



# Un modello innovativo per l'attuazione di strategie territoriali complesse

---

*SPUNTI A PARTIRE DALLO STUDIO «OICR ED INVESTIMENTI URBANI. MODELLO PER LA REALIZZAZIONE DI INFRASTRUTTURE CON IL CONCORSO D'INVESTIMENTI PRIVATI A PARTIRE DAL PUMS DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI MILANO»*

Tommaso Dal Bosco

Partenariato Pubblico Privato e rigenerazione urbana  
Finanza innovativa, mobilità e riorganizzazione policentrica dei territori metropolitani  
14 ottobre 2021

# Indice

---

1. Partenariato Pubblico Privato e rigenerazione urbana: vecchi paradigmi
2. Un nuovo modello operativo
3. Il caso del PUMS della Città Metropolitana di Milano
4. Le potenzialità del modello

# **1. Partenariato Pubblico Privato e rigenerazione urbana: vecchi paradigmi e nuove opportunità**

# Partenariato Pubblico Privato e rigenerazione urbana: vecchi paradigmi e nuove opportunità

---

Il **PNRR** metterà a disposizione 200 miliardi di euro per investimenti. Saranno sufficienti per adeguare il sistema dei servizi territoriali in tutto il contesto nazionale?

**Servono investimenti ben maggiori e che non creino altro debito pubblico**

Quello che vi proponiamo è una prima idea per conseguire questo obiettivo mobilitando gli ingenti capitali del risparmio gestito che oggi faticano a trovare modalità di impiego interessanti, specie in **ottica ESG**

# L'attuazione delle strategie territoriali volte alla rigenerazione urbana #1

---

## **Chi definisce le strategie territoriali volte alla rigenerazione urbana?**

I Comuni o gli enti pubblici preposti definiscono le strategie attraverso le modalità e le forme previste dalle norme e dalle prassi consolidate (PUMS, Contratti di Fiume, SNAI, ITI, CLLD etc.), con il coinvolgimento degli operatori di mercato e della società civile più o meno organizzata (terzo settore).

## **Perché spesso queste strategie restano libri dei sogni?**

Nessuna attenzione all'attuazione, nessuna verifica, un approccio burocratico che tende alla separazione delle funzioni.

**Così il quadro strategico rimane sulla carta come un mero esercizio di stile.**

# L'attuazione delle strategie territoriali volte alla rigenerazione urbana #2

---

## Come si finanziano le strategie?

Un ulteriore problema è rappresentato dal **meccanismo della spesa che sottende l'attuazione delle strategie**, ovvero che finanzia gli interventi. L'attuazione degli interventi passa infatti da un **sistema farraginoso** che non è in grado di rispondere in maniera tempestiva alle trasformazioni sociali e tecnologiche della società.

Ad oggi la raccolta di capitali di investimento viene fatta attraverso **l'emissione dei titoli del debito**, dentro un processo programmatico complesso e stratificato su almeno 3 livelli (statale, regionale, locale) che prevede piani, progetti, appalti etc. ciascuno con propri iter autorizzativi e attuativi.

Ne risulta **un sistema incapace di rispondere alle trasformazioni sociali ed economiche** i cui passaggi richiedono tempi non compatibili alla soluzione dei problemi.

---

## **2. Un nuovo modello operativo**

## Come ovviare a questi problemi?

---

- **Certezza delle risorse finanziarie necessarie;**
- **Concentrazione in un unico “paniere”** degli asset disponibili sia di proprietà pubblica che di terze parti;
- **Deframmentazione dei processi di attuazione mettendoli in capo ad un unico soggetto;**
- **Gestione indipendente dell’operazione per evitare conflitti di interesse;**
- **Attuazione sistemica della strategia,** non disperdendola nella gestione di una molteplicità di investimenti di piccola taglia che farebbe aumentare costi e rischi, abbattendo il margine operativo.

# OICR: una risposta semplice a un problema complesso

---

L'Organismo di Investimento Collettivo del Risparmio (OICR) sembra offrire una forma adatta a risolvere quelle criticità in quanto:

sulla base di una data strategia, l'**OICR** permette di **riunire tutti gli asset necessari** alla sua attuazione. Può essere costituito su proposta pubblica o di un SGR;

è **gestito da un organismo esterno e indipendente (SGR)**, individuato con procedura pubblica, che opera esclusivamente negli interessi dei quotisti che attuano la strategia e non può avere interessi «industriali» o speculativi nell'operazione;

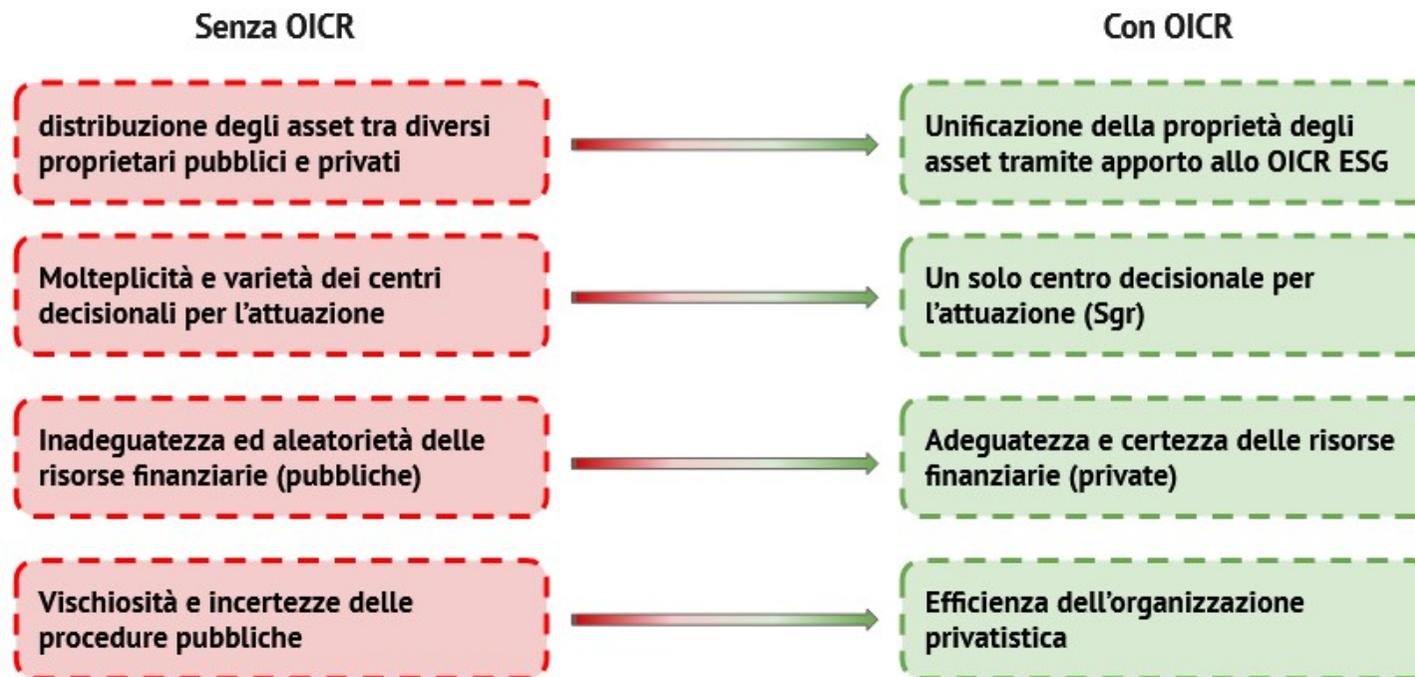
attraverso l'SGR **si riconduce ad un medesimo attore il complesso insieme dei procedimenti** oggi in capo ad amministrazioni diverse;

**Opera attraverso procedure privatistiche**, più snelle rispetto a quelle pubbliche;

la remunerazione del capitale sarà assicurata dal **pagamento dei canoni di disponibilità** per l'utilizzo delle infrastrutture realizzate.

# I vantaggi del modello

---



## OICR, Partenariato Pubblico Privato e comuni

---

L'OICR ESG è una forma di Partenariato Pubblico Privato che restituisce ai Comuni una capacità di proposta e di governo che è limitata oggi dalle dinamiche Stato-territorio:

- **Perché l'OICR, è espressione diretta di atti di pianificazione locale;**
- **Perché sono i comuni ad apportare gli asset** e, in quanto «quotisti», ad **indicare le priorità** d'investimento, nel rispetto delle norme afferenti al risparmio gestito.
- Potenzialmente, questo può dar vita ad **aggregazioni spontanee**, che li sottraggono alla competizione orizzontale per l'aggiudicazione delle risorse, favorendo invece una razionale e più equa distribuzione degli investimenti e delle infrastrutture sul territorio di area vasta.
- **Perché la dinamica dei closing** - i successivi richiami di capitale - rendono il piano flessibile e più capace di **adattarsi progressivamente alle necessità e alle opportunità** emergenti rispetto al progetto realizzato prima di avere le risorse per la realizzazione.

---

# **Il caso del PUMS della Città Metropolitana di Milano**

## Il PUMS a Milano

---

I proponenti – l’Università degli Studi di Parma, la Città metropolitana di Milano e AUDIS – **hanno affrontato il tema dell’attuazione del PUMS della Città metropolitana di Milano «a tutto tondo»** con «mobility hub» e «contenitori» di vario tipo per la logistica dell’ultimo miglio, valorizzando la progettualità del PTR, del PTM e del PGT di Milano. Hanno ipotizzato un MaaS (mobility as a service) alla scala metropolitana ed affrontato temi d’avanguardia, come i droni per il trasporto persone.

Ma l’aspetto più importante è che, via via che s’interrogavano su **come realizzare le infrastrutture** – tutte le infrastrutture, nessuna esclusa – **in tempi brevi, compatibili con il green deal europeo**, il PUMS e l’OICR ESG sono diventati i **paradigmi per una nuova politica del territorio**: rapida, dinamica, sperimentale, adattabile ad un mondo che cambia con una velocità inusuale e che – la pandemia insegna - presenta sempre nuove incognite da affrontare .



## Mobilità e rigenerazione delle periferie

---

E' apparso innanzitutto evidente che il passo fondamentale per l'attuazione del PUMS di Milano era quello di rendere attrattivi i 13 **Luoghi Urbani della Mobilità** previsti per l'investimento attraverso OICR.

La soluzione è stata l'iniezione di funzioni diversificate all'interno dei LUM, di tipo sociale ed economico, connotando l'intervento a tutti gli effetti come **rigenerazione urbana**. In questo modo, veniva rispettato l'obiettivo di contenere la maggior parte della mobilità sistematica entro il breve raggio e trasferire quella restante su ferro, ossia traguardare l'esigenza di muoversi meno e meglio definita nel PUMS.

Si è creato attorno alle stazioni ferroviarie periferiche una **nuova città pubblica equamente distribuita nel territorio metropolitano**: nuovi luoghi per il lavoro «agile» e nuove infrastrutture sociali alle quali i cittadini possano accedere in 5 minuti, ovunque risiedano, **evitando il pendolarismo ed il ricorso all'auto privata negli spostamenti a medio raggio**.

**Così la città verticale e diseguale**, quella che ha un centro dove c'è molto e una periferia dove c'è troppo poco, **può far posto ad una città «orizzontale», diffusa e più equa**, dove tutti, senza alcuna distinzione di residenza, di genere e di censo, abbiano le medesime opportunità di risposta ai bisogni della vita.

## Proiettare i risultati sul territorio nazionale? Si può!

---

Approfondimenti effettuati in due casi (Venezia e Roma) ed analisi sui nodi ferroviari e sulla concentrazione demografica **dimostrano che il modello ipotizzato per la CM di Milano**, fatti salvi ulteriori approfondimenti, **è proponibile anche nelle altre 13 città metropolitane**, con i seguenti risultati complessivi:

- **350 nuove polarità urbane** (i LUM di Milano) in 14 città metropolitane;
- **21 milioni di cittadini** direttamente o indirettamente coinvolti, in **1268 comuni**;
- **riduzione dei costi** sanitari, sociali e ambientali ogni anno;
- incidenza annuale dei canoni di disponibilità sul prelievo fiscale locale: **dall'1 al 2%**, secondo i casi;
- incidenza annuale dei canoni di disponibilità sui costi sanitari locali: **intorno al 6‰**.

## Gli investimenti potenziali

---

Per attuare l'intero programma, che può rappresentare un passo avanti fondamentale nella trasformazione delle attuali città monopolari, diseguali e dispendiose, in città multipolari, più eque e sostenibili, **sono necessari circa 13,36 miliardi di euro da raccogliere sul mercato.**

Non è tutto quello che servirà negli anni a venire, ma è abbastanza per **cominciare ad immaginare le nostre città future.**

L'ABI, nel report Monthly Outlook di Aprile scorso, rende noto che, alla fine di marzo i **depositi bancari in Italia** (in conto corrente, certificati di deposito, pronti contro termine) sono aumentati di oltre 146 miliardi di euro (**oltre 10 volte il nostro fabbisogno**) rispetto ad un anno prima (+9,2%), portando l'ammontare dei depositi a **1.749 miliardi di euro.**

---

## **Le potenzialità del modello**

## PPP e rigenerazione urbana: opportunità nel PNRR

---

Il PNRR, con la misura 2.2.b componente 2, missione 5 ( Piani Urbani Integrati – Fondo di fondi della BEI) prevede una specifica dotazione finanziaria in favore del fondo di fondi gestito dalla BEI che ha lo scopo di *«supportare progetti di rigenerazione urbana come mezzo per promuovere l'inclusione sociale e combattere varie forme di vulnerabilità, aggravate dall'emergenza della pandemia di Covid-19» «**nonché modelli innovativi per i progetti di risanamento urbano, combinando le risorse del PNRR con risorse private**».*

Così PNRR ed il «nostro» «modello per la realizzazione d'infrastrutture con il concorso d'investimenti privati» **trovano un concreto punto d'incontro.**

# Conclusioni

---

Il modello illustrato:

risolve **problemi diretti** permettendo la realizzazione delle intenzioni di investimento pubblico con maggiore rapidità, efficienza e trasparenza;

profila **indirettamente** un ruolo nuovo e diverso delle amministrazioni (meno gestione e più indirizzo e controllo), un nuovo «codice» per la pianificazione e un incentivo naturale alla aggregazioni territoriali spontanee;

può rappresentare in definitiva una **trasformazione del paradigma classico della spesa pubblica** per investimenti, guidata dalla allocazione dirigistica di risorse finanziarie pubbliche redistribuite su base statistica;

trasforma così il processo da «burocratico» a «**sistemico**».