
L'Agenda urbana per lo sviluppo sostenibile del MIMS

- Esperienze e strumenti per politiche urbane sostenibili -

Nell'ambito delle attività del Piano di Rafforzamento Amministrativo - del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è stata redatta la presente nota informativa, estrapolata dal documento **“Agenda Urbana del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili – Metodi e strumenti per un’agenda urbana dello sviluppo sostenibile”**, pubblicato in data 20/10/2022, con *focus* sulle **esperienze e strumenti per politiche urbane sostenibili**.

L'Agenda urbana per lo sviluppo sostenibile del MIMS

Il documento **“Agenda Urbana del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili – Metodi e strumenti per un’agenda urbana dello sviluppo sostenibile”** offre un quadro strategico dei metodi e degli strumenti negli ambiti della mobilità, delle politiche abitative, dello sviluppo delle infrastrutture idriche, e con l'obiettivo di essere una buona pratica replicabile da altri ministeri.

L' **Agenda urbana**, approvata il 20 ottobre, rappresenta uno strumento in grado di orientare le politiche che hanno un forte impatto sulle aree urbane mettendo a disposizione dei decisori pubblici delle soluzioni utili a definire l'**Agenda Urbana nazionale per lo Sviluppo Sostenibile**.

Le città sono al centro dell'azione del **MIMS**, come dimostrano le ingenti risorse allocate alle politiche urbane derivanti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (**PNRR**) e dal Piano nazionale complementare (**PNC**) e l'Agenda urbana consente di fare un importante passo avanti verso un approccio integrato delle politiche della mobilità, delle politiche abitative, dello sviluppo delle infrastrutture idriche, e di mettere a disposizione strumenti e pratiche per contribuire alla definizione dell'**Agenda urbana per lo sviluppo sostenibile**, di competenza del **CIPU** (Comitato interministeriale per le politiche urbane). Il documento ha anche lo scopo di far emergere le conoscenze e le migliori esperienze a livello territoriale, per renderle facilmente replicabili e applicabili anche in territori meno sviluppati.

L'Agenda analizza ciascuna azione a dimensione urbana identificandone gli stanziamenti di bilancio per il periodo 2022-2036 e individua le risorse dedicate dal PNRR e dal PNC. L'elemento di novità risiede nel fatto che **per la prima volta siamo di fronte a un documento ministeriale che si collega ai 17 Obiettivi dell'Agenda ONU 2030** e a 27 obiettivi quantitativi in riferimento a strategie, piani o programmi dell'Unione europea o nazionali. Alla realizzazione ha collaborato anche l'area ricerche dell'**ASviS**. Oltre alla definizione della metodologia, all'interno del rapporto troviamo anche una serie proposte di policy per rendere concreta l'Agenda 2030 nelle realtà urbane.

Politiche di rigenerazione urbana e abitative, reti ferroviarie regionali e metropolitane, trasporto pubblico locale e mobilità sostenibile, infrastrutture idriche, porti e stazioni ferroviarie, digitalizzazione e sicurezza

delle infrastrutture: tutti temi trattati da un lavoro che dimostra come poter migliorare le nostre città rendendole più **resilienti, inclusive e sostenibili**.

L'intera programmazione deve essere fatta, però, in linea con le politiche nazionali che devono accompagnare le realtà regionali e locali nel processo di trasformazione. Rendere coerenti le politiche a ogni livello significa, per esempio, dare risposta ai bisogni dei cittadini cogliendo le opportunità emergenti e riconoscendo il ruolo cruciale dei grandi nodi urbani in termini di **produzione di benessere e di ricchezza**, di **innovazione sociale e produttiva**, di **localizzazione di servizi a elevato valore aggiunto**, di **collegamento tra dimensione globale e sistemi territoriali**.

La stessa **Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile 2022** riconosce il ruolo trainante delle città per il conseguimento degli Obiettivi dell'Agenda Onu 2030 e la necessità di promuovere un approccio integrato alle politiche settoriali che tenga conto delle molteplici dimensioni che caratterizzano la qualità della vita a livello urbano, quali l'ambiente, la società, l'economia, le tecnologie, la governance. Il metodo elaborato dal MIMS viene offerto agli altri ministeri competenti per le politiche urbane, terreno sul quale coltivare un'ampia visione strategica, integrata e multilivello per le città del 2030. La definizione di un'Agenda urbana nazionale che possa diventare lo strumento di riferimento per la programmazione nazionale, regionale e locale, da costruire in modo da consentire la massima condivisione, trasparenza e partecipazione da parte dei cittadini, rappresenta uno **strumento indispensabile** per cambiare in meglio il Paese.

Esperienze territoriali e strumenti operativi multilivello per lo sviluppo urbano sostenibile

La prassi di applicazione delle politiche urbane, esplicite o – talora – implicite, riporta all'utilizzo di strumenti, approcci, metodologie, di origine anche profondamente diversa dalle tradizionali procedure urbanistiche, legate alle norme e alle procedure codificate nei diversi livelli di pianificazione, fino alla gestione amministrativa dei permessi di costruire. Questi approcci si definiscono **"leve"**, per sottolineare il fatto che un processo può essere determinato o anche solo favorito a partire da esigenze, domande e anche competenze diverse da quelle propriamente urbanistiche. Il termine **leva** richiama anche la possibilità che gli ostacoli che spesso si frappongono tra la volontà e la realizzazione, siano rimossi da strumenti dinamici che consentono di superare il possibile "attrito iniziale" rispetto a iniziative di innovazione. Le leve possono avere natura molto diversa tra loro e sono qui classificate, pur non esaustivamente, in tre gruppi:

1. **leve costituite dall'applicazione di strumenti e piani formalmente "non" urbanistici**, ma pur sempre progetti di assetto futuro possibile di tipo settoriale, da cui conseguono trasformazioni reali di scala urbana; con *settoriali* si intendono quei piani che regolano un solo aspetto tematico, di vasta scala (piani di distretto idrografico, piani paesaggistici, piani dei parchi) o di valenza locale (PUMS, Piani di zonizzazione acustica, Piani energetici);
2. **leve legate alle procedure urbanistiche codificate**, nella varietà delle esperienze regionali, includendo anche gli strumenti di pianificazione negoziata;
3. **leve di natura "territoriale"**, ovvero originate dal basso e legate a esigenze, rivendicazione di diritti, azioni collettive, che si configurano in ricerche-azioni che hanno il potere di attivare processi tangibili, anche con configurazioni spaziali.

1. Leve di carattere settoriale per la trasformazione urbana sostenibile

Qui si fa riferimento a strumenti (settoriali), sia di carattere normativo che operativo, non di natura urbanistica, che contribuiscono tuttavia a orientare le trasformazioni urbane nella prassi verificabile nel Paese. Spesso, infatti, i processi di trasformazione sono innescati da atti delle amministrazioni che fanno riferimento, per esempio, alla **realizzazione di infrastrutture tecnologiche, per la mobilità, per la sicurezza, per l'implementazione delle infrastrutture verdi** e via dicendo, per varie ragioni:

- lo *strumento settoriale* può essere più facile da governare in quanto non si occupa dell'intero e complesso insieme di argomenti e interlocutori affrontato dai piani urbanistici generali;
- lo *strumento settoriale* spesso si accompagna con stanziamenti di risorse pubbliche e non poggia quindi la sua realizzazione prevalentemente sulla mobilitazione di risorse private, come avviene per i piani urbanistici; ciò ne determina non tanto una maggiore probabilità di realizzazione, quanto un minor tasso di conflittualità nella definizione del livello di contribuzione privata e nelle modalità per il reperimento di dette risorse.

Case study: La forestazione urbana: il progetto Forestami

Negli ultimi anni è aumentata la consapevolezza dei governi e delle comunità locali circa l'urgenza di intraprendere azioni efficaci e di perseguire politiche che contrastino la tendenza del cambiamento climatico e i suoi effetti spesso devastanti sull'ambiente e sulla vita stessa della società. Un numero considerevole di organizzazioni internazionali (C40, 100 Resilient Cities, World Mayor Council on Climate Change, Sustainable Cities Network, FAO, ICLEI, Global Platforms and Sustainable Cities, ecc.) ha lanciato iniziative volte ad aumentare la resilienza delle città e promuovere soluzioni basate sulla natura (le sopraccitate NBD nature-based solutions) per immaginare città più vivibili ed eque, dove la dimensione ambientale è un elemento essenziale. Tra queste soluzioni, quelle relative alle foreste urbane e alle infrastrutture verdi hanno grande rilevanza dal punto di vista delle trasformazioni spaziali, e dell'integrazione con l'ambiente costruito. Gli agglomerati urbani sono considerati i principali responsabili delle emissioni di CO₂ in eccesso rispetto ai cicli naturali del carbonio e allo stesso tempo sono le prime vittime degli effetti del cambiamento climatico. Molte città nel mondo hanno quindi avviato strategie e azioni specifiche in materia di forestazione urbana (tra le altre, Melbourne, Vancouver, Singapore, Bogotá, Curitiba, Londra, Barcellona, Milano, Torino, Tirana, Copenhagen). Il PNRR ha stanziato 300 mln di euro per la Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano (M2C4, investimento 3.1, amministrazione titolare MITE) nelle 14 Città metropolitane. Altri finanziamenti (30 mln di euro) per progetti di forestazione urbana sono stati destinati dal decreto Clima del 2020 sempre alle Città metropolitane. La prima Strategia nazionale del verde urbano è stata adottata nel 2018 in attuazione di quanto previsto dalla legge n. 10 del 2013 Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani. Anche la nuova strategia dell'UE per le foreste per il 2030 (luglio 2021)⁶⁹ attribuisce molta importanza alla forestazione urbana e periurbana. A livello territoriale si stanno sviluppando numerose esperienze interessanti:

- la **Regione Emilia-Romagna** si è data l'obiettivo di piantare 4,5 mln di nuovi alberi entro il 2024 e di creare nuove infrastrutture verdi nelle città e nelle zone periurbane, ripristinando contemporaneamente l'ecosistema naturale di pianura e le aree boschive e le foreste;
- la **Regione Lazio** con il progetto Ossigeno si suoi 6 mln di nuovi alberi, uno per ogni abitante della Regione, sta procedendo nella stessa direzione della Regione Emilia-Romagna;
- la **città Metropolitana di Milano** ha lanciato il progetto Forestami nel 2019 per piantare 3 milioni di nuovi alberi entro il 2030;

- **Prato** con il progetto Prato urban jungle, finanziato dalla UE come una delle Urban innovative action (UIA), e con lo sviluppo del suo Piano del verde 2020 si sta ponendo obiettivi ambiziosi in questo campo.

A livello nazionale poi, il progetto della **Fondazione AlberItalia** si propone di raggiungere l'ideale obiettivo di piantare 60 milioni di nuovi alberi: uno per ogni cittadino italiano. Questa tipologia di interventi, pur non facendo parte di un piano di intervento urbano integrato, o strutturalmente parte di un piano di governo del territorio, costituisce, nella fase di implementazione, una trasformazione territoriale influente a livello urbano e metropolitano. Inoltre, data la natura eterogenea degli interventi, essi fanno riferimento a varie linee settoriali (i.e., mobilità; verde; bonifiche; agricoltura) andando quindi a incidere su diversi aspetti del territorio; ad esempio, la forestazione urbana permette di lavorare sulla trasformazione di ambiti molto limitati quali giardini di scuole, spazi antistanti gli spazi scolastici, aree residenziali, sia pubbliche che private, aree industriali o altre aree verdi.

Forestami è un progetto nato da una ricerca del Politecnico di Milano e promosso da vari attori: Città metropolitana di Milano, Comune di Milano, Regione Lombardia, Parco Nord Milano, Parco Agricolo Sud Milano, ERSAF e Fondazione di Comunità Milano. Questo prevede la messa a dimora di 3 milioni di alberi entro il 2030, per far crescere il capitale naturale, pulire l'aria, migliorare la vita della "grande Milano" e contrastare gli effetti del cambiamento climatico.

La collaborazione tra i soggetti promotori ha permesso di costruire una visione strategica sul ruolo del verde nell'area metropolitana milanese e di dar vita a un processo di censimento, valorizzazione e implementazione di tutti i sistemi verdi, permeabili e alberati, per favorire politiche e progetti di promozione di attività di forestazione urbana e costruire un Parco Metropolitano nell'area di Milano. È stato anzitutto analizzato e valutato lo stato dell'arte del verde, per giungere alla stima della Tree Canopy Cover, la percentuale di superficie occupata dalle chiome arboree sull'intero territorio, pari al 16%. Lo studio dei vuoti urbani ha portato all'identificazione del potenziale di piantagione e a una prima individuazione di progetti pilota. Si è anche proceduto alla definizione di indicatori utili alla valutazione dell'impatto del progetto sul sistema ambientale. Il lavoro di ricognizione è proseguito in parallelo con la considerazione di tutte le reti attive, nazionali e internazionali, in relazione ai temi del cambiamento climatico e della resilienza urbana, al fine di inserire il progetto **Forestami** in un contesto più ampio e costruire un efficace scambio di conoscenza. Per passare alla fase di implementazione del progetto, sono stati definiti quadri territoriali strategici con ciascuno dei comuni aderenti al progetto. Una volta consolidati i quadri strategici, sono stati predisposti protocolli di intesa per la partecipazione formale e la messa a disposizione delle aree per progetti di piantagioni, quali rimboschimenti, completamenti di aree verdi, depavimentazioni, siepi e filari, viali alberati, alberature su ciclovia. Le aree coinvolte e le relative indicazioni progettuali sono state raccolte in un database georeferenziato interrogabile che permette, ogni volta che vengono messi a disposizione fondi per la forestazione urbana, di trovare possibili combinazioni e procedere all'implementazione. Il progetto tecnico, soprattutto dal punto di vista della selezione delle specie e della manutenzione, è coordinato da un comitato tecnico composto da Parco Nord Milano, Parco Agricolo Sud Milano, ERSAF, Comune di Milano.

Forestami è un caso studio chiave in quanto costruisce, a partire da una ricerca sullo stato del verde e sulle potenzialità della trasformazione del territorio, una visione territoriale strategica, lavorando poi all'implementazione della stessa, andando quindi a interfacciarsi con i piani locali, il piano territoriale metropolitano, i piani di sviluppo rurale, il piano regionale, e andando a intercettare finanziamenti pubblici privati.

Linee di intervento e raccomandazioni

Le trasformazioni urbane innescate da singole politiche settoriali risultano quindi diffuse. Per renderle uno strumento virtuoso occorre:

- **Coordinare gli interventi settoriali con la pianificazione urbanistica generale**, già in fase di programmazione. Questo consente di ottimizzare gli effetti degli interventi e di orientare le trasformazioni urbane in maniera coerente, massimizzando gli impatti positivi di investimenti spesso ingenti. Istituire una cabina di regia tra diverse competenze politiche e tecniche all'interno dell'amministrazione locale, al fine di coordinare gli interventi. La separazione delle deleghe, soprattutto negli enti locali più grandi, è spesso ostacolo alla massimizzazione degli effetti positivi delle "leve" di trasformazione urbana. Impedisce, per esempio, di razionalizzare la spesa; duplica gli interventi; toglie coerenza alle azioni. Una tipica divisione che va superata istituendo luoghi decisionali inter-assessoriali è quella tra urbanistica e mobilità, piuttosto che urbanistica e ambiente;
- Analogamente, occorre **rafforzare gli strumenti di coordinamento tra amministrazione locale, regionale e centrale**, come dimostra l'esperienza degli interventi infrastrutturali finanziati dallo Stato a valle di una pianificazione locale.

Infine, un elemento cruciale per l'efficacia delle leve settoriali qui menzionate riguarda la loro **cogenza normativa**. Essa risulta, ad oggi, mancante, per cui – per esempio – le previsioni di un piano per la mobilità non comportano una modifica del regime dei suoli e di conseguenza non si realizzerebbero se le previsioni stesse implicassero espropri. Una modifica automatica dello strumento urbanistico generale a seguito dell'approvazione dello strumento settoriale sarebbe auspicabile e accelererebbe di molto i processi di trasformazione.

2. Strumenti di pianificazione negoziata e complessa per la trasformazione urbana sostenibile

Programmazione negoziata

Gli strumenti di pianificazione, codificati da normative nazionali e regionali, possono diventare la leva per attivare procedure e modelli sostenibili ed economicamente efficienti. Ai fini del raggiungimento del suddetto intento, particolare rilievo acquisiscono gli strumenti di programmazione negoziata e concertata, attraverso i quali soggetti/enti pubblici, soggetti privati e portatori di interessi operanti sul territorio perseguono congiuntamente una comune finalità di sviluppo. La programmazione negoziata (c.d. PN)¹ come strumento di programmazione e pianificazione urbana è stata introdotta a livello nazionale con la definizione di strumenti quali, tra i più significativi, i **Programmi Integrati di intervento (P.I.I.)** istituiti con la Legge 179/92, gli **Accordi di Programma (A.d.P.)** istituiti con D.Lgs. 267/2000, i **Programmi di recupero urbano (PRU)**, i **Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile (PRUST)**, istituiti con D.M. 195/98 e recepiti in maniera estensiva dalla normativa regionale.

L'introduzione per legge della programmazione negoziata ha portato ad un diverso assetto della disciplina urbanistica mediante (i) l'applicazione del principio di sussidiarietà e (ii) l'introduzione della negoziazione dei rapporti tra enti pubblici e i soggetti privati, fornendo a questi ultimi la possibilità di proporre progetti di trasformazione urbana e territoriale, purché atti a soddisfare l'interesse pubblico.

¹ La programmazione negoziata è normata a livello nazionale dalla Legge 142/1990, 241/90e 662/96.

In estrema sintesi, gli strumenti di PN:

- **stimolano la capacità propositiva e progettuale**, oltre alla responsabilizzazione al raggiungimento degli obiettivi attesi di tutti gli attori pubblici e privati operanti sul territorio;
- **attivano convergenze ampie di interessi**, che vedano la cooperazione/partenariato tra pubblico e privato nello sviluppo di progetti i cui benefici siano condivisi anche attraverso meccanismi di perequazione e compensazione territoriale;
- **sono orientati alla riqualificazione, al riuso e alla trasformazione urbana sostenibile e coerenti** con gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile indicati nell'Agenda ONU 2030, nella Strategia Nazionale e nelle sue declinazioni regionali, locali.

Programmi integrati di intervento (P.I.I)

I **Programmi integrati di intervento (P.I.I)** sono attuati *“al fine di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale [...] Il programma integrato è caratterizzato dalla presenza di pluralità di funzioni, dalla integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione, da una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana e dal possibile concorso di più operatori e risorse finanziarie pubblici e privati”*.

In particolare, i **Programmi Integrati di Intervento**:

- si configurano come atti di programmazione negoziata e, in quanto tali, contrappongono alla “certezza” delle norme e delle funzioni definite dall'urbanistica tradizionale un modello più flessibile e connesso alle specifiche esigenze del territorio;
- sono finalizzati a riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio e ambientale del territorio (nelle sue diverse scale), con particolare riferimento ad aree periferiche e produttive dismesse e ad assicurare la dotazione di aree o attrezzature pubbliche;
- sono promossi sia da soggetti pubblici, sia da soggetti privati, se in possesso della disponibilità delle aree o degli immobili, i quali possono assumere l'onere di realizzare le opere di urbanizzazione in luogo della corresponsione degli oneri di urbanizzazione dovuti;
- sono caratterizzati dalla previsione di funzioni/servizi/attrezzature di rilevanza territoriale e dalla previsione di una pluralità di tipologie d'opera e di funzioni private (residenziale e non), pubbliche e d'interesse pubblico (opere di urbanizzazione primaria e secondaria e standard qualitativi) in conformità con il concetto della “città dei 15 minuti”²;
- sono caratterizzati dalla previsione di interventi di riqualificazione ambientale naturalistica e paesaggistica e dalla messa in atto di misure compensative;
- agevolano l'attivazione di processi perequativi e compensativi, se previsti dagli strumenti di pianificazione comunale generale;
- promuovono i processi partecipativi e di innovazione sociale.

I PII sono quindi potenzialmente leve chiave per attivare processi di trasformazione urbana sostenibile e limitare il consumo di suolo, obbiettivi prioritari di tutte le politiche urbane attivate sul territorio.

Accordi di Programma (A.d.P)

² Il principio della “città dei 15 minuti” si riferisce a modello urbanistico che consenta ai cittadini di raggiungere tutti i servizi essenziali con uno spostamento della durata massima di 15 minuti, teorizzato dall'urbanista franco-colombiano Carlos Moreno e parte integrante di programmi/agende di molte città metropolitane.

Fra i diversi strumenti di attuazione della programmazione negoziata, chiamata a regolare il rapporto fra i diversi soggetti coinvolti nella realizzazione di interventi finalizzati allo sviluppo territoriale, lo strumento più frequentemente utilizzato è l'**Accordo di Programma (A.d.P)**, introdotto a livello nazionale dalla Legge 179/1992 e previsto dalla normativa regionale delle regioni Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Puglia, Sicilia e Veneto.

L'Accordo di Programma:

- è utilizzato *“per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi, o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti [...]”*;
- è promosso e portato a conclusione dall'ente che ne ha la competenza primaria o prevalente *“per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento”*;
- è finalizzato alla semplificazione dei processi di attuazione di progetti che richiedono l'azione coordinata di soggetti pubblici, enti locali e, talvolta, soggetti privati.

Gli A.d.P. si configurano, di fatto, come accordi volti a creare un coordinamento di attività che fanno capo a più enti e amministrazioni, al fine di consentire la realizzazione di un risultato comune di trasformazione urbana e territoriale.

Case study: la programmazione negoziata e complessa in Regione Lombardia

In Regione Lombardia il trasferimento sul piano negoziale dei rapporti tra pubblica amministrazione e privato ha definito una nuova modalità di confronto, attivando processi virtuosi di trasformazione delle città e indirizzando risorse private su interessi comuni, con l'assunzione in capo ai privati di parte degli oneri per i grandi interventi. Rilevante è, infatti, che le grandi trasformazioni territoriali in Lombardia siano avvenute, negli ultimi anni, proprio attraverso gli strumenti della programmazione negoziata, spesso con l'attivazione di varianti puntuali agli strumenti di programmazione generale (PTG), introdotte per meglio rispondere alle esigenze del mercato e ai nuovi stakeholder che si sono affacciati sullo scenario lombardo. L'attuazione degli interventi di trasformazione in Lombardia è avvenuta prevalentemente mediante i Piani attuativi e gli atti di Programmazione negoziata a livello territoriale sancita dalla Legge Regionale n. 9/99 “Disciplina dei Programmi Integrati di Intervento” e, successivamente, dalla Legge Regionale 12/2005 (di seguito L.R. 12/2005) e dalla Legge Regionale n. 19/2019 “Disciplina della programmazione negoziata di interesse regionale” (di seguito L.R. 19/2019). Quest'ultima pone come obiettivo regionale la riduzione del consumo di suolo e di rigenerazione urbana e territoriale “anche attraverso le relative forme associative, [grazie a] un modello di sviluppo territoriale sostenibile, da attuarsi anche mediante gli strumenti di partenariato pubblico-privato e di programmazione negoziata previsti dalla normativa regionale”. **Il principale strumento negoziale utilizzato in Regione Lombardia è il Programma Integrato di Intervento (c.d. P.I.I.), disciplinato dalla Legge Regionale n. 9/99 “Disciplina dei Programmi Integrati di Intervento” e dalla successiva Legge Regionale 12/2005, Titolo VI Capo 1.** Al fine di garantire una visione unitaria delle trasformazioni urbane la L.R. 9/99 ha introdotto il Documento di Piano o, in assenza, il Documento di Inquadramento “redatto allo scopo di definire gli obiettivi generali e gli indirizzi dell'azione amministrativa comunale nell'ambito della programmazione integrata di intervento”.

Fra i diversi P.I.I. promossi in ambito Lombardo si rammenta il **P.I.I. Garibaldi Repubblica (MI)**, che ha definito un nuovo assetto morfologico di un pezzo di città attraverso nuove connessioni e attrezzature ed

eccellenza architettonica, creando una nuova centralità. Il P.I.I. interessa una superficie complessiva di circa 23 ettari ed è caratterizzato da un elevato livello di accessibilità, grazie alla presenza del servizio ferroviario regionale (Passante ferroviario incluso⁷⁸) di linee metropolitane esistenti (MM2 e MM5), della rete di superficie del trasporto pubblico locale, oltre che di piste ciclabili e pedonali. Il P.I.I. Garibaldi Repubblica, promosso nel 2004 su iniziativa pubblica e in fase di attuazione avanzata, ha modificato le logiche di sviluppo della città, attivando processi virtuosi di partenariato pubblico-privato³ e operando come volano per la trasformazione della città. Sempre sulla linea del Passante ferroviario, che ha rappresentato una leva fondamentale per la trasformazione urbana della Città Metropolitana di Milano, sono stati realizzati il P.I.I. Montecity Rogoredo (MI) e il P.I.I. Porta Vittoria (MI), anch'essi in fase di attuazione avanzata. **Un ulteriore strumento utilizzato dalla Regione Lombardia per la rigenerazione territoriale e urbana è l'Accordo di Programma, istituito con D.Lgs. 267/2000 e ripreso dalla L.R. 2/2003 e dalla L.R. 19/2019.** Questo strumento ha la finalità di concordare in un'unica sede le modalità e i tempi di realizzazione di programmi di intervento pubblici o di interesse pubblico che richiedono, per la loro attuazione, l'azione integrata di più soggetti pubblici e privati. Fra i diversi A.d.P. promossi in ambito lombardo si rammenta l'A.d.P. sottoscritto nel 2017 tra il Comune di Milano e gruppo FS per la trasformazione urbanistica delle aree ferroviarie dismesse e in dismissione, in correlazione con il potenziamento del sistema ferroviario in ambito milanese (c.d. A.d.P. Scali che coinvolge gli scali Farini, Porta Romana, Porta Genova, Lambrate, Greco-Breda, Rogoredo, San Cristoforo,). La sua rilevanza è data sia dall'obiettivo di potenziamento del sistema di trasporto pubblico (e sostenibile), sia dal potenziale di rigenerazione di aree dismesse e la connessa creazione di nuovo valore (in termini di servizi, attrezzature e di qualità della vita) e di nuove opportunità per la città. Sull'A.d.P. Scali si sono attivate, in tempi diversi, due ulteriori leve che ne hanno accelerato l'attuazione. Il progetto sullo scalo di Porta Romana è stato individuato come sede per le Olimpiadi Milano Cortina 2026 con protocollo di intesa tra Regione Veneto e Lombardia, Comuni di Milano e Cortina d'Ampezzo e Coni. Le aree degli scali Greco-Breda e Lambrate sono state oggetto del concorso internazionale *Reinventing Cities*⁴ per la selezione dei soggetti attuatori degli interventi sulla base della valutazione qualitativa dei progetti presentati.

Linee di intervento e raccomandazioni

Occorre innanzitutto procedere con un riassetto dell'apparato normativo vigente in materia urbanistica mediante la definizione di una legge nazionale che tratti unitariamente il tema del **"governo del territorio"** e che includa:

- misure e strumenti per rigenerazione urbana, consumo di suolo, abbattimento delle emissioni e per lo sviluppo sostenibile, evitando norme specifiche e settoriali che alterino la visione generale;
- misure per la rigenerazione/sviluppo sostenibile incentivate da sistemi favorenti (in termini di diritti edificatori, di riduzione oneri e/o di bonus) e aperte a forme di finanziamento alternative (quali ad esempio il crowdfunding);
- definizione e potenziamento degli **strumenti di partenariato pubblico/privato**;
- consolidamento dei principi perequativi e compensativi;

³ Si veda, a tal proposito, il paragrafo della presente scheda dedicato al partenariato pubblico – privato.

⁴ La città di Milano ha aderito a *Reinventing Cities*, competizione globale promossa da C40 Cities Climate Leadership Group con il supporto di Climate KIC, per 3 edizioni Il programma internazionale *Reinventing Cities*, strutturato in due fasi vede il coinvolgimento delle Città nell'individuare siti di proprietà pubblica abbandonati o sottoutilizzati, pronti per essere valorizzati, e di soggetti privati, organizzati in Team multidisciplinari, nel presentare proposte per la riqualificazione dei siti.

- consolidamento dei principi di indifferenza funzionale e/o di integrazioni delle funzioni edificatorie (ferma restando l'attivazione di strumenti di programmazione strategica che definiscano i principi guida di trasformazione);
- definizione di strumenti e metodologie coerenti di monitoraggio delle procedure e di misurazione dei benefici.

A tale riassetto, conseguirebbe un aggiornamento della normativa regionale. Fondamentale, in questa direzione, sarebbe il ruolo delle regioni nell'**aggiornamento del monitoraggio degli interventi e nella misurazione dei benefici**, ai fini della costruzione di una strategia di medio/lungo periodo a cui i comuni/città metropolitane possano riferire i propri progetti di sviluppo. **Le regioni, città metropolitane e comuni possono quindi assumere un particolare rilievo nella promozione di accordi e intese di larga scala**, ponendo in atto programmi e piani che comportino:

- la **definizione degli obiettivi primari** per gli interventi di trasformazione territoriale orientati alla riqualificazione urbana, in ottica multidisciplinare (componenti fisiche, ambientali, funzionali, sociali, demografiche);
- la **valutazione delle situazioni di maggior degrado sociale, ambientale e paesaggistico** (che coinvolga ad esempio periferie, aree produttive dismesse, centri storici degradati) in quanto l'integrazione sociale e il miglioramento della qualità urbana producono immediate ricadute nel territorio su cui insistono;
- la **valutazione delle istanze e dei bisogni del territorio** e delle trasformazioni in atto e/o programmate da parte di tutti gli enti e i soggetti pubblici e privati operanti sul territorio, finalizzata a delineare le opportunità per trasformare una parte di territorio o di città attraverso la costruzione di un percorso partecipato e negoziato, che sia in grado di generare nuove centralità;
- l'**attivazione di percorsi partecipati** e condivisi dal territorio e dalla città;
- la **capacità di cogliere la volontà propositiva e progettuale degli operatori privati operanti sul territorio** e di attivare convergenze ampie di interessi, che vedano la cooperazione tra pubblico e privati nello sviluppo di progetti i cui benefici siano condivisi attraverso meccanismi di perequazione e compensazione territoriale;
- l'**applicazione di framework di sostenibilità sui nuovi piani e progetti** che, partendo dall'individuazione dei bisogni dei potenziali utilizzatori alle diverse scale (casa/quartiere/città/regione), ne definiscano le azioni finalizzate alla sostenibilità, alla qualità della vita, all'innovazione, ecc., prevedendo la misurazione dei benefici nel medio e lungo termine.

3. Analisi degli strumenti partecipativi e di innovazione sociale

In questo paragrafo si affronta il tema della **partecipazione civica nei processi di rigenerazione urbana**, alla luce dell'ultimo comma dell'articolo 118, titolo V della Costituzione. Il coinvolgimento delle comunità locali nei processi di rigenerazione è indispensabile non solo per leggere il territorio con le sue criticità, bisogni e risorse, e disegnarne il cambiamento, ma anche per **assicurare sostenibilità alle trasformazioni urbane nel lungo periodo**. La cura dei luoghi "rigenerati" sarà infatti garantita in primis dalla comunità territoriale, quale attore protagonista, e non semplice fruitore, ma se in termini di principio il valore della partecipazione civica è riconosciuto, molto resta ancora da fare per una effettiva pratica dei processi partecipativi: una pratica che rappresenti un effettivo investimento nelle risorse, nelle capacità e nelle competenze civiche, per la cura e lo sviluppo dei beni comuni. Di seguito sono dunque considerati, analizzandone limiti e potenzialità, alcuni tra i principali dispositivi oggi sperimentati dalle amministrazioni locali per promuovere e favorire concretamente il coinvolgimento dei cittadini.

Dispositivi per il coinvolgimento dei cittadini nei processi di rigenerazione urbana

I Regolamenti comunali di amministrazione condivisa

I “Regolamenti comunali di amministrazione condivisa” sono uno strumento utilizzato dalle amministrazioni locali per coinvolgere attivamente i cittadini nei processi di rigenerazione urbana e, più in generale, nella cura dei beni comuni. Il primo regolamento di questo genere è stato approvato dal Comune di Bologna nel 2014. Ad oggi l’Associazione Labsus ne ha censiti 276, un numero significativo, seppur limitato rispetto al totale dei comuni italiani. I regolamenti sono variamente denominati: dal *regolamento per l’attuazione della sussidiarietà orizzontale mediante interventi di cittadinanza attiva* del comune di Verona, al *regolamento metropolitano per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni* della città metropolitana di Milano o ancora al *regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani* di Cosenza. Questi regolamenti hanno come **comune denominatore la definizione delle modalità attraverso le quali tutti i cittadini, singoli e associati, possono svolgere, su un piano paritario rispetto all’amministrazione locale, attività di interesse generale volte alla cura, alla tutela e alla promozione dei beni comuni urbani**. Con la definizione di “beni comuni urbani” si individuano *“le cose materiali, immateriali e digitali ricomprese all’interno degli spazi e servizi urbani di interesse comune, che i/le cittadini/e e l’Amministrazione riconoscono essere funzionali all’esercizio dei diritti fondamentali della persona, al benessere individuale e collettivo e all’interesse delle generazioni future e che risultano essere strettamente connesse a identità, cultura, tradizioni del territorio e/o direttamente funzionali allo svolgimento della vita sociale delle comunità che in esso sono insediate”*. I **regolamenti comunali** disciplinano dunque le procedure attraverso le quali i cittadini propongono e realizzano gli interventi di cura e rigenerazione di spazi urbani, con diverse intensità. Può trattarsi di interventi occasionali, come la semplice ripulitura di un parco pubblico o di un cortile scolastico, o della gestione condivisa, in modo continuativo e inclusivo, di edifici pubblici o privati ad uso pubblico, di beni sottratti alle mafie, o ancora di interventi ampi e integrati di rigenerazione, trasformazione ed innovazione urbana ai quali la comunità partecipa attraverso la coprogettazione. I regolamenti intervengono in materia di trasparenza, sicurezza, attribuzione delle responsabilità e impiego delle risorse, disciplinando, ad esempio, le modalità con cui i cittadini possono raccogliere contributi privati per la realizzazione degli interventi e ricevere sostegni da parte delle amministrazioni per la copertura dei costi. Questo approccio ha visto, negli anni, come protagoniste in primis le amministrazioni comunali, ma va registrato l’intervento recente di due Regioni – il Lazio e la Toscana – sulla materia, attraverso l’approvazione di leggi regionali sui temi dell’amministrazione condivisa, assicurando, dunque, un quadro di riferimento più ampio anche ai regolamenti comunali.

I Patti di collaborazione

Lo strumento fondamentale della relazione tra amministrazione e cittadini individuato dai Regolamenti summenzionati è il **“Patto di collaborazione”** che viene stipulato per definire, in termini concreti, i rapporti e le responsabilità dell’ente locale, il terzo settore, gruppi informali di cittadini per la cura del bene comune di volta in volta individuato. Esso viene stipulato sia per micro-interventi che per progetti su larga scala e, in particolare, il Patto individua il bene comune oggetto dell’intesa, l’interesse generale da tutelare, le capacità, le competenze, le risorse dei sottoscrittori (e quindi anche dei soggetti pubblici), la durata dell’accordo e le rispettive responsabilità. La procedura che porta alla sottoscrizione del Patto ha come momenti centrali le fasi di analisi del territorio e di coprogettazione, nell’ambito delle quali cittadini e amministrazione stabiliscono insieme il piano di intervento. Ai soggetti che non sono direttamente coinvolti nella definizione e nella realizzazione dell’accordo, va comunque sempre garantito l’accesso al bene

pubblico oggetto dell'intervento, assicurando in questo modo il perseguimento di finalità di interesse generale.

Le Dichiarazioni di uso civico e collettivo

Una diversa modalità di riconoscimento del ruolo della cittadinanza nella cura di beni comuni sul territorio è quella sperimentata, ad esempio, a Napoli con la “**Dichiarazione di uso civico**”. In questo caso, a fronte di un intervento auto-organizzato dei cittadini per riutilizzare beni pubblici abbandonati e in disuso, l'amministrazione comunale interviene per riconoscere quel bene pubblico come bene destinato ad un uso collettivo, accogliendo la dichiarazione di uso civico costruita in modo autonomo dai cittadini, singoli e organizzati, che la promuovono. Il Comune riconosce dunque il valore di esperienze già esistenti nel territorio, promosse e realizzate da associazioni, comitati e gruppi di cittadini con modalità di autogoverno, a condizione che queste soddisfino alcuni requisiti, a partire da un uso non esclusivo del bene pubblico e dalla garanzia di una fruizione aperta a vantaggio di tutta la comunità locale.

Case Study 1: il “Quartiere bene Comune” di Reggio Emilia

Il **Quartiere Bene Comune**, programma avviato nel 2015 dal Comune di Reggio Emilia, ha visto sviluppare opportunità di auto organizzazione di risposte ai bisogni dei quartieri della città. Nel caso specifico sono stati effettuati lavori di mappatura del territorio attraverso dialogo diretto con la cittadinanza e questionari, al fine di individuare le principali tematiche per lo sviluppo di progetti di intervento, tra cui: **mobilità sostenibile e scoperta del territorio; rigenerazione dal basso e cultura del bene comune; agricoltura sociale e valorizzazione del territorio; integrazione e socialità; bisogni di cura e risposte di vicinato; infrastrutture digitali e diritti universali**. In ogni ambito territoriale le attività sono coordinate da un “architetto di quartiere”, figura di riferimento del Comune a cui è affidato il compito di generare i progetti di innovazione urbana, supportare e rinforzare i network relazionali nei quartieri e garantire continuità di rapporto con i servizi dell'ente. Il modello di intervento è basato sull'adozione di un processo di dialogo e confronto con le comunità per la condivisione dell'intero ciclo di vita del progetto: ascolto per l'individuazione delle istanze, co-design e co-gestione della soluzione e, da ultimo, valutazione condivisa di risultati e impatti.

Case Study 2: Il governo dei beni comuni urbani a Torino

Promuovere un nuovo protagonismo dei cittadini per rendere i beni comuni una risorsa fondamentale dei processi di coesione sociale e rigenerazione urbana è la strategia avviata dalla città di Torino dal 2016, sostenuta anche dalla partecipazione della città a due progetti europei. Nel 2020 la città si è dotata di un **nuovo Regolamento Beni Comuni Urbani**, evoluzione del precedente. Con la sua adozione, la Città ha inteso promuovere un **nuovo protagonismo dei cittadini** attraverso l'istituzione di una Consulta permanente dei beni comuni urbani e la Fondazione Beni Comuni, che viene a costituirsi quando la Città, verificata la presenza di una comunità di riferimento, ovvero su iniziativa di una comunità stessa, decide di affidarle in usufrutto di breve durata determinati beni comuni urbani. La novità principale del Regolamento risiede nell'aver introdotto la modalità del negozio civico, ovvero la possibilità, accanto ai Patti di Collaborazione già sperimentati, di una azione autonoma da parte dei cittadini – singoli e organizzati – che possono individuare spazi ed edifici per interventi di rigenerazione, cura e gestione e proporli all'amministrazione per avviare una coprogettazione dotandosi di una carta di auto-governo che disciplini le modalità di utilizzo del bene. I **patti di collaborazione** diventano così un elemento di spinta per riattivare spazi dismessi o parzialmente in disuso, promuovere la fruibilità da parte della cittadinanza di aree verdi e valorizzare il patrimonio artistico di spazi pubblici ed edifici.

Proposte di intervento e raccomandazioni

Si sottolineano, infine, due aspetti che richiedono particolare attenzione. In primo luogo, la necessità di prevedere processi partecipativi in grado di includere la popolazione più vulnerabile che, senza una specifica strategia di coinvolgimento, rischia di rimanere estranea a processi territoriali in atto. Per evitare che gli stessi processi partecipativi possano diventare escludenti o esclusivi, è fondamentale mettere in campo **processi di inclusione** rivolti, ad esempio, alle comunità di origine straniera, a partire dalla mediazione culturale, e modalità di interlocuzione tra cittadini e amministrazione che facilitino il coinvolgimento della popolazione più anziana, tenendo conto del c.d. *digital divide*. È fondamentale diffondere una maggiore attenzione e sensibilità nei confronti della progettazione inclusiva, alle sue implicazioni socioeconomiche e benefici in termini di qualità della vita. In secondo luogo, una particolare attenzione va posta sul protagonismo dei giovani nei processi di rigenerazione urbana. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza individua un **nesso significativo tra processi di rigenerazione urbana e politiche giovanili**. Ciononostante, recenti indagini evidenziano come una parte consistente dei giovani non conosca in modo approfondito gli obiettivi del piano in tema di digitalizzazione, innovazione e rivoluzione verde che il Governo si è prefissato per il rilancio del Paese. **Risulta quindi decisivo focalizzare piani e progetti che rispondano alla loro domanda di cambiamento delle nuove generazioni**. L'efficacia di quanto verrà realizzato con i finanziamenti di Next Generation EU va misurata sulla capacità di mettere il potenziale delle nuove generazioni al centro dei processi che generano benessere in tutto il territorio. È fondamentale, in tal senso, aprire maggiori spazi di protagonismo giovanile, a partire dalle scuole, riconoscendo ai ragazzi e alle ragazze competenze e capacità nella trasformazione degli spazi urbani, per la sostenibilità ambientale e sociale.

Focus → Linee guida per l'utilizzo, la promozione e lo sviluppo del PPP⁵ e degli strumenti di impact investing nell'ambito degli interventi di rigenerazione urbana.

In relazione al finanziamento di opere di rigenerazione urbana ad ampio spettro (realizzazione di infrastrutture di trasporto urbano come tram, filovie e funivie, l'efficientamento energetico delle scuole, degli uffici pubblici e dell'edilizia convenzionata; nonché per la realizzazione di residenze per studenti universitari, ospedali e interventi di adeguamento sismico), potrebbero trovare **maggiore diffusione strumenti di finanziamento mediante forme di PPP, sia nell'ambito delle risorse del PNRR che al di fuori di questo perimetro**. Il PPP rappresenta senza dubbio un importante sistema di procurement per finanziare, costruire, rinnovare o sfruttare un'infrastruttura o la fornitura di un servizio, sia al fine di ottenere un significativo effetto leva e moltiplicatore dell'investimento pubblico, sia quale fattore abilitante di progetti di elevata qualità e innovazione, realizzando determinati obiettivi attraverso una corretta allocazione dei rischi

⁵ Il Partenariato Pubblico Privato comprende una vasta gamma di **modelli di cooperazione tra il settore pubblico e quello privato**. Il ricorso al PPP, attraverso le sue diverse metodologie attuative può, in generale, essere evocato in tutti quei casi in cui il settore pubblico intenda realizzare un progetto che coinvolga un'opera pubblica, o di pubblica utilità, la cui progettazione, realizzazione, gestione e finanziamento – in tutto o in parte – siano affidati al settore privato. Quali sono i vantaggi? Il **settore privato** è posto nelle condizioni di fornire le proprie capacità manageriali, commerciali ed innovative nella progettazione, finanziamento, costruzione e gestione di infrastrutture di pubblica utilità, ottenendone un ritorno economico. La fase di gestione dell'opera consente di generare i flussi di cassa necessari a rimborsare il debito contratto e remunerare gli azionisti; il **settore pubblico** trae beneficio, in termini economico-finanziari, dalla presenza dei privati, a parità di risorse pubbliche impegnate, per l'ottimizzazione dell'uso delle risorse disponibili capaci di generare un circolo virtuoso tra spesa pubblica e prestazioni di servizi pubblici (miglioramento dei servizi di pubblica utilità erogati a parità di spesa pubblica), oltre alla possibilità di incrementare la dotazione infrastrutturale del Paese.

tra tutte le parti in gioco tale da spingere al rispetto dei tempi e alla riduzione dei costi. Tali strumenti, inoltre, sono riusciti molto spesso anche a fungere da catalizzatore per i fondi europei di volta in volta a disposizione, anche attraverso il coinvolgimento della **Banca Europea degli Investimenti**, mediante forme di garanzie o indirect lending alle banche coinvolte. Non è un caso che la **Commissione europea negli ultimi anni abbia investito fortemente in partenariati pubblico-privati per consentire un approccio strategico a lungo termine**. È infatti ormai dimostrato che il partenariato pubblico-privato può contribuire a:

- fornire l'**adeguata struttura finanziaria e giuridica** per far leva sulle risorse pubbliche, recuperando risorse private e stimolando gli investimenti;
- rendere **più efficienti i finanziamenti e i contributi pubblici**, condividendo non solo risorse finanziarie ma anche umane e infrastrutturali;
- **migliorare la realizzazione dei progetti in termini di tempo, qualità e risorse**, sebbene ciò non sia sempre accaduto (soprattutto in Italia) a causa di ostacoli interni che devono essere rimossi;
- **ridurre le spese per opere e investimenti pubblici**, sfruttando l'efficienza e il potenziale di innovazione del settore privato anche per raggiungere un migliore rapporto qualità/prezzo;
- **ripartire il costo del finanziamento dell'opera per la durata di vita dell'attivo**, riducendo in tal modo la pressione immediata sui bilanci pubblici e permettendo di anticipare di molti anni i progetti infrastrutturali e i relativi vantaggi;
- **migliorare la condivisione dei rischi tra settore pubblico e privato**. Se i compiti sono adeguatamente distribuiti, una gestione dei rischi più efficiente riduce i costi complessivi dei progetti;
- **favorire sostenibilità, innovazione, ricerca e sviluppo** per ottenere i risultati necessari a trovare nuove soluzioni alle sfide socioeconomiche e consentire alle tecnologie innovative di accedere più rapidamente al mercato.

In definitiva, i PPP possono stimolare progetti essenziali per la realizzazione di quegli obiettivi comuni che l'Europa ci chiede quali, in primis, la lotta ai cambiamenti climatici e l'inclusione sociale. Più ad ampio spettro e a livello macroeconomico, infatti, preme evidenziare che il partenariato pubblico-privato si dimostra senz'altro uno strumento capace di conciliare la tutela di interessi puramente economici legati allo svolgimento di attività che portano un profitto al soggetto che le intraprende con il soddisfacimento di esigenze di carattere sociale, ossia dell'interesse pubblico. Una sorta di "terza via" rispetto all'economia socializzata ed al mercatismo, segnata da un tendenziale equilibrio tra interessi pubblici ed interessi privati, che appare pienamente confacente agli obiettivi previsti dalla **Recovery and Resilience Facility**. Tale caratteristica rende il PPP estremamente **utile in periodi di crisi economica e finanziaria e in fasi di crescita zero o recessione, quale misura adatta ad approntare uno stimolo della ripresa economica**, in cui alla consapevolezza della non infallibilità del mercato si affianca, al contempo, l'importanza da assegnare agli interessi "sociali". Un'operazione di PPP, infatti, non si limita a soddisfare in modo sinallagmatico gli interessi sottostanti delle parti del contratto, ma produce altresì benefici per l'intera comunità di riferimento. Non a caso la "seconda frontiera" del PPP e la sua naturale evoluzione dovrebbe proprio essere quella della finanza ad impatto sociale (cd. "impact investing"). Nel nostro Paese, tuttavia, la fiducia nei confronti di questo genere di strumenti è ancora bassissima e il loro reale utilizzo stenta a decollare. Proprio per tali ragioni sarebbe necessario lavorare, anche nell'ambito dell'attuazione del PNRR, a **modalità che mirino a promuovere l'uso di questi strumenti nel finanziamento degli interventi di rigenerazione urbana, sfruttando e massimizzando le sinergie con il privato (sia in termini di risorse che di competenze) e correggendo gli effetti distorsivi che si sono senz'altro ravvisati nell'implementazione di progetti di PPP in Italia**; distorsioni che tuttavia – preme ricordare – non sono legate alle caratteristiche endogene di questi strumenti, quanto piuttosto a fattori esogeni, ivi incluso un

quadro normativo e regolatorio non idoneo e molto confuso nonché ad importanti carenze nell'implementazione degli stessi nel contesto della nostra pubblica amministrazione. E' quindi fondamentale anzitutto provvedere ad una **profonda revisione** - in termini di riforme - legata in primis all'agire della pubblica amministrazione e nei suoi rapporti con il settore privato, al fine di eliminare quegli ostacoli operativi che rendono inefficace (se non addirittura deleterio) l'utilizzo di tali strumenti, vanificando completamente le caratteristiche virtuose del PPP sopra ricordate. A tal fine appare prioritario riorganizzare in modo serio e incisivo tutta la filiera dell'intervento pubblico, partendo dalla necessità di offrire un supporto alle pubbliche amministrazioni centrali e periferiche nella fase progettazione (inclusi gli aspetti ingegneria finanziaria) nella gestione delle gare e della relativa contrattualistica e, più in generale, nell'implementazione dei relativi interventi, nonché rafforzare, potenziare e innovare la macchina amministrativa al proprio interno al fine di semplificare le procedure autorizzative ed efficientare, più ad ampio spettro, la gestione dei rapporti tra il pubblico e il privato. Diversamente, vi sarebbe uno sbilanciamento, in un senso o in un altro, che non garantirebbe quella corretta allocazione dei rischi che è alla base di questi strumenti. Infine, ma non da meno, occorre **regolare in modo chiaro e puntuale gli obiettivi che si pongono per lo sviluppo di forme di partenariato pubblico-privato** e il quadro giuridico di riferimento mediante una **cornice normativa e una governance certa, snella e abilitante**.