

### IN QUESTO NUMERO:

**Editoriale**

**Prefazione MEF**

**Prefazione IFEL**

**Quadro normativo e strumenti per la dismissione e valorizzazione dei patrimoni immobiliari pubblici:**

- **Il Piano delle Alienazioni e Valorizzazioni i PUVaT**
- **le Concessioni**
- **il Sistema integrato di Fondi**

### Editoriale

*La posizione strategica del nostro Paese quale incrocio delle reti di distribuzione dei dati e quale potenziale meta del turismo internazionale dovrebbe rendere il patrimonio pubblico molto appetibile per gli investitori internazionali.*

*Non vi è dubbio che nella contingenza attuale il mercato immobiliare stia guardando all'Italia come una meta invitante in considerazione della riduzione dei rendimenti dei mercati immobiliari più sofisticati. Purtroppo, però, l'attenzione degli investitori internazionali è puntata su alcune aree geografiche molto limitate. Milano è la regina del nostro mercato e, in taluni settori (quale ad esempio quello turistico-ricettivo) alcune città sono considerate di primario interesse (Venezia e Firenze in particolar modo).*

*Gli operatori internazionali non prendono volentieri in considerazione fasi della formazione del valore immobiliare che, in qualche misura, dipendono dalla Pubblica Amministrazione.*

*Le affermazioni sin qui svolte hanno il dono della banalità perché le abbiamo sentite in moltissime occasioni per, ormai, molto tempo.*

*L'iniziativa che oggi facciamo partire non può certo modificare istantaneamente la percezione del nostro Paese. Noi possiamo solamente fornire un contributo qualificato nella ideazione e monitoraggio di procedure che garantiscano la trasparenza e la concorrenzialità nella valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico. Per valorizzare bisogna conoscere. Quindi ogni passo del processo deve essere basato sulla analisi del pregresso e sui documenti che rappresentano la storia di ciascun immobile. In un momento in cui la rivoluzione tecnologica portata da internet si sta evolvendo verso la "internet delle cose" i nostri immobili debbono parlare tra loro e parlare con gli operatori. Essi debbono raccontare come sono nati, cresciuti, utilizzati e, molto spesso, dismessi. Gli operatori che ascoltano i nostri immobili debbono poter proporre nuove funzioni che ad un tempo consentano l'utilizzo dell'asset in modo sostenibile (e quindi compatibile con la cultura e con l'ambiente) e producano il reddito cui ciascun imprenditore aspira.*

*Ridurre il rischio delle procedure significa aumentare il valore dell'immobile ed allargare il mercato di riferimento. In un Paese ove è spesso fonte di dubbio e di indagine anche il fare proposte, si deve trovare la chiave del dialogo e rendere certi i tempi di reazione del proprietario immobiliare.*

*Intendiamo in maniera collegiale mettere a disposizione le molteplici esperienze di soggetti pubblici e di associazioni private per far sì che gli immobili possano raccontarsi (Due Diligence) a chi poi proporrà funzioni che continuano ad evolversi ed innovarsi. Si pensi al co-living, al co-working, alle start-up innovative, alla logistica legata ad internet, ai big data center e a quant'altro vedremo nei prossimi mesi e nei prossimi anni.*

*Vogliamo anche superare la sfiducia di coloro che oggi si astengono dall'aprire un dialogo con i soggetti pubblici, identificando procedure certificate nell'ambito dei molti Istituti che il nostro Ordinamento ci fornisce.*

*Avv. Riccardo Delli Santi*

*Presidente AGIDI*

## Prefazione

*L'iniziativa dell'Associazione Italiana dei Giuristi di Diritto Immobiliare, di pubblicare dei quaderni di approfondimento e ricerca nel settore dell'immobiliare pubblico, interviene in un contesto di significativa evoluzione dell'attività finalizzata alla valorizzazione del real estate e, più in generale, degli asset pubblici.*

*Ci si interroga da tempo (sono passati oltre 30 anni dalla pubblicazione del "Rapporto Cassese") su come pervenire a una corretta quantificazione del patrimonio immobiliare pubblico, nonché a chiarirne alcune caratteristiche rilevanti quali, ad esempio, la distribuzione tra lo Stato e gli enti territoriali, la localizzazione, le destinazioni d'uso, le potenzialità di valorizzazione e dismissione. In proposito, la recente pubblicazione da parte del MEF del rapporto sul Modello di stima del valore del patrimonio immobiliare pubblico consente di compiere un importante passo in avanti in quanto rappresenta il primo tentativo di elaborare una stima attendibile dei cespiti immobiliari riconducibili a soggetti pubblici. Si tratta di un dato conoscitivo tanto più rilevante per un Paese come il nostro ad alto debito pubblico e chiamato per questo a dimostrare alle agenzie di rating la sua solvibilità nei confronti dei creditori.*

*La stima condotta dal MEF ha anche il pregio di fissare alcuni punti fermi in una materia che continua a suscitare aspettative, progetti, piani di intervento basati su una conoscenza talvolta approssimativa del settore. E'infatti evidente che qualsiasi discorso sulla valorizzazione/alienazione degli immobili non può che partire dai dati su dimensioni, localizzazione, stato, potenziale redditività degli stessi.*

*La valutazione in discorso è stata elaborata su dati al 31 dicembre 2015, forniti al MEF da circa 7.500 Amministrazioni, pari al 70 per cento delle PA interessate. Una base ampia e confortante per l'affidabilità del dato.*

*Il modello di stima ha avuto come oggetto i soli fabbricati, essendo stati esclusi, in una prima fase, i terreni, per i quali ci si ripromette di sviluppare una metodologia dedicata.*

*Si è proceduto ad effettuare una stima a livello aggregato (mass appraisal) dell'enorme portafoglio in questione, composto da circa un milione di unità catastali, per una superficie pari a circa 325 mln di metri quadrati, l'80 per cento dei quali di proprietà di amministrazioni locali.*

*Dal punto di vista metodologico, si è proceduto secondo una logica di valutazione "patrimoniale", utilizzando criteri diversi a seconda della tipologia di immobili (con caratteristiche speciali o ordinarie e distinguendo tra utilizzati e non utilizzati).*

*Il valore complessivo stimato del portafoglio analizzato, cui si è pervenuti adottando la metodologia dianzi menzionata, è pari a circa 283 miliardi di euro. La stima è stata effettuata sulla quasi totalità dei fabbricati censiti, essendo state escluse soltanto alcune tipologie immobiliari considerate atipiche.*

*La parte prevalente di tali fabbricati è riconducibile a beni utilizzati direttamente dalla PA - circa 217 miliardi di euro, pari al 77 per cento del totale - in quanto tali non immediatamente disponibili per progetti di valorizzazione e dismissione.*

*Il valore del patrimonio pubblico non utilizzato direttamente dalla PA è stimato in circa 63 miliardi di euro. Di questi, la parte preponderante è data in uso, a titolo oneroso o gratuito, a privati, anche per finalità sociali. La parte residua (12 miliardi di euro) è rappresentata da immobili non utilizzati.*

*Per questi ultimi, la valutazione è stata effettuata considerando lo stato di fatto in cui gli immobili si trovano alla data di riferimento del censimento. Pertanto, si è ipotizzato di dover ancora avviare l'iter amministrativo (es. cambio di destinazione d'uso) necessario per un diverso utilizzo del bene rispetto a quello originario. È importante aver presente che per una parte di tali beni, di estensione pari a circa 4,8 milioni di metri quadri (di cui circa 2,4 milioni di metri quadri rappresentati da caserme), il modello di stima ha restituito un valore nullo: tali immobili presentano infatti caratteristiche tali da non essere di interesse per il mercato, se non passando attraverso preventive attività di valorizzazione urbanistica.*

*Da quanto sopra può agevolmente evincersi che il modello elaborato dal MEF fornisce un importante quadro di riferimento per possibili interventi di valorizzazione e/o più efficiente utilizzo degli immobili pubblici. In particolare, essendo disponibili sia la localizzazione sia la stima del valore dei beni immobili non utilizzati, sarà possibile individuare, sulla base di appropriate metodologie di selezione, fabbricati con caratteristiche idonee a definirli come target per progetti di sviluppo. Tali immobili potranno formare oggetto di una valutazione puntuale, comprendente anche i profili di regolarità catastale e urbanistica, al fine di verificarne le potenzialità di riutilizzo o dismissione.*

*Proprio a tal fine, partendo dai primi risultati dell'esercizio di stima condotto, il MEF si è impegnato a svolgere ulteriori approfondimenti, attraverso l'analisi dettagliata di cespiti individuati dal modello come potenzialmente suscettibili di valorizzazione.*

*La successiva fase operativa vedrà certamente partecipi anche altri soggetti istituzionali quali Agenzia del Demanio, Invimit, Cassa Depositi e Prestiti. Soprattutto, sarà importante coinvolgere gli enti territoriali che, come si è*

*accennato, detengono la larga maggioranza del patrimonio immobiliare pubblico.*

*In tale quadro, ogni contributo alla diffusione delle informazioni e delle conoscenze in materia di valorizzazione degli asset pubblici merita il massimo sostegno: siamo certi che l'iniziativa dell'AGIDI sarà ben accolta dagli operatori del settore e, per parte nostra, non mancheremo di renderci disponibili a un contributo di idee e proposte.*

*Avv. Bruno Mangiatordi*

*Responsabile Direzione VIII - Valorizzazione dell'attivo e del patrimonio pubblico*

*Dipartimento del Tesoro - MEF*

## Prefazione

*Volendo essere un po' provocatori, ma non troppo, viene da dire che, come molte altre "cose italiane", il dibattito sulla valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, soffre dei problemi e delle tensioni intrinseche ad un latente conflitto generazionale.*

*La storia del patrimonio immobiliare pubblico ha attraversato in Italia 3 grandi macro fasi.*

*La **prima**, quella in cui si è formato. In larga parte grazie ad agilissime, e un po' superficiali, leve finanziarie, era facilissimo per una qualsiasi amministrazione pubblica, anche per i Comuni, decidere la necessità di un'opera pubblica (una scuola, una casa per anziani, la biblioteca, il centro civico) eventualmente indebitandosi per realizzarla. Questa stagione ha visto crescere un rilevante patrimonio immobiliare pubblico ma anche generare costi di mantenimento che sono stati largamente sottovalutati.*

*La **seconda**, quella in cui è stato finanziarizzato. Questa (mi si scuserà per la semplificazione) è la stagione in cui, per far fronte alla prima crisi finanziaria del Paese, è sembrato che si potesse usare l'ingente patrimonio immobiliare per chiudere i bilanci, con logiche da rendita fondiaria, attraverso fantasiose operazioni finanziarie (Scip 1, Scip 2, FIP). Il pensiero era, forse, che tale crisi sarebbe stata passeggera e che la solidità dei valori avrebbe fatto premio su tutto restituendosi nella sua pienezza al passare della buriana. Questa ha favorito il formarsi e il consolidarsi di professionalità legate a competenze economico finanziarie che vivono oggi di una rendita assicurata loro dai discutibili valori di conferimento attribuiti al patrimonio incamerato. Peccato che oggi, quei valori, si siano mediamente dimezzati.*

*La **terza**, quella in cui i nodi vengono al pettine. E bisogna occuparsi dell'esaurimento del ciclo di vita fisico, economico e sociale di tali investimenti e quindi dei costi di smaltimento e o rigenerazione. A pagare lo scotto, in questa fase, delle due precedenti stagioni è la generazione attuale che, già penalizzata dalla crisi economica e dalla trasformazione dei sistemi previdenziali, è costretta in mezzo a una selva di vincoli ad inventarsi qualcosa per rispondere alle esigenze di nuove strutture e funzioni legate alle repentine trasformazioni socio economiche, senza consumare suolo e rifunzionalizzando il patrimonio esistente.*

*Dobbiamo passare da una economia largamente basata sulla rendita fondiaria, a una economia basata su funzioni produttive. Anche nel settore immobiliare dove, dall'abitare, al lavorare, a trascorrere il tempo libero, saranno sempre di più i servizi a contare. E gli immobili strumentali a servizi sempre più avanzati e sofisticati.*

*Ora, dopo qualche anno di proclami consolatori su improbabili valori dello stock, su possibili realizzi annuali e su velleitarie "operazioni straordinarie" mi sembra che, almeno tra gli operatori, si sia capito che la funzione di valorizzazione deve operare a regime e non può essere considerata una azione estemporanea necessaria a colmare sbilanci di produttività del sistema economico.*

*È altrettanto chiaro che il problema non sono gli strumenti. Ve ne sono, anzi, troppi. E con reputazione dubbia anche se, certo, non imputabile agli strumenti in sé, bensì a chi li ha utilizzati stressandone la dimensione speculativa a detrimento di quella virtuosa.*

*Non c'è dubbio che, la mancanza di risorse pubbliche, renda indispensabile sviluppare e incrementare l'attuazione di tutte le possibili forme di cooperazione tra pubblico e privato. Gli istituti della concessione, della finanza di progetto, il contratto di disponibilità e i fondi immobiliari, nelle loro varie articolazioni, saranno sempre più necessari soprattutto per compensare la carenza di progettualità dei soggetti pubblici che obbliga a mettere a fattor comune le rispettive prerogative e funzioni.*

*Il vero problema è superare le resistenze culturali di una consistente parte di imprese e amministrazioni, in parte dovute a un gap di conoscenza e di competenze e, in parte, dovute a resistenze passive a difesa di rendite di posizione maturate in altri tempi. Stagioni in cui la finanza pubblica era caratterizzata da una funzione distributiva che premiava determinati ruoli e schemi operativi dominati dai procedimenti amministrativi formati a quel modello e che oggi, non avendo più nulla da distribuire, sono invece sabbia negli ingranaggi che ostacola il fluire delle operazioni.*

*Non è facile. L'armamentario di PPP di cui siamo indubbiamente dotati, ha un eccellente brodo di coltura nella "common law" di stampo anglosassone, che favorisce organizzazioni orientate al risultato, mentre fatica non poco a farsi strada tra le pieghe dell'ordinamento amministrativo che connota invece l'assetto del nostro Paese.*

*Dato che cambiare l'ordinamento non sembra possibile (almeno a breve) ci sembra importante fare lo sforzo di interpretare omogeneamente e condividere tra imprese, amministrazioni pubbliche e professionisti l'applicazione dei procedimenti operativi e amministrativi connessi al settore immobiliare e metterle a disposizione sotto forma di linee guida, modellizzazione di buone pratiche, contratti tipo, vademecum validati da affidare al mercato. Noi, come sistema associativo dei Comuni, cerchiamo da tempo di creare un centro di competenze che sedimenti e analizzi le esperienze per favorirne la diffusione e la replica con i correttivi che, di volta in volta, si rendono necessari.*

*L'iniziativa dei Quaderni di AGIDI va esattamente in questa direzione, per questo la salutiamo con favore e la appoggiamo nella convinzione che, a ordinamento vigente, possa sostenere la necessaria crescita e il miglioramento delle competenze di tutti gli attori del mercato immobiliare per abilitarli ad interpretare correttamente quest'ultima fase che richiede innovazione, sensibilità sociale, attitudine a produrre valore nel tempo. La vera sfida della sostenibilità.*

*Avv. Guido Castelli*

*Sindaco di Ascoli Piceno e Presidente IFEL*



## Indirizzo strategico, governance e visione integrata dei patrimoni immobiliari pubblici

### INDIRIZZO STRATEGICO

Nell'ultimo **Documento di Economia e Finanza** (DEF) presentato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Governo si è impegnato, da un lato, a perseguire e rafforzare la strategia di riduzione del debito attraverso privatizzazioni e dismissioni del patrimonio immobiliare pubblico e, dall'altro, a valorizzare la redditività degli asset pubblici anche attraverso una riforma strutturata delle concessioni demaniali.

La valorizzazione del patrimonio pubblico (nell'accezione più ampia), infatti, costituisce parte integrante della strategia economica e di bilancio del Governo giacché, oltre agli effetti di finanza pubblica derivanti dal recupero della spesa e dalla riduzione del debito, essa produce effetti rilevanti anche in termini di efficienza nella gestione degli stessi asset e di sviluppo economico, sociale e culturale dei territori.

### GOVERNANCE

L'efficacia di tale indirizzo politico non può, tuttavia, prescindere da una governance del settore immobiliare pubblico che si caratterizzi per una chiara ripartizione delle funzioni e dei ruoli degli attori istituzionali coinvolti e da un coordinamento organico e dinamico degli stessi, abbinata ad una visione/gestione complessiva ed integrata dei patrimoni immobiliari pubblici attraverso la quale favorire processi complessi di valorizzazione e di rigenerazione urbana e sollecitare la cooperazione istituzionale attraverso il coinvolgimento di tutti gli attori competenti.

### MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

In tema di governance, l'attuale assetto del real estate pubblico individua nel **Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento del Tesoro, Direzione VIII** la funzione di definizione delle politiche di razionalizzazione e valorizzazione dell'attivo pubblico, coordinata con le Amministrazioni alle quali è affidata la gestione diretta dei beni immobili dello Stato e con altri Enti Pubblici, per la definizione di iniziative e programmi di valorizzazione e dismissione.

### AGENZIA DEL DEMANIO

All'**Agenzia del Demanio**, invece, è affidata la gestione dei beni immobiliari dello Stato, in termini di razionalizzazione, dismissione e valorizzazione e, con particolare riferimento agli Enti Pubblici – Territoriali e non – proprietari di patrimoni immobiliari, il supporto nello studio, analisi e strutturazione di soluzioni efficaci e innovative, nonché il compito di acquisire un ruolo di promotore di iniziative di valorizzazione degli immobili pubblici, tramite un'attività programmata, coordinata e strutturata di interlocuzione con i vari soggetti pubblici proprietari interessati.

### INVIMIT SGR

A ciò si aggiunga che, nel 2013, è stata costituita la **INVIMIT SGR S.p.A.**, la quale, inserendosi all'interno di un più ampio processo di razionalizzazione, dismissione e valorizzazione del patrimonio dello Stato e degli Enti, Territoriali e non perseguendo obiettivi di finanza pubblica, contribuisce allo sviluppo e alla valorizzazione dei patrimoni immobiliari pubblici, canalizzando le risorse finanziarie

dell'INAIL ed esercitando un ruolo di cerniera tra i soggetti pubblici proprietari e il mercato.

#### **IL GRUPPO CASSA DEPOSITI E PRESTITI**

Infine, nell'ambito del real estate pubblico, **CDP - Area Group Real Estate** coordina l'attività delle società del Gruppo (CDPI SGR S.p.A. e CDP Immobiliare S.r.l.) che operano nel settore immobiliare con la finalità di sostenere le politiche abitative, la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, anche attraverso operazioni di riqualificazione urbanistica, e la crescita del settore turistico.

#### **NUOVO APPROCCIO ALLA VALORIZZAZIONE**

Il rafforzamento della governance, nonché la necessità di cooperazione tra Istituzioni deriva anche dalla consapevolezza, progressivamente maturata con l'esperienza, di quanto i processi di valorizzazione possano assumere una valenza strategica, concorrendo sì all'attivazione di processi virtuosi di abbattimento della spesa e del debito pubblico e di valorizzazione della redditività degli asset, ma soprattutto allo sviluppo economico a livello territoriale.

Dall'evoluzione del concetto di valorizzazione immobiliare, infatti, si è giunti a riconoscere le maggiori potenzialità di una valorizzazione unitaria del patrimonio immobiliare pubblico rispetto allo sviluppo di operazioni di valorizzazione asset by asset, favorendo la strutturazione di processi di valorizzazione complessi e promossi con il coinvolgimento sinergico di molteplici proprietari pubblici e dei soggetti istituzionali competenti.

Da una rigida concezione di patrimonio immobiliare pubblico, definito in funzione della sola titolarità soggettiva degli immobili, è stata pertanto maturata l'esigenza di adottare politiche e strategie innovative di valorizzazione integrata.

## Quadro normativo e strumenti

### D.L. N. 351/2001

Il nuovo approccio alla valorizzazione immobiliare intesa anche in termini di sviluppo economico, sociale e culturale del territorio, nonché di visione integrata dei patrimoni immobiliari pubblici, emerge distintamente dalla lettura del D.L. 351/2001, conv. in L. 410/2001, recante: “**Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare**”.

Si tratta della fonte normativa che costituisce il principale quadro di riferimento dei processi di privatizzazione degli immobili pubblici e, per quanto di rilevanza ai fini della presente trattazione, il punto di partenza degli strumenti finalizzati alla valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico in senso ampio.

L'evoluzione del nuovo approccio alla valorizzazione si evince, in particolare, dalle più recenti modifiche normative che hanno riguardato il D.L. n. 351/2001 tra cui l'inserimento dell'**art. 3-bis**, recante l'introduzione di un innovativo – ma ormai ben noto – strumento di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico (concessione/locazione di valorizzazione) con cui avviare anche iniziative di sviluppo economico, sociale e culturale del territorio, e del **Programma Unitario di Valorizzazione Territoriale – PUVaT ex art. 3-ter** con cui favorire una visione integrata dei patrimoni immobiliari pubblici, propedeutica all'avvio di processi di valorizzazione complessi.

Gli istituti giuridici richiamati saranno approfonditi nei paragrafi successivi.

### ART. 33 D.L. N. 98/2011

Il contesto normativo di riferimento si arricchisce, nel 2011, con l'**art. 33 D.L. n. 98/2011**, conv. in L. n. 111/2011, a partire dal quale vengono introdotti nell'ordinamento nuovi strumenti di gestione, valorizzazione e dismissione, i.e. **fondi di investimento immobiliare**, attraverso i quali strutturare operazioni di finanza immobiliare con l'obiettivo di accrescere l'efficienza dei processi di sviluppo e valorizzazione dei patrimoni immobiliari di proprietà dello Stato, degli Enti Territoriali e di altri Enti Pubblici, ivi compresi Enti da questi vigilati.

L'introduzione di tali strumenti finanziari, infatti, risponde all'esigenza di affrontare la scarsa disponibilità di risorse per sostenere interventi di valorizzazione e sviluppo dei patrimoni immobiliari pubblici, derivante dalla difficile congiuntura economica e dalla necessità di disporre di competenze altamente specializzate, in grado di fornire supporto tecnico-specialistico nella strutturazione di complessi processi di sviluppo immobiliare, finalizzati alla riduzione della spesa, alla creazione di valore, alla generazione di entrate.

L'utilizzo del fondo immobiliare nel real estate pubblico non costituisce però assoluta novità rispetto al contesto normativo di riferimento, essendo già stato introdotto dal Legislatore attraverso l'art. 4 D.L. n. 351/2001, relativo al conferimento di beni immobili ad uso diverso da quello residenziale di proprietà dello Stato, dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato e degli Enti Pubblici non Territoriali e l'art. 11 D.L. n. 112/2008, conv. in L. n. 133/2008, recante il

Piano Nazionale di Edilizia Abitativa (cd. Piano Casa), con l'obiettivo di garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo.

La vera novità dell'art. 33 D.L. n. 98/2011 riguarda la costituzione di una Società di Gestione del Risparmio statale (INVIMIT SGR), per la creazione di un sistema integrato di fondi diretti e indiretti che saranno approfonditi nel paragrafo dedicato.

**ART. 33-BIS D.L. N.  
98/2011**

Ad integrazione e completamento degli strumenti e dei processi vigenti o di recente introduzione, si inserisce l'art. **33-bis D.L. n. 98/2011**, norma che attribuisce **all'Agenzia del Demanio**, per conto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, **un ruolo di promozione** di idonee iniziative per la valorizzazione, trasformazione, gestione e alienazione del patrimonio immobiliare pubblico, non solo di proprietà dello Stato e degli Enti vigilati, ma soprattutto degli Enti Territoriali.

Tale **ruolo propositivo dell'Agenzia del Demanio** si traduce nella possibilità di proporsi come **"facilitatore"** nella costruzione delle condizioni della concertazione istituzionale tra tutti quei soggetti pubblici interessati a mettere a sistema i propri patrimoni immobiliari, nell'ambito di un progetto comune di sviluppo, valorizzazione e messa a reddito.

# Strumenti per la gestione del patrimonio immobiliare pubblico: il Piano delle Alienazioni e Valorizzazioni

## DEFINIZIONE DEL PIANO

L'art. **58 D.L. n. 112/2008**, prevede che Regioni, Province, Comuni e altri Enti Locali, nonché Società o Enti a totale partecipazione dei predetti Enti, possano individuare con apposito elenco e sulla base e nei limiti della documentazione esistente presso i propri archivi e uffici, gli immobili di proprietà suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione, ricadenti nel territorio di competenza e non più utili per finalità istituzionali.

## FINALITÀ

Viene, così, redatto il **Piano delle Alienazioni e Valorizzazioni immobiliari** allegato al bilancio di previsione il quale consente di procedere alla realizzazione di un inventario preciso degli immobili di proprietà degli Enti Territoriali, all'approvazione del piano di alienazioni e alla definizione di un programma di valorizzazione del patrimonio.

## IMMOBILI STATALI

Con l'introduzione dell'**art. 27 co. 1 D.L. n. 201/2011**, conv. in L. n. 214/2011, la disciplina del Piano è stata in parte modificata, prevedendo, da un lato, la possibilità, previa intesa con l'Ente proprietario, di inserire negli elenchi anche immobili di proprietà statale individuati dall'Agenzia del Demanio e, dall'altro, correzioni alla procedura per l'approvazione delle varianti urbanistiche.

## IL SECONDO COMMA NELLA VECCHIA E NUOVA FORMULAZIONE

Il secondo comma dell'art. 58 in commento prevedeva, nella precedente formulazione, che il Piano disponesse espressamente la destinazione urbanistica degli immobili inseriti, anche con valore di variante allo strumento urbanistico generale e senza verifiche in merito alla conformità con gli strumenti urbanistici di livello superiore Provinciali o Regionali.

La ratio della disposizione era motivata dal fatto che le varianti urbanistiche assunte attraverso l'inserimento degli immobili nel Piano avevano ad oggetto singoli immobili, senza pretesa di pianificazione di carattere generale. Tuttavia, la disposizione normativa venne immediatamente impugnata da alcune Regioni per violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e la Corte Costituzionale, con sentenza n. 340/2009, ne pronunciò l'incostituzionalità per esclusione della verifica di conformità con gli strumenti urbanistici di livello superiore, restituendo, pertanto, la potestà di controllo in materia urbanistica alle Regioni.

La nuova formulazione ha previsto che l'approvazione del Piano delle Alienazioni e Valorizzazioni sia di competenza del Consiglio Comunale e che costituisca variante allo strumento urbanistico generale. La disposizione prevede, altresì, che le Regioni possano disciplinare, nei sessanta giorni successivi all'entrata in vigore della norma, l'equivalenza dell'approvazione della classificazione urbanistica, quale variante allo strumento urbanistico generale definita dal Comune, stabilendo anche le modalità di verifica di conformità delle classificazioni rispetto agli strumenti urbanistici di livello superiore e le procedure semplificate per la relativa approvazione. Trascorso tale periodo, in assenza di disciplina regionale, si

applica l'art. 25 co. 2 L. n. 47/1985 che prevede il silenzio-assenso per l'approvazione di strumenti urbanistici in variante ai piani regolatori generali.

#### **PATRIMONIO DISPONIBILE**

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

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.

#### **COPIANIFICAZIONE**

Le Regioni, ove non già previste nell'ambito della normativa regionale, possono approvare anche procedure di copianificazione per l'eventuale verifica di conformità agli strumenti di pianificazione sovra ordinata, al fine di concludere il procedimento entro il termine perentorio di 90 giorni dalla deliberazione comunale.

Gli Enti proprietari 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.

## Strumenti per la valorizzazione unitaria del patrimonio immobiliare pubblico: i PUVaT

ART. 27 CO. 2 D.L. N.  
201/2011

I **Programmi Unitari di Valorizzazione Territoriale - PUVaT**, introdotti con l'**art. 27 co. 2 D.L. n. 201/2011**, rappresentano l'evoluzione di un percorso di implementazione degli strumenti di *governance* per il miglior utilizzo degli immobili di proprietà pubblica, legato al contesto sociale ed economico di riferimento. Tali Programmi sono finalizzati ad avviare, attuare e concludere, in tempi certi, autodeterminati dalle Amministrazioni partecipanti, un processo di valorizzazione unico dei predetti immobili in coerenza con gli indirizzi di sviluppo territoriale e con la programmazione economica che possa costituire, nell'ambito del contesto economico e sociale di riferimento, elemento di stimolo ed attrazione di interventi di sviluppo locale sostenibile, nonché per incrementare le dotazioni di servizi pubblici e di quelle relative all'abitare.

FINALITÀ

PRINCIPI ISPIRATORI

I principi che ispirano i PUVaT sono quelli della **cooperazione istituzionale** e della **copianificazione**, in base ai quali Comuni, Città Metropolitane, Province, Regioni e Stato agiscono mediante intese e accordi procedimentali, prevedendo, tra l'altro, l'istituzione di **sedi stabili di concertazione** al fine di perseguire il coordinamento, l'armonizzazione, la coerenza e la riduzione dei tempi delle procedure di pianificazione del territorio. In termini attuativi, i PUVaT non possono prescindere dalla convergenza delle volontà espresse dalle diverse istituzioni, statali, regionali e locali a vario titolo coinvolte, le quali compartecipano al fine di provvedere al riutilizzo funzionale e alla rigenerazione degli immobili pubblici interessati dal programma e di quelli oggetto delle procedure di valorizzazione derivanti dal federalismo demaniale.

PROCEDIMENTO E POTERE  
DI IMPULSO

L'**art. 3-ter D.L. n. 351/2001**, infatti, prevede che, al fine di contribuire alla stabilizzazione finanziaria, nonché promuovere iniziative volte allo sviluppo economico e alla coesione sociale e per garantire la stabilità del Paese, il Presidente della Giunta Regionale, d'intesa con la Provincia e i Comuni interessati, promuove, anche tramite la sottoscrizione di uno o più protocolli d'intesa ex art. 15 L. n. 241/1990, la formazione di Programmi Unitari di Valorizzazione Territoriale proprio per il riutilizzo funzionale e la rigenerazione degli immobili di proprietà della Regione stessa, della Provincia e dei Comuni e di ogni soggetto pubblico, anche statale, proprietario, detentore o gestore di immobili pubblici, nonché degli immobili oggetto di procedure di valorizzazione previste per il federalismo demaniale.

Nel caso in cui tali Programmi non coinvolgano più Enti Territoriali, il potere d'impulso può essere assunto dall'Organo di governo di detti Enti, mentre, qualora siano riferiti ad immobili di proprietà dello Stato o in uso alle Amministrazioni centrali dello Stato, il potere d'impulso è assunto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze - Agenzia del Demanio.

## **STRUMENTI OPERATIVI**

Per l'attuazione del PUVaT i soggetti coinvolti individuano, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, le azioni, gli strumenti, le risorse - con particolare riguardo a quelle potenzialmente derivanti dalla valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico - che saranno sviluppate, applicate e impiegate attraverso la costituzione di una struttura unica di attuazione del programma, anche nelle forme di cui al citato art. 33-bis D.L. n. 98/2011. Con particolare riferimento agli strumenti, è possibile avvalersi delle disposizioni in materia di fondi immobiliari e del Piano di Alienazione e Valorizzazione degli immobili pubblici nei quali ricomprendere anche immobili di proprietà statale. Il supporto economico per gli studi di fattibilità è fornito, in presenza di immobili di proprietà statale, dall'Agenzia del Demanio, a valere sui fondi riservati nel capitolo di competenza o sui propri utili di gestione, se ritenuto opportuno dalla stessa Agenzia.

## **ACCORDO DI PROGRAMMA**

Qualora sia necessario riconfigurare gli strumenti territoriali e urbanistici per dare attuazione ai programmi, il soggetto che esercita il potere d'impulso promuove la sottoscrizione di un accordo di programma ai sensi dell'art. 34 D.Lgs. n. 267/2000, nonché in base alla relativa legge regionale di regolamentazione della volontà dei soggetti esponenziali del territorio di procedere alla variazione degli strumenti di pianificazione, al quale accordo partecipano tutti i soggetti interessati all'attuazione del programma, anche in qualità di mandatarî da parte degli enti proprietari.

## **PREMIALITA'**

Nell'ambito dell'accordo di programma, può essere attribuita agli Enti Locali interessati dal procedimento una quota compresa tra il 5% e il 15% del ricavato della vendita degli immobili valorizzati se di proprietà dello Stato, da corrispondersi a richiesta dell'ente locale interessato, in tutto o in parte, anche come quota parte dei beni oggetto del processo di valorizzazione.

La regolamentazione per l'attribuzione di tali importi è definita nell'accordo stesso, in modo commisurato alla complessità dell'intervento e alla riduzione dei tempi del procedimento e tali importi sono versati all'Ente Locale direttamente al momento dell'alienazione degli immobili valorizzati.



## Strumenti per la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico: le Concessioni

Come anticipato, nel corso degli ultimi anni l'introduzione di nuovi strumenti normativi che, oltre alla generazione di entrate e all'accrescimento del valore degli immobili recuperati, mirano soprattutto alla valorizzazione sociale e culturale del territorio di riferimento e allo sviluppo economico locale, hanno evidenziato una graduale evoluzione del concetto di valorizzazione.

### LA CONCESSIONE E LOCAZIONE DI VALORIZZAZIONE

Con l'art. 1 co. 259 L. n. 296/2006, infatti, è stata introdotta nell'ordinamento la **concessione/locazione di valorizzazione** disciplinata dall'**art. 3-bis D.L. n. 351/2001**.

Si tratta di uno strumento di partenariato pubblico-privato con cui l'Ente Pubblico proprietario - in particolare, lo Stato e gli Enti Territoriali ai sensi dell'art. 58 co. 6 D.L. n. 112/200 - a fronte della corresponsione di un canone e di investimenti privati di notevole rilevanza, affida ad operatori economici privati il recupero e il riuso degli immobili, nei quali sviluppare attività economiche o attività di servizio per i cittadini, senza che le stesse possano configurarsi come opere pubbliche o di pubblica utilità, rilevanti ai fini dell'applicazione della normativa prevista dal Codice dei Contratti Pubblici (D. Lgs. 50/2016) e, in particolare, dalla Parte IV, Titolo I relativa ai contratti di partenariato pubblico-privato. La durata della concessione/locazione di valorizzazione è commisurata al raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario del piano degli investimenti e della connessa gestione, per un periodo di tempo comunque non eccedente i 50 anni; mentre il canone è determinato secondo valori di mercato, tenendo conto degli investimenti necessari per la riqualificazione e riconversione degli immobili e della ridotta remuneratività iniziale dell'operazione.

### LA CONCESSIONE E LOCAZIONE GRATUITA

Nell'ambito degli strumenti di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, è stata recentemente introdotta la **concessione/locazione gratuita ex art. 11 co. 3 D.L. n. 83/2014**, conv. in L. n. 106/2014, finalizzata, da un lato, al recupero e al riuso degli immobili pubblici e, dall'altro, alla promozione di circuiti nazionali di eccellenza a sostegno dell'offerta turistica e del sistema Italia e alla realizzazione di percorsi pedonali, ciclabili, equestri, mototuristici, fluviali e ferroviari. Si tratta di uno strumento di valorizzazione gratuito con cui affidare per un periodo non superiore a 9 anni e a fronte di oneri di manutenzione ordinaria e straordinaria, beni pubblici - tra cui case cantoniere, caselli e stazioni ferroviarie o marittime, fortificazioni e fari - ad imprese, cooperative e associazioni, costituite in prevalenza da soggetti fino a 40 anni, selezionati con procedure di gara nelle quali sia riconosciuta adeguata rilevanza, in termini progettuali, alla sostenibilità ambientale, efficienza energetica e valutazione dell'opportunità turistica.

### CODICE DEL TERZO SETTORE

Senza pretesta di esautività, alla luce del **recentissimo riordino/rinnovo della disciplina del Terzo Settore**, nonché della particolare attenzione che ad esso si rivolge, si ritiene opportuno annoverare anche gli strumenti di affidamento degli

immobili pubblici recati dai commi 2 e 3 dell'art. 71 D.Lgs. n. 117/2017 – rispettivamente comodato d'uso e concessione agevolata di immobili culturali – con cui promuovere e supportare lo sviluppo delle attività degli enti del Terzo Settore.

#### IL COMODATO D'USO

Con particolare riferimento al **comodato d'uso gratuito**, la norma prevede che lo Stato, le Regioni, le Province Autonome e gli Enti Locali possano concedere in comodato beni mobili ed immobili di loro proprietà, non utilizzati per fini istituzionali, agli enti del Terzo Settore, ad eccezione delle imprese sociali, per lo svolgimento delle loro attività istituzionali. La cessione in comodato ha una durata massima di trent'anni, nel corso dei quali il concessionario ha l'onere di effettuare sull'immobile, a proprie cura e spese, gli interventi di manutenzione e gli altri interventi necessari a mantenere la funzionalità dell'immobile.

#### LA CONCESSIONE AGEVOLATA DI BENI CULTURALI

La **concessione agevolata di immobili culturali** ex art. 71 co. 3 D.Lgs. n. 117/2017, invece, ricalcando sostanzialmente la struttura tipica della concessione/locazione di valorizzazione, prevede che i beni culturali immobili di proprietà dello Stato, delle Regioni, degli Enti Locali e degli altri Enti Pubblici, per l'uso dei quali attualmente non è corrisposto alcun canone e che richiedono interventi di restauro, possono essere dati in concessione ad alcune particolari categorie di enti del Terzo Settore, ai fini della riqualificazione e riconversione tramite interventi di recupero, restauro, ristrutturazione a spese del concessionario, anche con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso finalizzate allo svolgimento delle attività indicate, ferme restando le disposizioni contenute nel D. Lgs. n. 42/2004.

La concessione è finalizzata alla realizzazione di un progetto di gestione del bene che ne assicuri la corretta conservazione, nonché l'apertura alla pubblica fruizione e la migliore valorizzazione. Dal canone di concessione vengono detratte le spese sostenute dal concessionario per gli interventi indicati nel primo periodo entro il limite massimo del canone stesso. Tali concessioni possono essere assegnate per un periodo di tempo commisurato al raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa e comunque non eccedente i 50 anni.

## Gli strumenti di finanza immobiliare ex art. 33 D.L. n. 98/2011

### SISTEMA INTEGRATO DI FONDI INVIMIT SGR

Come anticipato, l'art. 33 D.L. n. 98/2011 prevede che la INVIMIT SGR possa costituire:

- uno o più fondi d'investimento (cd. **Fondo/i di Fondi**) che investano in fondi immobiliari chiusi promossi o partecipati da Regioni, Province, Comuni anche in forma consorziata o associata ed altri Enti Pubblici, ovvero da società interamente partecipate dai predetti Enti (cd. Fondi Territoriali o Target), al fine di valorizzare o dismettere il proprio patrimonio immobiliare disponibile (**comma 1**);
- uno o più fondi immobiliari (cd. **Fondi Diretti**), a cui trasferire o conferire immobili, o altri diritti reali, di proprietà dello Stato non utilizzati per finalità istituzionali, nei quali possono essere apportati/trasferiti anche immobili di proprietà di Regioni, Province, Comuni anche in forma consorziata o associata ed altri Enti Pubblici, ovvero da società interamente partecipate dai predetti Enti (**comma 8-ter**);
- uno o più fondi immobiliari (cd. **Fondi a gestione diretta INVIMIT**), a cui trasferire o conferire immobili, o altri diritti reali, di proprietà dello Stato e non più utilizzati dal Ministero della Difesa per finalità istituzionali e suscettibili di valorizzazione (**comma 8-quater**).

### RUOLO DEGLI ENTI TERRITORIALI

Dalla lettura dell'art. 33 appare evidente che elemento di assoluta novità sia costituito dal **ruolo propositivo assegnato agli Enti Territoriali**, ai quali spetta il compito di dare avvio a processi di valorizzazione dei propri patrimoni immobiliari, promuovendo, sulla base di puntuali analisi di fattibilità, la costituzione di Fondi Territoriali a partire dai quali verificare le opportunità di investimento del Fondo di Fondi. Anche le disposizioni normative in esame evidenziano che l'approccio adottato nell'ambito del processo di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico mira a verificare le condizioni necessarie per l'innescò di processi virtuosi di sviluppo e rigenerazione del contesto territoriale di riferimento.

### PROGETTI DI VALORIZZAZIONE

La strutturazione di operazioni di finanza immobiliare, infatti, non può prescindere dall'elaborazione di **progetti di utilizzo o di valorizzazione del portafoglio oggetto dell'apporto/trasferimento**, i quali non derivano da un approccio di finanziarizzazione esclusiva, ma tendono a soddisfare esigenze di valorizzazione e sviluppo locale, nonché generazione di economie di scala crescenti sul territorio.

### FONDO I3-CORE

Ad oggi INVIMIT SGR ha promosso, istituito e gestisce il **Fondo di Fondi, denominato i3-core**, totalmente sottoscritto da INAIL ai sensi del **comma 3** per un importo complessivo di circa Euro 1,4 Miliardi e una durata di 30 anni (prorogabile di 5+3 anni) che investe in fondi dedicati alla rigenerazione e valorizzazione dei patrimoni pubblici.

**FONDI DIRETTI**

Attraverso la costituzione di **fondi diretti**, invece, INVIMIT investe in iniziative finalizzate alla razionalizzazione e rigenerazione di immobili destinati a funzioni pubbliche e iniziative di rigenerazione urbana che comprendano una pluralità di patrimoni immobiliari pubblici variamente dislocati sul territorio (ambiti regionali, provinciali, intercomunali, comunali, ecc.).