



AGENZIA DEL DEMANIO

# Politiche e strumenti per la valorizzazione economica e sociale del territorio attraverso il miglior utilizzo degli immobili pubblici

*Guida alle innovazioni legislative*

Maggio 2012

A CURA DELL'AGENZIA DEL DEMANIO

*Con la collaborazione di:*

**ANCE** ASSOCIAZIONE NAZIONALE  
COSTRUTTORI EDILI



**ASSOIMMOBILIARE**  
Associazione dell'Industria Immobiliare

**Ccdp**  
Cassa depositi e prestiti

**ULI** Urban Land  
Institute



*Introduzione - Stefano Scalera, Direttore dell’Agenzia del Demanio*

|  |   |
|--|---|
| <b>NUOVE POLITICHE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE PUBBLICO</b> | 7 |
|--|---|

*Parte prima - a cura dell’Agenzia del Demanio*

|   |    |
|---|----|
| <b>GLI STRUMENTI DI ULTIMA GENERAZIONE PER LA GESTIONE E LA VALORIZZAZIONE DEGLI ASSET IMMOBILIARI PUBBLICI</b> | 13 |
|---|----|

**Nuovi veicoli finanziari e societari per incrementare il valore economico e sociale dei patrimoni immobiliari pubblici (articolo 33 e articolo 33 bis del D.L. 98/2011)**

Schede interpretative

|  |    |
|--|----|
| - <i>Articolo 33 del decreto legge del 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 e successivamente integrato dall’articolo 6, comma 7, della legge 12 novembre 2011, n. 183</i>  | 15 |
| - <i>Articolo 33 bis del decreto legge del 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, introdotto dall’articolo 27, comma 1, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214</i> | 17 |

Schede di lettura

|  |    |
|--|----|
| - <i>Articolo 33 del decreto legge 6 luglio 2011 n. 98, convertito in legge con modificazioni dall’articolo 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111 e successivamente integrato dall’articolo 6, comma 7, della legge 12 novembre 2011, n. 183</i>                            | 19 |
| - <i>Articolo 33 bis del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, introdotto dall’articolo 27, comma 1, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214</i> | 22 |

|                           |    |
|---------------------------|----|
| Scheda grafica di sintesi | 27 |
|---------------------------|----|

**Processo di valorizzazione del territorio per il miglior utilizzo del patrimonio immobiliare pubblico (articolo 3 ter D.L. 351/2001)**

Scheda interpretativa

|  |    |
|--|----|
| - <i>Articolo 3 ter del decreto legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, introdotto dal comma 2 dell’articolo 27 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214</i> | 29 |
|--|----|

Scheda di lettura

|  |    |
|--|----|
| - <i>Articolo 3 ter del decreto legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, introdotto dal comma 2 dell’articolo 27 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214</i> | 33 |
|--|----|

|                            |    |
|----------------------------|----|
| Schede grafiche di sintesi | 39 |
|----------------------------|----|

## **Federalismo demaniale e valorizzazione culturale degli immobili dello Stato (articolo 5, comma 5, D.Lgs. 85/2010)**

### Scheda interpretativa

- *Articolo 5, comma 5, del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, recante attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42, come modificato dall'articolo 27, comma 8, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214* 43

### Schede di lettura

- *Articolo 19, legge 5 maggio 2009, n. 42 recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione* 47
- *Articolo 5, comma 5, del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, recante attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42, come modificato dall'articolo 27, comma 8, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214* 47
- *Articolo 112, comma 4, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante codice dei beni culturali e del paesaggio* 48
- *Articolo 54, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante codice dei beni culturali e del paesaggio* 48

### Protocollo d'Intesa tra MiBAC e Agenzia del Demanio

49

### Circolare Segretario Generale MiBAC n. 18/2011

56

### Allegato A: iter procedurale articolo 5, comma 5, D.Lgs. n. 85/2010

58

### Allegato B: schema Decreto istitutivo Tavolo Tecnico Operativo - TTO

62

### Allegato C: linee guida per la elaborazione del programma di valorizzazione

64

## **Piano di alienazione e valorizzazione degli Enti territoriali (articolo 58, L. 133/08)**

### Scheda interpretativa

- *Articolo 58 del decreto legge 25 giugno 2008, n.112 "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria" convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, legge 6 agosto 2008, n. 133* 69

### Scheda di lettura

- *Articolo 58 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria" convertito con modificazioni dall'articolo 1, comma 1, L. 6 agosto 2008, n. 133 e successivamente integrato dall'articolo 33, comma 6, decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111* 73

### Scheda grafica di sintesi

77

*Parte seconda*

**NOTE METODOLOGICHE**

79

*ULI - Urban Land Institute*

**Riferimenti europei e metodi di selezione della Società di Gestione del Risparmio (SGR) quale principale partner privato per la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico**

81

*Parte terza*

**LETTURE ED ESPERIENZE**

93

*ANCI - Associazione Nazionale Comuni di Italia*

**Valorizzazione e rigenerazione urbana: un approccio sostenibile e differenziato**

95

*ANCE - Associazione Nazionale Costruttori Edili, Direzione Affari Economici e Centro Studi*

**Valorizzare per crescere: il ruolo dello sviluppo degli asset pubblici nella crescita dei territori**

101

*Assoimmobiliare*

**Valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico come motore per lo sviluppo territoriale**

105

*CDP - Cassa Depositi e Prestiti, Divisione immobiliare*

**Procedura di selezione della SGR per la gestione di un fondo immobiliare con immobili apportati da un Ente locale**

109



## NUOVE POLITICHE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE PUBBLICO

di Stefano Scalera, Direttore dell'Agenzia del Demanio

### *Situazione del mercato e del patrimonio: conseguenti limiti alle azioni dell'Agenzia*

È un dato acquisito, ormai, che l'attuale crisi del settore immobiliare sia di natura strutturale, investa tutti i settori del *real estate* e abbia una durata più lunga dei precedenti cicli immobiliari. Si tratta di una crisi che ha subito e subirà gli effetti della recessione in atto e della più generale situazione di rallentamento della crescita in ambito europeo. I dati più recenti sono ancora, nel loro complesso, negativi e solo in tempi lunghi è possibile sperare in una ripresa, come uscita del settimo ciclo immobiliare dal dopoguerra. Forse occorre iniziare a pensare che la ripresa di questo settore (come di altri) dovrà avvenire su basi diverse dal passato.

Tra i settori più colpiti vi è quello del terziario-direzionale, questo non solo per la "mortalità" e le scelte di delocalizzazione delle imprese italiane e di quelle estere con sede in Italia, ma anche per una carenza qualitativa del portafoglio immobiliare, anche privato, destinato ad uffici.

Il *real estate*, come comparto professionalizzato, si deve preparare ad una nuova sfida. Il mercato, infatti, non può fare affidamento solo sul settore residenziale che esprime un fabbisogno primario spesso "polverizzato", largamente insoddisfatto dall'offerta (che nell'ambito pubblico si limita a quella dell'*housing sociale*) e che, di recente, è fortemente limitato dalla crisi di liquidità.

**Preparare un nuovo ciclo vuol dire migliorare la qualità del prodotto intervenendo sul processo di produzione, rendere flessibile e differenziare l'offerta rispetto alle esigenze della domanda. In che modo ci stiamo preparando, come settore pubblico?**

Il patrimonio immobiliare pubblico è molto differenziato e la sua gestione risente ancora di una classificazione che risale al codice civile del 1942 che crea, oggettivamente, una difficoltà di distinzione esatta tra la natura di questi beni (demaniale o patrimoniale) e la loro possibile funzione (per usi pubblici o "commerciali").

In attesa di un ripensamento organico della materia, questo patrimonio va gestito e reso economicamente efficiente, tenendo conto delle limitazioni, anche legislative, che spesso non consentono, ma forse non è neppure richiesto, di ottenere rendimenti di "mercato", dovendo rispettare l'obbligo di rispondere ad esigenze di natura sociale e generale. A questo

proposito, sarebbe interessante riflettere sul valore, espresso in termini economico-finanziari di questo “rendimento” esterno, in contrapposizione ai costi indiretti generati dal degrado del patrimonio immobiliare pubblico anch’essi, fino ad oggi, non contabilizzati.

Un primo punto di attenzione. Il patrimonio pubblico va gestito ricordando che non esiste un solo portafoglio immobiliare; ne esistono diversi, sia per soggetto proprietario (Stato, Regioni, Province, Comuni, soggetti pubblici ad essi collegati) sia per natura e scopo della sua funzione. In tutti i casi, questi *patrimoni pubblici* sono destinati a soddisfare diverse esigenze.

**Un passaggio essenziale per una migliore gestione del patrimonio pubblico, tema introdotto in modo sistematico e complessivo solo di recente, è quello della ricognizione completa di tutti gli immobili di proprietà pubblica anche degli Enti territoriali, nella loro natura oggettiva, per le loro funzioni, per lo stato manutentivo.**

Solo da una visione complessiva si può partire con una programmazione per il migliore utilizzo del patrimonio immobiliare pubblico, cercando di resistere all’urgenza di agire che non lascia spazio ad interventi sistematici e strutturali.

Dai primi dati acquisiti (con una percentuale di risposta in media del 70% degli Enti territoriali) emerge che la maggior parte degli immobili (circa il 70%) è in uso istituzionale, con una minore presenza di commerciale, residenziale e altre destinazioni. Il valore presunto può variare, a seconda della modalità di contabilizzazione, può essere compreso tra 150 e 200 MLD €.

Data la rilevante presenza di usi istituzionali anche per lo Stato - è utile ricordare che molte di questi sono rivolti alla sicurezza e al presidio del territorio - la policy seguita per la gestione delle sedi nelle quali sono svolte funzioni di interesse statale, è articolata; il primo passo è quello di elaborare “piani di razionalizzazione” per utilizzare più efficacemente gli spazi di proprietà, che non significa solo prevedere la definizione delle “tipologie distributive” (standard dimensionali).

I “piani di razionalizzazione” possono comportare, infatti, lo spostamento di “pesi” rilevanti all’interno della città ovvero il rifacimento completo dell’edificio; di norma, per ragioni di economicità si dovrebbe operare con trasferimenti da posizioni “centrali” (non sempre corrispondenti ai “centri storici”) a posizioni “periferiche”, mettendo in gioco componenti della programmazione e della pianificazione della città, prima fra tutte l’efficienza del trasporto pubblico locale e la sua convenienza rispetto alla mobilità con veicoli privati.

Delocalizzare queste funzioni implica pertanto un ragionamento organico con gli Organi di governo della città e, comunque, una verifica di coerenza di queste scelte con la programmazione, ad esempio, dei piani del traffico e di quelli dei parcheggi, della programmazione delle Aziende pubbliche di trasporti nonché di tutti quegli elementi che realizzano l’“effetto - città” rispetto alla localizzazione di immobili destinati ad ufficio. Andrebbero considerati aspetti come quelli della riqualificazione dei tessuti urbani degradati o periferici

che potrebbe essere generata proprio da un corretto *mix* di destinazioni residenziali, di uffici pubblici e privati e dei relativi possibili indotti di servizio e di attività correlate alle funzioni trasferite. Entro certi limiti si può operare in questo senso con le permutate di immobili.

Tuttavia, in altri casi, lo spostamento è complesso e quindi i “Piani di razionalizzazione” si “limitano”, per così dire, ad aumentare la funzionalità degli immobili, efficientando le superfici. Per far questo, occorrono elevati livelli di investimenti per dare vita ad un ciclo virtuoso, risparmiando sugli affitti passivi ed investendo sulla razionalizzazione e sull’adeguamento normativo e la valorizzazione degli edifici di proprietà.

Nel lungo periodo occorrerà affrontare e risolvere l’adeguatezza del patrimonio immobiliare, affrontando preventivamente con gli Enti locali il tema del ridisegno delle città. Come detto in precedenza, infatti, la delocalizzazione delle funzioni amministrative pubbliche comporta la ridefinizione della città anche in relazione alla rifunzionalizzazione degli immobili liberati.

**Il secondo tema, quindi, della gestione del patrimonio immobiliare è la verifica della condizione di vendibilità degli immobili, ovvero di messa a reddito a valori commerciali degli immobili pubblici.**

Se pensiamo ad una delle categorie di immobili pubblici dismissibili che più anima l’immaginario di molti commentatori, le caserme, si deve osservare come, per poter effettivamente procedere alla loro alienazione senza distruggere il loro valore potenziale o consegnarlo tutto nelle mani dei soggetti privati, sia necessario un lungo percorso di concertazione tra soggetti pubblici; ma questo, come vedremo di seguito, non è ancora sufficiente per essere certi del buon esito della scelta. Inoltre, le attese di compensazione di carenze di dotazioni territoriali generate dalla edificazione pregressa, creano delle aspettative da parte dei cittadini che, nella realtà, corrono il rischio di essere disattese perché comporterebbero ingenti investimenti pubblici sia per la ristrutturazione, sia per la gestione dei servizi.

In ogni caso, ogni immobile non più utilizzato per la sua funzione e in attesa di una nuova destinazione sconta, da una parte, il progressivo degrado e dall’altra tempi e investimenti per la sua ricollocazione nel “circuitto” delle attività del contesto economico e sociale in cui si colloca.

Senza voler entrare nel dettaglio, la connotazione più evidente del patrimonio immobiliare pubblico è determinata dalla sua consistenza, spesso rilevante rispetto alla dimensione urbana; dalla sua localizzazione, di norma in zone di particolare pregio; dal valore storico-artistico e, soprattutto, dalla natura di *elemento identitario e culturale* degli immobili statali, nonché dal suo *valore sociale* della funzione esercitata nel tempo rispetto alla comunità cittadina.

**Appare evidente come, rispetto ad un esito positivo di una valorizzazione “complessa” entri in gioco la capacità della città di proporre ipotesi di sviluppo del proprio futuro economico e sociale.**

In altri termini, le potenzialità di contribuire alla trasformazione della città, da parte dei patrimoni immobiliari dello Stato è direttamente proporzionale all'esistenza di una politica di governo del territorio nella quale questa potenzialità può essere effettivamente espressa. Non a caso, infatti, nelle esperienze di valorizzazione dell'Agenzia del Demanio, la possibilità di inserirsi in un canale strutturato dagli strumenti di pianificazione, ovvero operare in regimi "ordinari" di variazione urbanistica è stato un elemento premiante; ma ha dovuto contare su una chiara visione del "ridisegno" della città, su un contesto legislativo regionale di nuova generazione e, non da ultimo, su strumenti di governo del territorio strutturati e operativi.

*La curva del valore immobiliare e i tempi di attesa del proprietario pubblico: differenza con l'ottica del proprietario privato*

Fatta questa premessa necessaria, appare evidente come lo "Stato proprietario" (meglio, si dovrebbe dire la "Repubblica italiana proprietaria") ha un'ottica profondamente diversa da quella del proprietario privato. Di norma, l'obiettivo primario di quest'ultimo è la massimizzazione del profitto; **il proprietario pubblico deve contemperare questo aspetto con varie finalità, la cui principale è quella di creare valore sociale, attraverso il reinvestimento del valore immobiliare a favore anche della crescita economica. Senza dimenticare che l'immissione massiccia di immobili pubblici sul mercato potrebbe avere impatti negativi per i relativi valori e che la tutela del risparmio è un bene costituzionalmente garantito.**

Se vi può sembrare un tema nuovo, non lo è affatto; la scelta tra l'uso del valore immobiliare per "ripianare il debito", che fu oggetto di due leggi del 1862 da parte di Quintino Sella, che poi creò la prima società di "cartolarizzazione" immobiliare nel 1864, oppure di trovare forme di "demanio novissime" - come scriveva Francesco Saverio Nitti nel 1912 - sembra non porre alternative, o l'una o l'altra. Ma, a ben guardare, si tratta di un falso problema.

La scelta della funzione dell'immobile dipende dalla concretezza delle ipotesi che si possono mettere in gioco e dalla scelta di convenienza tra le possibilità di sviluppo, in relazione ad una serie di fattori da valutare, ponendo attenzione alla variabile tempo: incremento del valore immobiliare, rischio di "governo" dell'operazione, investimenti da affrontare. La valutazione delle alternative può però avvenire solo avendo ben chiara la correlazione tra introito immediato e quello futuro, analizzando il meccanismo di generazione di valore per capire la componente che deve essere gestita dal settore pubblico, il rischio urbanistico e gli investimenti necessari per realizzare il plusvalore; rimane, comunque, il rischio finale di mercato, se l'ipotesi di sviluppo non ha trovato, oltre alla convergenza istituzionale, una compatibilità con il mercato degli investitori e con gli interessi imprenditoriali.

Per il proprietario pubblico - che deve agire considerando la pluralità e la differenziazione, anche temporale, degli interessi - si tratta di avere, da una parte, una visione più ampia dei singoli attori di un'attività immobiliare privata e, dall'altra, di attivare un processo articolato

di “inclusione” dei vari soggetti pubblici e privati. Le attese, infatti, dei vari soggetti privati “tipici” (proprietario, costruttore, impresa utilizzatrice, gestore) coinvolti è ben definita e circoscritta; il proprietario ha interesse ad acquisire il massimo plusvalore fondiario, limitato dalle regole urbanistiche, il costruttore a percepire il reddito dell’appalto, l’impresa, utilizzando il prodotto di questo processo di trasformazione, ad utilizzare l’immobile come bene strumentale della propria attività, il gestore, massimizzare il profitto derivante dai flussi di cassa conseguenti all’utilizzo del bene. Ovviamente si tratta di una semplificazione, che può avere molte sfumature e distinguo; esistono i casi di “filieri” di imprenditori che hanno realizzato progetti complessi, guardando anche agli interessi generali.

### *Il migliore utilizzo degli immobili pubblici: esperienze, nuovi strumenti e prospettive future*

L’esperienza della valorizzazione degli immobili pubblici partita nel 2001 con una modalità “autoritativa” e in deroga agli strumenti di pianificazione e giunta, nel 2012, alla costituzione del principio di copianificazione e di collaborazione istituzionale, ci insegna che si può contribuire allo sviluppo locale, attraverso il reinvestimento del valore degli immobili pubblici solo se le istituzioni hanno “progettualità” e “responsabilità” nel partecipare, in modo cooperativo, alle scelte di riqualificazione, ciascuna per le proprie competenze.

I Programmi Unitari di Valorizzazione (PUV), in particolare, hanno mostrato la validità del primo assunto relativo alla compartecipazione di vari soggetti pubblici per il buon esito del processo di valorizzazione e di messa a reddito, a fronte di un’alienazione immediata degli immobili pubblici che sconta l’inevitabile minor valore.

Un processo di attribuzione di una destinazione d’uso di mercato ad un immobile che ne è privo o ne possiede una incongrua, richiede tempo; l’esperienza dell’Agenzia del Demanio insegna che questi tempi possono essere relativamente limitati, tenendo conto delle complessità politiche e tecniche che sono coinvolte, ma non possono fornire con assoluta certezza garanzie circa un tempo definito; di fatto, esiste un rischio più generale di “governo” del processo di valorizzazione. Ma queste esperienze hanno dato, oltre ai risultati materiali, anche alcuni insegnamenti immateriali: l’apprendimento reciproco tra le istituzioni; il valore delle regole certe per l’investitore privato; la contribuzione all’attuazione delle strategie di sviluppo della città e, in particolare, della città pubblica.

I Programmi Unitari di Valorizzazione del Territorio (PUVaT), introdotti dall’articolo 27 del D.L. n. 201/2011, all’interno della legge di regolazione della gestione degli immobili pubblici, la n.410/2001, rappresentano un’ulteriore “frontiera” circa l’aspetto della scelta tra la valorizzazione futura e alienazione immediata, anche in ragione dello spostamento dell’attenzione dal tema della “valorizzazione immobiliare” a quella dello sviluppo del territorio e la chiara messa in gioco di responsabilità istituzionali, già ben definite nell’Ordinamento. Con questa norma, trova una sua concreta espressione e operatività la cooperazione istituzionale sia nell’attribuzione del potere di impulso alle Istituzioni competenti in materia di governo del territorio, sia nella definizione del procedimento dell’ac-

cordo di programma con l'ipotesi di una procedura di "mediazione" degli interessi contrapposti, che può svolgere il Presidente della Giunta regionale. Ancora, sotto l'aspetto operativo non è da sottovalutare il coinvolgimento, tramite accordi, del Ministero per i Beni e le Attività Culturali e l'espressione in un unico momento all'interno dell'accordo di programma degli Organi competenti in materia di tutela differenziata.

Per quanto riguarda il tema dell'inclusione degli interessi del mercato e degli imprenditori sono stati introdotti gli strumenti, in corso di attivazione, previsti dall'articolo 33 e 33 bis del D.L. 98/2011.

Gli strumenti finanziari (società, fondi immobiliari) sono riconfigurati, a livello territoriale, come promotori dello sviluppo locale - non a caso la rubrica dell'articolo 33 bis del DL 98/2011 li definisce "strumenti sussidiari" - anche in relazione alla necessità di mettere insieme il "capitale territoriale" locale; in ambito nazionale, con la costituzione della SGR per l'istituzione di un "fondo" che partecipa a fondi immobiliari chiusi promossi dagli Enti territoriali, si configura un soggetto professionalizzato che agisce per supportare i progetti di sviluppo locale che abbiano una credibilità nella loro *governance* e nelle ipotesi di investimento e di risultato.

È ancora presto per capire se il binomio "progettualità-responsabilità", particolarmente enfatizzato da questi strumenti potrà funzionare come leva per dare un impulso ulteriore per la crescita e lo sviluppo economico e sociale del Paese. Possiamo, tuttavia, già immaginare un'ulteriore frontiera che potrebbe essere l'introduzione di forme competitive e comparative di collaborazione e partenariato pubblico-privato nei meccanismi di promozione della riqualificazione dei tessuti urbani, nei quali sono spesso presenti rilevanti portafogli di immobili pubblici; ma la questione, molto articolata, è ancora tutta da studiare. L'augurio è che questa volta non servano dieci anni per fare un passo necessario per lo sviluppo del Paese.

*Parte prima*

GLI STRUMENTI DI ULTIMA GENERAZIONE PER LA GESTIONE E LA VALORIZZAZIONE  
DEGLI ASSET IMMOBILIARI PUBBLICI

a cura dell' Agenzia del Demanio



## NUOVI VEICOLI FINANZIARI E SOCIETARI PER INCREMENTARE IL VALORE ECONOMICO E SOCIALE DEI PATRIMONI IMMOBILIARI PUBBLICI (ARTICOLO 33 E ARTICOLO 33 BIS DEL D.L. 98/2011)

### *SCHEDE INTERPRETATIVE*

*Articolo 33 del decreto legge del 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011 n. 111, e successivamente integrato dall'articolo 6, comma 7, della legge 12 novembre 2011, n. 183*

L'articolo 33 interviene nel quadro normativo in materia di gestione, valorizzazione, utilizzazione e dismissione dei beni immobili pubblici, prevedendo la creazione di un sistema integrato di fondi immobiliari, con l'obiettivo di accrescere l'efficienza dei processi di sviluppo e valorizzazione dei patrimoni immobiliari di proprietà degli Enti territoriali, di altri Enti pubblici e dagli Enti vigilati da questi. Tale impostazione risponde all'esigenza di affrontare talune criticità apparse sempre più evidenti negli ultimi anni, con particolare riguardo:

- da un lato, alla scarsa disponibilità di risorse finanziarie, da parte degli Enti territoriali, per sostenere interventi di valorizzazione e sviluppo del proprio patrimonio immobiliare, causata dai vincoli del patto di stabilità, nonché dalla difficile congiuntura economica;
- dall'altro, la necessità di disporre di competenze altamente specializzate, in grado di fornire supporto tecnico-specialistico nella strutturazione di organici piani integrati di razionalizzazione e sviluppo immobiliare, finalizzati contestualmente alla riduzione della spesa, alla creazione di valore, alla generazione di entrate.

Il Legislatore ha, pertanto, previsto la costituzione, con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di una Società di Gestione del Risparmio (SGR) con capitale sociale pari a 2 milioni di euro, per l'istituzione e gestione di uno o più fondi d'investimento immobiliare (di seguito "Fondo Nazionale"), che perseguano, in particolare, i seguenti obiettivi strategici:

- a) partecipare in fondi comuni di investimento immobiliare chiusi, promossi da Regioni, Province e Comuni, anche in forma consorziata, e da altri Enti pubblici ovvero da società interamente partecipate dai predetti Enti (cosiddetto "Fondi di fondi");
- b) investire direttamente nell'acquisto di immobili in locazione passiva alle Pubbliche Amministrazioni, in ottica di razionalizzazione degli usi governativi;
- c) partecipare, sulla base dell'eventuale emanazione di uno specifico decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, a fondi titolari di diritti di concessione o d'uso su beni indisponibili e demaniali;
- d) acquistare immobili di proprietà degli Enti territoriali ad uso ufficio o già inseriti in programmi di valorizzazione, recupero e sviluppo del territorio.

La norma, dunque, assegna un ruolo propositivo estremamente rilevante agli Enti territoriali, cui spetta il compito di dare avvio ai processi di valorizzazione dei propri patrimoni immobiliari, prestando particolare attenzione agli effetti sociali, ambientali e di impatto sullo sviluppo del territorio.

Sono gli Enti territoriali, infatti, sulla base di puntuali analisi di fattibilità, a promuovere la costituzione di fondi comuni di investimento immobiliare (“Fondi territoriali”), a cui possono essere apportati beni immobili e diritti. La costituzione del Fondo territoriale può essere predisposta anche attraverso le procedure semplificate di cui all’articolo 58 del D.L. n. 112/2008, recentemente novellato, mediante l’inserimento nel piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari allegato al bilancio di previsione dell’Ente stesso.

L’apporto dei beni, a fronte dell’emissione di quote del fondo, può avvenire esclusivamente sulla base di progetti di utilizzo o di valorizzazione, approvati con delibera dell’organo di governo dell’Ente apportante, che possono essere presentati anche da soggetti privati.

Tale ultima previsione conferma ancora una volta il *favor* ormai consolidato dell’ordinamento per la costruzione di equilibrate forme di partenariato pubblico-privato, di cui il Sistema integrato di fondi immobiliari rappresenta l’ultima e più significativa evoluzione per il settore immobiliare pubblico.

Ove si rendano necessari cambi di destinazione urbanistica per la rifunzionalizzazione dei beni oggetto di apporto ai Fondi territoriali, essi potranno essere conseguiti mediante il ricorso al procedimento dell’accordo di programma, al cui completamento - entro il termine perentorio di 180 giorni dalla delibera con cui è stata promossa la costituzione dei Fondi territoriali - è sospensivamente condizionato l’apporto dei beni.

L’articolo 33 non si limita, tuttavia, a definire semplicemente un procedimento chiaro, semplificato e dai tempi certi, ma individua soprattutto le risorse finanziarie necessarie a garantire l’effettiva possibilità per il Fondo nazionale di partecipare ai Fondi territoriali, mediante la sottoscrizione di quote da questi ultimi offerte su base competitiva, al fine di conseguire la liquidità necessaria per la realizzazione degli interventi di valorizzazione.

A tal fine la norma prevede che il 20% del piano di impiego dei fondi disponibili previsto per gli Enti pubblici, di natura assicurativa o previdenziale, sia destinato alla sottoscrizione di quote del Fondo nazionale. L’investimento nel Fondo nazionale è, inoltre, compatibile con le vigenti disposizioni in materia di attività di copertura delle riserve tecniche delle compagnie di assicurazione private. È, infine, espressamente prevista la possibilità di una partecipazione da parte della Cassa Depositi e Prestiti.

Da ultimo, l’articolo 6 della L. n. 183/2011 ha introdotto nell’articolo 33 il comma 8-*bis*, in base al quale le azioni della SGR statale, interamente detenute dal Ministero dell’Economia e delle Finanze, possono essere trasferite a titolo gratuito, mediante decreto del Ministro dell’Economia e delle Finanze, all’Agenzia del Demanio, in considerazione delle

competenze istituzionali ad essa affidate in materia di gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare statale e della vasta esperienza tecnico-specialistica maturata in tale settore. La legge prevede, inoltre, che la SGR statale possa avvalersi, tramite apposita convenzione, del personale dell'Agazia del Demanio, anche ai fini di una riduzione dei costi di funzionamento in fase di *start-up*.

*Articolo 33-bis del decreto legge del 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011 n. 111, introdotto dall'articolo 27, comma 1, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214*

L'inquadramento delle attività di valorizzazione e gestione dei patrimoni immobiliari pubblici nell'ambito di più vasti processi di partenariato e concertazione istituzionale, può accrescerne in modo significativo l'efficacia, soprattutto ove si ricorra a processi e modelli operativi che prevedano il coinvolgimento - diretto o indiretto - di tutti coloro che hanno specifici obiettivi da perseguire in relazione a determinate azioni/iniziative, ovvero dispongono delle risorse - finanziarie e non - necessarie ad influenzarne l'esito.

Il tema, in altre parole, è quello del rapporto tra *governance* e *government*, ossia, da un lato, dei modi con i quali la sfera politico-amministrativa e le funzioni di programmazione e indirizzo affrontano le questioni strategiche e, dall'altro, degli strumenti e delle procedure che, di volta in volta, vengono individuati come più idonei rispetto alle specifiche condizioni di contesto; con la consapevolezza che tutte le istanze devono essere soddisfatte all'interno di fattispecie e istituti previsti dall'ordinamento giuridico.

L'articolo 33-*bis* può certamente essere inquadrato in tale prospettiva, ad integrazione e completamento degli strumenti e dei processi già vigenti o di recente introduzione.

Già nel 2003, per la verità, era stata introdotta, con l'articolo 30 del D.L. n. 269/2003, convertito dalla L. n. 326/2003, la possibilità di promuovere Società di Trasformazione Urbana per la valorizzazione, trasformazione, commercializzazione e gestione del patrimonio immobiliare dello Stato, con la partecipazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, attraverso l'Agazia del Demanio, degli Enti territoriali ed, eventualmente, di azionisti privati, selezionati tramite procedure di evidenza pubblica. La previsione normativa del 2003, probabilmente un po' prematura rispetto al contesto di riferimento, non ha di fatto conosciuto alcuna attuazione sino ad oggi. Ma rappresenta, senza dubbio, un precedente significativo da cui trae ispirazione l'odierno articolo 33-*bis*, che trova, viceversa, terreno fertile nell'attuale contesto normativo, giuridico, economico e culturale, fortemente orientato alla costruzione di forme innovative di partenariato pubblico-pubblico (Stato-Autonomie territoriali) e pubblico-privato.

L'articolo 33-*bis* riconosce, infatti, all'Agazia del Demanio, per conto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, un chiaro e definito ruolo di promozione di idonee iniziative per la valorizzazione, trasformazione, gestione e alienazione del patrimonio immobiliare pubblico, non solo di proprietà dello Stato e degli Enti vigilati, ma soprattutto degli Enti territoriali.

Tale ruolo propositivo dell'Agencia del Demanio, letto in maniera integrata con le previsioni di cui al nuovo articolo 3-ter del D.L. n. 351/2001, all'articolo 33 del D.L. n. 98/2011 e all'articolo 6 della legge n. 183/2011, si traduce innanzitutto nella possibilità di proporsi come "facilitatore" nella costruzione delle condizioni della concertazione istituzionale tra tutti quei soggetti pubblici interessati a mettere a sistema i propri patrimoni immobiliari, nell'ambito di un progetto comune di sviluppo, valorizzazione e messa a reddito.

Ove siano preventivamente verificate le condizioni di fattibilità delle singole iniziative, attraverso idonee azioni di *asset management* finalizzate alla esatta individuazione di un portafoglio immobiliare condiviso, la concertazione interistituzionale potrà tradursi nella costruzione di una struttura unica di attuazione dell'iniziativa, che potrà anche assumere, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, la forma di società, consorzio, fondo immobiliare.

Qualora l'attuazione delle iniziative preveda il ricorso a forme societarie, comunque soggette al controllo della Corte dei Conti, ad esse partecipano i proprietari degli immobili individuati, in qualità di soci apportanti; ma è, altresì, previsto che il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Agenzia del Demanio possa aderire anche nel caso in cui non siano inclusi beni di proprietà dello Stato, in qualità di finanziatore (si pensi, ancora, al sistema integrato di finanza immobiliare delineato dagli articoli 33 e 6) o di prestatore di servizi tecnico-specialistici in ambito immobiliare. È, inoltre, prevista la possibilità di selezionare, previo espletamento da parte dell'Agencia del Demanio di idonee procedure di evidenza pubblica, partner privati delle iniziative, sia in veste di partecipanti al capitale delle società, sia in qualità di *advisor* tecnici specializzati.

I rapporti tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Agenzia del Demanio e gli altri soggetti partecipanti alle iniziative, con particolare riguardo agli aspetti patrimoniali e ai criteri di eventuale annullamento delle iniziative, sono disciplinati da apposito atto convenzionale.

Estremamente significativa, ai fini della sostenibilità finanziaria delle iniziative avviate ai sensi dell'articolo 33-bis, risulta la previsione del comma 6, in base al quale i relativi investimenti sono compatibili con la possibilità per gli Enti previdenziali pubblici di effettuare investimenti immobiliari - esclusivamente in forma indiretta e nel limite del 7% dei fondi disponibili.

L'articolo 33-bis, infine, allo scopo di fornire un ulteriore contributo alla costruzione di un sistema integrato di azioni per la valorizzazione dei patrimoni immobiliari pubblici, interviene ancora una volta sul dispositivo dell'articolo 58 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ridefinendo le procedure di formazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni da parte degli Enti territoriali, ed introducendo espressamente la possibilità, previa intesa con il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Agenzia del Demanio, di inserire anche immobili di proprietà dello Stato.

# NUOVI VEICOLI FINANZIARI E SOCIETARI PER INCREMENTARE IL VALORE ECONOMICO E SOCIALE DEI PATRIMONI IMMOBILIARI PUBBLICI

## SCHEDE DI LETTURA

*Articolo 33 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111 e successivamente integrato dall'articolo 6, comma 7, della legge 12 novembre 2011, n. 183*

**1.** Con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze è costituita una società di gestione del risparmio avente capitale sociale pari a 2 milioni di euro per l'anno 2012, per l'istituzione di uno o più fondi d'investimento al fine di partecipare in fondi d'investimento immobiliari chiusi promossi da Regioni, Province, Comuni anche in forma consorziata ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ed altri Enti pubblici ovvero da società interamente partecipate dai predetti Enti, al fine di valorizzare o dismettere il proprio patrimonio immobiliare disponibile. La pubblicazione del suddetto decreto fa luogo ad ogni adempimento di legge. Il capitale è detenuto interamente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. I fondi istituiti dalla società di gestione del risparmio costituita dal Ministro dell'Economia e delle Finanze partecipano a quelli di cui al comma 2 mediante la sottoscrizione di quote da questi ultimi offerte su base competitiva a investitori qualificati al fine di conseguire la liquidità necessaria per la realizzazione degli interventi di valorizzazione. I fondi istituiti dalla società di gestione del risparmio costituita dal Ministro dell'Economia e delle Finanze ai sensi del presente comma investono direttamente al fine di acquisire immobili in locazione passiva alle pubbliche amministrazioni. Con successivo decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze possono essere stabilite le modalità di partecipazione del suddetto fondo a fondi titolari di diritti di concessione o d'uso su beni indisponibili e demaniali, che prevedano la possibilità di locare in tutto o in parte il bene oggetto della concessione.

Costituzione di una SGR statale per l'istituzione di uno o più Fondi d'investimento nazionali.

Forma tecnica di "Fondo di fondi".

Acquisizione di immobili in locazione passiva alle PP. AA.

Partecipazione a fondi titolari di diritti di concessione o d'uso su beni indisponibili e demaniali.

**2.** Ai fondi comuni di investimento immobiliare promossi da Regioni, Province, Comuni anche in forma consorziata ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e da altri Enti pubblici ovvero da società interamente partecipate dai predetti Enti, ai sensi del comma 1 possono essere apportati a fronte dell'emissione di quote del fondo medesimo, beni immobili e diritti con le procedure dell'articolo 58 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nonché quelli trasferiti ai sensi del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85. Tali apporti devono avvenire sulla base di progetti di utilizzo o di valorizzazione approvati con delibera dell'organo di governo dell'ente, previo esperimento di procedure di selezione della Società di Gestione del Risparmio tramite procedure di evidenza pubblica. Possono presentare proposte di valorizzazione di cui al presente comma i soggetti, anche privati. Nel caso dei beni individuati sulla base di quanto previsto dall'articolo 3, comma 3, del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, la domanda prevista dal comma 4, dell'articolo 3 del citato decreto legislativo può essere motivata dal trasferimento dei predetti beni ai fondi di cui al presente comma. È abrogato l'articolo 6 del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85. I soggetti indicati all'articolo 4, comma 1 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, possono apportare beni ai suddetti fondi.

**3.** L'investimento nel fondo di cui al comma 1, è compatibile con le vigenti disposizioni in materia di attività di copertura delle riserve tecniche delle compagnie di assicurazione di cui ai decreti legislativi 17 marzo 1995, n. 174, e 17 marzo 1995, n. 175, e successive modificazioni, e ai provvedimenti ISVAP nn. 147 e 148 del 1996 e n. 36 del 2011, e successive modificazioni, nei limiti ed alle condizioni ivi contenute. Il venti per cento del piano di impiego dei fondi disponibili previsto dall'articolo 65 della legge 30 aprile 1969, n. 153, per gli Enti pubblici, di natura assicurativa o previdenziale, per gli anni 2012, 2013 e 2014 è destinato alla sottoscrizione delle quote dei suddetti fondi. 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.

Fondi immobiliari territoriali con apporto di immobili da parte degli EE. LL. con le procedure ex articolo 58 del D.L. 112/2008.

Apporto anche di immobili acquisiti ai sensi del D. Lgs. n. 85/2010 ("Federalismo demaniale").

Apporti sulla base di progetti di valorizzazione, anche di iniziativa privata.

Procedure di evidenza pubblica per la selezione delle SGR locali.

Possibili investimenti nel Fondo nazionale da parte di compagnie di assicurazione private.

Investimento del 20% del piano d'impiego dei fondi degli EE. PP., assicurativi o previdenziali, per il triennio 2012-2014.

Investimenti da parte di Cassa Depositi e Prestiti.

|   |  |
|---|--|
| <p>4. La destinazione funzionale dei beni oggetto di conferimento ai fondi di cui al comma 2 può essere conseguita mediante il procedimento di cui all'articolo 34 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e delle corrispondenti disposizioni previste dalla legislazione regionale. Il procedimento si conclude entro il termine perentorio di 180 giorni dalla data della delibera con cui viene promossa la costituzione dei fondi di cui al comma 2. Con la medesima procedura si procede alla regolarizzazione edilizia ed urbanistica degli immobili conferiti. L'apporto ai fondi di cui al comma 2 è sospensivamente condizionato all'espletamento delle procedure di valorizzazione e di regolarizzazione. Fino a quando la valorizzazione dei beni trasferiti al fondo non sia completata, i soggetti apportanti di cui al comma 1 non possono alienare la maggioranza delle quote del fondo.</p>  | <p>Nuove destinazioni urbanistiche conseguibili tramite Accordo di Programma, da completare entro 180 gg.</p> <p>Apporto ai Fondi condizionato al completamento delle procedure di valorizzazione.</p> |
| <p>5. Per gli immobili sottoposti alle norme di tutela di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante Codice dei beni culturali e del paesaggio, si applicano gli articoli 12 e 112 del citato decreto legislativo, nonché l'articolo 5, comma 5, del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85.</p>   | <p>Per immobili vincolati, si applica il Codice dei beni culturali e del paesaggio.</p>  |
| <p>6. All'articolo 58 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, dopo il comma 9 è aggiunto il seguente: "9-bis. In caso di conferimento a fondi di investimento immobiliare dei beni inseriti negli elenchi di cui al comma 1, la destinazione funzionale prevista dal piano delle alienazioni e delle valorizzazioni, se in variante rispetto alle previsioni urbanistiche ed edilizie vigenti ed in itinere, può essere conseguita mediante il procedimento di cui all'articolo 34 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e delle corrispondenti disposizioni previste dalla legislazione regionale. Il procedimento si conclude entro il termine perentorio di 180 giorni dall'apporto o dalla cessione sotto pena di retrocessione del bene all'Ente locale. Con la medesima procedura si procede alla regolarizzazione edilizia ed urbanistica degli immobili conferiti".</p> | <p>Modifiche all'articolo 58 del D.L. n. 112/2008.</p> <p>Destinazioni funzionali in variante conseguibili attraverso Accordo di Programma.</p>  |
| <p>7. Agli apporti ai fondi effettuati ai sensi del presente articolo si applicano le agevolazioni di cui ai commi 10 e 11 dell'articolo 14-bis della legge 25 gennaio 1994, n. 86, e gli articoli 1, 3 e 4 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410.</p>   | <p>Applicabilità delle agevolazioni previste per gli apporti ai fondi dalle vigenti normative.</p>   |

**8.** Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto la società Patrimonio dello Stato S.p.A. è sciolta ed è posta in liquidazione con le modalità previste dal codice civile.

Liquidazione Patrimonio dello Stato S.p.A.

**8-bis.** I fondi istituiti dalla società di gestione del risparmio del Ministero dell'Economia e delle Finanze possono acquistare immobili ad uso ufficio di proprietà degli Enti territoriali, utilizzati dagli stessi o da altre pubbliche amministrazioni nonché altri immobili di proprietà dei medesimi Enti di cui sia completato il processo di valorizzazione edilizio-urbanistico, qualora inseriti in programmi di valorizzazione, recupero e sviluppo del territorio. Le azioni della predetta società di gestione del risparmio possono essere trasferite, mediante decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, a titolo gratuito all'Agenzia del Demanio. Con apposita convenzione la stessa società di gestione del risparmio può avvalersi in via transitoria del personale dell'Agenzia del Demanio.

Acquisto di immobili di proprietà degli Enti territoriali ad uso ufficio o già inseriti in programmi di valorizzazione.

Possibile trasferimento gratuito delle azioni della SGR all'Agenzia del Demanio.

Convenzione tra SGR e Agenzia del Demanio al fine di avvalersi del personale di quest'ultima.

*Articolo 33 bis del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, introdotto dall'articolo 27, comma 1, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214*

**1.** Per la valorizzazione, trasformazione, gestione e alienazione del patrimonio immobiliare pubblico di proprietà dei Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni, Stato e degli Enti vigilati dagli stessi, nonché dei diritti reali relativi ai beni immobili, anche demaniali, il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Agenzia del Demanio promuove, anche ai sensi della presente legge, iniziative idonee per la costituzione, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, di società, consorzi o fondi immobiliari.

Definizione di un ruolo propositivo dell'Agenzia del Demanio nei confronti degli Enti territoriali, ai fini della costituzione di nuovi veicoli societari e finanziari per l'attuazione di obiettivi condivisi.

**2.** L'avvio della verifica di fattibilità delle iniziative di cui al presente articolo è promosso dall'Agenzia del Demanio ed è preceduto dalle attività di cui al comma 4 dell'articolo 3 ter del decreto legge 25 settembre 2001, n. 351 convertito, con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001, n. 410. Qualora siano compresi immobili soggetti a vincoli di tutela, per l'acquisizione di pareri e nulla-osta preventivi ovvero orientativi da parte delle Amministrazioni preposte alla tutela, l'Agenzia del Demanio procede alla convoca-

Definizione delle fasi di prima concertazione, di pre-fattibilità e di strutturazione di una proposta operativa da condividere e porre al vaglio dei rispettivi organi decisionali.

|   |   |
|---|---|
| <p>zione di una conferenza dei servizi di cui all'articolo 14 bis della legge 7 agosto 1990, n. 241 che si deve esprimere nei termini e con i criteri indicati nel predetto articolo. Conclusa la procedura di individuazione degli immobili di cui al presente comma, i soggetti interessati si pronunciano entro 60 giorni dal ricevimento della proposta. Le risposte positive costituiscono intesa preventiva all'avvio delle iniziative. In caso di mancata espressione entro i termini anzidetti, la proposta deve essere considerata inattuabile.</p>  | <p>In caso di mancata espressione del consenso istituzionale, l'iniziativa si considera inattuabile.</p>  |
| <p><b>3.</b> Qualora le iniziative di cui al presente articolo prevedano forme societarie, ad esse partecipano i soggetti apportanti e il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Agenzia del Demanio, che aderisce anche nel caso in cui non vi siano inclusi beni di proprietà dello Stato in qualità di finanziatore e di struttura tecnica di supporto. L'Agenzia del Demanio individua, attraverso procedure di evidenza pubblica, gli eventuali soggetti privati partecipanti. La stessa Agenzia, per lo svolgimento delle attività relative all'attuazione del presente articolo, può avvalersi di soggetti specializzati nel settore, individuati tramite procedure ad evidenza pubblica o di altri soggetti pubblici. Lo svolgimento delle attività di cui al presente comma dovrà avvenire nel limite delle risorse finanziarie disponibili. Le iniziative realizzate in forma societaria sono soggette al controllo della Corte dei Conti sulla gestione finanziaria, con le modalità previste dall'articolo 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259.</p> | <p>La forma societaria. Definizione delle relazioni tra i diversi soggetti e procedure di evidenza pubblica per il coinvolgimento di partner privati.</p> <p>I veicoli societari e finanziari sono sottoposti al controllo della Corte dei Conti.</p> |
| <p><b>4.</b> I rapporti tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Agenzia del Demanio e i soggetti partecipanti sono disciplinati dalla legge e da un atto contenente, a pena di nullità, i diritti e i doveri delle parti, anche per gli aspetti patrimoniali. Tale atto deve contenere, inoltre, la definizione delle modalità e dei criteri di eventuale annullamento dell'iniziativa, prevedendo l'attribuzione delle spese sostenute, in quota proporzionale, tra i soggetti partecipanti.</p>  | <p>Previsione di un atto convenzionale a disciplina dei rapporti, anche patrimoniali, tra l'Agenzia del Demanio e gli altri soggetti partecipanti.</p>  |
| <p><b>5.</b> Il trasferimento alle società o l'inclusione nelle iniziative concordate ai sensi del presente articolo non modifica il regime giuridico previsto dagli articoli 823 e 829, primo comma, del codice civile, dei beni demaniali trasferiti. Per quanto concerne i diritti reali si applicano le leggi generali e speciali vigenti. Alle iniziative di cui al presente articolo,</p>   | <p>Non modificabilità del regime giuridico dei beni demaniali trasferiti/conferiti.</p>   |

se costituite in forma di società, consorzi o fondi immobiliari si applica la disciplina prevista dal codice civile, ovvero le disposizioni generali sui fondi comuni di investimento immobiliare.

6. L'investimento nelle iniziative avviate ai sensi del presente articolo è compatibile con i fondi disponibili di cui all'articolo 2, comma 488, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

7. Il primo e il secondo comma dell'articolo 58 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, sono così sostituiti:

“1. Per procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Province, Comuni e altri Enti locali, nonché di società o Enti a totale partecipazione dei predetti Enti, ciascuno di essi, con delibera dell'organo di Governo individua, redigendo apposito elenco, sulla base e nei limiti della documentazione esistente presso i propri archivi e uffici, i singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione. Viene così redatto il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari allegato al bilancio di previsione nel quale, previa intesa, sono inseriti immobili di proprietà dello Stato individuati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze - Agenzia del Demanio tra quelli che insistono nel relativo territorio.

2. L'inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile, fatto salvo il rispetto delle tutele di natura storico-artistica, archeologica, architettonica e paesaggistico-ambientale. Il piano è trasmesso agli Enti competenti, i quali si esprimono entro trenta giorni, decorsi i quali, in caso di mancata espressione da parte dei medesimi Enti, la predetta classificazione è resa definitiva. La deliberazione del consiglio comunale di approvazione, ovvero di ratifica dell'atto di deliberazione se trattasi di società o Ente a totale partecipazione pubblica, del piano delle alienazioni e valorizzazioni determina le destinazioni d'uso urbanistiche degli immobili. Le Regioni, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente

Possibilità per gli Enti previdenziali pubblici di investire nelle iniziative immobiliari ex articolo 33-bis esclusivamente in forma indiretta e nel limite del 7 per cento dei fondi disponibili.

Ridefinizione delle procedure di formazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni da parte degli Enti territoriali, prevedendo la possibilità, previa intesa, di inserire anche immobili di proprietà dello Stato.

Definizione di procedure di copianificazione per la determinazione delle nuove destinazioni urbanistiche.

legge, disciplinano l'eventuale equivalenza della deliberazione del consiglio comunale di approvazione quale variante allo strumento urbanistico generale, ai sensi dell'articolo 25 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, anche disciplinando le procedure semplificate per la relativa approvazione. Le Regioni, nell'ambito della predetta normativa approvano procedure di copianificazione per l'eventuale verifica di conformità agli strumenti di pianificazione sovraordinata, al fine di concludere il procedimento entro il termine perentorio di 90 giorni dalla deliberazione comunale. Trascorsi i predetti 60 giorni, si applica il comma 2 dell'articolo 25 della legge 28 febbraio 1985, n. 47. Le varianti urbanistiche di cui al presente comma, qualora rientrino nelle previsioni di cui al comma 3 e all'articolo 3 della direttiva 2001/42/CE e del comma 4 dell'articolo 7 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e s.m.i. non sono soggette a valutazione ambientale strategica”.

*(Cfr. Scheda specifica su articolo 58)*



# NUOVI VEICOLI FINANZIARI E SOCIETARI PER INCREMENTARE IL VALORE ECONOMICO E SOCIALE DEI PATRIMONI IMMOBILIARI PUBBLICI

## SCHEDE GRAFICA DI SINTESI





## PROCESSO DI VALORIZZAZIONE DEL TERRITORIO PER IL MIGLIOR UTILIZZO DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE PUBBLICO (ARTICOLO 3 *TER* D.L. 351/2001)

### *SCHEDA INTERPRETATIVA*

*Articolo 3 ter del decreto legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, introdotto dal comma 2 dell'articolo 27 del decreto legge 6 dicembre 2011, n.201 convertito, con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214*

I “Programmi Unitari di Valorizzazione del Territorio” (P.U.Va.T.) rappresentano l’evoluzione di un percorso di revisione e implementazione sistematica degli strumenti di *governance* per il miglior utilizzo degli immobili di proprietà pubblica, in stretto riferimento al contesto sociale ed economico nel quale tali immobili si collocano. Il principio ispiratore dell’azione istituzionale è quello della *cooperazione* e della *copianificazione*, quest’ultimo costituito in via generale come elemento essenziale della natura pubblica della pianificazione del territorio.

I P.U.Va.T sono stati introdotti dal comma 2 dell’articolo 27 del D.L. 201/2011, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n.214, entrata in vigore dal 28 dicembre dello stesso anno, nell’ambito della disciplina generale in “*materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare*” contenuta nel D.L. n.351 del 2001. Più che come “strumento” i P.U.Va.T. possono essere inquadrati nelle forme di pianificazione strategica in quanto prevedono, come elemento essenziale per la propria attuazione, il consenso e la convergenza delle diverse istituzioni, statali, regionali e locali coinvolte le quali devono partecipare alla formazione della volontà di agire per il riutilizzo funzionale e la rigenerazione degli immobili di proprietà pubblica e di ogni soggetto pubblico, anche statale, proprietario, detentore o gestore di immobili pubblici, nonché degli immobili oggetto di procedure di valorizzazione ai sensi del “*federalismo demaniale*”. Possono essere ricompresi, su accordo delle parti, gli immobili dello Stato, già inclusi in programmi di valorizzazione, di alienazione e di permuta, per i quali risultano sottoscritti accordi tra le Amministrazioni alla data del 28 dicembre 2011.

Il potere di impulso all’avvio di un P.U.Va.T. è assegnato, in via principale, al Presidente della Giunta regionale, d’intesa con la Provincia e gli Enti locali interessati; nel caso in cui non siano coinvolti più Enti territoriali, questo potere di impulso è assegnato all’organo di governo dell’Ente interessato; infine, qualora i P.U.Va.T. riguardino immobili di proprietà statale, l’avvio del processo è attribuito al Ministero dell’Economia e delle Finanze - Agenzia del Demanio; la forma con la quale viene promosso l’avvio di un P.U.Va.T. è un protocollo d’intesa, ai sensi dell’articolo 15 della legge n.241/1990, da sottoscrivere tra le istituzioni che intendono partecipare al processo.

Lo Stato partecipa all'attuazione dei P.U.Va.T. , coinvolgendo tutte le Amministrazioni statali competenti, in particolare quelle che devono esprimersi su interessi tutelati, di natura ambientale, paesaggistica, storico-architettonica e archeologica, per consentire una valutazione complessiva dei diversi aspetti di tutela e di valorizzazione dei beni, in relazione al corretto indirizzo delle trasformazioni degli immobili. La valutazione contestuale delle tutele differenziate è finalizzata al raggiungimento di diversi obiettivi: il primo, coniugare i temi della garanzia di conservazione dei beni tutelati con la loro valorizzazione nel contesto sociale ed economico nel quale si collocano; il secondo, validare le ipotesi di rifunionalizzazione degli immobili stessi, dovendo tenere conto della concreta fattibilità economico-finanziaria delle operazioni di riqualificazione immobiliare; il terzo, definire nel modo più puntuale possibile i limiti entro i quali un soggetto privato può intervenire, per consentire a quest'ultimo di considerare, nelle sue valutazioni economico-finanziarie e temporali, anche tali aspetti.

Sotto il profilo della gestione operativa del P.U.Va.T. è prevista la possibilità che il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Agenzia del Demanio, con la Regione e gli Enti locali interessati costituiscano una *“struttura unica di attuazione”* del programma, anche in forme giuridiche strutturate, come previsto dall'articolo 33 bis del D.L. n.98/2011. Questa possibilità deve essere intesa come una forma operativa del concetto, di natura generale, di cooperazione istituzionale con *“l'istituzione di sedi stabili di concertazione, al fine di perseguire il coordinamento, l'armonizzazione, la coerenza e la riduzione dei tempi delle procedure di pianificazione del territorio”*.

Il fine dei P.U.Va.T. è chiaramente esplicitato nella normativa: infatti, tali programmi *“sono finalizzati ad avviare, attuare e concludere, in tempi certi, autodeterminati dalle Amministrazioni partecipanti, nel rispetto dei limiti e dei principi generali di cui al presente articolo, un processo di valorizzazione unico dei predetti immobili [pubblici, nda] in coerenza con gli indirizzi di sviluppo territoriale e con la programmazione economica che possa costituire, nell'ambito del contesto economico e sociale di riferimento, elemento di stimolo ed attrazione di interventi di sviluppo sostenibile locale, nonché per incrementare le dotazioni di servizi pubblici locali e di quelle relative all'abitare”*. Alcuni aspetti di questa finalità devono essere sottolineati: in primo luogo, il senso compiuto dei programmi che devono essere avviati e conclusi in tempi certi; l'*“autodeterminazione”* delle Amministrazioni coinvolte, che sottolinea la responsabilità di ciascuna di esse e una responsabilità collettiva per il buon esito degli obiettivi del P.U.Va.T; la contestualizzazione del programma rispetto al territorio di riferimento per costruire le opportunità di crescita e sviluppo locale, di incremento delle dotazioni di servizi pubblici e di residenze, anche sociali.

Il processo di attuazione del P.U.Va.T. prevede il ricorso all'accordo di programma, ai sensi dell'articolo 34 del D. Lgs. n. 267/2000, per la riconformazione degli strumenti territoriali e urbanistici, al fine di rivedere le relative previsioni; tale accordo deve essere promosso e attuato in base alle leggi regionali che regolano, nel proprio ambito territoriale, i presupposti e le modalità di acquisizione e di formazione della volontà delle diverse istituzioni. Il termine per la conclusione è fissato in 120 giorni, con la possibilità, da parte delle

Regioni di regolare le modalità di conclusione, disciplinando anche l'eventuale ricorso ai poteri sostitutivi per superare le criticità intervenute; se il termine non viene rispettato, il Presidente della Giunta regionale opera attraverso il "collegio di vigilanza" previsto nell'ambito dell'istituto dell'accordo di programma, con l'acquisizione di proposte di adeguamento o prescrizioni da parte delle Amministrazioni partecipanti; le procedure di ricomposizione delle criticità si devono concludere entro 60 giorni e, in caso negativo, si deve ritenere che non sia possibile procedere ulteriormente. In caso positivo, le proposte di adeguamento e le prescrizioni sono ripresentate per l'approvazione definitiva.

Vi sono ulteriori previsioni che chiamano in causa i temi della semplificazione, della collaborazione e delle responsabilità istituzionale: la ratifica dell'accordo di programma, qualora vi siano i contenuti di dettaglio prescrittivo - sempre su base volontaria delle Amministrazioni - può assumere le funzioni di precise indicazione delle trasformazioni edilizie e, quindi, consentire l'attività edilizia tramite titoli abilitativi semplificati; per coordinare l'attività delle Amministrazioni statali preposte alla tutela differenziata è possibile sottoscrivere accordi di collaborazione tra la Regione e gli Enti locali interessati e il Ministero per i Beni e le Attività Culturali; infine, per garantire una visione unitaria della tutela, le Amministrazioni competenti esprimono nell'ambito dell'accordo tutti i pareri necessari, con la possibilità, da parte dei Ministri competenti (in particolare, il Ministro per i Beni e le Attività Culturali e il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare) di collaborare per l'assunzione definitiva delle determinazioni necessarie.

Infine, l'attuazione del P.U.Va.T. può avvenire avvalendosi di una serie di strumenti correlati: i cosiddetti "fondo dei fondi" e "fondi territoriali" (rispettivamente normati all'articolo 33 e 33 bis del D.L. n. 98/2011); il "piano di alienazione e valorizzazione degli immobili pubblici" (articolo 58 del D.L. n. 112/2008) nei quali possono essere ricompresi anche immobili di proprietà statale. Il supporto economico per gli studi di fattibilità è fornito, nel caso di presenza di immobili di proprietà statale dall'Agenzia del Demanio, a valere sui fondi riservati nel capitolo di competenza o sui propri utili di gestione, se ritenuto opportuno dalla stessa Agenzia.

La chiusura della norma prevede due indicazioni che riguardano gli immobili in uso al Ministero della Difesa non più utili, in via definitiva o temporanea, per la sicurezza nazionale: la prima consente al Ministro della Difesa di operare in via autonoma per la valorizzazione immobiliare, previa intesa con il Presidente della Regione o della Provincia; la seconda, per tutelare e mantenere in efficienza immobili solo in via temporanea non più necessari per la difesa militare, consente di affidare in concessione di valorizzazione tali immobili, per usi compatibili con lo strumento urbanistico, nel rispetto delle volumetrie esistenti e tramite interventi di restauro e risanamento conservativo.



# PROCESSO DI VALORIZZAZIONE DEL TERRITORIO PER IL MIGLIOR UTILIZZO DEGLI IMMOBILI PUBBLICI

## SCHEDA DI LETTURA

*Articolo 3 ter del decreto legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, introdotto dal comma 2 dell'articolo 27 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214*

1. L'attività dei Comuni, Città metropolitane, Province, Regioni e dello Stato, anche ai fini dell'attuazione del presente articolo, si ispira ai principi di cooperazione istituzionale e di copianificazione, in base ai quali essi agiscono mediante intese e accordi procedurali, prevedendo, tra l'altro, l'istituzione di sedi stabili di concertazione al fine di perseguire il coordinamento, l'armonizzazione, la coerenza e la riduzione dei tempi delle procedure di pianificazione del territorio.

Istituzione del principio di copianificazione e richiamo a quello di cooperazione ex articolo 118 Cost.; istituzione di sedi stabili di concertazione.

Riduzione dei tempi della pianificazione.

2. Al fine di contribuire alla stabilizzazione finanziaria, nonché per promuovere iniziative volte allo sviluppo economico e alla coesione sociale e per garantire la stabilità del Paese, il Presidente della Giunta regionale, d'intesa con la Provincia e i Comuni interessati, promuove, anche tramite la sottoscrizione di uno o più protocolli d'intesa ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, la formazione di "Programmi Unitari di Valorizzazione Territoriale" per il riutilizzo funzionale e la rigenerazione degli immobili di proprietà della Regione stessa, della Provincia e dei Comuni e di ogni soggetto pubblico, anche statale, proprietario, detentore o gestore di immobili pubblici, nonché degli immobili oggetto di procedure di valorizzazione di cui al decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85. Nel caso in cui tali programmi unitari di valorizzazione territoriali non coinvolgano più Enti territoriali, il potere d'impulso può essere assunto dall'Organo di governo di detti Enti. Qualora tali programmi unitari di valorizzazione siano riferiti ad immobili di proprietà dello Stato o in uso alle Amministrazioni centrali dello Stato, il potere d'impulso è

Promozione dei P.U.Va.T. da parte del Presidente della Giunta regionale.

Potere di impulso da parte dell'Organo di governo degli Enti territoriali, del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Agenzia del Demanio.

Finalità di riutilizzo funzionale e rigenerazione degli immobili di proprietà pubblica e di quelli compresi nel "federalismo demaniale".

assunto, ai sensi del comma 15 dell' *Articolo 3 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351* convertito, con modificazioni dalla *legge 23 novembre 2001, n. 410* dal Ministero dell' Economia e delle Finanze - Agenzia del Demanio, concordando le modalità di attuazione e i reciproci impegni con il Ministero utilizzatore.

**3.** Nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all' *articolo 118 della Costituzione*, nonché di leale collaborazione tra le istituzioni, lo Stato partecipa ai programmi di cui al comma 2 coinvolgendo, a tal fine, tutte le Amministrazioni statali competenti, con particolare riguardo alle tutele differenziate ove presenti negli immobili coinvolti nei predetti programmi, per consentire la conclusione dei processi di valorizzazione di cui al presente articolo.

**4.** Per l'attuazione delle norme contenute nel presente articolo il Ministero dell' Economia e delle Finanze - Agenzia del Demanio e le strutture tecniche della Regione e degli Enti locali interessati possono individuare, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, le azioni, gli strumenti, le risorse, con particolare riguardo a quelle potenzialmente derivanti dalla valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, che saranno oggetto di sviluppo nell'ambito dei programmi unitari di valorizzazione territoriale, eventualmente costituendo una struttura unica di attuazione del programma, anche nelle forme di cui all' *articolo 33-bis del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98* convertito, con modificazioni, dalla *legge 15 luglio 2011, n. 111*.

**5.** I programmi unitari di valorizzazione territoriale sono finalizzati ad avviare, attuare e concludere, in tempi certi, autodeterminati dalle Amministrazioni partecipanti, nel rispetto dei limiti e dei principi generali di cui al presente articolo, un processo di valorizzazione unico dei predetti immobili in coerenza con gli indirizzi di sviluppo territoriale e con la programmazione economica che possa costituire, nell'ambito del contesto economico e sociale di riferimento, elemento di stimolo ed attrazione di interventi di sviluppo sostenibile locale, nonché per incrementare le dotazioni di servizi pubblici locali e di quelle relative all'abitare. Restano esclusi dai programmi unitari di valorizzazione territoriale disciplinati dalla presente norma, i beni già inseriti in programmi di valorizzazione di cui decreto

Collaborazione unitaria e coordinata della PA centrale, con particolare riguardo alle tutele differenziate.

Istituzione di una struttura unica di attuazione del P.U.Va.T. su base volontaria, anche in forma societaria strutturata.

P.U.Va.T. concepiti come processo unico per il miglior utilizzo degli immobili pubblici, in coerenza con gli indirizzi di sviluppo territoriale e con quelli di programmazione economica, fungendo da stimolo e attrazione di investimenti, migliorando le dotazioni di *welfare* urbano. Inclusione degli immobili già oggetto di programmi di valorizzazione ex D.Lgs. 85/2010, alienazione e per-

ministeriale richiamato al comma 5-bis dell'articolo 5 del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, nonché di alienazione e permuta già avviati e quelli per i quali, alla data di entrata in vigore della presente norma, risultano sottoscritti accordi tra Amministrazioni pubbliche, a meno che i soggetti sottoscrittori concordino congiuntamente per l'applicazione della presente disciplina.

muta, su base istituzionale volontaria.

6. Qualora sia necessario riconfigurare gli strumenti territoriali e urbanistici per dare attuazione ai programmi di valorizzazione di cui al comma 2, il Presidente della Giunta regionale, ovvero l'Organo di governo preposto, promuove la sottoscrizione di un accordo di programma ai sensi dell'articolo 34 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché in base alla relativa legge regionale di regolamentazione della volontà dei soggetti esponenziali del territorio di procedere alla variazione di detti strumenti di pianificazione, al quale partecipano tutti i soggetti, anche in qualità di mandatarî da parte degli Enti proprietari, che sono interessati all'attuazione del programma.

Accordo di programma per la riconfigurazione degli strumenti territoriali e urbanistici.

7. Nell'ambito dell'accordo di programma di cui al comma 6, può essere attribuita agli Enti locali interessati dal procedimento una quota compresa tra il 5% e il 15% del ricavo della vendita degli immobili valorizzati se di proprietà dello Stato da corrispondersi a richiesta dell'Ente locale interessato, in tutto o in parte, anche come quota parte dei beni oggetto del processo di valorizzazione. Qualora tali immobili, ai fini di una loro valorizzazione, siano oggetto di concessione o locazione onerosa, all'Amministrazione comunale è riconosciuta una somma non inferiore al 50% e non superiore al 100% del contributo di costruzione dovuto ai sensi dell'articolo 16 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 e delle relative leggi regionali per l'esecuzione delle opere necessarie alla riqualificazione e riconversione, che il concessionario o il locatario corrisponde all'atto del rilascio o dell'efficacia del titolo abilitativo edilizio. La regolamentazione per l'attribuzione di tali importi è definita nell'accordo stesso, in modo commisurato alla complessità dell'intervento e alla riduzione dei tempi del procedimento e sono finalizzati all'applicazione dei commi da 138 a 150 dell'articolo 1 della legge 13 dicembre 2010, n. 220. I suddetti importi sono versati all'Ente territoriale direttamente al momento dell'alienazione degli immobili valorizzati.

Attribuzione di una quota del ricavo della vendita degli immobili valorizzati di proprietà dello Stato, agli EE.TT.

Attribuzione di una somma compresa tra il 50% e il 100% degli oneri di costruzione, in caso di concessione di valorizzazione di immobili di proprietà dello Stato.

Finalizzazione di tali importi alla deroga al patto di stabilità, su autorizzazione regionale.

**8.** L'accordo deve essere concluso entro il termine perentorio di 120 giorni dalla data della sua promozione. Le Regioni possono disciplinare eventuali ulteriori modalità di conclusione del predetto accordo di programma, anche ai fini della celere approvazione della variante agli strumenti di pianificazione urbanistica e dei relativi effetti, della riduzione dei termini e delle semplificazioni procedurali che i soggetti partecipanti si impegnano ad attuare, al fine di accelerare le procedure, delle modalità di superamento delle criticità, anche tramite l'adozione di forme di esercizio dei poteri sostitutivi previste dal *decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*, nonché ogni altra modalità di definizione del procedimento utile a garantire il rispetto del termine di 120 giorni anzidetto. Qualora l'accordo non sia concluso entro il termine di 120 giorni sono attivate dal Presidente della Giunta regionale le procedure di cui al comma 7 dell'*articolo 34 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*, che si devono concludere entro i successivi 60 giorni, acquisendo motivate proposte di adeguamento o richieste di prescrizioni da parte delle Amministrazioni partecipanti al programma unitario di valorizzazione territoriale. Il programma unitario di valorizzazione territoriale, integrato dalle modifiche relative alle suddette proposte di adeguamento e prescrizioni viene ripresentato nell'ambito del procedimento di conclusione dell'accordo di programma. La ratifica dell'accordo di programma da parte dell'Amministrazione comunale, ove ne ricorrano le condizioni, può assumere l'efficacia di cui al comma 2 dell'*articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380*.

**9.** Il Presidente della Giunta Regionale, le Province e i Comuni, ovvero l'Amministrazione promuovente per l'attuazione dei processi di valorizzazione di cui al comma 2, possono concludere uno o più accordi di cooperazione con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, ai sensi dei commi 4 e 5 dell'*Articolo 5 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*, anche per supportare la formazione del programma unitario di valorizzazione territoriale, identificando gli elementi vincolanti per la trasformazione dei beni immobili, in coerenza con la sostenibilità economica-finanziaria e attuativa del programma stesso.

**10.** Gli organi periferici dello Stato, preposti alla valutazione delle tutele di natura storico-artistica, archeologica,

Termini di 120 giorni per la conclusione dell'accordo di programma e disciplina concorrente regionale.

Eventuale esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Presidente della Giunta regionale. Attivazione del collegio di vigilanza dell'accordo e conclusione entro 60 giorni.

Acquisizione di proposte o prescrizioni per il miglioramento del P.U.Va.T. e ripresentazione del programma.

Eventuale possibilità di semplificazione delle procedure edilizie, a valle dell'accordo.

Accordi di cooperazione tra la Regione, gli EE.LL. e il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, per identificare gli elementi vincolanti per la trasformazione degli immobili.

Espressione unitaria degli organi periferici dello Stato e

architettonica e paesaggistico-ambientale si esprimono nell'ambito dell'accordo di cui al comma 6, unificando tutti i procedimenti previsti dal *decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*. Qualora tale espressione non avvenga entro i termini stabiliti nell'accordo di programma, il Ministro per i Beni e le Attività Culturali può avocare a sè la determinazione, assegnando alle proprie strutture centrali un termine non superiore a 30 giorni per l'emanazione dei pareri, resi ai sensi del *decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*, anche proponendo eventuali adeguamenti o prescrizioni per l'attuazione del programma unitario di valorizzazione territoriale. Analoga facoltà è riservata al Ministro per l'Ambiente, per la Tutela del Territorio e del Mare, per i profili di sua competenza.

**11.** Per le finalità di cui al presente articolo, è possibile avvalersi di quanto previsto negli *articoli 33 e 33-bis del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98* convertito, con modificazioni, dalla *legge 15 luglio 2011, n. 111* e delle procedure di cui all'*articolo 58 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112* convertito dalla *legge 6 agosto 2008, n. 133*, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Per il finanziamento degli studi di fattibilità e delle azioni di supporto dei programmi unitari di valorizzazione territoriale, l'Agenzia del Demanio, anche in cofinanziamento con la Regione, le Province e i Comuni, può provvedere a valere sui propri utili di gestione ovvero sul capitolo relativo alle somme da attribuire all'Agenzia del Demanio per l'acquisto dei beni immobili, per la manutenzione, la ristrutturazione, il risanamento e la valorizzazione dei beni del demanio e del patrimonio immobiliare statale, nonché per gli interventi sugli immobili confiscati alla criminalità organizzata.

**12.** In deroga a quanto previsto all'ultimo capoverso del comma 2, per la valorizzazione degli immobili in uso al Ministero della Difesa, lo stesso Ministro, previa intesa con il Presidente della Giunta regionale o il Presidente della Provincia, nonché con gli Organi di governo dei comuni provvede alla individuazione delle ipotesi di destinazioni d'uso da attribuire agli immobili stessi, in coerenza con quanto previsto dagli strumenti territoriali e urbanistici. Qualora gli stessi strumenti debbano essere oggetto di riconformazione, il Presidente della Giunta regionale o il Presidente della Pro-

possibile intervento del Ministro per i Beni e le Attività Culturali o del Ministro per la Tutela dell'Ambiente con la proposta di adeguamenti e prescrizioni per la migliore attuazione del P.U.Va.T.

Possibilità di avvalersi del "Fondo dei fondi" o dei "Fondi territoriali" o di altri strumenti societari, ai sensi degli articoli 33 e 33 bis del D.L. n. 98/2011 per l'attuazione del P.U.Va.T. nonché del "piano di valorizzazione" degli Enti territoriali, anche per immobili dello Stato.

Finanziamento degli studi di fattibilità, nel caso di immobili statali.

Assegnazione dei poteri di impulso, anche per l'avvio dell'accordo di programma, al Ministro della Difesa per l'individuazione delle destinazioni d'uso degli immobili non più utili alla sicurezza nazionale, d'intesa con le Autonomie locali.

vincia promuove un accordo di programma ai sensi dell'*articolo 34 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*, anche ai sensi della relativa legislazione regionale applicabile. A tale accordo di programma possono essere applicate le procedure di cui al presente articolo.

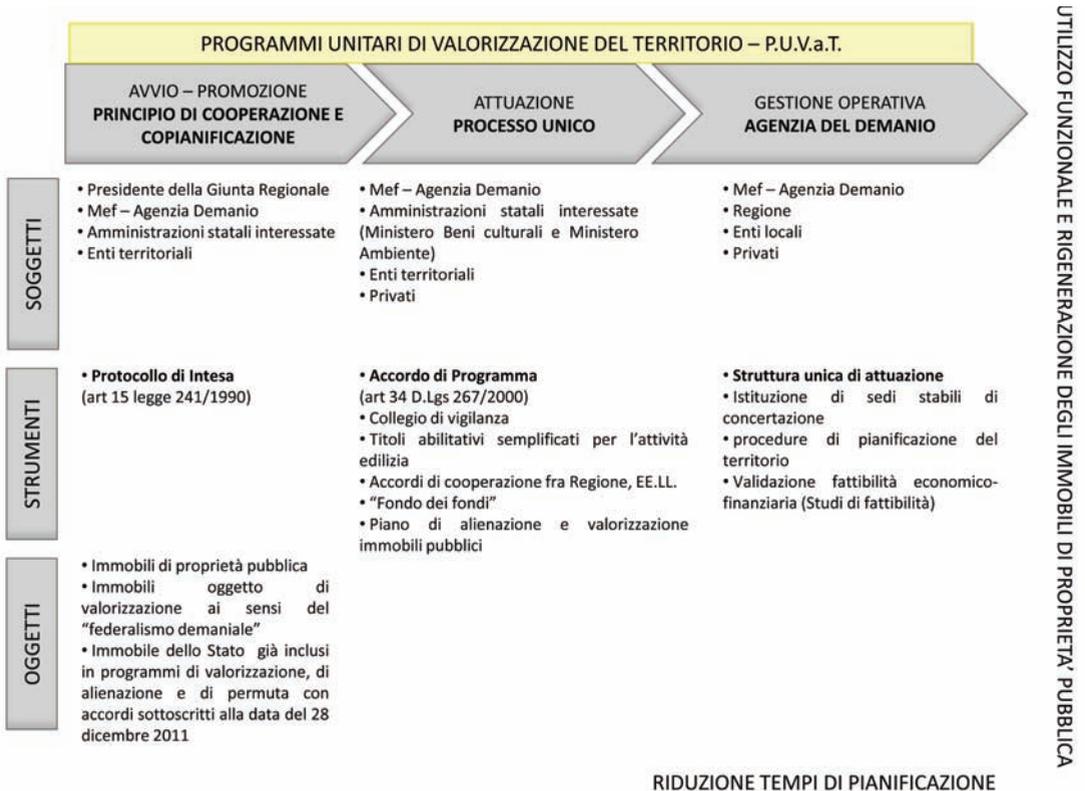
**13.** Per garantire la conservazione, il recupero e il riutilizzo degli immobili non necessari in via temporanea alle finalità di difesa dello Stato è consentito, previa intesa con il Comune e con l'Agenzia del Demanio, per quanto di sua competenza, l'utilizzo dello strumento della concessione di valorizzazione di cui all'*articolo 3-bis del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351* convertito, con modificazioni dalla *legge 23 novembre 2001, n. 410*. L'utilizzo deve avvenire nel rispetto delle volumetrie esistenti, anche attraverso interventi di cui alla lettera c) dell'*articolo 3 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380* e delle relative leggi regionali e possono, eventualmente, essere monetizzati gli oneri di urbanizzazione. Oltre alla corresponsione della somma prevista nel predetto *articolo 3-bis*, è rimessa al Comune, per la durata della concessione stessa, un'aliquota del 10 per cento del canone relativo. Il concessionario, ove richiesto, è obbligato al ripristino dello stato dei luoghi al termine del periodo di concessione o di locazione. Nell'ambito degli interventi previsti per la concessione dell'immobile possono essere concordati con l'Amministrazione comunale l'eventuale esecuzione di opere di riqualificazione degli immobili per consentire parziali usi pubblici dei beni stessi, nonché le modalità per il rilascio delle licenze di esercizio delle attività previste e delle eventuali ulteriori autorizzazioni amministrative”.

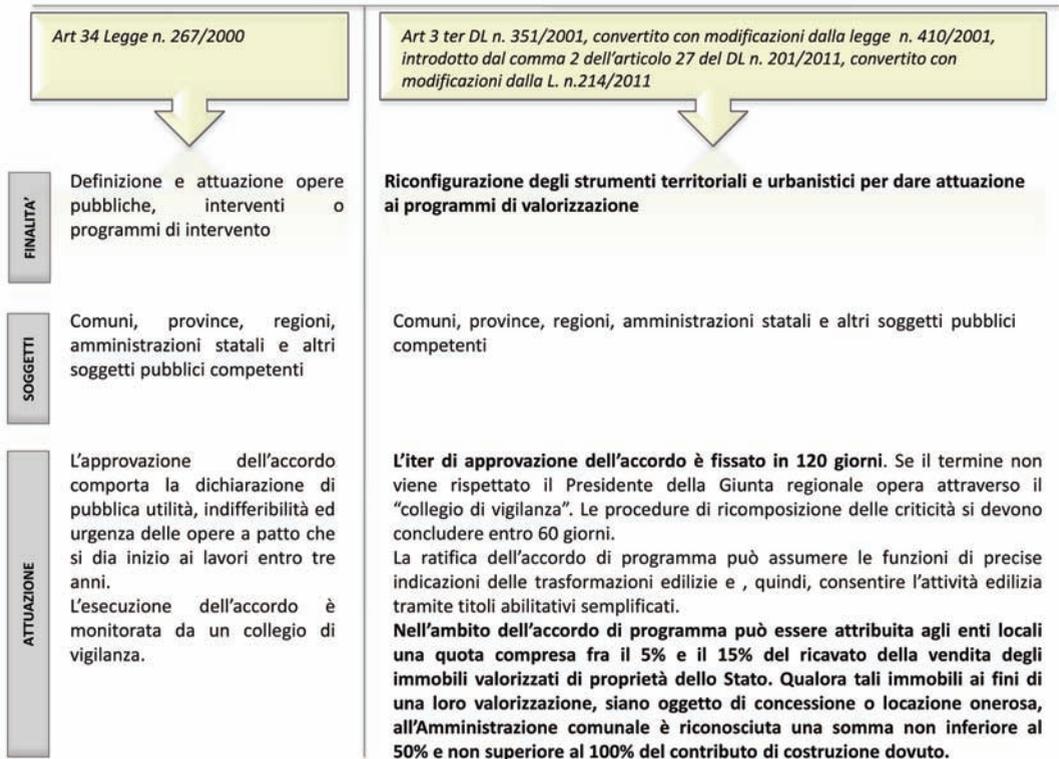
Normativa speciale per l'uso della “concessione di valorizzazione” nel caso di immobili in uso al Ministero della Difesa, non più utili, in via temporanea, alla sicurezza nazionale. Limitazione ai soli interventi di restauro e risanamento conservativo per il riutilizzo e la conservazione di tali immobili.

Opere di riqualificazione da concordare con il Comune per parziali usi pubblici.

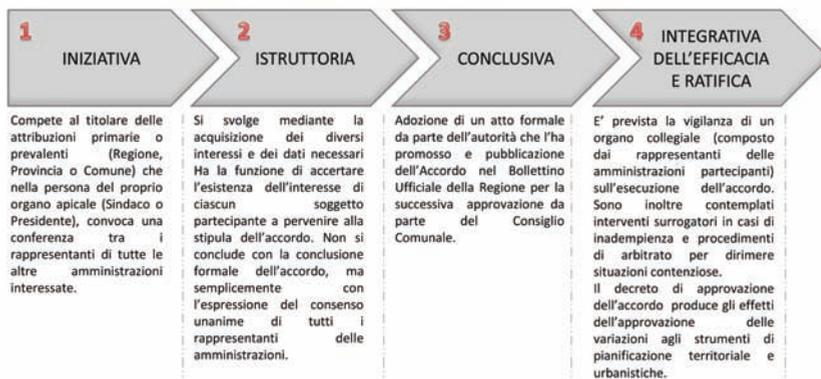
# PROCESSO DI VALORIZZAZIONE DEL TERRITORIO PER IL MIGLIOR UTILIZZO DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE PUBBLICO

## SCHEDE GRAFICHE DI SINTESI

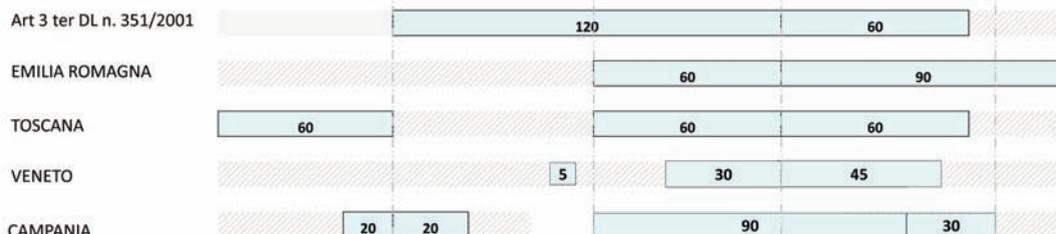




Il procedimento per la conclusione dell'Accordo di Programma può essere suddiviso in 4 fasi:



Confronto temporale fra l'art 3 ter e alcune Regioni campione



N giorni



## FEDERALISMO DEMANIALE E VALORIZZAZIONE CULTURALE DEGLI IMMOBILI DELLO STATO (ARTICOLO 5, COMMA 5 D.LGS. 85/2010)

### SCHEDA INTERPRETATIVA

*Articolo 5, comma 5, del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 recante attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42, come modificato dall'articolo 27, comma 8, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214*

In considerazione della speciale tutela riservata dall'ordinamento ai beni vincolati appartenenti al patrimonio culturale, il D.Lgs. n. 85/2010, in materia di "federalismo demaniale", ha escluso i beni statali appartenenti al patrimonio culturale dal meccanismo ordinario di trasferimento agli Enti territoriali (come configurato dagli articoli 2 e 3 del medesimo decreto), riservando, per tale categoria di beni, un trattamento speciale, disciplinato dall'articolo 5, comma 5, dello stesso D.Lgs. n. 85/2010. Non è, pertanto, necessaria la redazione preventiva di alcun elenco dei beni culturali suscettibili e non di trasferimento agli Enti territoriali, come invece previsto per il patrimonio statale disponibile.

D'altra parte, come efficacemente chiarito dal Cons. Carpentieri, Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, in un recente intervento al convegno "*Beni e attività culturali: federalismo e valorizzazioni*", nella nozione di valorizzazione del patrimonio culturale è sempre prevalente l'elemento indiretto di fattore di crescita qualitativa del territorio sull'elemento diretto di fonte immediata di proventi pecuniari. È proprio questa la ragione per cui si è introdotto un "*federalismo demaniale culturale speciale*", costruito su singoli e specifici progetti di valorizzazione, proposti direttamente dagli Enti territoriali riceventi, da verificare in funzione della massimizzazione della pubblica fruizione. Con la conseguente esclusione, per il patrimonio culturale, di trasferimenti in blocco, secondo mere logiche contabili e di bilancio.

In altre parole, per i beni culturali oggetto di tutela, una volta individuato il progetto di gestione migliore, risulta secondario stabilire se la titolarità formale del bene vada ascritta al demanio statale piuttosto che a quello comunale, provinciale o regionale: ciò che davvero conta è stabilire quale soggetto istituzionale, ai diversi livelli territoriali, è nelle condizioni di gestirlo meglio.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> P. Carpentieri, *Federalismo demaniale e beni culturali*, pubblicato sul sito [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) il 18/10/2011.

Una tale impostazione concettuale, assolutamente evidente con riguardo al patrimonio culturale, restituisce pieno senso all'obiettivo strategico generale del "federalismo demaniale" che consiste, non già nel trasferimento *tout court* di beni immobili dalla Stato agli Enti territoriali, ma innanzitutto nel garantire la "massima valorizzazione funzionale" dei beni (articolo 1 del D.Lgs. n. 85/2010), secondo un principio effettivo di sussidiarietà.

In tal senso, appare estremamente interessante il procedimento "speciale" disegnato dall'articolo 5, comma 5, in base al quale l'eventuale trasferimento agli Enti territoriali dei beni appartenenti al patrimonio culturale statale avviene in base alla normativa già vigente, costituita dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. n. 42/2004 e successive modificazioni). Il riferimento è in particolare all'articolo 112, comma 4 (*accordi di valorizzazione*), che disciplina in generale gli accordi tra Stato ed Enti territoriali per definire, relativamente ai beni culturali di pertinenza pubblica, strategie e obiettivi comuni di valorizzazione, nonché programmi e piani strategici di sviluppo culturale e all'articolo 54, comma 3, che, in deroga ai divieti di circolazione dei beni del demanio culturale, consente il trasferimento "infrademaniale" di detti beni tra lo Stato, le Regioni e gli altri Enti pubblici territoriali. L'articolo 5, comma 5, del D.Lgs. n. 85/2010 ha mutuato il preesistente strumento dell'accordo di valorizzazione, prevedendone semplicemente un possibile ed eventuale contenuto aggiuntivo, consistente nel trasferimento gratuito della proprietà dei beni, sulla base dello specifico programma di valorizzazione presentato dall'Ente territoriale richiedente e condiviso nell'ambito dell'accordo. Va da sé che gli accordi di valorizzazione costituiscono condizione necessaria, ma non sufficiente per il trasferimento della proprietà dei beni, che avverrà sulla base della stipula di uno specifico atto pubblico, a cura dell'Agenzia del Demanio.

Resta inteso che, nel caso del federalismo demaniale culturale, diversamente dal federalismo demaniale ordinario, il bene culturale trasferito è iscritto, non già nel patrimonio disponibile, ma nel demanio culturale dell'Ente territoriale destinatario, e rimane, pertanto, interamente assoggettato alla disciplina di tutela e salvaguardia di cui al Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Al fine di dare attuazione all'articolo 5, comma 5, del D.Lgs. n. 85/2010, in data 9 febbraio 2011, il Segretariato generale del Ministero per i Beni e le Attività Culturali e l'Agenzia del Demanio hanno sottoscritto un Protocollo d'intesa, finalizzato a fornire indicazioni operative uniformi ai propri uffici periferici. In particolare, il Protocollo ha previsto la costituzione di una Cabina di regia nazionale, con compiti di indirizzo, coordinamento e vigilanza, e di Tavoli tecnici operativi regionali, già attivati presso tutte le Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici, con la partecipazione dell'Agenzia del Demanio, degli Enti territoriali richiedenti e degli altri soggetti istituzionali eventualmente interessati.

In data 18 maggio 2011 è stata, infine, emanata, di concerto con l'Agenzia del Demanio, la circolare n. 18 del Segretariato generale del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, con la quale sono stati definiti l'*iter* procedurale di massima da seguire, le linee guida per l'elaborazione del programma di valorizzazione che gli Enti territoriali devono presentare per richiedere il trasferimento gratuito dei beni, nonché gli schemi di una serie di atti previsti dal procedimento (dal decreto istitutivo dei Tavoli tecnici operativi regionali, all'accordo di valorizzazione).

L'iter procedurale disegnato dalla circolare ministeriale conferma che l'attivazione del procedimento è interamente rimessa all'iniziativa degli Enti territoriali eventualmente interessati che, a tal fine, presentano apposita istanza, con illustrazione delle finalità e delle linee strategiche generali che intendono perseguire con l'acquisizione del bene. La valutazione delle richieste di trasferimento presentate spetta ai Tavoli tecnici operativi regionali presso i quali, una volta valutata l'ammissibilità delle istanze, si procede all'analisi e all'eventuale condivisione del programma di valorizzazione presentato dagli Enti territoriali richiedenti e, quindi, alla predisposizione e sottoscrizione dei relativi accordi di valorizzazione.

Il trasferimento materiale della proprietà del bene si realizza tramite la stipula di appositi atti pubblici che restano condizionati al pieno rispetto degli impegni (con particolare riguardo agli obblighi conservativi e alle prescrizioni di tutela) assunti dagli Enti territoriali con il programma e l'accordo di valorizzazione, prevedendo, in caso contrario, anche la retrocessione del bene.

Una recente modifica apportata all'articolo 5, comma 5 del D.Lgs. n. 85/2010 dall'articolo 27 del D.L. n. 201/2011, ha chiarito, infine, taluni dubbi interpretativi in merito alla "cronologia" complessiva del federalismo demaniale culturale, prevedendo il termine (meramente sollecitatorio) di un anno dalla presentazione dell'istanza da parte dell'Ente territoriale per provvedere al trasferimento della proprietà dei beni.



# FEDERALISMO DEMANIALE E VALORIZZAZIONE CULTURALE DEGLI IMMOBILI DELLO STATO

## SCHEDE DI LETTURA

*Articolo 19, legge 5 maggio 2009, n. 42 recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*

**1.** I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo all'attuazione dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, stabiliscono i principi generali per l'attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) attribuzione a titolo non oneroso ad ogni livello di governo di distinte tipologie di beni, commisurate alle dimensioni territoriali, alle capacità finanziarie ed alle competenze e funzioni effettivamente svolte o esercitate dalle diverse Regioni ed Enti locali, fatta salva la determinazione da parte dello Stato di apposite liste che individuino nell'ambito delle citate tipologie i singoli beni da attribuire;
- b) attribuzione dei beni immobili sulla base del criterio di territorialità;
- c) ricorso alla concertazione in sede di Conferenza unificata, ai fini dell'attribuzione dei beni a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni;
- d) individuazione delle tipologie di beni di rilevanza nazionale che non possono essere trasferiti, ivi compresi i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale.

La lettera d) del comma 1 prevede espressamente la non trasferibilità agli Enti territoriali dei *beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale*.

*Articolo 5, comma 5, del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, recante attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42, come modificato dall'articolo 27, comma 8, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214*

**5.** Nell'ambito di specifici accordi di valorizzazione e dei conseguenti programmi e piani strategici di sviluppo cul-

turale, 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.

*Articolo 112, comma 4, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante codice dei beni culturali e del paesaggio*

**4.** Lo Stato, le Regioni e gli altri Enti pubblici territoriali stipulano accordi per definire strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione, nonché per elaborare i conseguenti piani strategici di sviluppo culturale e i programmi, relativamente ai beni culturali di pertinenza pubblica. Gli accordi possono essere conclusi su base regionale o subregionale, in rapporto ad ambiti territoriali definiti, e promuovono altresì l'integrazione, nel processo di valorizzazione concordato, delle infrastrutture e dei settori produttivi collegati. Gli accordi medesimi possono riguardare anche beni di proprietà privata, previo consenso degli interessati. Lo Stato stipula gli accordi per il tramite del Ministero, che opera direttamente ovvero d'intesa con le altre amministrazioni statali eventualmente competenti.

Disciplina generale degli accordi tra Stato ed Enti territoriali per definire, relativamente ai beni culturali di pertinenza pubblica, strategie e obiettivi comuni di valorizzazione, nonché programmi e piani strategici di sviluppo culturale.

*Articolo 54, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante codice dei beni culturali e del paesaggio*

**3.** I beni e le cose di cui ai commi 1 e 2 possono essere oggetto di trasferimento tra lo Stato, le Regioni e gli altri Enti pubblici territoriali. Qualora si tratti di beni o cose non in consegna al Ministero, del trasferimento è data preventiva comunicazione al Ministero medesimo per le finalità di cui agli articoli 18 e 19.

Procedura ordinaria per il trasferimento infrademaniale dei beni del demanio culturale tra Stato ed Enti territoriali.



**PROTOCOLLO D'INTESA**

**TRA**

**MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI  
SEGRETARIATO GENERALE**

**E**

**AGENZIA DEL DEMANIO**

VISTA la legge 5 maggio 2009, n. 42, recante *“Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”*, e in particolare l’articolo 19 che stabilisce i principi e i criteri direttivi per l’attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio, escludendo espressamente i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale;

VISTO il decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, recante *“Attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell’articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42”*, e in particolare l’articolo 5, comma 2, che esclude dal trasferimento i beni appartenenti al patrimonio culturale, salvo quanto previsto dalla normativa vigente e dal successivo comma 5;

VISTO l’articolo 5, comma 5, del richiamato decreto legislativo n. 85 del 2010, in base al quale: *“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, 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”;*

VISTO il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 recante “Codice per i beni culturali ed il paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della Legge 6 luglio 2001, n. 137”, ed in particolare i richiamati articoli 54, comma 3, e 112, comma 4, in materia di valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica;

CONSIDERATE le competenze istituzionali del Ministero per i Beni e le Attività Culturali in materia di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e di promozione della cultura architettonica;

CONSIDERATE le competenze istituzionali dell'Agenzia del Demanio in materia di gestione, valorizzazione, anche a fini economici, e dismissione dei beni immobili di proprietà dello Stato;

CONSIDERATA la necessità di definire le modalità attuative e le procedure operative per la definizione degli accordi di valorizzazione e dei conseguenti programmi e piani strategici di sviluppo culturale di cui all'articolo 5, comma 5, del D.Lgs. n. 85/2010, anche in considerazione dell'interesse manifestato in tal senso dagli Enti territoriali;

FERMO RESTANDO che alle regioni a statuto speciale, alle province autonome di Trento e di Bolzano e a Roma Capitale non si applicano le disposizioni di cui al decreto legislativo n. 85 del 2010;

QUANTO SOPRA PREMESSO

FRA

Il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, rappresentato dal Segretario Generale,

E

L'Agenzia del Demanio, rappresentata dal Direttore,

- 2 -

SI CONVIENE QUANTO SEGUE

**Art. 1**

1. Il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e l'Agenzia del Demanio, nell'ambito delle rispettive competenze, con il presente atto intendono definire a livello nazionale le procedure operative a cui gli organi periferici dovranno attenersi nell'attuazione delle previsioni di cui all'articolo 5, comma 5, del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, in materia di trasferimento agli Enti territoriali di beni immobili appartenenti al patrimonio culturale dello Stato, tramite specifici accordi di valorizzazione e dei conseguenti programmi e piani strategici di sviluppo culturale.

**Art. 2**

1. Gli Enti territoriali interessati ad acquisire in proprietà beni appartenenti al patrimonio culturale statale, presentano richiesta di attivazione delle procedure di cui all'articolo 5, comma 5, del D.Lgs. n. 85/2010 alla Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici del Ministero per i Beni e le Attività Culturali e alla Filiale dell'Agenzia del Demanio competenti per territorio. La richiesta dovrà contenere l'individuazione degli immobili oggetto d'interesse, nonché le linee strategiche del relativo progetto di valorizzazione culturale.
2. Ai sensi di quanto previsto dal D.Lgs. n. 85/2010, la richiesta di cui al precedente punto 1 non può avere ad oggetto:
  - a. beni immobili appartenenti al patrimonio culturale nazionale;
  - b. beni immobili in uso per comprovate ed effettive finalità istituzionali alle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, agli enti pubblici destinatari di beni immobili dello Stato in uso governativo e alle Agenzie di cui al D.Lgs. n. 300/1999;
  - c. beni immobili oggetto di accordi o di intese con gli enti territoriali per la razionalizzazione e/o la valorizzazione dei rispettivi patrimoni immobiliari sottoscritti alla data di entrata in vigore del D.Lgs. n. 85/2010.
3. Verificata la sussistenza delle condizioni di cui ai precedenti punti 1 e 2, la Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, d'intesa con l'Agenzia del Demanio, al fine di addivenire alla sottoscrizione con l'Ente territoriale richiedente di apposito accordo di valorizzazione ai sensi dell'articolo 112, comma 4, del D.Lgs.

n. 42/2004 e successive modifiche e integrazioni, procede all'attivazione del Tavolo Tecnico Operativo istituito ai sensi del successivo Art. 4 della presente intesa.

#### **Art. 3**

1. Nell'ambito degli accordi di valorizzazione propedeutici al trasferimento in proprietà agli Enti territoriali dei beni statali richiesti, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi di cui al D.Lgs. n. 42/2004, alla L. n. 42/2009 e al D.Lgs. n. 85/2010, sono definiti e condivisi tra Stato ed Enti territoriali gli obiettivi comuni di valorizzazione culturale relativi ai beni medesimi, nonché i conseguenti programmi e piani strategici di sviluppo culturale, con espressa indicazione delle prescrizioni necessarie a garantire tutela, conservazione e fruizione pubblica dei beni.

#### **Art. 4**

1. Al fine di valutare le proposte presentate, ai sensi del precedente Art. 2, dagli Enti territoriali interessati all'attivazione delle procedure di cui al richiamato articolo 5, comma 5, del D. Lgs. n. 85/2010, sono costituiti Tavoli Tecnici Operativi a livello regionale, con la partecipazione dei rappresentanti degli organi periferici del Ministero per i Beni e le Attività Culturali competenti per la materia trattata e dell'Agenzia del Demanio. Al Tavolo Tecnico Operativo saranno invitati gli Enti territoriali richiedenti.
2. Il coordinamento del Tavolo Tecnico Operativo è assunto dal Direttore Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici del Ministero per i Beni e le Attività Culturali ovvero su delega dal Soprintendente territorialmente competente.
3. Il Tavolo, attivato ogni qualvolta gli Enti territoriali interessati presentino richiesta ai sensi del precedente Art. 2, ha lo scopo di:
  - a. assicurare la conoscenza completa ed aggiornata delle caratteristiche fisiche, storico-artistiche e giuridiche dei beni di cui sia stato richiesto il trasferimento in proprietà, al fine di verificarne la suscettività a rientrare negli accordi di valorizzazione di cui al precedente Art. 3;
  - b. verificare, sulla base dei criteri di territorialità, sussidiarietà, adeguatezza, semplificazione, capacità finanziaria, correlazione con competenze e funzioni, valorizzazione ambientale fissati dalla L. n. 42/2009 e dal D.Lgs. n. 85/2010, se ricorrano le condizioni per il trasferimento dei beni individuati all'Ente territoriale richiedente, tenuto altresì conto delle

esigenze statali connesse alla predisposizione di idonei piani di razionalizzazione degli usi governativi;

- c. definire gli specifici contenuti dell'accordo di valorizzazione, con indicazione delle strategie e degli obiettivi comuni di valorizzazione e dei conseguenti programmi e piani di sviluppo culturale che garantiscano la massima valorizzazione culturale, tenendo conto delle caratteristiche fisiche, morfologiche, ambientali, paesaggistiche, culturali e sociali dei beni individuati e dei vincoli posti a tutela degli stessi ai sensi del D.Lgs. n. 42/2004 e promuovendone l'integrazione con le infrastrutture e i settori produttivi collegati.
4. Ad esito delle attività di cui al precedente punto 3, che dovranno essere completate in tempi congrui a consentire l'utile perfezionamento del relativo procedimento, si potrà procedere, ove ne ricorrano le condizioni, alla sottoscrizione dell'accordo di valorizzazione.
5. Al Tavolo Tecnico possono partecipare anche altri soggetti istituzionali interessati all'attuazione degli accordi di valorizzazione.

#### Art. 5

1. L'Agenzia del Demanio, qualora l'accordo di valorizzazione si concluda con l'indicazione del trasferimento in proprietà dei beni all'Ente territoriale richiedente, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 5, comma 5, del D.Lgs. n. 85/2010 e degli articoli 112, comma 4, e 54, comma 3, del D.Lgs. n. 42/2004 e successive modifiche e integrazioni, attiverà, anche per il tramite delle proprie Filiali territoriali, le procedure di propria competenza al fine di consentire il suddetto trasferimento.

#### Art. 6

1. Le Parti si impegnano a verificare congiuntamente lo stato di attuazione del presente Protocollo d'Intesa. A tal fine è costituita a livello nazionale apposita cabina di regia composta da rappresentanti dell'Agenzia del Demanio e del Ministero per i Beni e le Attività Culturali e presieduta dal Segretario Generale di quest'ultimo, alla quale sono attribuiti compiti di indirizzo, coordinamento e vigilanza sulla corretta e uniforme attuazione del presente Protocollo, di monitoraggio dello stato di avanzamento degli accordi di valorizzazione e delle connesse attività, di individuazione, analisi e risoluzione delle criticità e delle problematiche che dovessero eventualmente insorgere.

#### Art. 7

1. Tutte le informazioni comunicate tra le Parti, ed identificate come confidenziali, saranno ritenute strettamente riservate e saranno utilizzate unicamente per gli scopi del presente Protocollo d'Intesa.
2. Ai sensi di quanto previsto dal D.Lgs. n. 196/2003 in tema di trattamento di dati personali, le Parti dichiarano di essersi preventivamente e reciprocamente informate prima della sottoscrizione del Protocollo circa le modalità e le finalità dei trattamenti di dati personali che verranno effettuati per l'esecuzione del Protocollo medesimo.  
Ai fini della suddetta normativa, le Parti dichiarano che il trattamento dei dati personali sarà improntato ai principi di correttezza, liceità e trasparenza e di rispetto delle misure di sicurezza.
3. Con la sottoscrizione del presente Protocollo, le Parti dichiarano di essersi reciprocamente comunicate tutte le informazioni previste dalla richiamata normativa, ivi comprese quelle relative ai nominativi del responsabile e del titolare del trattamento e le modalità di esercizio dei diritti dell'interessato.

Le Parti si danno atto di quanto segue:

- ciascuna Parte riconosce ed accetta che l'altra Parte potrà trattare e registrare i dati ad essa comunicati ai fini del presente Protocollo;
- ai fini di prevenire la rivelazione a terzi dei dati comunicati, ciascuna Parte adotterà le stesse misure e cautele adottate per proteggere i propri dati riservati e, in ogni caso, misure e cautele quanto meno ragionevoli;
- ciascuna Parte manterrà i diritti previsti dalla Parte prima, Titolo II del D. Lgs. n.196/2003.

#### Art. 8

1. Il presente Protocollo d'intesa sarà pubblicato sui siti istituzionali delle Parti sottoscrittrici, al fine di assicurarne la massima conoscenza e diffusione.
2. Ogni avviso o comunicazione da inviarsi in relazione alle attività concernenti il presente Protocollo d'Intesa sarà effettuato per iscritto, eventualmente anticipato via telefax o E-mail, ai seguenti indirizzi:

a. per il Ministero per i Beni e le Attività Culturali:

Segretariato Generale

Via del Collegio Romano, n. 27 – 00186 Roma

Tel. n. 06/6723222906; 06/67232544

Fax n. 06/67232414

E-mail: [mbac-sg@mailcert.beniculturali.it](mailto:mbac-sg@mailcert.beniculturali.it)

b. per l'Agenzia del Demanio:

Direzione Processi di Valorizzazione

Via Barberini, 38 – 00187 Roma

Tel. n. 06/42367537

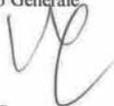
Fax n. 06/42367410

E-mail: [dg.processidivalorizzazione@agenziademanio.it](mailto:dg.processidivalorizzazione@agenziademanio.it)

Fatto in Roma, il 9 febbraio 2011

Per il Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Il Segretario Generale



Per l'Agenzia del Demanio

Il Direttore





*Ministero per i Beni e le Attività Culturali*  
*Segretariato Generale*

Roma, **18 MAG. 2011**

Alle Direzioni Regionali per i beni culturali e paesaggistici

e p.c.

Al Capo di Gabinetto

Alle Direzioni Generali

Agli Istituti centrali, nazionali e dotati di autonomia speciale

Agli Istituti periferici

Prot. n. **4691** cl. 25.04.00 fasc. **3/1**

CIRCOLARE N. **18**

OGGETTO: D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85. Protocollo d'intesa tra Ministero per i beni e le attività culturali ed Agenzia del demanio. Iter procedurale, Linee guida e schemi tipo.

Si fa seguito alla circolare n. 6 del 1 marzo 2011 con la quale, nel trasmettere il Protocollo d'intesa tra questo Ministero e l'Agenzia del demanio, si invitavano le Direzioni regionali ad attivarsi presso la filiale regionale dell'Agenzia del demanio per la costituzione dei tavoli tecnici operativi di livello regionale di cui all'art. 4 del citato Protocollo.

Al fine di garantire un'omogenea e coordinata attuazione delle procedure previste all'art. 5 del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 su tutto il territorio nazionale, la cabina di regia, di cui all'art. 6 del Protocollo d'intesa, ha ritenuto indispensabile elaborare un iter procedurale di riferimento (**Allegato A**) nonché gli schemi di riferimento dei principali atti previsti.

Si trasmettono, quindi, in allegato oltre all'iter procedurale di riferimento:

1. lo schema (**Allegato B**) di "Decreto costitutivo del Tavolo tecnico operativo", di cui all'art. 4 del Protocollo d'intesa;
2. le linee guida per l'elaborazione del programma di valorizzazione (**Allegato C**);
3. lo schema di "Accordo di valorizzazione" (**Allegato D**).



*Ministero per i Beni e le Attività Culturali*  
*Segretariato Generale*

Si evidenzia la necessità che, laddove non sia già stato fatto, i tavoli tecnici operativi siano attivati in tempi rapidi in tutte le regioni, ivi comprese quelle per le quali non risulta essere stato manifestato alcun interesse da parte degli enti territoriali alla valorizzazione di beni culturali, anche al fine di garantire la massima diffusione delle procedure e delle iniziative connesse all'attuazione dell'art. 5 del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 presso tutti gli enti territoriali della regione di propria competenza.

Al fine di consentire la necessaria attività di coordinamento ed effettuare il monitoraggio dello stato di attuazione, si invitano le Direzioni regionali a trasmettere a questo Segretariato copia dei decreti istitutivi dei Tavoli tecnici operativi e, secondo quanto già richiesto con la nota prot. n. 6121 del 6 luglio 2010, di tutti gli accordi di valorizzazione sottoscritti ai sensi del disposto legislativo citato in oggetto.

Il Segretario Generale  
arch. Roberto Cecchi



MINISTERO  
PER I BENI E  
LE ATTIVITÀ  
CULTURALI



AGENZIA DEL DEMANIO

## ALLEGATO "A"

***Iter* procedurale di massima per l'attuazione delle previsioni di cui all'articolo 5, comma 5, del D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85 in materia di trasferimento gratuito agli Enti territoriali della proprietà dei beni immobili appartenenti al patrimonio culturale statale, sulla base di specifici accordi di valorizzazione**

---

Nel presente documento vengono definite le principali fasi procedurali ed operative per l'attuazione delle previsioni di cui all'art. 5, comma 5, del D.Lgs. n. 85/2010.

A tal fine, a partire dallo specifico dettato normativo, si è tenuto conto del Protocollo d'intesa sottoscritto il 9 febbraio 2011 tra Ministero per i Beni e le Attività Culturali – Segretariato Generale e Agenzia del Demanio (di seguito "Protocollo d'intesa"), delle prime riflessioni sviluppate nell'ambito della Cabina di Regia istituita ai sensi dell'art. 6 del richiamato Protocollo, nonché delle prime esperienze operative condotte presso i Tavoli Tecnici Operativi (di seguito Tavoli Tecnici) già istituiti a livello regionale ai sensi dell'art. 4 del medesimo Protocollo.

In considerazione del diverso stato di avanzamento delle numerose iniziative già avviate con modalità non sempre omogenee a livello territoriale, l'*iter* procedurale delineato di seguito presenta carattere generale, con l'obiettivo principale di allineare e ricondurre – per quanto possibile – ad uniformità le diverse esperienze locali, conservandone, sulla base di un approccio flessibile, l'originalità e le precipue specificità.

### **1. Richiesta di attivazione del procedimento ex art. 5, comma 5, da parte degli Enti territoriali interessati**

---

L'iniziativa in merito all'attivazione del procedimento è in capo agli Enti territoriali interessati ad acquisire in proprietà beni appartenenti al patrimonio culturale statale ai sensi e per gli effetti dell'art. 5, comma 5, del D.Lgs. n. 85/2010.

A tal fine Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni presentano alla Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici del Ministero per i Beni e le Attività Culturali e alla Filiale dell'Agenzia del Demanio competenti per territorio specifica richiesta contenente l'individuazione degli immobili oggetto di interesse, nonché l'illustrazione delle finalità e delle linee strategiche generali che si intende perseguire con l'acquisizione del bene.



## 2. Costituzione del Tavolo Tecnico Operativo a livello regionale

---

Ove non si sia già provveduto, con provvedimento del Direttore Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici (cfr. *Allegato "B"*), è costituito in ciascuna Regione il Tavolo Tecnico Operativo (di seguito Tavolo Tecnico) previsto dall'art. 4 del citato Protocollo d'intesa, con il compito di valutare preliminarmente se ricorrano le condizioni per procedere alla conclusione di un accordo di valorizzazione e al successivo trasferimento dei beni individuati agli Enti territoriali richiedenti.

Il provvedimento di costituzione del Tavolo Tecnico è pubblicato sul sito istituzionale dell'Agenzia del Demanio e su quello di ciascuna Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici ed è trasmesso alla Regione e alle Province, affinché ne assicurino la massima conoscenza e diffusione presso i Comuni.

Il coordinamento del Tavolo Tecnico è assunto dal Direttore Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici ovvero, su delega, dal Soprintendente territorialmente competente.

## 3. Prima convocazione del Tavolo Tecnico con finalità divulgative

---

Ove non si sia già provveduto, la prima sessione del Tavolo Tecnico è finalizzata a garantire agli Enti territoriali la più ampia conoscenza ed informazione in merito alle procedure operative e alle concrete modalità attuative delle previsioni normative di cui all'art. 5, comma 5, del D.Lgs. n. 85/2010.

A tal fine il Direttore Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici convoca la Regione, nonché le Province e i Comuni interessati, valutando le più idonee modalità per garantire l'eventuale coinvolgimento di altri Comuni che, pur non avendo presentato formale richiesta, possano essere interessati all'iniziativa, per la presenza sul proprio territorio di beni demaniali di proprietà dello Stato potenzialmente idonei all'avvio della procedura.

## 4. Sessioni operative del Tavolo Tecnico per la trattazione delle specifiche istanze

---

In relazione alle richieste pervenute dagli Enti territoriali che non risultino manifestamente inammissibili ai sensi di quanto prescritto dal D.Lgs. n. 85/2010 e richiamato espressamente nell'art. 2, comma 2, del Protocollo d'intesa (in quanto aventi ad oggetto immobili inseriti in altri *iter* procedurali o comunque esclusi dal "federalismo demaniale" poiché in uso alle Amministrazioni dello Stato per comprovate ed effettive finalità istituzionali o già oggetto di accordi e intese tra Stato ed Enti territoriali per la razionalizzazione e/o valorizzazione degli



stessi), il Direttore Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici provvede all'attivazione delle sessioni operative del Tavolo Tecnico.

Al Tavolo Tecnico sono convocati gli Enti territoriali interessati, con l'obiettivo di garantire la piena condivisione e l'approfondimento di tutti gli elementi di conoscenza concernenti i beni richiesti, con particolare riguardo alle caratteristiche fisiche, morfologiche, ambientali, paesaggistiche, storico-artistiche e giuridico-amministrative degli stessi, e verificarne l'effettiva suscettività a rientrare nelle procedure previste dall'art. 5, comma 5, del D.Lgs. n. 85/2010.

#### **5. Presentazione da parte degli Enti territoriali del programma di valorizzazione**

---

Con riguardo ai soli beni per i quali sia stata preliminarmente verificata la suscettività a rientrare nelle procedure previste dall'art. 5, comma 5, del D.Lgs. n. 85/2010, gli Enti territoriali interessati provvedono allo sviluppo e alla presentazione del programma di valorizzazione, sulla base delle linee guida predisposte dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali, di concerto con l'Agenzia del Demanio (*cf. Allegato "C"*).

#### **6. Condivisione formale del programma di valorizzazione e sottoscrizione dell'Accordo di valorizzazione ex art. 112, comma 4, del D.Lgs. n. 42/2004**

---

A seguito delle analisi e delle valutazioni relative ai programmi di valorizzazione presentati dagli Enti territoriali interessati ed istruite dalla Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici, in apposita sessione del Tavolo Tecnico si procede, ove ne ricorrano le condizioni formali e di compatibilità, alla condivisione ed all'accettazione da parte del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, di concerto con l'Agenzia del Demanio, di detti programmi, mediante redazione di apposito verbale.

Sulla base dei programmi di valorizzazione condivisi, si procede alla predisposizione e alla sottoscrizione dell'Accordo di valorizzazione, definito ai sensi e con i contenuti di cui all'art. 112, comma 4, del D.Lgs. 22 gennaio 2004 n. 42, secondo uno schema predisposto congiuntamente dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali e dall'Agenzia del Demanio (*cf. Allegato "D"*).

#### **7. Stipula dell'atto di trasferimento a titolo gratuito della proprietà dei beni agli Enti territoriali**

---

Sulla base dell'Accordo di valorizzazione sottoscritto, con espressa indicazione del trasferimento in proprietà dei beni agli Enti territoriali richiedenti, l'Agenzia del Demanio, ai sensi del combinato disposto dell'art. 5, comma 5, del D.Lgs. n. 85/2010 e degli artt. 112, comma 4, e 54, comma 3, del D.Lgs. n. 42/2004, attiva le procedure di propria competenza al fine di consentire



il suddetto trasferimento, mediante la predisposizione e la stipula di specifici atti pubblici, che saranno condizionati al pieno rispetto delle condizioni e degli impegni assunti dagli Enti territoriali con gli Accordi di valorizzazione, avuto riguardo in particolare alle prescrizioni e condizioni costituenti oggetto di clausola risolutiva.

#### **8. Sorveglianza e controllo sul rispetto delle prescrizioni e delle condizioni contenute negli Accordi di valorizzazione e negli atti di trasferimento dei beni demaniali**

---

Una volta trasferiti in proprietà agli Enti territoriali, i beni conservano la natura di demanio pubblico – ramo storico, archeologico e artistico – e restano integralmente assoggettati alla disciplina di tutela e salvaguardia di cui al D.Lgs. n. 42/2004.

In attuazione della suddetta normativa, il Soprintendente territorialmente competente provvede a verificare il rispetto delle prescrizioni e delle condizioni contenute negli Accordi di valorizzazione e, in caso di verificato inadempimento, a darne comunicazione alla Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici ed alla competente Filiale territoriale dell'Agenzia del Demanio, ai fini dell'eventuale risoluzione di diritto dell'atto di trasferimento.



ALLEGATO "B"

*Ministero per i Beni e le Attività Culturali*

DIREZIONE REGIONALE PER I BENI CULTURALI E PAESAGGISTICI .....

**IL DIRETTORE REGIONALE**

**VISTO** il decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368, recante *"Istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59"*;

**VISTO** il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante: *"Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"*;

**VISTO** il decreto legislativo 8 gennaio 2004, n. 3, recante *"Riorganizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali, ai sensi dell'art. 1 della legge 6 luglio 2002, n. 137"*;

**VISTO** il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante *"Codice per i beni culturali ed il paesaggio"* ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137;

**VISTO** il decreto del Presidente della Repubblica 26 novembre 2007, n. 233, recante *"Regolamento di riorganizzazione del Ministero per i beni culturali"*;

**VISTA** la legge 5 maggio 2009, n. 42, recante *"Delega al governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art. 119 della Costituzione"* e in particolare, l'articolo 19, il quale stabilisce i principi e i criteri direttivi per l'attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio, escludendo espressamente i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale;

**VISTO** il decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, recante *"Attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'art. 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42"* e in particolare, l'articolo 5, comma 2, che esclude dal trasferimento i beni appartenenti al patrimonio culturale, salvo quanto previsto dalla normativa vigente e dal successivo comma 5 in base al quale *"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'art. 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 di entrata in vigore del presente decreto, al trasferimento alle Regioni e agli altri enti territoriali, ai sensi dell'art. 54, comma 3, del citato codice, dei beni e delle cose indicati nei suddetti accordi di valorizzazione"*;

**VISTO** l'incarico di funzione dirigenziale di livello generale di direttore regionale per i beni culturali e paesaggistici ... conferito ..... con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del ....., registrato alla Corte dei Conti il .....

**VISTO** il Protocollo d'intesa sottoscritto il 9 febbraio 2011 tra il Ministero per i beni e le attività culturali e l'Agenzia del Demanio, avente ad oggetto modalità attuative e procedure operative per la definizione degli accordi di valorizzazione e dei conseguenti programmi e piani strategici di sviluppo culturale di cui all'art. 5, comma 5, del D.lgs. 28 maggio 2010, n. 85;

**PRESO ATTO** che l'art. 2, comma 3, del suddetto Protocollo d'intesa 9 febbraio 2011 prevede che a seguito della richiesta di attivazione delle procedure di cui all'art. 5, comma 5 del D.lgs. n. 85/2010, formulata dagli Enti territoriali interessati ad acquisire beni culturali appartenenti al patrimonio culturale statale, la Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici, al fine di addivenire alla sottoscrizione dell'apposito accordo di valorizzazione di cui all'art. 112, comma 4, del D.lgs. n. 42/2004, procede all'attivazione del Tavolo Tecnico Operativo costituito ai sensi dell'articolo 4 del Protocollo d'intesa;



**PRESO ATTO** che l'art. 4, commi 1 e 2, del Protocollo d'intesa 9 febbraio 2011 prevede la costituzione di Tavoli Tecnici Operativi a livello regionale, coordinati dal direttore regionale per i beni culturali e paesaggistici del ....., ai quali partecipano i rappresentanti degli organi periferici del Ministero per i beni e le attività culturali competenti per la materia trattata e dell'Agenzia del Demanio;

**PRESO ATTO** che l'art. 4, comma 3, del Protocollo d'intesa 9 febbraio 2011, prevede che il Tavolo Tecnico Operativo sia attivato ogni qualvolta gli Enti territoriali interessati presentino la richiesta di cui all'articolo 2, comma 1, del Protocollo d'intesa e che il Tavolo Tecnico Operativo ha lo scopo di:

- a) assicurare la conoscenza completa ed aggiornata delle caratteristiche fisiche, storico-artistiche e giuridiche dei beni di cui sia stato richiesto il trasferimento di proprietà, al fine di verificarne la suscettività a rientrare negli accordi di valorizzazione di cui al precedente art. 3;
- b) verificare, sulla base dei criteri di territorialità, sussidiarietà, adeguatezza, semplificazione, capacità finanziaria, correlazione con competenze e funzioni, valorizzazione ambientale fissati dalla legge n. 42/2009 e dal D.lgs. n. 85/2010, se ricorrono le condizioni per il trasferimento dei beni individuati all'Ente territoriale richiedente, tenuto altresì conto delle esigenze statali connesse alla predisposizione di idonei piani di razionalizzazione degli usi governativi;
- c) definire gli specifici contenuti dell'accordo di valorizzazione, con indicazione delle strategie e degli obiettivi comuni di valorizzazione e dei conseguenti programmi e piani di sviluppo culturale che garantiscano la massima valorizzazione culturale, tenendo conto delle caratteristiche fisiche, morfologiche, ambientali, paesaggistiche, culturali e sociali dei beni individuati e dei vincoli posti a tutela degli stessi ai sensi del D.lgs. n. 42/2004 e promuovendone l'integrazione con le infrastrutture e i settori produttori collegati;

**PRESO ATTO** che l'art. 4, commi 4 e 5, del Protocollo d'intesa 9 febbraio 2011 prevede che ad esito delle attività di cui al precedente comma 3 che dovranno essere completate in tempi congrui a consentire l'utile perfezionamento del relativo procedimento, si potrà procedere, ove ne ricorrono le condizioni, alla sottoscrizione dell'accordo di valorizzazione e che al Tavolo Tecnico Operativo possono partecipare anche altri soggetti istituzionali interessati all'attuazione degli accordi di valorizzazione.

Tutto ciò premesso e richiamato

## **DECRETA**

### **Art. 1**

1. E' costituito il Tavolo Tecnico Operativo per la Regione ..... di cui all'art. 4, comma 1, del Protocollo d'intesa (d'ora in avanti "protocollo"), sottoscritto il 9 febbraio 2011, tra il Ministero per i beni e le attività culturali e l'Agenzia del Demanio.
2. Al Tavolo Tecnico Operativo di cui al comma 1, coordinato dal direttore regionale per i beni culturali e paesaggistici ....., partecipano i rappresentanti degli organi periferici del Ministero per i beni e le attività culturali competenti per la materia trattata e dall'Agenzia del Demanio.
3. Il Tavolo Tecnico Operativo è attivato ogni qualvolta gli enti territoriali interessati presentino la richiesta di cui all'art. 2, comma 1, del protocollo.
4. I rappresentanti degli Enti di cui al comma 3 sono invitati a partecipare alle sedute del tavolo di loro interesse, alle quali possono partecipare altri soggetti istituzionali, laddove interessati all'attuazione degli accordi di valorizzazione di cui agli art. 2, comma 3 e 3 del protocollo.
5. Le premesse fanno parte integrante del presente provvedimento.

### **Art. 2**

1. Il Tavolo Tecnico Operativo di cui al precedente art. 1 svolge le funzioni di cui all'art. 4, comma 3 del Protocollo.
2. Le sedute del Tavolo Tecnico Operativo si svolgono presso la sede della Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici .....

....., li

**IL DIRETTORE REGIONALE**

.....





MINISTERO  
PER I BENI E  
LE ATTIVITÀ  
CULTURALI



AGENZIA DEL DEMANIO

## ALLEGATO “C”

### **Linee guida per la elaborazione del programma di valorizzazione**

*Ai fini della redazione dei programmi di valorizzazione da parte degli Enti territoriali interessati, si ritiene utile fornire, quale guida, uno schema recante una sequenza logica degli elementi necessari per lo sviluppo e l'elaborazione degli stessi.*

*I suddetti programmi di valorizzazione potranno avere ad oggetto sia beni attualmente utilizzati dagli Enti territoriali richiedenti, che beni non utilizzati. I programmi di valorizzazione potranno prevedere la conferma degli attuali utilizzi, con la definizione in prospettiva dei piani e programmi di sviluppo culturale, ovvero la previsione di nuove destinazioni d'uso a carattere interamente pubblico (ad uso diretto o indiretto dell'Ente medesimo e/o della collettività territoriale rappresentata) o a carattere pubblico-privato, ai fini dell'eventuale coinvolgimento di capitali ed investitori privati, mediante gli strumenti e le procedure di evidenza pubblica previsti dalle vigenti normative.*

*Considerata l'estrema varietà, per rilevanza, natura, consistenza e complessità dei beni che possono essere oggetto di trasferimento e delle possibili ipotesi di valorizzazione degli stessi, l'indice di seguito proposto costituisce un riferimento dei diversi aspetti che devono essere tenuti in considerazione, le cui specifiche modalità di trattazione ed approfondimento sono rimesse alle valutazioni delle competenti Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici, tenuto conto delle attività svolte nell'ambito dei Tavoli tecnici operativi costituiti in attuazione dell'art. 4 del Protocollo d'intesa del 9 febbraio 2011 tra Ministero per i beni e le attività culturali e Agenzia del demanio.*

*Il documento, nella sua articolazione complessiva, è riferibile ai beni ed ai programmi di valorizzazione di maggior rilevanza e complessità.*

*Nei casi più semplici, a giudizio delle competenti Direzioni regionali, l'indice potrà essere utilizzato come semplice guida per l'elaborazione del programma di valorizzazione, che non necessariamente dovrà affrontare, analizzare o sviluppare tutti gli aspetti dello schema logico proposto.*

*In generale, tutti i programmi di valorizzazione presentati, dovranno comunque sviluppare i punti previsti dalle Parti 1 e 2 delle seguenti Linee guida.*



## 1. DESCRIZIONE E INTERESSE CULTURALE DEL BENE

- **Individuazione del bene** (dati identificativi, situazione catastale);
- **Descrizione del bene** (caratteristiche fisiche e storico-artistiche del bene, documentazione di supporto: es. fotografica, grafica, iconografica, ecc.);
- **Situazione vincolistica del bene ai sensi del D.Lgs. n. 42/2004 - Codice dei beni culturali e del paesaggio** (estremi del provvedimento e interesse culturale che lo ha motivato);
- **Destinazione d'uso attuale** (eventuali utilizzi del bene o di parte di esso, in particolare da parte dell'Ente richiedente, con specifica della parte o delle parti interessate dallo/dagli uso/usi;).

## 2. PROGRAMMA DI VALORIZZAZIONE DEL BENE

- **Descrizione sintetica del programma** (introduzione generale, con breve sintesi delle finalità e dei contenuti del programma di valorizzazione);
- **Obiettivi e strategie del programma** (descrizione degli obiettivi e delle strategie di valorizzazione del bene all'interno del contesto territoriale di riferimento, con indicazione delle destinazioni d'uso previste, distinguendo tra obiettivi e strategie a breve-medio-lungo termine ed evidenziando i risultati attesi in termini di massima valorizzazione, nonché di tutela, conservazione e fruizione pubblica del bene);
- **Piani strategici di sviluppo culturale** (con riguardo in particolare a quei beni già utilizzati dagli Enti territoriali richiedenti, descrizione degli ulteriori interventi ed iniziative che si intende programmare per ottimizzare e sviluppare la valorizzazione culturale del bene);
- **Modalità di attuazione del programma** (indicazione dei criteri organizzativi che si ritiene di individuare per l'attuazione e la gestione del programma, con sommaria descrizione degli interventi, delle azioni e degli strumenti cui si prevede di ricorrere per il perseguimento degli obiettivi della valorizzazione, anche in funzione della conformità agli strumenti e regolamenti vigenti e dell'eventuale coinvolgimento di capitali ed investitori privati);
- **Sostenibilità economica del programma** (indicazione di massima dei costi di attuazione e gestione del programma e delle possibili fonti di finanziamento pubbliche e private dello stesso);
- **Tempi di realizzazione del programma** (individuazione di massima delle principali scadenze connesse all'attuazione del programma, con indicazione di un termine per il suo completamento).



*Tenuto conto dell'ordine logico degli argomenti e degli elementi emersi nel corso della concertazione presso i Tavoli tecnici operativi, i temi di cui alle Parti 1 e 2 potranno essere ulteriormente sviluppati mediante la trattazione dei temi previsti dalle Parti 3, 4, 5 e 6 delle presenti Linee guida, sulla base delle indicazioni fornite dalle competenti Direzioni regionali, che di volta in volta potranno valutare se vi sia o meno la necessità di un approfondimento dei temi principali, indicando quali dei seguenti argomenti, tutti o in parte, appaiono necessari ad una più completa configurazione del programma di valorizzazione:*

### **3. ANALISI E APPROFONDIMENTO CONOSCITIVO DEL BENE**

L'approfondimento conoscitivo del bene da parte dell'Ente richiedente presuppone un'analisi dello stesso volta a descriverne, *in primis*, lo stato di conservazione, nonché i principali fattori di rischio, indicando eventuali interventi urgenti da effettuare o, ad esempio, segnalando l'esigenza di piani di manutenzione. Ulteriore elemento conoscitivo è costituito dall'illustrazione del livello attuale di valorizzazione e fruizione del bene (con indicazione di eventuali criticità), nonché delle attività di promozione culturale e sensibilizzazione eventualmente già in atto sul medesimo.

### **4. CONTESTO TERRITORIALE DI RIFERIMENTO**

Attraverso l'individuazione e la descrizione del contesto territoriale di riferimento e dei soggetti istituzionali in esso coinvolti, l'Ente richiedente potrà evidenziare nel programma la presenza di ulteriori beni culturali, indicandone il livello di valorizzazione o la possibilità di procedere ad una valorizzazione integrata con il bene richiesto.

Allo stesso modo, potranno esser segnalati eventuali piani di sviluppo e/o piani strategici territoriali già esistenti, accordi o intese in atto, sempre al fine di individuare possibili integrazioni con il programma di valorizzazione proposto. In tale sezione potrà, inoltre, procedersi alla descrizione e all'analisi degli strumenti urbanistici vigenti, evidenziandone opportunità e criticità in relazione agli obiettivi di valorizzazione. Obiettivi che potranno esser valutati anche alla luce di un'analisi socio-economica del contesto territoriale (es. descrizione delle infrastrutture esistenti, dei settori produttivi collegati al patrimonio, evidenziazione di opportunità/criticità e possibilità di attivare partenariati territoriali).

### **5. SPECIFICHE DI ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA DI VALORIZZAZIONE**



Il programma di valorizzazione proposto dall'Ente richiedente potrà essere articolato evidenziando, di volta in volta, le attività/azioni necessarie a garantire gli obiettivi di tutela e conservazione del bene, comprese eventuali modifiche o integrazioni agli strumenti di governo del territorio o la redazione di piani di manutenzione, così come potranno essere indicati gli interventi da attuare per innalzare il livello di valorizzazione del bene, nonché le azioni per favorirne la piena accessibilità e la pubblica fruizione.

Nel programma si potranno, inoltre, esplicitare le attività di promozione culturale necessarie a diffondere la conoscenza del bene e a sensibilizzare la popolazione residente nei confronti dei valori che esso rappresenta per il territorio.

Infine, il programma potrà illustrare eventuali interventi, azioni/attività volti a integrare il processo di valorizzazione culturale del bene all'interno del territorio, evidenziandone le ricadute economiche e i benefici per la popolazione residente e promuovendone l'integrazione con le infrastrutture e i settori produttivi collegati.

#### **6. SOSTENIBILITA' ECONOMICO-FINANZIARIA E TEMPI DI ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA DI VALORIZZAZIONE**

Al fine di approfondire la sostenibilità economico-finanziaria del programma di valorizzazione proposto, l'Ente richiedente, oltre a formulare un apposito piano economico-finanziario, potrà compiere un'analisi dei costi di attuazione e gestione del medesimo, fornendo, ad esempio, un dettaglio delle risorse economiche necessarie per l'avviamento, l'attuazione e la gestione del programma ed individuando le fonti di finanziamento – pubbliche/private – esistenti e previste. In particolare, potrà procedere ad un'analisi delle risorse finanziarie, umane e strumentali coinvolte, segnalando quelle disponibili e quelle necessarie per sostenere il programma, con l'indicazione di eventuali criticità.

All'analisi economico-finanziaria del programma potrà, inoltre, essere allegato lo schema di illustrazione delle tempistiche di realizzazione del programma medesimo (cronoprogramma) in cui vengono scadenziati gli interventi e le azioni/attività da compiere.

Nell'indicare la forma di *governance* migliore per attuare il processo di valorizzazione del bene, l'Ente potrà, infine, fornire l'indicazione dei criteri organizzativi, degli standard e degli strumenti amministrativo-procedurali individuati.



## PIANO DI ALIENAZIONE E VALORIZZAZIONE DEGLI ENTI TERRITORIALI (ARTICOLO 58, L. 133/08)

### *SCHEMA INTERPRETATIVA*

*Articolo 58 del decreto legge 25 giugno 2008, n.112 “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria” convertito, con modificazioni, dall’articolo 1, comma 1, legge 6 agosto 2008, n. 133*

Il “Piano delle alienazioni e valorizzazioni”, previsto dall’articolo 58 del decreto legge 25 giugno 2008, n.112, si inserisce all’interno di uno scenario strategico di promozione, programmazione e sviluppo dei territori che si articola anche attraverso la ricognizione ed il miglior utilizzo dei beni immobili in proprietà degli Enti stessi. Finalità principale della norma è quella di:

1. realizzare un inventario preciso dei beni di proprietà degli Enti territoriali;
2. approvare il piano di alienazioni immobiliari;
3. definire un programma di valorizzazione del patrimonio immobiliare.

Il primo comma stabilisce che gli Enti territoriali nonché le società a totale partecipazione degli Enti stessi, possano individuare beni immobili non più strumentali all’esercizio delle proprie funzioni istituzionali per inserirli in elenchi che ne prevedano la loro valorizzazione o alienazione. È compito delle Giunte dei rispettivi Enti individuare, sulla scorta della documentazione posseduta, quali compendi siano da inserire negli elenchi. Sulla base di questi elenchi viene redatto il Piano delle Alienazioni immobiliari che costituisce allegato al bilancio di previsione.

Il legislatore con l’articolo 27 comma 1, del d.l. n. 201/2011, ha introdotto alcune modifiche alla norma del 2008.

Un mutamento, di particolare rilevanza, riguarda la possibilità di inserire negli elenchi anche gli immobili di proprietà statale che devono essere individuati dall’Agenzia del Demanio e concordati con l’ente stesso per il loro inserimento.

Altra correzione è stata apportata alla procedura per l’approvazione delle varianti urbanistiche. Infatti, il secondo comma dell’articolo 58, nella versione del 2008, prevedeva che il “Piano di alienazione e valorizzazione” degli immobili di proprietà degli Enti locali, disponesse espressamente la destinazione urbanistica degli stessi. Tale destinazione urbanistica veniva decisa unilateralmente dal Comune e costituiva variante allo strumento urbanistico

generale senza verifiche in merito alla conformità con gli strumenti urbanistici di livello superiore Provinciali o Regionali. La spiegazione di tale arbitrarietà era motivata dal fatto che le varianti assunte in tal senso, avevano ad oggetto “singoli immobili” e non una pianificazione di carattere generale.

La norma venne immediatamente impugnata da alcune Regioni che rilevarono lesione degli articoli 117 e 118 della Costituzione (potestà legislativa concorrente), e la Corte Costituzionale, con sentenza n. 340/2009 accolse il ricorso, dichiarando incostituzionale il comma secondo dell’articolo 58, nelle disposizioni che escludevano la conformità con gli strumenti urbanistici di livello superiore, restituendo pertanto la potestà di controllo in materia urbanistica in capo alle Regioni.

La nuova formulazione del secondo comma dell’articolo 58 stabilisce che l’approvazione del “Piano delle alienazioni e valorizzazioni” è di competenza del Consiglio Comunale e costituisce variante allo strumento urbanistico generale. Gli elementi dei beni contenuti nel Piano hanno effetto dichiarativo della proprietà, in assenza di precedenti trascrizioni e producono gli effetti previsti dall’articolo 2644 del codice civile, nonché effetti sostitutivi dell’iscrizione del bene in catasto. L’inserimento degli immobili nel piano ne determina la classificazione al patrimonio disponibile nel rispetto delle tutele differenziate. Per questo motivo l’elenco è trasmesso agli Enti competenti che si devono esprimere entro trenta giorni e in caso di mancata espressione la classificazione si ritiene definitiva.

Nella nuova formulazione del secondo comma, alle Regioni è stata data la facoltà di disciplinare, nei sessanta giorni successivi l’entrata in vigore della norma, l’equivalenza della approvazione della classificazione urbanistica quale variante allo strumento urbanistico generale data dal Comune, stabilendo anche le modalità di verifica di conformità delle classificazioni rispetto agli strumenti urbanistici di livello superiore. Trascorso tale periodo, in assenza di disciplina regionale, si applica l’articolo 25, comma 2, della legge n. 47/1985 che prevede il “silenzio-assenso” per l’approvazione di strumenti urbanistici in variante ai piani regolatori generali.

Inoltre, le Regioni approvano procedure di copianificazione per la verifica di conformità degli strumenti di pianificazione sovraordinata al fine di concludere il procedimento entro novanta giorni dalla pubblicazione della delibera comunale. Di fatto, occorre osservare come in alcune Regioni tali procedure sono già presenti attraverso varie formulazioni della “conferenza di pianificazione” strumento di acquisizione del consenso dei diversi Enti territoriali, qualora sia necessario riconformare tutti gli strumenti sussidiari di pianificazione. Le varianti urbanistiche approvate nel Piano, se dovuto, sono sottoposte alla Valutazione Strategico Ambientale (VAS). Le semplificazioni da introdurre devono garantire ampia pubblicità e partecipazione da parte dei soggetti pubblici e privati e stabilire un termine, non superiore a centoventi giorni, entro il quale la Regione deve comunicare le proprie determinazioni, trascorso il quale il provvedimento si intende approvato.

Qualora sia prevista una variante urbanistica, per la formazione del Piano delle valorizzazioni ed alienazioni si prevede la seguente procedura:

1. Il Comune adotta il “Piano” con contestuale variazione urbanistica;
2. Il “Piano” viene pubblicato per l’adozione con il periodo per il deposito delle osservazioni;
3. Il “Piano” viene trasmesso alla Regione che, se non ha predisposto una normativa specifica, deve entro 120 giorni comunicare le proprie determinazioni ai sensi dell’articolo 25 comma 2 legge n. 47/1985;
4. Il “Piano” viene approvato con la contestuale variazione;
5. Viene pubblicata l’avvenuta approvazione del “Piano”.

Le Regioni, Province e Comuni, in alternativa alla creazione del Piano possono individuare degli strumenti alternativi per la creazione di valore dagli immobili. Deve comunque essere rispettato il principio di salvaguardia dell’interesse pubblico ricorrendo agli strumenti di valorizzazione e dismissione posti sul mercato.

Tra questi strumenti, è stato ampliato l’utilizzo agli Enti territoriali della “concessione di valorizzazione” disciplinata dall’articolo 3 bis del D.L. n.351/2001 e agli Enti proprietari, diversi dal Comune, è stata data la facoltà di convocare conferenze di servizio o promuovere accordi di programma per l’approvazione di iniziative di valorizzazione degli immobili, nonché di determinare i criteri di assegnazione, le condizioni di concessione o locazione e la predisposizione dei bandi per l’aggiudicazione.

I beni inseriti negli elenchi possono essere utilizzati per la costituzione di un fondo immobiliare o essere conferiti in fondi già esistenti. In caso di conferimento a fondi immobiliari la variante urbanistica può anche essere ottenuta attraverso l’accordo di programma ed il procedimento si deve concludere nei centottanta giorni successivi all’apporto nel fondo a pena di retrocessione del bene all’ente stesso; con la stessa procedura è possibile predisporre la regolarizzazione degli immobili conferiti.



SCHEDA DI LETTURA

*Articolo 58 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria” convertito, con modificazioni, dall’articolo 1, comma 1, legge 6 agosto 2008, n. 133*

**1.** Per procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Province, Comuni e altri Enti locali, nonché di società o Enti a totale partecipazione dei predetti Enti, ciascuno di essi, con delibera dell’organo di Governo individua, redigendo apposito elenco, sulla base e nei limiti della documentazione esistente presso i propri archivi e uffici, i singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all’esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione. Viene così redatto il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari allegato al bilancio di previsione nel quale, previa intesa, sono inseriti immobili di proprietà dello Stato individuati dal Ministero dell’Economia e delle Finanze - Agenzia del Demanio tra quelli che insistono nel relativo territorio.

Predisposizione di elenchi di immobili non più strumentali.

Redazione del “piano delle alienazioni e valorizzazioni” nel quale, previa intesa, possono essere inseriti anche immobili dello Stato che insistono sullo stesso territorio.

**2.** L’inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile, fatto salvo il rispetto delle tutele di natura storico-artistica, archeologica, architettonica e paesaggistico-ambientale. Il piano è trasmesso agli Enti competenti, i quali si esprimono entro trenta giorni, decorsi i quali, in caso di mancata espressione da parte dei medesimi Enti, la predetta classificazione è resa definitiva. La deliberazione del consiglio comunale di approvazione, ovvero di ratifica dell’atto di deliberazione se trattasi di società o Ente a totale partecipazione pubblica, del piano delle alienazioni e valorizzazioni determina le destinazioni d’uso urbanistiche degli immobili. Le Regioni, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, disciplinano l’eventuale

Il piano delle alienazioni e valorizzazioni determina il passaggio degli immobili al patrimonio disponibile.

equivalenza della deliberazione del consiglio comunale di approvazione quale variante allo strumento urbanistico generale, ai sensi dell'*articolo 25 della legge 28 febbraio 1985, n. 47*, anche disciplinando le procedure semplificate per la relativa approvazione. Le Regioni, nell'ambito della predetta normativa approvano procedure di copianificazione per l'eventuale verifica di conformità agli strumenti di pianificazione sovraordinata, al fine di concludere il procedimento entro il termine perentorio di 90 giorni dalla deliberazione comunale. Trascorsi i predetti 60 giorni, si applica il comma 2 dell'*articolo 25 della legge 28 febbraio 1985, n. 47*. Le varianti urbanistiche di cui al presente comma, qualora rientrano nelle previsioni di cui al comma 3 e all'*articolo 3 della direttiva 2001/42/CE* e del comma 4 dell'*articolo 7 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152* e s.m.i. non sono soggette a valutazione ambientale strategica.

**3.** Gli elenchi di cui al comma 1, da pubblicare mediante le forme previste per ciascuno di tali Enti, hanno effetto dichiarativo della proprietà, in assenza di precedenti trascrizioni, e producono gli effetti previsti dall'articolo 2644 del codice civile, nonché effetti sostitutivi dell'iscrizione del bene in catasto.

Gli elenchi hanno effetto dichiarativo della proprietà.

**4.** Gli uffici competenti provvedono, se necessario, alle conseguenti attività di trascrizione, intavolazione e voltura.

**5.** Contro l'iscrizione del bene negli elenchi di cui al comma 1 è ammesso ricorso amministrativo entro sessanta giorni dalla pubblicazione, fermi gli altri rimedi di legge.

È ammesso ricorso all'iscrizione dei beni negli elenchi nei 60 giorni successivi.

**6.** La procedura prevista dall'*articolo 3-bis del decreto legge 25 settembre 2001, n. 351*, convertito con modificazioni dalla *legge 23 novembre 2001, n. 410*, per la valorizzazione dei beni dello Stato si estende ai beni immobili inclusi negli elenchi di cui al comma 1. In tal caso, la procedura prevista al comma 2 dell'*articolo 3-bis del citato decreto legge n. 351 del 2001* si applica solo per i soggetti diversi dai Comuni e l'iniziativa è rimessa all'Ente proprietario dei beni da valorizzare. I bandi previsti dal comma 5 dell'*articolo 3-bis del citato decreto-legge n. 351 del 2001* sono predisposti dall'Ente proprietario dei beni da valorizzare.

Utilizzo della concessione di valorizzazione.

|  |  |
|--|--|
| <p>7. I soggetti di cui al comma 1 possono in ogni caso individuare forme di valorizzazione alternative, nel rispetto dei principi di salvaguardia dell'interesse pubblico e mediante l'utilizzo di strumenti competitivi, anche per quanto attiene alla alienazione degli immobili di cui alla <i>legge 24 dicembre 1993, n. 560</i>.</p>   | <p>Facoltà di individuare forme alternative di valorizzazione.</p>   |
| <p>8. Gli Enti proprietari degli immobili inseriti negli elenchi di cui al comma 1 possono conferire i propri beni immobili anche residenziali a fondi comuni di investimento immobiliare ovvero promuoverne la costituzione secondo le disposizioni degli <i>articoli 4 e seguenti del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351</i>, convertito con modificazioni dalla <i>legge 23 novembre 2001, n. 410</i>.</p>   | <p>Immobili ad uso residenziale da conferire o per promuovere fondi immobiliari.</p>                                 |
| <p>9. Ai conferimenti di cui al presente articolo, nonché alle dismissioni degli immobili inclusi negli elenchi di cui al comma 1, si applicano le disposizioni dei commi 18 e 19 dell'<i>articolo 3 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351</i>, convertito con modificazioni dalla <i>legge 23 novembre 2001, n. 410</i>.</p>  | <p>Esonero dalla consegna dei documenti relativi alla proprietà dei beni e alla regolarità urbanistica-edilizia.</p> |
| <p><b>9-bis.</b> In caso di conferimento a fondi di investimento immobiliare dei beni inseriti negli elenchi di cui al comma 1, la destinazione funzionale prevista dal piano delle alienazioni e delle valorizzazioni, se in variante rispetto alle previsioni urbanistiche ed edilizie vigenti ed in itinere, può essere conseguita mediante il procedimento di cui all'<i>articolo 34 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267</i>, e delle corrispondenti disposizioni previste dalla legislazione regionale. Il procedimento si conclude entro il termine perentorio di 180 giorni dall'apporto o dalla cessione sotto pena di retrocessione del bene all'Ente locale. Con la medesima procedura si procede alla regolarizzazione edilizia ed urbanistica degli immobili conferiti.</p> | <p>Conferimento a fondi immobiliari.</p>   |

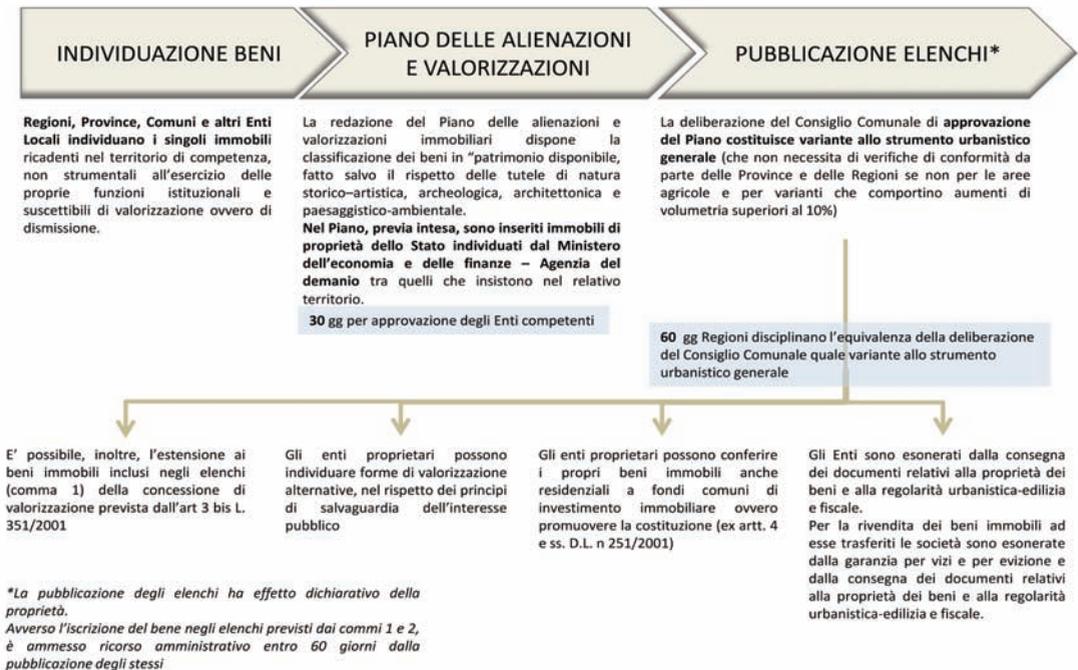


# PIANO DI ALIENAZIONE E VALORIZZAZIONE DEGLI ENTI TERRITORIALI

## SCHEDA GRAFICA DI SINTESI

### SCHEMA DELLA PROCEDURA PREVISTA DALL'ART. 58

Art.58 del decreto legge 25 giugno 2008, n.112 "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria" convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 6 agosto 2008, n. 133 e s.m.i.





*Parte seconda*

NOTE METODOLOGICHE

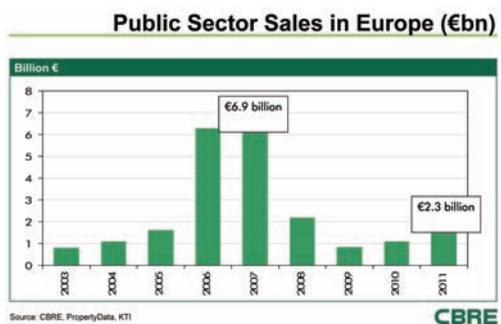


# RIFERIMENTI EUROPEI E METODI DI SELEZIONE DELLA SOCIETÀ DI GESTIONE DEL RISPARMIO (SGR) QUALE PRINCIPALE PARTNER PRIVATO PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE PUBBLICO

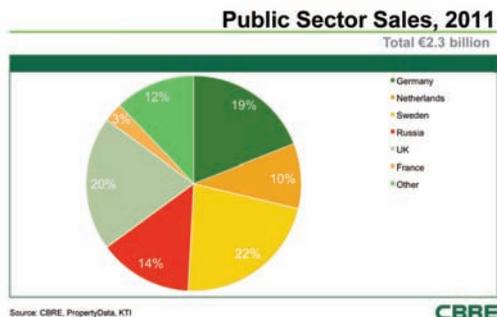
ULI - Urban Land Institute

## 1 - Il quadro europeo

La valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico è un elemento centrale nella politica di riduzione del debito pubblico, oltreché un'occasione per la riqualificazione delle aree urbane. Il fenomeno non è di esclusivo riferimento nazionale, essendovi interessati tutti gli Stati europei, le cui politiche di *public sector property sale* sono tuttavia ostacolate dalla contrazione del mercato immobiliare cominciata nel 2008.

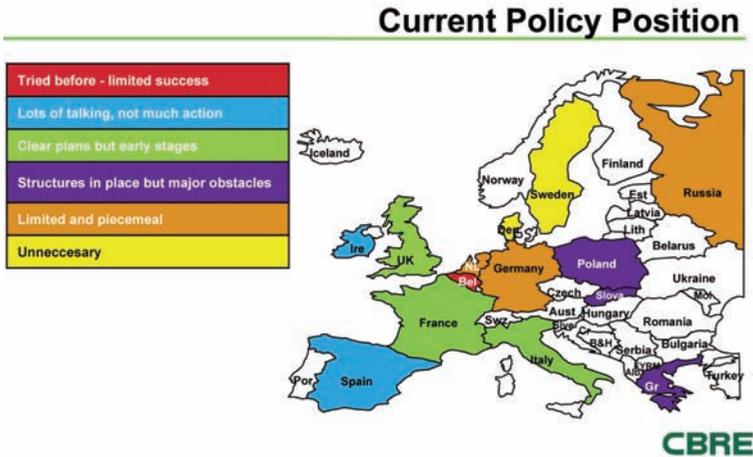


Mentre nel periodo 2006/2009 il nostro Paese ha ceduto beni per quasi 3 miliardi di euro, pari al 15 % delle cessioni europee e seconda solo alla Germania che ha ceduto il 30%, l'esito delle vendite del patrimonio immobiliare pubblico italiano nel 2011 è risultato inferiore al 3%.



<sup>1</sup> Questo grafico e i seguenti sono tratti dalla relazione "Public Sector Sales" di Richard Holberton, Director Emea Research CBRE - Mipim, Cannes, 8 marzo 2011.

I valori complessivi delle dismissioni appaiono comunque modesti in relazione all'entità del debito pubblico e tutti gli Stati UE sono impegnati a definire nuove strategie di azione.



## 2 - Metodi di selezione della Società di Gestione del Risparmio

Mentre a livello europeo la rapidità e la certezza dei procedimenti di variante urbanistica consentono più agevolmente di procedere attraverso la vendita (con gara) degli *asset* pubblici<sup>2</sup>, in Italia il coinvolgimento dei capitali privati è stato recentemente organizzato secondo il modello del fondo di investimento immobiliare, che assicura - oltre a trasparenza di azione, controllo ed efficienza fiscale - la remunerazione del capitale investito nel corso di un processo di valorizzazione non immediato.

Alle SGR private chiamate a costituire e gestire i fondi immobiliari di livello locale (cfr. articoli 33 e 33 bis della legge n. 111/2011 s.m.i. e articolo 6 della legge n. 183/2011) spetta dunque un compito essenziale nel procedimento volto alla razionalizzazione dell'utilizzo degli *asset* pubblici.

In stretta collaborazione con gli Enti territoriali, seppure nell'indipendenza che le caratterizza, esse dovranno impostare e seguire professionalmente le operazioni immobiliari di riqualificazione e messa a reddito dei beni, in modo da cogliere le finalità economiche e di interesse generale previste dall'azione di valorizzazione.

La scelta della SGR da parte degli Enti locali è dunque un momento centrale di tutto il procedimento. L'Amministrazione, secondo le regole che ne governano l'azione, deve individuare il soggetto più qualificato a svolgere l'importante compito ma, nel contempo, le

<sup>2</sup> In Inghilterra, ad esempio, il bene ceduto dallo Stato viene pagato solo dopo la definitiva approvazione del progetto di trasformazione urbanistica che, ove non accettato dal Comune, è soggetto al definitivo giudizio statale attraverso una *public inquiry*.

SGR private - specie rispetto alle opportunità di valorizzazione che non siano ancora state definite - devono essere incentivate a mettere a disposizione del pubblico le proprie competenze in modo proattivo, suggerendo progetti di valorizzazione e concrete soluzioni basate sulla competenza e sull'esperienza maturata nel settore, senza che tale sforzo sia vanificato da procedure di selezione che non tengano conto dello sforzo compiuto.

### *3 - La scelta della SGR mediante procedura aperta o ristretta per l'aggiudicazione di un appalto di servizi*

La selezione di una SGR deve avvenire attraverso una procedura ad evidenza pubblica espletata nel rispetto delle regole previste dal Codice. Di norma, la scelta avviene mediante l'espletamento di una procedura aperta (cioè una procedura a cui ogni operatore economico interessato può presentare un'offerta: cfr. articolo 3, co. 37, del Codice) o ristretta (e cioè una procedura alla quale ogni operatore economico può chiedere di partecipare e in cui possono presentare un'offerta soltanto gli operatori economici invitati dalle stazioni appaltanti con le modalità previste dal Codice: cfr. articolo 3, co. 38, del Codice) finalizzata all'affidamento di un appalto di servizi (cfr. sul punto parere prot. n. 47208/09/5566 del 4 agosto 2009, nonché di recente parere rif. AG 11/2011 del 26 luglio 2011 emessi dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture).

Sia che venga indetta una procedura aperta sia una procedura ristretta, la stazione appaltante che intenda aggiudicare l'appalto di servizi in esame deve conoscere le caratteristiche dell'operazione.

Ai fini dell'indizione della procedura ad evidenza pubblica, infatti, la stazione appaltante, in persona dell'organo a ciò competente, adotta una delibera a contrarre, nella quale viene manifestata la volontà della stazione appaltante di bandire una gara per la scelta della SGR e nella quale vengono precisati l'oggetto e le modalità di svolgimento della selezione.

In particolare, nella delibera a contrarre vengono indicati i seguenti elementi: (i) le motivazioni che inducono l'Amministrazione a ricorrere allo strumento del fondo di investimento immobiliare, evidenziando, in particolare, le ragioni di pubblico interesse sottese a detta scelta dal momento che, sotto un profilo di mera convenienza economica, la vendita diretta di un bene in luogo della costituzione di un fondo immobiliare potrebbe risultare più vantaggiosa; (ii) il fine che con l'affidamento dell'incarico di istituzione e gestione del fondo al soggetto che sarà individuato all'esito della gara si intende perseguire; (iii) le caratteristiche degli immobili e delle operazioni immobiliari da acquisire al fondo in attuazione della relativa politica di investimento evidenziando, ove possibile, la consistenza ed il valore stimato del patrimonio immobiliare pubblico che fosse già stato individuato per l'apporto al fondo; (iv) l'oggetto del contratto che sarà concluso con la SGR, la forma e le clausole essenziali; (v) le modalità di scelta del contraente, con particolare riferimento alle diverse opzioni della procedura aperta ovvero della procedura ristretta.

Una volta assunta la delibera a contrarre, la stazione appaltante provvede alla pubblicazione di un bando di gara che, oltre ad indicare l'oggetto della gara medesima - ravvisabile nella selezione di una SGR cui affidare la costituzione e gestione del fondo - deve preliminarmente indicare il tipo di procedura prescelta (aperta o ristretta) e contenere le seguenti informazioni: i requisiti soggettivi richiesti ai concorrenti interessati a prendervi parte; i requisiti tecnico-professionali richiesti ai concorrenti volti a dimostrare l'esperienza acquisita nello svolgimento di servizi analoghi e di analoghe dimensioni e complessità; i criteri di scelta del contraente (trattandosi presumibilmente di procedura da aggiudicare secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, nel bando dovrà darsi atto sia dei parametri di valutazione relativi agli elementi di natura quantitativa, sia di quelli relativi agli elementi di natura qualitativa); le fasi e le modalità della procedura di selezione, nonché le modalità di presentazione delle proposte.

Il bando di gara e la documentazione ad esso allegata, in particolare, descrivono gli elementi fondamentali del servizio oggetto delle procedura di selezione e, dunque, le caratteristiche dell'operazione così come pre-individuate dalla stazione appaltante. Tra la documentazione di gara, ad esempio, è prassi immettere un *term sheet* contenente i principali termini e condizioni di funzionamento del fondo, nonché uno schema di contratto contenente la disciplina del rapporto che si instaurerà tra stazione appaltante e aggiudicatario in esito alla procedura di selezione del contraente.

### *3.1 - Aspetti problematici della procedura per l'aggiudicazione di un appalto di servizi*

La procedura delineata per quanto ormai consolidata nella prassi (cfr. bando per la selezione della SGR Ministero della Difesa) non appare perfettamente idonea a gestire quelle operazioni in cui difetti la definizione del progetto che la SGR da selezionare sarebbe chiamata a sviluppare.

La notazione è importante specie per le procedure di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico cui siano interessati più beni e più pubbliche amministrazioni e in cui per queste ultime sia difficile definire - prima della procedura di scelta della SGR - le caratteristiche progettuali ed economiche finanziarie dell'operazione.

In quest'ottica, le considerazioni che seguono esaminano la possibilità di avvalersi del contributo delle stesse SGR, prima o durante il procedimento della loro selezione da parte della pubblica amministrazione, nel rispetto del quadro normativo vigente.

### *4 - Sulla selezione di una SGR mediante dialogo competitivo*

Qualora la stazione appaltante non sia in grado di definire gli elementi che caratterizzano l'operazione di valorizzazione immobiliare, le procedure di selezione del contraente descritte al precedente punto 3 sono come detto di difficile applicazione.

In tale caso, può essere preso in considerazione l'istituto del dialogo competitivo (cfr. articolo 58 del Codice): strumento giuridico finalizzato alla contrattazione e alla scelta del contraente, previsto dal legislatore proprio per far fronte all'esigenza di flessibilizzazione delle procedure di gara specie in quei settori caratterizzati da complessità tecnologica, costruttiva o di organizzazione, nei quali la P.A. non sempre è in grado di fissare autonomamente tutti i termini tecnici o finanziari dell'appalto.

Nel dialogo competitivo il privato è chiamato a dialogare con la P.A., nella fase antecedente a quella di realizzazione del servizio, al fine di individuare e condividere con la stazione appaltante i bisogni da soddisfare e le possibili soluzioni per fronteggiarli, così da favorire un confronto non solo sugli aspetti procedurali dell'affidamento dell'appalto, ma soprattutto sull'oggetto dell'appalto stesso.

Lo strumento ha carattere del tutto eccezionale e residuale, potendo essere utilizzato solo quando si tratti di appalti particolarmente complessi che renderebbero infruttuoso l'esperimento di una procedura ordinaria di gara aperta o ristretta. L'impossibilità di ricorrere alle procedure ordinarie deve dipendere da circostanze obiettive e concrete, non imputabili a carenze organizzative dell'amministrazione procedente (la stazione appaltante deve dar conto, qualora faccia ricorso al dialogo competitivo, di come abbia adempiuto all'obbligo di diligenza e in base a quali elementi abbia ritenuto oggettivamente impossibile definire i mezzi atti a soddisfare le proprie esigenze: cfr. articolo 58, co. 3, del Codice). Parrebbe questo il caso delle operazioni di valorizzazione immobiliare che coinvolgono più Enti pubblici e più immobili e che si avvalgano di possibilità operative solo recentemente introdotte nell'ordinamento.

In particolare, l'appalto è particolarmente complesso, ai sensi del comma 2 dell'articolo 58 del Codice, quando la stazione appaltante:

- a) non è oggettivamente in grado di definire i mezzi tecnici atti a soddisfare le sue necessità o i suoi obiettivi;
- b) non è oggettivamente in grado di specificare l'impostazione giuridica o finanziaria di un progetto.

Possono inoltre essere considerati particolarmente complessi gli appalti cui è ricollegabile una obiettiva condizione di incertezza operativa, in cui l'Amministrazione non dispone, sempre per fattori di tipo oggettivo, di studi relativi non solo all'individuazione e quantificazione dei propri bisogni ma anche dei mezzi strumentali per il loro soddisfacimento. In concreto, in questi casi, l'Amministrazione senza colpa non dispone o non è in condizioni di disporre neppure lo studio di fattibilità del progetto, in virtù di circostanze esterne, non ricollegabili a sue carenze o inadempienze.

## 4.2 - Procedura

La procedura del dialogo competitivo si articola in tre distinte fasi:

- a) *Pubblicazione di un bando*, corredato o meno da un documento descrittivo, con cui l'Amministrazione rende noti gli scopi che si prefigge e le necessità che intende soddisfare con il servizio e invita gli operatori economici interessati a formulare successivamente una proposta tecnica che meglio risponda a tali fini ed esigenze a presentare domande di partecipazione. Si tratta di una fase di prequalifica nella quale la selezione dei candidati avviene secondo gli ordinari criteri basati sulle condizioni personali e sulle capacità economiche, finanziarie, tecniche e professionali dei candidati. Ogni operatore economico può chiedere di partecipare, ma le Amministrazioni aggiudicatrici, ove lo richieda la difficoltà o la complessità dell'appalto, possono limitare il numero di candidati idonei da invitare al dialogo, e ciò sia all'inizio della procedura, sia successivamente al fine di scremare le proposte pervenute, escludendo in corso di gara quelle meno interessanti. In questo modo viene riconosciuta all'Amministrazione aggiudicatrice, la possibilità di ridurre progressivamente la rosa dei candidati concorrenti e quindi il numero di soluzioni da discutere nella fase del dialogo, a condizione che tutto ciò avvenga sulla base dei criteri di aggiudicazione precisati nel bando o nel documento descrittivo. Tale facoltà dell'Amministrazione deve essere sempre indicata nel bando di gara e nel documento descrittivo e può essere esercitata purché sia garantito un numero sufficiente di candidati idonei (cfr. articolo 58, comma 9 del Codice).

Questa prima fase si conclude con la presentazione, da parte di ogni candidato invitato, di una proposta da discutere con la stazione appaltante nella seconda fase avente ad oggetto, all'esito della prequalifica, il dialogo vero e proprio tra tutte le imprese selezionate.

- b) *Definizione dell'oggetto dell'appalto*: l'Amministrazione aggiudicatrice "dialoga" e si confronta su tutti gli aspetti del progetto con i candidati selezionati per individuare, anche tramite successive esclusioni, la soluzione più adatta alle proprie esigenze.

Sebbene tale fase non sia caratterizzata da peculiari vincoli formali - e ciò proprio al fine di garantire quella flessibilità che caratterizza l'istituto del dialogo competitivo - l'articolo 58, ai commi 7 e 8, prevede, rispettivamente, il divieto in capo all'Amministrazione di fornire informazioni che possano avvantaggiare uno dei concorrenti, in violazione dei principi di tutela della concorrenza e di *par condicio*, nonché di rivelare le proposte e/o le informazioni riservate emerse durante la fase del dialogo, senza il consenso del soggetto che le ha fornite.

Esistono diverse tipologie di svolgimento del dialogo qui sinteticamente indicate:

- i) *chinese walls*: dove ciascun partecipante è invitato a presentare la propria migliore offerta (*best and final offer* o *BAFO*) separatamente dagli altri partecipanti;
- ii) *promoter*: a seguito di una procedura dove ciascun operatore economico presenta separatamente la propria offerta, sempre nella fase di dialogo, la stazione appaltante sceglie quella tra le offerte che considera più affine ai propri intendimenti e chiede alle imprese di adeguare ad essa le rispettive proposte in sede di presentazione della *BAFO*;

iii) *patchwork* dopo una prima sottofase di tipo *chinese walls* la stazione appaltante realizza un'idea progettuale scegliendo tra i vari aspetti delle offerte presentate quelli ritenuti più confacenti e convenienti, dopodiché chiede agli operatori economici di presentare la *BAFO* che sia più rispondente all'idea progettuale precisata.

Se la fase dialettica si conclude:

- i) *con esito positivo*: la stazione appaltante, mediante un'apposita determinazione riassuntiva delle fasi salienti del dialogo e delle proprie valutazioni conclusive, seleziona una o più soluzioni ritenute come quelle maggiormente idonee a soddisfare i suoi bisogni, che saranno poste a base della successiva gara per l'aggiudicazione del contratto;
- ii) *con esito negativo*: la stazione appaltante non addiviene all'individuazione di una soluzione effettivamente rispondente alle proprie necessità, per cui l'Amministrazione ne informa tempestivamente i partecipanti alla procedura, dando adeguatamente atto delle relative motivazioni.

- c) *Offerte finali e aggiudicazione dell'appalto*: l'Amministrazione invita le partecipanti a presentare, sulla base della proposta prescelta, le offerte finali, che dovranno contenere tutti gli elementi richiesti e necessari per l'esecuzione del progetto (cfr. articolo 58, comma 12 del Codice), fermo restando, tuttavia, che *“Su richiesta della stazione appaltante ... possono essere chiarite, precisate e perfezionate, purché non vengano modificati gli elementi fondamentali dell'offerta stessa o dell'appalto posto in gara, la cui variazione rischi di falsare la concorrenza o di avere un effetto discriminatorio”* (articolo 58, comma 14, del Codice).

L'aggiudicazione dell'appalto avviene sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa: il ricorso a tale criterio consente una valutazione delle diverse offerte non solo in base al prezzo, ma anche considerando diversi altri elementi, tra cui la qualità tecnica del progetto e la sua ricaduta sociale, con la conseguente maggiore aderenza dell'offerta stessa alla realtà del mercato.

### 4.3 - Aspetti problematici del dialogo competitivo

La disciplina prevista dal Codice in tema di dialogo competitivo è entrata in vigore solo recentemente: infatti, l'articolo 253 del Codice - recante le *“Norme transitorie”* - al comma 1 *quater* disponeva che *“Per i contratti relativi a lavori, servizi e forniture nei settori ordinari e speciali, le disposizioni dell'articolo 58 si applicano alle procedure i cui bandi o avvisi siano pubblicati successivamente alla data di entrata in vigore del regolamento di cui all'articolo 5”* e, quindi, all'8 giugno 2011.

In assenza di una consolidata prassi relativa all'applicazione di tale istituto, la dottrina ne ha rilevato le seguenti possibili criticità, peraltro condivise dalle principali società di gestione del risparmio:

- a) la possibilità di ammettere a gara più soluzioni potrebbe rendere incomparabili le offerte dal momento che un loro eventuale confronto potrebbe avvenire solo sulla base di criteri eterogenei;

- b) l'indicazione dei criteri di valutazione dell'offerta nel solo bando, quando non è ancora dato di conoscere la o le soluzioni progettuali poste a gara, potrebbe rischiare di tradursi nella fissazione di griglie troppo generiche ed inadeguate all'oggetto dell'appalto. L'unico modo per attenuare gli effetti negativi di tale anticipazione potrebbe consistere nella predisposizione, da parte della commissione giudicatrice di sottocriteri specifici, calibrati sul progetto messo a gara;
- c) difficile conciliabilità tra l'esigenza di addivenire alla soluzione migliore e la necessità di salvaguardare lo sforzo delle soluzioni proposte dalle imprese. Il legislatore individua il punto di equilibrio tra le due contrapposte esigenze, da un lato, nell'esclusione dalla partecipazione alla gara di chi non abbia partecipato al dialogo - così evitando che imprese che non hanno sostenuto lo sforzo progettuale, si concentrino sulla sola fase dell'aggiudicazione - e dall'altro nell'imporre, per tutta la fase del dialogo, un obbligo di riservatezza a carico dell'Amministrazione, non assoluto ma superabile con il consenso del candidato (cfr. articolo 58, comma 8 del Codice). Tuttavia sembra piuttosto difficile che nel dialogo con il singolo candidato l'Amministrazione possa evitare di dare indicazioni per orientare le proposte e quindi di rivelare informazioni relative ai progetti elaborati dagli altri partecipanti;
- d) *cherry picking*: tale pratica sembra penalizzare la capacità inventiva delle imprese, poiché mette in discussione l'originalità delle singole proposte innovative e quindi riduce il vantaggio che può derivare dall'aver predisposto il progetto messo a gara.

I potenziali vantaggi del dialogo competitivo per la selezione delle SGR coinvolte nella valorizzazione dei patrimoni immobiliari pubblici, di cui non sia ancora definito il progetto di riqualificazione e messa a reddito, sembrano dunque recedere alla prova della concreta attuabilità della procedura.

### *5 - Sulla selezione di una SGR mediante le procedure della finanza di progetto*

La procedura della finanza di progetto è tradizionalmente deputata all'individuazione del soggetto privato chiamato non solo ad eseguire un'opera o a prestare un servizio, ma anche a collaborare attivamente con l'Amministrazione nella definizione delle caratteristiche dell'opera o del servizio stesso dalla cui gestione, peraltro, il partner privato percepisce la sua remunerazione.

L'articolo 152, comma 3, del D.Lgs. n. 152/2006 ha esteso la diretta operatività delle disposizioni in tema di finanza di progetto - nei limiti e con le modalità previste dal Regolamento attuativo - anche all'affidamento in concessione dei servizi, è dunque logico pensare alla possibilità che di tale procedura si possano avvalere le stazioni appaltanti interessate alla valorizzazione del patrimonio pubblico.

Ai sensi dell'articolo 278 del Regolamento (*"Finanza di progetto nei servizi"*) i *"soggetti privati possono presentare proposte che contengono uno studio di fattibilità, una bozza di convenzione, un piano economico-finanziario, asseverato dai soggetti di cui all'articolo*

*153, co. 9, del Codice, una specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione, nonché l'indicazione degli elementi di cui all'articolo 83, co. 1, del Codice e delle garanzie offerte dal promotore all'amministrazione aggiudicatrice. Le proposte indicano, inoltre, l'importo delle spese sostenute per la loro predisposizione nel limite di cui all'articolo 153, comma 9, ultimo periodo del Codice".*

### *5.1 - La procedura della finanza di progetto nei servizi*

La procedura si articola nei seguenti passi.

- *Presentazione delle proposte:* l'operatore economico presenta una proposta contenente: i) uno studio di fattibilità; ii) una bozza di convenzione; iii) un piano economico finanziario asseverato; iv) una specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione; v) l'indicazione degli elementi di cui all'articolo 83 del Codice; vi) l'indicazione delle garanzie offerte dal promotore all'Amministrazione aggiudicatrice; vii) l'indicazione delle spese sostenute per la predisposizione. Quanto ai requisiti che il promotore deve possedere, si può affermare che l'Amministrazione debba verificare il possesso dei requisiti di ordine generale previsti dall'articolo 38 del Codice, nonché di quelli di esperienza professionale, anche analoghi a quelli previsti dall'articolo 96 del Regolamento in tema di lavori pubblici, sempre comunque in misura proporzionale alle caratteristiche dell'intervento proposto.
- *Valutazione della proposta:* l'Amministrazione aggiudicatrice valuta la fattibilità delle proposte sotto il profilo della funzionalità, della fruibilità del servizio, dell'accessibilità al pubblico, del rendimento, del costo di gestione e manutenzione, della durata della concessione, delle tariffe o di altri corrispettivi da applicare, della metodologia di aggiornamento delle stesse, del valore economico del piano e del contenuto della bozza di convenzione, verificando anche l'assenza di elementi ostativi alla loro realizzazione.
- *Indizione della gara:* l'Amministrazione pone a base di gara la proposta presentata dal promotore che deve essere invitato a partecipare alla gara. Nella fase di scelta del concessionario il promotore può adeguare la propria proposta a quella giudicata dall'Amministrazione più conveniente. In tal caso il promotore risulterà aggiudicatario della concessione. Viene dunque previsto anche nel settore dei servizi il cosiddetto diritto di prelazione del promotore.

### *5.2 - Aspetti problematici della selezione di una SGR mediante finanza di progetto*

La procedura sopra descritta appare molto interessante rispetto alla selezione delle SGR, perché la previsione del diritto di prelazione agevola l'avvalimento delle capacità tecniche e progettuali private, contemperando fortemente l'incertezza in merito all'esito della procedura di selezione.

Il modello procedimentale appare tuttavia di dubbia applicazione alla specie.

Depone in senso contrario la circostanza per cui il rapporto che si crea tra SGR e quotisti del fondo non è riconducibile allo schema della concessione amministrativa (nel quale si sviluppa un rapporto trilaterale tra concedente, concessionario e utente finale), bensì a quello

dell'appalto che si caratterizza per un rapporto bilaterale tra amministrazione e appaltatore del servizio<sup>3</sup>.

Appare inoltre improprio ritenere che l'attività di costituzione e gestione di un Fondo immobiliare chiuso costituisca servizio pubblico.

## 6 - Possibili sviluppi normativi

Dalle conclusioni che sono state illustrate rispetto alle singole procedure di selezione della SGR è evidente che nessuna di esse sia immune da difficoltà operative se non, addirittura, dalla loro stessa inapplicabilità rispetto alle procedure di valorizzazione di un patrimonio immobiliare di cui non siano definite le specifiche essenziali, quali il valore dell'investimento, la natura dei beni da apportare al Fondo, il funzionamento della SGR, le caratteristiche e la struttura economica e finanziaria, in altri termini l'oggetto del contratto.

Allo stato, appare in ogni modo preferibile operare con il sistema (del resto il più utilizzato) della procedura aperta o ristretta per l'aggiudicazione di un appalto di servizi, a tale fine sforzandosi di definire quanto più possibile nel bando le caratteristiche dell'iniziativa sulle quali chiamare al confronto le SGR partecipanti alla selezione.

Ove invece ci si volesse maggiormente avvalere dell'apporto privato nella strutturazione dell'operazione - attese le difficoltà sopra illustrate specie rispetto alle procedure del dialogo competitivo e della finanza di progetto - non resterebbe che valutare di ricondurre la procedura di selezione della SGR, chiamata a istituire e gestire il fondo di investimento immobiliare, esclusivamente all'applicazione dei principi generali di cui all'articolo 27 del Codice dei contratti pubblici (economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità).

Per poter giustificare siffatta procedura, in conformità al citato articolo 27, si renderebbe tuttavia necessario l'intervento del legislatore che qualifichi l'affidamento da parte di una stazione appaltante pubblica ad una SGR dell'attività di costituzione e di gestione di un fondo immobiliare come contratto di servizi *“escluso in tutto o in parte dall'ambito di applicazione oggettiva”* del Codice. Condizione questa necessaria affinché la procedura di selezione possa essere assoggettata alle *“sole”* regole dell'articolo 27 citato (oltre che all'articolo 20 nel caso di servizi inclusi nell'allegato II B del Codice).

A tale fine, potrebbe giovare al legislatore quanto affermato dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture in ordine alla possibilità di equiparare il

---

<sup>3</sup> L'appalto di servizi dà luogo a un rapporto bilaterale tra appaltatore e Amministrazione, la quale compensa l'attività prestata in suo favore dall'appaltatore mediante corresponsione di un corrispettivo; la concessione di servizi, invece, riguarda un articolato rapporto trilaterale che interessa l'Amministrazione, il concessionario e gli utenti del servizio: rapporto, questo, in virtù del quale il concessionario eroga le proprie prestazioni al pubblico e, pertanto, assume il rischio della gestione del servizio, remunerandosi, almeno per una parte significativa, presso gli utenti mediante la riscossione di un prezzo ovvero di una tariffa a fronte del servizio di cui gli utenti hanno usufruito.

servizio di gestione di un fondo immobiliare da parte di una SGR al servizio finanziario consistente nell'emissione, nell'acquisto, nella vendita e nel trasferimento di titoli o di altri strumenti finanziari e, dunque, di escluderlo dall'applicazione del Codice. Invero, l'articolo 19 del predetto Codice prevede la non applicabilità delle previsioni in esso contenute ai contratti *“concernenti servizi finanziari relativi all'emissione, all'acquisto, alla vendita e al trasferimento di titoli o di altri strumenti finanziari, in particolare le operazioni di approvvigionamento in denaro o capitale delle stazioni appaltanti, nonché i servizi forniti dalla Banca d'Italia”* (cfr. parere prot. n. 47208/09/5566 del 4 agosto 2009).

L'Autorità giunge alla conclusione per cui *“non sembra che l'attività della SGR possa ritenersi riconducibile in senso stretto all'emissione di titoli o altri strumenti finanziari, attività ricompresa nell'esenzione di cui all'articolo 19, comma 1, lett. d), del Codice”*.

Al tempo stesso, l'Autorità evidenzia che *“Le SGR sono ... deputate alla gestione dei Fondi immobiliari con la precipua finalità di acquisire e realizzare immobili ... Pertanto a tali società è affidato, altresì, l'espletamento di tutte le attività connesse alla progettazione ed alla realizzazione/ristrutturazione di immobili che diventano patrimonio del Fondo ... La SGR svolge, infatti, non solo attività strettamente finanziarie, ma attività di asset management (definizione strategie di gestione, monitoraggio dei mercati immobiliari, valutazione degli investimenti); attività di property management (gestione amministrativa, contabile, fiscale, gestione dei condomini, gestione degli incassi e delle morosità, vendite degli immobili); attività di facility management (manutenzione, riqualificazione, nonché gestione con fornitori). Ciò perché la gestione dei portafogli immobiliari necessita ovviamente di attività specifiche connesse con la natura reale dei beni amministrati”*.

In considerazione della difficoltà - fotografata dalla stessa Autorità - di inquadrare e classificare l'eterogenea attività della SGR e quindi anche di identificarla in uno o più dei servizi elencati nell'allegato A del Codice - e come tali assoggettati all'integrale applicazione del Codice ai sensi dell'articolo 20, comma 2 - il legislatore potrebbe, ad esempio, interpretare l'attività della SGR nella categoria *“altri servizi”* di cui all'allegato II B. Con la conseguenza che essi verrebbero assoggettati alle sole previsioni di cui all'articolo 20, comma 1, oltre che naturalmente ai principi di cui al citato articolo 27.

Per questa via, sarebbe in definitiva possibile mutuare le procedure della finanza di progetto per la selezione delle SGR chiamate a gestire la costituzione e la gestione dei fondi locali di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico - così avvalendosi delle loro capacità progettuali, organizzative e di pianificazione economica e finanziaria per la definizione del progetto di valorizzazione - superando gli ostacoli giuridici che allo stato appaiono precludere l'utilizzo di questo importante modello attuativo del partenariato pubblico-privato.



*Parte terza*

LETTURE ED ESPERIENZE



## VALORIZZAZIONE E RIGENERAZIONE URBANA: UN APPROCCIO SOSTENIBILE E DIFFERENZIATO

*ANCI - Associazione Nazionale Comuni di Italia*

*Si ringrazia per il contributo CAIRE - Cooperativa Architetti e Ingegneri Reggio Emilia*

La progressiva riduzione dei trasferimenti ai Comuni, la mancanza di linee guida strategiche sullo sviluppo del federalismo sotto il profilo della creazione di ricchezza, hanno da tempo stimolato lo sviluppo di riflessioni su nuovi possibili percorsi per aumentare il valore dei beni pubblici e privati sui loro territori e per traghettare un futuro di crescita e sviluppo per le proprie comunità. Da questo punto di vista quindi, partire dal patrimonio, sembra essere la strada più ovvia. La valorizzazione del patrimonio pubblico, è infatti la leva più diretta ed efficace per avviare processi che possano aiutare il Paese a rimettere in moto l'economia e, se strategicamente ben impostata, contribuendo anche ad attivare le filiere più promettenti legate allo sviluppo sostenibile e alla trasformazione energetica che, gioco forza, siamo chiamati a promuovere.

Questa prospettiva, pur con qualche resistenza inerziale, sembra oggi essere condivisa anche a livello centrale, vista la grande e innovativa mole di norme - a parte delle quali è dedicata questa pubblicazione - prodotta con il dichiarato scopo di incentivare l'avvio e facilitare la gestione di processi di valorizzazione patrimoniale. Tra queste, non si può non ricordare che il Governo ha emanato (ormai quasi due anni fa), come primo provvedimento applicativo della delega prevista dalla legge n. 42/2009 sul Federalismo Fiscale, il D.Lgs. n. 85/2010 sul Federalismo Demaniale, in base al quale, gli Enti locali possono richiedere l'attribuzione di cespiti del demanio dello Stato a condizione che abbiano dei progetti di valorizzazione.

Tuttavia, nel momento in cui si affrontano sul campo, i processi di "valorizzazione" si presentano in tutta la loro complessità: una cosa è, infatti, pensare alla valorizzazione del patrimonio in chiave tradizionale o, se si vuole, speculativa. Un'altra è quella di pensare ad un protagonismo nuovo delle autonomie locali e, in particolare dei Comuni, in una prospettiva di sviluppo durevole che guarda alla rigenerazione dei territori, attraverso la loro ristrutturazione, come funzione produttiva e sostenibile, cioè di lungo periodo.

La valorizzazione speculativa mette in campo schemi di partenariato consolidati in letteratura (finanza di progetto, concessione e gestione, società miste, ecc.) e anche, ormai, nella prassi. Purtroppo però, ha il difetto di essere praticabile solo a certe condizioni che, di regola, premiano contesti già di per sé attrattivi, capaci di sviluppare logiche competitive e, quindi, almeno apparentemente, anche meno "bisognosi" di supporti.

Ciò di cui si sente la mancanza, a sentire soprattutto i Comuni, sono invece delle linee guida che li aiutino a intraprendere percorsi più sofisticati e promettenti, che gli permettano di immaginare soluzioni originali e innovative, soprattutto in quei contesti che non hanno a portata di mano soluzioni sbrigate ed economicamente gratificanti.

Ci sono molti modi per valorizzare i patrimoni e non costituiscono “patrimonio” solo i beni immobiliari, i manufatti più o meno preziosi, che stanno sul territorio. Vi sono *asset* più o meno visibili ma non meno importanti la cui valorizzazione può essere molto profittevole ma che richiede, al tempo stesso, conoscenze non banali e certamente non codificate. Si pensi allo sfruttamento delle risorse energetiche rinnovabili (sole, acqua, biomasse legnose, vento), si pensi ai servizi ecosistemici, più o meno escludibili, resi da alcune funzioni ambientali come la manutenzione forestale e, più in generale, territoriale.

Da questo punto di vista non ci sono soluzioni *standard* preconfezionate e dotate di manuale di accompagnamento. Ecco perché l'ANCI ha avviato un percorso di ascolto dei territori, di analisi delle esperienze, di segmentazione dei bisogni e di elaborazione di strategie e strumenti a supporto dei processi. E ha deciso di promuovere il progetto “Patrimonio Comune” che, da un lato offre supporti “a sportello” ai Comuni, sia per assisterli nell'eventuale richiesta di assegnazione di beni del demanio dello Stato, sia per specifici progetti di valorizzazione, dall'altro si prefigge l'obiettivo di elaborare e sperimentare strategie e strumenti più sofisticati e innovativi.

Al centro di queste strategie e strumenti, cui le norme, nonostante gli sforzi, non sono ancora riuscite a dare una convincente risposta sul piano della sburocratizzazione e della semplificazione, l'aspetto più critico ma che, al tempo stesso porta con sé le più promettenti opportunità di consolidamento delle prospettive di sviluppo, è quello della *governance* inteso come sistema delle dinamiche di relazione istituzionali, sociali ed economiche che influenzano i progetti.

Per analizzarne i risvolti, identificare con precisione i fattori critici di successo e provare a strutturare modelli capaci di essere di concreto supporto alla enorme e differenziata gamma di progetti e iniziative, ANCI ha avviato un progetto di monitoraggio su quattro diversi progetti di intervento, avendo cura di selezionarli in base alle differenti situazioni di contesto (geografiche, dimensionali e socio economiche). Sono i primi di un campo di progetti che l'ANCI vuole seguire per monitorarne gli esiti e le procedure, per diffonderne i risultati e predisporre ad una operazione di accompagnamento e di sostegno estesa al sistema locale.

Il caso del recupero della ex polveriera di Reggio Emilia è rilevante. Il Comune, acquisita la proprietà di un complesso già utilizzato come deposito militare in stato di abbandono, ha ricercato attraverso un proprio bando, manifestazioni di interesse da parte di soggetti privati per il recupero e la ri-funzionalizzazione degli immobili nell'ambito di una destinazione “sociale” degli interventi che concorre ad un più ampio scenario di rigenerazione di un quartiere urbano di cui il complesso è parte. La “valorizzazione” si pone in questo caso come una operazione di “cattura” di investimenti del privato sociale su una piattaforma fondiaria pubblica per offrire servizi che non sarebbero altrimenti offribili alla cittadinanza visti i vin-

coli della fiscalità locale. Una valorizzazione tutta proiettata sulla dimensione “economica” del convertire patrimonio (che non viene alienato, anzi aumenta di valore) in servizi, rinunciando a dare ascolto alla istanza “finanziaria” a fare cassa, sempre e comunque.

Il progetto di riqualificazione urbana per alloggi in locazione permanente a canone sostenibile, integrati a servizi e attività di interesse comunale denominato “Il Listone” di Fontanellato, in provincia di Parma, propone una diversa variante di un approccio analogo: rinunciare (temporaneamente) al possesso di patrimonio per riceverne in cambio servizi abitativi per le quote più scoperte della nuova domanda sociale. Qui l’interlocutore è un’impresa *for profit* e la leva finanziaria dell’operazione (assieme al programma regionale per il *social housing*) è il canone che Comune ed USL sono disposti a riconoscere per usufruire degli spazi accessori all’intervento residenziale. Un po’ di ingegneria finanziaria che conferma comunque una strategia di valorizzazione senza alienazione.

Il “Parco delle Attività” nella ex cartiera di Ormea, piccolo Comune (per quanto vasto) delle alpi marittime, in una delle aree con gli indicatori più depressi del Nord del Paese, che si connota per essere un complesso progetto di valorizzazione delle economie locali connesso alla filiera del legno (e dell’acqua) con il coinvolgimento di molti comuni contermini a scavalco tra il Piemonte e la Liguria. Un progetto entro il quale cambia di segno l’intervento “assistenziale” che il Comune aveva operato in tempi precedenti con l’acquisizione di parte del complesso per destinazioni ancora incerte, per sostenere finanziariamente l’impresa in crisi, con un progetto di recupero e ri-urbanizzazione che vuole trasformare un edificio complesso ma isolato in un vero e proprio brano di tessuto urbano, facendo leva sulla “città pubblica” con le strade interne che diventano urbanizzazioni, interventi di riconfigurazione dei volumi che creano nuovi spazi e nuovi affacci per un insieme articolato di funzioni, valorizzando edifici acquisiti dal Comune assieme ad altri già in mano alle imprese.

Il Masterplan della città pubblica di Schio propone uno schema di azione più generale della azione di valorizzazione della città pubblica considerata tanto nel suo valore funzionale di supporto alla erogazione di servizi e di spazio delle relazioni comunitarie; che per il suo valore economico di patrimonio. Uno schema generale - ma sempre molto strategico e operativo - entro cui singoli interventi di valorizzazione di comparti di trasformazione e di aree pubbliche utilizzate in modo insufficiente o inadeguato, si sostengono reciprocamente nei propri processi di valorizzazione, anche in questo caso con la generazione “creativa” di nuove opportunità di business che non determinano la (s)vendita del patrimonio. Ciò che è subito apparso accomunare le esperienze prese in considerazione, è stato che: pur in una situazione di sempre maggiore difficoltà finanziaria, rimane comunque per gli Enti pubblici, specie per i Comuni, l’esigenza di pianificare. Di accompagnare singoli interventi di valorizzazione di beni patrimoniali determinati con una azione di esplorazione di scenari più estesi e più articolati di attenzione a quello straordinario bene comune che è la città pubblica, facendo convergere su di esso l’attenzione e le risorse di una estesa platea di attori sociali. La sfida di questa rinnovata azione di pianificazione è quella di capire come agire fuori dagli stretti canoni urbanistici per individuare i piani utili per produrre risorse e sciogliere i nodi problematici contenendo i costi e aumentando i ricavi delle attività di pianificazione.

I piani dell'energia e i piani dei servizi - con le connesse manovre di valorizzazione e riconversione patrimoniale - possono recuperare, nei *deficit* di efficienza energetica come nelle riserve di rendita fondiaria del patrimonio pubblico, risorse finanziarie rilevanti per gli investimenti da operare. Ciò comporta però il coinvolgimento attivo di numerosi altri attori istituzionali, sociali ed economici. Si pensi solo al commercio di vicinato per la riqualificazione degli spazi pubblici, all'artigianato delle costruzioni e degli impianti per il miglioramento delle prestazioni ambientali ed energetiche della città, la cooperazione sociale e gli Enti pubblici per le politiche di sussidiarietà. E complica i problemi di *governance* solo la cui soluzione può garantire forza, durevolezza e sostenibilità ai progetti.

La valorizzazione del patrimonio pubblico ha invece seguito troppo spesso le logiche "finanziarie" tese in genere a massimizzare i ricavi di alienazioni che hanno peraltro rivelato modeste condizioni di fattibilità.

Ricostruire una strategia di "valorizzazione senza alienazione" del patrimonio immobiliare pubblico richiede invece una considerazione più attenta e multispettrale delle sue caratteristiche, un esercizio più acuto e lungimirante di intelligenza strategica, capace di apprezzare, caratteri e valori costruttivi non meno che valori funzionali reinterpretati con creatività in un approccio dialettico e inclusivo con gli attori urbani.

Il patrimonio immobiliare disponibile per gli Enti locali è costituito per parte cospicua (oltre che da terreni di vario valore, uso, e consistenza edificatoria) da edifici e impianti dismessi, di scarsa rilevanza commerciale ma frequentemente non privi di valori urbani e architettonici. Nel momento in cui si affronta la dismissione di patrimonio di questa natura emergono sia le problematiche di utilizzare la dismissione per la qualificazione dell'ambito urbano sia le difficoltà nel rifunzionalizzare gli edifici.

Se prendiamo in considerazione il patrimonio storico inutilizzato o sottoutilizzato dagli Enti locali, appaiono caratteristiche comuni che condizionano o rendono difficile la valorizzazione. Tra le principali:

- l'importanza storico-architettonica dei manufatti e/o la loro ubicazione nei (o ai margini dei) centri storici, con le conseguenti tutele da parte delle Soprintendenze; tutele peraltro estese a tutti gli edifici pubblici con più di 50 anni (e dunque a tutti gli edifici costruiti sino agli anni '50);
- la scarsa efficacia delle strutture alla resistenza antisismica, condizione necessaria per il riuso in gran parte del territorio nazionale e in genere la scarsa efficienza per l'isolamento termico e acustico;
- la tipologia funzionale e organizzativa degli immobili, che presenta in genere vani di ampie dimensioni, con collegamenti e spazi distributivi da ripensare radicalmente;
- gli spessori delle murature, portanti e non portanti, che riducono la superficie calpestabile e comportano alti costi di consolidamento.

Caratteristiche queste che producono diseconomie e conflitti sia nella ipotesi di alienazione che in quella del recupero funzionale.

Nella fase della vendita, le stime degli Uffici del Patrimonio degli Enti tendono a valutare l'immobile in termini di superficie lorda, mutuando, per maggiore tranquillità, lo schema valutativo dall'ambito privato e dalle procedure dell'Agenzia del Territorio, trascurando la riduzione di superficie utile effettiva a causa degli spessori della muratura e della effettiva propensione alla trasformazione: con il risultato che spesso gli immobili non trovano acquirenti nelle aste pubbliche.

Nella fase del recupero architettonico, strutturale e funzionale, la tutela della Soprintendenza, assolutamente necessaria per garantire la migliore conservazione testimoniale del manufatto, rischia però di rendere impraticabili operazioni di recupero necessarie dal punto di vista tecnico-funzionale.

Con queste premesse è risultato utile confrontare i casi adottati con le aspettative (deluse) di valorizzazione sviluppate in altre città italiane in cui, le stime dei valori immobiliari tese a valori massimi e non sostenibili e la scarsa attenzione alle effettive possibilità del riutilizzo funzionale, hanno vanificato ambiziosi progetti di alienazione e qualificazione di parti importanti del tessuto urbano.

Anche i casi di pratiche che hanno avuto difficoltà a produrre gli effetti desiderati vanno analizzati e riflettuti per imparare dall'esperienza. Rimane, in questo genere di operazioni, la difficoltà di conciliare la tutela esercitata dalla Soprintendenza con le necessità di dotare gli edifici di standard funzionali-abitativi di qualità e di protezione antisismica adeguata.

Gli elementi di riflessione sul tema della valorizzazione del patrimonio in buona parte sottoposto a tutela degli Enti locali potrebbero quindi focalizzarsi su questi aspetti:

- a) una opportuna considerazione della *dimensione estimativa*: la riconsiderazione dei criteri di valutazione degli immobili al fine di fissare più realisticamente il prezzo di vendita; si tratta di introdurre nelle stime alcuni parametri importanti quali la superficie netta calpestabile e la propensione dell'edificio a ospitare nuove funzioni; l'effetto potrebbe essere peraltro anche quello di rendere più esplicito il vantaggio di operazioni che prevedano l'investimento di terzi, senza alienazione;
- b) la attenzione a non banalizzare (caso mai per renderlo, ma solo apparentemente, più celere) il *processo decisionale*; la necessità di prevedere sempre uno studio di fattibilità per valutare e governare la rifunzionalizzazione dell'immobile; uno studio che valuti le effettive possibilità di conciliare la tutela per la conservazione con le necessità del riuso (*standard* abitativi, efficienza energetica, protezione sismica);
- c) la consapevolezza della criticità che la *dimensione di governance* può rappresentare per il buon esito dei progetti; la tempestiva apertura di un tavolo di confronto con le Soprintendenze alla ricerca delle soluzioni più idonee per conciliare i caratteri della conservazione con le necessità del riuso è la condizione necessaria per portare a termine in tempi e con esiti accettabili progetti che per produrre valore devono assumere un orizzonte temporale certo anche se non necessariamente ravvicinato.

“Il modello del consenso” deve governare tutti questi processi per essere efficace e consentire ad altri fattori, come la qualità del progetto e la sua bancabilità, di produrre celermente e in modo soddisfacente soluzioni accettabili, condivise, convincenti e politicamente praticabili (e rendicontabili).

## VALORIZZARE PER CRESCERE: IL RUOLO DELLO SVILUPPO DEGLI ASSET PUBBLICI NELLA CRESCITA DEI TERRITORI

*ANCE - Associazione Nazionale Costruttori Edili, Direzione Affari Economici e Centro Studi*

### *La valorizzazione come driver per lo sviluppo del territorio*

Nell'attuale contesto di crisi, è ancora più evidente che le aree urbane possono svolgere un ruolo cardine per rinnovare le basi di competitività, aumentare il potenziale di crescita e rafforzare la coesione sociale: i Paesi che sapranno affrontare e risolvere i problemi della città saranno quelli che potranno più facilmente ritrovare elevati tassi di crescita economica ed ottenere più elevati livelli di benessere.

Le sfide da affrontare sono comuni a molte città italiane ed europee: si tratta di ridurre le disparità sociali e territoriali, di limitare l'impatto sull'ambiente, nonché di assicurare, offrendo servizi e qualità per attrarre risorse, lo sviluppo economico e culturale delle aree urbane.

Nell'affrontare queste sfide, gli interventi di trasformazione o di riqualificazione urbana costituiscono uno strumento fondamentale, uno strumento che può far diventare le aree urbane un concreto driver di sviluppo.

La valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico riveste un'importanza strategica nel processo di ammodernamento delle aree urbane italiane, soprattutto in questa fase di rilancio dell'economia italiana.

### *L'importanza della nuova normativa in tema di valorizzazione*

L'articolo 33 bis del D.L. n. 98/2011, introdotto dall'articolo 27 del D.L. Salva Italia, se correttamente applicato, introduce la necessaria trasparenza che da tempo il mercato richiedeva per operare in maniera efficiente nel campo della valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico.

In particolare, la disposizione recentemente introdotta può dare la necessaria chiarezza sui ruoli e sulle responsabilità dei diversi attori coinvolti nel complesso procedimento di valorizzazione.

Fin dall'inizio, l'Ance ha espresso soddisfazione per questa soluzione: prevedere, tra i diversi strumenti di valorizzazione, la creazione di veicoli societari aperti alla partecipazione dei privati può dare un'accelerazione al processo.

L'articolo 33 bis prevede, infatti, un coinvolgimento dei privati "a monte", in qualità di azionisti del veicolo societario, con l'apporto del capitale necessario per dare il via all'operazione; oppure "a valle", come promotori e realizzatori dell'intervento di valorizzazione.

Si avverte un netto cambiamento nella filosofia alla base della valorizzazione degli asset pubblici: prima si era convinti che soggetti puramente finanziari potessero fare tutto; ci si è accorti, finalmente, che questa è solo un'illusione. In tutti quei casi in cui si è cercato di

percorrere la pura “finanziarizzazione” dell’economia immobiliare, non si è arrivati da nessuna parte e le operazioni si sono arenate.

Un secondo, importante cambiamento è che non si parla più di semplice dismissione, un metodo per fare cassa velocemente senza una strategia definita. Il nuovo approccio delineato dall’articolo 33 bis assegna un ruolo strategico alla progettualità: avere a disposizione aree o immobili e la possibilità di inventare qualcosa di nuovo, di bello, di utile, non potrà che dare valore alle nostre aree urbane, migliorare la qualità della vita dei cittadini. Ma è anche chiaro, però, che questi processi di profonda rigenerazione urbana sono possibili solo se le autorità pubbliche saranno in grado di assumersi le proprie responsabilità, definendo, fin dall’inizio, una chiara vision di quello che si vorrà realizzare.

Sarebbe strategico definire, nelle fasi iniziali del processo, una conferenza dei servizi in cui tutte le parti in causa chiarissero, una volta per tutte, quello che si può, e quello che non si può, fare.

Una volta che l’Amministrazione pubblica ha definito tutto ciò che non è possibile fare su quell’asset, al *developer* dovrebbe essere lasciata la massima libertà per sviluppare la propria idea progettuale. Seguendo questa strada, si potrebbe minimizzare il rischio urbanistico e offrire le necessarie certezze agli investitori privati.

A giudizio dell’Ance, per dare attuazione dell’articolo 33 bis si potrà agire secondo due modelli di intervento.

Il primo prevede che la società incaricata della valorizzazione sia completamente pubblica e quindi partecipata esclusivamente dall’ente proprietario, con l’Agenzia del Demanio in veste di *advisor*. In questo caso, il soggetto pubblico avrà l’obbligo di indire gare per la valorizzazione, siano esse concessioni di valorizzazione, concessioni di costruzione e gestione; al limite, per definire la strategia di sviluppo, potrebbe servirsi anche del dialogo competitivo con gli investitori.

Nel caso in cui si volesse, invece, aprire il capitale a soci privati, il percorso migliore sarebbe la definizione di “gare a doppio oggetto” che prevedano la scelta del socio della società mista che, operativamente, svolgerà anche i lavori di valorizzazione dell’area o dell’asset in questione.

In tutti e due i casi, l’efficienza e l’efficacia del procedimento si basa su di un confronto concorrenziale serio sull’idea progettuale.

Per raggiungere questo fine, due sono le condizioni che devono essere rispettate:

- le procedure per l’assegnazione delle concessioni devono essere trasparenti, in modo che gli investitori abbiano un corretto confronto competitivo;
- la selezione del soggetto che materialmente attuerà la valorizzazione dei beni dev’essere basata sull’idea progettuale e sulla capacità di sviluppare progetti industriali di valorizzazione e non solo sulle sue disponibilità finanziarie.

Molto spesso, nel passato, alcuni investimenti si sono arenati perché non si è riusciti a trovare un'intesa tra i diversi livelli amministrativi coinvolti nel procedimento di dismissione /valorizzazione. I recenti provvedimenti legislativi possono aiutare gli Enti locali a elaborare una strategia di valorizzazione efficace, che possa valorizzare il territorio.

In questa fase, il contributo che può venire dagli investitori privati, in termini di esperienza e di profonda conoscenza dei luoghi, non potrà che favorire ed accelerare il processo di valorizzazione.



## VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE PUBBLICO COME MOTORE PER LO SVILUPPO TERRITORIALE

*Assoimmobiliare*

Una parte consistente della ricchezza nazionale è costituita da immobili. All'interno di questo vasto portafoglio, composto anche da opere architettoniche di inestimabile valore, è presente anche una notevole quantità di immobili strumentali di minor pregio costituita da scuole, caserme, uffici, ospedali ed altro ancora di proprietà dell'Amministrazione pubblica. Si tratta di immobili, che, spesso, non avendo in sé un valore meritorio di tutela ed eccedendo il reale bisogno di servizi, si tramuta spesso in un costo per la collettività, soprattutto se viene misurato nell'ottica di una moderna ed efficiente politica di *space planning* degli immobili ad uso terziario-direzionale; si tratta, sotto un altro aspetto, di un patrimonio immobiliare disponibile ad una sua rifunzionalizzazione, nell'ambito di una chiara visione della trasformazione della città.

In un momento di grande bisogno di stimoli per il rilancio dello sviluppo, il Governo guarda a questo portafoglio immobiliare come a un "tesoretto" con il quale sono potenzialmente attivabili, attraverso un'azione articolata, operazioni di valorizzazione e dismissione.

La situazione attuale, rispetto alle esperienze degli anni Novanta, quando la crisi della svalutazione monetaria aprì alla stagione delle grandi privatizzazioni, mostra come oggi i tempi appaiono più maturi per una politica consapevole e conseguita con ordine e metodo in tema di valorizzazione e dismissione degli immobili pubblici.

Sul profilo normativo, la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, avviata con la cosiddetta riforma Bassanini (legge n. 127/2007) e rilanciata nel 2010 (Decreto legislativo n. 85) con la fase del cosiddetto federalismo demaniale, che attribuisce, nel quadro della legge n. 42/2009 di delega al Governo in materia di federalismo fiscale, agli Enti locali un patrimonio immobiliare aggiuntivo, è stata ulteriormente confermata dal decreto legge n. 1 del 24 gennaio 2012. Tale decreto prevede, ad esempio, la possibilità di finanziare la realizzazione delle infrastrutture da parte degli Enti pubblici locali attraverso l'emissione di un nuovo tipo di bond garantito dai beni immobiliari.

Dal punto di vista della "credibilità" delle politiche di rilancio della valorizzazione dei portafogli immobiliari pubblici agli occhi dell'industria privata è di grande rilevanza l'articolo 27 della Legge "Salva Italia". Con questa normativa sono esplicitate una serie dettagliata di norme e principi operativi, dedicati espressamente "alla valorizzazione, trasformazione, gestione ed alienazione del patrimonio immobiliare pubblico di proprietà dei Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni, Stato e degli Enti vigilati dagli stessi, nonché dei diritti reali relativi ai beni immobili", assegnando all'Agenzia del Demanio un

ruolo importante e di responsabilità anche nell'attivazione di partenariati pubblico-privato. Infatti, secondo la norma, l'Agenzia "individua, attraverso procedure di evidenza pubblica, gli eventuali soggetti privati partecipanti", con un'apprezzabile operazione di chiarimento che porta l'industria immobiliare a guardare con estrema fiducia a questa annunciata seconda stagione di dismissione del patrimonio pubblico.

Sotto l'aspetto della gestione e della realizzazione di operazioni di sviluppo del patrimonio immobiliare pubblico, gli interventi normativi di questi ultimi mesi hanno riconosciuto la centralità del ruolo dell'Agenzia del Demanio. L'Agenzia, infatti, interviene ora direttamente nelle operazioni immobiliari degli Enti locali e di tutte le pubbliche amministrazioni con un ruolo attivo. La sua azione si manifesterà anche attraverso la costituenda Società di Gestione del Risparmio (SGR) del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che gestirà il fondo nazionale di investimento immobiliare previsto dall'articolo 33 della legge n. 111 del 15 luglio 2011. L'iniziativa è delegata agli Enti locali che devono promuovere la costituzione veicoli finanziari, utilizzando il proprio patrimonio potenzialmente valorizzabile, anche - ma non solo - sotto la forma di fondi ad apporto da affidare in gestione a SGR private, individuate attraverso procedure competitive di evidenza pubblica, con il supporto tecnico e finanziario dell'Agenzia del Demanio.

L'Agenzia avrà, quindi, un ruolo attivo nello stimolare l'azione degli Enti locali sia nel fornire supporto tecnico, agendo, dove ritenuto opportuno, anche come co-finanziatore dei fondi di investimento immobiliari realizzati a livello delle amministrazioni secondarie dello Stato.

La facoltà, da parte dell'Agenzia del Demanio, di porsi quale co-finanziatore, ha l'importante conseguenza di garantire un controllo indiretto sulle operazioni di sviluppo dei veicoli finanziari e di favorire una standardizzazione dei piani di finanziamento dei progetti, premessa importante per la nascita di un interessante mercato di servizi su scala nazionale.

Grande attenzione è stata poi dedicata, in sede normativa, alla regolamentazione dei meccanismi operativi che consentiranno, agli Enti locali, di attivarsi e di collaborare tra loro secondo i principi di cooperazione istituzionale e di co-pianificazione, con la finalità di contenere i tempi e le incertezze delle procedure amministrative indispensabili per procedere con le valorizzazioni. In particolare, ci si riferisce alle procedure amministrative finalizzate alla variazione della destinazione urbanistica degli immobili, che, se da un lato devono garantire tempi certi ed essere efficaci, dall'altro devono rispettare la competenza che la Costituzione riconosce agli Enti locali in materia del governo del territorio.

Quindi, se correttamente implementato questo procedimento di valorizzazione consegnerà il duplice beneficio di ridare impulso al settore immobiliare anche con esternalità, date le sue potenzialità di attivazione, sull'economia nazionale e di svolgere al contempo un'azione sociale; liberando risorse economiche in termini di corrispettivo immediato, contribuendo ai processi di riqualificazione urbana per incrementare le dotazioni di servizio alla collettività locale.

L'avvio e la messa a regime di un tale meccanismo, tuttavia, potrebbe rivelarsi non rapidissima anche in ragione di una auspicabile gradualità nella dismissione ed immissione sul mercato degli asset. Questa "necessità di tempo" potrebbe non essere vista come un limite ma anche come una dimensione temporale necessaria alla parte privata, per implementare e rivedere un segmento di industria immobiliare specializzata nella trasformazione "complessa" e a lungo termine di portafogli immobiliari pubblici.

Rilancio economico e interesse pubblico raramente hanno viaggiato “a braccetto” come nel caso di questo piano di miglior utilizzo e valorizzazione immobiliare, che punta al risparmio di territorio, alla rigenerazione del tessuto urbano, e all’incremento, di conseguenza, della qualità di vita dei cittadini. Questa strategia, infatti, si offre come volano per l’economia, rileggendo la severa crisi economica degli ultimi anni come una opportunità di sviluppo di una possibile stagione di “rinascimento urbano”.



## PROCEDURA DI SELEZIONE DELLA SGR PER LA GESTIONE DI UN FONDO IMMOBILIARE CON IMMOBILI APPORTATI DA UN ENTE LOCALE

*CDP - Cassa Depositi e Prestiti, Divisione immobiliare*

La procedura per la selezione della SGR, chiamata ad istituire e gestire il Fondo immobiliare, cui apportare gli immobili di proprietà dell'Ente locale, preventivamente individuati da apposita delibera, si ispira ai principi propri dell'evidenza pubblica, tesi a garantire la massima concorrenzialità ed il rispetto dei criteri di trasparenza.

La procedura può svolgersi nelle due diverse forme di:

- i) procedura aperta (in cui al bando fa seguito direttamente la presentazione delle offerte, con verifica dei requisiti in sede di offerta);
- ii) procedura ristretta (contraddistinta da una preventiva fase di prequalifica, diretta ad accertare il possesso dei requisiti degli aspiranti concorrenti; a detta fase seguirà la lettera di invito ai soggetti prequalificati).

Ferma restando la necessità del possesso dei requisiti di ordine generale, relativi all'affidabilità morale dei concorrenti, i requisiti di qualificazione da richiedere sono determinati con riferimento alla solidità economico – finanziaria ed alle esperienze pregresse, così da assicurare che le SGR selezionate abbiano gestito fondi immobiliari di importi e caratteristiche adeguati rispetto a quelli oggetto di gara. Nel bando/ lettera di invito vengono prefissate tutte le condizioni di svolgimento della gara.

In primo luogo è puntualmente individuata la documentazione amministrativa da presentare da parte dei concorrenti, consistente nella documentazione/dichiarazioni dirette a dimostrare il possesso dei requisiti ed a confermare l'impegno del rispetto di tutte le regole della gara.

Fondamentale è il criterio di aggiudicazione prescelto per l'individuazione della Sgr vincitrice della gara. In linea generale, l'esperienza dimostra che appare preferibile ricorrere al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che consente di valutare contemporaneamente sia il profilo economico che quello tecnico dell'offerta presentata. Tendenzialmente il profilo economico si concentra sulla misura della commissione di gestione richiesta dalla SGR, che a sua volta può avere varie declinazioni (commissione fissa, variabile, di sviluppo, etc.). Più articolati, invece, sono gli elementi presi in considerazione sotto il profilo tecnico, quali, ad esempio: la struttura organizzativa della SGR ai fini della gestione del fondo, i principali processi operativi, le politiche di investimento, la strategia di gestione del fondo ed i profili di rendimento attesi. Accanto a questi elementi, che rappresentano aspetti di carattere generale, altri ne possono essere individuati in relazione alle caratteristiche specifiche del singolo fondo, rispetto al quale possono essere valutati in sede di offerta i contributi che i concorrenti possono apportare in relazione ad aspetti del tutto particolari.

A fini di trasparenza, nel bando/lettera di invito vanno definiti i pesi ponderati da attribuire a ciascun elemento sia dell'offerta economica che tecnica, affinché fin dall'inizio siano noti i criteri sulla base dei quali verranno valutate le offerte pervenute ed attribuiti i relativi punteggi, e pertanto determinare, preventivamente, l'influenza che ciascuno di essi avrà ai fini dell'aggiudicazione.

La presenza di elementi tecnici, per loro natura di carattere qualitativo, impone una particolare attenzione nella valutazione delle offerte. Questa deve avvenire ad opera di una commissione appositamente istituita ed in possesso delle necessarie competenze tecniche, che attribuirà i relativi punteggi motivando adeguatamente le scelte effettuate. L'adozione delle richiamate cautele si accompagna alla connaturale sfera di discrezionalità che contraddistingue ogni valutazione di natura tecnica, anche al fine di preconstituire tutti gli elementi necessari a formulare adeguate risposte nell'eventualità di contestazioni sollevate in sede giurisdizionale dai concorrenti siano risultati non aggiudicatari.

L'offerta è normalmente accompagnata dalla presentazione di una fideiussione, a garanzia della validità della stessa, di importo adeguato rispetto all'entità dell'operazione, unitamente ad un impegno a stipulare la cauzione definitiva in sede di perfezionamento dell'operazione, a garanzia degli obblighi che la SGR assume in fase di gestione del fondo. Ai fini di una maggiore trasparenza, appare opportuno, ed in alcuni casi necessario, integrare la documentazione di gara con una serie di informazioni ed elementi, che possono assumere anche la forma di allegati, diretti a fornire ai concorrenti dati rilevanti ai fini della formulazione di un'offerta consapevole.

Gli elementi da rendere noti in sede di gara sono:

- l'elenco degli immobili oggetto di conferimento al fondo, corredato di tutti i dati disponibili ed in particolare di quelli relativi all'ubicazione, alle dimensioni, alla regolarità urbanistico-catastale, alla situazione dei titoli di proprietà, alla destinazione urbanistica, allo stato di occupazione;
- la descrizione delle caratteristiche principali dell'operazione da realizzare, con indicazione degli elementi indispensabili del fondo (categorie di quote, *governance*, etc.), della tempistica di attuazione, delle eventuali condizioni da rispettare nei processi di vendita degli immobili;
- il regolamento della (eventuale) data room virtuale, che assicuri che l'accesso alla stessa, predisposta dall'ente committente, avvenga secondo modalità che garantiscano la necessaria riservatezza ma nel contempo l'efficacia dei flussi informativi;
- la definizione delle principali clausole da includere nel regolamento dell'istituendo fondo, che la Sgr aggiudicataria si obbliga a recepire in sede di stesura finale del regolamento stesso. Tali clausole riguardano aspetti quali la definizione delle classi di quote, la tipologia e la durata del fondo, l'istituzione di un organo consultivo - cui partecipano rappresentanti dell'Ente locale - chiamato ad esprimere pareri sulle più rilevanti operazioni che la SGR potrà in essere, le modalità di funzionamento dell'Assemblea dei sottoscrittori e le materie di sua competenza, le politiche di investimento, le modalità di distribuzione dei proventi di gestione, l'individuazione dei costi a carico del fondo, le ipotesi di sostituzione della SGR e le relative modalità.

Una variabile in sede di selezione della SGR può essere rappresentata dall'ipotesi in cui si intenda prevedere che l'istituendo fondo proceda ad indebitarsi, nei limiti consentiti dalla normativa vigente. Questa ipotesi può ricorrere, ad esempio, quando le modalità di trasferimento degli immobili al fondo siano di duplice natura, nel senso che una parte degli immobili sarà oggetto di apporto al fondo, e la restante sarà, invece, oggetto di un contratto di compravendita da stipularsi tra l'Ente ed il fondo. In quest'ultimo caso il fondo reperirà le risorse sul mercato, attraverso un apposito finanziamento, al fine di liquidare il corrispettivo all'ente.

Tale particolare fattispecie può prevedere che le SGR concorrenti, in sede di gara, presentino la lettera di impegno rilasciata da un istituto bancario resosi disponibile a concedere il finanziamento nella misura indicata nei documenti di gara, è altresì ipotizzabile che le condizioni del finanziamento costituiscano uno degli elementi di valutazione dell'offerta.



*Si ringrazia per i contributi:*

Guido Alberto Inzaghi, Vice Chairman Urban Land Institute (ULI), e Giorgia Romitelli;  
Tommaso dal Bosco, Responsabile Dipartimento Patrimonio e Urbanistica, ANCI;  
ANCE, Direzione Affari Economici e Centro Studi;  
Aldo Mazzocco, Presidente di Assoimmobiliare;  
Cassa Depositi e Prestiti, Divisione immobiliare.

*Hanno collaborato per l'Agenzia del Demanio:*

Giovanni Formiglio, Stefano Mantella, Rosario Manzo, Aldo Patruno, Barbara Rigamonti,  
Marco Vecchione.

