



Ordine degli Ingegneri di Trieste

Il partenariato pubblico - privato nella rigenerazione urbana

Ing. Ermanno Simonati

Componente del Gruppo di Lavoro del CNI sull'Ingegneria Economica

RIGENERAZIONE URBANA

Non c'è una definizione specifica di “Rigenerazione Urbana” nella nostra legislazione.

Nella L.R. 19/2009 c'è la definizione di “Ristrutturazione Urbanistica” ma le due cose sono molto diverse.
Allora cos'è la “Rigenerazione Urbana”?

Secondo **Richard Rogers, 1999** – *“Urban Task Force: Towards an Urban Renaissance”, Department of the Environment, Transport and the Regions, UK*:

***“La rigenerazione urbana è il processo volto a invertire il declino economico, sociale e fisico delle città e dei quartieri, nei casi in cui le sole forze di mercato non sono sufficienti.
Essa richiede un approccio integrato e di lungo periodo, guidato dalla qualità del progetto, dall'inclusione sociale e dalla responsabilità ambientale.”***

E pertanto potremmo declinarla quale trasformazione del contesto urbano, integrata, che riguarda diversi aspetti: urbanistici, edilizi, sociali, ambientali ed economici.



Normativa “specifica” della regione Friuli Venezia Giulia

L.R. 18/1986, Art. 1:

Al fine di **avviare un processo di riqualificazione urbana** che, **investendo la dimensione culturale e quella operativa**, consegua l'obiettivo del recupero sia come conservazione e riuso, sia come completamento e/o sostituzione del tessuto edilizio e delle funzioni insediative esistenti, la Regione Friuli - Venezia Giulia promuove con la presente legge un programma organico di interventi tendenti, in via prioritaria:

- 1) al potenziamento e riqualificazione delle infrastrutture, dei servizi e delle attrezzature collettive;
- 2) alla tutela e salvaguardia dei valori ambientali, sociali, culturali e di testimonianza storica degli edifici, anche in funzione di sicurezza antisismica;
- 3) al soddisfacimento delle esigenze residenziali della popolazione interessata, dei servizi e delle attività produttive compatibili con tale destinazione.

PROGRAMMA EUROPEO “URBAN” - 1989 - 2006 (URBAN PILOT, URBAN I e URBAN II)

Trieste - URBAN I 1994-1999 con attuazione tra 1999 e 2001 - Progetto **“Tergeste – Rivitalizzazione sociale ed economica dell'area sistema di Cittavecchia”**

Vari Piani Particolareggiati tra cui il più noto quello di Via dei Capitelli con diversi interventi privati e pubblici e co-finanziamenti regionali con diverse norme tra il 1998 e il 1999.

L.R. 2/2000, Art. 55:

Al fine di favorire un processo di **riqualificazione dei centri minori**, dei borghi rurali e delle piazze, in un'ottica di sviluppo dei valori ambientali, sociali, culturali e turistici, nonché di tutela della sicurezza e salute pubblica, l'Amministrazione regionale individua gli interventi di interesse regionale da finanziare con contributi in conto capitale.

Questa norma ha condotto la Regione a dotarsi di uno specifico **“Servizio politiche per la rigenerazione urbana, la qualità dell'abitare e le infrastrutture per l'istruzione”** per la gestione di “Contributi in conto capitale una tantum ai Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti per la **riqualificazione dei centri minori**, dei borghi rurali e delle piazze.”

L'Amministrazione regionale promuove la riqualificazione dei centri minori, dei borghi rurali e delle piazze, attraverso la concessione di incentivi in conto capitale, cui possono accedere i Comuni con una popolazione inferiore ai 30.000 abitanti, alle condizioni stabilite dall' art. 4, commi da 55 a 57, della legge regionale 22 febbraio 2000, n. 2, in attuazione del comma 56 quater (come modificato dall'articolo 4 comma 2 della legge regionale 28 dicembre 2018, n. 28, legge collegata alla manovra di bilancio 2019-2021).

L.R. 1/2016 - Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater -, Art. 10, comma 1:

*Al fine di promuovere la valorizzazione e la razionalizzazione del territorio regionale e di migliorarne le condizioni di vivibilità, nonché per sostenere la crescita nel settore dell'edilizia abitativa e contribuire al rilancio dell'economia produttiva, commerciale e turistica, la Regione definisce politiche volte alla riqualificazione del patrimonio immobiliare privato e pubblico esistente, anche attraverso il riuso degli edifici dismessi o sottoutilizzati, anche per usi diversi da quelli cui gli stessi erano originariamente destinati, anche inseriti in programmi di **rigenerazione urbana quale strumento coordinato tra interventi di ristrutturazione urbanistica e ricomposizione del contesto sociale**.*

L.R. 3/2023, Art. 5 - modifica dell'articolo 35 della legge regionale 19/2009 e specificatamente del comma 1:

*In deroga agli indici urbanistici ed edilizi previsti dagli strumenti urbanistici comunali, anche agli indici e parametri previsti dagli strumenti di pianificazione regionale, **al fine di promuovere lo sviluppo della rigenerazione urbana**, migliorare le prestazioni energetiche e la sicurezza degli edifici possono essere consentiti, **previa deliberazione del Consiglio comunale** e fatto salvo il rispetto degli eventuali atti autorizzativi previsti dalle leggi in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio, di tutela ambientale e le prescrizioni delle altre leggi di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia, con particolare riferimento alle norme in materia di sicurezza statica, antisismica, antincendio, **gli interventi, anche di ampliamento, ristrutturazione o nuova costruzione, di rilevanza urbanistica ed edilizia, in qualsiasi zona omogenea, su edifici pubblici o di interesse pubblico o di pregio storico, monumentale o architettonico, da chiunque realizzati, nonché quelli per la realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico nelle zone destinate a servizi e attrezzature collettive**.*

L.R. 12/2025, Art. 10, comma 8:

***Al fine di garantire la riqualificazione urbana** delle aree della città di Trieste, interessate dal trasferimento degli uffici regionali in Porto Vecchio e di realizzare la rigenerazione urbana del compendio immobiliare in dismissione, senza soluzione di continuità nell'utilizzo, l'Amministrazione regionale è autorizzata a valutare **proposte di partenariato pubblico-privato** avviate ai sensi della disciplina vigente al momento della presentazione, che sviluppino soluzioni complete in grado di garantire sia la consegna degli uffici regionali sia il rientro dell'investimento del soggetto proponente, anche attraverso l'avvio di attività di natura economica.*

Rigenerare la città: il ruolo del partenariato pubblico-privato (PPP) nella trasformazione urbana

D.Lgs. 36/2023, art. 174, comma 1:

Il partenariato pubblico-privato è una forma di cooperazione tra soggetti pubblici e privati avente per oggetto una o più prestazioni di lavori, servizi o forniture, che comporta il trasferimento al partner privato di una parte significativa dei rischi connessi alla realizzazione o gestione dell'intervento.

Perchè il PPP:

- Risorse pubbliche insufficienti
- Il PPP permette di attrarre capitali privati, condividere rischi e benefici
- Garantisce sostenibilità economica e gestione di lungo periodo

Il PPP rappresenta un ponte, un'anello di congiunzione tra la visione pubblica e la capacità realizzativa privata.

Come vedremo in seguito, se utilizzato e gestito correttamente (dal pubblico) il partenariato pubblico-privato è una politica urbana più che un contratto: consente alle città di rigenerarsi valorizzando le risorse esistenti e costruendo nuovi modelli di cooperazione tra i soggetti pubblici e quelli privati.

ELEMENTI CARATTERIZZANTI IL PARTERNARIATO PUBBLICO PRIVATO

Finalità

Attivare risorse, capacità tecniche e gestionali private per realizzare interventi pubblici (infrastrutture, rigenerazione urbana, servizi pubblici, efficientamento energetico, ecc.).

Orizzonte temporale

Generalmente **medio-lungo periodo** (10-30 anni).

Ripartizione del rischio

Il partner privato si assume **una quota rilevante del rischio operativo**, in cambio del diritto di gestire o sfruttare economicamente l'opera.

Remunerazione del privato

Può derivare da: introiti da gestione completa, tariffe di utenza, canoni di disponibilità, corrispettivi pubblici, trasferimento beni pubblici o un mix.

Equilibrio economico-finanziario (EEFP)

È l'elemento chiave che garantisce sostenibilità del progetto: il PPP deve essere **bancabile** e con **piano economico-finanziario asseverato**.

Controllo pubblico

L'ente pubblico mantiene funzioni di indirizzo, controllo, monitoraggio delle performance e verifica del rispetto degli standard di servizio.

Innovazione gestionale

Il PPP promuove modelli integrati di progettazione, costruzione, finanziamento e gestione (logica *Design-Build-Finance-Operate* – DBFO).

TIPOLOGIA DI PPP - D.Lgs. 36/2023

Concessione di lavori o servizi - Art. 174-185

Realizzazione e gestione di parcheggi, impianti sportivi, porti turistici, musei, rigenerazioni di aree urbane.

Finanza di progetto (project financing) - Art. 193-195

Intervento promosso dal privato o dalla PA con recupero dei costi tramite gestione dell'opera.

Contratto di disponibilità - Art. 187

Edifici pubblici (scuole, ospedali) costruiti dal privato e messi a disposizione dell'amministrazione mediante canone periodico.

Leasing in costruendo - Art. 188

Realizzazione di opere pubbliche con pagamento rateale e riscatto finale.

Contratti di rendimento energetico (EPC) - Art. 191

Interventi di efficienza energetica con remunerazione in base ai risparmi conseguiti.

Sponsorizzazioni - Art. 192

Recupero o manutenzione di beni pubblici finanziata da soggetti privati con ritorno d'immagine.

ITER DI UN PPP - FINANZA DI PROGETTO - Art. 193 e seguenti

Procedura di affidamento - Art. 193

Disciplina l'affidamento in concessione di lavori o servizi «mediante finanza di progetto».

Elementi principali

Comma 1: «L'affidamento in concessione di lavori o servizi mediante finanza di progetto può avvenire su iniziativa privata ... oppure su iniziativa dell'ente concedente, nelle ipotesi del comma 16».

Comma 2: preliminare manifestazione di interesse per formulare la proposta di cui al comma 1.

Comma 3: gli operatori economici (privati) possono presentare all'ente concedente, in qualità di promotore, proposte per la realizzazione in concessione di lavori o servizi, anche se non incluse nella programmazione del partenariato pubblico-privato (art. 175, comma 1) dell'ente.

Commi (4 e seguenti): l'ente concedente deve dare comunicazione della proposta presentata, fissare un termine minimo (min. 60 giorni) perché altri operatori possano presentare proposte concorrenti, valutare le proposte entro un termine prefissato (min. 45 giorni + eventuale proroga) e selezionare in forma comparativa la proposta da sviluppare.

Comma 8: il progetto di fattibilità selezionato integrato a diventare un PFTE viene posto a base di gara per la successiva fase di realizzazione e gestione; la gara è aggiudicata con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Comma 12: diritto di prelazione.

Comma 16: l'ente concedente, su iniziativa propria, promuove l'intervento e sollecita i privati a farsi promotori tramite apposito avviso pubblico.

Contenuti della proposta - Art. 194

Stabilisce che la proposta (quando avanzata) deve contenere un progetto di fattibilità (specifico per i PPP), un piano economico-finanziario asseverato, la bozza della convenzione di concessione, la specificazione delle caratteristiche del servizio/gestione, l'indicazione del promotore, requisiti ecc.

Questo garantisce che l'ente abbia elementi sufficienti per valutare la realizzabilità, il rischio e la sostenibilità dell'intervento.

Valutazione e aggiudicazione - Art. 195

Dispone che, terminata l'istruttoria, l'ente concedente provvede all'affidamento mediante concessione del progetto selezionato, applicando regole proprie per la concessione di lavori o servizi, con trasparenza, concorrenza, criteri di valutazione e garanzie.

Garantisce che l'operazione di finanza di progetto sia sottoposta alle regole generali del Codice (appalti, concessioni) in quanto afferente all'interesse pubblico.

Pertanto, operativamente, un “Project Financing” può essere sintetizzato:

Il privato/promotore può proporre “su iniziativa privata” un'intervento in concessione mediante finanza di progetto all'ente concedente (anche se non previsto nel programma PPP dell'ente).

L'ente concedente, ricevuta la proposta, la pubblicizza (trasparenza) e dà la possibilità ad altri operatori di presentare proposte alternative.

Successivamente l'ente valuta e seleziona la proposta da approfondire (progetto di fattibilità, piano economico-finanziario, convenzione) - Dichiara la Pubblica Utilità dell'opera.

Il progetto selezionato, integrato a diventare un PFTE, viene messo a base di una gara nella quale il soggetto promotore ha il diritto di prelazione.

Se l'ente invece vuole promuovere l'intervento, può farlo con avviso pubblico rivolto ai privati.

TIPOLOGIA DI OPERE ALL'INTERNO DI UN PPP

OPERE CALDE

quelle **opere potenzialmente capaci di creare flussi di cassa, ossia entrate corrisposte dagli utenti/clienti/cittadini che utilizzano l'opera dietro un pagamento**. L'amministrazione concedente, nell'allocare rischi sul privato, non può omettere di valutare che, ciò che il privato classifica come iniziativa imprenditoriale, per la stessa amministrazione è servizio pubblico. Pertanto, la stessa amministrazione non si può permettere un insuccesso del privato, poiché ciò coinciderebbe necessariamente con un mal funzionante del servizio pubblico reso ai cittadini. I rischi allocati ai privati devono, pertanto, prevedere meccanismi di tutela pubblica. Qui risiede la novità del sistema: tali tutele non sono garanzie e finanziamenti, ma meccanismi contrattuali di corretta gestione dei flussi di cassa. Lo studio di fattibilità e, soprattutto, il contratto divengono, quindi, strumenti che devono tendere al perseguimento di pubblici interessi e contemporaneamente al raggiungimento di successi imprenditoriali

Concessione di lavori o servizi

Finanza di progetto (project financing)

OPERE FREDE

quelle **opere prive della potenzialità di creare flussi di cassa**. In questi casi l'amministrazione gioca due ruoli: quello di concedente e quello di utente del servizio che l'opera genera. Il caso più comune è quello delle sedi uniche degli uffici comunali. Per esplicare le proprie attività istituzionali, infatti, l'amministrazione non necessita solo e soltanto di un edificio direzionale, inteso come opera a sé stante, ma piuttosto di un immobile funzionale utile nel corso del tempo, e, pertanto, ben mantenuto e gestito in ogni sua funzionalità (acqua, energia, calore etc.). Concedendo al privato la realizzazione dell'opera, l'amministrazione trova un interlocutore in grado di progettare, costruire e gestire l'opera, in cambio di un canone periodico che copre e remunera sia gli investimenti costruttivi, sia le attività gestorie. A differenza della concessione con ricorso al mercato, la concessione con utilizzazione diretta comporta per gli attori in gioco, sia pubblici sia privati, minori alee di rischio.

Contratto di disponibilità

Leasing in costruendo

Contratti di rendimento energetico (EPC)

Sponsorizzazioni

IL PPP COME POSSIBILE “TESTA D’ARIETE” NELLA RIGENERAZIONE URBANA

Finita l’epoca dei grandi Progetti e investimenti Europei (URBAN, UIA, Urban Innovative Actions ed in ultimo il PNRR) la chiave per la riqualificazione di aree urbane e quindi per una rigenerazione urbana integrata sono certamente gli investimenti privati. Ma per avere una vera rigenerazione tali investimenti, come abbiamo visto, devono essere guidati da logiche superiori, di carattere sociale e ambientale prima che economico/edilizio ed in tal senso la guida pubblica diventa indispensabile ed ecco perchè il PPP diviene un elemento estremamente importante al fine di consentire di mobilitare investimenti privati in aree dismesse o marginali mantenendo il controllo pubblico.

Il PPP con la realizzazione di “opere calde” per la rigenerazione urbana:

- riduce il carico economico sulle finanze pubbliche,
- integra competenze progettuali, gestionali e tecnologiche,
- permette la valorizzazione economica del patrimonio pubblico (es. ex caserme, mercati, aree portuali e ferroviarie),
- favorisce la gestione post-intervento (servizi, manutenzione, animazione sociale o commerciale),
- si allinea con i principi europei di sostenibilità e partenariato locale.

Infatti il PPP interviene:

- | | |
|---------------------------|--|
| • Scarsità di fondi: | Attiva finanza privata |
| • Complessità gestionale: | Know-how e project management |
| • Tempi lunghi: | Contratti integrati con tempistiche di trasferimento certe |
| • Rischio economico: | Condivisione pubblico/privato nel PEF |
| • Manutenzione: | Gestione pluriennale garantita |

Attualmente, c'è la grande tematica degli stati di calcio (vedi Milano, Roma, Parma, ecc...) per i quali si potrebbe certamente ipotizzare degli ambiti di maggior respiro puntando alla rigenerazione urbana di interi quartieri, alle volte anche con respiro su un'area più vasta.

Quello che non deve essere fatto è di mettere in moto capitali pubblici per opere un tantum che poi non vengono più utilizzate (e qui gli esempi si sprecherebbero) ed ecco quindi che l'ingresso del privato vede un soggetto che deve generare reddito e quindi mantenere in uso e con una corretta manutenzione il bene realizzato.

Un primo intervento, poi, riqualificante anche solo una parte di un territorio, può essere capace di attrarre altri capitali e generare quindi un circolo virtuoso che porta alla completa rigenerazione dell'area. Basti pensare, anche solo nel piccolo, ad un'area cittadina riqualificata e pedonalizzata nella quale si inserisce un parcheggio interrato e che poi vede di colpo un fiorire di interessi commerciali e residenziali per i nuovi servizi presenti. Quindi abbiamo la parte sociale (servizi - negozi di prossimità + residenza), quella urbanistica (parcheggi di relazione), quella ambientale (pedonalizzazione - interscambio con mobilità lenta) e quella economica (attività commerciali).

Ma sempre più spesso, e di attualità, il cuore delle rigenerazioni urbane sono i grandi interventi sulle aree industriali dismesse.

ESEMPI NELLA RIGENERAZIONE URBANA

ITALIA:

Milano – Porta Nuova

Riqualificazione ex Varesine e Garibaldi-Repubblica - Società mista / concessione pluridecennale - Comune di Milano + Hines / Coima - Trasformazione di 290.000 m² in quartiere misto (residenze, uffici, parchi). La PA ha ceduto diritti edificatori e infrastrutturato aree pubbliche in cambio di opere.

Bologna – Manifattura delle Arti / ex Manifattura Tabacchi

Recupero complesso industriale - Concessione + leasing pubblico-privato - Comune di Bologna + Cassa Depositi e Prestiti (CDP) + privati - Mix culturale (MAMbo, Cineteca, università, residenze). Gestione affidata a soggetto misto.

Torino – Variante ex Mercati Generali / Porta Palazzo

Rigenerazione urbana e sociale - Project Financing - Città di Torino + Finpiemonte + privati - Intervento integrato di housing, commercio, parcheggi e spazi pubblici. - Attuato in fasi; criticità gestionali ma struttura PPP solida.

Firenze – Manifattura Tabacchi

Recupero complesso storico-industriale - Società di scopo PPP (JV) - CDP Immobiliare (40%) + Aermont Capital (60%) - Riqualificazione 100.000 m² con mix residenziale, culturale e creativo; durata concessione 50 anni. - In corso (fase 2025); modello di “creative district” sostenibile.

Napoli – Mostra d'Oltremare

Rilancio area fieristica e parco urbano - Società mista pubblico-privata - Comune di Napoli (60%) + Camera di Commercio + privati - Gestione integrata di spazi fieristici e culturali; modello gestionale autosostenibile. - Attivo

Cagliari – Ex Manifattura Tabacchi

Rigenerazione urbana e innovazione - PPP tramite leasing e concessione - Regione Sardegna + Invitalia + imprese creative - Spazi co-working, incubatori, laboratori; gestiti in partnership.- Operativo dal 2022.

Roma – Ex Mattatoio Testaccio / Gazometro Ostiense

Rigenerazione aree industriali - PPP + Accordi di valorizzazione - Roma Capitale + Eni + CDP + Università Roma Tre - Recupero aree per cultura e innovazione tecnologica; gestioni miste.

ESTERO:

Londra – King's Cross

27 ha area ferroviaria dismessa, partnership pubblico-privata (Argent Group + Council) → quartiere misto e università.

Amburgo – HafenCity

157 ha porto dismesso → nuovo quartiere sostenibile, investimento pubblico 2 mld €, privato 8 mld €.

Parigi – Clichy-Batignolles

Quartiere a energia quasi zero, PPP Ville de Paris + privati.

Copenaghen – By & Havn

Società pubblica (Stato + Comune) che coopera con privati → sviluppo Ørestad e Nordhavn.

Finanza, residenza, metro e servizi.

Aarhus Docklands (anche “Aarhus Ø”)

Masterplan a BIG → rigenerazione porto e quartiere sostenibile.

Focus su qualità urbana. realizzazione grattacielo più alto della Danimarca

Naturalmente l'esempio principe triestino, il recupero di Porto Vecchio, ed altri minori quali la realizzazione del Centro Congressi, della Piscina Termale e del Nautaverso non sono stati riportati in quanto si ritengono di competenza degli altri relatori.

Copenhagen – By & Havn



Copenhagen – By & Havn



Copenhagen – By & Havn



Aarhus Docklands



Aarhus Docklands



Aarhus Docklands



Leon Battista Alberti, 1452:

“La città è come una grande casa, e la casa è in piccolo una città.”

Ebenezer Howard, 1898:

“La Città-Giardino è una città progettata per una vita e un’industria sane, della giusta dimensione, circondata da una cintura di agricoltura e di verde.”

Le Corbusier, 1928:

“La città è una macchina per abitare.”

Frank Lloyd Wright, 1932:

“La casa di ogni uomo sarà sul proprio terreno, ogni casa sarà libera tra gli alberi e il sole.”

Renzo Piano:

“Le città non dovrebbero essere noiose e ripetitive... Una delle ragioni per cui le troviamo così belle e interessanti è che sono piene di sorprese; persino l’idea del colore rappresenta una piacevole sorpresa.”

Richard Rogers, 1999:

“La città compatta è l’unica forma sostenibile per il futuro. È una città progettata attorno al trasporto pubblico, alla densità, alla diversità e allo spazio pubblico.”

GRAZIE PER L’ATTENZIONE