proprietà, dei servizi e della comunità** perché siano gestiti in modo integrato. L'impegno progettuale iniziale, per un intervento di edilizia sociale, è sostenuto nel tempo da una buona e corretta gestione degli immobili e della performance sociale. In particolare, per diffondere ed agevolare il progetto di comunità è necessario che il gestore sia coinvolto sin dall'inizio nella concezione e nella costruzione del progetto. L'housing sociale può infatti rispondere a un bisogno abitativo e contemporaneamente offrire ai residenti luoghi di incontro e di progettualità comune per rispondere a

² "La definizione di un programma per la realizzazione di housing sociale non può prescindere dalla considerazione fondamentale che il territorio italiano presenta delle differenze sostanziali in termini di modelli di inurbamento, valori di mercato e bisogno abitativo. Come suggerito dall'analisi della domanda ogni intervento di housing sociale va valutato oltre che sulla base del bisogno specifico a partire dai valori di mercato del territorio, che sono quelli che ci consentono di discriminare quale tipo di offerta sia possibile realizzare in una specifica area". "I valori di mercato vanno anche considerati come indicatori di disagio abitativo: si considera infatti che dove i valori di mercato sono molto bassi (spesso possono essere inferiori anche ai valori minimi del costo di costruzione) sia necessario individuare risposte specifiche per offrire soluzioni sostenibili rispetto a quelle già offerte dal territorio (...) non in tutti i territori è possibile realizzare tutti i tipi di offerta abitativa. Nelle aree con valori di mercato inferiori ai 1.500 €/mq il bisogno abitativo in locazione trova risposta quasi esclusivamente con un'offerta equivalente all'ERP (...) Questo ci fa comprendere come sia indispensabile una valutazione preliminare attenta e ben studiata che indirizzi e condizioni lo sviluppo del progetto. L'obiettivo è individuare il corretto mix da proporre in quello specifico territorio e risposte tipologiche precise e specifiche, coincidenti alle esigenze espresse dalla domanda e dal territorio." In Rilanciare le infrastrutture sociali in Italia. Rapporto sull'investimento delle infrastrutture sociali in Italia Promosso da Franco Bassanini e Francesco Profumo, Presidente onorario Romano Prodi.

necessità quotidiane sempre più impegnative e vincolanti. L'attivazione di una serie di **servizi collaborativi** può configurarsi come un vero e proprio servizio di **welfare**. Per fare questo è necessario offrire strumenti che agevolino l'organizzazione e la comunicazione, un percorso strutturato, risorse e conoscenze che accelerino il processo di formazione dei gruppi locali. E questo non limitatamente ai beneficiari degli interventi, ma anche all'intero quartiere, rispondendo così alla necessità della **rigenerazione degli spazi, di cura dei beni comuni e di attivazione di pratiche di sostenibilità ambientale**. In questi percorsi devono essere **compresi piani di accompagnamento per il commercio e i servizi**, che consentano ai gestori di questi esercizi di integrarsi e di contribuire al progetto urbano.

- Sviluppare modelli di **blending finanziario** che sfruttano la **sinergia data dalla partnership pubblico-privato** attraverso un sistema di garanzie pubbliche volto a **ridurre il rischio degli interventi e il costo di raccolta dei capitali**. Il ruolo del **sogetto pubblico** può essere quello di **regista-regolatore del sistema**, ma anche quello di promotore iniziale, che attira i soggetti privati e sostiene il progetto durante la fase di avvio. Infine, potrebbero essere rilevanti meccanismi di contribuzione pubblica per finanziare interventi laddove la domanda locale esprime una capacità di spesa più bassa dei canoni che l'operazione può sostenere.



Fonte: Elaborazione FHS su schema Housing Europe (2014)
in Rilanciare le infrastrutture sociali in Italia. Rapporto sull'investimento delle infrastrutture sociali in Italia
Promosso da Franco Bassanini e Francesco Profumo, Presidente onorario Romano Prodi.

- Affrontare il problema della **scarsità delle aree accessibili per l'edilizia sociale**, fenomeno particolarmente allarmante e diffuso nelle grandi città, con la creazione di **Land e Building Bank**, cioè un istituto di raccolta di aree e immobili a prezzi calmierati da mettere a disposizione esclusivamente per progetti con fini di interesse pubblico e sociale. In Italia c'è stato un precedente: il CIMEP, Consorzio Intercomunale per l'edilizia Economica e Popolare.³ Si pensi all'esperienza di Reinventing City C40, di sostanziale interesse per quanto riguarda i

³ Il C.I.M.E.P. (Consorzio Intercomunale Milanese per l'Edilizia Popolare) fu istituito nei primi anni '60 dal Comune di Milano, dalla Provincia di Milano e dagli altri comuni della provincia, che decisero di costituirsi in consorzio al fine di provvedere alla realizzazione dell'edilizia residenziale pubblica. Il Consorzio esercitava in forma associata le funzioni previste dalla legge n.167/1962. In particolare, si occupava di: formare un piano di zona consortile per la costruzione di alloggi a carattere economico e popolare, creando i presupposti per una politica organica dell'edilizia popolare estesa a tutto il territorio degli Enti aderenti; acquisire le aree mediante esproprio o cessione bonaria per la successiva assegnazione sulla base di criteri predeterminati, nei modi di legge; individuare, su proposta degli enti aderenti, i soggetti cui assegnare, tramite convenzioni, le aree stesse in diritto di superficie o in proprietà. Le attività del C.I.M.E.P cessarono nel 2011, anno in cui fu deliberata la liquidazione del consorzio.

contenuti ambientali, sociali e la procedura di partenariato proposta, ma di minore efficacia in Italia per la mancanza di aree a prezzi sufficientemente bassi da consentire da un lato al privato sociale di intravedere un reale interesse, dall'altro al pubblico di ottenere una contropartita significativa in termini di servizi.

- Immaginare una **regia di gestione e coordinamento del progetto**, con una **forte componente pubblica ma con una totale indipendenza d'azione**: considerati i tempi molto lunghi e la complessità degli interventi che ci si propone di sviluppare è fondamentale la presenza, fin dall'impostazione delle basi del progetto, di una **cabina di regia con una visione strategica condivisa**, che sviluppi, in modo indipendente, un **modello di gestione integrata in grado di portare a termine nei tempi i progetti**. Individuare strumenti amministrativi capaci di agevolare i processi decisionali del pubblico, e **strumenti normativi** che aiutino il **coordinamento delle iniziative miste**, in modo equo e chiaro (ad esempio: agenzia di progetto, società di scopo di emanazione pubblica, Reinventing city C40 ecc.).
- Attribuire un **perimetro preciso all'offerta residenziale sociale** che la distingua dalla locazione generica che rappresenta un prodotto immobiliare che si sta diffondendo nelle nostre città, fondamentale per lo sviluppo urbano, ma che non può essere assimilato all'offerta di housing sociale e alla funzione pubblica che quest'ultima svolge. Individuare, con le necessarie differenze territoriali, le fasce di **canone affordable, le modalità di gestione e la durata dell'offerta come elementi distintivi di questo tipo d'offerta**. Questa parametrizzazione potrebbe anche agevolare, a monte, tutte le procedure di convenzionamento da parte delle amministrazioni locali.
- La **misurazione del valore sociale** è un fattore catalitico per il rafforzamento di un mercato orientato all'impatto sociale, ed è ormai indispensabile per la costruzione di PPP e la partecipazione a bandi nazionali e comunitari. Oltre alla necessità di essere protagonisti di questo scenario, l'aspetto più rilevante riguarda la **capacità di identificare gli effetti di un progetto e di capirne la complessità**, con il vantaggio di monitorare il cambiamento che si produce, quantificare la dimensione di questo in termini oggettivi e correggerne le debolezze. Produrre una lettura affidabile dei risultati prodotti in termini sociali dei progetti di rigenerazione urbana è fondamentale per comunicare al territorio ed alle istituzioni il valore delle azioni e delle strategie, anche ai fini della replicabilità e della creazione di standard di misurazione.