

LET'S RESEARCH THE FUTURE

SDA Bocconi
SCHOOL OF MANAGEMENT

RESEARCH
RETHINK
REIMAGINE



Capitali privati per l'inclusione sociale. Il caso dell'housing.

Prof. Veronica Vecchi, Prof. Niccolò Cusumano

*Discussion paper a supporto del workshop organizzato dal Gruppo del Nord Est per
l'ERP – Padova, 13 febbraio 2025*

1. Contesto

Dopo anni in cui il tema dell'abitare sembrava essere uscito dall'agenda politica il progressivo aumento dei prezzi delle abitazioni e dei canoni di locazione e i conseguenti fenomeni di esclusione di fette sempre più ampie della popolazione dall'accesso alla casa, hanno riportato al centro del dibattito la questione immobiliare residenziale e più specificatamente dell'immobiliare residenziale pubblico.

Le Aziende Casa, proprietarie / gestrici di un patrimonio immobiliare rilevante, sono chiamate per propria mission istituzionale a fornire una risposta ai fabbisogni abitativi.

Fabbisogni abitativi, che, come scritto non provengono più soltanto dalla fascia di esclusione che ha caratterizzato l'azione pubblica negli ultimi anni, ma anche da altri settori della società: studenti fuorisede, famiglie di nuova costituzione, lavoratori dei grandi centri urbani, anziani soli e non autosufficienti, persone con handicap.

Alcune di queste categorie possono formalmente rientrare nei requisiti di accesso all'ERP, ma date le liste di attese non riescono ad accedervi; altri si qualificherebbero per l'ERS ma faticano a trovare una risposta al proprio bisogno data l'esiguità del numero di alloggi.

L'intervento pubblico, terminati i grandi programmi di edilizia popolare, si è via via assottigliato e nel corso del tempo le politiche di alienazione del patrimonio hanno portato a una sua frammentazione.

Le regole europee in materia di aiuti di stato, legate al concetto che i servizi abitativi, per quanto di interesse generale, sono di natura economica, e le norme in materia di affidamento in house hanno creato ulteriori vincoli all'azione pubblica.

Il tutto in un contesto in cui gli inquilini delle aziende casa appartengono a fasce di popolazione sempre più fragili economicamente e socialmente, con la conseguente riduzione delle entrate derivanti da canone e l'aumento della morosità, l'emergere di nuovi fabbisogni in termini di servizi per supportarne l'inclusione oppure per fornire assistenza socio-sanitaria.

A queste sfide si aggiunge quella energetica e climatica. Le due dimensioni si intrecciano per cui la riqualificazione energetica degli edifici contribuisce alla lotta al cambiamento climatico, ma serve anche a contrastare fenomeni di povertà energetica. D'altro canto, sebbene fino ad oggi sia stato un argomento meno oggetto di discussione, sarà sempre più necessario migliorare la resilienza ai rischi clima del patrimonio anche per tutelare la popolazione fragile che vi abita.

Date queste grandi sfide, concentrandosi sulla dimensione del patrimonio, i problemi che oggi affrontano le Aziende Casa sono i seguenti:

- disallineamento tra le caratteristiche del patrimonio e l'utenza, con la necessità di adattare dove possibile, o sostituire, edifici esistenti per rispondere alle mutate esigenze sociali trovando soluzioni che siano flessibili e favoriscano anche il turnover degli inquilini al mutare della loro condizione;
- presenza di quote di patrimonio inutilizzato e inutilizzabile a causa della carenza di risorse per investimenti;

- vetustà accompagnata da un basso livello di efficienza energetica, necessità di adeguamento agli standard di sicurezza e sismico, scarsa resilienza ai rischi climatici, presenza di barriere architettoniche e limitata accessibilità del patrimonio;
- frammentazione del patrimonio in seguito a politiche di alienazione che si accompagna a situazioni di forte concentrazione;
- carenza di alloggi ERS in grado di rispondere a fasce diverse della popolazione.

Le cause di questi problemi affondano le radici in un periodo prolungato di mancanza di investimenti e di scarsa programmazione degli stessi. Le risorse generate dalla gestione caratteristica – entrate da canoni e gestione di servizi¹ – non sono, infatti, strutturalmente sufficienti a coprire le spese in conto capitale a cui si è fatto fronte attraverso trasferimenti / altri finanziamenti da parte degli enti di riferimento (programmi ministeriali, regioni, enti locali). Risorse che, tuttavia, scontano una carenza di programmazione e non tengono conto dei fabbisogni effettivi per garantire la piena funzionalità e conservazione del patrimonio gestito.

La mancanza di risorse in passato si è riflessa su un progressivo depauperamento delle competenze interne delle aziende che ha portato a delle difficoltà nella gestione di improvvise disponibilità di risorse legate al superbonus, PNRR, PNC. Programmi complessi che hanno richiesto e richiedono anche un cambio nelle modalità tradizionali di gestione degli interventi.

Le sfide pongono le Aziende Casa di fronte a numerose scelte: quali modelli di gestione adottare per raggiungere l'efficienza operativa nella gestione del patrimonio esistente? Cosa vuol dire oggi offrire servizi abitativi pubblici e qual è il ruolo che devono ricoprire le Aziende Casa anche insieme ad altri attori pubblici (enti locali, aziende sanitarie in primis) e privati? Quali spazi è possibile individuare per rispondere ai problemi abitativi dati i vincoli istituzionali a cui si è sottoposti?

È chiaro che la risposta a queste domande oltre a richiedere, probabilmente, un riposizionamento strategico, che non è oggetto di questo scritto, implica nell'immediato la ricerca di soluzioni che aiutino ad affrontare il gap di investimenti – sul patrimonio esistente e nella realizzazione di nuove abitazioni.

Pertanto, in molti si stanno domandando se la Partnership Pubblico Privato possa essere una soluzione.

Questa breve nota ha l'obiettivo di rispondere a questa domanda, mettendo a sistema la ricerca che ha condotto SDA Bocconi nell'ultimo quinquennio in questo ambito anche grazie alla lunga collaborazione istituzionale con Federcasa.

¹ A cui si aggiunge un trattamento fiscale sfavorevole rispetto ad alti player per quel che riguarda l'IMU sugli immobili che drena ulteriori risorse

2. Cosa significa partnership?

Quando l'obiettivo è l'individuazione di risposte a problemi complessi, da molti è evidenziata l'importanza di forme di governance collaborativa (o partnership) tra diversi stakeholder. Tra l'altro tra i Sustainable Development Goals, uno – il numero 17 - è dedicato a “partnership for development”.

La letteratura recente è unanime nel sottolineare come la PA abbia bisogno di dotarsi di nuovi modelli per fare fronte alle sfide della società. E tali modelli non possono più basarsi su un rapporto transazionale pubblico-privato, tipico dell'epoca del New Public Management. Tali modelli devono radicarsi nelle logiche della governance collaborativa e del New Value Management (Vecchi e Leone, 2023).

Si cita, a tal proposito, un paper pubblicato a settembre 2024 su una delle più prestigiose riviste di public management:

*At a time of planetary challenges, such as climate change, economic and social inequalities, and technological changes, **the importance of public values and the creation of public value calls on all sectors of society to take action and engage in problem-solving.** As such, public administration scholarship and practice recognize a shift in the role of government and public organizations; they are increasingly required to engage with different types of organizations and citizen groups to address societal challenges. Growing literature on **co-creation, collaborative governance, co-production, and cross-sectoral collaboration, describes the emergence of a new portfolio of strategic activities in the mission of public organizations to enhance the creation of public value through collaboration.** Thabit et al. (18 settembre 2024), *Public Administration Review**

La governance collaborativa è un modello ibrido di policy making e di gestione dei servizi pubblici, volto alla co-produzione di risultati e soluzioni per la società (*value for society – VfS*).

Nell'ambito della governance collaborativa, si riconosce che gli stakeholder diversi dalle istituzioni pubbliche possono avere una responsabilità nella generazione di outcome pubblici o per la società, specialmente in contesti complessi. Tutto questo non è altro che la conferma che il valore pubblico si produce anche al di fuori della PA, e semmai è potenziato all'intersezione di pubblico e privato (profit e non profit).

In questo contesto, per assicurare la generazione di valore pubblico, ai manager pubblici è richiesta la capacità di far leva su network interorganizzativi e sulle loro risorse, di utilizzare logiche collaborative ed essere aperti a nuove soluzioni, in modo adattivo ed evolutivo, soprattutto per quanto riguarda l'erogazione di servizi (Stocker 2006).

La governance collaborativa si concretizza attraverso varie forme di collaborazione, tra cui le partnership pubblico privato, latamente intese, e forme di network interistituzionale e di co-production.

Queste partnership possono riguardare tre livelli, a seconda del piano istituzionale in cui si generano: macro, meso e micro.

3. Le forme di partnership

A **livello macro**, troviamo i cosiddetti incentivi fiscali e regolatori e i contributi, che sono finalizzati a stimolare investimenti privati su ambiti rilevanti di policy su cui sistono fallimenti di mercato.

Un esempio che ha interessato il settore privato, ma di cui ha beneficiato anche il sistema delle Aziende Casa è il super bonus e il conto termico.

I contributi a fondo perduto sono sostegni economici elargiti senza obbligo di restituzione. Storicamente il mondo dell'ERP è stato sostenuto con contributi a fondo perduto per la realizzazione degli investimenti. Rientrano in questa casistica i fondi del PNC del programma verde, sicuro, sociale.

Quando le risorse pubbliche sono scarse, oppure, i contributi a fondo perduto da soli dovrebbero essere evitati e, dovrebbero, piuttosto essere utilizzati nell'ambito di logiche di *blended finance*, che rappresentano una **forma collaborativa di tipo meso**, per il fatto che implica la realizzazione di un programma/meccanismo di finanziamento multistakeholder.

I meccanismi di *blended finance* rappresentano una soluzione molto utilizzata – in realtà, nelle forme più sofisticate, principalmente nei paesi emergenti grazie al ruolo delle Development Finance Institutions – per mixare i capitali pubblici e privati con l'obiettivo di ridurre il rischio per gli investitori di mercato e/o per ridurre il costo del capitale.

Tali meccanismi sono particolarmente adeguati per indirizzare i cosiddetti fallimenti di mercato in contesti di risorse pubbliche scarse, permettendone un effetto leva moltiplicatore. Ma sono meccanismi volti solo a sostenere i progetti in grado di generare flussi di cassa adeguati (i cosiddetti progetti semi-bancabili o bancabili).

La soluzione più tradizionale di questa categoria riguarda il mix pubblico – privato per ridurre il costo del debito o per allungarne la *maturity*. Oppure forme di garanzia volte a generare meccanismi di addizionalità finanziaria.

Un esempio sono gli strumenti finanziari realizzati e gestiti dalla BEI, la Banca Europea per gli Investimenti, tra cui la misura M5C2 Intervento 2.2 nell'ambito del PNRR.

La misura PNRR ha finanziato la creazione di un fondo tematico da 272 milioni lanciato dal Ministero dell'Interno e dalla Banca Europea per gli Investimenti (BEI). La BEI ha convogliato le risorse PNRR in un fondo che ha consentito di attirare capitali privati in logica di coinvestimento. I due intermediari finanziari selezionati per l'utilizzo di queste risorse hanno, infatti, l'obbligo di co-investire in logica di matching fund, con un effetto leva target di almeno 2 volte a livello di progetto, per quanto possibile, o a livello di portafoglio complessivo.

Queste risorse pubblico-privato sono destinate a Imprese private operanti nell'ambito dello sviluppo di iniziative di riqualificazione urbana (come, per esempio, quelle coinvolte nel progetto Piazzale Loreto) o a contratti di PPP, laddove la quota di cofinanziamento pubblico a fondo perduto risulti pari o inferiore al 50%.

Le risorse finanziarie possono essere investite nella forma di finanziamenti a lungo termine, con una durata massima fino a 30 anni per le attività di investimento e fino a 15 anni per capitale circolante/esigenze di liquidità; oppure nella forma di Equity/quasi-Equity (per esempio per la costituzione di società di scopo in contratti di PPP).

Le forme più sofisticate sono i *tranching mechanisms*, generalmente fondi a più tranche, ognuna delle quali con una diversa esposizione al rischio.

Il capitale pubblico (ma anche quello filantropico), storicamente utilizzato nella logica del contributo a fondo perduto, può essere investito come “*first-loss piece*”, con l’obiettivo di attirare altri investitori, tra cui:

- banche di sviluppo e/o promozionali, che potrebbero essere anche in grado di sottoscrivere un finanziamento mezzanino
- investitori istituzionali chiamati a sottoscrivere le tranche meno rischiose, proprio perché supportate dalle tranche sottostanti.

Un esempio è il fondo proposto da SDA Bocconi per finanziare l’affordable housing.

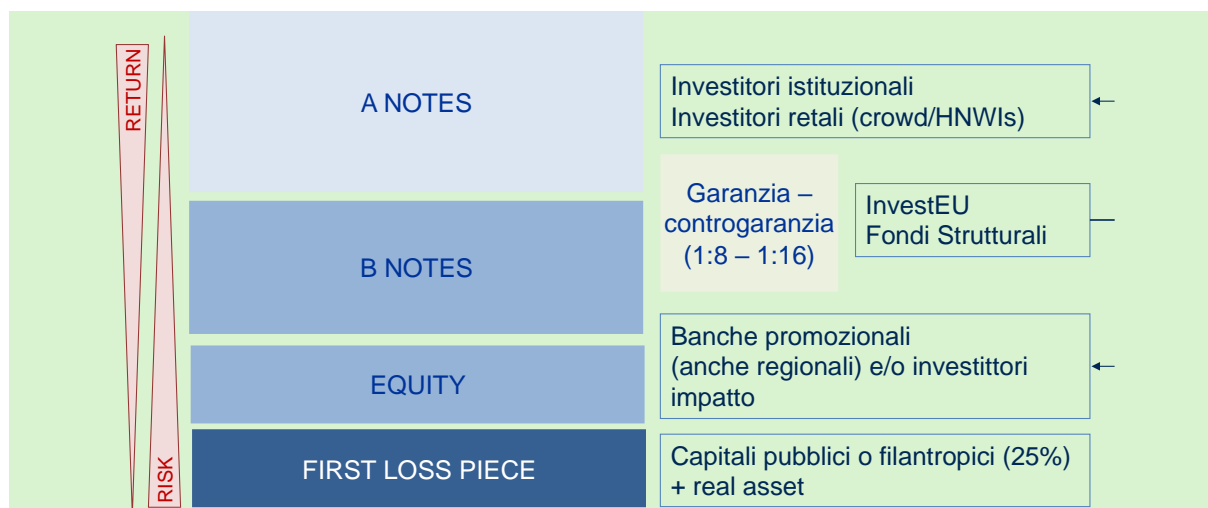
Un recente studio di SDA Bocconi realizzato per Fondazione Housing Sociale ha calcolato che il fabbisogno di affordable housing nella città metropolitana di Milano è di circa 3 miliardi per i prossimi 15 anni, questo in considerazione del fatto che circa il 32% nelle famiglie milanesi non potrà permettersi affitti a condizioni accessibili. Sebbene tale gap richieda una politica ambiziosa e coordinata che agisca su più fronti, serve anche lavorare sul capitale e quindi il blended finance può rappresentare una risposta.

Una possibile soluzione di blended finance per la realizzazione di un fondo da 1 miliardo è illustrata in figura e prevede l’utilizzo di uno stanziamento pubblico massimo, in logica di first piece loss (forma di junior equity volta ad assorbire le possibili perdite), di 250 milioni. La rimanente parte (750/800 milioni) potrebbe essere sottoscritta con:

- capitali derivanti da un social bond emesso da una banca di sviluppo, anche regionale
- un social retail bond da offrire ai cittadini lombardi mediante una raccolta organizzata da un pool di banche anche locali (per esempio anche il credito cooperativo)
- un bond offerto agli investitori istituzionali

Ai fini della strutturazione va valutato l’effetto - sul tasso, sulla durata e in generale sull’addizionalità - sia della first piece loss che di una eventuale garanzia pubblica.

La figura esemplifica il meccanismo sopra descritto.



Il ruolo dei comuni può essere fondamentale per assicurare la fattibilità di questi meccanismi, anche qualora non abbiano risorse cash da investire.

Essi possono essere co-investitori in kind in singole progettualità attraverso:

- apporto di terreni gratuitamente o, eventualmente, a condizioni fortemente agevolate, per abbassare il costo dell'investimento complessivo;
- apporto di asset che possono essere alienati oppure messi a reddito dallo sviluppatore;
- abbattimento degli oneri di urbanizzazione sulle porzioni di aree destinate al libero mercato al fine di incrementare la quota di housing, che rappresenta, oggi, una vera e propria forma di onere di urbanizzazione.

Infine, a **livello micro - di progetto** la collaborazione è disciplinata da strumenti contrattuali, come le convenzioni e le concessioni. Infatti, la collaborazione pubblico-privato deve essere intesa in senso ampio nel contesto urbano e dei progetti di rigenerazione urbana e non va confusa o circoscritta al contratto di PPP-Concessione previsto dal Codice dei Contratti, che è un modello di gestione dei servizi pubblici, anche di tipo non economico.

Storicamente sono stati utilizzati gli *strumenti urbanistici* e quindi il rapporto pubblico – privato è stato prevalentemente di tipo transattivo, con il privato chiamato a realizzare investimenti di interesse pubblico attraverso la logica degli oneri di urbanizzazione primari e secondari.

Oppure, pubblico e privato si incontrano nell'ambito delle *concessioni attive* (quali atti amministrativi) per lo sfruttamento e/o valorizzazione di asset pubblici (aree, immobili etc..).

La partnership può essere intesa anche in logica di *concessione per la realizzazione di investimenti e/o la gestione di servizi pubblici*. Questo modello, in alcuni settori, rappresenta un modello di gestione alternativo all'in-house previsto dal legislatore; in altri, tipicamente a gestione pubblica, invece, si è diffuso come conseguenza della sistematica carenza di capitali pubblici.

Infine, vanno menzionate le cosiddette *public-private plural partnership (4P)*.

Si tratta di modelli che nascono dall'intersezione tra il tradizionale welfare pubblico e il welfare aziendale o la filantropia strategica d'impresa. Il primo, purtroppo, in contrazione a causa di fabbisogni della società sempre più diversificati in contesti di budget pubblici limitati. Il secondo in espansione, sia sotto lo stimolo delle politiche ESG/sostenibilità sia come volano di competitività. Questa intersezione porta alla nascita, con logiche variabili, a volte per input pubblico e a volte per input privato, ma sempre secondo processi convergenti, di modelli di welfare territoriale collaborativo.

Una 4P può anche prendere la forma di un *social impact bond*, dove capitali pazienti a impatto accettano la sfida di essere remunerati sulla base di un risultato/outcome determinato da una nuova soluzione implementata. Tuttavia, in questa configurazione il pagamento è effettuato con budget pubblici eventualmente complementati da quelli filantropici (si pensi per esempio ad una fondazione).

4. Quali nuovi possibili canali di finanziamento all'orizzonte?

La nuova missione 7 – Repower EU – del PNRR prevede il ricorso a strumenti finanziari per supportare la riqualificazione energetica, tra gli altri, degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Con la revisione del 2023 il PNRR ha acquisito una nuova missione dedicata all'iniziativa Repower EU. Tra gli investimenti previsti (investimento 1.7) vi è la creazione di una facility finanziaria “per alleviare la povertà energetica” che fornisca un sostegno sotto forma di sovvenzioni, sussidi agli interessi, prestiti agevolati, prestiti di mercato alle società di servizi energetici (ESCO) per la ristrutturazione energetica degli alloggi pubblici garantendo un miglioramento di almeno il 30% della performance degli edifici oggetto di riqualificazione². Due terzi delle risorse – 920 milioni di euro – sono destinati alla riqualificazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica. Tra i requisiti chiave posti dalla Commissione UE vi sono il rispetto del principio del DNSH, il rispetto della disciplina sugli aiuti di stato e che tutti gli investimenti supportati siano “financially viable”. La legge di bilancio 2025 all'art. 1 commi 513 e ss. ha designato il Gestore dei Servizi Energetici quale soggetto attuatore e le società SACE SpA e Cassa Depositi e Prestiti quali partner finanziari. Entro giugno 2025 dovrà essere adottata la convenzione tra il soggetto attuatore e i partner finanziari. Entro giugno 2026 CdP dovrà aver stipulato i contratti di finanziamento con le Energy Service Companies (ESCO) per un importo necessario per utilizzare il 100% delle risorse del PNRR (al netto delle commissioni di gestione). L'accordo di finanziamento con le ESCO dovrà specificare l'asset che sarà soggetto a ristrutturazione.

Da quel che si può intuire seguendo un percorso tradizionale sarà quindi necessario che le aziende 1) individuino gli immobili oggetto di ristrutturazione 2) affidino la realizzazione della diagnosi energetica e redazione del PFTE 3) selezionino la ESCO. Una volta selezionata la ESCO CdP andrà a siglare il contratto di finanziamento. Alternativamente è possibile valutare il ricorso all'iniziativa privata mediante pubblicazione di un avviso per la presentazione di proposte. Il requisito posto dagli operational arrangements che le iniziative siano “financially viable” sembrerebbe implicare che gli interventi si ripaghino con i risparmi energetici conseguiti secondo uno schema di EPC “puro”. È pur vero che il testo prevede la possibilità di erogare anche sovvenzioni per cui si può immaginare un mix tra prestiti e sovvenzioni – opzione che sembrerebbe la più accreditata. Ciò che non è chiaro è se le risorse possano essere rese disponibili alle Aziende Casa per sostenere le spese di progettazione o se i beneficiari possano essere esclusivamente le ESCO.

Un ulteriore strumento di finanziamento potrebbe derivare dal nuovo Fondo Europeo Sociale per il Clima (Social Climate Fund) per cui è prevista la presentazione alla Commissione Europea del relativo piano nazionale entro giugno 2025.

² COM (2023) 765, pag. 432

Il Fondo Sociale per il Clima, istituito attraverso il Regolamento (UE) 2023/955 e finanziato con risorse derivanti dal sistema ETS prevede che ciascuno Stato Membro presenti un proprio Piano per *“sostenere le famiglie vulnerabili, le microimprese vulnerabili e gli utenti vulnerabili dei trasporti mediante un sostegno diretto temporaneo al reddito e misure e investimenti intesi ad aumentare l’efficienza energetica degli edifici, la decarbonizzazione del riscaldamento e del raffrescamento degli edifici, compresa l’integrazione negli edifici della produzione di energia innovabile e lo stoccaggio di tale energia, e un migliore accesso alla mobilità e ai trasporti a zero e a basse emissioni”*.

Le risorse del piano possono sostenere a norma del regolamento *“investimenti ... con impatti duraturi, purché siano destinati principalmente alle famiglie vulnerabili, alle microimprese vulnerabili o agli utenti vulnerabili dei trasporti e intendano:*

a) sostenere la ristrutturazione edilizia, in particolare per le famiglie vulnerabili e le microimprese vulnerabili che occupano gli edifici con le prestazioni peggiori compresi i locatari e le persone che vivono negli alloggi sociali;

b) sostenere l’accesso ad alloggi efficienti sotto il profilo energetico a prezzi abbordabili, compresi gli alloggi sociali;

e) sostenere gli enti pubblici e privati, compresi i fornitori di alloggi sociali, in particolare le cooperative pubblico-privato, nello sviluppo e nella fornitura di soluzioni di efficienza energetica a prezzi abbordabili e di strumenti di finanziamento adeguati in linea con gli obiettivi sociali del Fondo”.

Gli Stati membri possono includere nei piani *“il sostegno fornito mediante enti pubblici o privati ... a condizione che detti enti attuino misure e investimenti di cui alla fine fruiscono famiglie vulnerabili”* aprendo quindi la strada all’impiego delle risorse da parte delle aziende casa.

La Commissione nel fornire anche degli esempi pratici per l’identificazione delle iniziative ha stressato come gli investimenti debbano cercare di rispondere alla cause profonde della povertà energetica aprendo la strada a operazioni che non sono di mera ristrutturazione degli edifici, ma che possono prevedere la loro rifunzionalizzazione andando ad esempio a rivedere le metrature degli appartamenti troppo grandi per gli inquilini che li abitano e che richiedono costi di gestione alti³.

³ EC (2024), Note on good practices for cost-effective measures and investments, pag. 4

5. Le prospettive di utilizzo del PPP da parte delle Aziende Casa?

Opzione “Business as usual”

Le Aziende casa hanno utilizzato i meccanismi di incentivazione fiscale in combinazione con il PPP contrattuale per poter realizzare investimenti in efficientamento energetico. Ora, essendo esaurito il Super Bonus potrebbero replicare l’esperienza con altre forme di incentivazione, come il Conto Termico.

Tuttavia, la configurazione dell’utilizzo di questi incentivi fiscali e regolatori nell’ambito di concessioni di costruzione e gestione ha rappresentato una forzatura. La natura del meccanismo e il fatto che l’intervento fosse mirato prevalentemente alla componente lavori, escludendo elementi rilevanti di gestione, non configurava la presenza di un rischio operativo a carico dell’operatore economico, da cui ne sarebbe dovuta derivare l’impossibilità di utilizzare lo schema concessorio. Lo schema, in realtà, è stato utilizzato per “sfruttare” la capacità dell’operatore di mercato di realizzare la progettualità necessaria per esperire la gara in tempi rapidi (la cosiddetta proposta a iniziativa privata, art. 193 del Codice dei Contratti).

Il ricorso al PPP, potrebbe essere eventualmente esplorato nell’ambito dei contratti di EPC oggetto del sostegno di Repower EU, in quanto disciplinati dall’art. 200 del Codice dei Contratti, e quindi considerati forme di PPP (sebbene il rischio operativo debba permanere).

Da notare che il correttivo al Codice entrato in vigore a fine 2024 ha emendato la proposta a iniziativa privata, richiedendo una maggior trasparenza nella fase a monte di interlocuzione con il mercato. A tal proposito, potrebbe essere suggeribile la pubblicazione di un avviso, offrendo al mercato tutti i dati necessari.

Rispetto ai contratti di EPC due sono due gli elementi di attenzione. Il primo elemento riguarda a chi spetta l’onere di condurre la diagnosi energetica degli edifici da efficientare. Per assicurare una maggior efficienza del contratto di EPC essa dovrebbe essere realizzata dall’Azienda Casa. A tal fine sarà necessario identificare le risorse necessarie e procedere in modo spedito all’aggiudicazione dei relativi contratti. Il secondo elemento riguarda invece come configurare l’elemento di gestione per poter far leva sull’istituto della concessione e quindi della proposta a iniziativa privata. A questo proposito è chiaro che un contratto di EPC possa in primo luogo avere per oggetto stabili interamente di proprietà delle Aziende Casa, con riscaldamento centralizzato e con risparmi energetici potenziali nell’ordine del 30%. Il tema è ovviamente che questi stabili rappresentano solo una parte limitata del patrimonio. È quindi necessario identificare delle soluzioni contrattuali che presentino un profilo di rischio / rendimento accettabile per il mercato.

In generale, laddove gli interventi di riqualificazione ed efficientamento energetico non possano configurare una concessione da esperire mediante proposta a iniziativa privata, si potrebbe esplorare la possibilità di realizzare un *dialogo competitivo*, dove l’oggetto della gara non dovrà essere la semplice realizzazione degli interventi di riqualificazione energetico, ma soprattutto l’individuazione di una soluzione gestionale nuova che consenta di massimizzare l’impiego delle risorse pubbliche e garantire la sostenibilità economico-finanziaria dell’operazione.

Opzione “Go Big”

Altra possibile soluzione, più ambiziosa, è la possibilità per le **Aziende Casa** di assumere il ruolo, peraltro già previsto in molte leggi regionali e statuti, di **agenti dei processi di riqualificazione inclusiva urbana**. In questo modo, si avrebbe la possibilità di superare la classica frammentazione progettuale tipica dei contesti multi-stakeholder e di ragionare su porzioni ampie di città dove ricercare la combinazione delle funzioni e delle destinazioni in modo da conseguire l'equilibrio economico-finanziario complessivo e non per singole progettualità. Questo significa utilizzare tutti gli strumenti oggi disponibili, per esempio:

- canalizzazione delle risorse pubbliche disponibili a fondo perduto in un fondo volto all'attrazione di capitali provenienti dal mercato degli investitori pazienti e a lungo termine, anche nella forma di emissioni obbligazionarie per poter finanziare interventi in PPP (sia con convenzioni urbanistiche che con logiche di PPP in senso stretto);
- utilizzo delle misure di incentivazione regolatoria (Conto Termico) e Repower EU;
- realizzazione di housing come forma di onere di urbanizzazione;
- realizzazione di strutture di senior housing liberando spazi che possono essere convertiti in affordable housing, facendo leva su logiche di partnership pubblico-privato;
- sviluppo di social impact bond con pagamenti provenienti anche dalle fondazioni territoriali per la configurazione di servizi efficaci volti alla riduzione della povertà e dell'emarginazione;
- coinvolgimento dell'imprenditorialità del territorio in forme di 4P.

Si tratta evidentemente di progettualità molto ambiziose, che richiedono adeguate condizioni di contesto, come per esempio un **forte commitment da parte della Regione e la capacità delle Aziende Case di agire da catalizzatori di risorse, di stakeholder e di soluzioni**. Pertanto, questa potrebbe essere una soluzione da attivare nelle aree a maggior densità di capitale sociale e con solide relazioni interistituzionali orizzontali e verticali.

Le Aziende Casa, tramite Federcasa, potrebbero richiedere al Governo l'attivazione di un budget volto a supportare il disegno di “masterplan” di questo tipo. Oppure, per agire più rapidamente, tali budget potrebbero essere attivati da Fondazioni locali.

Oppure, potrebbe essere verificata la disponibilità di risorse PNRR, o di assistenza tecnica co-finanziata dalla Commissione Europea, o di fondi strutturali.

Far fronte a problemi complessi richiede soluzioni ambiziose. Le Aziende Casa sono per definizione il soggetto istituzionale deputato a presidiare le politiche abitative. Oggi, a fronte di una crescente complessità dei fabbisogni delle comunità urbane, le soluzioni tradizionali o interventi di minima – incrementali – non sono sufficienti se non per “mettere pezze” all'offerta attuale. Serve l'ambizione di diventare agenti di progettualità di rigenerazione inclusiva urbana, mettendo in campo un portafoglio di misure da sartorializzate in funzione dei contesti. I capitali esistono ma per renderli produttivi serve ragionare in ottica di portafoglio integrato.