



Il rilancio  
del federalismo  
demaniale:  
consigli utili  
per gli enti  
locali



# Prefazione

*A distanza di quasi quattro anni dal clamoroso insuccesso nell'attuazione del primo decreto legislativo sul c.d. federalismo demaniale, che avrebbe dovuto costituire la prima pietra nella costruzione, tuttora incompiuta, del federalismo fiscale, si tenta il rilancio di quella disciplina con l'articolo 56-bis del decreto-legge 69/2013 che reca "Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia", noto come decreto del "FARE". In particolare, detto articolo, aggiunto in sede di conversione in legge del decreto, mira a semplificare le procedure in materia di trasferimento di immobili agli enti territoriali modificando in più parti l'originario decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 sull'attribuzione a comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni di un proprio patrimonio in attuazione della legge 42/ 2009 sul federalismo fiscale.*

*La nuova procedura, già avviata, si presenta più semplice e più rapida in quanto attribuisce la piena competenza in materia all'Agenzia del demanio e prevede tempi e termini già predefiniti. In breve le fasi di cui si compone sono:*

- la richiesta di attribuzione del bene immobile da parte dei comuni, delle province e delle regioni*
- l'accoglimento o il rifiuto della richiesta da parte dell'Agenzia del demanio*
- la conferma o meno da parte dell'ente della richiesta di attribuzione del bene*
- la formalizzazione da parte dell'Agenzia del demanio del trasferimento in proprietà dell'immobile.*

*Già nel 2011 Legautonomie aveva organizzato con Unicredit un'importante ricerca sul federalismo demaniale affidata alla LUISS Business School e coordinata da Franco Fontana e Mario Collevocchio, pervenendo alla pubblicazione del rapporto finale nel mese di settembre 2012 con il titolo "Dal federalismo demaniale alla valorizzazione del patrimonio pubblico".*

*Ciò premesso, allo scopo di agevolare le azioni degli enti locali in alcuni passaggi cruciali dell'indicata procedura, si è ritenuto utile preparare e diffondere la presente Guida che mira a ricomporre l'attuale quadro normativo di riferimento del federalismo demaniale, ad analizzare le fasi della nuova procedura e a dare consigli agli enti medesimi sulle verifiche necessarie alla conferma della richiesta di attribuzione del bene (anche per facilitare i contatti con le Direzioni regionali dell'Agenzia del demanio), ma soprattutto per orientare le scelte in ordine alle strategie e agli strumenti di valorizzazione dei beni immobili e dell'intero patrimonio immobiliare disponibile.*

*La Guida è stata curata per Legautonomie dallo Studio Collevocchio di PA management consulting di Pescara anche attraverso l'aggiornamento e la semplificazione di alcuni temi trattati nella ricerca indicata dai docenti della LUISS Business School Raffaele Oriani, Enzo Peruffo ed altri.*

Roma, febbraio 2014

Mario Collevocchio

Loreto Del Cimmuto



# Sommario

|  |         |
|--|---------|
| <b>Prefazione: <i>Il rilancio del federalismo demaniale</i></b>  | pag. 3  |
| <b>Parte I</b>   |         |
| <b>La ricomposizione del quadro normativo del federalismo demaniale</b>  |         |
| <b>Capitolo 1 – <i>I precedenti: le vicende del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 sull'attribuzione agli enti territoriali di un proprio patrimonio. Un autentico flop</i></b>   | pag. 11 |
| 1.1 – Caratteristiche e contenuti del decreto legislativo 85/2010  | pag. 11 |
| 1.2 – La concreta individuazione dei beni oggetto di trasferimento: dalle aree e dai fabbricati interessanti alle case popolari e ai ricoveri antiaerei  | pag. 14 |
| 1.3 – Il disatteso calendario degli adempimenti  | pag. 15 |
| 1.4 – Il trasferimento dei beni culturali  | pag. 16 |
| 1.5 – Il conferimento dei beni trasferiti ai fondi immobiliari   | pag. 17 |
| <b>Capitolo 2 – <i>Il nuovo quadro normativo del federalismo demaniale</i></b>   | pag. 18 |
| 2.1 – Analisi dell'articolo 56- <i>bis</i> del decreto del "FARE"  | pag. 18 |
| – I beni immobili dello Stato ammessi al trasferimento e i beni esclusi  | pag. 18 |
| – La nuova procedura del trasferimento dei beni immobili dello Stato agli enti territoriali  | pag. 19 |
| – I criteri per l'attribuzione dei beni agli enti territoriali   | pag. 19 |
| – Le condizioni del trasferimento dei beni immobili dello Stato agli enti territoriali   | pag. 20 |
| – Il riferimento al patrimonio immobiliare originario degli enti territoriali  | pag. 20 |
| 2.2 – Altre disposizioni collegate: l'efficacia del decreto 85/2010 e la modifica dell'articolo 33, comma 8-ter, del decreto- legge 98/2011 sulle limitazioni alla possibilità di conferire i beni immobili a fondi comuni di investimento | pag. 21 |
| 2.3 – La recente normativa rivolta alla valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico: il decreto-legge 201/2011 convertito dalla legge 214/2012  | pag. 22 |
| 2.4 – La difficoltà di ricomporre il quadro normativo in materia di federalismo demaniale  | pag. 24 |

## Parte II

### Le verifiche necessarie per confermare l'attribuzione del bene

|  |         |
|--|---------|
| <b>Capitolo 3</b> – <i>La nuova procedura del trasferimento dei beni immobili dello Stato agli enti territoriali</i>   | pag. 27 |
| Fase 1 – La richiesta di attribuzione del bene   | pag. 27 |
| Fase 2 – L'accoglimento o il rigetto della richiesta   | pag. 28 |
| Fase 3 – Contatti con la Direzione regionale dell'Agenzia del demanio  | pag. 29 |
| Fase 4 – Conferma della richiesta di attribuzione del bene   | pag. 29 |
| <b>Capitolo 4</b> – <i>Analisi della situazione giuridica e fisica del bene</i>  | pag. 30 |
| 4.1 – I punti di verifica: categoria e consistenza catastale, localizzazione nel territorio, vincoli ricadenti sul bene, iter procedurali necessari agli interventi di valorizzazione, condizioni conservative, interesse per la collettività, idoneità alla valorizzazione del territorio | pag. 30 |
| 4.2 – Il processo di “ <i>Due diligence</i> ”  | pag. 31 |
| 4.2.1 – La Due diligence legale  | pag. 32 |
| 4.2.2 – La Due diligence tecnica   | pag. 33 |
| 4.2.3 – La Due diligence ambientale  | pag. 34 |
| 4.3 – L'analisi dello stato di fatto dell'immobile: il sopralluogo   | pag. 34 |
| 4.3.1 – L'analisi urbanistica  | pag. 37 |
| 4.3.2 – La ricognizione dei vincoli  | pag. 38 |
| 4.3.3 – Le zone di rispetto  | pag. 40 |
| 4.3.4 – Le servitù   | pag. 41 |
| 4.3.5 – La natura dell'immobile e la verifica dello stato occupazionale  | pag. 42 |

## Parte III

### Le strategie di valorizzazione del bene immobile acquisito

|  |         |
|--|---------|
| <b>Capitolo 5</b> – <i>La valorizzazione funzionale del bene nell'interesse della collettività</i>                           | pag. 47 |
| 5.1 – Il concetto di valorizzazione di un bene pubblico: la valorizzazione funzionale secondo il decreto legislativo 85/2010 | pag. 47 |
| 5.2 – Le strategie di valorizzazione: una scelta da definire prima di confermare l'attribuzione del bene                     | pag. 48 |
| <b>Capitolo 6</b> – <i>Le diverse forme di valorizzazione del bene</i>   | pag. 51 |
| 6.1 – L'alienazione  | pag. 51 |
| 6.2 – Il leasing immobiliare   | pag. 53 |
| 6.3 – La permuta   | pag. 54 |
| 6.4 – La locazione   | pag. 54 |
| 6.5 – La concessione di diritti reale di godimento   | pag. 55 |
| 6.6 – La Partnership Pubblico - Privata (PPP)  | pag. 55 |
| 6.7 – Il ricorso ai fondi immobiliari  | pag. 57 |
| 6.8 – L'utilizzo diretto per la migliore prestazione dei servizi   | pag. 61 |
| 6.9 – I possibili criteri di scelta tra le diverse forme di valorizzazione   | pag. 62 |
| <b>Capitolo 7</b> – <i>Il ruolo del Business Plan nelle operazioni di valorizzazione dei beni immobili</i>                   | pag. 63 |
| 7.1 – L'importanza del Business Plan (BP)  | pag. 63 |
| 7.2 – Che cos'è il Business Plan   | pag. 64 |
| 7.3 – Il processo logico e le fasi del BP  | pag. 65 |
| 7.4 – I soggetti coinvolti nel processo del BP   | pag. 67 |
| 7.5 – La redazione del BP: uno schema operativo  | pag. 70 |

## Appendice

|  |         |
|--|---------|
| Allegato A – Decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85<br>“ <i>Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni<br/>di un proprio patrimonio in attuazione dell’articolo 19<br/>della legge 5 maggio 2009, n.42</i> ” rielaborato nel testo vigente  | pag. 76 |
| Allegato B – Articolo 56 – <i>bis</i> del decreto-legge 21 giugno 2013, n.69,<br>convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013,<br>n.98 “ <i>Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia</i> ”   | pag. 85 |
| Allegato C – Domanda di attribuzione a titolo non oneroso dei beni<br>di proprietà dello Stato   | pag. 88 |
| Allegato D – Procedura di accesso informatico alle operazioni<br>concernenti il trasferimento dei beni immobili dello Stato<br>ai sensi dell’articolo 56 – <i>bis</i> del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69,<br>convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98<br>recante “ <i>Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia</i> ” | pag. 91 |
| Allegato E – Fac simile del parere dell’Agenzia del demanio  | pag. 94 |
| Allegato F – Sintesi della tempistica di attuazione dell’articolo 56- <i>bis</i><br>del ‘Decreto del Fare’   | pag. 96 |



Parte I

**La ricomposizione del quadro normativo  
del federalismo demaniale**



## Capitolo 1

*I precedenti: le vicende del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 sull'attribuzione agli enti territoriali di un proprio patrimonio. Un autentico flop .*

### 1.1 – Caratteristiche e contenuti del decreto legislativo 85/2010

La nuova disciplina in materia del c.d. federalismo demaniale contenuta nell'articolo 56-bis del decreto-legge 21.6.2013, n.69, convertito dalla legge 9.8.2013, n. 98 (noto come decreto del "FARE"), nel semplificare le procedure di trasferimento di beni immobili dello Stato agli enti territoriali, modifica in più punti la disciplina originaria dettata dal decreto legislativo 85/2010 che è rimasto sostanzialmente inattuato. Si richiamano in sintesi le caratteristiche e i contenuti di quest'ultimo decreto che, per comodità di lettura, viene rielaborato nel testo vigente in Appendice (*Allegato A*).

Il D.L. 85/2010 rappresenta il primo decreto legislativo emanato in attuazione delle deleghe contenute nella legge sul federalismo fiscale 5 maggio 2009, n.42. Si premette che detta legge aveva previsto, all'articolo 2, un termine di 24 mesi dalla sua entrata in vigore per l'esercizio di tutte le deleghe (termine prorogato a 30 mesi dalla legge 8.6.2011, n.85), ma nello stesso tempo aveva stabilito, al comma 6, (sostituito dall'articolo 2, comma 6 della legge 31.12.2009, n.196) che almeno uno dei decreti legislativi andasse adottato entro dodici mesi da quella data e dunque entro il 21 maggio 2010.

Con un procedura lunga e laboriosa, il decreto 85/2010 è stato adottato dal Consiglio dei Ministri entro i termini previsti attraverso il seguente **iter**:

|   |                      |
|---|----------------------|
| - Testo approvato in via preliminare dal CDM                          | 17 dicembre 2009     |
| - Trasmesso alla Conferenza unificata                                 | 28 dicembre 2009     |
| - Osservazioni e proposte emendative ANCI e UPI                       | 20 e 26 gennaio 2010 |
| - Mancata intesa della Conferenza unificata                           | 27 gennaio 2010      |
| - Conferenza non convocata entro il                                   | 27 febbraio 2010     |
| - Parere favorevole della Conferenza Stato – città – autonomie locali | 4 marzo 2010         |
| - Testo approvato dal CDM con relazione e inviato alle Camere         | 12 marzo 2010        |
| - Parere della CPFF e delle Commissioni di merito                     | 19 maggio 2010       |
| - Definitivamente approvato dal CDM                                   | 20 maggio 2010       |
| - Pubblicato nella G.U. n. 134  | 11 giugno 2010       |
| - Entrato in vigore   | 26 giugno 2010       |

Si elencano qui di seguito i *contenuti in forma schematica* del decreto allo scopo di presentare una chiave di lettura semplificata del provvedimento.

Esso si compone di **9 articoli** che riguardano:

Art. 1 – Oggetto

Art. 2 – Parametri per l'attribuzione del patrimonio

Art. 3 – Attribuzione e trasferimento dei beni

Art. 4 – Status dei beni

Art. 5 – Tipologie dei beni

Art. 6 – Valorizzazione dei beni attraverso fondi comuni di investimento immobiliare

Art. 7 – Decreti biennali di attribuzione

Art. 8 – Utilizzo ottimale di beni pubblici da parte degli enti territoriali

Art. 9 – Disposizioni finali

**La procedura - tipo** prevista per l'acquisizione dei beni, ora superata, era la seguente:

1 – *Individuazione dei beni da attribuire*

2 – *Richiesta di attribuzione*

3 – *Attribuzione del bene*

4 – *Acquisizione del bene*

1 – *Individuazione dei beni da attribuire*

Ai sensi dell'articolo 3, comma 3, del decreto, l'individuazione dei beni da attribuire agli enti territoriali sarebbe dovuta intervenire mediante l'inserimento in appositi elenchi contenuti in uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri da adottare entro il 23 dicembre 2010, previa intesa con la Conferenza Unificata.

L'individuazione andava effettuata per ciascun comune, provincia e regione e per singoli beni o per gruppi e con l'indicazione dei seguenti **elementi informativi**: stato giuridico, consistenza, valore, entrate corrispondenti, costi di gestione.

I **criteri di attribuzione** dei beni stabiliti dall'articolo 1, da ritenere tuttora in vigore, sono:

- sussidiarietà, adeguatezza e territorialità (prioritariamente ai Comuni)
- semplificazione (anche con inserimento nel Piano delle alienazioni e valorizzazioni)
- capacità finanziaria
- correlazione con competenze e funzioni
- valorizzazione ambientale

2 - *Richiesta di attribuzione:*

L'articolo 3, comma 4, prevedeva la facoltà degli enti territoriali di presentare all'Agenzia del Demanio la domanda di attribuzione del bene entro il termine perentorio di 60 giorni dalla data di pubblicazione del DPCM di individuazione dei beni. Alla domanda andava allegata una relazione concernente le specifiche finalità e modalità di utilizzazione, la tempistica e l'economicità delle operazioni, la destinazione del bene.

3 – *Attribuzione del bene*

L'attribuzione del bene all'ente interessato sarebbe dovuta avvenire con altro DPCM da adottare entro 60 giorni sulla base delle richieste di assegnazione pervenute e dei criteri indicati.

#### 4 – *Acquisizione del bene*

Sempre ai sensi dell'articolo 3, comma 4, l'acquisizione del bene da parte dell'ente avviene con la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del DPCM di attribuzione che costituisce titolo per la trascrizione e per la voltura catastale dei beni. Ai sensi dell'articolo 4, i beni trasferiti entrano a far parte del patrimonio disponibile degli enti (ad eccezione di quelli appartenenti al demanio marittimo, idrico e aeroportuale ed altri con specifica motivazione nel DPCM).

Il trasferimento avviene nello stato di fatto e di diritto in cui i beni si trovano e l'ente subentra in tutti i rapporti attivi e passivi.

Ma oltre alle procedura indicata di attribuzione dei beni dello Stato agli enti territoriali, il DL 85/2010 ha anche previsto all'articolo 3, commi 1 e 2, il **trasferimento diretto** di alcune categorie di beni alle Regioni e alle Province da effettuare con uno o più DPCM entro il 23 dicembre 2010.

In particolare, il trasferimento dei beni alle **Regioni** riguarda:

- beni del demanio marittimo e relative pertinenze (esclusi quelli direttamente utilizzati dalle Amministrazioni statali)
- beni del demanio idrico e relative pertinenze, le opere idrauliche e di bonifica di competenza statale, con esclusione di:
  - fiumi di ambito sovraregionale
  - laghi di ambito sovraregionale (in mancanza di intesa tra le Regioni interessate)
  - aeroporti di interesse regionale o locale appartenenti al demanio aeronautico
  - civile dello Stato.

Il trasferimento diretto di beni alle **Province** riguarda:

- beni del demanio idrico limitatamente ai laghi chiusi, privi di emissioni di superficie, che insistono nel territorio di una sola provincia
- miniere ubicate su terraferma, escluse quelle che comprendono giacimenti petroliferi e di gas
- siti di stoccaggio di gas naturale e relative pertinenze

Alle Province spetta altresì una quota dei proventi dei canoni di utilizzazione dei beni del demanio idrico trasferiti alla Regione che insistono sul territorio provinciale, sulla base di un'intesa tra Regione e Province.

Il DL 85/2010 prevede tuttavia all'articolo 5 una serie di **beni esclusi in ogni caso dal trasferimento** che individua come segue:

- immobili in uso alle Amministrazioni dello Stato, enti pubblici e Agenzie per comprovate ed effettive finalità istituzionali
- porti e aeroporti di rilevanza economica nazionale e internazionale
- beni oggetto di accordi o intese con gli enti territoriali sottoscritti alla data del 26 giugno 2010
- reti di interesse statale, comprese quelle stradali ed energetiche
- strade ferrate in uso di proprietà dello Stato
- parchi nazionali e riserve naturali statali
- beni appartenenti al patrimonio culturale (in parte)
- beni costituenti la dotazione della Presidenza della Repubblica
- beni in uso al Senato, alla Camera, alla Corte Costituzionale e agli organi di rilevanza costituzionale

**Altri aspetti salienti** del decreto vengono riassunti come segue:

- Riserva di individuazione e di attribuzione di beni immobili in uso al Ministero della difesa con DPCM da emanare entro il 26 giugno 2011, previa intesa con la Conferenza Unificata (art. 5, comma 4).
- Diverso regime del trasferimento dei beni culturali cui lo Stato provvede entro il 26 giugno 2011 nell'ambito di accordi di valorizzazione e di programmi e piani strategici di sviluppo culturale di cui all'art. 112, comma 4 del codice dei beni culturali e del paesaggio (art. 5, comma 5).
- Confluenza in un patrimonio vincolato affidato all'Agenzia del demanio dei beni per i quali non è stata presentata domanda di attribuzione, con DPCM da adottare previa intesa con la Conferenza Unificata (art.3, comma 6).
- Riduzione dei trasferimenti agli enti destinatari dei beni in misura pari alla riduzione delle entrate erariali che i beni producevano (art. 9, comma 1).
- Esclusione delle spese relative ai beni trasferiti dai vincoli del Patto di stabilità interno (in misura limitata alle spese già sostenute dallo Stato per la gestione e la manutenzione del bene) (art. 9, comma 3)
- Possibilità di richiedere l'attribuzione di ulteriori beni resisi disponibili o a decorrere dal 1° gennaio 2012 e con periodicità biennale (art.7)
- Destinazione delle risorse nette derivanti dall'alienazione degli immobili trasferiti o dal conferimento degli stessi a fondi immobiliari per il 75% alla riduzione del debito dell'ente e per il restante 25% al Fondo per l'ammortamento dei titoli dello Stato (art.9, comma 4).

## **1.2 – La concreta individuazione dei beni oggetto di trasferimento: dalle aree e dai fabbricati interessanti alle case popolari e ai ricoveri antiaerei**

L'operazione di attribuzione dei beni agli enti territoriali prevista dal decreto legislativo 85/2010 riguardava la dismissione di circa 19.000 immobili per un valore complessivo intorno ai due miliardi di euro. Si trattava tuttavia di stime in quanto l'Agenzia del demanio aveva pubblicato nel sito *benidellostato.agenziademano.it* (beni patrimoniali dello Stato) l'elenco dei beni trasferibili ubicati nei comuni, aggiornato periodicamente, con indicazioni tuttavia incomplete rispetto a quelle necessarie per poter tempestivamente valutare l'opportunità o meno di prepararsi a presentare la domanda di attribuzione.

La tipologia dei beni patrimoniali presenti nel sito può essere riepilogata come segue.

- **AREE:**

arenili, ex campi di tiro a segno, giardini pubblici, cimiteri, terreni alluvionali, galoppatoi, ex torrenti, alvei, fossi e fossati, campi sportivi, aree di risulta.

- **TERRENI:**

terreni vari, sedi ferroviarie, sedi stradali, argini e alvei di fiumi e torrenti, ex ferrovie, terreni di ex caserme.

- **FABBRICATI:**

appartamenti, negozi, sedi di uffici, abitazioni, palazzine alloggio dipendenti, case popolari, capannoni, fabbricati ex casa del fascio, ex caserme, stabilimenti balneari, fabbricati sede di scuole, chiese, palazzi, gallerie, ricoveri antiaerei, ex carceri, case per i senza tetto, chioschi, beni ex difesa, case circondariali, ex polveriere.

- **ALTRA TIPOLOGIA:**

strade e parcheggi, relitti, beni vari ereditati, ex strade militari, cabine elettriche.

Per ciascuno dei beni suddetti gli elementi conoscitivi presenti nel sito erano soltanto i seguenti:

- localizzazione geografica
- descrizione
- valore inventariale
- dati catastali.

Gli elenchi suddetti hanno destato molte perplessità in quanto comprensivi di diversi beni di scarso valore e comunque non in grado di stimolare la domanda di attribuzione da parte degli enti (fossi, alvei, ex case del fascio, ricoveri antiaerei, relitti stradali, ecc.). Ma, esaminando gli elenchi con maggiore attenzione, si rinvenivano anche beni di sicuro interesse suscettibili di valorizzazione in una delle forme che saranno in seguito indicate. Basti pensare, ad esempio, alle aree dismesse situate nei centri urbani, ai fabbricati in buono stato, alle ex -caserme e così via.

### 1.3 – Il disatteso calendario degli adempimenti

Il decreto legislativo 85/2010 affidava gran parte della sua attuazione all’emanazione di numerosi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri e a successivi decreti ministeriali trovando proprio in questa pesantissima procedura uno dei maggiori limiti che ne hanno determinato l’insuccesso.

Il calendario previsto dalla norma contemplava infatti oltre venti adempimenti con fissazione di termini alcuni ordinatori, altri perentori. Quasi nessuno dei termini è stato rispettato e soprattutto quello fondamentale del **23 dicembre 2010** relativo all’emanazione di uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare previa intesa con la Conferenza unificata, relativi all’individuazione dei beni da trasferire. Da quell’adempimento infatti si sarebbe successivamente svolta la procedura di richiesta e di attribuzione del bene agli enti territoriali. Così non è stato e la complessa procedura è stata sostanzialmente abbandonata. In particolare, la Conferenza unificata aveva espresso avviso contrario fin dal mese di novembre 2010 sul primo provvedimento del direttore dell’Agenzia del demanio concernente la definizione dell’elenco dei beni esclusi dal trasferimento perché considerato incompleto e non adeguatamente motivato, al punto che è stato successivamente ritirato. L’elenco è stato riproposto nel mese di aprile 2011, ma è stato nuovamente contestato dagli enti locali per la presenza di diverse incongruenze. Analoga sorte ha ricevuto lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri concernente l’elenco dei beni trasferibili agli enti territoriali, ai sensi del-

l'articolo 3, comma 3 del decreto legislativo 85/2010, sul quale la Conferenza unificata, nella seduta del 5 maggio 2011, non ha espresso l'intesa e ha chiesto all'Agenzia del demanio tutte le informazioni necessarie sugli immobili previste dal decreto legislativo e precisazioni sull'individuazione degli enti destinatari dei beni.

Quest'ultimo schema di decreto, solo parzialmente integrato, è stato di nuovo sottoposto all'intesa della Conferenza nella seduta del 27 luglio 2011, ma ancora una volta l'intesa è mancata.

La situazione si è andata via via complicando tanto che l'ANCI, con una nota del 2 novembre 2011, esprimeva preoccupazione per il ritardo dell'operazione di trasferimento dei beni e chiedeva l'indizione di un'apposita seduta della Commissione bilaterale per il federalismo fiscale, integrata da rappresentanti degli enti territoriali, per superare la situazione di stallo e procedere verso la conclusione.

#### 1.4 - Il trasferimento dei beni culturali

Nel frattempo erano intervenute due importanti novità.

La prima riguardava la diramazione da parte del Ministero per i beni e le attività culturali della circolare n.18 del 18.5.2011 concernente la stipula di un Protocollo d'intesa tra il Ministero medesimo e l'Agenzia del demanio rivolto a garantire un'omogenea e coordinata attuazione delle procedure previste dall'articolo 5, comma 5 del decreto legislativo 85/2010 su tutto il territorio nazionale.

Detto comma, modificato dall'articolo 27, comma 8, del decreto-legge 6.12.2011, n.201, convertito dalla legge 22.12.2011, n. 214, stabilisce quanto segue:

*“5. Nell'ambito di specifici accordi di valorizzazione e dei conseguenti programmi e piani strategici di sviluppo culturale, definiti ai sensi e con i contenuti di cui all'articolo 112, comma 4, del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni, lo Stato provvede, entro un anno dalla data di presentazione della domanda di trasferimento, al trasferimento alle Regioni e agli altri enti territoriali, ai sensi dell'articolo 54, comma 3, del citato codice, dei beni e delle cose indicati nei suddetti accordi di valorizzazione”.*

Il Protocollo d'intesa prevede una procedura diversa da quella prescritta dal decreto 85/2010 per gli altri beni da trasferire; procedura che si è manifestata più agile in quanto basata su Accordi di valorizzazione riferiti a singoli beni individuati dagli stessi enti territoriali e alla quale sostanzialmente si ispirano le nuove modalità procedurali previste dall'articolo 56-bis del decreto-legge 69/2013.

In sintesi, essa si svolge come segue:

- l'iniziativa in merito all'attivazione del procedimento spetta agli enti territoriali interessati ad acquisire in proprietà beni appartenenti al patrimonio culturale dello Stato che inoltrano apposita istanza motivata al MIBAC e alla filiale dell'Agenzia del demanio competente per territorio
- viene costituito in ciascuna Regione il Tavolo tecnico operativo, cui sono convocati i rappresentanti degli enti territoriali interessati, per l'esame preliminare delle condizioni necessarie per procedere alla conclusione di un accordo di valorizzazione. L'esame riguarda le caratteristiche fisiche, morfologiche, ambientali, paesaggistiche, storico-artistiche e giuridico – amministrative dei beni richiesti

- con riguardo ai beni di cui è stata verificata la suscettività a rientrare nelle ipotesi previste dal citato articolo 5, comma 5 del decreto 85/2010, gli enti interessati presentano un programma di valorizzazione redatto sulla base di linee-guida predisposte dal MIBAC
- in seguito all'esame del programma di valorizzazione da parte del Tavolo tecnico, si perviene alla condivisione e accettazione del MIBAC, di concerto con l'Agenzia del demanio, e alla predisposizione e alla sottoscrizione dell'Accordo di valorizzazione
- l'Agenzia del demanio attiva le procedure di propria competenza al fine di consentire il trasferimento del bene mediante la stipula di specifici atti pubblici
- una volta trasferiti in proprietà agli enti territoriali, i beni conservano la natura di demanio pubblico- ramo storico, archeologico e artistico e restano assoggettati alla relativa disciplina di salvaguardia.

## 1.5 – Il conferimento dei beni trasferiti ai fondi immobiliari

L'altra novità è rappresentata dalla modifica introdotta al decreto legislativo 85/2010 da una delle numerose disposizioni che hanno dato luogo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2011- 2014 e successivi. Si tratta in particolare dell'articolo 33 del decreto-legge 6.7.2011, n.98 convertito con modificazioni dalla legge 15.7.2011, n.111 recante "*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*". Nella prospettiva di contenere il disavanzo pubblico e l'indebitamento agendo anche sulla valorizzazione dei beni patrimoniali dello Stato e delle amministrazioni pubbliche, la norma prevede la costituzione di una società di gestione del risparmio che partecipa a fondi di investimento immobiliare chiusi promossi dagli enti territoriali al fine di valorizzare o dismettere il proprio patrimonio.

In particolare, il comma 2 del suddetto articolo 33 stabilisce che ai fondi comuni di investimento immobiliare promossi dagli enti territoriali e da altri enti pubblici possono essere apportati, a fronte dell'emissione di quote del fondo medesimo, anche beni immobili trasferiti ai sensi dell'articolo 3, comma 3 del decreto legislativo 85/2010 e che nel caso dei beni individuati dal quest'ultimo decreto, la domanda di attribuzione da parte dell'ente può essere motivata dal trasferimento dei beni ai fondi previsti dal medesimo comma 2.

La nuova normativa introdotta ha dato luogo all'abrogazione espressa dell'articolo 6 del decreto legislativo 85/2010 concernente la "Valorizzazione dei beni attraverso fondi comuni di investimenti immobiliare".

Successivamente, al citato articolo 33 è stato aggiunto l'articolo 33-*bis* dall'articolo 27 del decreto-legge 6.12.2011, n. 201, convertito dalla legge 22 12.2011, n. 214 "*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*", che ha dettato una nuova disciplina unitaria dei processi di valorizzazione dei beni del patrimonio immobiliare pubblico modificando altresì l'articolo 5, comma 5, del decreto 85/2010. (V. anche il paragrafo 6.7).

## Capitolo 2

### *Il nuovo quadro normativo del federalismo demaniale*

#### 2.1 - Analisi dell'articolo 56-bis del decreto del "FARE"

L'articolo 56-*bis* del decreto-legge 21 giugno 2013, n.69, convertito dalla legge 9 agosto 2013, n.98 "*Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia*" opera una importante semplificazione delle procedure di trasferimento di beni immobili dello Stato agli enti territoriali apportando modifiche espresse e implicite al decreto legislativo 85/2010.

Esaminiamo i **13 commi** di cui l'articolo si compone (*Allegato B*).

##### *I beni immobili dello Stato ammessi al trasferimento e i beni esclusi*

Il **comma 1** conferma che il trasferimento in proprietà a comuni, province, città metropolitane e regioni dei beni immobili è **a titolo non oneroso** e aggiunge che il trasferimento è disciplinato dall'articolo 56-*bis*. Questa affermazione si collega alla norma di chiusura, dettata al comma 12, che limita l'applicazione delle disposizioni contenute nel decreto 85/2010 soltanto a quelle compatibili con quanto previsto dallo stesso articolo 56-*bis*.

Per quanto riguarda i **beni immobili** cui la nuova disciplina si riferisce, essi sono gli stessi già indicati dall'articolo 5, comma 1, lettera e) e comma 4 del decreto 85/2010 siti nei rispettivi territori e precisamente:

- beni immobili dello Stato, ad eccezione di quelli esclusi dal trasferimento
- beni immobili comunque in uso al Ministero della difesa non ricompresi tra:
  - quelli utilizzati per le funzioni di difesa e sicurezza nazionale
  - quelli non oggetto delle procedure previste per la dotazione delle infrastrutture militari ai sensi dell'articolo 14-bis del decreto-legge 25.6.2008, n.112, convertito dalla legge 6.8.2008, n.133
  - quelli destinati alla realizzazione del programma degli alloggi di servizio
  - quelli non funzionali alla realizzazione di programmi di riorganizzazione dello strumento militare finalizzati all'efficace ed efficiente esercizio delle citate funzioni, attraverso gli specifici strumenti riconosciuti al Ministero della difesa dalla normativa vigente.

Viene tuttavia ampliata la **sfera di esclusione** dal trasferimento di beni immobili che comprende, oltre a quelli indicati:

- beni immobili in uso per finalità dello Stato
- beni immobili da assegnare in uso o da trasferire ai fondi comuni di investimento immobiliare in seguito alla verifica da parte dell'Agenzia del demanio della corrispon-

denza dei fabbisogni di spazio allocativo comunicati dalle amministrazioni dello Stato con gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica ai sensi dell'articolo 2, comma 22, della legge finanziaria 2010

- beni immobili per i quali siano in corso procedure volte a consentirne l'uso per le medesime finalità sopraindicate
- beni per i quali siano in corso operazioni di valorizzazione o dismissione ai sensi dell'articolo 33 del decreto-legge 6 luglio 2011, n.98, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n.111, che detta "Disposizioni in materia di valorizzazione del patrimonio immobiliare.

A tale elenco vanno aggiunti anche i beni immobili già previsti come esclusi dal trasferimento dall'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo 85/2010 e precisamente:

- immobili in uso alle Amministrazioni dello Stato, enti pubblici e Agenzie per comprovate ed effettive finalità istituzionali
- porti e aeroporti di rilevanza economica nazionale e internazionale
- beni oggetto di accordi o intese con gli enti territoriali sottoscritti alla data del 26 giugno 2010
- reti di interesse statale, comprese quelle stradali ed energetiche
- strade ferrate in uso di proprietà dello Stato
- parchi nazionali e riserve naturali statali
- beni appartenenti al patrimonio culturale (che seguono un altro regime)
- beni costituenti la dotazione della Presidenza della Repubblica
- beni in uso al Senato, alla Camera, alla Corte Costituzionale e agli organi di rilevanza costituzionale.

#### *La nuova procedura del trasferimento dei beni immobili dello Stato agli enti territoriali*

I **commi 2 e 3** dell'articolo 56-bis dettano la nuova procedura per il trasferimento dei beni immobili dello Stato agli enti territoriali. Con riserva di esame nel successivo capitolo III, detta procedura si può riassumere nelle seguenti fasi:

- richiesta di attribuzione del bene immobile da parte dei comuni, delle province e delle regioni da presentare entro il termine perentorio del 30 novembre 2013
- accoglimento o rifiuto della richiesta da parte dell'Agenzia del demanio, che deve darne comunicazione all'ente interessato entro 60 giorni dalla ricezione della richiesta
- nei successivi 120 giorni, l'ente può prendere contatti con la Direzione regionale dell'Agenzia del demanio, visionare la documentazione, effettuare eventuali sopralluoghi, concordare con la predetta Direzione le modalità e i tempi del trasferimento dell'immobile e confermare la richiesta di attribuzione
- nei successivi 90 giorni, l'Agenzia del demanio formalizzerà il trasferimento in proprietà dell'immobile.

#### *I criteri per l'attribuzione dei beni agli enti territoriali*

Il **comma 4** dell'articolo 56-bis conferma il riferimento al principio della sussidiarietà e del radicamento al territorio come criterio fondamentale di riferimento per l'attribuzione del bene immobile a più livelli di governo che ne facciano richiesta; criterio già presente nell'articolo 2, comma 5, lett. a) del decreto legislativo 85/2010. Ne deriva che in tali casi il bene è attribuito in via prioritaria ai comuni e alle città metropolitane e, in via subordinata, alle province e alle regioni. Se i beni sono però già utilizzati, essi sono trasferiti prioritariamente agli enti utilizzatori.

*Le condizioni del trasferimento dei beni immobili dello Stato agli enti territoriali*

Le condizioni che accompagnano il trasferimento dei beni immobili dello Stato agli enti territoriali sono in sostanza le stesse già presenti nel decreto legislativo 85/2010 e solo in parte potenziate. Se ne occupano i **commi da 5 a 8 e il comma 10** dell'articolo 56 – bis e possono riassumersi come segue:

- se l'ente non risulta utilizzare i beni trasferiti, trascorsi tre anni dal trasferimento gli stessi rientrano nella proprietà dello Stato che ne assicura la migliore utilizzazione
- i beni trasferiti entrano a far parte del **patrimonio disponibile** dell'ente con tutti gli accessori, le pertinenze, gli oneri e i pesi.
- l'immissione dell'ente nel possesso giuridico dei beni avviene a decorrere dalla data di sottoscrizione dell'atto formale di trasferimento che ha luogo nello stato di fatto e di diritto in cui i beni si trovano
- con la sottoscrizione dell'atto formale di trasferimento l'ente subentra in tutti i rapporti attivi e passivi relativi al bene trasferito
- se per effetto del trasferimento gli enti territoriali acquisiscono in proprietà beni immobili utilizzati dallo Stato a titolo oneroso, le risorse a qualsiasi titolo loro spettanti sono ridotte in misura pari alla riduzione delle entrate erariali conseguenti al trasferimento del bene. Si tratta, in sostanza, di un recupero della minore entrata dello Stato che, di norma, si effettua attraverso la corrispondente riduzione dei trasferimenti spettanti all'ente. In mancanza, la norma prevede che il recupero sia disposto dall'Agenzia delle entrate a valere sui tributi dell'ente ovvero con versamento diretto da parte dell'ente medesimo dell'importo intero o residuale
- se i beni immobili trasferiti servono a soddisfare esigenze allocative delle amministrazioni statali, gli enti proprietari continuano ad assicurare l'uso gratuito degli immobili medesimi fino al permanere delle esigenze. Dovrebbe tuttavia trattarsi di esigenze temporanee altrimenti il bene sarebbe escluso dal trasferimento
- le risorse nette derivanti all'ente dall'eventuale alienazione dei beni immobili trasferiti o dall'eventuale cessione di quote di fondi immobiliari cui i medesimi immobili siano stati conferiti sono acquisite dall'ente per un ammontare del 75% e destinate alla riduzione del suo debito. In assenza del debito o per la parte eccedente, le predette risorse sono destinate a finanziare spese di investimento. La residua quota del 25% è destinata al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato
- l'alienazione dei beni immobili trasferiti è subordinata alla previa attestazione della congruità del valore del bene da parte dell'Agenzia del demanio. L'attestazione è resa entro il **termine di 30 giorni** dalla richiesta

*Il riferimento al patrimonio immobiliare originario degli enti territoriali*

Il **comma 11** dell'articolo 56 – bis contiene una disposizione estranea alla semplificazione delle procedure in materia di trasferimento di immobili agli enti territoriali che costituisce l'oggetto della norma. Essa attiene infatti all'originario patrimonio immobiliare disponibile degli enti locali, vale a dire al patrimonio già esistente prima del trasferimento dei beni, e dispone che, in caso di alienazione di beni appartenenti a detto patrimonio il 10% delle risorse nette derivanti è destinato al Fondo per l'ammortamento dei titoli dello Stato. La restante parte, il 90%, resta destinata esclusivamente alla copertura di spese di investimento ovvero, in assenza di queste o per la parte eccedente, per la riduzione del debito, così come stabilito dall'articolo 1, comma 443, della legge 24.12.2012, n.228 (legge di stabilità 2013).

Se si considera la rilevante entità dei beni che appartengono al patrimonio disponibile degli enti territoriali e in particolare dei Comuni, la norma incide ancora una volta sulla difficile situazione finanziaria degli enti locali sottraendo risorse reali e potenziali indispensabili per gli investimenti. La *ratio* si rinviene nella norma stessa che motiva l'intervento “*in considerazione dell'eccezionalità della situazione economica e tenuto conto delle esigenze prioritarie di riduzione del debito pubblico, al fine di contribuire alla stabilizzazione finanziaria e promuovere iniziative volte allo sviluppo economico e alla coesione sociale*”.

## 2.2 – Altre disposizioni collegate: l'efficacia del decreto 85/2010 e la modifica dell'articolo 33, comma 8-ter, del decreto- legge 98/2011 sulle limitazioni alla possibilità di conferire i beni immobili a fondi comuni di investimento

L'articolo 56-bis contiene infine altre disposizioni collegate che si riferiscono all'efficacia territoriale della norma e ad alcune modifiche apportate alla disciplina vigente del federalismo demaniale.

In particolare, il **comma 9** esclude dall'applicazione della nuova disciplina gli enti territoriali delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano, confermando la differenziazione del regime giuridico che deriva dagli statuti di autonomia.

Il **comma 12** contiene una norma di chiusura nel senso che limita l'applicazione delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 85/2010 solo in quanto compatibili con quanto previsto dall'articolo 56-bis. Tenuto conto delle modifiche espresse ed implicite introdotte al suddetto decreto, si manifesta utile ricomporre il testo del decreto 85/2010 nella versione vigente così come riportato in Appendice (*Allegato A*).

Il **comma 13** infine apporta ulteriori modificazioni all'articolo 33 del decreto-legge 6.7.2011, n.98, convertito dalla legge 15.7.2011, n.111 che reca “*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*”, con riferimento al comma 8-ter. In particolare l'articolo 33 detta disposizioni in materia di valorizzazione del patrimonio immobiliare e prevede, tra l'altro, la costituzione di una società di gestione del risparmio che partecipa a fondi di investimento immobiliare chiusi promossi dagli enti territoriali al fine di valorizzare o dismettere il proprio patrimonio immobiliare disponibile. Il comma 2 stabilisce che ai fondi comuni di investimento immobiliare promossi o partecipati da enti territoriali e da altri enti pubblici possono essere apportati, a fronte dell'emissione di quote del fondo medesimo, anche beni immobili trasferiti ai sensi del decreto legislativo 85/2010 e che nel caso di beni individuati da quest'ultimo decreto, la domanda di attribuzione da parte dell'ente può essere motivata dal trasferimento dei beni ai fondi suddetti. La norma ha conseguentemente **abrogato l'articolo 6** del decreto 85/2010 che aveva per oggetto “*Valorizzazione dei beni attraverso fondi comuni di investimento immobiliare*”.

Successivamente è stato aggiunto all'articolo 33 il **comma 8-ter** dall'articolo 23-ter, comma 1, lettera g) del decreto legge 6.7.2012, n.95 convertito dalla legge 7.8.2012, n.135 “*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi*”.

1 «8-ter. Allo scopo di conseguire la riduzione del debito pubblico il Ministro dell'economia e delle finanze, attraverso la società di gestione del risparmio di cui al comma 1, promuove, con le modalità di cui all'articolo 4 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, la

*ai cittadini, nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese nel settore bancario*". Il comma viene riportato in nota nel testo vigente indicando in corsivo le parti sopresse dal comma 13 dell'articolo 56-bis in esame<sup>1</sup>.

Come si può osservare, è stata eliminata la possibilità di trasferire o conferire ai fondi comuni d'investimento immobiliare promossi dal Ministero dell'economia e delle finanze cui conferire immobili di proprietà dello Stato, non utilizzati per finalità istituzionali, anche beni immobili suscettibili di trasferimento agli enti territoriali, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera e) del decreto legislativo 85/10. Si tratta, in particolare, di beni individuati dall'Agenzia del demanio e per quali vi era stata un'apposita manifestazione di volontà di valorizzazione in tal senso da parte dei competenti organi degli enti interessati. Conseguentemente è venuta meno, limitatamente ai suddetti beni, la possibilità di attribuire agli enti territoriali quote dei fondi medesimi nel rispetto della ripartizione e per le finalità previste dall'articolo 9 del decreto legislativo 85/2010.

### **2.3 – La recente normativa rivolta alla valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico: il decreto-legge 201/2011 convertito dalla legge 214/2012**

Sul finire dell'anno 2011, il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 "*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*", convertito dalla legge 22 dicembre 2012, n.214, mira ad avviare una nuova strategia dei processi di valorizzazione del patrimonio pubblico rivolta ad ottenere maggiore razionalità nella gestione e nell'alienazione dei beni e maggiore redditività dei medesimi anche al fine di trarre risorse necessarie alla stabilizzazione finanziaria. Si tratta di una strategia basata sul recu-

---

costituzione di uno o più fondi comuni d'investimento immobiliare, a cui trasferire o conferire immobili di proprietà dello Stato non utilizzati per finalità istituzionali, nonché diritti reali immobiliari. Le risorse derivanti dalla cessione delle quote del Ministero dell'economia e delle finanze sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, e destinate al pagamento dei debiti dello Stato; a tale ultimo fine i corrispettivi possono essere riassegnati al Fondo speciale per la reinscrizione dei residui perenti delle spese correnti e al Fondo speciale per la reinscrizione dei residui perenti in conto capitale, ovvero possono essere utilizzati per incrementare l'importo stabilito dall'articolo 35, comma 1, lettera b), del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, si provvede alla determinazione delle percentuali di riparto tra le finalità indicate nel presente comma. Le società controllate direttamente o indirettamente dallo Stato possono deliberare il trasferimento o il conferimento a tali fondi di immobili di proprietà. *Possono altresì essere trasferiti o conferiti ai medesimi fondi i beni valorizzabili, suscettibili di trasferimento ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 28 maggio 2010, n.85 individuati dall'Agenzia del demanio e a seguito di apposita manifestazione, da parte dei competenti organi degli Enti interessati, della volontà di valorizzazione secondo le procedure del presente comma.* I decreti del Ministro dell'economia e delle finanze di cui all'articolo 4 del citato decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, disciplinano, altresì, le modalità di concertazione con le competenti strutture tecniche dei diversi livelli di governo territoriale interessati, *nonché l'attribuzione agli Enti territoriali delle quote dei fondi, nel rispetto della ripartizione e per le finalità previste dall'articolo 9 del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, limitatamente ai beni di cui all'articolo 5, comma 1, lettera e), sopra richiamato, derivanti dal conferimento ai predetti fondi immobiliari.* Ai fondi di cui al presente comma possono conferire beni anche i soggetti di cui al comma 2 con le modalità ivi previste, ovvero con apposita deliberazione adottata secondo le procedure di cui all'articolo 58 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, anche in deroga all'obbligo di allegare il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari al bilancio. Tale delibera deve indicare espressamente le destinazioni urbanistiche non compatibili con le strategie di trasformazione urbana. La totalità delle risorse rivenienti dalla valorizzazione ed alienazione degli immobili di proprietà delle Regioni e degli Enti locali trasferiti ai fondi di cui al presente comma, è destinata alla riduzione del debito dell'Ente e, solo in assenza del debito, o comunque per la parte eventualmente eccedente, a spese di investimento".

però di una visione unitaria del patrimonio a prescindere dai soggetti istituzionali proprietari, sulla programmazione degli interventi, sui rapporti di collaborazione tra i diversi livelli di governo, sulla semplificazione delle procedure, su tempi prestabiliti. L'articolo 27 del decreto, rubricato "Dismissioni immobili", mira a ricomporre il quadro normativo di disciplina della materia dettando nuove disposizioni sui percorsi procedurali e introducendo modifiche e integrazioni alle leggi vigenti. Particolare rilievo assume al riguardo il primo comma del decreto che aggiunge l'articolo 33-bis al decreto-legge 111/2011 rivolto a disciplinare gli strumenti sussidiari per la gestione degli immobili pubblici.

La norma prevede in sintesi quanto segue:

- iniziative dell'Agenzia del demanio per la valorizzazione, la trasformazione, la gestione e l'alienazione del patrimonio immobiliare pubblico, e dei relativi diritti reali, di proprietà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e dello Stato e degli enti vigilati dagli stessi. Le iniziative consistono nel promuovere la costituzione di società, consorzi o fondi immobiliari;
- procedure semplificate basate sull'attivazione di conferenze di servizio;
- l'adesione dell'Agenzia del demanio alle forme societarie in qualità di finanziatore e di struttura tecnica di supporto, anche nel caso in cui non vi siano inclusi beni di proprietà dello Stato;
- la sostituzione del primo e secondo comma dell'articolo 58 del decreto-legge 25 giugno 2008, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n.133, prevedendo, tra l'altro, che nel *Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari* degli enti territoriali, da allegare al bilancio di previsione, siano compresi anche quelli appartenenti a società o enti a totale partecipazione degli stessi enti territoriali e siano inseriti, previa intesa, anche immobili di proprietà dello Stato che insistono nel relativo territorio;
- l'affermazione del principio che nel processo di valorizzazione degli immobili pubblici l'attività dei Comuni, delle Città metropolitane, delle Province, delle Regioni e dello Stato si ispira ai principi di cooperazione istituzionale e di copianificazione, prevedendo anche l'istituzione di sedi stabili di concertazione per l'armonizzazione delle procedure di pianificazione del territorio;
- la promozione da parte dei Presidenti delle Regioni, d'intesa con le Province e con i Comuni interessati, della formazione di *Programmi unitari di valorizzazione territoriale* per il riutilizzo funzionale e la rigenerazione degli immobili di proprietà della Regione stessa e di ogni soggetto pubblico, anche statale, proprietario, detentore o gestore di immobili pubblici, *ivi compresi quelli previsti dal decreto legislativo 28 maggio 2010, n.85*. Lo Stato partecipa a detti programmi coinvolgendo tutte le Amministrazioni statali competenti. E' inoltre prevista la possibilità di costituire una struttura unica di attuazione del programma;
- l'esclusione dai Programmi unitari di valorizzazione territoriale dei beni culturali già inseriti nei programmi di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 85/2010 o nei programmi di alienazione e permuta già avviati o per i quali risultano sottoscritti accordi tra le pubbliche amministrazioni, a meno che i soggetti sottoscrittori concordino sull'applicazione della nuova disciplina dettata dall'articolo 27 in esame;
- la possibilità di riconfigurare gli strumenti territoriali e urbanistici mediante accordi di programma per dare attuazione ai programmi di valorizzazione. In detti accordi può essere prevista l'attribuzione agli enti locali interessati dal procedimento di un quota compresa tra il 5% e il 15% del ricavato della vendita di immobili valorizzati,

se di proprietà dello Stato, da corrispondere, su richiesta, anche come quota parte dei beni oggetto di valorizzazione. L'accordo di programma deve essere concluso entro il termine perentorio di 120 giorni dalla data della sua promozione;

- modalità di valorizzazione dei beni immobili in uso al Ministero della difesa;
- modalità per l'individuazione di beni immobili dello Stato o per il reperimento di altri immobili da destinare a nuove infrastrutture penitenziarie.
- Per quanto riguarda il decreto legislativo 85/2010, il comma 8 del suddetto articolo 27 modifica l'articolo 5, comma 5 nel senso di mutare i termini di riferimento della procedura di trasferimento dei beni culturali.

## **2.4 – La difficoltà di ricomporre il quadro normativo in materia di federalismo demaniale**

La ricostruzione del quadro normativo in materia di federalismo demaniale dimostra l'elevata complessità di un sistema caratterizzato da una serie confusa di norme che, oltre a regolare i rapporti tra Stato ed enti territoriali sulla base della delega contenuta nella legge 42/2009, si estende alla disciplina della valorizzazione del patrimonio pubblico prevalentemente orientata a realizzare entrate straordinarie per fronteggiare la crisi della finanza pubblica. Detta complessità, unita alla particolare laboriosità dei processi amministrativi lunghi e farraginosi, rappresenta la causa di fondo che ne ha ostacolato l'effettiva implementazione da parte delle amministrazioni locali. Le prime esperienze hanno mostrato un universo molto variegato, la cui efficacia è legata alla buona volontà dei singoli piuttosto che ad un quadro amministrativo organico dove poter operare in maniera efficiente.

In realtà, dal 28 maggio 2010, data di emanazione del decreto legislativo 85 sul c.d. federalismo demaniale, ad oggi molte cose sono cambiate e soprattutto è mutato il quadro generale di riferimento delle politiche pubbliche in una situazione di grave crisi economica e finanziaria a livello internazionale e soprattutto europeo. L'economia ha assunto il sopravvento sulla politica e, per quanto riguarda in particolare l'Italia, le scelte continuano ad essere fortemente condizionate dall'insostenibile peso del debito pubblico e dalla difficoltà di ripresa del ciclo economico. Già nel mese di marzo del 2011 con il Patto Europlus e un anno dopo con il Fiscal Compact l'Unione europea ha introdotto procedure e strumenti di verifica preventiva, concomitante e successiva delle politiche di bilancio dei Paesi dell'eurozona che, unitamente alla pressione dei mercati, hanno condotto a pesanti manovre di finanza pubblica in un quadro di grave recessione. L'esigenza ritenuta prioritaria di assicurare il pareggio di bilancio, di procedere alla riduzione del debito e di introdurre misure rivolte alla crescita ha reso necessario incidere sul sistema complessivo della finanza pubblica, e in particolare di quello delle regioni e degli enti locali, collocando in un cono d'ombra il processo di federalismo fiscale avviato in maniera confusa e incerta. Ne è derivato che l'attuazione del decreto legislativo 85/2010 ha perduto gran parte della sua validità. Il mancato rispetto dei termini assegnati per l'emanazione dei decreti attuativi, l'approssimazione degli elenchi dei beni resi noti e delle relative valutazioni, il contrasto tra Stato, Regioni e autonomie locali sfociato nelle mancate intese della Conferenza, lo scarso rilievo di molti dei beni individuati ai fini della loro valorizzazione economica, sono stati tutti segnali evidenti di modelli normativi e percorsi procedurali che non hanno retto all'impatto con una realtà diversa che ha bisogno di dinamismo e di tempi certi.

Parte II

## **Le verifiche necessarie per confermare l'attribuzione del bene**



## Capitolo 3

### *La nuova procedura del trasferimento dei beni immobili dello Stato agli enti territoriali*

L'articolo 56-*bis* del decreto-legge 21.6.2013, n.69, che reca "Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia", convertito dalla legge 9.8.2013, n.98, detta ai commi 2 e 3 la nuova procedura per il trasferimento dei beni immobili dello Stato agli enti territoriali che si svolge attraverso le seguenti fasi:

- Fase 1 – Richiesta di attribuzione del bene immobile da parte dei comuni, delle province e delle regioni
- Fase 2 – Accoglimento o rifiuto della richiesta da parte dell'Agenzia del demanio
- Fase 3 – Conferma o meno da parte dell'ente della richiesta di attribuzione del bene, previa possibilità di contatti con la Direzione regionale dell'Agenzia del demanio
- Fase 4 – Formalizzazione da parte dell'Agenzia del demanio del trasferimento in proprietà dell'immobile.

Esaminiamo ciascuna delle suddette fasi.

#### *Fase 1 – La richiesta di attribuzione del bene*

I comuni, le province, le città metropolitane e le regioni che intendono acquisire la proprietà dei beni presentano all'Agenzia del demanio una richiesta di attribuzione sottoscritta dal legale rappresentante. La richiesta è presentata **dal 1° settembre 2013 al 30 novembre 2013** (termine perentorio) secondo le modalità tecniche definite dall'Agenzia del demanio e deve:

- identificare il bene
- specificare le finalità di utilizzo
- indicare le eventuali risorse finanziarie preordinate all'utilizzo medesimo.

In pratica, la domanda di attribuzione del bene va compilata secondo l'unito modello predisposto dall'Agenzia del demanio che contiene anche l'attestazione della conoscenza delle condizioni che l'attribuzione del bene comporta (*Allegato C*).

Per agevolare le relative operazioni, la stessa Agenzia ha messo a disposizione anche l'ingresso nell'applicativo attraverso la procedura informatica riportata nell'*Allegato D*.

In considerazione del termine perentorio del 30 novembre 2013 previsto dalla norma per presentare le domande di attribuzione del bene immobile, questa fase si è già esaurita e non si vede come potrà usufruirne la Città metropolitana!

### *Fase 2 – L'accoglimento o il rigetto della richiesta*

L'Agenzia del demanio verifica la sussistenza dei presupposti per l'accoglimento della richiesta e ne comunica l'esito all'ente interessato entro **60 giorni** dalla ricezione della richiesta stessa. Al riguardo l'Agenzia ha precisato, in sede di predisposizione del modello di domanda, che “ *al solo fine di poter valutare tutte le istanze pervenute, dovrà attendere lo scadere dei termini previsti dalla norma per la richiesta di attribuzione, prima di dare formale comunicazione circa l'avvenuta accettazione della domanda ovvero del rigetto della stessa*”.

Ne deriva che il termine di 60 giorni stabilito dalla norma per comunicare all'ente interessato l'esito della richiesta decorre dal 30 novembre 2013 e pertanto si colloca al **29 gennaio 2014**.

L'esito può essere **positivo** o **negativo** e viene comunicato secondo il fac-simile di risposta messo a disposizione da parte dell'Agenzia del demanio (*Allegato E*). Se l'esito è **positivo**, si procede al trasferimento del bene con successivo provvedimento dell'Agenzia del demanio dopo l'espletamento delle ulteriori fasi.

Se l'esito è **negativo**, l'Agenzia comunica all'ente interessato i motivi ostativi all'accoglimento della richiesta. Avverso il provvedimento motivato di rigetto, l'ente interessato può presentare, **entro 30 giorni** dalla comunicazione, una richiesta di riesame del provvedimento medesimo, unitamente ad elementi e documenti idonei a superare i motivi ostativi rappresentati dall'Agenzia.

Il termine di 60 giorni per la comunicazione dell'esito della richiesta va osservato dall'Agenzia del demanio anche nei casi in cui la richiesta abbia per oggetto beni immobili dello Stato assegnati alle amministrazioni pubbliche. Ai sensi del comma 3 dell'articolo 56-*bis*, l'Agenzia deve in questi casi interpellare le amministrazioni interessate al fine di acquisire, entro il termine perentorio di **30 giorni**, la conferma della permanenza o meno delle esigenze istituzionali e le indicazioni in ordine alle modalità di futuro utilizzo dell'immobile.

In caso di conferma di tali esigenze entro i termini stabiliti, l'Agenzia del demanio comunica all'ente richiedente i motivi ostativi all'accoglimento della richiesta.

In caso di mancata conferma, entro i termini, della permanenza delle esigenze istituzionali da parte dell'amministrazione pubblica che ha in uso il bene, l'Agenzia avvia, entro i **30 giorni** successivi, con altre amministrazioni pubbliche la verifica in ordine alla possibilità di inserire il bene nei piani di razionalizzazione previsti dall'articolo 2, commi 222, 222-*bis* e 222-*ter* della legge 23.12.2009, n.191. Si tratta della legge finanziaria 2010 che, al fine di ottimizzare gli spazi ad uso ufficio delle amministrazioni pubbliche e di realizzare economie sulle spese per utilizzo di beni immobili di terzi, prevede: il piano di razionalizzazione degli spazi elaborato dall'Agenzia del demanio sulla base degli elenchi dei beni immobili di proprietà di terzi comunicati dalle amministrazioni (articolo 2, comma 222); i piani di razionalizzazione degli spazi da parte delle amministrazioni nel rispetto di determinati parametri di riferimento ( 20 – 25 metri quadrati per addetto (articolo 2, comma 222-*bis*); le operazioni di scarto degli atti di archivio da parte delle amministrazioni statali al fine del completamento del processo di razionalizzazione degli spazi destinati all'archiviazione della documentazione cartacea (articolo 2, comma 222- *ter*).

Fin qui la procedura prevista dalla norma. Le successive fasi attuative sono dettate dall'Agenzia del demanio e consistono nelle seguenti.

***Fase 3 – Conferma della richiesta di attribuzione del bene, previa possibilità di contatti con la Direzione regionale dell'Agenzia del demanio***

E' la fase decisiva. Entro **30 giorni** dalla ricezione del provvedimento di accoglimento della richiesta di attribuzione del bene immobile, l'ente interessato **potrà** prendere contatti con la Direzione regionale dell'Agenzia del Demanio al fine di avviare il procedimento di trasferimento.

Entro **120 giorni** dalla data del suddetto contatto, l'ente interessato **potrà** prendere visione della documentazione agli atti concernente il bene ed effettuare l'eventuale sopralluogo, concordandone modalità e tempi con la competente Direzione regionale dell'Agenzia del demanio.

Entro **lo stesso termine**, l'ente dovrà **confermare la richiesta di attribuzione** del bene in precedenza presentata e accolta trasmettendo alla Direzione regionale del demanio apposita deliberazione consiliare.

***Fase 4 – Formalizzazione del trasferimento del bene***

Entro **90 giorni** dalla conferma della richiesta di attribuzione, l'Agenzia del demanio formalizzerà, con apposito provvedimento, il trasferimento in proprietà a titolo non oneroso dell'immobile richiesto.

Il **timing** dell'intera procedura, curato dall'Agenzia del demanio e definito di natura ordinatoria, è riportato nell'*Allegato F*.

## Capitolo 4

### *Analisi dello stato giuridico e dello stato di fatto del bene*

#### 4.1 – I punti di verifica

La fase 3 della nuova procedura del trasferimento dei beni immobili dello Stato agli enti locali, descritta in precedenza, si manifesta decisiva non soltanto ai fini della conferma o meno dell'attribuzione del bene immobile richiesto, ma anche per predisporre in maniera attenta ed efficace le successive operazioni di valorizzazione del bene medesimo. Occorre infatti tener presente che i beni trasferiti - con tutte le pertinenze, gli accessori, gli oneri e i pesi - entrano a far parte del **patrimonio disponibile** dell'ente e che il trasferimento ha luogo nello **stato di fatto e di diritto in cui i beni si trovano**. Inoltre, con l'immissione in possesso del bene, l'ente subentra in tutti i rapporti attivi e passivi relativi al bene trasferito.

Le verifiche consigliate in questa parte andrebbero pertanto condotte con particolare cura e attenzione anche al fine di evitare l'insorgere successivo di brutte sorprese e di situazioni incresciose.

Una prima analisi fondamentale, utile anche ai fini dei contatti con la Direzione regionale dell'Agenzia del demanio e dei sopralluoghi nel territorio, attiene alla ricognizione della situazione giuridica e fisica del bene.

**I punti di verifica** che si consigliano sono i seguenti:

- *Categoria e consistenza catastale*
- *Localizzazione nel territorio*
- *Vincoli ricadenti sul bene*
- *Iter procedurali necessari agli interventi di valorizzazione*
- *Condizioni conservative*
- *Interesse per la collettività*
- *Idoneità alla valorizzazione del territorio*

In sostanza l'analisi dovrà essere condotta in base alla localizzazione dei beni nel territorio e di conseguenza sugli strumenti di valorizzazione che potranno essere rinvenuti; nella necessità di agire attraverso strumenti "urbanistici" quali varianti o cambi di destinazione d'uso, o strumenti "tecnico-manutentivi", quali interventi edilizi di recupero, restauro, demolizione o ristrutturazione, così come ad azioni di "ricognizione di vincoli" che potrebbero costituire dei limiti ai processi di valorizzazione o semplicemente fonti di ritardi quantomeno burocratici. Inoltre si dovranno considerare le consistenze cata-

stali dei beni in oggetto, per comprendere preliminarmente e in via approssimativa l'entità degli interventi e le possibilità di riconversione. Infine si dovrà tener conto dell'importanza che quel bene riveste per la collettività e il territorio in cui è insediato, al fine di strutturare correttamente l'approccio di intervento anche da un punto di vista divulgativo e di marketing. Ciò consentirà di attuare un vero e proprio riordino preliminare dei beni a disposizione, in quanto le caratteristiche analizzate incideranno fortemente sui tempi e sui costi stimati di riconversione dei beni e di conseguenza sulla strategia attuabile dagli enti.

## **4.2 – Il processo di Due Diligence**

Occorre tener presente che ogni operazione immobiliare è innanzitutto influenzata dalla verifica documentale, normativa e dello stato di fatto in cui riversa il bene. Risulta quindi indispensabile, come operazione preliminare, attuare un processo di Due Diligence. Il termine Due Diligence è entrato nel linguaggio immobiliare durante gli anni Trenta, nel Regno Unito; a quell'epoca una Due Diligence era una investigazione, eseguita da intermediari che intendevano valutare società di capitali e il cui esito veniva messo a disposizione dei potenziali acquirenti, che in questo modo venivano a conoscenza di tutte le informazioni relative alla società e potevano valutare l'investimento con obiettività, senza potersi rivalere su eventuali omissioni degli intermediari. In campo immobiliare la Due Diligence nasce con lo stesso scopo: comprendere in che modo requisiti prestazionali, non conformità, vincoli o carenze manutentive dei beni possano avere un impatto sulle successive ipotesi di valorizzazione, sia da un punto di vista del valore attuale, che di redditività nel tempo.

L'attività di Due Diligence si compone di tre macro-categorie: Due Diligence Legale, Due Diligence Tecnica e Due Diligence Ambientale; tipologie che differiscono tra loro per output, ambiti di applicazione e tecniche attuative.

La Due Diligence Legale consiste principalmente nella verifica della rispondenza di un immobile alla strumentazione urbanistica generale ed attuativa sotto due principali profili: quantitativo, che consiste nell'esame della rispondenza delle consistenze edilizie correnti con quelle "concessionate"; e qualitativo, che si riferisce invece all'esame della rispondenza delle destinazioni d'uso correnti con quelle "concessionate".

La Due Diligence Tecnica si attua invece attraverso la verifica della rispondenza di un immobile, nella sua consistenza strutturale e impiantistica, alla normativa tecnica di settore.

La Due Diligence Ambientale è una tecnica investigativa atta ad individuare i rischi ambientali ed i rischi legati alla salute e sicurezza (secondo le logiche della "Environmental, Health and Safety Risk Assessment").

Tutte e tre le fasi di Due Diligence sono sottese al reperimento e all'analisi approfondita di una serie di documenti, di cui di seguito si riporta un elenco per tipologie. E' importante tuttavia sottolineare che, per conformità della documentazione, si intende non solo l'elaborazione corretta del documento e la presenza di tutte le parti che lo devono comporre, ma l'effettiva rispondenza dello stesso allo stato di fatto in cui si trova il bene.

#### 4.2.1 – *La Due Diligence Legale*

Per quanto riguarda la *Due diligence legale*, i documenti da reperire possono essere così suddivisi come segue:

- **Documentazione urbanistica:**
  - Convenzioni e atti d'obbligo
  - Certificato di destinazione urbanistica (c.d. "CDU")
  - Norme tecniche di attuazione del Piano Regolatore Generale
  - Norme tecniche di attuazione del Piano Attuativo
  - Documenti relativi a vincoli urbanistici
  
- **Documentazione edilizia:**
  - Concessioni edilizie con relativi elaborati (totalità dell'immobile)
  - Autorizzazioni edilizie con relativi elaborati
  - D.I.A. (Denuncia Inizio Attività)
  - Condono/sanatoria con relativi elaborati
  - Certificato di agibilità/abitabilità
  - Pratica di denuncia opere strutturali al Genio Civile
  - Certificato di collaudo statico;
  - Documenti relativi a vincoli sul bene
  - Pratica relativa all'adeguamento delle barriere architettoniche
  - Planimetrie con layout distributivo, prospetti e sezioni dello stato attuale
  
- **Documentazione amministrativa:**
  - Atto di acquisizione e titolo di provenienza
  - Iscrizioni ipotecarie e relativi contratti di mutuo/finanziamento
  - Importo IMU
  
- **Documentazione relativa allo stato occupazionale:**
  - Contratti di locazione o contratti che regolino l'occupazione degli spazi.

La presenza di vincoli, gravami, servitù o zone di rispetto come anche l'analisi dello stato occupazionale del bene, rappresentano talvolta veri e propri limiti da un punto di vista di *highest and best use*, cioè del migliore e più conveniente uso potenziale di un bene oggetto di valutazione, imponendo spesso degli inevitabili cambi di strategia nel processo di valorizzazione dei beni.

La classificazione dei vincoli che possono insistere su beni immobili deve essere oggetto di un'elencazione quanto più esaustiva possibile che permetta la loro ricognizione; nel successivo paragrafo si offrirà pertanto una esemplificazione dei possibili vincoli rinvenibili a seguito di indagine conoscitiva, passibile naturalmente di ulteriore integrazione anche a causa della diversa disciplina regionale e di una futura produzione normativa, anche nazionale.

Per quanto riguarda invece le zone di rispetto, queste ultime si riferiscono a zone, prossime a opere o a luoghi soggetti a uso pubblico (come cimiteri, strade, ferrovie, aeroporti etc.), per le quali la legge impone limitazioni alla libera attività edilizia (in genere obblighi di distanza), per finalità di tutela di preminenti interessi (alla sicu-

rezza, all'igiene, ecc.). Pertanto, anche tali prescrizioni dovranno essere tenute in considerazione alla luce delle aggiornate previsioni di piano regolatore generale proprio di ogni comune.

Indispensabile inoltre è l'accertamento e l'analisi dei pesi posti sopra un immobile per l'utilità di un altro immobile, la classica definizione delle servitù. A tal fine è necessario verificare la loro presenza, origine ed il loro carattere, coattivo o privatistico.

In merito allo stato occupazionale, al fine di pianificare un processo di valorizzazione, è infine necessario procedere ad una ricognizione dell'eventuale esistenza di:

- concessioni d'uso di beni
- diritti reali di godimento
- occupazioni di fatto
- procedimenti requisiti

#### 4.2.2 – *La Due Diligence Tecnica*

Per quanto riguarda la *Due diligence tecnica* i documenti da esaminare risultano invece essere i seguenti:

- **Documentazione catastale:**
  - Visura catasto fabbricati
  - Schede catastali con relativa denuncia di nuovo accatastamento e/o variazioni (le ultime in ordine temporale)
  - Estratto di mappa
  - Tipi di frazionamento
  - Tipi mappali
  
- **Documentazione Impiantistica e Prevenzione Incendi:**
  - Dichiarazione di conformità impianto elettrico (legge 46/90)
  - Collaudo impianto elettrico rilasciato da tecnico abilitato
  - Dichiarazione di conformità impianto termico (legge 46/90)
  - Collaudo impianto termico rilasciato da tecnico abilitato
  - Denuncia di impianto di protezione dalle scariche atmosferiche all'ISPESL/ASL
  - Denuncia dell'impianto di messa a terra all'ISPESL/ASL
  - Denuncia dell'impianto elettrico all'ISPESL
  - Verifiche periodiche impianto elettrico
  - Verifica annuale scarichi di combustione
  - Pratica di isolamento termico (legge 10/91)
  - Libretto di centrale termica
  - Libretti degli impianti ascensore (qualora presenti)
  - CPI - Certificato Prevenzione Incendi
  - Richiesta di sopralluogo per il rilascio del Certificato di Prevenzione Incendi
  - Valutazione del rischio di incendio e classificazione dell'attività
  - Richiesta parere di conformità del progetto di adeguamento di prevenzione incendi
  - Eventuale presenza del benessere da parte del comando Vigili del Fuoco
  - Autocertificazione del titolare dell'attività che dichiara di aver eseguito i lavori come indicato dal progetto ed approvato dai Vigili del Fuoco (può sostituire temporaneamente il CPI)

#### 4.2.3 – *La Due Diligence Ambientale*

Infine *la Due Diligence ambientale* analizza:

- **Documenti relativi alla sicurezza ambientale e pubblica:**
  - Autorizzazione allo scarico acque
  - Autorizzazione allo stoccaggio provvisorio dei rifiuti speciali e pericolosi rilasciata dalla Provincia
  - Certificato di attestazione energetica
  - Domanda di concessione e concessione per emungimento di acque sotterranee e derivazione di acque superficiali rilasciata dalla Provincia (R.D.1775/1933; decreti legislativi 275/1993 e 152/2006)
  - Domanda di autorizzazione alle emissioni in atmosfera rilasciata dalla Provincia o dalla Regione (DPR 412/93; decreto legislativo 152/2006)
  - Registro di carico e scarico rifiuti (decreto legislativo 152/2006)
  - Autorizzazione UTIF ai serbatoi interrati rilasciata dal Prefetto
  - Censimento e notifica dei materiali contenenti amianto (legge 27.3.1992, n.257; D.M. 6/09/1994; decreti legislativi 81/2008 e 106/2009)
  - Notifica presenza di PCB (policlorobifenili) (D.P.R. 24.05.1988, n.216; decreto legislativo 22.5.1999, n.209; D.M. 11.10.2011)
  - Notifica presenza fibre artificiali vetrose (Circ. Min. del 15/03/2000; D.M. 10.1.2002)
  - Notifica presenza di sostanze dannose per l'ozono atmosferico (legge 28.12.1993, n.549; legge 16.9.1997, n.179; Reg. CE n. 2037/2000 del 29.6.2000; D.M. 3.10.2001; D.P.R. 15.02.2006, n.147)
  - Analisi di rilevazione del rumore esterno (DPCM 1° marzo 1991)

*La Due Diligence Ambientale* non va trascurata perché può impattare negativamente sia sul corretto andamento della gestione ordinaria del bene che sulla buona riuscita di operazioni di valorizzazione determinando gravi inconvenienti, quali: passività a breve – medio - lungo termine, preclusioni a finanziamenti, penalizzazione assicurativa, ritardi nella pianificazione di progetti di sviluppo, sanzioni amministrative e responsabilità civili e penali, danno all'immagine, difficoltà nelle operazioni di trasferimento a terzi se le garanzie contrattuali non sono correttamente dimensionate, difficoltà nella definizione delle responsabilità in materia di danno ambientale o di sicurezza.

#### 4.3 – **L'analisi dello stato di fatto dell'immobile: il sopralluogo**

In sintesi, un processo di Due Diligence completo - che si sviluppa attraverso un'analisi amministrativa, catastale, urbanistica, edilizia, strutturale, tecnico-impiantistica, ambientale e di sicurezza - consente di stabilire la conformità degli immobili, degli impianti fissi e delle eventuali attività svolte in essi ai requisiti prescritti dalla normativa nazionale, regionale e comunale in vigore. L'obiettivo principale è infatti quello di fornire un quadro esaustivo individuando le procedure da attivare e i relativi costi da sostenere al fine di raggiungere un giudizio di conformità normativa, attraverso la gestione o l'eliminazione delle criticità rilevate.

L'analisi dello stato di fatto andrà svolta in due fasi:

- una fase desk
- una fase di sopralluogo.

La fase desk consiste nella raccolta e nell'analisi documentale che permetta di evidenziare irregolarità o eventuali omissioni o carenze con riferimento agli elementi già descritti.

La fase di sopralluogo da parte di tecnici competenti mira ad attuare una verifica delle condizioni generali di conformità rispetto alla documentazione esistente e alla normativa di riferimento e soprattutto ad effettuare rilievi geometrici, impiantistici, manutentivi e topografici con relativa raccolta fotografica e/o filmata. Il sopralluogo, da effettuare possibilmente insieme con i tecnici della Direzione regionale dell'Agenzia del demanio, rappresenta una fase molto importante, in quanto permette di:

- esprimere un giudizio sulla consistenza dello stato di fatto dell'immobile;
- verificare quanto analizzato nella documentazione e riscontrarlo con lo stato di fatto;
- verificare le consistenze catastali e reali;
- riscontrare il rispetto della normativa;
- verificare la regolare installazione degli impianti e dei sistemi di sicurezza
- verificare lo stato di conservazione e di manutenzione, che incide notevolmente nella valutazione;
- evidenziare la necessità di approfondimenti e analisi;
- verificare l'ambiente esterno, il contesto territoriale, le proprietà confinanti.

In fase di sopralluogo, particolare attenzione dovrà essere rivolta alle caratteristiche intrinseche dell'immobile, alcune delle quali spesso valutabili già in via preliminare dall'esame degli elaborati tecnici, ma la cui analisi visiva consente il controllo su:

- necessità di bonifica o di smaltimento di materiali o arredi;
- altezza dei soffitti;
- altezza dei parapetti;
- numero e disposizione dei vani scala;
- presenza di camini o corti (spesso utilizzati come cavedi in riadeguamenti impiantistici, quando gli immobili presentano caratteristiche strutturali particolari, o sono considerati immobili di pregio o su cui gravano vincoli storico-artistici)
- corretta distribuzione degli spazi (quantità dei disimpegni e di spazi di risulta, numero dei bagni, arredabilità degli spazi, ecc.);
- possibilità di riconversione degli ambienti da un punto di vista funzionale, strutturale e di vincolo;
- presenza di rifiniture particolarmente pregiate (travi in legno a soffitto, affreschi, pavimenti o rivestimenti pregiati, stucchi, stoffe, boiserie ecc.) o di arredi di pregio;
- presenza di vani ciechi.

Questi aspetti sono da tenere in particolare considerazione perché incideranno notevolmente sui costi di riconversione o ristrutturazione, in particolar modo perché, durante gli interventi di valorizzazione del patrimonio, sarà necessario ottemperare alle norme sancite dai regolamenti edilizi vigenti e allo stesso tempo, nel caso si adibisse l'edificio a ospitare luoghi di lavoro, privati o pubblici, ai requisiti sulla sicurezza stabiliti dal D. Lgs. 81/2008 e successivi aggiornamenti (D.Lgs 106/2009). Questa norma sta diventando sempre più restrittiva e adempiere agli obblighi sanciti dalla normativa rappresenta

spesso, per immobili con particolari caratteristiche e facenti parte del patrimonio edilizio esistente, uno scoglio di difficile superabilità qualora non conformi alla normativa vigente, perché utilizzabili come tali solo previa autorizzazione degli organismi di vigilanza (art. 63 D.Lgs 81/008). In particolar modo, le tragedie che in questi anni sono accadute denunciano l'esistenza nel nostro paese di un grande problema relativo alla sicurezza degli edifici non di nuova costruzione. La problematica della sicurezza degli edifici assume rilievi differenti quando si parla di edifici nuovi o di interventi di ristrutturazione edilizia, rispetto al patrimonio edilizio esistente. Infatti, è chiaro che, per tali edifici, si possa operare ai fini della sicurezza e della qualità al momento stesso della costruzione/ristrutturazione, fondandosi su controlli preventivi estesi, accurati e profondi.

In realtà, un bene immobile, di qualunque tipo esso sia, non potrà mai essere valutato considerandolo come un elemento a sé stante perché, indipendentemente dalla metratura e dal suo livello di pregio intrinseco, il suo valore andrà incontro a delle variazioni dovute a variabili estrinseche legate al contesto nel quale esso è inserito.

In fase di sopralluogo sarà pertanto necessario analizzare l'**attrattività** della zona che può essere valutata analizzando:

- la vicinanza ad attrezzature pubbliche di particolare pregio
- la posizione panoramica o di prestigio relativamente all'orografia urbana (zone alte, soleggiate, ecc.), vicinanza ad elementi naturali di particolare pregio (lungomare, lungofiume, lungolago, ecc.)
- presenza di negozi e, comunque, di attrezzature commerciali
- tipologia degli abitanti insediati
- vicinanza o lontananza da strutture urbane di disturbo (cimitero, stadio, complessi di edilizia popolare particolarmente degradati, ecc.)
- trasporto pubblico, soprattutto su rete metropolitana.
- vicinanza alle grandi reti di comunicazione.
- tipologia delle abitazioni (intensive, estensive, a villetta)

Verrà considerata inoltre l'**esposizione** dell'immobile, che si valuterà analizzando:

- le condizioni di affaccio: possibilità di godere di vedute panoramiche
- l'esposizione ai punti cardinali (nord, sud, ovest, est)
- l'esposizione al rumore (viabilità, zone industriali, aeroporti, stazioni ferroviarie, ecc.)
- la posizione dell'immobile rispetto a quelli circostanti (isolato, svettante, di pari altezza, contiguo, di altezza inferiore)
- giacitura del terreno su cui sorge l'edificio (in piano, in forte pendenza, addossato a pendio, in pendenza, a cresta).

Vista l'importanza della fase di sopralluogo, si consiglia di ricorrere alla compilazione di una "**check list**" che permette di evidenziare le caratteristiche salienti dell'immobile, garantendo il massimo livello di oggettività e completezza delle informazioni raccolte.

Alla fase conoscitiva di raccolta documentale e al sopralluogo farà seguito una **fase elaborativa** che consisterà nell'aggiornamento e nell'integrazione della documentazione mancante, nella riorganizzazione delle informazioni raccolte, nell'elaborazione di uno schema finale che sintetizzerà le condizioni del bene. Queste ultime potranno essere catalogate in *non definibili, conformi e non conformi* con i tempi e i costi di ripristino della situazione originaria o di legalità tramite l'adeguamento alla normativa vigente. L'obiettivo di questa fase dunque è di fornire una valutazione complessiva dello stato dell'im-

mobile, che sia la più corretta e veritiera possibile, in grado di rappresentare un'adeguata base di valutazione del suo valore e un'analisi dettagliata delle sue condizioni strutturali e di eventuale trasferibilità.

#### 4.3.1 - L'analisi urbanistica

La conoscenza tecnica dell'immobile richiede un'analisi urbanistica che possa consentire un'inquadramento corretto del bene con riferimento ai suoi possibili usi, la coerenza dell'attuale utilizzo con le indicazioni dello strumento urbanistico vigente o la possibilità di trasformazione, con individuazione degli strumenti urbanistici da porre in essere, volta ad ottenere nuove destinazioni d'uso.

I beni possono essere inseriti dalle regioni e dagli enti locali in processi di alienazione e dismissione secondo le procedure di cui all'articolo 58 del decreto-legge 25.6.2008, n.112, convertito dalla legge 6.8.2008, n.133 (art. 2, c. 5, lett. b), le quali, in sintesi, prevedono la predisposizione di un Piano della valorizzazione e dismissione degli immobili da allegare al bilancio di previsione, che ne determina l'automatica inclusione nel patrimonio disponibile e ne dispone la destinazione urbanistica. Gli immobili contenuti in questi piani possono essere locati a privati per un periodo non superiore a cinquant'anni, 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 (art. 3-bis del decreto-legge 25.9.2001, n.351; art. 58, comma 6, decreto-legge 112/2008) oppure conferiti in fondi comuni di investimento (art. 58, comma 8, decreto-legge 112/2008).

In sede di Conferenza unificata, per superare le censure di costituzionalità, si è previsto che la deliberazione di approvazione del Piano sia inviata ad un'apposita conferenza di servizi cui partecipano comune, provincia e regione interessata volta ad acquisire le autorizzazioni, gli assensi e le approvazioni comunque denominate necessari alla variazione di destinazione urbanistica. La determinazione finale della Conferenza, dopo la ratifica del Consiglio comunale o provinciale, costituisce provvedimento di autorizzazione alla variante e ne fissa limiti e vincoli.

Tra i mezzi per procedere alla valorizzazione degli immobili sono quindi previste le varianti ai piani regolatori generali, le quali sono generalmente distinte, in relazione alla loro funzione ed estensione, in *varianti specifiche*, *varianti normative* e *varianti generali*.

Si ricorda che, a parte le varianti normative che concernono soltanto le norme di attuazione del piano regolatore generale (e non anche le planimetrie e quindi l'assetto urbanistico del territorio), la differenza tra le varianti specifiche e quelle generali si fonda su di un criterio spaziale di delimitazione del concreto potere esercitato di pianificazione urbanistica. Infatti, mentre le prime interessano soltanto una parte del territorio comunale (e rispondono quindi all'esigenza di far fronte a sopravvenute necessità urbanistiche parziali e localizzate), le seconde consistono in una nuova disciplina generale dell'assetto del territorio, resasi necessaria perché il piano regolatore generale ha durata indeterminata e quindi è soggetto a revisioni periodiche.

La diversa consistenza spaziale e territoriale dell'esercizio del potere di pianificazione urbanistica si riflette non soltanto sull'obbligo della motivazione e dell'istruttoria (che incombe all'autorità amministrativa, specie in considerazione di quanto previsto dall'articolo 3, comma 2 della legge 241/1990 laddove esclude dall'obbligo di motivazione gli

atti normativi e quelli a contenuto generale, nel cui novero rientra lo strumento urbanistico generale), ma anche in ordine al sindacato di legittimità esigibile dal giudice amministrativo (cfr. Cons. St., sez. IV, 6 febbraio 2002, n. 664).

Nel richiamare i principi generali enunciati dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato con riferimento alla pianificazione generale o di variante generale, e salvi i casi in cui sono riscontrabili posizioni di aspettativa qualificata da particolari situazioni verificatesi in sede amministrativa o giurisdizionale, il Comune ha la facoltà ampiamente discrezionale di modificare le precedenti previsioni e non è tenuto a dettare una motivazione specifica per le singole zone o aree a destinazione innovata. La valutazione si deve difatti arrestare alla verifica dell'esistenza di una palese irragionevolezza ed illogicità dei motivi richiamati in via sintetica dall'amministrazione (cfr. Cons. Stato, 13 maggio 1992, n. 511).

L'analisi urbanistica costituisce pertanto un elemento di rilievo ai fini della scelta delle strategie di valorizzazione del bene.

#### 4.3.2 – *La ricognizione dei vincoli*

Strettamente correlata all'analisi urbanistica si colloca la ricognizione dei vincoli che possono insistere su un bene immobile e che vanno a limitare non soltanto l'attività urbanistico - edilizia, ma anche la sua valorizzazione.

Una prima distinzione va operata nell'ambito della loro possibilità di indennizzo, avendo la Corte Costituzionale specificato, con sentenza n. 179 del 20 maggio 1999, che restano al di fuori di esso i vincoli:

- incidenti con carattere di generalità e in modo obiettivo su intere categorie di beni, ivi compresi i vincoli paesistico - ambientali;
- derivanti da limiti non ablatori posti normalmente nei regolamenti edilizi o nella pianificazione e programmazione urbanistica e relative norme tecniche, quali i limiti di altezza, di cubatura o di superficie coperta, le distanze tra edifici, le zone di rispetto in relazione a talune opere pubbliche, i diversi indici generali di fabbricabilità ovvero i limiti e rapporti previsti per zone territoriali omogenee e simili;
- comunque estesi, derivanti da destinazioni realizzabili anche attraverso l'iniziativa privata in regime di economia di mercato tutte le volte che gli obiettivi di interesse generale, di dotare il territorio di attrezzature e servizi, siano ritenuti realizzabili (e come tali specificamente compresi nelle previsioni di pianificazione) anche attraverso l'iniziativa economica privata, pur se accompagnati da strumenti di convenzionamento;
- che non superano, sotto il profilo quantitativo, la normale tollerabilità al di fuori di interessi attuali e persistenti.

Ulteriore considerazione in merito ai vincoli riguarda il tema della prevalenza dei piani paesistici sui piani territoriali regionali e sui piani urbanistici comunali. Si afferma, in sostanza, che la materia paesaggistica prevale sulla materia urbanistica (cfr. Corte Costituzionale n. 347 del 26 giugno 1990). In realtà, le varie forme sono soggette ad una precisa gerarchia. In altri termini, occorre innanzitutto assicurare l'equilibrio idrogeologico e la saldezza dei suoli, attraverso i piani di bacino, in secondo luogo garantire la conservazione dei valori paesaggistici, attraverso i piani paesistici, ed infine stabilire l'assetto ottimale del territorio attraverso i piani territoriali ed urbanistici.

Più in particolare, si può fare riferimento ad una classificazione ricognitiva che individua le seguenti categorie di vincoli: a) storico architettonico e di carattere paesaggistico

- ambientale; b) dei parchi ed aree naturali e protette; c) idrogeologico e di salvaguardia delle risorse idriche.

Di essi si esplicitano le principali caratteristiche, fermo restando che ogni strategia di valorizzazione non può che trarre origine da una loro ricognizione e tenere conto degli obblighi da essi derivanti:

*a. Vincolo storico architettonico e vincolo di carattere paesaggistico - ambientale.*

E' noto che la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura. Da una lettura costituzionalmente orientata e sulla base delle previsioni di cui al decreto legislativo n. 42/ 2004 e successive modificazioni si rileva che il patrimonio culturale è costituito da beni culturali e beni paesaggistici. Sono beni culturali le cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11 del decreto legislativo 24/2004, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etno - antropologico, archivistico e bibliografico e le cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà. Sono beni paesaggistici gli immobili e le aree indicati all'articolo 134 del decreto legislativo 42/2004, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge.

Costituendo una categoria originariamente di diritto pubblico, la loro disciplina è del tutto estranea alla materia delle espropriazioni e dei vincoli ablatori di cui all'articolo 42, comma 3 della Costituzione e sono dettate disposizioni particolari in merito alla loro circolazione ed alle procedure di autorizzazione alle attività edilizie che li riguardano. In base all'articolo 135 del decreto legislativo 42/2004 e dell'interpretazione data dalla giurisprudenza in materia, i piani regolatori comunali devono recepire le indicazioni ed i vincoli in merito posti dai piani gerarchicamente sovraordinati.

Sotto altro aspetto, per quanto riguarda il trasferimento di detti beni dello Stato agli enti territoriali, vige la procedura prevista dall'articolo 5, comma 5, del decreto legislativo 85/2010 di cui si è detto nel paragrafo 1.4.

*b. Vincoli costituiti nei parchi e nelle aree naturali protette.*

Le aree naturali protette sono costituite dal patrimonio naturale, le formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche, di formazioni paleontologiche, di comunità biologiche, di biotipi, di valori scenici e panoramici, di processi naturali, di equilibri idraulici, di equilibri ecologici.

Ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 394/1991, le aree naturali protette si classificano in parchi nazionali, parchi naturali regionali e riserve naturali, statali o regionali. Nella stessa legge sono anche previste le modalità di classificazione ed istituzione delle stesse e l'istituzione dell'Ente Parco, che ha personalità di diritto pubblico ed è sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio. E' inoltre specificata la natura del Piano per il Parco, il quale ha effetto di dichiarazione di pubblico generale interesse e di urgenza e di indifferibilità per gli interventi in esso previsti e sostituisce ad ogni livello i piani paesaggistici, i piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione. Detto piano è pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana e sui Bollettini Ufficiali della Regione ed è immediatamente vincolante nei confronti delle Amministrazioni pubbliche e dei privati. L'obiettivo natura di beni di particolare

interesse naturalistico ambientale fanno sì che tali vincoli siano rivolti a mantenere intatta l'originaria conformazione o il naturale modo di essere del bene.

*c. Vincolo idrogeologico, di salvaguardia delle risorse idriche e piani di bacino*

Questi vincoli sono imposti previo accertamento di natura tecnico-scientifica rivolto alla valutazione delle caratteristiche intrinseche dei beni da vincolare o da assoggettare a prescrizioni. La loro previsione non è di per sé preclusiva di qualsiasi forma di edificazione e il regime di utilizzazione controllata si riferisce a tutti coloro che dispongono di suoli nella zona specificamente tutelata per ragioni di interesse pubblico, trattandosi di limitazioni *ob rem*.

Le disposizioni del Piano di bacino approvato hanno carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni e gli enti pubblici, nonché per i soggetti privati, ove trattasi di prescrizioni dichiarate di tale efficacia dallo stesso Piano. In particolare, i piani e programmi di sviluppo socio-economico e di assetto ed uso del territorio devono essere coordinati, o comunque non in contrasto, con il Piano di bacino approvato.

#### 4.3.3 – Le zone di rispetto

Per il buon esito di una operazione di valorizzazione è necessario considerare anche le limitazioni alla libera attività edilizia previste in determinate località, prossime ad opere o a luoghi soggetti ad uso pubblico, per finalità di tutela di interessi preminenti. Si tratta di vincoli, meglio noti come zone di rispetto, ai quali è riconosciuta natura conformativa, per essere configurati in maniera oggettiva e rispetto alla totalità dei soggetti e beni che si trovano nelle suddette condizioni, nonché in considerazione del fatto che il vincolo così imposto non è funzionale alla vicenda ablatoria. Dalla natura conformativa del vincolo consegue che lo stesso non è soggetto a decadenza (Consiglio di Stato - Sez. IV n. 4259 del 31.7. 2007). La natura inedificabile è affermata da costante e uniforme giurisprudenza (cfr. Corte di Cass. Sez. I n. 11830 del 2. 5. 2009).

Tra le più comuni zone di rispetto si ricordano:

- le zone di rispetto dei **cimiteri**, in virtù delle quali “... *é vietato costruire intorno ai cimiteri nuovi edifici entro il raggio di 200 metri dal perimetro dell'impianto cimiteriale, quale risultante dagli strumenti urbanistici vigenti nel comune o, in difetto di essi, comunque quale esistente in fatto, salve le deroghe ed eccezioni previste dalla legge*” (v. art. 338, R.D. 1265/1934)
- le zone di rispetto delle **ferrovie**, con la previsione di divieti di costruire e limitazioni alle attività edilizie ai sensi del D.P.R. n. 753/1980 e successive modifiche
- le zone di rispetto del **demanio marittimo**, che impongono un'autorizzazione *ad hoc* per le opere entro una zona di trenta metri del demanio marittimo o dal ciglio dei terreni elevati sul mare (cfr. art. 55 del codice della navigazione). Sono previste inoltre procedure particolari per l'approvazione e l'armonizzazione con gli strumenti urbanistici per il piano regolatore portuale (art. 5, legge n. 84/1994)
- le zone di rispetto degli **aeroporti**, anch'esse previste dal codice della navigazione (artt. 707 e ss.) che impone agli enti locali l'adeguamento dei propri strumenti di pianificazione alle prescrizioni dell'ENAC
- in prossimità della **linea doganale e nel mare territoriale** è vietato eseguire costruzioni (ed altre opere di ogni specie), sia provvisorie che permanenti, ovvero stabilire manufatti galleggianti, nonché spostare o modificare le opere esistenti, senza l'autorizzazione del capo della circoscrizione doganale (art.4 del D.P.R. n. 18/1971)

- divieto assoluto di eseguire sulle **acque pubbliche**, loro alvei, sponde e difese i seguenti lavori, ai sensi dell'art. 96, lett. f) del R.D. n. 523/ 1904: piantagioni di siepi e alberi, fabbriche, scavi o smottamento del terreno a distanza dal piede degli argini e loro accessori minore di quella stabilita dalle discipline vigenti nelle diverse località e, in mancanza, minore di quattro metri per le piantagioni e movimento di terra e dieci per le fabbriche e gli scavi.

A seguito dell'abrogazione dell'art. 1 del T.U. n. 1175/ 1933 vige oggi il principio per cui tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, sono pubbliche, sicché tutti i corpi idrici sono assoggettati ai divieti posti dal citato articolo 96.

Si ritiene che le Regioni possano introdurre deroghe al divieto di edificazione in esame soltanto a fini di salvaguardia del regime delle acque e dell'ambiente circostante ai corpi idrici.

- zone di rispetto degli **impianti di distribuzione** stradale di gas naturale per autotrazione, previste dal D.P.R. n. 340 del 24.10.2003 che detta disposizioni specifiche in materia e identifica le zone all'interno delle quali detti impianti non possono sorgere. E' prevista l'attestazione rilasciata dal competente ufficio comunale o perizia giurata comprovanti che l'area prescelta per l'installazione non ricada nelle zone in cui è fatto divieto
- zone di particolare **interesse militare**, individuate dalla legge n. 898/1976, e successive modificazioni, nelle quali l'edificazione ed attività similari sono soggette a limitazioni e controlli da parte dell'autorità militare. Per tali zone l'autorità militare potrà essere sentita relativamente al contenuto dei piani ed alcune opere comunque non possono avere luogo senza autorizzazione del comandante militare territoriale. In particolare dovrà essere richiesto il parere consultivo e non vincolante dell'autorità militare per tutte le nuove realizzazioni o varianti significative di grande comunicazione stradale o ferroviaria, impianti minerari, elettrici, di produzione dell'energia, depositi di materiali petroliferi, nonché per i grandi stabilimenti industriali

Occorre infine tener presente che un'altra importante limitazione all'attività urbanistica ed edilizia è prevista dalla legge n. 353/2000 che mira alla difesa dagli **incendi** del patrimonio boschivo nazionale, quale bene insostituibile per la qualità della vita. Le zone boschive ed i pascoli i cui soprassuoli sono stati percorsi dal fuoco non possono avere una destinazione diversa da quella preesistente all'incendio per almeno quindici anni.

#### 4.3.4 – *Le servitù*

Un ulteriore elemento da considerare nell'indagine rivolta alla conoscenza del bene da valorizzare riguarda la verifica della esistenza di diritti di servitù a favore di o contro terzi.

Sulla base della giurisprudenza consolidata della Corte di cassazione, al fine di meglio definire i caratteri principali del **diritto di servitù**, requisito essenziale è l'imposizione di un peso su un fondo (detto servente), per l'utilità, ovvero la maggiore comodità o amenità di un altro (detto dominante). Si distingue tra servitù positive, per le quali il fondo servente deve sopportare l'attività del proprietario del fondo dominante e negative, nelle quali l'esercizio del diritto non si esplica mediante un comportamento positivo sul fondo servente ed a causa delle quali viene proibito al proprietario del fondo servente l'esercizio di una delle facoltà normalmente contenute nel suo diritto di proprietà. L'elemento della contiguità o vicinanza dei fondi, non stabilito espressamente da alcuna

norma, non va inteso nel senso empirico di contatto materiale e pertanto non è esclusa la servitù tra due fondi tra i quali si trovi una striscia di terreno di proprietà di un terzo che non abbia mai ostacolato l'esercizio della servitù. Esse ineriscono alla cosa e la servitù non si aliena se non congiuntamente al fondo e si trasferisce senza che occorra un atto giuridico ad hoc.

Le servitù possono essere costituite coattivamente o volontariamente. Le prime sono un numero chiuso essendo il loro contenuto predeterminato dalla legge e si formano con atto dell'autorità amministrativa, sempre nei casi previsti dalla legge o con sentenza. Le servitù volontarie possono essere costituite per contratto o per testamento. Le servitù non apparenti non possono acquistarsi per usucapione o per destinazione del padre di famiglia.

A differenza delle servitù prediali propriamente dette, quelle di uso pubblico sono volte a soddisfare esigenze di carattere generale concretandosi in un uso collettivo. Come è noto, è materia del codice civile la disciplina delle cause di estinzione delle servitù oltre che delle azioni a difesa delle stesse.

L'importanza di procedere alla loro ricognizione è quindi evidente considerata la loro incidenza sul valore del bene e sulla facoltà e modalità di utilizzo del medesimo.

#### *4.3.5 – La natura dell'immobile e la verifica dello stato occupazionale*

La proprietà pubblica dei beni, intesa come proprietà di appartenenza dello Stato e degli enti pubblici, si articola in tre categorie civilistiche: beni demaniali, beni patrimoniali indisponibili e beni patrimoniali disponibili. (articoli 822 e 823 del codice civile).

La demanialità è una qualità immanente del bene. Viene legittimamente esclusa la demanialità quando manchino il requisito obiettivo della sua effettiva destinazione alla pubblica funzione ed il requisito soggettivo della manifestazione di volontà dell'ente pubblico diretto ad acquistare il bene e a sottoporlo al regime demaniale. Tra di essi si distingue ancora tra **demanio necessario**, che comprende i beni non suscettibili di dominio privato, e **demanio accidentale** relativo a beni che possono essere destinati al conseguimento di scopi privati, ma che se appartengono allo Stato, per mezzo di una legge o atto amministrativo di natura costitutiva, fanno parte del pubblico demanio.

Ma a parte dette classificazioni, sulla scorta della giurisprudenza consolidata della Suprema Corte, l'elemento che va sottolineato è che **l'attribuzione a privati della utilizzazione di beni del demanio o del patrimonio indisponibile** dello Stato e degli enti territoriali, quale che sia la terminologia adottata nella convenzione ed ancorché essa presenti elementi privatistici, è sempre riconducibile, ove non risulti diversamente, alla figura della concessione-contratto. Infatti il godimento dei beni pubblici, stante la loro destinazione alla diretta realizzazione di interessi pubblici, può essere legittimamente attribuito ad un soggetto diverso dall'ente titolare del bene - entro certi limiti e per alcune utilità - solo mediante concessione amministrativa. Di conseguenza, le controversie attinenti al suddetto godimento sono riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo quando non abbiano ad oggetto indennità, canoni ed altri corrispettivi. Qualora, invece, si tratti di beni del patrimonio disponibile dello Stato o dei Comuni, il cui godimento sia stato concesso a terzi dietro corrispettivo, al di là del *nomen iuris* che le parti contraenti abbiano dato al rapporto, viene a realizzarsi lo schema privatistico della locazione e le controversie da esso insorgenti sono attribuite alla giurisdizione del giudice ordinario.

Per quanto riguarda la categoria del patrimonio disponibile di immobili locati riveste pertanto particolare importanza inquadrare le eventuali specifiche clausole che regolamentano l'utilizzo dello stesso, compresa la correlazione di eventuali pertinenze alle

unità principali e le informazioni riguardanti lo stato di manutenzione e conservazione aggiornate. E' di tutta evidenza infatti la necessità di **verificare lo stato occupazionale dell'immobile** sia in relazione al reddito che ne potrebbe derivare, sia in ordine alle possibili di valorizzazione. L'analisi va rivolta non soltanto ai contenuti del contratto di locazione e di eventuali scritture integrative e/o novative, ma anche alle situazioni di fatto in ordine alla durata della locazione, alla sua scadenza, alla regolarità dei pagamenti del conduttore, alla sua affidabilità, all'aggiornamento dei canoni, alle disdette e ai rinnovi, agli obblighi relativi alla manutenzione ordinaria e straordinaria dell'immobile, all'importo dei depositi cauzionali e ad eventuali contenziosi in essere. Le fonti normative più importanti in merito sono rinvenibili, come è noto, nel codice civile agli articoli da 1571 a 1614, nella legge n. 392/1978 sulla disciplina delle locazioni di immobili urbani, nella legge n. 431/1998 sulla disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo e in numerose disposizioni contenute all'interno di leggi speciali quali, a titolo solo esemplificativo, l'articolo 346 della legge n. 311/2004 il quale prevede che "i contratti di locazione (...) sono nulli se, ricorrendone i presupposti, non sono registrati".

Per quanto riguarda l'**utilizzo dei beni demaniali**, essa è solitamente classificabile in tre forme:

- l'uso comune è quello conforme alla generale destinazione del bene ed è riconosciuto indifferentemente a tutti i cittadini, senza bisogno di una particolare atto amministrativo
- l'uso speciale differisce dall'uso comune solo perché non è permesso a tutti, bensì a determinati soggetti in base ad un titolo particolare di pagamento di una tassa, ovvero di autorizzazione o licenza
- l'uso eccezionale infine è sempre al di fuori della normale destinazione del bene e quindi può derivare soltanto da concessione amministrativa che ha l'effetto di far sorgere nel privato una facoltà del tutto nuova e per di più diversa da quella spettante all'amministrazione concedente.

Come si è già detto, l'attribuzione a privati di beni del demanio o del patrimonio indisponibile, qualunque sia la terminologia adottata nella convenzione ed ancorché essa abbia connotazioni privatistiche, è riconducibile esclusivamente alla figura della concessione, atteso che il godimento dei beni pubblici, stante la loro destinazione alla diretta realizzazione di interessi pubblici, può essere legittimamente attribuito ad un soggetto diverso dall'ente titolare del bene solo mediante una concessione amministrativa e ad essa bisogna fare riferimento per risalire alle condizioni e ai limiti di tale utilizzo.

A conclusione di questo paragrafo, occorre tuttavia considerare che in seguito al trasferimento dei beni immobili dello Stato alle regioni e agli enti locali, ai sensi dell'art. 56 - *bis* del decreto-legge n. 69/2013, convertito dalla legge 98/2013, i beni trasferiti, con tutte le pertinenze, gli accessori, gli oneri e i pesi, entrano a far parte del **patrimonio disponibile** degli enti medesimi e non sono pertanto soggetti alle suddette regole.



Parte III

**Le strategie di valorizzazione  
del bene immobile**



## Capitolo 5

### *La valorizzazione funzionale del bene nell'interesse della collettività*

#### **5.1 – Il concetto di valorizzazione di un bene pubblico: la valorizzazione funzionale secondo il decreto legislativo 85/2010**

Il rilancio del c.d. federalismo demaniale, sia pure tardivo, può rappresentare un'importante occasione non solo per la riduzione del debito e per la razionalizzazione della spesa, ma anche un volano di sviluppo per le comunità locali.

Le tradizionali leve finanziarie utilizzate dagli enti territoriali per mettere in atto interventi sociali - come ad esempio la fornitura di servizi pubblici a prezzi inferiori a quelli di libero mercato e le politiche di welfare - non sono oggi più disponibili in quantità e qualità sufficienti ai fabbisogni espressi dalle comunità sia per la riduzione delle risorse a disposizione derivante dagli effetti della grave situazione di crisi economica, sia per l'adozione di più stringenti vincoli sulla gestione. Basti pensare alle regole rigide e sicuramente eccessive del "patto di stabilità interno" e alla progressiva riduzione della possibilità del ricorso all'indebitamento con forti ripercussioni sulle politiche di sviluppo. Di qui nasce l'esigenza di liberare risorse finanziarie dalla gestione e dalla valorizzazione del patrimonio in attesa di dare piena attuazione al federalismo fiscale.

Il concetto di *valorizzazione* di un bene pubblico è complesso se si considerano i vari significati che può assumere e che vanno dal razionale utilizzo del bene nell'interesse della collettività, alla sua capacità di produrre reddito e fino alla possibilità di costituire oggetto di politiche di investimento.

In generale, il termine *valorizzare* vuol dire attribuire valore, accrescere il valore, migliorare il pregio di un bene rispetto alla sua condizione attuale. Con riferimento a un bene pubblico tuttavia il termine *valorizzazione* si riferisce più alla funzione sociale o ambientale del bene medesimo che non al suo accrescimento di valore in termini economici. In particolare, la definizione data dal legislatore nell'art.48 del decreto legislativo 148/1998 sulla disciplina dei beni culturali è la seguente: "*ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e ambientali e ad incrementarne la fruizione*". Ancora, l'articolo 1, commi 262 e 264 della legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007), che ha modificato l'articolo 3 del decreto-legge n.351/2001 in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, ha confermato che il processo di valorizzazione del patrimonio va attuato in coerenza con gli indirizzi di sviluppo territoriale in modo da poter costituire, nell'ambito del contesto economico e sociale di riferimento, elemento di stimolo e di attrazione di interventi rivolti allo sviluppo locale.

Quest'ultima definizione sembra avvicinarsi maggiormente al concetto di *valorizzazione funzionale* contenuto nell'articolo 2, comma 4 del decreto legislativo 85/2010, tuttora vigente, che stabilisce quanto segue: “*L'ente territoriale, a seguito del trasferimento, dispone del bene nell'interesse della collettività rappresentata ed è tenuto a favorire la massima valorizzazione funzionale del bene attribuito, a vantaggio diretto o indiretto della medesima collettività territoriale rappresentata. Ciascun ente assicura l'informazione della collettività circa il processo di valorizzazione, anche tramite divulgazione sul proprio sito internet istituzionale. Ciascun ente può indire forme di consultazione popolare, anche in forma telematica, in base alle norme dei rispettivi Statuti*”.

Il trasferimento impegna dunque l'ente locale in un processo di valorizzazione del bene attribuito, del quale il medesimo ente deve rendere direttamente conto alla collettività. In altri termini, la valorizzazione funzionale implica l'esercizio di tutte le azioni volte all'accrescimento del valore del bene, individuando le migliori soluzioni di gestione, di messa a reddito, di trasformazione, di alienazione, di utilizzo che tengano conto delle esigenze del mercato, ma che siano soprattutto idonee ad arrecare un vantaggio diretto o indiretto alla collettività.

In particolare, l'ente locale potrà procedere, nei casi consentiti, alla dismissione tramite vendita o conferimento a fondo immobiliare del bene trasferito. Anche la semplice dismissione dovrà tuttavia essere operata a valle di una valorizzazione del bene attraverso gli strumenti urbanistici a disposizione, come indicato nell'art. 4, comma 3 del citato decreto legislativo: “*I beni trasferiti in attuazione del presente decreto che entrano a far parte del patrimonio disponibile dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni possono essere alienati solo previa valorizzazione attraverso le procedure per l'adozione delle varianti allo strumento urbanistico, e a seguito di attestazione di congruità rilasciata, entro il termine di trenta giorni dalla relativa richiesta, da parte dell'Agenzia del demanio o dell'Agenzia del territorio, secondo le rispettive competenze*”.

## **5.2 – Le strategie di valorizzazione: una scelta da definire prima di confermare l'attribuzione del bene**

In seguito alla ricognizione dei beni richiesti e attribuiti secondo i criteri descritti in precedenza, l'ente locale si trova di fronte ad una scelta dicotomica: *confermare o meno la richiesta di attribuzione*.

In generale, l'ente, sulla base di uno studio di fattibilità sull'utilizzo del bene, decide di non procedere alla conferma perché l'assegnazione del bene è ritenuta non produttiva di benefici, né sociali né economico-finanziari. Al contrario, la conferma della richiesta interverrà quando dallo studio di fattibilità emerge che il bene attribuito possa generare flussi di reddito ovvero servizi utili per la comunità.

E' tuttavia opportuno sottolineare come la decisione dovrebbe scaturire a valle di un processo valutativo di più ampio respiro a carattere strategico - finanziario che tenga in considerazione anche il Programma di governo e i Piani di sviluppo socio-economico dell'ente. A differenza di un soggetto privato infatti, il Comune, prima ancora di valutare i possibili vantaggi economico-finanziari di un'opzione di valorizzazione rispetto all'altra, dovrà effettuare un'attenta analisi preliminare sulla base degli obiettivi strategici che si è dato e degli strumenti urbanistici esistenti. Se, ad esempio, all'interno dei programmi

del Comune è stato assegnato un ruolo importante allo sviluppo delle aree urbane piuttosto che allo sviluppo di un “polmone verde” o ancora ad un progetto di riqualifica dell’edilizia popolare, tali programmi rappresentano dei vincoli interni di carattere sociale ad un’applicazione pura delle logiche economiche che si aggiungono ai vincoli normativi e finanziari esterni.

La variabile critica riconoscibile per le diverse strategie di valorizzazione è la **gestione**. La prima scelta a carattere strategico per l’ente riguarda, dunque, la natura gestionale che si vuole dare al bene o al pacchetto di beni attribuiti.

Le diverse strategie di valorizzazione si caratterizzano per tre diverse opzioni di scelta: *gestione pubblica*, *gestione di tipo privatistico*, *gestione mista*.



Mentre la descrizione delle diverse operazioni di valorizzazione sarà dettagliatamente trattata in seguito, è opportuno soffermarsi sui fattori che influenzano la scelta delle opzioni presentate. Un primo *driver* fa riferimento alla strumentalità del bene per l’esercizio dell’attività pubblica. Se infatti il bene risulta essere strumentale per il fine di socialità proprio dell’attività svolta dall’ente, come ad esempio nel caso della scuola, esso potrebbe essere indotto ad una gestione diretta. Se il bene e il suo possibile utilizzo, invece, non vengono riconosciuti fondamentali per lo svolgimento dell’attività pubblica, l’ente può decidere di chiedere la conferma dell’attribuzione del bene ed orientarsi verso una gestione privata o mista che ne garantisca non solo il più efficace utilizzo, ma anche un maggiore beneficio per l’ente e la collettività. In definitiva, l’ente è chiamato ad una analisi comparativa delle alternative possibili, verificando quale sia la migliore per il perseguimento degli obiettivi definiti dalla strategia in essere. Ciascun bene può essere suscettibile di generare risorse finanziarie corrisposte da terzi (prezzo di vendita, canone di affitto, canone da concessione di gestione, ecc.) ovvero di far risparmiare risorse che altrimenti sarebbero corrisposte a terzi per la funzione d’uso esplicita dal bene in questione (risparmio di affitti da corrispondere a terzi per spazi invece disponibili tramite il bene in questione, ovvero del prezzo di acquisto, ecc.). L’analisi di queste alternative e delle loro conseguenze economiche dovrebbe in sostanza influenzare la decisione finale.

In sintesi, le opportunità per l'ente locale possono essere le seguenti:

- riorganizzazione razionale del patrimonio strumentale e non;
- nuove destinazioni d'uso e utilizzazioni con valenza sociale (ad es. *social housing*);
- ricavo di proventi economico-finanziari.

Le principali criticità possono riguardare:

- difficoltà di raccordo tra scelte tecniche e scelte politiche;
- difficoltà gestionali;
- difficoltà di sostenere percorsi di valorizzazione complessa;
- presenza di forti regimi vincolistici;
- andamento incerto del mercato immobiliare.

Le operazioni attribuibili alla strategia di valorizzazione attraverso la *gestione pubblica* sono riconducibili alla razionalizzazione nell'utilizzo del bene realizzabile mediante un processo di efficientamento organizzativo e di miglioramento quali -quantitativo del servizio reso senza aggravii di costi.

Le operazioni più comuni attribuibili alla strategia di valorizzazione attraverso la *gestione di tipo privatistico* sono la vendita, se l'obiettivo dell'ente è quello di monetizzare direttamente il valore del bene, la locazione, la concessione del diritto reale di godimento, la costituzione di un fondo immobiliare, che potrebbe essere utilizzato dall'ente come strumento di dismissione del bene nel medio - lungo periodo.

Nel caso di *gestione mista* si tratta di avviare e realizzare un contratto di gestione e costruzione in Public Private Partnership (PPP).

## Capitolo 6

### *Le diverse forme di valorizzazione del bene*

Nell'ambito delle diverse strategie di valorizzazione dei beni, le operazioni più comuni da scegliere sono le seguenti:

- *Alienazione*
- *Leasing immobiliare*
- *Permuta*
- *Concessione del diritto reale di godimento*
- *Contratto di costruzione e/o gestione in Partenariato Pubblico Privato (PPP)*
- *Ricorso ai fondi immobiliari*
- *Operazioni di efficientamento e di razionalizzazione.*

Per ciascuna di queste *operazioni* verranno descritte le caratteristiche principali, i soggetti coinvolti, gli strumenti finanziari utilizzabili, nonché gli eventuali vantaggi e svantaggi per l'ente.

Occorre tuttavia precisare che le varie alternative di valorizzazione di seguito illustrate, con una visione più privatistica che pubblicistica, si riferiscono ai beni immobili trasferiti dallo Stato agli enti locali ai sensi dell'art.56-bis del decreto-legge 69/2013 i quali entrano a far parte del **patrimonio disponibile** degli enti medesimi.

Tali alternative pertanto non riguardano l'ampia gamma delle concessioni di beni che appartengono al demanio o al patrimonio indisponibile le quali offrono anch'esse occasioni importanti di valorizzazione del patrimonio pubblico non sufficientemente colte. Basti pensare, ad esempio, ai canoni delle concessioni dei beni del demanio marittimo.

#### 6.1 – L'alienazione

L'alienazione di un bene immobile facente parte del patrimonio disponibile dell'ente locale, intesa come vendita del bene stesso e dei diritti reali ad esso riconducibili, è disciplinata dall'art 12, comma 2, della legge 127/1997 (Bassanini-bis) e successive modificazioni che stabilisce quanto segue: *“I comuni e le province possono procedere alle alienazioni del proprio patrimonio immobiliare anche in deroga alle norme di cui alla legge 24 dicembre 1908, n. 783, e successive modificazioni, ed al regolamento approvato con*

*regio decreto 17 giugno 1909, n. 454, e successive modificazioni, nonché alle norme sulla contabilità generale degli enti locali, fermi restando i principi generali dell'ordinamento giuridico-contabile. A tal fine sono assicurati criteri di trasparenza e adeguate forme di pubblicità per acquisire e valutare concorrenti proposte di acquisto, da definire con regolamento dell'ente interessato"*

La valutazione del bene, che si esplicherà nella determinazione di un prezzo di mercato, dovrà tenere in considerazione le seguenti caratteristiche:

- natura,
- qualità,
- agibilità,
- commerciabilità.

Qualora l'ente riscontrasse un'insufficiente livello di commerciabilità del bene, potrebbe decidere, al fine di agevolare la vendita, di intervenire mediante cambio di destinazione d'uso oppure con operazioni di manutenzione straordinaria. E' chiaro che, se il bene è già disponibile per la vendita, l'ente dovrà solamente determinare un prezzo di mercato che tenga conto dei possibili usi, delle caratteristiche dell'immobile e delle condizioni esistenti sul libero mercato. Qualora, invece, si rendesse necessario un intervento migliorativo, bisognerà predisporre un'analisi di fattibilità e convenienza economica dell'operazione nel suo complesso, tenendo quindi in considerazione i costi sostenuti, le possibilità di reperimento delle risorse finanziarie per la copertura degli investimenti ed il possibile ricavo derivante dalla vendita.

Le modalità di alienazione previste dalla normativa vigente sono, come è noto, quelle dell'asta pubblica, della licitazione privata o della trattativa privata.

In caso di vendita, allo scopo di preparare nella maniera migliore l'operazione, è consigliabile che l'ente segua le medesime procedure previste per il Programma Unitario di Valorizzazione (PUV) dall'art. 1, comma 262 della legge n.296/2006 (legge finanziaria 2007), mettendo a punto, in via preliminare, le seguenti analisi:

- a) analisi tecnica, giuridica ed amministrativa del bene allo stato attuale con particolare focus su:
  - destinazioni urbanistiche e livelli di trasformabilità (con riferimento agli strumenti di pianificazione vigenti e a quelli in corso di formazione)
  - vincoli storico-artistici, paesaggistici, idrogeologici, etc.
  - descrizione qualitativa della situazione ambientale esistente e rilevamento sintetico dei principali fattori di rischio/impatto ambientale
  - aggiornamento dello stato di conservazione ed utilizzo attuale
- b) analisi del contesto insediativo e infrastrutturale
- c) analisi del contesto socio-economico, con l'effettuazione di una analisi qualitativa e quantitativa della domanda e dell'offerta delle superfici immobiliari, dei servizi e delle infrastrutture in relazione alla composizione degli attuali flussi economici rilevabili e alla loro prevedibile evoluzione.

Occorre in ogni caso tener presente che l'ente potrà procedere alla dismissione tramite vendita del bene trasferito alle condizioni previste dall'art. 4, comma 3 del decreto legislativo n.85/2010 : *"I beni trasferiti in attuazione del presente decreto che entrano a far parte del patrimonio disponibile dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni possono essere alienati solo previa valorizzazione attraverso le procedure per l'adozione delle varianti allo strumento urbanistico, e a seguito*

di attestazione di congruità rilasciata, entro il termine di trenta giorni dalla relativa richiesta, da parte dell'Agenzia del demanio o dell'Agenzia del territorio, secondo le rispettive competenze”.

Ai sensi dell'art. 9, comma 5, del medesimo decreto legislativo 85/2010, si ricorda infine che le risorse nette derivanti dall'alienazione degli immobili trasferiti sono acquisite dall'ente nella misura del 75% delle medesime e sono destinate alla riduzione del debito. Soltanto l'eventuale parte eccedente potrà essere destinata a spese di investimento. La restante quota del 25% è destinata al Fondo per l'ammortamento dei titoli dello Stato.

Si tratta queste ultime di condizioni pesanti che possono influenzare in senso negativo la dismissione del bene pur essendo giustificate dalla grave situazione esistente dell'indebitamento pubblico.

## 6.2 – Il leasing immobiliare

Uno strumento alternativo alla vendita che può agevolare l'operazione specie in presenza di scarsa liquidità del mercato, è il leasing immobiliare.

Il contratto di leasing (o leasing finanziario o locazione finanziaria) è un contratto di finanziamento che consente, in cambio del pagamento di un canone periodico, la disponibilità del bene durante tutta la durata del contratto e la possibilità di esercitare, alla scadenza del contratto medesimo, un'opzione di riscatto (acquisto) del bene per una cifra pattuita, inferiore al valore di mercato del bene.

Nello specifico dell'operazione sono riconoscibili tre soggetti:

- l'utilizzatore: il soggetto privato o altro soggetto pubblico
- il concedente: la società di leasing che acquista materialmente il bene scelto dall'utilizzatore, conservandone la proprietà sino al momento del suo eventuale riscatto;
- il fornitore: l'ente locale proprietario del bene immobile.

In questo caso il passaggio di proprietà dal soggetto pubblico al soggetto privato (o altro ente pubblico) non è dunque diretto, ma si realizza grazie al supporto della società di leasing.

L'operazione presenta *vantaggi* e *svantaggi*.

Il principale *vantaggio* consiste nella possibilità di monetizzazione immediata del valore dell'immobile con un impatto positivo per le casse dell'ente. Per il soggetto utilizzatore il vantaggio consiste nel poter disporre del bene senza bisogno di immobilizzare la somma di denaro necessaria per acquistarlo.

I possibili *svantaggi* possono essere collegati ad una scelta strategica non idonea a causa di errori commessi in sede di valutazione. Il bene infatti, se sopravvalutato, potrebbe non essere immediatamente dismesso, ritardando così la realizzazione finanziaria per l'ente; oppure l'operazione potrebbe non ottenere i risultati sperati e concludersi solo grazie a forti svalutazioni del valore del bene. Anche in caso di sottovalutazione del bene, si rischierebbe comunque di perdere i benefici connessi all'opzione strategica scelta.

E' dunque determinante per l'ente collegare un'attenta verifica di congruità e fattibilità dell'operazione alla valutazione delle risorse nette ricavabili in tempi certi.

### 6.3 – La permuta

Un altro strumento che può agevolare il trasferimento della proprietà del bene immobile è l'operazione di permuta o un'operazione mista di vendita e permuta nella quale il corrispettivo viene corrisposto, in tutto o in parte, con il trasferimento all'ente locale di altri beni da parte dell'acquirente. In questo caso le analisi e gli accertamenti indicati in precedenza vanno estesi ai beni da ricevere in permuta e non soltanto al fine di determinarne il valore, ma anche per stabilire il grado di utilità e le concrete possibilità di utilizzo dei beni medesimo da parte dell'ente. Basti pensare, ad esempio, alla cessione di aree da destinare all'assetto urbano o alla cessione di immobili o di locali da destinare a scuole, asili nido o ad altri, servizi pubblici.

Sotto il profilo della contabilità finanziaria e in base al principio dell'integrità del bilancio, si ricorda che l'operazione di permuta va scissa nelle sue componenti dando luogo alla iscrizione in uscita della spesa relativa al valore di acquisizione del bene ricevuto in permuta e all'iscrizione in entrata del prezzo del bene immobile oggetto di vendita.

### 6.4 – La locazione

Ai sensi dell'art.1571 del Codice civile, la locazione è il contratto attraverso il quale il locatore, che nella fattispecie in esame coincide con l'ente locale, si obbliga a far godere all'altra parte (conduttore) una cosa mobile o immobile per un dato periodo di tempo e dietro un corrispettivo pattuito dalle parti.

Come per la vendita, anche in questo caso l'ente dovrà attuare un percorso di valutazione finalizzato alla determinazione di un valore di mercato del servizio reso che in questo caso è il *canone*.

I principali elementi sensibili di valutazione si riferiscono alle caratteristiche tecniche del bene, tra cui ad esempio:

- tipologia del bene e ubicazione nell'area urbana
- superficie occupata
- commerciabilità
- stato di conservazione e manutenzione

Dopo aver deciso l'operazione sulla base di un'analisi prevalutativa, l'obiettivo principale dell'ente sarà quello di predisporre un piano economico-finanziario che tenga in considerazione non solo i ricavi derivanti dal canone, ma anche i costi legati alla locazione, tra cui le spese di manutenzione straordinaria.

La locazione del bene immobile presenta *vantaggi e svantaggi*

Il *vantaggio* principale per l'ente attiene alla flessibilità dell'operazione. Essa consente infatti di generare flussi di reddito da un bene, senza doverne rinunciare alla proprietà qualora in un'ottica di lungo periodo, potesse essere considerato nuovamente strategico. Più che parlare di svantaggi in questa sede, sembra opportuno considerare i *rischi* legati ad una valutazione erronea dei flussi di cassa netti generati dalla locazione. In modo particolare il soggetto pubblico dovrà prestare attenzione alle voci di costo, che comprendono non solo gli eventuali costi di adeguamento ma anche le spese di manutenzione e di assicurazione.

## 6.5 – La concessione di diritti reali di godimento

Come già precisato, nel ricordare che le forme di valorizzazione in esame riguardano i beni appartenenti al patrimonio disponibile dell'ente, la concessione di diritti reali di godimento viene considerata con riferimento a questi beni e non attengono pertanto alle concessione demaniali e amministrative.

Ciò premesso, i diritti reali di godimento sono, come è noto, diritti che gravano su beni di proprietà di altri soggetti e che limitano l'esercizio di tale diritto in favore di terzi che ne hanno la piena disponibilità. Tra i principali diritti reali di godimento si ricordano: **la superficie e l'usufrutto**. Il diritto di superficie, disciplinato dagli articoli 952 e seguenti del codice civile, permette all'ente locale di far edificare e mantenere una costruzione al di sopra (o al di sotto) del suolo di proprietà dell'ente medesimo. L'usufrutto, disciplinato dagli articoli 978 e successivi del codice civile, consiste invece nella possibilità dell'ente locale di costituire il diritto di godimento del bene di sua proprietà a favore di un terzo (usufruttuario) il quale può trarre dal bene medesimo ogni utilità che questo può dare e, in particolare, i frutti naturali e i frutti civili. Occorre tuttavia sottolineare che l'usufruttuario deve rispettare la destinazione economica del bene; condizione questa che è importante per l'ente locale ai fini della caratterizzazione del suo patrimonio disponibile.

L'usufrutto presenta vantaggi e svantaggi.

Come per la locazione, i *vantaggi* sono da attribuire principalmente alla flessibilità dell'operazione. Rispetto ad altri strumenti, infatti, tali operazioni non solo non sono vincolate ad una durata predefinita, ma l'ente locale, sulla base di un piano economico - finanziario, potrà beneficiare di flussi di cassa regolari per gli impieghi correnti senza dover intaccare il patrimonio. Gli *svantaggi* sono soprattutto attribuibili alla fase di valutazione e di determinazione del piano finanziario e del corrispettivo, nonché al rischio di controparte per l'affidabilità nel medio - lungo periodo dell'usufruttuario in ordine ai suoi obblighi e al pagamento del corrispettivo del diritto.

## 6.6 – Il Partenariato Pubblico Privato (PPP)

Questa operazione, più avanzata e moderna, si caratterizza per essere una forma di valorizzazione ibrida nel senso che la proprietà rimane in capo all'ente locale, mentre la gestione sarà mista, cioè pubblico-privata.

Il Partenariato Pubblico Privato è una forma di realizzazione e gestione di infrastrutture e di opere pubbliche ampiamente consolidata a livello mondiale e la cui introduzione in Italia non ha risposto, in genere, alle aspettative degli operatori pubblici e privati. La fattispecie è regolamentata dal decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, conosciuto anche come "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE", che disciplina le diverse tipologie di contratti stipulabili tra un soggetto privato ed un ente pubblico.

L'articolo 3, comma 15-ter definisce i **contratti di partenariato pubblico privato** come "*contratti aventi per oggetto una o più prestazioni quali la progettazione, la costruzione, la gestione o la manutenzione di un'opera pubblica o di pubblica utilità, oppure la fornitura di un servizio, compreso in ogni caso il finanziamento totale o parziale a ca-*

*rico di privati, anche in forme diverse, di tali prestazioni, con allocazione dei rischi ai sensi delle prescrizioni e degli indirizzi comunitari vigenti". L'Unità Tecnica Finanza di Progetto, organismo istituito nell'ambito del CIPE con l'art. 7 del decreto-legge 17.3.1999, n.64, la cui missione principale è quella di promuovere e di fornire un supporto alle pubbliche amministrazioni per l'utilizzo di tecniche di finanziamento di infrastrutture con ricorso a capitali privati, definisce il PPP come: "una complessa architettura contrattuale sottostante a uno studio di fattibilità finanziaria attraverso il quale si cerca di ottimizzare i costi/benefici di un progetto di pubblico interesse, allocando i rischi alle parti meglio in grado di gestirli, vincolando il soggetto privato a livelli di performance per tutto il periodo in cui si assume la gestione del progetto e, in particolare, prevedendo flussi di cassa sufficienti alla copertura dei costi di gestione e alla copertura del servizio del debito."*

I contratti di PPP rappresentano per le amministrazioni pubbliche, e quindi anche per gli enti locali, uno strumento efficace per il rilancio delle opere infrastrutturali: il *vantaggio* principale sottostante ad operazioni di questa tipologia risiede nel coinvolgimento totale o parziale di attori e capitali privati che alleggeriscono l'impegno finanziario pubblico nelle fasi attinenti l'opera: progettazione, realizzazione e gestione.

**Gli elementi caratterizzanti del PPP** sono:

- il finanziamento del progetto è interamente o parzialmente a carico del privato
- l'operatore privato normalmente si fa carico dell'aspetto gestionale del progetto, mentre l'amministrazione pubblica individua gli interessi pubblici oggetto di valorizzazione
- l'efficienza gestionale, che si traduce in una razionalizzazione dei costi sia di realizzazione che di gestione per l'ente (*Value for Money*)
- i rischi dell'iniziativa vengono ripartiti tra i soggetti partecipanti secondo capacità di identificazione, valutazione e gestione dei rischi stessi

Le tipologie di PPP riconosciute a livello comunitario dal Libro Verde in materia di PPP, disposto dalla CE il 30 aprile 2004, sono:

- *partenariato contrattuale*: è quello basato esclusivamente su legami contrattuali tra i vari soggetti, mediante i quali uno o più compiti vengono affidati al partner privato. Il modello di partenariato puramente contrattuale può essere costituito da concessione di servizi o di lavori (*project finance*), sponsorizzazione e locazione finanziaria.
- *partenariato istituzionale*: è quello che implica una cooperazione tra il settore pubblico e il settore privato in seno ad un'entità distinta, che presuppone, cioè, la creazione di un'entità detenuta congiuntamente dal partner pubblico e dal partner privato, che ha la missione di assicurare la fornitura di un'opera o di un servizio a favore del pubblico. I modelli di tale tipologia di partenariato più conosciuti sono la società mista e gli organismi "in house"

Sotto il profilo degli strumenti finanziari, è bene distinguere tra PPP e Project Finance: il PPP disciplina una forma contrattuale di cooperazione pubblico – privata; il Project Finance è invece uno dei possibili strumenti utilizzabili per la realizzazione del suddetto contratto.

Il project finance può essere definito come un "*finanziamento concesso ad una particolare unità economica [...] nel quale il finanziatore fa affidamento sui flussi di reddito di quell'unità come fonte di fondi per il rimborso di un prestito e sul patrimonio dell'unità come garanzia per lo stesso*". (Nevitt P.K. (1983), *Il project financing*, Laterza).

Il Project finance (PF), nell'ambito dell'applicazione dei contratti di PPP, è un'operazione di finanziamento di una specifica iniziativa di pubblica utilità, realizzata, di norma, tramite una società costituita ad hoc (lo Special Purpose Vehicle –SPV-), che gode di autonomia patrimoniale.

Le caratteristiche principali del Project Finance sono:

- i flussi di cassa gestionali costituiscono garanzia e fonte per la copertura del debito
- la ripartizione dei rischi tra i soggetti coinvolti secondo il principio di efficienza ed economicità
- la sostenibilità economico-finanziaria dell'operazione dipende dalla qualità del progetto e dalla creazione di valore da questo ottenibile più che dalla natura dei soggetti coinvolti
- la natura gestionale privata è garanzia di efficienza e di efficacia nella realizzazione dell'operazione

Si tratta dunque della realizzazione di un'operazione articolata in cui coesistono una serie di elementi chiave, quali la progettazione, il finanziamento dell'infrastruttura, la costruzione o il rinnovamento, la gestione e la manutenzione. La natura stessa dell'operazione richiede il coinvolgimento di operatori specializzati (intermediari bancari e finanziari) che possono assumere, anche congiuntamente, svariati ruoli: advising, gestione del finanziamento, prestazione di garanzie.

La funzionalità del Project finance per le operazioni di Partnership pubblico - privato risiede soprattutto nel:

- reperimento delle fonti finanziarie
- appalto per la costruzione dell'opera
- gestione del servizio

Anche la Partnership pubblico-privato presenta *vantaggi e svantaggi*.

Tra le principali motivazioni che potrebbero indurre l'ente locale a scegliere tale forma per la valorizzazione del bene occorre considerare che:

- le risorse apportate dal soggetto privato non sono solo di natura finanziaria ma comprendono anche le competenze manageriali, commerciali e tecniche necessarie per la realizzazione dell'opera. L'intervento del soggetto privato dovrebbe essere garanzia per una gestione efficiente finalizzata alla realizzazione dei ricavi necessari per estinguere il debito acceso.
- il beneficio per l'Ente sarà non soltanto di carattere finanziario, ma anche di natura sociale: possibilità per la comunità di fruizione di un servizio di maggiore qualità

In generale è possibile affermare che l'ente locale procederà alla scelta di valorizzazione mediante PPP nel momento in cui riterrà opportuno affidare la realizzazione e la gestione di beni o servizi di pubblica utilità ad un soggetto privato in virtù dei benefici economici (riduzione dei costi) e sociali (incremento efficienza ed efficacia) da esso realizzabili.

## 6.7 – Il ricorso ai fondi immobiliari

Si è detto nella prima parte come la legislazione più recente miri disciplinare gli strumenti di valorizzazione del patrimonio pubblico sotto la spinta dell'esigenza di del riequilibrio del bilancio e della riduzione del debito. Tra questi strumenti assume particolare rilievo la disciplina dei **fondi immobiliari di investimento** dettata dall'articolo

33 del decreto-legge 6.11.2011 n. 98, convertito dalla legge 15.7.2011 n. 111 e successive modificazioni, che riguarda anche la valorizzazione o la dismissione del patrimonio immobiliare degli enti territoriali, ivi compresi i beni dello Stato ad essi trasferiti ai sensi del decreto legislativo 85/2010.

La legge prevede al riguardo la creazione di fondi nazionali che possano agevolare la costituzione di fondi comuni promossi dagli enti territoriali. In particolare, il comma 2 del suddetto articolo fa riferimento ai beni oggetto del fondo che potranno essere non solo quelli appartenenti al patrimonio disponibile originario degli enti, ma anche i beni che saranno oggetto del trasferimento in attuazione della normativa in materia di federalismo demaniale. La disposizione prevede conseguentemente l'abrogazione dell'articolo 6 del decreto legislativo 85/2010 concernente la valorizzazione dei beni attraverso i fondi comuni di investimento immobiliare. Il modello previsto dalla norma è quello di un cofinanziamento del fondo da parte di una Società di gestione del risparmio nazionale, partecipata interamente dal Ministero dell'economia e finanze, e di fondi nazionali da essa gestiti che potranno sottoscrivere quote di quelli territoriali.

In attuazione di detta normativa, con decreto del MEF del 26.4.2013 è stata costituita la "InvImIt SGR S.p.A" (Investimenti immobiliari italiani) di cui il Ministero dell'economia e delle finanze è unico azionista. La società ha l'obiettivo di valorizzare e dismettere il patrimonio immobiliare pubblico ed opera, in base allo statuto, come "Fondo di Fondi" o "Fondi core" relativamente ai patrimoni immobiliari pubblici dello Stato, degli enti territoriali e degli enti di previdenza.

Ma che cosa è un fondo comune di investimento immobiliare?

Esso si colloca all'interno della gestione collettiva del risparmio disciplinata dal decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58: "Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria". La gestione collettiva del risparmio riguarda il servizio rivolto ad una pluralità di soggetti risparmiatori che si realizza mediante la costituzione di Organismi di Investimento Collettivo del Risparmio (OICR). Tra gli OICR lo strumento più diffuso è proprio il fondo comune di investimento. Il fondo gode di un patrimonio autonomo diviso in quote tra i suoi partecipanti e gestito a monte. Per gestione a monte s'intende la gestione su base collettiva del risparmio degli investitori effettuata dalle Società di gestione del risparmio (SGR) per i fondi comuni e i fondi pensione. Ciò vuol dire che i patrimoni dei singoli investitori confluiscono in un unico portafoglio gestito unitariamente dalla SGR.

Gli investimenti patrimoniali ammissibili al fondo, disciplinati dal D.M. 24 maggio 1999, n. 228 sono:

- strumenti finanziari quotati e non quotati in un mercato regolamentato
- disponibilità liquide bancarie
- crediti e titoli rappresentativi di crediti
- beni immobili, diritti reali immobiliari e partecipazioni in società immobiliari
- altri beni per i quali esiste un mercato e che abbiano un valore determinabile con certezza con una periodicità almeno semestrale.

*I fondi immobiliari sono, quindi, una particolare tipologia di fondi di investimento.*

Il fondo immobiliare comune è un fondo *chiuso o semichiuso*. Per fondo comune *chiuso*, s'intende un fondo in cui il patrimonio iniziale è diviso in quote predefinite che possono essere sottoscritte solo nel momento di offerta iniziale e rimborsate a scadenza del fondo stesso, fatta salva la possibilità della società di gestione (SGR) di effettuare

rimborsi anticipati a scadenze predefinite. La tipologia di fondo *semi chiuso*, recentemente introdotto dalla normativa vigente, prevede la possibilità di rimborso anticipato delle quote contestualmente con le operazioni di nuove emissioni di quote nel fondo. Sostanzialmente, nel fondo semichiuso le operazioni di sottoscrizione e liquidazione delle quote sono possibili e devono avvenire contestualmente. Con riferimento al patrimonio investito, almeno i due terzi devono essere costituito da beni immobili, diritti reali immobiliari o partecipazioni in società immobiliari. Come per tutti i fondi di investimento, la gestione del patrimonio è affidata alla SGR che opera secondo il regime di responsabilità del mandatario nei confronti dei sottoscrittori del fondo. L'elemento caratterizzante dei fondi immobiliari è quello di trasformare gli investimenti immobiliari in attività finanziarie, attraverso la creazione di quote che consentono di generare liquidità senza che l'investitore debba acquistare direttamente degli immobili i cui tempi di commercializzazione sono in genere decisamente più lunghi degli investimenti di tipo mobiliare. Il loro valore è quindi inizialmente definito e suddiviso in quote il cui prezzo varierà in funzione dell'andamento del valore di mercato degli assets del fondo, dall'attività di gestione e, nello specifico dei fondi semi-chiusi, anche dai rimborsi effettuati e dall'ingresso di nuovi quotisti.

Sulla base della modalità di distribuzione dei proventi, è possibile distinguere:

- *fondi a distribuzione*: prevedono la distribuzione dei proventi da parte della SGR secondo un piano di scadenze predefinito
- *fondi di accumulo*: prevedono la distribuzione dei proventi solo in fase di liquidazione del fondo.

I soggetti investitori nel fondo si possono distinguere in:

- *investitori qualificati*: soggetti professionali (persone fisiche o giuridiche) con specifica competenza ed esperienza nelle operazioni di natura finanziaria: banche, SGR, fondi pensione, imprese di assicurazione, società finanziarie, fondazioni bancarie, ecc;
- *investitori retail*: i risparmiatori privati.

Un'ulteriore distinzione si basa sulla diversa modalità di acquisizione del patrimonio

- *fondi a raccolta*: in questa tipologia di fondi la SGR preventivamente raccoglie il capitale mentre la fase di investimento è successiva
- *fondi ad apporto privato/pubblico*: sono fondi costituiti tramite conferimento di immobili, diritti reali o partecipazioni in società di *real estate* da parte di un soggetto privato o pubblico, le cui quote possono essere successivamente collocate sul mercato o tra operatori qualificati.

Altre due categorie degne di menzione sono:

- *fondi riservati*: sono fondi d'investimento di tipo non armonizzato cui partecipano esclusivamente investitori qualificati. Le categorie di soggetti che possono partecipare ai fondi riservati sono: le imprese di investimento, le banche, gli agenti di cambio, le società di gestione del risparmio (SGR), le società di investimento a capitale variabile (SICAV), i fondi pensione, le imprese di assicurazione, le società finanziarie capogruppo di gruppi bancari, le fondazioni bancarie, le persone fisiche e giuridiche ed infine gli altri enti in possesso di specifica competenza ed esperienza in operazioni in strumenti finanziari espressamente dichiarata per iscritto dalla persona fisica o dal legale rappresentante della persona giuridica o dell'ente. Data la particolarità dei soggetti cui questa tipologia di fondi si rivolge, ai fondi riservati

è consentita una maggiore flessibilità regolamentare ed operativa dalla quale discendono strategie di operatività con un rapporto rischio/rendimento più elevato rispetto ad altri fondi.

- *fondi speculativi*: questa tipologia di fondi non ha limiti di indebitamento e quindi, a differenza dei fondi precedentemente nominati, può indebitarsi anche per un valore superiore al 60% del valore dei suoi assets e del 20% degli altri beni. Inoltre, in deroga alle norme prudenziali tipicamente previste volte alla riduzione del rischio, il patrimonio del fondo può anche essere investito in: un singolo bene immobile del valore unitario superiore ad un terzo del totale delle attività, strumenti finanziari non quotati, di uno stesso emittente e in parti di uno stesso organismo di investimento del risparmio (OICR) per un valore superiore al 20% del totale delle attività, società immobiliari che prevedano nel proprio oggetto sociale la possibilità di svolgere attività di costruzione anche in misura superiore al 10% del totale delle attività del fondo.

I soggetti coinvolti nell'apporto del patrimonio ad un fondo immobiliare, oltre chiaramente l'ente locale, sono i seguenti:

- Società di gestione del risparmio (SGR)
- Investitori nel fondo
- Banca depositaria
- Esperti indipendenti
- Organi di vigilanza
- Gli advisors

Il ricorso allo strumento del fondo immobiliare presenta *vantaggi e svantaggi*.

Il ricorso ai fondi immobiliari si manifesta particolarmente utile ai fini della valorizzazione patrimoniale perché consente di affidare il processo ad un veicolo finanziario professionale che, pur rimanendo governato dall'ente, presenta modalità operative e gestionali di natura privatistica, in termini di efficienza e di efficacia.

E' bene ricordare, inoltre, come l'intero *cash flow* dell'operazione, compresi i costi iniziali di manutenzione, gestione, progettazione, ecc., venga preso in carico dal fondo, liberando l'ente proprietario dall'onere di finanziamento. E' però opportuno tener presente che l'utilizzazione di questo strumento incontra una variabile critica: la *dimensione dell'investimento*. Per attivare il fondo immobiliare, infatti, servono asset per almeno 30-40 milioni di euro: basso dunque è il numero degli enti locali in grado di attivarne uno in maniera autonoma e pertanto una soluzione potrebbe essere quella di attivazione da parte di più conferenti. La gamma delle scelte possibili e delle attività ed operazioni attuabili, che siano effettivamente realizzabili, cresce al crescere della dimensione non solo dell'ente ma anche del valore dei beni ad esso attribuibili. La scelta di *make or buy* che si prospetta all'ente dipende dunque fortemente anche dalla dimensione dell'investimento.

E' opportuno sottolineare che la vendita o il conferimento ad un fondo immobiliare non rappresentano forme "automatiche" di raccolta di risorse finanziarie. I soggetti finanziatori del fondo (le banche in primis, ma anche e soprattutto gli investitori, qualora si ritenesse di attivare la raccolta sul mercato dei capitali) considereranno attentamente le caratteristiche degli immobili, la loro capacità di mantenere (se già locati) o di sviluppare flussi reddituali adeguati al servizio del debito richiesto ovvero comunque tali da esser ragionevolmente oggetto di cessione nell'arco della durata

del finanziamento. Si tratta quindi di asset che, di per sé, sarebbero comunque suscettibili di attivare forme di finanziamento ad hoc e per i quali lo strumento del fondo rappresenta solo un'occasione di miglior trattamento fiscale, unitamente all'allocazione del bene e del debito su un veicolo societario esterno all'ente pubblico venditore o apportante.

Un aspetto di particolare rilievo nella decisione di costituzione di un fondo da parte di un ente locale è la visione strategica di lungo periodo in termini di scelta tra disinvestire ovvero mantenere la proprietà tramite le quote del fondo. In quest'ultimo caso, l'ente potrà influire comunque nella gestione attraverso gli organismi di indirizzo strategico del fondo cui partecipa.

La chiarezza degli obiettivi, che ciascun ente locale dovrà ricercare nell'ambito dei processi di *governance*, rappresenta pertanto un elemento essenziale per il successo dell'operazione.

## 6.8 – L'utilizzo diretto per la migliore prestazione dei servizi

L'utilizzo diretto del bene per la migliore prestazione dei servizi pubblici che l'ente locale è tenuto ad assicurare alla comunità in relazione ai propri fini istituzionali richiede processi di efficientamento e di razionalizzazione della gestione che investono non soltanto il bene o i beni in oggetto, ma anche l'intero apparato amministrativo. Per tale tipologia di operazione, la proprietà e la gestione restano in capo all'ente locale che dovrà attivarsi al riguardo.

In primo luogo, nella grave situazione di crisi della finanza pubblica e di scarsità di risorse, è consigliabile che l'ente preveda, per i beni ritenuti strategici per lo svolgimento della propria attività, *un piano di razionalizzazione del bene e dei servizi con esso erogabili*.

Attraverso questa fattispecie di operazioni, dunque, si richiede all'ente di applicare la logica economico-privatistica al fine di un'erogazione efficiente ed efficace dei servizi, vale a dire servizi meno costosi per l'ente, ma di migliore qualità per i beneficiari. In particolare, una gestione efficiente ed efficace potrà riguardare anche il cambiamento di destinazione d'uso del bene se necessario alla riduzione dei costi e al miglioramento dei servizi. E' evidente che questa forma di valorizzazione del bene sarà scelta dall'ente soprattutto per realizzare la *mission* sociale espressa nel piano strategico, ma anche con riflessi di tipo economico.

Gli strumenti finanziari necessari per il buon esito delle suddette operazioni si rinvencono nell'ambito di eventuali avanzi di amministrazione, surplus di parte corrente del bilancio, trasferimenti attivi in conto capitale, ricorso all'indebitamento e di altre entrate destinate a finanziare spese di investimento.

I vantaggi del ricorso alla diretta valorizzazione del bene sono strettamente legati ad un miglioramento della sua redditività, alla riduzione dei costi mediante un'efficiente ristrutturazione delle fonti di spesa, all'incremento e/o alla maggiore stabilità dei ricavi, ma soprattutto all'offerta di servizi più efficaci.

Gli svantaggi consistono principalmente nel reperire i fondi necessari per intervenire sulla struttura e sulle caratteristiche del bene in modo da renderlo idoneo a realizzare le operazioni di efficientamento e di razionalizzazione programmate.

## 6.9 - I possibili criteri di scelta tra le diverse forme di valorizzazione

In questo paragrafo si esamineranno alcuni criteri fondamentali di scelta tra le varie alternative attuabili dall'ente locale ai fini di un'efficace valorizzazione dei beni immobili acquisiti, ma anche di quelli appartenenti al proprio patrimonio disponibile.

Un primo presupposto essenziale è la disponibilità di un *adeguato sistema valutativo* a supporto delle scelte da intraprendere. La decisione di dar corso ad un'operazione piuttosto che ad un'altra è però vincolata ad alcune caratteristiche oggettive:

- la natura del soggetto pubblico
- la natura del bene oggetto di attribuzione

L'ente locale è chiamato all'erogazione di una vasta gamma di servizi che comportano il soddisfacimento di interessi molteplici e crescenti della comunità amministrata. Le finalità dell'ente locale, a differenza di un ente privato, sono complesse e vanno ben al di là del raggiungimento del risultato economico-finanziario, misurabile in termini quantitativi e monetari. Nella normativa vigente sul federalismo demaniale, ricomposta nella prima parte, appare evidente come prevalga nettamente la finalità sociale nell'utilizzo dei beni trasferiti rispetto alla finalità economica divenendo perciò un vincolo. Ciò comporta che le decisioni di valorizzazione devono essere prese in primis sulla base di vincoli sociali, per lo più di natura intangibile (*massima valorizzazione funzionale*), e poi anche sulla base di risultati economico-finanziari previsti nei piani di valutazione. Sotto questo aspetto, ciascuna operazione dovrà consentire di legare i dati economico finanziari con quelli previsti nei piani strategici dell'ente, non venendo meno alle aspettative sociali dei molteplici *stakeholder* (utenti, PA, comunità locali, ambiente, finanziatori, ecc.). In altri termini, in ciascuna operazione l'ente locale dovrà assicurare il beneficio sociale diretto e/o indiretto per la comunità e la sua coerenza con la visione strategica dell'ente medesimo.

I vincoli sulla natura del bene fanno riferimento alla sua tipologia e alla effettiva possibilità di utilizzo. Le scelte tra le diverse operazioni di valorizzazione dovrebbero quindi prendere in considerazione i seguenti aspetti:

- coerenza con il piano strategico dell'ente
- valutazione dei benefici sociali (diretti ed indiretti) per la comunità
- destinazioni urbanistiche e livelli di trasformabilità del bene
- vincoli storico-paesaggistici
- vincoli normativi
- eventuale impatto ambientale
- contesto insediativo e infrastrutturale
- contesto socio-economico di riferimento

Una volta accertate e verificate le suddette condizioni si potrà procedere alla stesura di un piano di sostenibilità economico - finanziaria finalizzato alla quantificazione dei benefici monetari relativi a ciascuna opzione di valorizzazione.

Lo strumento più adeguato per condurre tali operazioni, che si consiglia *agli* enti locali di adottare, è il *Business Plan*.

## Capitolo 7

### *Il ruolo del Business Plan nelle operazioni di valorizzazione dei beni immobili*

#### 7.1 – L'importanza del Business Plan

L'obiettivo principale di questo capitolo risiede nell'analisi del *Business Plan* (BP) come strumento necessario per la valutazione economico-finanziaria delle operazioni di valorizzazione attuabili dall'ente locale. In particolare, il capitolo si focalizzerà sull'importanza del Business Plan per la programmazione delle attività non solo per l'ente, ma anche per tutti gli attori coinvolti nelle operazioni. Tale strumento inoltre assume rilievo anche per gli enti più piccoli in quanto rivolto a indicare come attribuire razionalità ai progetti, scandendone i tempi, i modi, l'allocazione delle risorse, le relazioni con altri soggetti, economici e non, coinvolti. Attraverso un'attenta stesura del Business Plan, gli enti locali saranno in grado di attivare un ciclo virtuoso tra la fase di programmazione e la fase di realizzazione delle attività.

Il *Business Plan* è dunque sia uno strumento di pianificazione che di controllo sulla validità della strategia di valorizzazione adottata. Esso realizza l'idea che qualsiasi soggetto non possa e non debba intraprendere un progetto senza una rigorosa programmazione di base. Le tecniche di "*capital budgeting*" e del "*controllo strategico*" sono riferimento imprescindibile per tenere costantemente sotto controllo l'andamento dell'attività. L'importanza del BP quale strumento programmatico è innegabile, come dimostra l'ampia bibliografia disponibile in letteratura, ma ciò che preme sottolineare in questo capitolo è il tentativo di semplificare il messaggio agli enti locali e agli altri soggetti interessati circa le potenzialità di tale strumento.

Sarebbe davvero grave non soltanto per il soggetto pubblico se un'operazione di valorizzazione non andasse a buon fine per errori nella valutazione delle fasi del progetto e per non avere avuto la possibilità di affidarsi ad uno strumento di aiuto come il BP.

In particolare, il BP assolve a due funzioni principali, una interna ed una esterna.

La funzione interna fa riferimento sia al ruolo informativo e di guida nei processi decisionali per il soggetto imprenditore sia al ruolo consultivo della bancabilità e sostenibilità del progetto stesso.

La funzione esterna fa invece riferimento alla comunicazione nei confronti del pubblico – gli stakeholder – e al ruolo propositivo dello strumento nei confronti degli operatori economici in merito alla credibilità del progetto.

Nei successivi paragrafi saranno presi in esame i contenuti del BP, i soggetti principali coinvolti, i criteri fondamentali per la valutazione del Piano, gli schemi di *Business Plan* utilizzabili dagli enti locali. Intanto, al fine di agevolare l'accesso a tale strumento, si riporta una *scheda di sintesi relativa alle caratteristiche principali del BP* sotto forma di risposte a possibili domande che ogni ente redattore potrebbe porsi.

| WHAT   | WHEN-WHERE   | WHY   | WHO  | HOW   | IF   |
|--|--|---|--|---|--|
| Che cos'è il BP  |  | Perché è necessario   | Chi deve effettuarlo (A chi è destinato)   | Come si elabora? (Quali argomenti deve contenere)   | Cosa prevedere se cambia lo scenario   |
| Documento di pianificazione, analisi e sintesi dei contenuti e caratteristiche di un progetto, necessario per poterne delineare le possibilità di successo | Quando e dove si applica<br>Quando si deve avviare un nuovo progetto | Guida e bussola per un'azione operativa congrua con gli obiettivi prefissati  | CHI:<br>tutti i soggetti promotori di un progetto  | Analisi di fattibilità economica e redditività del progetto   | Flessibilità di previsione di azioni in funzione del possibile mutamento dello scenario di riferimento |
| E' la visione completa del progetto che va dal piano strategico all'analisi di mercato/concorrenza   |  | Per tenere alto il senso di valenza strategica e valutare meglio rischi e opportunità, allo scopo di avere un più alto grado di successo. | A CHI:<br>E' destinato a tutti gli stakeholder del progetto: sia all'interno dell'organizzazione che alla platea di possibili finanziatori | Valutazione finanziaria per verificare la sostenibilità e le fonti di finanziamento                             | Utilità del monitoraggio continuo per prendere decisioni adeguate e tempestive                         |
| Processo di apprendimento, dalla definizione al perseguimento di un obiettivo  |  | Verificare continuamente la coerenza del progetto con la "vision" aziendale nel breve, medio e lungo periodo                              |  | Studio di dettaglio sul prodotto, cliente, mercato, concorrenza   | Eventuale revisione del piano all'occorrenza   |
| Strumento per gestire scenari mutevoli   |  | Per accedere ai canali di finanziamento per le risorse necessarie all'avvio del progetto  |  | Definizione degli obiettivi e strategie   |  |
| Strumento di presentazione sia interna che esterna del progetto  |  |   |  | Definizione dei punti di forza e di debolezza, e delle opportunità che si presentano o si potrebbero presentare |  |
|  |  |   |  | Definizione dei tempi e modi per l'attuazione   |  |

## 7.2 – Che cos'è il Business Plan

Ma cosa s' intende per *Business Plan*? Non esiste una definizione univoca perché la sua forma e il suo contenuto dipendono dalla natura e dalla finalità per cui è redatto. Pertanto il *Business Plan* può essere definito come:

- un documento articolato, finalizzato ad esplicitare e a riepilogare le linee strategiche, gli obiettivi e le azioni della pianificazione patrimoniale, economica e finanziaria di un progetto
- un piano economico-finanziario descrittivo di tutte le componenti strategiche, finanziarie, organizzative e sociali di un progetto
- uno strumento alla base di un processo di pianificazione sistematico ed efficace che sintetizza i contenuti e le caratteristiche di un progetto . In tal senso e nel campo imprenditoriale il BP è uno strumento che può essere utilizzato per lanciare una nuova iniziativa, chiedere un finanziamento, vendere o acquistare un'azienda o parte di essa, intraprendere un'attività o come semplice strumento di controllo e di orientamento di un'operazione.

Da queste definizioni emerge la caratteristica principale di tale elaborato, ossia la sua *universalità*, nel senso di coinvolgere elementi concernenti tutta la vita del progetto, nelle sue molteplici manifestazioni. Il BP esprime l'idea che qualsiasi soggetto, pubblico o privato, non possa e non debba fare i propri investimenti o intraprendere progetti senza una rigorosa programmazione di base.

Il suo ruolo è tipicamente triplice in quanto viene utilizzato:

- come strumento di comunicazione interna ed esterna (*ruolo informativo*)
- per accedere ai canali di finanziamento e avere le risorse necessarie per poter avviare il progetto (*ruolo propositivo*)
- come guida e bussola per agire operativamente e raggiungere gli obiettivi prefissati (*ruolo consultivo*).

Il *Business Plan* è quindi:

- *Strumento di presentazione*: si formalizza e si illustra a tutti i destinatari il progetto che dovrà poi essere approvato (*funzione esterna*)
- *Strumento di analisi e di vision*: in questo caso il BP rappresenta per il soggetto che lo predispone un momento di apprendimento in cui si redige il progetto, si studiano i fattori che lo possono influenzare o modificare e si studiano le “mosse” da effettuare. Per raggiungere questo obiettivo occorre proiettare la visione d'insieme prima nel breve periodo, attraverso la quantificazione degli elementi che consentono di determinare il grado di attrazione economica e la fattibilità finanziaria dell'iniziativa, e poi nel lungo periodo attraverso un'attenta analisi strategica (*funzione interna*).

Il *Business Plan* da utilizzare per la migliore scelta delle operazioni di valorizzazione dei beni immobili da parte degli enti locali deve considerare, oltre alle complessità e ai rischi propri di un'operazione immobiliare, anche i vincoli normativi, organizzativi, procedurali che sono tipici di una amministrazione pubblica.

### 7.3 – Il processo logico e le fasi del Business Plan

Sotto il profilo temporale, il *Business Plan* si colloca subito dopo che sia stata intuita l'operazione di valorizzazione e si sia deciso di metterla a punto in termini di ricaduta patrimoniale, economica e finanziaria. L'abilità richiesta è essenzialmente tecnica in un processo di apprendimento continuo tracciato come segue.

*Il processo del Business Plan*

Come si può notare osservando la figura, il processo di BP si svolge come segue:

- scelta della strategia di valorizzazione da intraprendere
- diagnosi esterna del progetto: in particolare l'ente locale dovrà effettuare un'attenta valutazione sui benefici diretti ed indiretti alla comunità, cogliendone vincoli e opportunità
- diagnosi interna del progetto. Su questo punto l'ente locale dovrà prestare attenzione anche alla disponibilità di competenze professionali idonee per sostenere ciascuna fase del progetto, oltreché alla disponibilità di fonti finanziarie
- dimensionamento del progetto
- analisi dei possibili soggetti da coinvolgere
- pianificazione delle attività e previsioni costi-ricavi.

*Svolgimento del processo di Business Plan*

In definitiva il *Business Plan* è sicuramente un documento utile a delineare la possibilità che una determinata operazione o progetto possa, in un certo arco di tempo, realizzarsi, ma esso va inteso anche come un processo di apprendimento strumentale a tale realizzazione. Come precedentemente sottolineato, tale strumento avrà una grossa valenza informativa: di controllo strategico rispetto ai molteplici scenari e vincoli (normativi, sociali, culturali, paesaggistici, ecc.) che gli enti locali possono riscontrare e che ogni soggetto coinvolto (banca o soggetto privato) deve tener presente per una valutazione autonoma dell'operazione attuabile.

In particolare sono riconoscibili le seguenti fasi:

1. *Fase della fattibilità economica.* In tale fase si determina la validità economica del progetto. Si prendono quindi in considerazione le seguenti voci: investimenti, costi e ricavi.
2. *Fase della fattibilità economico-finanziaria.* Sulla base dei dati raccolti nel punto precedente, si calcolano i flussi finanziari, in entrata ed uscita, per stimare se il progetto oltre che economicamente valido, sia anche finanziariamente sostenibile:

| <b>Analisi ambiente interno</b>  | <b>Analisi ambiente esterno</b>  | <b>Dimensionamento</b>  | <b>Soggetti da coinvolgere</b>   | <b>Pianificazione</b>                                    |
|--|--|---|--|--|
| Vincoli normativi, organizzativi, finanziari, ecc.                                       | Vincoli normativi, culturali, paesaggistici, sociali                               | Analisi delle dimensioni chiave del progetto: ricavi, costi, investimento | Possibile necessità di soggetti finanziatori o sponsor dell'operazione | Determinazione delle tempistiche gestionali ed operative |
| Debolezze: scarsità di competenze professionali, scarsità di risorse finanziarie         | Debolezze: mercato non appetibile, servizi non ad alto valore aggiunto             |   |  |  |
| Opportunità: migliore gestione, creazione di benefici sociali diretti ed indiretti, ecc. | Opportunità: benefici diretti/indiretti per la comunità, per il soggetto promotore |   |  |  |

3. *Fase operativa*. In questa fase si stimano le risorse necessarie per l'attivazione del progetto e per la gestione operativa dello stesso.

#### Le fasi del Business Plan

| <b>Fasi</b>  | <b>Fattibilità economica</b>               | <b>Fattibilità finanziaria</b>               | <b>Operativa</b>   |
|--|--|--|--|
| <b>Domande per il soggetto redattore (ente locale)</b> | <b>Il BP è economicamente sostenibile?</b> | <b>Il BP è finanziariamente sostenibile?</b> | <b>Ho le risorse operative necessarie? Qual è la migliore gestione operativa realizzabile?</b> |
| <b>Voci da considerare</b>                             | <b>Ricavi - costi - investimenti</b>       | <b>Flussi di cassa</b>                       | <b>Risorse tecniche, finanziarie, organizzative</b>  |

#### 7.4 – I soggetti coinvolti nel processo del Business Plan

I soggetti coinvolti nelle principali operazioni di valorizzazione del patrimonio immobiliare sono normalmente *l'ente locale, il soggetto terzo e la banca*. Quali sono gli interessi e le finalità di questi attori? Al riguardo, si può presentare, in sintesi, una tripla chiave di lettura ai fini della stesura del BP che rispecchi le diverse finalità e il diverso grado di coinvolgimento dei soggetti in ciascuna operazione.

| <b>Soggetto</b> | <b>Criteri di lettura</b>   | <b>Variabili indicative della bontà del progetto</b>  |
|-----------------|---|---|
| <b>Pubblico</b> | <b>Ottica sociale</b><br><br><b>Ottica finanziaria-macroeconomica</b> | <b>Beneficio sociale</b><br><br><b>Beneficio in termini di minor debito e di equilibrio del bilancio</b><br><b>Realizzabilità normativa, organizzativa, procedurale, ambientale, ecc.</b> |
| <b>Terzo</b>    | <b>Ottica finanziaria privatistica</b>                                | <b>Redditività economico-finanziaria</b><br><b>Competitività</b><br><b>Valorizzazione temporale</b>   |
| <b>Banca</b>    | <b>Ottica finanziaria privatistica</b>                                | <b>Bancabilità</b>  |

Ciò premesso, ricercare ed esporre le motivazioni e gli interessi che muovono i diversi attori è importante per l'ente locale per poter conoscere meglio gli atteggiamenti che verranno assunti in concreto.

### ***L'Ente locale di fronte al BP***

Nella redazione del *Business Plan*, è opportuno che l'ente locale prenda in considerazione almeno i seguenti elementi:

- la propria *mission*
- il benessere, diretto e indiretto per la comunità
- la presenza di vincoli che ostacolano la buona riuscita dell'operazione
- gli effetti in termini economico-finanziari che l'operazione comporta e, in particolare, sul debito e sugli equilibri del bilancio.

Con riferimento a quest'ultimo punto, uno dei vincoli principali per l'ente nella realizzazione della strategia di valorizzazione del bene è infatti quello di destinare alla riduzione del debito il 75% delle risorse nette derivanti dall'alienazione del bene medesimo o dalla cessione di quote di fondi immobiliari e di destinare il restante 25% al Fondo per l'ammortamento dei titoli dello Stato. Sotto altro aspetto, la valorizzazione del bene attraverso azioni di efficientamento e di razionalizzazione potrebbe condurre ad importanti economie a vantaggio dell'equilibrio del bilancio.

Le variabili fondamentali indicative della bontà del progetto per l'ente locale saranno quindi:

- la soddisfazione degli attori sociali
- la capacità di attrazione di risorse e di competenze idonee a raggiungere gli obiettivi connessi all'operazione
- l'impatto finanziario.

### ***Il soggetto terzo di fronte al BP***

Il soggetto terzo (privato, ma eventualmente anche pubblico) chiamato ad intervenire nella gestione del bene come pure nella proprietà, presterà particolare attenzione all'analisi dell'andamento del mercato immobiliare nel contesto di riferimento che costituisce un primo passo per la valutazione dei rischi derivanti dall'operazione. La presenza infatti di un mercato immobiliare più o meno attivo può significare rischi minori o maggiori per tale soggetto; si pensi ad esempio al caso di gestione in *Partnership Pubblico Privato*. E' chiaro che il soggetto privato, a differenza di quello pubblico, sarà spinto da motivazioni di carattere economico e reddituale. L'ottica di tale soggetto, quindi, dovrà soddisfare le richieste di redditività e competitività all'interno del settore di appartenenza.

I contenuti del BP fondamentali nell'analisi svolta dal soggetto privato sono dunque:

- la *mission* strategica
- gli obiettivi economico finanziari di breve e lungo periodo.

Ma, mentre l'ente locale dovrà conseguire in primis gli obiettivi di natura sociale e poi eventualmente quelli a carattere reddituale, il soggetto privato dovrà basarsi essenzialmente sul successo reddituale dell'operazione, stando attento agli eventuali vincoli normativi legati al bene (ad es. destinazione d'uso) e ad altre variabili.

In particolare, le variabili indicative di un progetto appetibile nell'ottica privatistica possono essere le seguenti:

- la redditività dei mezzi investiti
- la struttura finanziaria e il costo dell'indebitamento
- il valore nel tempo del bene
- il tasso di incidenza delle imposte
- la tempistica dell'operazione.

### **La Banca di fronte al BP**

Il *Business Plan* è importante per il soggetto bancario in quanto la *sostenibilità* dell'operazione dal punto di vista finanziario, ovvero la sua capacità di produrre in maniera continuativa flussi di reddito, è una condizione imprescindibile per la concessione del credito.

In particolare l'analisi del soggetto bancario si concentrerà principalmente sulle seguenti caratteristiche:

- dimensione del progetto in termini di costi, ricavi e investimenti
- profilo di rischio delle parti interessate
- sostenibilità dei flussi di cassa
- grado di indebitamento e leva finanziaria.

Tipicamente, il BP si articola in una serie di fogli di lavoro in formato elettronico, aventi questa sequenza:

- a) *Assumption*: si tratta del foglio di enunciazione delle variabili che definiscono l'operazione (determinanti dei ricavi e dei costi, investimenti, struttura di copertura dei fabbisogni tra capitale proprio e debito, costo del debito, indici macroeconomici ecc.) e che verranno poi elaborate nei fogli di calcolo per simulare l'andamento del progetto nel medio – lungo periodo e nei suoi budget.
- b) *Fase di realizzazione/ristrutturazione*: contiene gli algoritmi di sviluppo del profilo fonti – impieghi dell'iniziativa durante la fase di costruzione / ristrutturazione degli asset, con il dettaglio di formazione dei singoli fabbisogni (pagamenti ai fornitori, costruttori e professionisti, tiraggio delle linee di credito e versamento del capitale proprio da parte dei soci / quotisti ecc.) ed avente lo scopo primario di verificare l'equilibrio tra gli impieghi e le fonti e che quest'ultime siano quantitativamente adeguate all'integrale copertura dei fabbisogni.
- c) *Fase di operatività*: rappresenta lo sviluppo delle previsioni di ricavi e costi dell'iniziativa una volta terminata la fase di costruzione o ristrutturazione. Tipicamente vi saranno espresse le previsioni di ricavi (derivanti sia dalle analisi di mercato), di costi operativi, di oneri di manutenzione ordinaria e straordinaria, di costi finanziari (con attenzione alle formule di copertura del rischio di tasso d'interesse) e le componenti della fiscalità (laddove una notevole differenza è correlata all'uso dello strumento del fondo d'investimento *real estate* in luogo di altre soluzioni societarie aventi fiscalità differente).

Lo sviluppo del *Business Plan* nelle operazioni immobiliari comprende necessariamente il calcolo degli indicatori finanziari fondamentali di cui si indicano soltanto alcuni per offrire una breve panoramica dei sistemi di valutazione dell'operazione utilizzati dai finanziatori:

- *Loan to Value (LTV)*: il rapporto tra il debito concesso all'iniziativa e il valore (OMV Open Market Value) dei suoi asset. L'indicatore è espresso in percentuale ed evidenzia lo scostamento massimo (ovvero il margine di sicurezza) di perdita di valore dell'asset superato il quale – oltre alla distruzione del capitale proprio - viene messo a repentaglio anche il rimborso del debito contratto.
- *Loan to Cost (LTC)*: è il rapporto tra il debito concesso e l'ammontare degli investimenti di volta in volta (e cumulativamente) realizzati e pagati. Correlato logicamente al parametro che precede, misura l'intensità di contribuzione del finanziatore al sostenimento dei costi di investimento / ristrutturazione, di nuovo con l'ottica di rilevarne la perdita massima di valore prima che sia compromessa la capacità di recupero dell'ammontare di debito ad essi allocato.

- *Debt Service Cover Ratio (DSCR)*: è il rapporto (di regola, semestrale) tra il *cash flow* operativo netto generato dall’iniziativa e l’ammontare di rata capitale ed interessi del relativo debito scadente nello stesso periodo. Di regola utilizzato in presenza di asset e reddito e con piano di rimborso correlato agli incassi, misura la capacità di far fronte in maniera puntuale alle scadenze dell’indebitamento e lo scostamento massimo sostenibile prima che si giunga all’incapacità di far fronte alle scadenze finanziarie.

## 7.5 – La redazione del Business Plan: uno schema operativo

In generale, gli aspetti che formeranno oggetto di analisi propedeutiche ai fini della redazione del BP sono i seguenti:

- gli obiettivi e le strategie dell’ente locale
- il beneficio diretto e/o indiretto per la comunità: gli eventuali servizi erogati, le caratteristiche di fruizione, precisando i motivi della scelta di una strategia di valorizzazione rispetto all’altra in termini di migliore risposta alle esigenze dei cittadini e dell’ambiente esterno di riferimento
- la descrizione dei punti di forza dell’operazione che consentano di presidiare i fattori critici di successo in modo migliore rispetto alle altre alternative
- i tempi e i modi mediante i quali si potrà essere in grado di disporre delle necessarie risorse finanziarie, umane e organizzative
- la descrizione dei traguardi economici, politici e sociali che si intendono raggiungere

È opportuno tuttavia precisare che non esiste una struttura standard di *Business Plan* che vada bene per tutti i casi che potrebbero presentarsi e che soprattutto ciascun ente locale lo redigerà secondo i propri obiettivi e nel rispetto della propria identità. Essendo ogni progetto diverso l’uno dall’altro, il BP ha bisogno di una struttura personalizzata all’interno della quale le diverse parti riscontrabili sono più o meno approfondite. Pur con l’indicata avvertenza, nelle pagine seguenti si riporta la tipica struttura del BP con riferimento ad una operazione immobiliare che può essere utilizzata come base di lavoro.

### *Struttura del Business Plan*



Si illustrano qui di seguito le sette *sezioni* di cui il BP si compone.

### 1. L'executive summary

E' una versione sintetica del *Business Plan* che riporta i caratteri salienti della proposta di valorizzazione in grado di suscitare l'interesse dei potenziali destinatari. Tale sezione, quindi, assumerà particolare importanza del caso di necessità di puntare sul finanziamento esterno.

|                             |  |
|-----------------------------|--|
| <b>Cos'è</b>                | Versione sintetica ma completa del BP  |
|                             | E' il primo documento che viene preso in considerazione dagli stakeholder  |
| <b>Cosa non è</b>           | Non è un copia e incolla dal BP  |
|                             | Non è un mero indice del BP  |
|                             | Non deve eccedere nei particolari sull'operazione  |
| <b>A cosa serve?</b>        | Rendere interessante l'operazione e suscitare l'attenzione degli stakeholder strategici, ad es. i finanziatori presentando non solo la bontà tecnica dell'operazione ma anche la sua bancabilità |
| <b>Cosa deve contenere?</b> | Highlights del soggetto promotore  |
|                             | Sponsor ed eventuali soggetti coinvolti  |
|                             | Breve descrizione del deal: tempistiche, modalità, effetti   |

### 2. La descrizione della proprietà immobiliare

E' una ricognizione tecnica del bene in oggetto con particolare riguardo ai seguenti punti:

- location e presenza di vincoli architettonici e urbanistici
- stato attuale del bene (riguarderà non solo le caratteristiche fisiche del bene, ma anche la presenza di eventuali vincoli normativi quali, ad esempio, limitazioni nella destinazione d'uso)
- inquadramento del bene all'interno del Piano regolatore e delle varianti urbanistiche.

Già in questa fase si trovano le prime giustificazioni della scelta tra un tipo di proprietà e l'altra, così come nella scelta della modalità di gestione. Se infatti sul bene grava una limitazione della destinazione d'uso questa potrebbe essere non commercialmente rilevante e portare l'ente locale a mantenere la gestione, dando però avvio ad un necessario ad un processo di efficientamento.

|                             |  |
|-----------------------------|--|
| <b>Cos'è</b>                | E' una ricognizione tecnica del bene oggetto dell'operazione |
| <b>A cosa serve?</b>        | Analisi delle opportunità e dei vincoli legati al bene       |
| <b>Cosa deve contenere?</b> | Descrizione tecnica del bene                                 |
|                             | Location   |
|                             | Commerciabilità  |
|                             | Eventuali vincoli normativi, paesaggistici, ecc.             |

### 3. L'analisi del mercato

Un'attenta analisi del mercato riguardare almeno i seguenti punti:

- le caratteristiche macro-economiche del mercato di riferimento

- la pianificazione territoriale dell'ente
- il progetto di sviluppo del bene immobile
- l'analisi delle proprietà immobiliari adiacenti e comparabili (per dimensione, destinazione d'uso, ubicazione e tipologia);

In particolare, è in questa fase che, nei casi di vendita, locazione, concessione di diritti reali, altre forme di gestione esterna, l'ente locale dovrà procedere all'analisi dell'evoluzione dei prezzi, fondamentale per un quadro di sintesi del mercato, e del possibile inserimento di un nuovo complesso in un determinato contesto territoriale.

|                             |   |
|-----------------------------|---|
| <b>Cos'è</b>                | E' una descrizione del mercato target da raggiungere  |
| <b>A cosa serve?</b>        | Oltre a presentare il mercato di riferimento, sottolinea la bontà dell'operazione ai soggetti esterni economici e non |
| <b>Cosa deve contenere?</b> | Analisi del mercato: clientela, comportamenti d'acquisto, dimensione  |
|                             | Location geografica dell'operazione   |
|                             | Piano di realizzazione e di sviluppo del bene   |

#### 4. Il progetto di sviluppo

E' il punto centrale del *Business Plan*. Esso deve riguardare:

- la *mission* dell'operazione: con particolare attenzione dell'ente locale alle motivazioni di carattere sociale, come già osservato in precedenza
- la struttura dell'operazione e, in caso di operazioni ibride (ad esempio: PPP), la divisione dei ruoli tra soggetto pubblico e soggetto privato, con particolare riferimento alla destinazione d'uso e agli interventi modificativi del bene stesso
- i tempi di intervento e di realizzazione complessivi dell'operazione.

In tale fase dovranno essere presi in considerazione i rischi dell'operazione, con particolare riferimento ad eventuali impedimenti normativi e procedurali tali da determinare uno slittamento temporale della realizzazione e che, in alcuni casi potrebbero anche ribaltare la convenienza economica del progetto.

|                             |  |
|-----------------------------|--|
| <b>Cos'è</b>                | E' una descrizione dettagliata del progetto e della sua implementazione futura |
| <b>A cosa serve?</b>        | Deve servire per la progettazione tecnica ed economica del progetto            |
| <b>Cosa deve contenere?</b> | Mission: motivazioni e obiettivi   |
|                             | Destinazione di utilizzo futura del bene                                       |
|                             | Strategie di realizzazione dell'operazione                                     |
|                             | Flusso temporale di costi e ricavi   |

#### 5. La stima dell'investimento

Questa stima dovrà riportare tutti i *costi* necessari alla realizzazione dell'operazione: costi di manutenzione ordinaria e straordinaria, costi per eventuali interventi migliorativi

del bene, ecc. E' chiaro che il peso di tali costi varierà per l'ente locale a seconda della natura della gestione del bene. Così, per esempio, nell'ipotesi della locazione dell'immobile, l'ente provvederà a determinare il canone anche tenendo conto di un'attenta ricognizione degli oneri di manutenzione straordinaria che dovrà sostenere per tutta la durata del contratto e che potrebbero pregiudicare il risultato economico complessivo dell'operazione.

## 6. L'organizzazione

In questa sezione del BP si descrivono le fattispecie di gestione dell'operazione di valorizzazione del bene con particolare attenzione al ruolo dei soggetti coinvolti. In particolare, nei casi di Project Financing e di Partnership Pubblico Privato saranno individuati con precisione i ruoli e gli ambiti di responsabilità sia del soggetto pubblico che del soggetto privato.

## 7. Il Piano economico-finanziario

Contiene l'analisi economica e finanziaria dell'operazione rivolta soprattutto a determinare il *rendimento* della medesima. Il Piano può essere, pertanto, definito come la rappresentazione quantitativa di ciascuna delle fasi precedenti.

|                             |   |
|-----------------------------|---|
| <b>Cos'è</b>                | E' la quantificazione economico-finanziaria dell'operazione |
| <b>A cosa serve?</b>        | Definizione del rendimento dell'operazione                  |
| <b>Cosa deve contenere?</b> | Assumption  |
|                             | Stato Patrimoniale e Conto Economico Prospettico            |
|                             | Analisi dei flussi di cassa                                 |
|                             | Indici di rendimento  |
|                             | Analisi di sensitività                                      |

Il Piano economico-finanziario si compone delle seguenti parti:

- *Previsioni*
- *Stato patrimoniale e Conto economico prospettico*
- *Analisi dei flussi di cassa*
- *Indici di rendimento*
- *Analisi di sensitività*

Le previsioni possono essere sia a carattere generale, e riguardare l'andamento macroeconomico in termini di tassi di interesse e di inflazione del mercato, oppure specifico - finanziario, e riguardare, ad esempio, ricavi e costi connessi a ciascuna operazione.

Di seguito si riporta lo schema logico che l'ente locale dovrebbe seguire nella loro formulazione.

|                                |  |
|--------------------------------|--|
| <b>Tipologia di previsioni</b> | Alcune domande significative per il redattore  |
| <b>Generali</b>                | Quali sono le previsioni sull'andamento di alcune variabili macroeconomiche: inflazione, tassi di interesse? |
|                                | Qual è il regime fiscale applicabile?  |
|                                | Quali sono le aliquote di ammortamento?  |
|                                | Quali sono i rapporti con clienti e fornitori per la determinazione del ciclo di cassa?                      |

|                     |   |
|---------------------|---|
| <b>Investimenti</b> | Come si distribuiranno gli investimenti nel tempo?          |
|                     | Quale sarà il piano di ammortamento?                        |
| <b>Ricavi</b>       | Quali saranno i ricavi medi?                                |
|                     | Qual è il valore del bene?                                  |
|                     | Sono possibili ricavi extra-operativi? In che misura?       |
| <b>Costi</b>        | Quali sono le previsioni sulla manutenzione?                |
|                     | Qual è il piano di remunerazione del personale?             |
|                     | Sono necessarie particolari forme assicurative?             |
| <b>Finanziarie</b>  | Come saranno coperti i costi di investimento?               |
|                     | Quanto incideranno le scelte di finanziamento sul bilancio? |

Sulla base di tali ipotesi si costruiranno i vari piani prospettici ed è perciò necessario che le previsioni siano realistiche al fine di non compromettere il buon esito dell'intera operazione.

Con l'*analisi di sensitività*, si individuano e si quantificano i *rischi legati al progetto*. Tale analisi è molto importante per l'ente locale se si considera che sono in gioco i diritti e gli interessi dei cittadini. Sia l'ente che il soggetto terzo non possono comunque ignorare gli eventuali ostacoli, per lo più di tipo normativo e procedurale, che potrebbero causare la variazione di alcuni parametri critici per il successo dell'operazione e modificarne il beneficio fino ad annullarlo (si pensi, ad esempio, alla variazione di un canone di locazione legato a determinati parametri oppure dei tassi di interesse sul debito).

Di seguito si riporta un quadro sinottico dei possibili rischi e dei conseguenti effetti sull'operazione di valorizzazione del bene.

| Rischio            | Descrizione  | Effetti  |
|--------------------|--|--|
| <b>Economico</b>   | Sono legati alle principali variabili economiche costi e ricavi                        | Incremento costi di manutenzione, del personale, decremento dei ricavi |
| <b>Finanziario</b> | Sono legati all'impossibilità di reperimento o alla scarsità delle risorse finanziarie | Impossibilità di portare avanti il progetto                            |
| <b>Tecnico</b>     | Sono riferiti all'implementazione tecnica del progetto                                 | Sfasamento temporale dei flussi  |
| <b>Di mercato</b>  | Si riferiscono alle condizioni macro-micro del mercato                                 | Innalzamento tassi di interesse, inflazione, diminuzione dei ricavi    |

In conclusione, l'elaborazione del *Business Plan* secondo lo schema suggerito appare complessa, ma in sostanza si è cercato di descrivere un percorso logico e metodologico che gli enti locali potranno seguire, anche in parte, per valutare meglio le diverse possibilità di valorizzazione dei beni immobili dello Stato trasferiti e, ancor prima, per assumere una decisione più ragionata sulla conferma o meno della richiesta di attribuzione dei beni medesimi. Lo stesso percorso infine potrà essere seguito anche per la valorizzazione di tutti i beni appartenenti al patrimonio disponibile dell'ente.

# Appendice

**Allegato A** - Decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 “*Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio in attuazione dell’articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42*” **rielaborato nel testo vigente**

**Allegato B** - Articolo 56 – *bis* del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n.98 “*Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia*”

**Allegato C** - Domanda di attribuzione a titolo non oneroso dei beni di proprietà dello Stato

**Allegato D** - Procedura di accesso informatico alle operazioni concernenti il trasferimento dei beni immobili dello Stato ai sensi dell’articolo 56 – *bis* del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98 recante “*Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia*”

**Allegato E** - Fac simile del parere dell’Agenzia del demanio

**Allegato F** - Sintesi della tempistica di attuazione dell’articolo 56- *bis* del ‘Decreto del Fare’

ALLEGATO A

**TESTO VIGENTE DEL DECRETO LEGISLATIVO 28 maggio 2010, n. 85**

*“Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell’articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42”.*

(Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 134 dell’11 giugno 2010)

Art. 1.

*Oggetto*

1. Nel rispetto della Costituzione, con le disposizioni del presente decreto legislativo e con uno o più decreti attuativi del Presidente del Consiglio dei Ministri sono individuati i beni statali che possono essere attribuiti a titolo non oneroso a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

2. Gli enti territoriali cui sono attribuiti i beni sono tenuti a garantirne la massima valorizzazione funzionale.

Art. 2.

*Parametri per l’attribuzione del patrimonio*

1. Lo Stato, previa intesa conclusa in sede di Conferenza Unificata, individua i beni da attribuire a titolo non oneroso a: Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, secondo criteri di territorialità, sussidiarietà, adeguatezza, semplificazione, capacità finanziaria, correlazione con competenze e funzioni, nonché valorizzazione ambientale, in base a quanto previsto dall’articolo 3.

2. Gli enti locali in stato di dissesto finanziario ai sensi dell’articolo 244 del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, fino a quando perdura lo stato di dissesto, non possono alienare i beni ad essi attribuiti, che possono essere utilizzati solo per finalità di carattere istituzionale.

3. In applicazione del principio di sussidiarietà, nei casi previsti dall’articolo 3, qualora un bene non sia attribuito a un ente territoriale di un determinato livello di governo, lo Stato procede, sulla base delle domande avanzate, all’attribuzione del medesimo bene a un ente territoriale di un diverso livello di governo.

4. L’ente territoriale, a seguito del trasferimento, dispone del bene nell’interesse della collettività rappresentata ed è tenuto a favorire la massima valorizzazione funzionale del bene attribuito, a vantaggio diretto o indiretto della medesima collettività territoriale rappresentata. Ciascun ente assicura l’informazione della collettività circa il processo di valorizzazione, anche tramite divulgazione sul proprio sito internet istituzionale. Ciascun ente può indire forme di consultazione popolare, anche in forma telematica, in base alle norme dei rispettivi Statuti.

5. I beni statali sono attribuiti, a titolo non oneroso, a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, anche in quote indivise, sulla base dei seguenti criteri:

- a) sussidiarietà, adeguatezza e territorialità. In applicazione di tali criteri, i beni sono attribuiti, considerando il loro radicamento sul territorio, ai Comuni, salvo che per l’entità o tipologia del singolo bene o del gruppo di beni, esigenze di carattere unitario richiedano l’attribuzione a Province, Città metropolitane o

- Regioni quali livelli di governo maggiormente idonei a soddisfare le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione tenendo conto del rapporto che deve esistere tra beni trasferiti e funzioni di ciascun livello istituzionale;
- b) semplificazione. In applicazione di tale criterio, i beni possono essere inseriti dalle Regioni e dagli enti locali in processi di alienazione e dismissione secondo le procedure di cui all'articolo 58 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. A tal fine, per assicurare la massima valorizzazione dei beni trasferiti, la deliberazione da parte dell'ente territoriale di approvazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni è trasmessa ad un'apposita Conferenza di servizi, che opera ai sensi degli articoli 14, 14-bis, 14-ter e 14-quater della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, a cui partecipano il Comune, la Provincia, la Città metropolitana e la Regione interessati, volta ad acquisire le autorizzazioni, gli assensi e le approvazioni comunque denominati necessari alla variazione di destinazione urbanistica. Sono fatte salve le procedure e le determinazioni adottate da organismi istituiti da leggi regionali, con le modalità ivi stabilite. La determinazione finale della Conferenza di servizi costituisce provvedimento unico di autorizzazione delle varianti allo strumento urbanistico generale e ne fissa i limiti e i vincoli;
  - c) capacità finanziaria, intesa come idoneità finanziaria necessaria a soddisfare le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione dei beni;
  - d) correlazione con competenze e funzioni, intesa come connessione tra le competenze e le funzioni effettivamente svolte o esercitate dall'ente cui è attribuito il bene e le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione del bene stesso;
  - e) valorizzazione ambientale. In applicazione di tale criterio la valorizzazione del bene è realizzata avendo riguardo alle caratteristiche fisiche, morfologiche, ambientali, paesaggistiche, culturali e sociali dei beni trasferiti, al fine di assicurare lo sviluppo del territorio e la salvaguardia dei valori ambientali.

### Art. 3.

#### *Attribuzione e trasferimento dei beni*

1. Ferme restando le funzioni amministrative già conferite agli enti territoriali in base alla normativa vigente, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo, con il Ministro per i rapporti con le Regioni e con gli altri Ministri competenti per materia, adottati entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo:

- a) sono trasferiti alle Regioni, unitamente alle relative pertinenze, i beni del demanio marittimo di cui all'articolo 5, comma 1, lettera a) ed i beni del demanio idrico di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b), salvo quanto previsto dalla lettera b) del presente comma;
- b) sono trasferiti alle Province, unitamente alle relative pertinenze, i beni del demanio idrico di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b), limitatamente ai laghi chiusi privi di emissari di superficie che insistono sul territorio di una sola Provincia, e le miniere di cui all'articolo 5, comma 1, lettera d), che non comprendono i giacimenti petroliferi e di gas e le relative pertinenze nonché i siti di stoccaggio di gas naturale e le relative pertinenze.

2. Una quota dei proventi dei canoni ricavati dalla utilizzazione del demanio idrico trasferito ai sensi della lettera *a*) del comma 1, tenendo conto dell'entità delle risorse idriche che insistono sul territorio della Provincia e delle funzioni amministrative esercitate dalla medesima, è destinata da ciascuna Regione alle Province, sulla base di una intesa conclusa fra la Regione e le singole Province sul cui territorio insistono i medesimi beni del demanio idrico. Decorso un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto senza che sia stata conclusa la predetta intesa, il Governo determina, tenendo conto dei medesimi criteri, la quota da destinare alle singole Province, attraverso l'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

[3. *Salvo quanto previsto dai commi 1 e 2, i beni sono individuati ai fini dell'attribuzione ad uno o più enti appartenenti ad uno o più livelli di governo territoriale mediante l'inserimento in appositi elenchi contenuti in uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri adottati entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, previa intesa sancita in sede di Conferenza Unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo, con il Ministro per i rapporti con le Regioni e con gli altri Ministri competenti per materia, sulla base delle disposizioni di cui agli articoli 1 e 2 del presente decreto legislativo. I beni possono essere individuati singolarmente o per gruppi. Gli elenchi sono corredati da adeguati elementi informativi, anche relativi allo stato giuridico, alla consistenza, al valore del bene, alle entrate corrispondenti e ai relativi costi di gestione e acquistano efficacia dalla data della pubblicazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri nella Gazzetta Ufficiale.* ]<sup>2</sup>

[4. *Sulla base dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 3, le Regioni e gli enti locali che intendono acquisire i beni contenuti negli elenchi di cui al comma 3 presentano, entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dei citati decreti, un'apposita domanda di attribuzione all'Agenzia del demanio. Le specifiche finalità e modalità di utilizzazione del bene, la relativa tempistica ed economicità nonché la destinazione del bene medesimo sono contenute in una relazione allegata alla domanda, sottoscritta dal rappresentante legale dell'ente. Per i beni che negli elenchi di cui al comma 3 sono individuati in gruppi, la domanda di attribuzione deve riferirsi a tutti i beni compresi in ciascun gruppo e la relazione deve indicare le finalità e le modalità prevalenti di utilizzazione. Sulla base delle richieste di assegnazione pervenute è adottato, entro i successivi sessanta giorni, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le Regioni e gli enti locali interessati, un ulteriore decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, riguardante l'attribuzione dei beni, che produce effetti dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale e che costituisce titolo per la trascrizione e per la voltura catastale dei beni a favore di ciascuna Regione o ciascun ente locale.]*

[5. *Qualora l'ente territoriale non utilizzi il bene nel rispetto delle finalità e dei tempi indicati nella relazione di cui al comma 4, il Governo esercita il potere sostitutivo di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, ai fini di assicurare la migliore utilizzazione del bene, anche attraverso il conferimento al patrimonio vincolato di cui al comma 6.]*<sup>3</sup>

2 Comma non compatibile con l'articolo 56- bis del decreto-legge 21.6.2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla legge 9.8.2013, n.98 che stabilisce una diversa procedura. (V. capitolo 2 del testo).

3 Comma non compatibile con l'articolo 56- bis del decreto-legge 21.6.2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla legge 9.8.2013, n.98, e in particolare con il comma 5 dell'articolo medesimo laddove prevede che "... trascorsi tre anni dal trasferimento, qualora all'esito di apposito monitoraggio effettuato dall'Agenzia del demanio l'ente territoriale non risulti utilizzare i beni trasferiti, gli stessi rientrano nella proprietà dello Stato, che ne assicura la migliore utilizzazione".

*[6. I beni per i quali non è stata presentata la domanda di cui al comma 4 del presente articolo ovvero al comma 3 dell'articolo 2, confluiscono, in base ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri adottato con la procedura di cui al comma 3, in un patrimonio vincolato affidato all'Agenzia del demanio o all'amministrazione che ne cura la gestione, che provvede alla valorizzazione e alienazione degli stessi beni, d'intesa con le Regioni e gli Enti locali interessati, sulla base di appositi accordi di programma o protocolli di intesa. Decorsi trentasei mesi dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto di inserimento nel patrimonio vincolato, i beni per i quali non si è proceduto alla stipula degli accordi di programma ovvero dei protocolli d'intesa rientrano nella piena disponibilità dello Stato e possono essere comunque attribuiti con i decreti di cui all'articolo 7.]<sup>4</sup>*

#### Art. 4. Status dei beni

1. I beni, trasferiti con tutte le pertinenze, accessori, oneri e pesi, salvo quanto previsto dall'articolo 111 del codice di procedura civile, entrano a far parte del patrimonio disponibile dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni, ad eccezione di quelli appartenenti al demanio marittimo, idrico e aeroportuale, che restano assoggettati al regime stabilito dal codice civile, nonché alla disciplina di tutela e salvaguardia dettata dal medesimo codice, dal codice della navigazione, dalle leggi regionali e statali e dalle norme comunitarie di settore, con particolare riguardo a quelle di tutela della concorrenza. Ove ne ricorrano i presupposti, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di attribuzione di beni demaniali diversi da quelli appartenenti al demanio marittimo, idrico e aeroportuale, può disporre motivatamente il mantenimento dei beni stessi nel demanio o l'inclusione nel patrimonio indisponibile. Per i beni trasferiti che restano assoggettati al regime dei beni demaniali ai sensi del presente articolo, l'eventuale passaggio al patrimonio è dichiarato dall'amministrazione dello Stato ai sensi dell'articolo 829, primo comma, del codice civile. Sui predetti beni non possono essere costituiti diritti di superficie.<sup>5</sup>

2. *Il trasferimento dei beni ha effetto dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'articolo 3, commi 1 e 4, quarto periodo.* Il trasferimento ha luogo nello stato di fatto e di diritto in cui i beni si trovano, con contestuale immissione di ciascuna Regione ed ente locale nel possesso giuridico e subentro in tutti i rapporti attivi e passivi relativi ai beni trasferiti, fermi restando i limiti derivanti dai vincoli storici, artistici e ambientali.<sup>6</sup>

3. I beni trasferiti in attuazione del presente decreto che entrano a far parte del patrimonio disponibile dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni possono essere alienati solo previa valorizzazione attraverso le procedure per l'adozione delle varianti allo strumento urbanistico, e a seguito di attestazione di congruità rilasciata, entro il termine di trenta giorni dalla relativa richiesta, da parte dell'Agenzia del demanio o dell'Agenzia del territorio, secondo le rispettive competenze.

4 L'articolo 56-bis nulla dispone in ordine ai beni per i quali non sia stata presentata domanda di attribuzione e pertanto il comma 6 in esame può ritenersi parzialmente applicabile fermi restando gli adeguamenti di carattere procedurale.

5 Il comma 1 può ritenersi in vigore in quanto compatibile con l'articolo 56-bis che reca al comma 6 una disposizione analoga. Occorre inoltre osservare che l'articolo 56-bis disciplina una nuova procedura di trasferimento dei beni agli enti territoriali che si riferisce ai beni immobili dello Stato e non a quelli appartenenti al demanio marittimo, idrico e aeroportuale che sono assoggettati al regime stabilito del codice civile.

6 Il comma 2 si ritiene parzialmente in vigore in quanto compatibile con l'articolo 56-bis che reca al comma 6 una disposizione analoga. La parte indicata in corsivo è da ritenere abrogata.

Art. 5.  
*Tipologie dei beni*

1. I beni immobili statali e i beni mobili statali in essi eventualmente presenti che ne costituiscono arredo o che sono posti al loro servizio che, a titolo non oneroso, sono trasferiti ai sensi dell'articolo 3 a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni sono i seguenti:

- a) i beni appartenenti al demanio marittimo e relative pertinenze, come definiti dall'articolo 822 del codice civile e dall'articolo 28 del codice della navigazione, con esclusione di quelli direttamente utilizzati dalle amministrazioni statali;
- b) i beni appartenenti al demanio idrico e relative pertinenze, nonché le opere idrauliche e di bonifica di competenza statale, come definiti dagli articoli 822, 942, 945, 946 e 947 del codice civile e dalle leggi speciali di settore, ad esclusione:
  - 1) dei fiumi di ambito sovraregionale;
  - 2) dei laghi di ambito sovraregionale per i quali non intervenga un'intesa tra le Regioni interessate, ferma restando comunque la eventuale disciplina di livello internazionale;
- c) gli aeroporti di interesse regionale o locale appartenenti al demanio aeronautico civile statale e le relative pertinenze, diversi da quelli di interesse nazionale così come definiti dall'articolo 698 del codice della navigazione;
- d) le miniere e le relative pertinenze ubicate su terraferma;
- e) gli altri beni immobili dello Stato, ad eccezione di quelli esclusi dal trasferimento.

2. Fatto salvo quanto previsto al comma 4, sono in ogni caso esclusi dal trasferimento: gli immobili in uso per comprovate ed effettive finalità istituzionali alle amministrazioni dello Stato, anche a ordinamento autonomo, agli enti pubblici destinatari di beni immobili dello Stato in uso governativo e alle Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni; i porti e gli aeroporti di rilevanza economica nazionale e internazionale, secondo la normativa di settore; i beni appartenenti al patrimonio culturale, salvo quanto previsto dalla normativa vigente e dal comma 7 del presente articolo; i beni oggetto di accordi o intese con gli enti territoriali per la razionalizzazione o la valorizzazione dei rispettivi patrimoni immobiliari sottoscritti alla data di entrata in vigore del presente decreto; le reti di interesse statale, ivi comprese quelle stradali ed energetiche; le strade ferrate in uso di proprietà dello Stato; sono altresì esclusi dal trasferimento di cui al presente decreto i parchi nazionali e le riserve naturali statali. I beni immobili in uso per finalità istituzionali sono inseriti negli elenchi dei beni esclusi dal trasferimento in base a criteri di economicità e di concreta cura degli interessi pubblici perseguiti.

3. *[Le amministrazioni statali e gli altri enti di cui al comma 2 trasmettono, in modo adeguatamente motivato, ai sensi del medesimo comma 2, alla Agenzia del demanio entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo gli elenchi dei beni immobili di cui richiedono l'esclusione. L'Agenzia del demanio può chiedere chiarimenti in ordine alle motivazioni trasmesse, anche nella prospettiva della riduzione degli oneri per locazioni passive a carico del bilancio dello Stato. Entro il predetto termine anche l'Agenzia del demanio compila l'elenco di cui al primo periodo. Entro i successivi quaran-*

*tacinque giorni, previo parere della Conferenza Unificata, da esprimersi entro il termine di trenta giorni, con provvedimento del direttore dell'Agenzia l'elenco complessivo dei beni esclusi dal trasferimento è redatto ed è reso pubblico, a fini notiziali, con l'indicazione delle motivazioni pervenute, sul sito internet dell'Agenzia. Con il medesimo procedimento, il predetto elenco può essere integrato o modificato.]<sup>7</sup>*

4. Entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per le riforme per il federalismo, previa intesa sancita in sede di Conferenza Unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono individuati e attribuiti i beni immobili comunque in uso al Ministero della difesa che possono essere trasferiti ai sensi del comma 1, in quanto non ricompresi tra quelli utilizzati per le funzioni di difesa e sicurezza nazionale, non oggetto delle procedure di cui all'articolo 14 *-bis* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, di cui all'articolo 2, comma 628, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 e di cui alla legge 23 dicembre 2009, n. 191, nonché non funzionali alla realizzazione dei programmi di riorganizzazione dello strumento militare finalizzati all'efficace ed efficiente esercizio delle citate funzioni, attraverso gli specifici strumenti riconosciuti al Ministero della difesa dalla normativa vigente.

5. In sede di prima applicazione del presente decreto legislativo, Nell'ambito di specifici accordi di valorizzazione e dei conseguenti programmi e piani strategici di sviluppo culturale, definiti ai sensi e con i contenuti di cui all'articolo 112, comma 4, del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni, lo Stato provvede, entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto *presentazione della domanda di trasferimento*, al trasferimento alle Regioni e agli altri enti territoriali, ai sensi *domanda di trasferimento*, al trasferimento alle Regioni e agli altri enti territoriali, ai sensi dell'articolo 54, comma 3, del citato codice, dei beni e delle cose indicati nei suddetti accordi di valorizzazione.<sup>8</sup>

6. Nelle città sedi di porti di rilevanza nazionale possono essere trasferite dall'Agenzia del demanio al Comune aree già comprese nei porti e non più funzionali all'attività portuale e suscettibili di programmi pubblici di riqualificazione urbanistica, previa autorizzazione dell'Autorità portuale, se istituita, o della competente Autorità marittima.

7. Sono in ogni caso esclusi dai beni di cui al comma 1 i beni costituenti la dotazione della Presidenza della Repubblica, nonché i beni in uso a qualsiasi titolo al Senato della Repubblica, alla Camera dei Deputati, alla Corte Costituzionale, nonché agli organi di rilevanza costituzionale.

<sup>7</sup> Il comma 3 può ritenersi non applicabile in quanto non compatibile con la nuova procedura di trasferimento dei beni disciplinata dall'articolo 56-bis.

<sup>8</sup> Così modificato dall'articolo 27, comma 8 del decreto-legge 6.12.2011, n.201, convertito con modificazioni dalla legge 22.12.2012, n.214 "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità, e il consolidamento dei conti pubblici"

Art. 6.

*Valorizzazione dei beni attraverso fondi comuni di investimento immobiliare*<sup>9</sup>

Articolo **abrogato** dall'articolo 33, comma 2 del decreto- legge 6.7.2011, n.98 convertito con modificazioni dalla legge 15.7.2011, n.111 "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria".

Art. 7

*Decreti biennali di attribuzione*

1. A decorrere dal 1° gennaio del secondo anno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottati ogni due anni su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo, con il Ministro per i rapporti con le Regioni e con gli altri Ministri competenti per materia, su richiesta di Regioni ed enti locali sulla base delle disposizioni di cui agli articoli 1, 2, 4 e 5 del presente decreto legislativo, possono essere attribuiti ulteriori beni eventualmente resisi disponibili per ulteriori trasferimenti.

2. Gli enti territoriali interessati possono individuare e richiedere ulteriori beni non inseriti in precedenti decreti né in precedenti provvedimenti del direttore dell'Agenzia del demanio. Tali beni sono trasferiti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri adottato ai sensi del comma 1. A tali richieste è allegata una relazione attestante i benefici derivanti alle pubbliche amministrazioni da una diversa utilizzazione funzionale dei beni o da una loro migliore valorizzazione in sede locale.

Art. 8.

*Utilizzo ottimale di beni pubblici da parte degli enti territoriali*

1. Gli enti territoriali, al fine di assicurare la migliore utilizzazione dei beni pubblici per lo svolgimento delle funzioni pubbliche primarie attribuite, possono procedere a consultazioni tra di loro e con le amministrazioni periferiche dello Stato, anche all'uopo convocando apposite Conferenze di servizi coordinate dal Presidente della Giunta regionale o da un suo delegato. Le risultanze delle consultazioni sono trasmesse al Mini-

<sup>9</sup> Il testo originario dell'articolo 6 era il seguente:

"1. Al fine di favorire la massima valorizzazione dei beni e promuovere la capacità finanziaria degli enti territoriali, anche in attuazione del criterio di cui all'articolo 2, comma 5, lettera c), i beni trasferiti agli enti territoriali possono, previa loro valorizzazione, attraverso le procedure per l'approvazione delle varianti allo strumento urbanistico di cui all'articolo 2, comma 5, lettera b), essere conferiti ad uno o più fondi comuni di investimento immobiliare istituiti ai sensi dell'articolo 37 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e successive modificazioni, ovvero dell'articolo 14 -bis della legge 25 gennaio 1994, n. 86. Ciascun bene è conferito, dopo la relativa valorizzazione attraverso le procedure per l'approvazione delle varianti allo strumento urbanistico, per un valore la cui congruità è attestata, entro il termine di trenta giorni dalla relativa richiesta, da parte dell'Agenzia del demanio o dell'Agenzia del territorio, secondo le rispettive competenze.

2. La Cassa depositi e prestiti, secondo le modalità di cui all'articolo 3, comma 4 -bis, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, può partecipare ai fondi di cui al comma 1.

3. Agli apporti di beni immobili ai fondi effettuati ai sensi del presente decreto si applicano, in ogni caso, le agevolazioni di cui ai commi 10 e 11 dell'articolo 14 -bis della legge 25 gennaio 1994, n. 86".

stero dell'economia e delle finanze ai fini della migliore elaborazione delle successive proposte di sua competenza e possono essere richiamate a sostegno delle richieste avanzate da ciascun ente.

Art. 9.  
*Disposizioni finali*

1. Tutti gli atti, contratti, formalità e altri adempimenti necessari per l'attuazione del presente decreto sono esenti da ogni diritto e tributo.

2. Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti il Ministro dell'interno, il Ministro per la semplificazione normativa, il Ministro per le riforme per il federalismo e il Ministro per i rapporti con le Regioni, previa intesa sancita in sede di Conferenza Unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo

28 agosto 1997, n. 281, sono determinate le modalità, per ridurre, a decorrere dal primo esercizio finanziario successivo alla data del trasferimento, le risorse a qualsiasi titolo spettanti alle Regioni e agli enti locali contestualmente e in misura pari alla riduzione delle entrate erariali conseguente alla adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui agli articoli 3 e 7.<sup>10</sup>

3. Alle procedure di spesa relative ai beni trasferiti ai sensi delle disposizioni del presente decreto non si applicano i vincoli relativi al rispetto del patto di stabilità interno, per un importo corrispondente alle spese già sostenute dallo Stato per la gestione e la manutenzione dei beni trasferiti. Tale importo è determinato secondo i criteri e con le modalità individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare le occorrenti variazioni di bilancio per la riduzione degli stanziamenti dei capitoli di spesa interessati.

4. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, in relazione ai trasferimenti dei beni immobili di cui al presente decreto legislativo, è assicurata la coerenza tra il riordino e la riallocazione delle funzioni e la dotazione delle risorse umane e finanziarie, con il vincolo che al trasferimento delle funzioni corrisponda un trasferimento del personale tale da evitare ogni duplicazione di funzioni.

5. Le risorse nette derivanti a ciascuna Regione ed ente locale dalla eventuale alienazione degli immobili del patrimonio disponibile loro attribuito ai sensi del presente decreto nonché quelle *derivanti dalla eventuale cessione di quote di fondi immobiliari cui i*

---

10 Il comma 2, che si riferisce a tutte le ipotesi di trasferimento di beni previste dal decreto legislativo 85/2010, va posto in relazione con il comma 7 dell'articolo 56-bis che, per quanto riguarda il trasferimento dei beni immobili dello Stato, oggetto di disciplina dell'articolo stesso, stabilisce quanto segue: "Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze le risorse a qualsiasi titolo spettanti alle regioni e agli enti locali che acquisiscono in proprietà beni immobili utilizzati a titolo oneroso sono ridotte in misura pari alla riduzione delle entrate erariali conseguente al trasferimento di cui al comma 1. Qualora non sia possibile l'integrale recupero delle minori entrate per lo Stato in forza della riduzione delle risorse, si procede al recupero da parte dell'Agenzia delle entrate a valere sui tributi spettanti all'ente ovvero, se non sufficienti, mediante versamento all'entrata del bilancio dello Stato da parte dell'ente interessato".

*medesimi beni siano stati* conferiti sono acquisite dall'ente territoriale per un ammontare pari al settantacinque per cento delle stesse. Le predette risorse sono destinate alla riduzione del debito dell'ente e, solo in assenza del debito o comunque per la parte eventualmente eccedente, a spese di investimento. La residua quota del venticinque per cento è destinata al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, il Ministro per i rapporti con le Regioni ed il Ministro per le riforme per il federalismo, sono definite le modalità di applicazione del presente comma. Ciascuna Regione o ente locale può procedere all'alienazione di immobili attribuiti ai sensi del presente decreto legislativo previa attestazione della congruità del valore del bene da parte dell'Agenzia del demanio o dell'Agenzia del territorio, secondo le rispettive competenze. L'attestazione è resa entro il termine di trenta giorni dalla relativa richiesta.<sup>11</sup>

6. Nell'attuazione del presente decreto legislativo è comunque assicurato il rispetto di quanto previsto dall'articolo 28 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

---

11 L'applicazione delle disposizioni dell'articolo 9, comma 5 è espressamente prevista dall'articolo 56-bis, comma 10.

**ARTICOLO 56 –BIS**

**del decreto-legge 21 giugno 2013, n.69, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n.98 “Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia”**

(Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 194 del 20 agosto 2013 - Suppl. Ordinario n. 63)

*Semplificazione delle procedure in materia di trasferimenti di immobili agli enti territoriali.*

1. Il trasferimento in proprietà, a titolo non oneroso, a comuni, province, città metropolitane e regioni dei beni immobili di cui all’articolo 5, comma 1, lettera e), e comma 4, del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, siti nel rispettivo territorio, è disciplinato dal presente articolo. Sono esclusi dal trasferimento i beni in uso per finalità dello Stato o per quelle di cui all’articolo 2, comma 222, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni, i beni per i quali siano in corso procedure volte a consentirne l’uso per le medesime finalità, nonché quelli per i quali siano in corso operazioni di valorizzazione o dismissione di beni immobili ai sensi dell’articolo 33 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e successive modificazioni.

2. A decorrere dal 1° settembre 2013, i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni che intendono acquisire la proprietà dei beni di cui al comma 1 presentano all’Agenzia del demanio, entro il termine perentorio del 30 novembre 2013, con le modalità tecniche da definire a cura dell’Agenzia medesima, una richiesta di attribuzione sottoscritta dal rappresentante legale dell’ente, che identifica il bene, ne specifica le finalità di utilizzo e indica le eventuali risorse finanziarie preordinate a tale utilizzo. L’Agenzia del demanio, verificata la sussistenza dei presupposti per l’accoglimento della richiesta, ne comunica l’esito all’ente interessato entro sessanta giorni dalla ricezione della richiesta. In caso di esito positivo si procede al trasferimento con successivo provvedimento dell’Agenzia del demanio. In caso di esito negativo, l’Agenzia comunica all’ente interessato i motivi ostativi all’accoglimento della richiesta. Entro trenta giorni dalla comunicazione del motivato provvedimento di rigetto, l’ente può presentare una richiesta di riesame del provvedimento, unitamente ad elementi e documenti idonei a superare i motivi ostativi rappresentati dall’Agenzia del demanio.

3. Laddove le richieste abbiano ad oggetto immobili assegnati alle amministrazioni pubbliche, l’Agenzia del demanio interpella le amministrazioni interessate, al fine di acquisire, entro il termine perentorio di trenta giorni, la conferma della permanenza o meno delle esigenze istituzionali e indicazioni in ordine alle modalità di futuro utilizzo dell’immobile. Qualora le amministrazioni non confermino, entro tale termine, la permanenza delle esigenze istituzionali, l’Agenzia, nei successivi trenta giorni, avvia con le altre amministrazioni la verifica in ordine alla possibilità di inserire il bene nei piani di razionalizzazione di cui all’articolo 2, commi 222, 222-bis e 222-ter, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni. Qualora detta verifica dia esito negativo e sia accertato che l’immobile non assolve ad altre esigenze statali, la domanda è accolta

e si procede al trasferimento del bene con successivo provvedimento del Direttore dell'Agenda del demanio. In caso di conferma delle esigenze di cui al comma 2 da parte dell'amministrazione usuaria, l'Agenda comunica all'ente richiedente i motivi ostativi all'accoglimento della richiesta.

**4.** Qualora per il medesimo immobile pervengano richieste di attribuzione da parte di più livelli di governo territoriale, il bene è attribuito, in forza dei principi di sussidiarietà e di radicamento sul territorio, in via prioritaria ai comuni e alle città metropolitane e subordinatamente alle province e alle regioni. In caso di beni già utilizzati, essi sono prioritariamente trasferiti agli enti utilizzatori.

**5.** Nei provvedimenti di cui ai commi 2 e 3 si prevede che, trascorsi tre anni dal trasferimento, qualora all'esito di apposito monitoraggio effettuato dall'Agenda del demanio l'ente territoriale non risulti utilizzare i beni trasferiti, gli stessi rientrano nella proprietà dello Stato, che ne assicura la migliore utilizzazione.

**6.** I beni trasferiti, con tutte le pertinenze, accessori, oneri e pesi, entrano a far parte del patrimonio disponibile delle regioni e degli enti locali. Il trasferimento ha luogo nello stato di fatto e di diritto in cui i beni si trovano, con contestuale immissione di ciascun ente territoriale, a decorrere dalla data di sottoscrizione dell'atto formale di trasferimento del bene di cui ai commi 2 e 3, nel possesso giuridico e con subentro del medesimo in tutti i rapporti attivi e passivi relativi al bene trasferito.

**7.** Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze le risorse a qualsiasi titolo spettanti alle regioni e agli enti locali che acquisiscono in proprietà beni immobili utilizzati a titolo oneroso sono ridotte in misura pari alla riduzione delle entrate erariali conseguente al trasferimento di cui al comma 1. Qualora non sia possibile l'integrale recupero delle minori entrate per lo Stato in forza della riduzione delle risorse, si procede al recupero da parte dell'Agenda delle entrate a valere sui tributi spettanti all'ente ovvero, se non sufficienti, mediante versamento all'entrata del bilancio dello Stato da parte dell'ente interessato.

**8.** Al fine di soddisfare le esigenze allocative delle amministrazioni statali, gli enti territoriali continuano ad assicurare allo Stato l'uso gratuito di immobili di loro proprietà fino al permanere delle esigenze medesime.

**9.** Le disposizioni del presente articolo non si applicano nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano.

**10.** Alle risorse nette derivanti a ciascun ente territoriale dall'eventuale alienazione degli immobili trasferiti ai sensi del presente articolo ovvero dall'eventuale cessione di quote di fondi immobiliari cui i medesimi immobili siano conferiti si applicano le disposizioni dell'articolo 9, comma 5, del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85.

**11.** In considerazione dell'eccezionalità della situazione economica e tenuto conto delle esigenze prioritarie di riduzione del debito pubblico, al fine di contribuire alla stabilizzazione finanziaria e promuovere iniziative volte allo sviluppo economico e alla coe-

sione sociale, è altresì destinato al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, con le modalità di cui al comma 5 dell'art.9 del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, il 10% delle risorse nette derivanti dalla alienazione dell'originario patrimonio immobiliare disponibile degli enti territoriali, salvo che una percentuale uguale o maggiore non sia destinata per legge alla riduzione del debito del medesimo ente. Per la parte non destinata al fondo per l'ammortamento titoli di Stato, resta fermo quanto disposto dal comma 443 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

**12.** Le disposizioni di cui al decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, si applicano solo in quanto compatibili con quanto previsto dal presente articolo.

**13.** All'articolo 33, comma 8-ter, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) il quinto periodo è soppresso;
- b) al sesto periodo, le parole: “, nonché l'attribuzione agli Enti territoriali delle quote dei fondi, nel rispetto della ripartizione e per le finalità previste dall'articolo 9 del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, limitatamente ai beni di cui all'articolo 5, comma 1, lettera e), sopra richiamato, derivanti dal conferimento ai predetti fondi immobiliari” sono soppresse.

**ALLEGATO C**

**DOMANDA DI ATTRIBUZIONE A TITOLO NON ONEROSO DEI BENI DI PROPRIETA' DELLO STATO**

ai sensi dell'art. 56-bis del D.L. 21 giugno 2013, n. 69 convertito, in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge. 9 agosto 2013, n. 98, pubblicato nella Gazz. Uff. 21 giugno 2013, n. 144, S.O.

Denominazione dell'Ente richiedente: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_\_\_

Nr. Pratica: xxxxxx

Il/La sottoscritto/a \_\_\_\_\_

nato/a il \_\_\_\_\_ a \_\_\_\_\_ (Prov.) \_\_\_\_\_

e residente a \_\_\_\_\_ (Prov.) \_\_\_\_\_

in qualità di legale rappresentante del \_\_\_\_\_

Indirizzo dell'Ente richiedente \_\_\_\_\_

Codice fiscale Ente \_\_\_\_\_ Telefono \_\_\_\_\_

PEC \_\_\_\_\_

Fax \_\_\_\_\_

Email \_\_\_\_\_

**CHIEDE**

ai sensi dell'art. 56-bis del D.L. 21 giugno 2013 n. 69 l'attribuzione a titolo non oneroso del bene di proprietà dello Stato sotto individuato, nello stato di fatto e di diritto in cui si trova, con tutte le pertinenze, accessori, oneri e pesi esistenti:

Provincia \_\_\_\_\_ Comune \_\_\_\_\_ Indirizzo \_\_\_\_\_

Codice scheda \_\_\_\_\_  
(opzionale)

Denominazione Foglio \_\_\_\_\_ Particella Sub \_\_\_\_\_

**PER DESTINARLO ALLE SEGUENTI FINALITA':**

Bene già destinato o da destinare a finalità pubblico-istituzionali ad uso diretto dell'Ente (sedi istituzionali e di rappresentanza, uffici, etc.);

- Bene già destinato o da destinare a finalità pubblico-sociali ad uso diretto o indiretto della collettività (scuole, musei, biblioteche, parchi, etc.);
- Bene da valorizzare in ottica di mercato ai fini della messa a reddito o dell'alienazione, anche mediante il conferimento ai fondi immobiliari, nell'interesse diretto o indiretto della collettività;
- Altro

### ATTESTA

- di essere edotto che, laddove l'immobile richiesto con la presente domanda risulti realizzato da oltre settanta anni, lo stesso dovrà essere sottoposto alla verifica dell'interesse culturale ad opera del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo prima dell'eventuale trasferimento in proprietà;
- di essere edotto che, ove la verifica di interesse culturale di cui al punto precedente dia esito positivo, ovvero l'immobile venga dichiarato di interesse culturale, la presente domanda non potrà essere accolta dall'Agenzia del demanio, e la richiesta di assegnazione dello stesso potrà avvenire esclusivamente secondo la procedura dettata dall'art. 5, comma 5 del D.Lgs n. 85/2010;
- di essere edotto che, qualora per il bene richiesto pervengano all'Agenzia del demanio richieste di attribuzione da parte di più livelli di governo territoriale, lo stesso, ove risulti trasferibile, sarà attribuito, in forza del principio di sussidiarietà e di radicamento sul territorio, in via prioritaria ai Comuni ed alle Città metropolitane e subordinatamente alle Province ed alle Regioni, secondo quanto disposto dal comma 4 dell'art. 56-bis del DL 21 giugno 2013 n. 69;
- di essere edotto che, qualora per il bene richiesto pervenga all'Agenzia del demanio richiesta di attribuzione da parte di altro Ente territoriale che già lo abbia in uso, lo stesso, ove risulti trasferibile, sarà attribuito all'Ente utilizzatore, secondo quanto disposto dal comma 4 dell'art. 56-bis del D.L. 21 giugno 2013 n. 69;
- che per dare effettiva attuazione alle disposizioni di cui al richiamato comma 4 dell'art. 56-bis del D.L. 21 giugno 2013 n. 69, l'Agenzia del demanio, al solo fine di poter valutare tutte le istanze pervenute, dovrà attendere lo scadere dei termini previsti dalla norma per la richiesta di attribuzione, prima di dare formale comunicazione circa l'avvenuta accettazione della domanda ovvero del rigetto della stessa;
- di essere edotto che, laddove la domanda di attribuzione venga accolta, trascorsi tre anni dal trasferimento in proprietà, qualora all'esito di apposito monitoraggio effettuato dall'Agenzia del demanio l'Ente territoriale non risulti utilizzare il bene, lo stesso rientrerà nella proprietà dello Stato che ne assicurerà la migliore utilizzazione;
- di essere edotto che a seguito dell'eventuale trasferimento del bene sopra identificato, ove lo stesso risulti utilizzato a titolo oneroso, le minori entrate erariali saranno compensate con l'equivalente riduzione, con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, delle risorse statali a qualsiasi titolo spettanti all'Ente, ovvero, qua-

lora tale misura non fosse sufficiente alla suddetta compensazione, tramite recupero da parte dell’Agenzia delle Entrate a valere sui tributi spettanti all’Ente, ovvero, se anche questi ultimi si rivelassero insufficienti, mediante versamento diretto da parte dell’Ente all’entrata del bilancio dello Stato.

**DICHIARA INOLTRE CHE**

- il bene è utilizzato dall’Ente richiedente;
- il bene è assegnato ad una Amministrazione dello Stato;
- il bene è utilizzato da altro soggetto pubblico o privato;
- il bene è libero;
- sono previsti interventi di manutenzione ordinaria finalizzati alla conservazione del bene;
- sono previsti interventi di ampliamento e/o manutenzione straordinaria;
- sono previsti interventi volti a riqualificare l’opera e cambiarne la destinazione urbanistica;
- è in possesso delle eventuali risorse finanziarie preordinate all’utilizzo a cui il bene è destinato (dichiarazione facoltativa)

**INDICA**

le eventuali risorse finanziarie, preordinate all’utilizzo a cui il bene è destinato, reperite/da reperire:

---

---

---

**ALLEGATI**

Eventuali allegati ritenuti necessari alla piena identificazione del bene richiesto ovvero utili per altre finalità.

Il legale rappresentante dell’Ente  
(Timbro e firma)

.....

Referente tecnico della richiesta: \_\_\_\_\_

Tel : \_\_\_\_\_

Email: \_\_\_\_\_

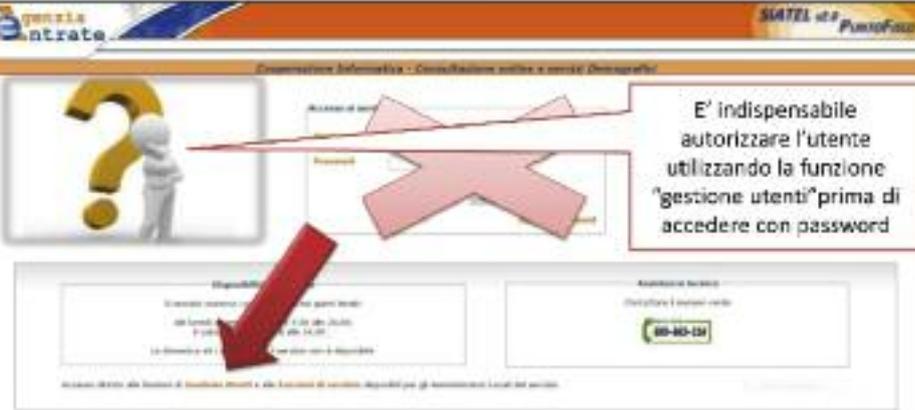
Procedura di accesso informatico alle operazioni concernenti il trasferimento dei beni immobili dello Stato ai sensi dell'articolo 56 – *bis* del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98 recante *“Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia”*



## Autenticazione password



https://puntofisco.agenziaentrate.it/PuntoFiscoHome/Logon.jsp



E' indispensabile autorizzare l'utente utilizzando la funzione "gestione utenti" prima di accedere con password

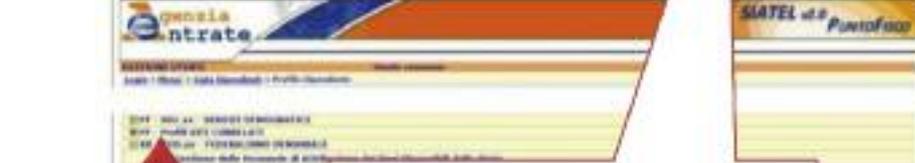


## Autorizzazione Ambiente Federalismo Demaniale





Loggarsi alla schermata "gestione utenti" utilizzando le password già in possesso dell'Ente



Accedere all'ambiente federalismo demaniale e autorizzare la "Gestione delle Domande di attribuzione dei Beni Disponibili dello Stato"

**FPC**  
FEDERALISMO DEMANIALE

### Consultazione elenco

<http://www.agenziademanio.it/export/demanio/valorizzazioniPatrimonio/FederalismoDemaniale/index.htm>

LOGIN UTENTE

**FPC**  
FEDERALISMO DEMANIALE

### Consultazione elenco

COMUNE DI PIACENZA  
GHEZZI RITA

E' possibile consultare l'elenco e scaricarlo in PDF

E' possibile richiedere un bene anche se non è in elenco. Occorre solo conoscere toponomastica e riferimenti catastali

**FPC**  
FORNITURE PUBBLICHE  
COMUNE DI  
CIVITAVECCHIA

## Anagrafica rappresentante legale

nessuna domanda presente

Prima di poter richiedere un bene occorre compilare l'anagrafica del rappresentante legale.



**FPC**  
FORNITURE PUBBLICHE  
COMUNE DI  
CIVITAVECCHIA

## Compilazione domanda

Dalla lista dei beni si procede alla compilazione della richiesta



## FAC SIMILE DEL PARERE DELL'AGENZIA DEL DEMANIO



**AGENZIA DEL DEMANIO**  
Direzione Centrale Gestione Patrimonio Immobiliare dello Stato

Roma, \_\_/\_\_/\_\_\_\_  
Prot. \_\_\_\_\_

Al Comune di \_\_\_\_\_  
(ovvero)  
Alla Provincia di \_\_\_\_\_  
(ovvero)  
Alla Città Metropolitana \_\_\_\_\_  
(ovvero)  
Alla Regione \_\_\_\_\_

E, p.c.  
Alla Direzione regionale

**Oggetto:** Parere in merito all'attribuzione a Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni a titolo non oneroso dei beni di proprietà statale ai sensi dell'art. 56-bis del D.L. 21 giugno 2013 n. 69 convertito, in legge, con modificazioni, dall' art. 1, comma 1, L. 9 agosto 2013, n. 98, pubblicato nella GU del 21 giugno 2013, n. 144, S.O.

**CODICE SCHEDA:**  
**COMUNE:**  
**DENOMINAZIONE:**  
**INDIRIZZO:**  
**IDENTIFICATIVI CATASTALI:**

### PREMESSO:

- che lo Stato è proprietario del bene sopra identificato;

### VISTA:

- la L. 5/5/2009 n. 42 recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, pubblicata nella GU il 6 maggio 2009, n. 103;
- il D.Lgs 28/5/2010 n. 85 recante attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5/5/2009, n. 42 pubblicata nella GU 11 giugno 2010, n. 134;
- l'art. 56-bis del D.L. 21 giugno 2013 n. 69 convertito, in legge, con modificazioni, dall' art. 1, comma 1, legge 9 agosto 2013, n. 98, pubblicato nella GU del 21 giugno 2013, n. 144, S.O.;
- la domanda di attribuzione ex D.Lgs. n. 85/2010 Nr. Pratica: xxxxx del xx.xx.2013 presentata da codesto/a Comune/Provincia/Regione di XXX;



Via \_\_\_\_\_ - tel. \_\_\_\_\_ - Fax \_\_\_\_\_  
e-mail: \_\_\_\_\_

**CONSIDERATO:**

che dall'esame della documentazione agli atti sussistono/non sussistono i presupposti per l'accoglimento della richiesta di trasferimento in proprietà del... *(in caso di non sussistenza motivare il rigetto)*

**SI RILASCIA**

- o parere positivo in merito al trasferimento a titolo non oneroso a codesto/a Comune/Provincia/Regione richiedente del bene in argomento ai sensi dell'art. 56 bis del DL. n. 69/2013.
- o parere negativo in merito al trasferimento a titolo non oneroso a codesto/a Comune/Provincia/Regione richiedente del bene in argomento ai sensi dell'art. 56 bis del DL. n. 69/2013.

**In caso di esito positivo**

Con l'occasione si rende, altresì, noto che, ai fini della massima trasparenza amministrativa e della collaborazione istituzionale, le attività tecnico/amministrative, compresa l'eventuale regolarizzazione catastale da effettuare a cura e spese di codesto Ente, propedeutiche al provvedimento di trasferimento della proprietà dell'immobile in esame, potranno essere svolte secondo la seguente tempistica di natura ordinatoria:

- entro trenta (30) giorni dalla ricezione della presente comunicazione codesto/a Comune/Provincia/Regione potrà prendere contatti con la Direzione Regionale ..... dell'Agenzia del demanio, al fine di avviare il procedimento di trasferimento;
- entro centoventi (120) giorni dalla data del suddetto contatto codesto Ente potrà visionare la documentazione agli atti ed effettuare l'eventuale sopralluogo, concordandone modalità e tempi con la competente Direzione Regionale, nonché dovrà confermare la richiesta di attribuzione a titolo non oneroso trasmettendo, qualora non già fatto, apposita delibera consiliare alla Direzione Regionale;
- entro novanta (90) giorni dalla conferma della richiesta di attribuzione l'Agenzia del demanio formalizzerà il trasferimento in proprietà dell'immobile richiesto con apposito provvedimento.

Il Direttore Centrale

ALLEGATO F

