

Il processo di valorizzazione: dall'articolo 58 alle procedure più innovative

Avv. Sabrina Paparo



Valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico

INDICE

- Redazione del Piano delle alienazioni e valorizzazione per procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Province, Comuni e altri Enti locali
- Approvazione del Piano
- Varianti urbanistiche
- Valorizzazione e dismissione: concessione, locazione, alienazione, conferimento a fondi comuni di investimento



Valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico

L'esigenza di *spending review* ha spinto le amministrazioni pubbliche ad accelerare il processo di valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico con l'obiettivo di contribuire alla riduzione del debito pubblico attraverso:



sia il consolidamento dell'avanzo primario, tramite misure di revisione della spesa corrente (maggior efficienza nella gestione del proprio patrimonio),



sia attraverso operazioni di valorizzazione e dismissione di parte del patrimonio immobiliare stesso facendo leva sull'utilizzo di strumenti di mercato quali i fondi comuni di investimento immobiliare, le vendite, le concessioni e le locazioni.



Valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico

Con riferimento al processo di valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico rilevano le misure introdotte dai seguenti articoli:



58 rubricato «*Ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni, comuni ed altri enti locali*» del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria*) che detta una disciplina generale



33 rubricato «*Disposizioni in materia di valorizzazione del patrimonio immobiliare*» del decreto legge n. 98/2011. Si tratta di una disciplina speciale che si applica esclusivamente se si vuole consentire la partecipazione del fondo dei fondi del Mef di cui all'art. 33



Valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico

L'articolo 58 contiene la disciplina generale relativa al processo di valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare e prevede i seguenti adempimenti:

- Redazione del Piano delle alienazioni e valorizzazione per procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Province, Comuni e altri Enti locali
- Approvazione del Piano
- Varianti urbanistiche
- Valorizzazione e dismissione



Il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari



Il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari

Art. 58. Ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni, comuni ed altri enti locali

1. Per procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Province, Comuni e altri Enti locali, nonché di società o Enti a totale partecipazione dei predetti enti, ciascuno di essi, **con DELIBERA DELL'ORGANO DI GOVERNO individua, redigendo apposito elenco**, sulla base e nei limiti della documentazione esistente presso i propri archivi e uffici, **i SINGOLI BENI IMMOBILI** ricadenti nel territorio di competenza, **NON STRUMENTALI ALL'ESERCIZIO DELLE PROPRIE FUNZIONI ISTITUZIONALI**, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione.

Organo competente



Caratteristiche degli immobili



Viene così redatto il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari allegato al bilancio di previsione nel quale, previa intesa, sono inseriti immobili di proprietà dello Stato individuati dal Ministero dell'economia e delle finanze - Agenzia del demanio tra quelli che insistono nel relativo territorio.



Il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari

Finalità del piano

1. Puntuale ricognizione del patrimonio pubblico
2. Il reperimento di ulteriori risorse economiche e l'incremento delle entrate locali mediante la valorizzazione e l'alienazione degli immobili



Il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari

Finalità del piano: puntuale ricognizione

Il Piano ha la finalità di stimolare i vari enti locali ad avviare una effettiva ricognizione del proprio patrimonio immobiliare disponendone:

- il Riordino
- la Gestione
- la Valorizzazione o la Dismissione

Tale Piano, in quanto allegato al Bilancio dell'Ente, si pone come strumento strategico per la ottimizzazione e la dismissione degli immobili in esso ricompresi.

Non si dovrebbe esaurire, dunque, in un semplice elenco di immobili, ma dovrebbe essere un documento nel quale è definita una strategia di alienazione e/o valorizzazione, sulla base delle informazioni e delle stime a disposizione dell'Ente proprietario.



Il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari

Finalità di reperimento di ulteriori risorse

Con la sentenza 30 dicembre 2009, n. 340, di dichiarazione di illegittimità costituzionale in parte qua del comma 2 dell'art. 58, la Corte Costituzionale ha avuto modo di affermare che tale articolo ha affidato *“agli enti locali la formazione degli elenchi in essa previsti, sulla base di valutazioni demandate agli enti medesimi, con lo scopo di favorire su tutto il territorio nazionale l'individuazione di immobili suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione **nella prospettiva di permettere il reperimento di ulteriori risorse economiche e quindi di ottenere l'incremento delle entrate locali**”*



Il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari

Ricognizione degli immobili

Fase 1: Censimento degli immobili e verifica documentale tecnico/amministrativa.

Fase 2: Razionalizzazione degli spazi e gestione degli immobili.

Fase 3: Valutazione degli immobili.

Fase 4: Valorizzazione immobiliare.



Il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari

La non strumentalità
dei beni inseriti

Con sentenza 1 febbraio 2017, n. 3929 il TAR Lazio Sez II bis (giudizio di appello pendente al Consiglio di Stato) ha chiarito che *“il citato art. 58 del D.L. n. 112 del 2008, non presuppone la totale inservibilità del bene, **poiché il giudizio di non strumentalità, all’esercizio delle proprie funzioni, può riguardare anche beni utilizzabili ma non adeguati e sufficienti per coprire i fabbisogni di sviluppo inseriti nei programmi dell’amministrazione**” e che, quindi, la decisione dell’ente pubblico di far cessare la destinazione a pubblico servizio di beni del proprio patrimonio e il connesso rapporto di strumentalità di quei beni rispetto ai propri fini istituzionali presuppone valutazioni non solo tecnico-economiche, ma anche discrezionali ad ampio raggio che attengono al merito dell’azione amministrativa, sottratte – in quanto tali - al sindacato di questo giudice se non per evidenti e incontestabili profili di illogicità, travisamento, contraddittorietà e sviamento di potere»*

Discrezionalità
amministrativa



Il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari

Discrezionalità amministrativa

In ragione della natura che caratterizza i piani di alienazione e valorizzazione immobiliari, sussistono valide ragioni per affermare che gli stessi:

- non necessitano di altra motivazione se non di quella costituita dal riferimento ai criteri tecnici seguiti nella redazione e nell'impostazione di essi e, comunque, non richiedono – in termini generali – la puntuale indicazione dei presupposti di fatto sottesi alle scelte in tal modo effettuate dall'Amministrazione (cfr., sentenza 1 febbraio 2017, n. 3929 il TAR Lazio Sez II bis (giudizio di appello pendente al Consiglio di Stato))



Il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari

Discrezionalità amministrativa

- sono connotati da un'intrinseca temporaneità, a cui non può ragionevolmente non riconnettersi il riconoscimento dell'assoluta reversibilità delle scelte già effettuate e, in termini più generali, della piena facoltà del Comune di approvare un piano caratterizzato da previsioni di carattere innovativo rispetto a quelle del piano in precedenza predisposto, senza necessità alcuna di esternare precise giustificazioni, atte a rappresentare, tra l'altro, esigenze direttamente collegate al soddisfacimento dell'interesse pubblico (cfr., sentenza 1 febbraio 2017, n. 3929 il TAR Lazio Sez II bis -giudizio di appello pendente al Consiglio di Stato)



La classificazione come patrimonio disponibile

art. 58 comma 2

Effetto legale
dell'inserimento nel
piano



L'inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente **classificazione come patrimonio disponibile**, fatto salvo il rispetto delle tutele di natura storico-artistica, archeologica, architettonica e paesaggistico-ambientale.

Silenzio assenso



Il piano è trasmesso agli Enti competenti, i quali si esprimono entro trenta giorni, **decorsi i quali**, in caso di mancata espressione da parte dei medesimi Enti, la predetta **classificazione è resa definitiva**.



Publicazione degli elenchi

Art. 58

3. Gli elenchi di cui al comma 1, da pubblicare mediante le forme previste per ciascuno di tali enti, hanno effetto dichiarativo della proprietà, in assenza di precedenti trascrizioni, e producono gli effetti previsti dall'articolo 2644 del codice civile (per cui la trascrizione è opponibile ai terzi), nonché effetti sostitutivi dell'iscrizione del bene in catasto
4. Gli uffici competenti provvedono, se necessario, alle conseguenti attività di trascrizione, intavolazione e voltura
5. Contro l'iscrizione del bene negli elenchi di cui al comma 1 è ammesso ricorso amministrativo entro sessanta giorni dalla pubblicazione, fermi gli altri rimedi di legge



Destinazione urbanistica e varianti



Destinazione urbanistica e varianti nella disciplina previgente

Disciplina previgente dichiarata incostituzionale (CC 340/2009)

per incrementare il valore economico degli immobili della PA e per accelerare le procedure di dismissione nella disciplina previgente l'approvazione del Piano

variante urbanistica



Anche nel previgente art. 58 c. 2 l'inserimento dei beni immobili nel piano comportava, come nella disciplina vigente, due ordini di conseguenze: la classificazione degli immobili come patrimonio disponibile e la definizione della loro destinazione urbanistica.

Questa prima parte del secondo comma sopravvive alla pronuncia della Corte Costituzionale, mentre è stata travolta dalla dichiarazione di incostituzionalità la seconda parte, ovvero la previsione che *“la deliberazione del consiglio comunale di **approvazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni COSTITUISCE VARIANTE allo strumento urbanistico generale**” ed ancora che la variante “in quanto relativa a singoli immobili, non necessita di verifiche di conformità agli eventuali atti di pianificazione sovraordinata di competenza delle province e delle regioni”*



Destinazione urbanistica e varianti nel regime vigente

Regime vigente

Approvazione del Piano



Destinazione d'uso
urbanistica degli immobili

Art. 58, comma 2. **La deliberazione del consiglio comunale di approvazione**, ovvero di ratifica dell'atto di deliberazione se trattasi di società o Ente a totale partecipazione pubblica, **del piano delle alienazioni e valorizzazioni** **determina le destinazioni d'uso urbanistiche degli immobili**



Destinazione urbanistica e varianti nel regime vigente

Art. 58, comma 2.

Solo in caso di previsione nelle leggi regionali l'approvazione del Piano dal CC



Variante urbanistica

Le Regioni, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, disciplinano l'eventuale **equivalenza della deliberazione del consiglio comunale di approvazione quale variante allo strumento urbanistico generale**, ai sensi dell'articolo 25 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, anche disciplinando le procedure semplificate per la relativa approvazione.

Le Regioni, nell'ambito della predetta normativa approvano procedure di copianificazione per l'eventuale verifica di conformità agli strumenti di pianificazione sovraordinata, al fine di concludere il procedimento entro il termine perentorio di 90 giorni dalla deliberazione comunale.



Destinazione urbanistica e varianti nel regime vigente

La disciplina vigente adeguata ai rilievi effettuati dalla Corte Costituzionale, in sintesi prevede:

- Gli Organi di Governo degli Enti Locali stabiliscono la destinazione urbanistica dei beni inseriti nel “Piano delle Alienazioni” che, contestualmente, vengono classificati come beni appartenenti al patrimonio disponibile;
- le Regioni, entro 60 giorni dall’entrata in vigore della norma, possono disciplinare l’equivalenza della approvazione della classificazione urbanistica quale variante allo Strumento Urbanistico Generale, stabilendo anche le modalità di verifica di conformità delle classificazioni rispetto agli Strumenti Urbanistici di livello superiore, il tutto secondo i principi dettati dall’articolo 25 della Legge 47/1985.



Varianti urbanistiche

Cosa succede in assenza di leggi regionali sull'equivalenza dell'approvazione del Piano dal CC alla Variante urbanistica ?



Delibera di approvazione del piano



Variante urbanistica

Art. 58, comma 2.

Trascorsi i predetti 60 giorni, si applica il comma 2 dell'articolo 25 della legge 28 febbraio 1985, n. 47. Le varianti urbanistiche di cui al presente comma, qualora rientrino nelle previsioni di cui al paragrafo 3 dell'articolo 3 della direttiva 2001/42/CE e al comma 4 dell'articolo 7 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e s.m.i. non sono soggette a valutazione ambientale strategica.



Varianti urbanistiche

legge 28 febbraio 1985, n. 47.

Art. 25 Semplificazione delle procedure

1. Le regioni entro centottanta giorni dalla entrata in vigore della presente legge emanano norme che:

a) prevedono procedure semplificate per l'approvazione degli strumenti attuativi in variante agli strumenti urbanistici generali;

b) definiscono criteri ed indirizzi per garantire l'unificazione ed il coordinamento dei contenuti dei regolamenti edilizi comunali, nonché per accelerare l'esame delle domande di concessione e di autorizzazione edilizia;

c) prevedono procedure semplificate per l'approvazione di varianti agli strumenti urbanistici generali finalizzate all'adeguamento degli standards urbanistici posti da disposizioni statali o regionali.

2. Le norme di cui al comma precedente devono garantire le necessarie forme di pubblicità e la partecipazione dei soggetti pubblici e privati, nonché i termini, non superiori a centoventi giorni, entro i quali la regione deve comunicare al comune le proprie determinazioni. Trascorsi tali termini i provvedimenti di cui al precedente comma si intendono approvati.



Varianti urbanistiche

Per effetto della sentenza della Corte Costituzionale 16 dicembre 2009, n. 340 è venuto meno la variante automatica originariamente associato dall'art. 58 d.l. 112/2008 alla delibera di approvazione del piano delle alienazioni, sicché, allo stato, i Comuni che approvino un piano di dismissione immobiliare, hanno l'onere di attivare un separato procedimento di variante del proprio strumento urbanistico.

E' la legge ad imporre ai Comuni di adottare una specifica variante dello strumento urbanistico generale per stabilire la destinazione urbanistica dei beni inclusi nel proprio piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari.



Varianti urbanistiche

Di conseguenza, restano salvi gli effetti del piano di indicazione il particolare “destino” urbanistico del bene (art. 58, secondo comma, prima parte, esclusa dalla declaratoria di incostituzionalità).

L’approvazione del piano delle alienazioni e della valorizzazioni da parte degli enti continua a comportare la qualificazione dei beni in esso inclusi come beni patrimoniali disponibili, quindi utilizzabili senza vincoli di funzione e immediatamente immettibili sul mercato, ma in concreto un loro utilizzo urbanistico-edilizio difforme rispetto alla destinazione impressa dai piani regolatori comunali potrà avvenire solo a compimento dei ben più complessi procedimenti di adozione e approvazione delle varianti ai piani



Varianti urbanistiche

L'effettiva variazione della destinazione urbanistica secondo le indicazioni del piano delle alienazioni **potrà realizzarsi SOLO SE saranno seguite:**

- per il caso in cui il legislatore regionale ritenesse di intervenire, **le procedure che le singole regioni,** nell'esercizio dei loro poteri di disciplina della materia del governo del territorio, **decideranno di riservare a queste specifiche trasformazioni della destinazione urbanistica dei beni degli enti locali da valorizzare anche mediante alienazione.**

Ovvero in caso di assenza di leggi regionali

- **le ordinarie procedure di variante.**



Le varianti in caso di conferimento a fondi comuni di investimento

Art. 58 comma 9-bis misure di accelerazione

In caso di **conferimento a fondi** di investimento immobiliare dei beni inseriti negli elenchi di cui al comma 1, **la destinazione funzionale** prevista dal piano delle alienazioni e delle valorizzazioni, **se in variante rispetto alle previsioni urbanistiche ed edilizie vigenti ed in itinere, può essere conseguita mediante il procedimento di cui all'articolo 34 (accordi di programma) del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267**, e delle corrispondenti disposizioni previste dalla legislazione regionale.

Per consentire tempi certi

Il procedimento si conclude entro il termine perentorio di 180 giorni **dall'apporto o dalla cessione** sotto pena di retrocessione del bene all'ente locale. Con la medesima procedura si procede alla regolarizzazione edilizia ed urbanistica degli immobili conferiti.

Art. 33, comma 4 d.lgs. N. 98/11 in caso di Fondi di fondi

La destinazione funzionale dei beni oggetto di **conferimento o trasferimento** ai fondi di cui ai commi 2, 8-ter e 8-quater può essere conseguita mediante il procedimento **di cui all'articolo 34 (accordo di programma) del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267**, e delle corrispondenti disposizioni previste dalla legislazione regionale.

La norma ha un contenuto più ampio di quello del l'art. 58 c. 9 bis: riguarda infatti sia le ipotesi di conferimento, sia le ipotesi di trasferimento e non prevede necessariamente una variante urbanistica o edilizia, ma più in generale il conseguimento della destinazione funzionale (in variante o meno)

Per consentire tempi certi

Il procedimento si conclude entro il termine perentorio di 180 giorni dalla data **della delibera con cui viene promossa la costituzione dei fondi.**



Valorizzazione e utilizzazione

Valorizzazione e dismissione degli immobili

- concessione o locazione
- Alienazione
- Conferimento a SGR



Valorizzazione e utilizzazione tramite concessione o locazione



Valorizzazione e utilizzazione tramite concessione o locazione

I beni immobili inseriti nel Piano di alienazione e valorizzazione possono essere concessi o locati

Art. 58

6. La procedura prevista dall'articolo 3-bis del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, per la valorizzazione dei beni dello Stato si estende ai beni immobili inclusi negli elenchi di cui al comma 1 dell'art. 58.

7. I soggetti di cui al comma 1 possono in ogni caso individuare forme di valorizzazione alternative, nel rispetto dei principi di salvaguardia dell'interesse pubblico e mediante l'utilizzo di strumenti competitivi, anche per quanto attiene alla alienazione degli immobili di cui alla legge 24 dicembre 1993, n. 560.



Valorizzazione e utilizzazione tramite concessione o locazione

D.L. 25/09/2001, n. 351

Art. 3-bis. Valorizzazione e utilizzazione a fini economici dei beni immobili tramite concessione o locazione.

1. I beni immobili di proprietà dello Stato individuati ai sensi dell'articolo 1 **possono essere concessi o locati a privati, a titolo oneroso**, ai fini della riqualificazione e riconversione dei medesimi beni tramite interventi di recupero, restauro, ristrutturazione anche con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso finalizzate allo svolgimento di attività economiche o attività di servizio per i cittadini, ferme restando le disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni .



Valorizzazione e utilizzazione tramite concessione o locazione

Art. 3-bis. Valorizzazione e utilizzazione a fini economici dei beni immobili tramite concessione o locazione.

4. Le concessioni e le locazioni di cui al presente articolo sono assegnate **con procedure ad evidenza pubblica**, per un periodo di tempo commisurato al raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa e comunque non eccedente i cinquanta anni.

4-bis. Al termine del periodo di tempo previsto dalle concessioni e locazioni di cui al presente articolo, il Ministero dell'economia e delle finanze - Agenzia del demanio, verificato il raggiungimento della finalità di riqualificazione e riconversione dei beni riconosce al locatario/concessionario, ove non sussistano esigenze di utilizzo per finalità istituzionali, il diritto di prelazione per l'acquisto del bene, al prezzo di mercato.



Valorizzazione e utilizzazione tramite concessione o locazione

5. I criteri di assegnazione e le condizioni delle concessioni o delle locazioni di cui al presente articolo sono contenuti nei bandi predisposti dall'Agenzia del Demanio, prevedendo espressamente:

- a) il riconoscimento all'affidatario di un indennizzo valutato sulla base del piano economico-finanziario, nei casi di revoca della concessione per sopravvenute esigenze pubbliche o di recesso dal contratto di locazione nei casi previsti dal contratto;
- b) la possibilità, ove richiesto dalla specifica iniziativa di valorizzazione, di subconcedere le attività economiche o di servizio di cui al precedente comma 1. Alle concessioni disciplinate dal presente articolo non si applica, pertanto, il divieto di cui all'articolo 5, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 296 del 13 settembre 2005 ⁽⁴⁵⁾.
- c) Per il perseguimento delle finalità di valorizzazione e utilizzazione a fini economici dei beni di cui al presente articolo, i beni medesimi possono essere affidati a terzi ai sensi dell'articolo 143 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, in quanto compatibile



Valorizzazione del patrimonio pubblico mediante il contratto di PPP

- La concessione
- La finanza di progetto
- Il contratto di disponibilità



Il contratto di partenariato pubblico- privato (PPP)



Il contratto di PPP

Definizione

(ex articolo 3, comma 1, lettera eee del d. lgs. n. 50/2016)

Il contratto di partenariato pubblico privato:

- tipo: contratto a titolo oneroso;
- forma: stipulato per iscritto;
- oggetto: una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa;
- caratteristica fondamentale: assunzione del rischio, secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore.



Il contratto di PPP

Ulteriori caratteristiche

- I ricavi di gestione dell'operatore economico provengono dal canone corrisposto dall'amministrazione concedente e da qualsiasi altra forma di contropartita economica ricevuta dal medesimo operatore economico, anche sotto forma di introito diretto della gestione del servizio ad utenza esterna.
- Possibile riconoscimento di un contributo pubblico ai soli fini del raggiungimento dell'equilibrio economico – finanziario
- Non possono essere considerati PPP i contratti remunerati esclusivamente dall'ente aggiudicatore quando la remunerazione dei lavori o dei servizi non dipenda dall'effettiva domanda del servizio o del bene o dalla loro fornitura (ipotesi della remunerazione mediante canoni fissi che coprono l'intero costo di costruzione o di erogazione del servizio; considerando n. 18 della direttiva europea 2014/23).



Il contratto di PPP

I tipi di PPP

L'art. 180, comma 8, fornisce un elenco esemplificativo di contratti di PPP, includendo in tale categoria:

- la finanza di progetto,
- la concessione di costruzione e gestione,
- la concessione di servizi,
- la locazione finanziaria di opere pubbliche,
- il contratto di disponibilità,
- qualunque altra procedura di realizzazione in partenariato di opere o servizi che presenti le caratteristiche di cui ai contratti precedenti.

Il comune denominatore di tali tipologie contrattuali è costituito dal trasferimento in capo all'operatore economico, oltre che del rischio di costruzione, anche del rischio di disponibilità o, nei casi di attività redditizia verso l'esterno, del rischio di domanda dei servizi resi, per il periodo di gestione dell'opera (art. 180, comma 3).



Il contratto di PPP

Rischio di costruzione

- rischio legato al ritardo nei tempi di consegna, al non rispetto degli standard di progetto, all'aumento dei costi, a inconvenienti tecnici dell'opera e al mancato completamento della stessa.

Rischio di disponibilità

- rischio legato alla capacità del concessionario di erogare le prestazioni contrattuali pattuite, sia per volume che per standard di qualità previsti.

Rischio di domanda

- rischio legato ai diversi volumi di domanda del servizio che il concessionario deve soddisfare, alla mancanza di utenza, e quindi di flussi di cassa.



Il contratto di PPP

La disponibilità dell'opera e l'aggiustamento del prezzo

- A fronte della disponibilità dell'opera o della domanda di servizi, l'amministrazione aggiudicatrice può scegliere di versare un canone all'operatore economico che è proporzionalmente ridotto o annullato nei periodi di ridotta o mancata disponibilità dell'opera, nonché ridotta o mancata prestazione dei servizi.
- Se la ridotta o mancata disponibilità dell'opera o prestazione del servizio è imputabile all'operatore, tali variazioni del canone devono, in ogni caso, essere in grado di incidere significativamente sul valore attuale netto dell'insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi dell'operatore economico.
- L'amministrazione aggiudicatrice sceglie altresì che a fronte della disponibilità dell'opera o della domanda di servizi, venga corrisposta una diversa utilità economica comunque pattuita *ex ante*, ovvero rimette la remunerazione del servizio allo sfruttamento diretto della stessa da parte dell'operatore economico, che pertanto si assume il rischio delle fluttuazioni negative di mercato della domanda del servizio medesimo.



Il contratto di concessione



Il contatto di concessione

Elementi essenziali del contratto

- forma scritta;
- contratto a titolo oneroso;
- oggetto: affidamento all'operatore economico (i) dell'esecuzione di lavori ovvero (ii) della progettazione esecutiva e dell'esecuzione, (iii) ovvero della progettazione definitiva, della progettazione esecutiva e dell'esecuzione di lavori ovvero (iv) della fornitura e della gestione di servizi;
- corrispettivo: unicamente il diritto di gestire le opere o il servizio che costituiscono oggetto del contratto, o tale diritto accompagnato ad un prezzo;
- assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione delle opere o del servizio.



Il contributo pubblico nei contratti di concessione

art. 165 dlgs 50/16

- L'equilibrio economico finanziario rappresenta il presupposto per la corretta allocazione dei rischi.
- Ai soli fini del raggiungimento di tale equilibrio, in sede di gara l'amministrazione aggiudicatrice può stabilire anche un prezzo consistente in un contributo pubblico ovvero nella cessione di beni immobili. .
- In ogni caso, l'eventuale riconoscimento del prezzo, sommato al valore di eventuali garanzie pubbliche o di ulteriori meccanismi di finanziamento a carico della pubblica amministrazione, non può essere superiore **al quarantanove per cento** del costo dell'investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari.



La concessione per la valorizzazione

- il concessionario assegnatario si vede attribuire il diritto di utilizzare l'immobile pubblico a fini economici per un determinato periodo di tempo a fronte della riqualificazione/riconversione/manutenzione
- il concedente incassa il canone e risparmi sugli oneri di manutenzione, vigilanza/custodia
- alla scadenza il concedente riacquista la disponibilità del bene, con acquisizione di ogni trasformazione, miglioria e addizioni
- durata: commisurata al raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario
- durata e canoni commisurati al raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario
- maggiori entrate per il concedente e riduzione delle spese da costi fissi di manutenzione/gestione

fi

La finanza di progetto



Finanza di Progetto

Esistono due diversi tipi di procedimento di finanza di progetto:

1. il procedimento con gara unica ad iniziativa dell'amministrazione aggiudicatrice (183, commi 1-14 del D.lgs. 50/2016)
2. il procedimento ad iniziativa dei privati relativo ad opere non programmate dalle amministrazioni aggiudicatrici (183, comma 15 del D.lgs. 50/2016)



L'affidamento in finanza di progetto

Il procedimento con gara unica ad iniziativa dell'amministrazione aggiudicatrice

(art. 183, co. 1-14 dlgs 50/16)

Per la realizzazione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità inseriti negli strumenti di programmazione formalmente approvati dall'amministrazione aggiudicatrice, **le amministrazioni aggiudicatrici possono, in alternativa all'affidamento mediante concessione ai sensi della parte III del Codice , affidare una concessione ponendo a base di gara il progetto di fattibilità**, mediante pubblicazione di un bando finalizzato alla presentazione di offerte che contemplino l'utilizzo di risorse totalmente o parzialmente a carico dei soggetti proponenti.



Finanza di progetto ad iniziativa privata

L'art. 183, comma 15 dlgs 50/2016 descrive una **procedura di affidamento della concessione esclusivamente ad iniziativa privata**: è un soggetto promotore che sceglie l'opera o il servizio da realizzare e gestire e formula una proposta che l'Amministrazione ricevente può decidere di inserire nei propri strumenti di programmazione, essendo successivamente tenuta a porre la stessa proposta a base di una gara per l'affidamento dell'opera o del servizio in concessione. All'esito della gara indetta dalla P.A. il soggetto che ha presentato la proposta (promotore) ha diritto ad essere preferito al soggetto che risulta migliore offerente e ad aggiudicarsi la concessione, accettando gli stessi termini contrattuali offerti dal miglior offerente posposto.



Il contratto di disponibilità



Il contratto di disponibilità'

- Art. 188 dlgs. 50/2016

- la prima connotazione che differenzia il contratto di disponibilità dalla concessione è che l'opera realizzata dall'affidatario del contratto è privata salvo il trasferimento dell'opera all'amministrazione alla scadenza del contratto;
- L'affidatario assume il rischio della costruzione e della gestione tecnica dell'opera per il periodo di messa a disposizione dell'amministrazione aggiudicatrice.
- Il contratto determina le modalità di ripartizione dei rischi tra le parti, che possono comportare variazioni dei corrispettivi dovuti per gli eventi incidenti sul progetto, sulla realizzazione o sulla gestione tecnica dell'opera, derivanti dal sopravvenire di norme o provvedimenti cogenti di pubbliche autorità.
- Salvo diversa determinazione contrattuale, i rischi sulla costruzione e gestione tecnica dell'opera derivanti da mancato o ritardato rilascio di autorizzazioni, pareri, nulla osta e ogni altro atto di natura amministrativa sono a carico del soggetto aggiudicatore.



Il contratto di disponibilità

L'affidatario del contratto di disponibilità è retribuito con i seguenti corrispettivi, soggetti ad adeguamento monetario secondo le previsioni del contratto:

- a) un canone di disponibilità, da versare soltanto in corrispondenza alla effettiva disponibilità dell'opera; il canone è proporzionalmente ridotto o annullato nei periodi di ridotta o nulla disponibilità della stessa per manutenzione, vizi o qualsiasi motivo non rientrante tra i rischi a carico dell'amministrazione aggiudicatrice;
- b) l'eventuale riconoscimento di un contributo in corso d'opera, comunque non superiore al cinquanta per cento del costo di costruzione dell'opera, in caso di trasferimento della proprietà dell'opera all'amministrazione aggiudicatrice;
- c) un eventuale prezzo di trasferimento, parametrato, in relazione ai canoni già versati e all'eventuale contributo in corso d'opera di cui alla precedente lettera b), al valore di mercato residuo dell'opera, da corrispondere, al termine del contratto, in caso di trasferimento della proprietà dell'opera all'amministrazione aggiudicatrice.

fi

Dismissione: alienazione dei beni immobili



Dismissione: alienazione dei beni immobili

L'alienazione classica, come noto, secondo le leggi di contabilità di Stato deve avvenire per pubblico incanto .

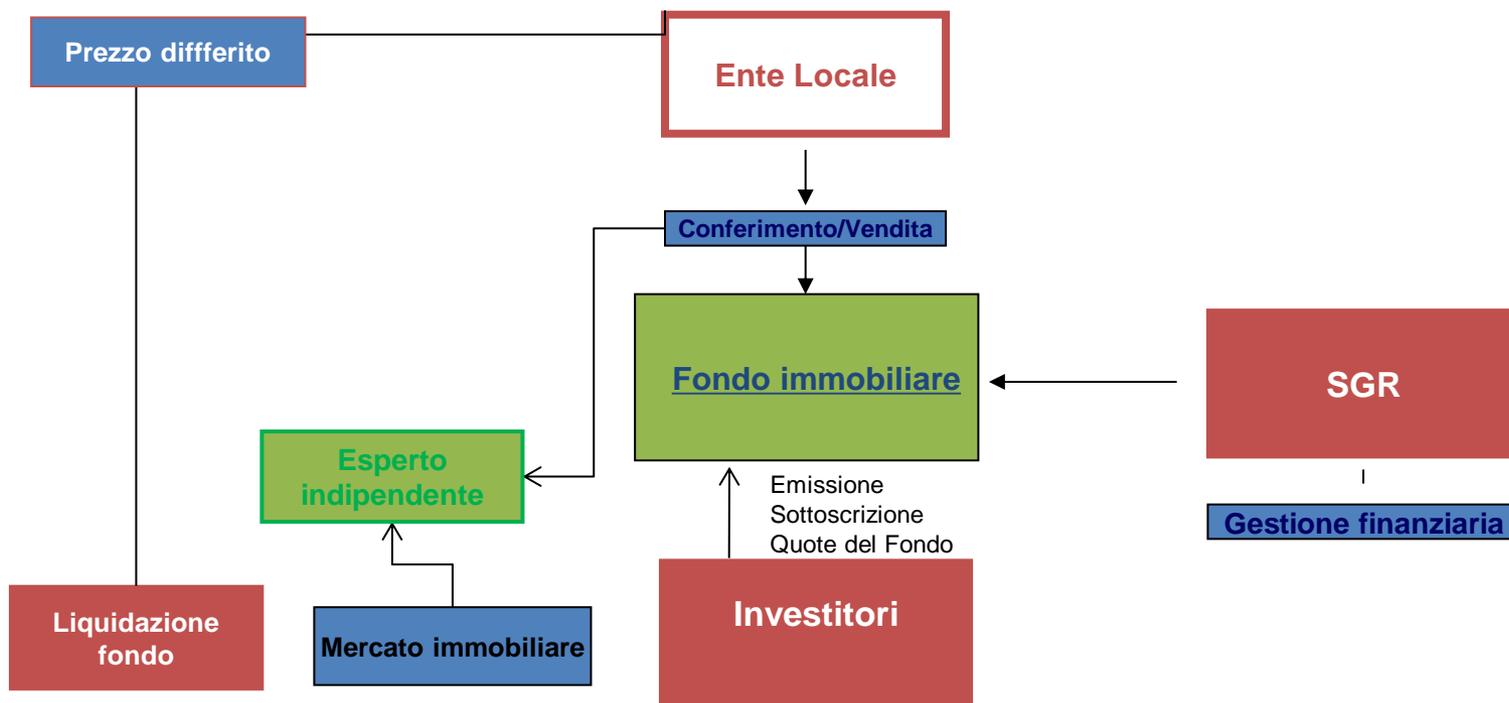
Comuni e Province potranno avvalersi della disposizione di cui all'articolo 12 della legge 127/1997 (ancorché sempre nel rispetto dell'evidenza pubblica) che prevede che i comuni e le province possono procedere alle alienazioni del proprio patrimonio immobiliare assicurando criteri di trasparenza e adeguate forme di pubblicità per acquisire e valutare concorrenti proposte di acquisto, da definire con regolamento dell'ente interessato



Conferimento ai fondi comuni di investimento



Conferimento al fondo comune di investimento





Confronto vendita/conferimento al fondo



Procedura:

Asta pubblica

Tempi lunghi necessari alla dismissione completa
Incassi legati all'avanzamento delle vendite
Esposizione al rischio immobiliare sull'invenduto
Gestione del processo di vendita

Veicoli finanziari:

Fondo immobiliare

Tempi ridotti tramite il conferimento dei cespiti in un progetto finanziario
Incassi immediati o parzialmente anticipati
Mantenimento di forme di controllo indiretto e partecipazione ai ricavi derivanti da eventuali valorizzazioni
Costituzione di un strumento disponibile anche per future operazioni
Gestione degli immobili a carico della società acquirente



Conferimento a fondi comuni di investimento

Art. 58 commi 8, 9 e 9 *bis* dl 112/08

Gli enti proprietari degli immobili inseriti negli elenchi di cui al comma 1 dell'art. 58 **possono conferire i propri beni immobili anche residenziali a fondi comuni di investimento immobiliare ovvero promuoverne la costituzione secondo le disposizioni degli articoli 4 e seguenti del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351**, convertito con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001, n. 410.

Ai conferimenti di cui al presente articolo, nonché alle dismissioni degli immobili inclusi negli elenchi di cui al comma 1, si applicano le disposizioni dei commi 18 e 19 dell'articolo 3 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001, n. 410



Conferimento a fondi comuni di investimento

Art. 58, comma 9-bis d.l. 112/08

In caso di conferimento a fondi di investimento immobiliare dei beni inseriti negli elenchi di cui al comma 1, la destinazione funzionale prevista dal piano delle alienazioni e delle valorizzazioni, se in variante rispetto alle previsioni urbanistiche ed edilizie vigenti ed in itinere, può essere conseguita mediante il procedimento di cui all'*articolo 34 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*, e delle corrispondenti disposizioni previste dalla legislazione regionale. Il procedimento si conclude entro il termine perentorio di 180 giorni dall'apporto o dalla cessione sotto pena di retrocessione del bene all'ente locale. Con la medesima procedura si procede alla regolarizzazione edilizia ed urbanistica degli immobili conferiti.



Il Fondo di fondi

Fondi immobiliari locali per la valorizzazione del patrimonio pubblico
art. 33 del d.l. 98/2011

Si tratta di una disciplina speciale che si applica esclusivamente se si vuole consentire la partecipazione del Fondo di fondi del Mef di cui all'art. 33.

Soggetti promotori e partecipanti al fondo: Regioni Province Comuni anche in forma consorziata o associata ai sensi del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, altri enti pubblici, società interamente partecipate dai predetti enti.

Ai fondi **possono essere apportati** a fronte dell'emissione di quote del fondo medesimo, **ovvero trasferiti**, beni immobili e diritti reali immobiliari, con le procedure dell'articolo 58 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nonché quelli trasferiti ai sensi del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 (federalismo demaniale)



Il fondo di fondi

Fondi immobiliari locali per la valorizzazione del patrimonio pubblico

art. 33 del d.l. 98/2011

Apporto e trasferimento: differenze

Apporto: indica il conferimento in natura di beni immobili od altri diritti reali di godimento al fondo; a seguito dell'apporto all'ente conferente vengono attribuite un numero di quote pari al valore dei beni apportati. L'apporto è un negozio bilaterale a prestazioni corrispettive mediante il quale al fondo immobiliare viene trasferita la proprietà di beni immobili reali e diritti reali di godimento dietro sottoscrizione di quote del fondo medesimo.

Trasferimento: il trasferimento è una compravendita, nel senso che l'ente pubblico trasferisce al fondo immobili o diritti reali di godimento dietro versamento di un prezzo da parte del fondo



Il fondo di fondi

Progetti di utilizzo o di valorizzazione
(art. 33, comma 2, d.l. 98/2011)

Viene previsto che gli apporti o i trasferimenti al fondo immobiliare debbano avvenire sulla base di progetti di utilizzo o di valorizzazione **approvati con delibera dell'organo di governo dell'ente, previo esperimento di procedure di selezione della Società di gestione del risparmio tramite procedure di evidenza pubblica.**

Le proposte di valorizzazione possano essere presentate anche da soggetti privati secondo le modalità di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (ora d.lgs n. 50/2016).

La norma non ponendo limiti sembra dunque prevedere le forme di partenariato previste nel codice degli appalti pubblici (dove è prevista la possibilità che il privato possa avere formalmente la veste di promotore).



Il Fondo di fondi

Le modalità dell'apporto e del trasferimento

L'apporto o il trasferimento ai fondi è sospensivamente condizionato al completamento delle procedure amministrative di valorizzazione e di regolarizzazione. Fino a quando la valorizzazione dei beni trasferiti al fondo non sia completata, secondo le valutazioni effettuate dalla relativa società di gestione del risparmio, i soggetti apportanti non possono alienare la maggioranza delle quote del fondo (art. 33, comma 4, d.l. 98/2011). Come evidenziato in precedenza, il legislatore ha previsto una fattispecie particolare di variante urbanistica cui ha collegato conseguenze particolarmente importanti rispetto alla stessa operatività di tali Fondi.

La destinazione funzionale dei beni oggetto di conferimento o trasferimento ai fondi di cui ai commi 2, 8-ter e 8-quater può essere conseguita mediante il procedimento di cui all'articolo 34 (accordo di programma) del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e delle corrispondenti disposizioni previste dalla legislazione regionale. Il procedimento si conclude entro il termine perentorio di 180 giorni dalla data della delibera con cui viene promossa la costituzione dei fondi. Con la medesima procedura si procede alla regolarizzazione edilizia ed urbanistica degli immobili conferiti.



Il fondo di fondi

Condizione sospensiva dell'efficacia dell'apporto

L'eventuale sospensione dell'efficacia dell'atto di apporto o di trasferimento, andrebbe pertanto disciplinato nei regolamenti di impatto sul Fondo.

Nella disciplina regolamentare, occorre indicare le condizioni sospensive dell'efficacia dell'apporto tenuto anche conto della limitatezza del termine di 180 giorni per la verifica della condizione.

Pertanto, appare preferibile condizionare l'avvio dell'operatività dei fondi all'avveramento delle eventuali condizioni di legge (attestato con atto notarile di accertamento di avveramento della condizione sospensiva), di modo che in assenza di questa i sottoscrittori siano liberati dagli impegni assunti



Modalità di selezione delle SGR

In linea generale, la procedura di selezione dei fondi immobiliari (e, per essi, delle Sgr) da parte dei Soggetti Pubblici non è disciplinata in modo specifico dalla normativa esistente.

Non risulta ad oggi ancora sviluppata alcuna giurisprudenza puntuale al riguardo, rinvenendosi unicamente due pronunce dell'Autorità di Vigilanza dei Contratti Pubblici (oggi ANAC) secondo cui la selezione della Sgr non può ricondursi ad una prestazione di servizi finanziari esclusi dall'applicazione del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (il Codice dei Contratti Pubblici oggi d.lgs. N. 50/16)

Tali pronunce hanno, invece, evidenziato la necessità che la Sgr venga selezionata attraverso una “procedura ad evidenza pubblica”, tanto nel caso in cui sia richiesta l'istituzione di un nuovo fondo, quanto nel caso in cui questo sia già stato istituito e sia selezionato per l'apporto degli immobili da valorizzare



Modalità di selezione delle SGR

Con l'atto Prot. 47208/09/5566 con cui l'ANAC ha fornito chiarimenti rispetto al servizio di gestione di un fondo immobiliare da parte di una società di gestione risparmio.

Secondo l'ANAC, le SGR sono deputate alla gestione dei Fondi immobiliari con la precipua finalità di acquisire e realizzare immobili per l'edilizia residenziale. Pertanto a tali società è affidato, altresì, l'espletamento di tutte le attività connesse alla progettazione ed alla realizzazione/ristrutturazione di immobili che diventano patrimonio del Fondo.

Quindi, la SGR svolge non solo attività strettamente finanziarie, ma attività di asset management (definizione strategie di gestione, monitoraggio dei mercati immobiliari, valutazione degli investimenti); attività di property management (gestione amministrativa, contabile, fiscale, gestione dei condomini, gestione degli incassi e delle morosità, vendita degli immobili); attività di facility management (manutenzione, riqualificazione, nonché gestione con fornitori).



Modalità di selezione delle SGR

L'ANAC ha ritenuto che la necessità di una procedura ad evidenza pubblica può desumersi anche dalla disciplina in materia di dismissioni di beni pubblici, di cui al D.L. 351/2001, il quale con riferimento all'individuazione della SGR deputata a tale attività, si riferisce ad apposite "procedure"; mentre nel decreto del MEF del 20 ottobre 2004 (uno dei decreti di cartolarizzazione) è previsto espressamente che la scelta della SGR debba avvenire "con procedura ad evidenza pubblica".

Pertanto, l'espletamento della procedura di gara per la scelta della SGR sembrerebbe soddisfare il principio dell'evidenza pubblica



Modalità di selezione delle SGR

Pur in presenza di un quadro non ancora definito (conclude l'ANAC), l'autonomia patrimoniale del fondo immobiliare nei confronti dei soggetti pubblici conferitari e la natura privatistica della società selezionata con gara, potrebbero condurre a ritenere, ad una prima analisi, che la SGR non sia tenuta, a sua volta, ad effettuare altre procedure selettive a valle; in tal caso sarebbe, tuttavia, preferibile prevedere nell'originario bando l'obbligo per la stessa SGR di conferire i servizi di progettazione e l'esecuzione delle opere a soggetti dotati di adeguata professionalità e qualificazione SOA, in relazione alla tipologia di intervento da progettare e realizzare, in virtù della natura intrinsecamente pubblica del fine che le opere da realizzare tendono a soddisfare.



Modalità di selezione delle SGR

Individuazione della SGR tramite l'esperimento di una procedura competitiva ad evidenza pubblica

il Soggetto Pubblico verifica:

- i requisiti finanziari, tecnici, operativi e di gestione riferiti al servizio da svolgere;
- le caratteristiche dell'offerta in considerazione delle prestazioni da fornire;



Regolamento del fondo comune di investimento

Il regolamento di gestione

Il rapporto tra gli investitori che si determinano a partecipare ai fondi immobiliari e la Sgr preposta alla gestione è disciplinato in via uniforme dal regolamento di gestione (“Regolamento”) che governa l’intera vita del fondo immobiliare.

Il Regolamento disciplina le principali caratteristiche del fondo immobiliare, fra cui: la tipologia di fondo, con riferimento sia agli investitori cui è destinato (riservato a investitori qualificati) che alle modalità di sottoscrizione delle quote (a raccolta, ad apporto, misto); la modalità di partecipazione e i diritti patrimoniali dei quotisti (es. emissione, sottoscrizione e rimborso delle quote, distribuzione dei proventi di gestione, riparto dei proventi e delle liquidazioni)

Il regolamento definisce le caratteristiche del fondo, ne disciplina il funzionamento, indica la SGR, la società promotrice, il gestore e la banca depositaria, definisce la ripartizione dei compiti tra questi, regola i rapporti intercorrenti con i partecipanti al fondo;



Regolamento del fondo comune di investimento

- Si può prevedere la modalità di selezione di outsourcer immobiliari da parte della SGR per lo sviluppo
- quanto ai soggetti pubblici, vi è l'esigenza di assicurare che il fondo persegua gli obiettivi di interesse pubblico e che il capitale investito o le agevolazioni concesse non vadano esclusivamente a favore dei privati. Tali risultati sono raggiungibili con un potere specifico di veto rispetto alle modifiche rilevanti del regolamento;
- definire i casi di sostituzione della SGR
- si può prevedere che il comitato di controllo esprime pareri vincolanti



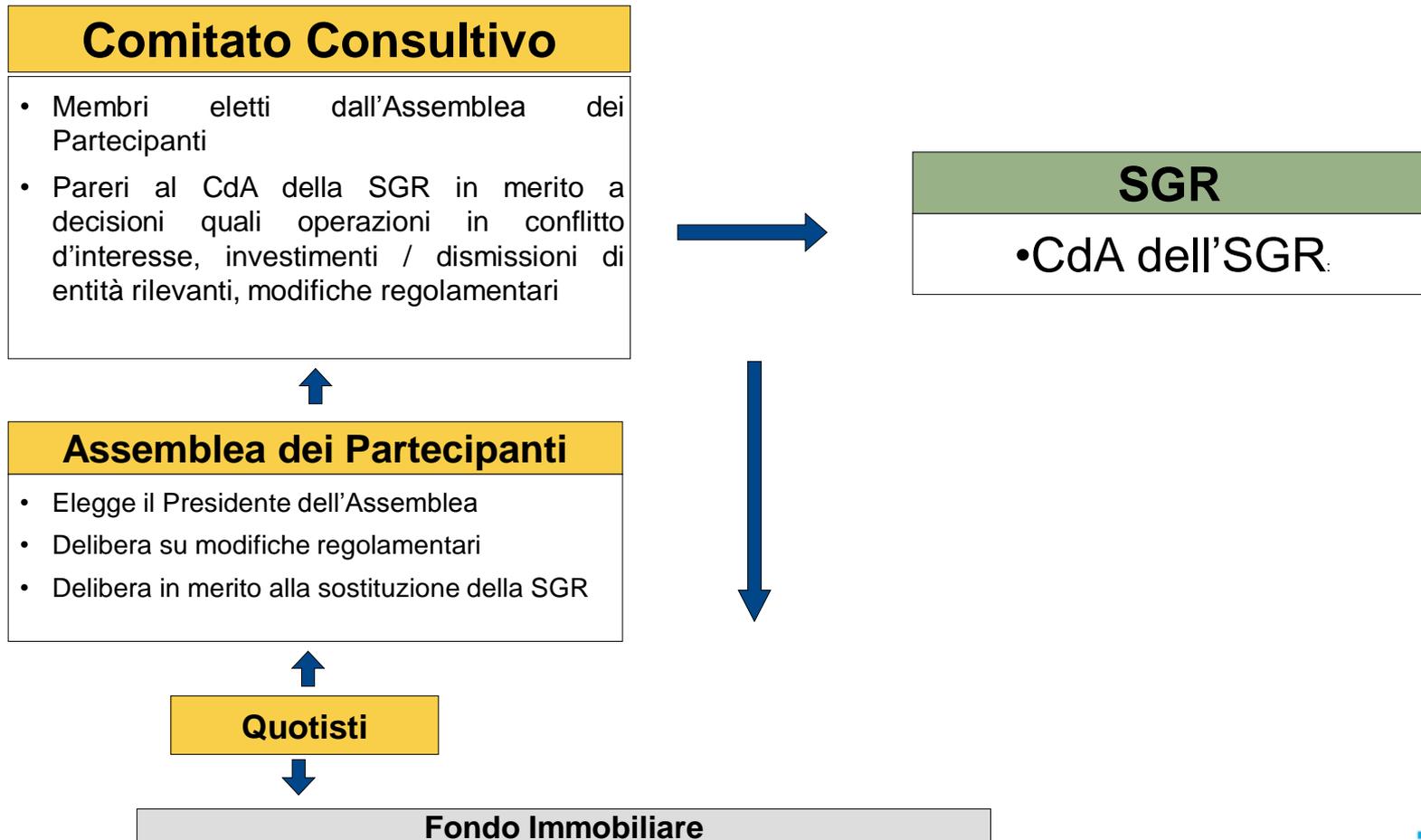
Gestione del fondo

- La responsabilità della gestione è per legge delle SGR ma è possibile da parte dell'ente pubblico mantenere sia il monitoraggio che un ruolo decisionale attraverso la nomina di uno o più degli organi eventualmente preposti;
- Tuttavia è possibile un ampio coinvolgimento dei quotisti in attività di controllo, monitoraggio e anche gestione del fondo;
- La partecipazione dei quotisti alla *governance* di un fondo si realizza innanzitutto tramite la loro partecipazione all'Assemblea, che può deliberare in merito ai principali elementi di vita del fondo diversi dalla gestione ordinaria, quali ad esempio le modifiche sostanziali al regolamento e la sostituzione della SGR;
- L'Assemblea nomina anche un Comitato Consultivo (o altrimenti denominato) che può esprimersi con parere in certi casi obbligatorio e in altri casi vincolante su una serie di materie di gestione ordinaria quali ad esempio l'approvazione del *business plan* del Fondo e del budget annuale, l'attribuzione di incarichi di *outsourcing*,
- Esperti indipendenti: Ogni Fondo immobiliare deve affidarsi a società o persone fisiche, con determinati requisiti richiesti dalle norme in vigore, incaricate di effettuare le perizie, le stime e le valutazioni periodiche sul portafoglio immobiliare del fondo al fine di determinare il valore contabile degli immobili, assicurando una maggiore trasparenza



Gestione del fondo

Gestione del Fondo Immobiliare (Governance)



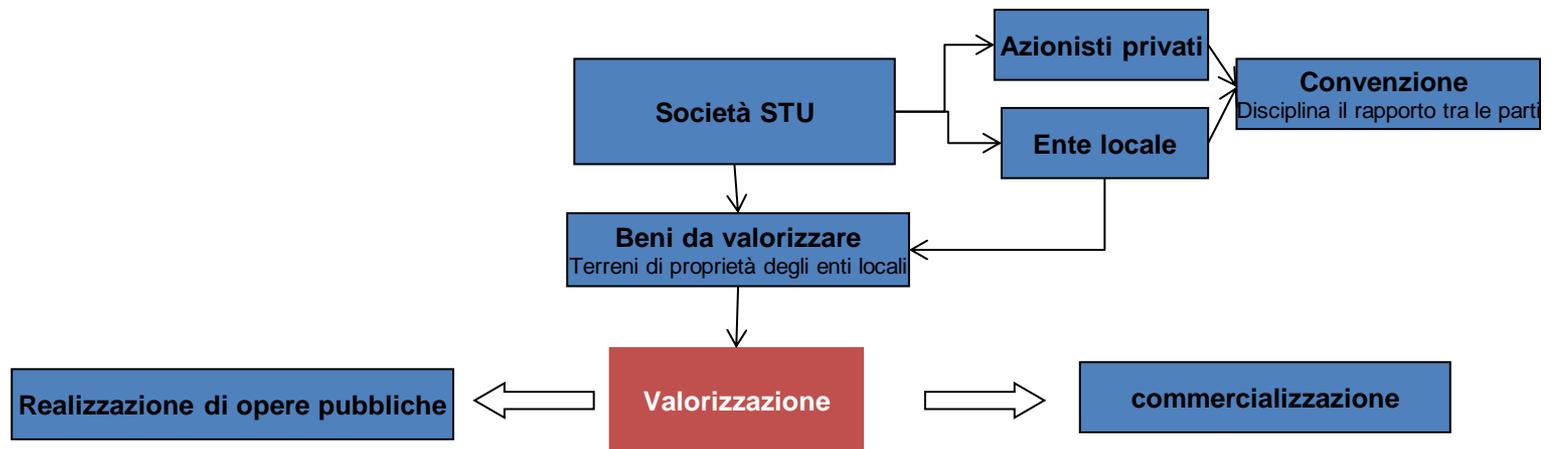


STU- Società di Trasformazione Urbana



STU- Società di Trasformazione Urbana

Il Decreto legislativo 267/00 e la legge n. 166/2002 hanno introdotto la possibilità di costituire una **società per azioni** a partecipazione pubblico e privata finalizzata alla progettazione e commercializzazione d'interventi di valorizzazione urbana (terreni e immobili.).





STU- Società di Trasformazione Urbana

legislazione

Il Decreto legislativo 267/00

La legge n. 166/2002 ha esteso la possibilità di utilizzare la STU anche per la riqualificazione di immobili

Benefici

Miglioramento della situazione finanziaria dell'ente attraverso le entrate derivanti dalla commercializzazione

Possibilità di realizzare opere di interesse pubblico.

Grazie per l'attenzione

Avv. Sabrina Paparo

I materiali saranno disponibili su:

<http://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/materiali-didattici>



@Fondazioneifel



Facebook



Youtube