

PIAZZALE LORETO

*Riflessioni sulla collaborazione
pubblico-privato*

Veronica Vecchi, Stefania Carraro e Ludovica Mager

Luglio 2024

SDA Bocconi 4gov
Una PA per costruire il futuro



**Caso studio realizzato in collaborazione con Ceetrus-Nhood
nell'ambito di INVESTinIT Lab**

Partner



INDICE

1. Introduzione.....	3
1.1 L'iniziativa "Reinventing Cities"	3
1.2 L'esperienza della città di Milano	4
1.2.1 Piazzale Loreto: il bando Reinventing Cities 2019	5
2. Il progetto Ceetrus-Nhood: Loreto Open Community	9
2.1 L'ascolto del territorio	9
2.2 Il progetto	10
2.3 La dimensione finanziaria	11
2.4 Gli impatti sociali	12
3. Partnership Pubblico Privato e rigenerazione urbana	14

1. Introduzione

1.1 L'iniziativa “Reinventing Cities”

Secondo gli ultimi rapporti del Gruppo Intergovernativo di Esperti sul Cambiamento Climatico (IPCC)¹, i centri urbani sono responsabili di circa il 70% delle emissioni di CO₂ su scala globale e sono sempre più vulnerabili agli effetti del cambiamento climatico. Le città sono anche luoghi in cui si manifestano in modo sempre più evidente fenomeni di polarizzazione sociale ed economica con un aumento progressivo delle disuguaglianze. L'urbanizzazione è infatti causa di divari: da un lato offre grandi opportunità di crescita economica e benessere, dall'altra, porta a situazioni di disagio e esclusione, quali abitazioni sovra-affollate e degradate, microcriminalità e segregazione².

Da qui al 2050, il numero di abitanti nelle città crescerà così come le dimensioni dei centri urbani con il rischio di aumentare la quota di emissioni di gas a effetto serra, esporre un numero sempre maggiore di persone a eventi climatici estremi (ondate di calore, inondazioni,...) e aggravare le disuguaglianze e la polarizzazione tra i diversi gruppi che le abitano. Le città sono pertanto chiamate a giocare un ruolo attivo attraverso la messa a punto e l'implementazione di strategie e progetti di sviluppo urbano orientati alla mitigazione di questi effetti.

Proprio con questa ambizione è nata, nel 2005, C40 “*Cities Climate Leadership Group*”, una rete globale di quasi 100 sindaci delle principali città di tutto il mondo, che si sono coalizzati con un approccio inclusivo, basato sulla scienza e collaborativo per dimezzare la propria quota di emissioni di CO₂ entro il 2030, limitare il riscaldamento globale a 1.5°C e costruire comunità urbane sane, eque e resilienti. Tra le diverse iniziative promosse da C40, molte³ puntano a coinvolgere il settore privato: la collaborazione tra organizzazioni pubbliche e private può infatti accelerare la transizione verso una società più sostenibile, facendo leva sulle risorse, l'expertise e il capitale privato.

Fa parte di questo tipo di iniziative anche **Reinventing Cities**, un concorso internazionale che promuove la collaborazione tra pubblico e privato per trovare soluzioni che trasformino siti urbani sottoutilizzati in progetti innovativi, a zero emissioni di carbonio e resilienti. Molte città hanno già aderito all'iniziativa, inclusa Bilbao, Auckland, Chicago, Lione, Madrid, San Paolo, Oslo, Singapore. In Italia, oltre a Milano, anche Bologna, Roma, Venezia, Napoli e Palermo ne hanno preso parte. Reinventing Cities si pone l'obiettivo di individuare e sviluppare soluzioni per i seguenti ambiti:

1. Efficienza energetica ed energia a basse emissioni
2. Valutazione del ciclo di vita e gestione sostenibile dei materiali da costruzione
3. Mobilità a bassa emissione

¹ IPCC, 2022: Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegria, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)]. Cambridge University Press. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, 3056 pp., doi:10.1017/9781009325844.

IPCC, 2022: Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [P.R. Shukla, J. Skea, R. Slade, A. Al Khourajie, R. van Diemen, D. McCollum, M. Pathak, S. Some, P. Vyas, R. Fradera, M. Belkacemi, A. Hasija, G. Lisboa, S. Luz, J. Malley, (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA. doi: 10.1017/9781009157926.003.

² Pastorelli E. et al. (2019). Le disuguaglianze in Italia: la frammentazione sociale, le differenze regionali, il persistere della discriminazione razziale e di genere e il potere della criminalità organizzata richiedono un nuovo modello sociale equo. <https://www.sdgwatcheurope.org/wp-content/uploads/2019/06/8.3.b-report-IT.pdf>

³ Alleanza città-imprese per il clima (CBCA), Piattaforma di soluzioni urbane, Reinventare le città, Forum nuove economie e innovazioni.

4. Resilienza e adattamento climatico
5. Servizi ecologici per il territorio e lavori green
6. Gestione sostenibile delle risorse idriche
7. Gestione sostenibile dei rifiuti
8. Biodiversità, riforestazione urbana e agricoltura
9. Azioni inclusive, benefici sociali e impegno della comunità
10. Architettura e design urbano innovativo

Da un punto di vista operativo, le amministrazioni comunali pubblicano un bando/avviso a due step:

- I. Manifestazione di interesse – aperta a tutti
- II. Proposte finali – riservata solo a una short list selezionata

L'avviso si basa su due documenti principali: il Regolamento, che si applica a tutti i siti e contiene le indicazioni relative alla fase I, e un documento che definisce i requisiti del sito oggetto del bando (*Site Specific Requirements* o SSR), comprese le regole specifiche del contesto locale (es. requisiti di pianificazione, procedure di gara, ecc.), le aspettative della città, i termini del trasferimento della proprietà e il cronoprogramma. Oltre al SSR, le amministrazioni possono includere altri documenti e informazioni specifiche per il sito, come mappe, planimetrie, regolamento urbanistico, attraverso una data room dedicata.

1.2 L'esperienza della città di Milano

Secondo la classifica⁴ redatta da Carbon Disclosure Project (CDP), una delle organizzazioni più influenti in ambito di sostenibilità ambientale, Milano è tra le città in Europa più impegnate nella lotta al cambiamento climatico. Dal 2009, è membro dell'alleanza internazionale C40 e negli anni ha assunto impegni sempre più ambiziosi per ridurre le emissioni di gas climalteranti e la concentrazione di inquinanti atmosferici come le polveri sottili⁵. L'impegno verso la sostenibilità nel suo senso più ampio – non solo ambientale ma anche sociale – trova declinazione anche nel **Piano di Governo del Territorio** (PGT) del Comune di Milano, che pone al centro della pianificazione territoriale di scala urbana la necessità di migliorare la performance ambientale della città, avvicinare le aree di periferie al centro, migliorare i collegamenti tra i quartieri, promuovere interventi di edilizia residenziale sociale e interventi di rigenerazione urbana per creare nuovi spazi fruibili dalla collettività.

A partire dal 2017, il Comune di Milano ha preso parte a tutte e quattro le edizioni dell'iniziativa Reinventing Cities, coinvolgendo diversi siti della città:

- Nel 2017, Serio, Doria, Scuderie de Montel, Mercato Gorla, Scalo Greco Breda⁶;
- Nel 2019, Nodo Bovisa, **Loreto**, Ex-Macello, Palazzine Liberty, Crescenzago, Monti Sabini, Lambrate;
- Nel 2022, Pitagora, Piazza Martesana, Zama-Salomone, Abbiategrasso, Bovisasca, Certosa 186;
- Nel 2024, l'immobile in via Zama 23

⁴ <https://www.cdp.net/en/cities/cities-scores>

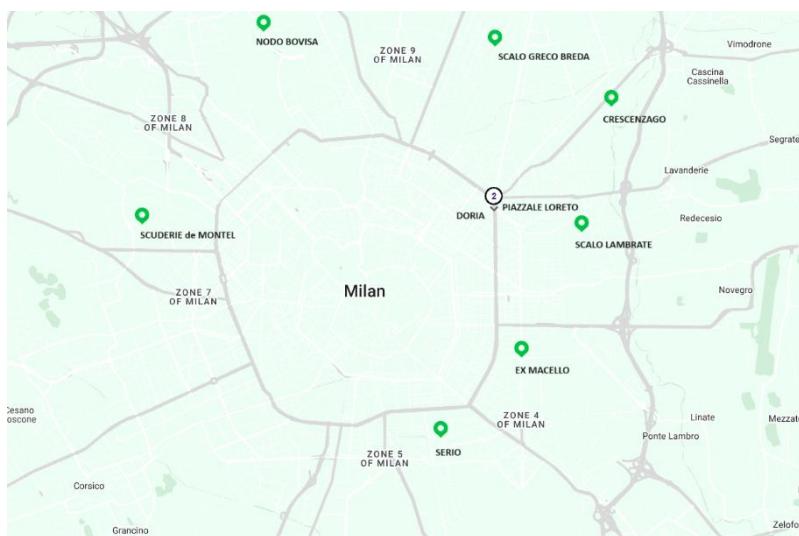
⁵ Con il Piano Aria e Clima del 2019, il Comune si è posto l'obiettivo di rientrare nei valori limite delle concentrazioni degli inquinanti atmosferici PM10 e NOx fissati dalla Direttiva 2008/50/EC, di ridurre le emissioni di CO2 del 45% al 2030 e di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050.

⁶ Questo ex-scalo ferroviario è stato messo a bando da Ferrovie dello Stato Italiane SpA e FS Sistemi Urbani SRL

Ad oggi, sono state aggiudicate un totale di 9 proposte⁷:

- Ex Macello
- Scalo Lambrate
- Crescenzago
- Nodo Bovisa
- **Piazzale Loreto**
- Serio
- Scuderia de Montel
- Doria
- Scalo Greco Breda

Figura 1. Mappa dei siti oggetto di intervento nell'ambito dell'iniziativa Reinventing Cities



Fonte: sito ufficiale di C40-Reinventing Cities - <https://www.c40reinventingcities.org/>

Come mostra la Figura 1, l'iniziativa Reinventing Cities è stata letta come un'opportunità da parte del Comune di Milano per riqualificare molti siti in diverse zone della città metropolitana, soprattutto zone periferiche, attraverso forme di partnership con il privato.

1.2.1 Piazzale Loreto: il bando Reinventing Cities 2019

Piazzale Loreto ha una superficie di circa 17.500 mq, di cui solo 2.400 mq sono attualmente destinati a spazi pedonali, mentre 4.000 mq sono occupati da aiuole inutilizzate. L'area è considerata come una **zona di confine** tra il centro urbano e la periferia di Milano e in quanto zona di confine, nessuno dei quartieri circostanti la considera come propria. Piazzale Loreto è stata infatti lasciata in uno stato di abbandono che con il tempo si è tradotto in degrado e insicurezza, soprattutto a causa del fenomeno della microcriminalità. A ciò si aggiunge la questione del traffico veicolare: la piazza è interamente dominata dal traffico automobilistico e non offre spazi fruibili dalle diverse comunità che la abitano e frequentano, né prevede attraversamenti ciclabili e pedonali adeguati. Piazzale Loreto è un importante crocevia lungo un asse storico che collega corso Buenos Aires con viale Monza e via Padova. Queste direttive sono già oggi protagoniste di interventi significativi volti a favorire la mobilità dolce, creare

⁷ <https://www.c40reinventingcities.org/en/professionals/winning-projects/filter-milan/>. Rispetto alle proposte che non sono state aggiudicate: per i siti Mercato Gorla e Palazzine Liberty, il Comune non ha ricevuto proposte nella seconda e ultima fase del bando, mentre per il sito Monte Sabini, nessuna delle proposte presentate nella prima fase del bando è stata selezionata per la fase successiva.

nuovi spazi pubblici e riqualificare il patrimonio edilizio. Anche gli esercizi commerciali che si affacciano sul Piazzale o che si trovano al piano mezzanino di accesso alle linee metropolitane non riescono a esprimere a pieno il proprio potenziale, nonostante la vicinanza a quartieri dalla forte vocazione commerciale, come corso Buenos Aires e viale Monza.

All'interno del più ampio contesto di rinnovamento che sta attraversando la città di Milano, anche con interventi che esulano dall'iniziativa Reinventing Cities e che promuovono la rigenerazione di aree in stato di degrado, la riqualificazione di Piazzale Loreto gioca un ruolo cruciale. Nel Piano di Governo del Territorio del Comune di Milano, Piazzale Loreto è inserita come una delle sette “Piazze” che fanno da “cerniera” tra il centro e i quartieri periferici.

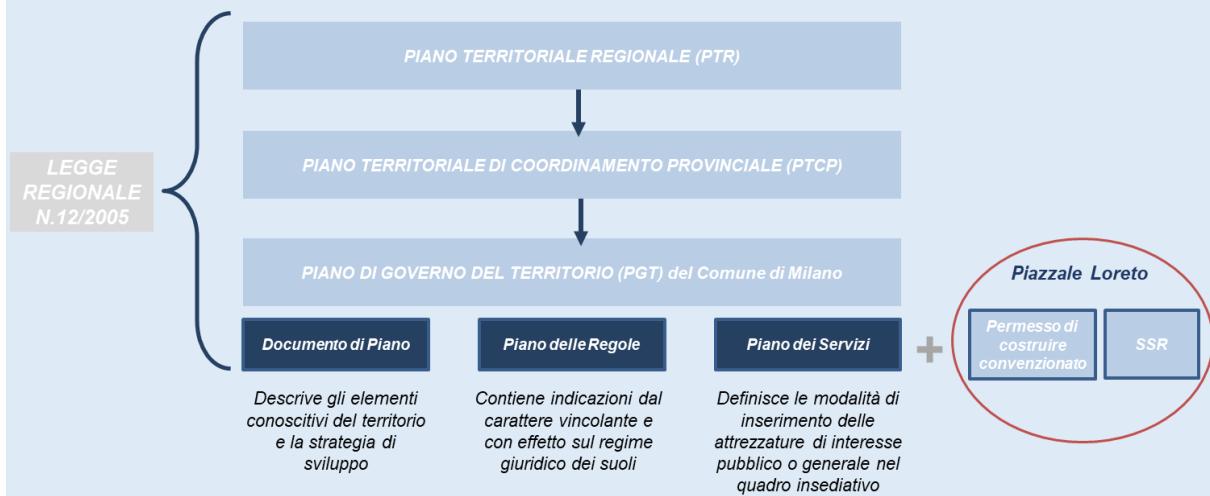
Approfondimento: lo strumento urbanistico

L'articolo 117 della Costituzione inserisce “*il governo del territorio*” tra le materie di legislazione concorrente tra Stato e regioni: alle regioni spetta la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Pertanto, ogni regione ha approvato una propria legge riguardo la disciplina del governo del territorio, inclusa la Lombardia con la legge regionale n.12 dell'11 Marzo 2005.

A livello nazionale, la legge urbanistica fondamentale (l.n. 1150/1942) definisce l'ordinamento statale dell'urbanistica e degli strumenti di pianificazione territoriale secondo uno schema gerarchico che riflette la struttura amministrativa del Paese e comprende i seguenti livelli: sovraregionale, Regione, Provincia, Città metropolitana e Comune. Ogni livello è chiamato a svolgere un ruolo specifico nella definizione di politiche territoriali, garantendo una gestione coerente del territorio nel rispetto degli obiettivi e delle indicazioni espresse dal livello sovra-ordinato.

La Figura sottostante indica i principali strumenti di pianificazione territoriale di interesse per il Comune di Milano.

Figura 2: strumenti urbanistici rilevanti per il Comune di Milano



Il PGT del Comune di Milano include Piazzale Loreto all'interno degli Ambiti di Rigenerazione “Piazze” individuate nel Piano delle Regole (PdR). Si tratta di aree in cui, in maniera prioritaria, il PGT prevede una serie di norme, parametri e interventi, sia su spazi privati che su spazi pubblici, finalizzati

ad attivare processi di rigenerazione diffusa. In tali aree, possono essere previsti interventi urbanistico-edilizi e di iniziative sociali, inclusa la riqualificazione dell'ambiente costruito, la riorganizzazione dell'assetto urbano attraverso la realizzazione di attrezzature e infrastrutture, spazi verdi e servizi, il recupero o il potenziamento di edifici esistenti, il risanamento del costruito mediante la previsione di infrastrutture ecologiche. Inoltre, il PdR prevede che l'attuazione degli interventi avvenga con modalità diretta convenzionata con il Comune - **permesso di costruire convenzionato** - ai fini di disciplinare eventuali interventi di urbanizzazione, edilizia residenziale sociale, aspetti planivolumetrici, realizzazione di servizi d'interesse pubblico e generale e il trasferimento di diritti edificatori. Il bando Reinventing Cities prevede poi una scheda che definisce i requisiti specifici del sito oggetto del bando (SSR). Tuttavia, le indicazioni contenute nel PGT e le norme e regolamenti sovraordinati prevalgono sui contenuti di tale scheda.

Date le potenzialità offerte dal sito e la disciplina urbanistica particolarmente favorevole prevista dal PGT, il Comune di Milano ha incluso nella seconda edizione di Reinventing Cities (2019) anche Piazzale Loreto.

Il sito incluso nel bando è composto da tre diversi spazi

1. L'edificio comunale di 8 piani fuori terra situato in via Porpora 10 con una superficie di circa 3.000 metri quadri;
2. Il piano interrato al centro del piazzale (6.000 metri quadri), con l'accesso alle linee della metropolitana M1 e M2 e un sistema di gallerie con uffici, magazzini, locali tecnici e negozi;
3. Il piazzale stesso con una superficie di 17.000 metri quadri;

e prevede due linee di intervento:

1. La cessione di proprietà con relativi diritti edificatori dell'immobile di via Porpora. Il prezzo minimo di vendita per l'edificio è stato fissato dal Comune a 6.624.000 euro. Il Comune ha anche fatto esplicita richiesta nel bando che i diritti edificatori siano destinati alla realizzazione di interventi che migliorino la qualità architettonica e l'impatto ambientale dell'immobile attraverso soluzioni progettuali ispirate a principi di efficienza energetica, di produzione e consumo di energia pulita;
2. La concessione dei diritti di superficie per una durata di 90 anni per gli spazi al piano interrato e per il piazzale. Il prezzo minimo di concessione del diritto di superficie è stato fissato dal Comune di Milano a 331,50 €/mq per la parte in soprasuolo e a 1.511,35 €/mq per la parte in sottosuolo. Come indicato nel bando, il diritto di superficie deve essere utilizzato per interventi di riqualificazione e di sviluppo immobiliare. In particolare, la riqualificazione deve prevedere la riorganizzazione della mobilità, dando priorità alla creazione di percorsi pedonali e ciclabili e mantenendo adeguati flussi di traffico veicolare, e il miglioramento della fruibilità degli spazi pubblici della piazza e delle vie limitrofe, valorizzando gli accessi esistenti alla metropolitana e integrando aree verdi.

Nella fase I del bando - iniziata a dicembre 2019 e conclusa ad agosto 2020 - sono pervenute 11 manifestazione di interesse. Di queste, quattro⁸ sono state selezionate per la fase II, iniziata ad agosto 2020 e conclusa a maggio 2021 con l'aggiudicazione. Nei bandi Reinventing Cities

⁸ Oltre al progetto vincitore presentato da Ceetrus-Nhood, gli altri due progetti finalisti, in ordine di classifica sono i seguenti: il progetto presentato da ViCom srl e il progetto presentato da BUNCH – studio associato di architettura.

si applica la logica dell'offerta economicamente più vantaggiosa: l'80% del punteggio è assegnato alla qualità del progetto e del team e il 20% all'offerta economica. Pertanto, i criteri di selezione per la fase II hanno riguardato:

- Pertinenza del progetto rispetto alle specificità del sito e agli obiettivi, così come indicati nel SSR. È stata pertanto valutata la qualità del progetto, inclusi gli usi e le attività proposte per il sito;
- Risultati attesi, qualità, livello di innovazione e replicabilità delle soluzioni proposte per rispondere alle 10 Sfide per il Clima. Sono state valutate non solo le soluzioni proposte per rispondere alle sfide ambientali e la qualità architettonica del progetto, ma anche le metodologie previste per il coinvolgimento della comunità;
- Solidità del business model. Sono state valutate la fattibilità finanziaria del progetto, la sua sostenibilità nel tempo. È stata anche considerata la coerenza dell'importo proposto per il trasferimento di proprietà dell'immobile pubblico con i prezzi di mercato e con i benefici attesi del progetto (sviluppo di nuovi servizi, benefici ambientali, benefici comunitari, ecc.);
- Idoneità del team, in particolare la coerenza tra le competenze del team e la natura del progetto.

Tra le tre proposte finali presentate, il Comune di Milano ha selezionato il progetto **“LOC, Loreto Open Community”** presentato da un gruppo multidisciplinare con capofila Ceetrus-Nhood e realizzato grazie al contributo plurale di Arcadis Italia, Metrogramma Milano (coordinatore del Design Team), Mobility in chain, Studio Andrea Caputo, LAND, Temporiuso e Squadrati.

2. Il progetto Ceetrus-Nhood: Loreto Open Community

La proposta progettuale LOC – Loreto Open Community si articola in cinque fasi principali:

1. **Ascolto del territorio:** raccolta di opinioni e delle esigenze della comunità locale per informare la costruzione del progetto;
2. **Costruzione del progetto:** sviluppo del piano di rigenerazione urbana con un team di esperti sulla base dei feedback raccolti;
3. **Apertura dello spazio LOC 2026:** creazione di uno spazio dedicato alla comunità, dove si racconta il progetto, si dialoga con i cittadini e si pianificano attività e laboratori per progettare l'uso degli spazi pubblici;
4. **Inizio del cantiere:** avvio dei lavori di costruzione, con un cantiere aperto e partecipato che permette ai cittadini di apprendere e seguire le trasformazioni della piazza;
5. **Inaugurazione e gestione della nuova piazza, prevista nel 2026:** completamento dei lavori, apertura ufficiale della piazza e gestione continua per garantirne la fruibilità e il mantenimento.

2.1 L'ascolto del territorio

A fronte delle molteplici comunità che abitano e frequentano Piazzale Loreto, Ceetrus-Nhood ha deciso di adottare un **approccio comunicativo-partecipativo**, coinvolgendo diversi stakeholder nella costruzione del progetto. La scelta di un approccio partecipativo è fondamentale per assicurare che il progetto rifletta le reali necessità e i desideri della comunità locale, promuovendo un senso di appartenenza e di identità collettiva. Residenti, commercianti, cittadini e rappresentanti delle associazioni dei quartieri sono stati mappati e coinvolti fin dalla **fase pre-progettuale**. Ceetrus-Nhood si è affidata a una società specializzata, FROM, che ha realizzato una serie di analisi e attività (es. analisi dei contenuti pubblicati sui social media, analisi dati demografici della comunità di Piazzale Loreto, osservazioni etnografiche, interviste e incontri sul campo) volte a misurare la percezione delle cittadinanza rispetto a Piazzale Loreto, anche avanzando idee progettuali per sondare il riscontro. **Nella fase di sviluppo del progetto**, i feedback, gli interessi e le necessità emerse dal confronto con i diversi gruppi di stakeholder sono stati tradotti in *design principles* che hanno guidato le scelte progettuali di LOC.

Questo approccio è proseguito anche durante la fase di progettazione, attraverso la comunicazione online (social media, newsletter, website) e quella offline (affissioni, wayfinding, stampa). A gennaio 2023 è stato poi aperto, presso l'edificio di via Porpora, LOC 2026, uno spazio fisico dedicato al racconto collettivo del progetto. LOC 2026 si presenta come un centro dinamico di ascolto e informazione per approfondire la conoscenza del progetto tra i cittadini, facendo vivere l'esperienza della nuova piazza rigenerata attraverso pannelli informativi, itinerari 3D e la narrazione diretta da parte dei suoi protagonisti ed esperti con incontri gratuiti focalizzati sulle tematiche emergenti dalla costante attività di dialogo con il territorio (es. rigenerazione urbana, sostenibilità ambientale e verde urbano, funzioni d'uso degli spazi, ecc.). LOC 2026 nasce soprattutto dall'esigenza di dare un segnale di concretezza alla cittadinanza: a lungo si è sentito parlare della rigenerazione di Piazzale Loreto senza che però nulla venisse fatto. C'era pertanto un senso di disillusione e una certa diffidenza tra i cittadini che Ceetrus—Nhood ha cercato di contrastare creando uno spazio in cui far toccare con mano il progetto, ancora prima dell'inizio dei lavori. E', inoltre, prevista anche la creazione

di un **cantiere aperto** che coinvolgerà cittadini, associazioni di quartiere e scuole. Il coinvolgimento degli stakeholder continuerà anche una volta che la Piazza sarà stata costruita: i cittadini e le associazioni del territorio saranno invitati a contribuire alla creazione di un palinsesto di attività e iniziative per animare la Piazza.

2.2 Il progetto

L'obiettivo di LOC è trasformare la piazza da barriera divisiva a fulcro di aggregazione urbana, creando una nuova agorà pubblica dove i cittadini possono fruire attivamente dello spazio, sostare e beneficiare di nuovi servizi.

Il progetto prevede la creazione di uno spazio pubblico articolato in diverse componenti che ospiterà funzioni pubbliche, semi-pubbliche e private, sia indoor che outdoor:

- **la piazza** a tre livelli, che sarà il fulcro delle attività sociali, culturali ed economiche, rivitalizzando l'intero quartiere;
- **l'edificio di via Porpora 10**, destinato ad attività di tipo terziario;
- **la rimodulazione dei flussi di traffico** e la creazione di percorsi che promuovano la mobilità dolce, inclusa la pedonalizzazione e la riqualificazione del primo tratto di via Padova e di una parte di Piazzale Loreto, con il ridisegno degli accessi alla metropolitana e delle linee di trasporto pubblico per migliorare la connettività e l'accessibilità dell'area;
- **la realizzazione di tre nuovi edifici** che si affacciano sulla nuova piazza e che ospiteranno per lo più attività commerciali, di servizio e di ristorazione.

Il cuore dello spazio pubblico del progetto LOC è la piazza ribassata, verde e a cielo aperto (3.100 mq), concepita per usi flessibili come concerti, manifestazioni e mercati. Saranno realizzati rampe, pedane e gradonate che fungeranno da luoghi di sosta e percorsi per sport urbani. La piazza ribassata offrirà accesso diretto ai tornelli delle linee metropolitane e sarà contornata dai tre edifici di nuova costruzione.

A piano raso, la piazza sarà attraversata da percorsi pedonali e ciclopedinali (3.600 mq) che collegheranno i principali assi convergenti e la rimodulazione del traffico seguirà le nuove geometrie della piazza. I locali degli edifici circostanti ospiteranno attività commerciali e di ristorazione (8.000 mq), creando un mix di commercio di grande visibilità e attività di quartiere. La distribuzione funzionale è organizzata in cluster di **leisure, sport e food**, con spazi dedicati sia alle attività commerciali che all'occupazione temporanea per attività complementari.

A livello sopra-elevato, i tetti dei tre nuovi edifici saranno trasformati in giardini pensili aperti al pubblico, ognuno con una destinazione specifica, quali ad esempio attività sportive, luoghi di sosta e tranquillità e ristorazione. Questi giardini saranno gestiti in sinergia con le attività commerciali sottostanti.

Infine, l'edificio preesistente di via Porpora sarà suddiviso in due elementi architettonici: la Torre, affacciata su via Porpora, ospiterà attività terziarie (uffici/hotel), mentre il corpo di fabbrica retrostante sarà ristrutturato e ceduto gratuitamente al Comune per ospitare uffici ATM, rilocati a seguito della riorganizzazione degli spazi al piano mezzanino di Piazzale Loreto.

Figura 3 Come cambierà Piazzale Loreto: prima e dopo



Le due immagini mostrano come cambierà il volto di piazzale Loreto.

Piazzale Loreto - oggi

- 17.500 mq la superficie attuale di Piazzale Loreto
- 41% (7.259 mq) oggi ad utilizzo non carrabile
- 4.775 mq sono aiuole e cespugli inutilizzabili dai cittadini
- 2.484 mq per la mobilità dolce

Progetto LOC

- 11.200 mq di spazio pubblico
- 1.150 m nuova pista ciclabile
- 87 posti per biciclette
- stazioni di ricarica per auto elettriche.
- 200 nuovi alberi
- 3.500 mq di aree verdi
- 4.600 mq superficie permeabile o semipermeabile
- 368Mwh/anno prodotta da pannelli fotovoltaici
- 61% la riduzione di CO₂ complessiva rispetto a BAU
- Requisiti LEED e GBC Quartieri con ottimizzazione dei consumi energetici
- Sviluppo di nuovi volumi: 8.411 mq in aggiunta alla superficie esistente di Via Porpora di 2.860 mq

2.3 La dimensione finanziaria

L'investimento complessivo previsto per la realizzazione del progetto è di circa 80 milioni di euro. Questo valore include: il prezzo di acquisto per l'immobile di via Porpora, pari a 6,9 milioni di euro; l'acquisizione del diritto di superficie, pari a circa 10 milioni di euro⁹; i costi di riqualificazione della piazza, pari a 5 milioni di euro; e gli investimenti in viabilità, a scomputo degli oneri di urbanizzazione, stimate in circa 4 milioni di euro. La redditività di questo investimento deriva principalmente dalle aree destinate ad attività commerciali e di servizio ed in misura minore dalla valorizzazione del palazzo di via Porpora. Da un punto di

⁹ Questi valori potrebbero ancora subire modifiche a seguito della conclusione della Conferenza di Servizi.

vista finanziario, il progetto beneficia di una linea di finanziamento tradizionale e di una componente agevolata, derivante dalla misura M5C2 Investimento 2.2 - Piani urbani integrati.

Approfondimento : finanziamento PNRR - M5C2

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).

2.4 Gli impatti sociali

Nel progetto LOC vi sono alcuni elementi che hanno il potenziale di incrementare il valore sociale al di là della riqualificazione della piazza in sé, che ha l'obiettivo di restituire una spazio alla città come centro di aggregazione e non di passaggio veicolare.

Il dialogo continuo con gli stakeholder, sia in fase di progettazione sia in fase di esecuzione, consente di meglio comprendere le attese dei diversi destinatari e quindi di orientare le scelte. Il coinvolgimento dei cittadini attraverso la comunicazione è un elemento che migliora l'accettazione sociale del progetto e quindi la possibilità che il progetto possa essere realmente "sentito", sin dall'inizio, come parte integrate della comunità e non solo come operazione immobiliare. Ciò è fondamentale anche per far sì che si individuino le modalità più efficaci per la gestione degli spazi pubblici attraverso logiche di co-progettazione. Inoltre, con l'obiettivo di rispondere al criterio "*Azioni inclusive, benefici sociali e impegno della comunità*", LOC prevede sia spazi fisici sia un palinsesto di iniziative al fine di migliorare la capacità del progetto di generare un impatto positivo sulla società (la cosiddetta dimensione "S").

Lo spazio fisico (localizzato al piano mezzanino) è, in realtà, tuttora in discussione in quanto originariamente destinato al Comune per essere utilizzato per attività a impatto sociale, benché coerenti con le funzioni del progetto (es. ludoteca, spazio per coworking o per altre iniziative di tipo educativo-culturale). La carenza di risorse pubbliche da destinare alle politiche sociali impone spesso di ridurre il numero di spazi in gestione diretta o indiretta da parte delle amministrazioni, che già dispongono di un patrimonio cospicuo e frequentemente non adeguatamente manutenuto. Dall'altro lato, il coinvolgimento diretto dell'investitore immobiliare nella gestione e nel facility management di questi spazi determina costi che devono trovare una giusta collocazione e compensazione nel piano economico-finanziario del progetto.

Motivo per cui, talvolta, la possibilità di “spingere sulla dimensione S” dipende anche dalle risorse, finanziarie e umane, delle amministrazioni e non solo dai modelli di business e/o dalla benevolenza dello sviluppatore immobiliare.

La gestione degli spazi aperti è prevista di competenza dello sviluppatore immobiliare, secondo la formula “gestione privata di uno spazio pubblico”. In questo modo sarà possibile mantenere la regia dello spazio, garantendo coerenza e continuità tra le diverse parti, salvaguardando il valore complessivo del progetto stesso. Da un punto di vista operativo, sarà definito un palinsesto, da concordare con l’amministrazione comunale, inclusi gli eventuali usi riservati alla stessa, e lo sviluppatore si farà carico della loro organizzazione, anche in partnership con altri attori, e del facility management degli spazi. La scelta del palinsesto e dei partner con cui realizzarlo è la vera materializzazione della dimensione “S” di questo progetto, che risulta, quindi, totalmente integrata. Infatti, *la capacità di scegliere e organizzare le giuste iniziative non solo crea l’opportunità di conseguire, per esempio, obiettivi di integrazione e sviluppo culturale, ma il conseguimento di questi obiettivi consente anche di alimentare la visibilità e l’attrattività del progetto, da cui dipende il suo rendimento.*

Da evidenziare che l’integrazione della dimensione “S” dipende dalla scelta di non delegare la gestione di tali attività ma, piuttosto, di presiederle direttamente, proprio per meglio gestire il rapporto tra la “S”, conseguita con il palinsesto di eventi, e la dimensione finanziaria. Al fine di “assicurare” il perseguitamento di un impatto “S” coerente con il modello di business e con un investimento da remunerare sarebbe comunque auspicabile l’attivazione di una cabina di regina di tale palinsesto capace di guidare le scelte in modo consapevole. Va, infine, ricordato, come scritto sopra, che la rilevanza della dimensione “S” dipende dal profilo di rendimento del progetto e dalla capacità dell’amministrazione di porsi come partner e non solo come soggetto che autorizza.

3. Partnership Pubblico Privato e rigenerazione urbana

L'approccio alla collaborazione pubblico-privato deve essere inteso in senso ampio nel contesto di progetti di rigenerazione urbana e la collaborazione 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 era prevalentemente di tipo transattivo, con il privato chiamato a realizzare investimenti di interesse pubblico attraverso la logica degli oneri di urbanizzazione primari e secondari a scomputo. Oppure, pubblico e privato si incontrano nell'ambito delle concessioni attive (quali atti amministrativi) per lo sfruttamento e/o valorizzazione di asset pubblici (es. aree, immobili ecc.). Spostando l'attenzione dagli strumenti giuridici a una prospettiva di management, è utile ricordare come la letteratura scientifica di *public management* abbia sollecitato la necessità e l'opportunità di adottare logiche di *governance collaborativa*, proprio perché la generazione di valore pubblico non è più solo prerogativa del pubblico e, anzi, è proprio dall'incontro tra pubblico e privato che si possono non solo mobilitare più capitali ma individuare anche nuove soluzioni necessarie per rispondere alle complesse sfide della società.

La governance collaborativa è un modello ibrido di policy making e di gestione dei servizi pubblici, volto alla co-produzione di risultati e soluzioni, basato su forme di partnership – in senso lato e a geometria variabile – tra pubblico e privato, profit e non profit (Vecchi & Leone 2023)¹⁰. L'ambito urbano pone certamente grandi sfide, di tipo sociale e ambientale, che richiedono la mobilitazione di capitali e soluzioni con rinnovati modelli di partnership. Se su un piano ambientale, anche per i benefici in termini di contenimento dei costi energetici nel ciclo di vita del progetto e per l'accrescimento dei valori immobiliari, il mercato propone autonomamente soluzioni molto avanzate; sul piano sociale è proprio il rapporto di partnership che deve individuare obiettivi e modalità per incrementare il valore per la società.

Esiste evidentemente un trade-off tra **ritorno privato e impatto sociale che è difficile da superare nei progetti urbani**. In contesti di budget scarsi, potrebbe essere la PA stessa a preferire la monetizzazione all'incremento del valore sociale nell'area oggetto di riqualificazione. In generale, tuttavia, l'approccio urbanistico tradizionale, basato sulla realizzazione di funzioni pubbliche a scomputo, in logica compensativa, appartiene a un vecchio modello di concepire il funzionamento della pubblica amministrazione. Infatti, la generazione di valore per la società non passa più solo attraverso la creazione di spazi per la società (es. piazze, parchi, contenitori multifunzionali), ma soprattutto attraverso i servizi. È necessario domandarsi chi gestisce questi spazi; quali funzioni inserire in questi spazi e con quali modelli di business. Altrimenti, il rischio è che questi spazi siano poi abbandonati o sotto gestiti e quindi impoveriscono ulteriormente l'impatto del progetto sulla società. Ciò richiede un cambio di prospettiva - dall'asset al servizio - e soprattutto una riflessione su quale impatto per la società si intende conseguire. Sin dalla loro origine, è necessario pensare ai contenuti e non solo ai contenitori. Questo è da sempre stato un limite per le PA, abituate a ragionare in termini di risorse finanziarie in conto capitale e di investimenti più che di modelli di business. Pensare ai contenuti in un contesto di governance collaborativa significa anche che gli investitori privati dovrebbero includere nei loro team esperti di innovazione sociale e di modelli di governance collaborativa.

¹⁰ V. Vecchi e V. Leone. *Partnership Pubblico Privato 2.0*. Egea: Milano, 2023.

Per esempio, al fine di incrementare l'impatto sociale, taluni spazi potrebbero essere gestiti attraverso forme di partnership-pubblico-privato-plurale (4P), da attivare a carico dello sviluppatore immobiliare o dell'amministrazione. Una 4P, che può assumere i connotati di una concessione di servizi, si caratterizza per uno spiccato profilo sociale, sia perché può coinvolgere soggetti del terzo settore o della finanza ad impatto, sia perché prevede modalità di pagamento e/o remunerazione del capitale legate all'impatto sociale. In generale, comunque una 4P nasce con l'obiettivo di chiudere un determinato gap legato a un fabbisogno della società; se il modello di servizio che fa da perno alla 4P funziona e quindi chiude il gap e quindi crea impatto, l'operatore economico che gestisce la 4P è remunerato. La remunerazione può avvenire da parte dell'utilizzatore, per esempio i cittadini, oppure da parte della PA se la 4P riguarda l'erogazione di un servizio pubblico fruito gratuitamente oppure da parte anche di donor.

Un esempio può essere utile. Si pensi alle funzioni che sono state inserite nella libreria Oodi di Helsinki, che prevedono la possibilità di accedere a servizi a supporto della creatività (es. laboratori per la stampa tridimensionale e sale di registrazione) a tariffe accessibili. Evidentemente, la scelta di quali funzioni inserire e del profilo di redditività delle stesse è fondamentale per migliorare l'impatto sociale di un progetto.

Ovvio che, laddove le amministrazioni intendano “spingere” sul profilo dell'impatto sociale, devono essere pronte a:

- negoziare con l'operatore economico per interiorizzare, anche nel corso dell'evoluzione del progetto, una parte del rendimento, per esempio con il pagamento a loro favore (della PA) di una royalty a progetto consolidato;
- valutare la redditività del progetto e negoziare l'inserimento di funzioni a maggior impatto sociale;
- oppure, prevedere anche l'intervento di capitali pubblici aggiuntivi, sia nella forma di contributi a fondo perduto, magari di derivazione programmazione comunitaria, sia nella forma di finanza agevolata, quando il rendimento finanziario non è allineamento alle attese del mercato dato il profilo di rischio dell'investimento.

In questo momento storico, il mercato è certamente molto attento alla dimensione della società. Questi sono alcuni trend emergenti (Vecchi et al. 2022)¹¹:

- **Dimensione corporate - crescente commitment verso gli SDG.** Le imprese stanno sempre più integrando gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDG) nelle loro strategie aziendali. Questo non solo risponde a una crescente pressione normativa e sociale, ma rappresenta anche una fonte di vantaggio competitivo. Gli SDG rappresentano non solo degli obiettivi di policy, ma esprimono dei gap a cui le imprese possono dare risposte attraverso nuove soluzioni e nuovi modelli di business.
- **Dimensione finanza - ESG Investing e Impact Investing.** Gli investitori stanno spostando l'attenzione verso logiche di investimento ESG e a impatto (Impact Investing). Questi tipi di investimenti valutano non solo i rendimenti finanziari, ma anche gli impatti ambientali, sociali e di governance delle imprese e dei loro progetti. Questo trend sta cambiando il modo in cui le imprese sono valutate e gestite, incentivandole a migliorare il loro contributo rispetto alla società in senso lato.
- **Dimensione regolatoria:**

¹¹ V. Vecchi, F. Casalini e N. Cusumano. *Public-Private Collaborations for Long Term Investments. Converging Towards Public Value* Generation Edward Elgar Publishing, Gran Bretagna, 2022

- **Obblighi di rendicontazione posti da CSR-D¹² (ESRS S-3):** con l'introduzione dello standard ESRS S-3, che richiede alle imprese di rendicontare l'impatto delle loro attività sulle comunità locali, non solo si aumenta la trasparenza ma si stimola le imprese a definire progettualità di impatto sulla società più strutturate e più efficaci, proprio per poter avere un impatto crescente sulle comunità di riferimento. Questo porterà inevitabilmente a un "risorgimento" della filantropia di impresa.
- **Benefit Corporation:** cresce il numero di imprese che adottano la forma giuridica di Benefit Corporation, che permette loro di formalizzare l'impegno verso obiettivi sociali e ambientali, oltre a quelli finanziari. Questo modello giuridico crea un quadro legale che sostiene la missione sociale delle imprese, favorendo la trasparenza e la responsabilità.

Fermo restando questi trend, la primaria responsabilità di una impresa è generare profitto e, pertanto, la capacità di incrementare l'impatto sociale dipende dalla capacità di integrare la dimensione sociale nel modello di business, anche usando sperimentazioni da avviare con budget filantropici. In questo contesto, appare prioritario interrogarsi dunque rispetto al tipo di impatto e come valorizzarlo/misurarlo. Vengono in soccorso a tali esigenze i modelli di valutazione utilizzati nell'*impact investing*, ben lontani dal cosiddetto ritorno sociale sull'investimento e, piuttosto, fondati sulla selezione, a monte, degli ambiti e dei target di impatto da presidiare, con la cosiddetta *theory of change*.

In questo scenario, le PA devono diventare attori e committenti più sofisticati, cercando quanto più possibile, attraverso le procedure di selezione dei progetti e dei partner e di valutazione/negoziazione delle proposte, di valorizzare la capacità del mercato di contribuire al miglioramento del benessere sociale nell'ambiente urbano. Devono cioè alzare l'asticella e stimolare la creatività del mercato nell'offrire nuove soluzioni. Ma le PA possono anche far leva su quello che abbiamo definito sopra risorgimento della filantropia di impresa. I progetti urbani possono diventare una piattaforma per catalizzare e mettere a sistema progetti di filantropia di impresa, con molteplici benefici: da un lato, la messa a sistema di capitali evitandone la polverizzazione e, dall'altro, la possibilità di sperimentare nuove progettualità che potrebbero essere successivamente scalate attraverso modelli di business sostenibili, magari con il coinvolgimento di capitali a impatto. Inoltre, dato l'evidente trade-off ritorno finanziario-impatto sociale, è necessario che anche le risorse finanziarie pubbliche siano programmate in modo diverso, passando da logiche di contributo a fondo perduto a modelli di *blended finance* (la misura M5C2 Intervento 2.2 ne è un esempio).

¹² Direttiva CE 2022/2464