

## **IL FEDERALISMO DEMANIALE: (*ESPERIENZE E DIFFICOLTA'*)**

A cura di  
Remo Dalla Longa

Ricerca svolta con il supporto finanziario di  
(Accademia per l'Autonomia: Ministero dell'Interno-UPI-ANCI)

(Hanno collaborato alla ricerca la dr.ssa *Mimma Cedroni* - paragrafo 2 e *case study*;  
*Daniela Rea* – elaborazioni tabelle Allegato 2; *Remo Dalla Longa*- *Alessia Bezzecchi* para-  
grafo 4.6.1)

Remo Dalla Longa

**Indice**

Indice.....	2
Introduzione.....	4
1. I beni immobiliari pubblici .....	4
1.1. Rassegna e modelli di riferimento .....	4
1.1.1. Rassegna .....	4
1.1.2. Modelli di riferimento.....	5
1.1.3. Stima.....	5
1.2. L’Agenzia del Demanio.....	5
2. Il quadro normativo del federalismo demaniale.....	6
2.1. Premessa.....	6
2.2. Quadro di sintesi.....	7
2.3. Beni trasferibili e beni esclusi .....	8
2.4. L’individuazione dei beni oggetto del trasferimento .....	9
2.5. La procedura di trasferimento dei beni .....	11
2.5.1. Il d.lgs 85 del 2010 .....	11
2.5.1.1. I beni della difesa .....	11
2.5.1.2. Federalismo demaniale dei beni culturali.....	12
2.5.2. Legge 98 del 2013 (art. 56 bis) .....	13
2.5.3. La legge 164 del 2014 (art. 26).....	15
2.6. I fini fiscali e di riduzione del debito pubblico.....	15
3. Lo stato di attuazione.....	17
3.1. Esito delle richieste .....	17
3.2. Case study.....	18
4. Accentramento/decentramento del patrimonio immobiliare pubblico: concetti, criticità e applicazioni	18
4.1. Procedure di trasferimento .....	18
4.2. La proattività dell’ente richiedente.....	19
4.3. L’inserimento del bene richiesto dentro un processo di utilizzo o di valorizzazione .....	19
4.4. Il ciclo di vita nella direttiva 2014/24.....	20
4.5. Classificazione, sostenibilità e management del patrimonio all’interno dello strumento del ciclo di vita	20
4.5.1. <i>Incident</i> .....	21
<i>Incident</i> (1) – Il caso del Comune di Torino.....	22
<i>Incident</i> (2) – Il caso del Comune di Spoleto .....	24
4.6. La valutazione finanziaria degli immobili sulla base dei due incidents.....	25
4.6.1. Il metodo finanziario.....	26
4.6.2. Istruzioni d’uso sul metodo finanziario.....	36
4.7. Elementi generali riconducibili ai due <i>incident</i> .....	38
4.7.1. Richiesta compilativa.....	39
4.7.2. Task force mancante all’interno dell’ente .....	40
4.7.3. Squilibrio tra bene trasferito e capacità dell’ente di intervenire.....	40
4.7.4. Eterogeneità dei beni richiesti e da dover valorizzare.....	40

4.7.5.	Eterogeneità strutturale degli enti a cui il bene viene decentrato. ....	41
4.7.6.	Ristrettezza strutturale delle risorse e la policy.....	42
4.7.7.	Ruolo confuso tra centralizzazione/decentramento del patrimonio immobiliare. ....	42
4.7.8.	Fiscal compact - Le risorse pubbliche destinate agli investimenti sono in calo, mentre il decentramento dei beni spinge ad un intervento di segno opposto . ....	44
4.7.9.	Credit crunch – indisponibilità del credito privato per investimenti (Real Estate e infrastrutture) .....	45
4.7.10.	Modelli di coinvolgimento del privato all'interno di formule di PPP .....	45
4.7.11.	Fondi immobiliari e debolezza di indicare l'approdo a tale formula. ....	46
4.7.12.	Beni trasferiti ed interventi manutentivi. ....	47
5.	Un modello di unità di intervento a supporto degli enti locali: la creazione di un Osservatorio con la presenza di ANCI e UPI. ....	48
	Allegato 1 ( <i>case study</i> ) .....	52
	Case study.....	52
	Allegato 2 - Tipologie di beni.....	56
	Bibliografia.....	68

## Introduzione

### 1. I beni immobiliari pubblici

#### 1.1. Rassegna e modelli di riferimento

##### 1.1.1. Rassegna

Un elemento critico del ‘sistema Italia’ è la mancanza di un censimento di dettaglio e ‘globale’ del patrimonio immobiliare pubblico e soprattutto l’assenza di un metodo strutturato per rilevarlo ed aggiornarne il valore.

Le informazioni sono:

- frammentate e non integrate;
- stimate e non rilevate;
- destrutturate e non sistematizzate.

Potremmo continuare nella non definizione/definizione. Negli ultimi anni vi è stato un interesse enorme nel contestualizzare, formalizzare, modellizzare, riutilizzare, valorizzare il patrimonio immobiliare pubblico. Tale interesse è nato in parallelo a più eventi e nelle finanziarie di ogni fine anno ha sempre trovato un riscontro diretto nel cercare di tramutare il patrimonio immobiliare pubblico, poco e male utilizzato, una risorsa finanziaria, anche monetaria, da riutilizzare.

E’ impressionante il numero di normative intercorse sulla dismissione del patrimonio immobiliare pubblico. La proliferazione di leggi approvate è iniziata con insistenza nel 1990 (legge 403), seguita dalla legge 35 nel 1993; poi sono state le diverse leggi finanziarie a occuparsene per fronteggiare le congiunture e la confluenza dell’Italia dentro la moneta unica. La frenesia legislativa sulla dismissione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico sembrava essersi attenuata con l’entrata dell’Italia nell’euro e con la legge 401 del 2001 nella XIV legislatura. Recentemente si è tornati sulla materia con le leggi 133 (2008), 111 (2011), 214 (2011), 35 (2012). All’interno di questa normativa si è innestata tutta la tematica del trasferimento dei beni immobiliari pubblici (federalismo demaniale) iniziata con il d.lgs. 85 del 2010 e proseguito con i legami ai decreti e alle leggi finanziarie (legge 98 del 2013 ex. decreto legge 69 del 2013: art. 56 bis; legge 164 ex decreto legge 133 del 2014 “Sblocca Italia” art. 26).

L’interesse crescente per il patrimonio immobiliare pubblico è dovuto a più fattori:

- *Accumulo di patrimonio* – Il continuo accumularsi di patrimonio immobiliare dovuto ad investimenti, al contrario di un’impresa che produce, crea stoccaggio e vende. E’ poi il consumatore che determina il ciclo di vita del prodotto sulla base dei suoi bisogni. La Pubblica amministrazione non pro-attiva, come si è dimostrata quella italiana, accumulando e mal utilizzando in base ai bisogni in mutamento, lascia il patrimonio immobiliare all’interno di uno stoccaggio permanente;
- *Non funzionalità* – Il patrimonio immobiliare pubblico se non ‘valorizzato’ lega a sé negativamente lo sviluppo degli assetti urbani (caduta del vantaggio competitivo) e fa aumentare i costi (di manutenzione e mantenimento);
- *Immagine urbana* – Senso di trascuratezza, abbandono e residualità.
- *Viziosità* – Il patrimonio immobiliare pubblico, non più rispondente al modello organizzativo e ai suoi fabbisogni, contribuisce al calo di produttività, disagio e malessere nelle organizzazioni pubbliche;
- *Debito pubblico* – La riduzione del debito pubblico passa necessariamente attraverso una razionalizzazione dell’uso e del ciclo di vita dell’enorme patrimonio immobiliare pubblico, compresa la vendita e la monetizzazione di tali beni.

### 1.1.2. Modelli di riferimento

In Italia il primo vero censimento sul patrimonio immobiliare pubblico viene fatto nel 1985 e ultimato nel 1987 ed è anche l'ultimo disposto in forma organica.

Non a caso a capo della commissione vi era Sabino Cassese<sup>1</sup> (cfr. Cassese, 2004, 2005 e 2006)<sup>2</sup> in grado di districarsi tra le ambiguità del concetto di patrimonio immobiliare pubblico, con una visione giuridica che va oltre il diritto amministrativo, l'economico-gestionale e riprende aspetti universali.

Il patrimonio immobiliare pubblico, organizzato e stimato dalla Commissione, comprende tutte le variegate tipologie di enti pubblici; si suddivide in tre principali categorie: terreni<sup>3</sup>, aree attrezzate e fabbricati<sup>4</sup>; ed è ulteriormente catalogabile in tipologie di aree attrezzate, fabbricati e infrastrutture<sup>5</sup>.

La Commissione allora istituita non aveva tanto la finalità di giungere all'esatta valutazione del patrimonio immobiliare pubblico, quanto evidenziare lo stato delle conoscenze anche in merito a quanto i vari enti e organismi pubblici possedevano relativamente ai beni immobiliari (Carrer, 2009<sup>6</sup>). Il maggiore pregio del lavoro della Commissione è stato quello di non presentare il patrimonio immobiliare pubblico come un segmento, ma di dare un perimetro vasto e, all'interno di questo, iniziare a distinguerne le tipologie; si intuisce dal contributo la complessità del concetto di patrimonio immobiliare.

### 1.1.3. Stima

Il patrimonio immobiliare pubblico può essere suddiviso in materiale e immateriale e può essere stimato in 591 miliardi di euro (Dalla Longa, 2014<sup>7</sup>). Nel 2013 gli immobili di Stato, regioni ed enti locali erano stimabili in 420 miliardi (patrimonio materiale), vi erano poi 101 miliardi di partecipazioni e 70 miliardi di concessioni (patrimonio finanziario immateriale). Il dato che ci interessa è quindi di 420 miliardi, poco meno di un terzo del Pil annuale del Paese.

## 1.2. L'Agenzia del Demanio

L'Agenzia del Demanio viene inizialmente istituita nel 1999 come agenzia fiscale per poi essere trasformata nel 2003 in ente pubblico economico.

L'art. 65 del d.lgs. 300 del 1999 ne definisce le competenze: "All'Agenzia del Demanio è attribuita l'amministrazione dei beni immobili dello stato, con il compito di razionalizzarne e valorizzarne l'impiego, sviluppare il sistema informativo sui beni del demanio e del patrimonio, utilizzando in ogni caso, nella valutazione dei beni a fini conoscitivi ed operativi, criteri di mercato, di gestire con criteri imprenditoriali i programmi di vendita, di provvista, anche mediante l'acquisizione sul mercato, di utilizzo e manutenzione ordinaria e straordinaria di tali immobili."

Rispetto alla gestione del patrimonio immobiliare dello Stato, l'agenzia si occupa di:

- a. Razionalizzare gli spazi in uso alla PA per ridurre i costi di gestione e le locazioni passive e:
  - attesta la congruità del prezzo per acquisti di immobili;
  - decide la spesa, sentito il Ministero delle infrastrutture e trasporti, per interventi manutentivi ordinari e straordinari su immobili dello Stato in uso per finalità istituzionali alle Amministrazioni dello Stato, per i quali stipula accordi quadro, riferiti a ambiti territoriali predefiniti, con operatori del settore individuati tramite procedure ad evidenza pubblica;

<sup>1</sup> E' stato per anni Presidente dell'European Group of Public Administration.

<sup>2</sup> CASSESE, Sabino (2004) *L'universalità del diritto*, Roma: Editrice Scientifica

CASSESE, Sabino (2005) *La nuova Costituzione economica*, Laterza, Bari

CASSESE, Sabino (2006) *Oltre lo Stato. Verso una costituzione globale*, Roma: Editrice Scientifica

<sup>3</sup> Terreni: extra agricoli, agricoli, boschivi; dentro questa categoria potrebbero essere collocate le acque sorgenti e fluviali, le foci, i lidi, le spiagge, ecc.

<sup>4</sup> Fabbricati: residenziali e non residenziali.

<sup>5</sup> Le diverse tipologie di aree attrezzate, fabbricati e infrastrutture sono circa 30, alcune delle quali ulteriormente disaggregabili; per esempio impianti speciali (ferrovie, acquedotti, oleodotti, ecc.), oppure tipologie di strade (statali, autostrade, ecc.).

<sup>6</sup> CARRER, Piero (2009 jun). Contributo alla stima dei beni pubblici (pp. 52-60). *Aestimam*, [S.l.],

<sup>7</sup> DALLA LONGA, Remo (2014) *La gestione del patrimonio immobiliare pubblico*, Roma, , Bancaria Editrice.

- b. Vigilare (con ispezioni) sullo stato degli immobili statali per verificarne condizioni e irregolarità nella gestione e tutelare il diritto di proprietà;
- c. Inventariare i nuovi beni per determinare l'attivo patrimoniale dello Stato;
- d. Ricavare reddito dai beni in gestione diretta e controllare la riscossione anche per le concessioni del demanio marittimo;
- e. Gestire i veicoli confiscati in via amministrativa.

Per i beni che non possono essere utilizzati per esigenze istituzionali, ne favorisce la collocazione sul mercato o verso istituzioni pubbliche, come nel caso del federalismo demaniale.

Il patrimonio gestito dall'Agenzia ha un valore stimato intorno a 56 miliardi di euro.

L'agenzia del Demanio dichiara inoltre che:

- l'80% del valore del patrimonio sono beni assegnati in uso governativo alle Amministrazioni dello Stato per finalità istituzionali
- il 18% è utilizzato da soggetti pubblici o privati con locazione
- il 2% è libero ma solo in parte può essere messo a reddito perché ne fanno parte anche aree verdi e miniere.

## 2. Il quadro normativo del federalismo demaniale

### 2.1. Premessa

Per federalismo demaniale si intende il processo di trasferimento a titolo gratuito agli Enti Territoriali dei beni del patrimonio dello Stato e del Demanio Pubblico.

Le norme che lo disciplinano, comprendendo anche le fonti legislative superiori che ne giustificano la ratio, sono:

- L'Art. 119 della Costituzione
- La legge 42 del 2009 – Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione
- Il d.lgs. 85 del 2010 – Attribuzione ai comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio in attuazione dell'art. 19 della legge 42 del 2009
- L'art. 56 bis dalla legge 98 del 2013 – “Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia”
- L'Art. 33 della legge 111 del 2011 – “Disposizioni in materia di valorizzazione del patrimonio immobiliare”.

Con la previsione del federalismo fiscale (legge 42 del 2009) diventa indispensabile dotare gli Enti Territoriali di un proprio patrimonio che essi possano valorizzare e utilizzare a servizio del territorio. Il disegno federalista ha quindi come importante strumento il federalismo demaniale che intende privilegiare il livello locale, nella convinzione che l'Ente territoriale, conoscendo le esigenze dei territori, sia il soggetto che possa meglio valorizzare i beni a vantaggio diretto o indiretto della comunità.

## 2.2. Quadro di sintesi

Con i provvedimenti che si sono susseguiti nel corso dell'ultimo periodo si è cercato di fornire agli enti locali risorse proprie, con il duplice obiettivo sia di favorire gli investimenti e lo sviluppo economico e sociale e sia di ridurre l'indebitamento delle pubbliche amministrazioni. Nella Figura 1 sono ricapitolate le norme principali degli ultimi cinque anni, dal d. lgs. 85 del 2010, che ha introdotto il federalismo demaniale, al successivo art. 56 bis della legge 98 del 2013 (decreto del Fare) che ha semplificato la procedura di trasferimento, all'art. 26 della legge 164 del 2014 (il decreto "Sblocca Italia").

Queste norme sono integrate dal recente invito del Ministero dell'Economia e delle Finanze e dell'Agenzia del Demanio, con il coordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, destinato agli enti pubblici (regioni, province, comuni superiori a 50.000 abitanti e di interesse turistico e/o produttivo), per segnalare beni di proprietà che si vorranno dismettere o valorizzare. Una sintesi del contenuto di questa proposta è presentata nella figura 1, che include anche un cenno alle altre funzioni di valorizzazione e vendita dell'Agenzia del Demanio.

Figura 1 – Sintesi normativa

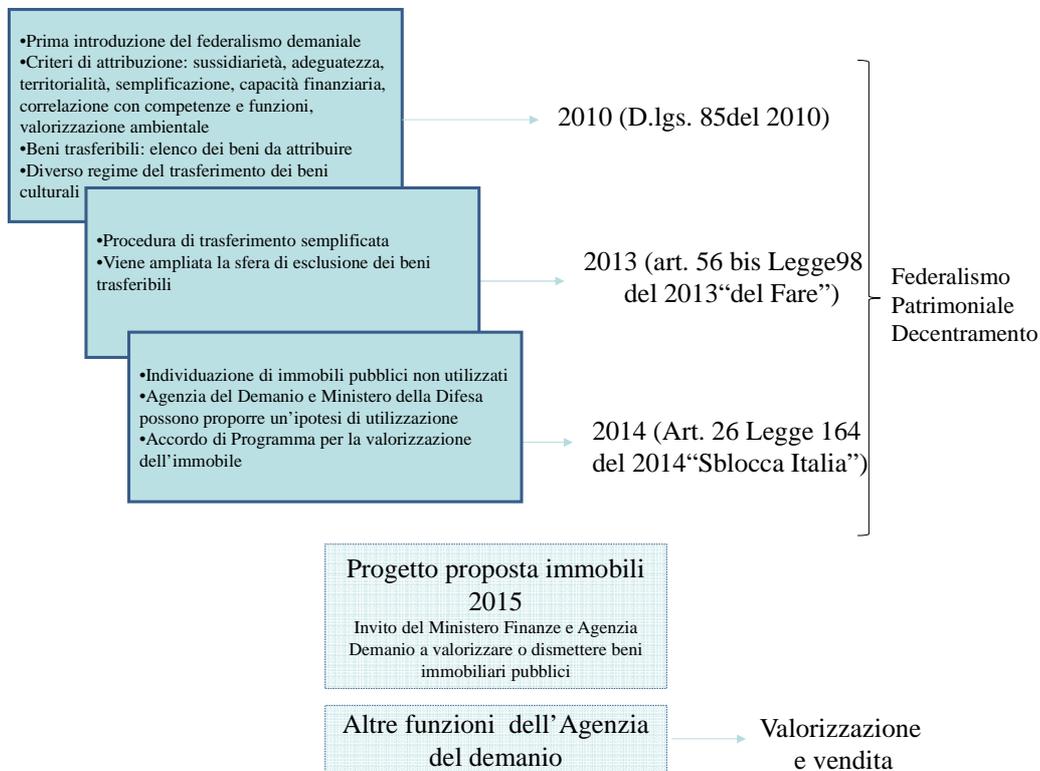
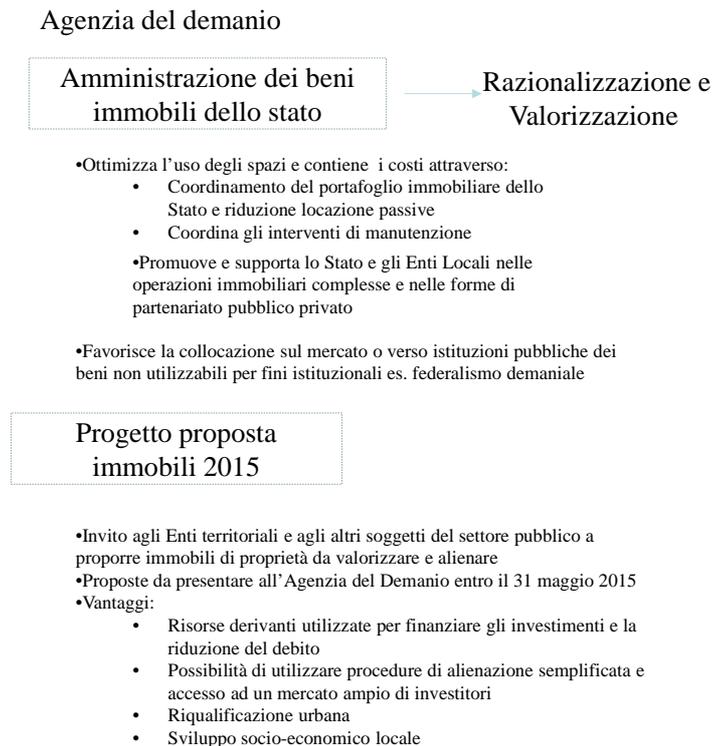


Figura 2 – L'Agenzia del Demanio



### 2.3. Beni trasferibili e beni esclusi

I beni trasferibili secondo il d.lgs. 85 del 2010 (art. 5), il cui contenuto è stato confermato dall'art.56 bis della legge 98 del 2013 sono:

a) i beni appartenenti al demanio marittimo e relative pertinenze, come definiti dall'articolo 822 del codice civile e dall'articolo 28 del codice della navigazione, con esclusione di quelli direttamente utilizzati dalle amministrazioni statali;

b) i beni appartenenti al demanio idrico e relative pertinenze, nonché le opere idrauliche e di bonifica di competenza statale, come definiti dagli articoli 822, 942, 945, 946 e 947 del codice civile e dalle leggi speciali di settore, ad esclusione:

- dei fiumi di ambito sovraregionale;
- dei laghi di ambito sovraregionale per i quali non intervenga un'intesa tra le Regioni interessate, ferma restando comunque la eventuale disciplina di livello internazionale;
- gli aeroporti di interesse regionale o locale appartenenti al demanio aeronautico civile statale e le relative pertinenze, diversi da quelli di interesse nazionale così come definiti dall'articolo 698 del codice della navigazione;
- le miniere e le relative pertinenze ubicate su terraferma;
- gli altri beni immobili dello Stato, ad eccezione di quelli esclusi dal trasferimento.

Possono inoltre essere oggetto di trasferimento i beni del Ministero della Difesa, come descritto nel paragrafo 2.5.1.1 e i beni del patrimonio culturale, come indicato nel paragrafo 2.5.1.2.

Sono in ogni caso esclusi dal trasferimento (secondo l'art. 5, comma 2 del d.lgs. 85 del 2010):

- gli immobili in uso per comprovate ed effettive finalità istituzionali alle amministrazioni dello Stato, anche a ordinamento autonomo, agli enti pubblici destinatari di beni immobili dello Stato in uso governativo e alle Agenzie di cui al D.lgs 300 del 1999, e successive modificazioni;



oppure inserimento di un bene non presente in alcun elenco, ma di interesse dell'ente (vedi case study Spoleto).

L'allegato 2 suddivide in tipologie i beni trasferibili.

Secondo il d.lgs. 85 del 2010 ogni ente individuava il bene singolarmente o per gruppi, tenendo conto dei seguenti elementi: stato giuridico, consistenza, valore, entrate corrispondenti, costi di gestione.

La normativa indica sette criteri attorno a cui procedere all'attribuzione dei beni:

1. territorialità,
2. sussidiarietà
3. adeguatezza
4. semplificazione
5. capacità finanziaria
6. correlazione con competenze e funzioni
7. valorizzazione ambientale

Alcuni principi sono quelli dell' art. 118 della costituzione per le funzioni amministrative di sussidiarietà ed adeguatezza, dove per adeguatezza deve essere sempre garantito un adeguato esercizio delle funzioni assegnate.

L'Art. 2 Comma 5. d.lgs 85 del 2010 dispone che i beni statali siano attribuiti, a titolo non oneroso, a comuni, province, città metropolitane e regioni, anche in quote indivise, sulla base dei seguenti criteri:

a) *sussidiarietà, adeguatezza e territorialità*. In applicazione di tali criteri, i beni sono attribuiti ai comuni considerando il loro radicamento sul territorio, salvo che per l'entità o tipologia del singolo bene o del gruppo di beni e esigenze di carattere unitario. I beni vengono trasferiti a province, città metropolitane o regioni quali livelli di governo maggiormente idonei se l'esigenza è di soddisfare scale di esigenza superiori.

b) *semplificazione*. In applicazione di tale criterio, i beni possono essere inseriti dalle regioni e dagli enti locali in processi di alienazione e dismissione secondo le procedure di cui all'articolo 58 dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. A tal fine, per assicurare la massima valorizzazione dei beni trasferiti, la deliberazione da parte dell'ente territoriale di approvazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni è trasmessa ad un'apposita conferenza di servizi, a cui partecipano il comune, la provincia, la città metropolitana e la regione interessati, volta ad acquisire le autorizzazioni, gli assensi e le approvazioni comunque denominati necessari alla variazione di destinazione urbanistica. La determinazione finale della conferenza di servizi costituisce provvedimento unico di autorizzazione delle varianti allo strumento urbanistico generale.

c) *capacità finanziaria*, intesa come idoneità finanziaria necessaria a soddisfare le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione dei beni;

d) *correlazione con competenze e funzioni*, intesa come connessione tra le competenze e le funzioni effettivamente svolte o esercitate dall'ente cui è attribuito il bene e le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione del bene stesso;

e) *valorizzazione ambientale*. In applicazione di tale criterio la valorizzazione del bene è realizzata avendo riguardo alle caratteristiche fisiche, morfologiche, ambientali, paesaggistiche, culturali e sociali dei beni trasferiti, al fine di assicurare lo sviluppo del territorio e la salvaguardia dei valori ambientali.

Da una prima analisi dei documenti prodotti dall'Agenzia del Demanio e commentati<sup>8</sup>, non emerge se e come i criteri di attribuzione dei beni enunciati dal D.lgs 85 del 2010 siano applicati nella valutazione delle richie-

<sup>8</sup> CARLOTTI Gabriele, CLINI Alberto (2014) *Diritto Amministrativo* Sant'Arcangelo di Romagna: Maggioli

D'ANGELO Giovanni (2013) *Codice del Diritto Amministrativo*, EduCatt Università Cattolica

DI MARCO Antoniol,(2010) *Il federalismo demaniale. Il principio patrimoniale del federalismo fiscale*, ed. Exeo, Padova

IANNARELLI Antonio, MACARIO Francesco, *Commentario del codice civile*, Torino: Utet

IELO Girolamo (2011) *Il federalismo fiscale municipale*, ed. Ipsos

MARCO Mancarella, a cura di (2011) *La pubblica amministrazione tra management, e-government e federalismo*, Trento: Tangram

URICCHIO Antonio Felice (2012) *Il federalismo della crisi o la crisi del federalismo*, Bari: Cacucci

VANDELLI Luciano (2011) *Codice essenziale per l'ente locale*, Sant'Arcangelo di Romagna: Maggioli

ste di attribuzione dei beni. Del resto molti autori anche molti autori<sup>9</sup> si limitano a descrivere quanto prevede la norma, senza addentrarsi nelle modalità di applicazione.

In particolare, per evitare la perdita di valore che può conseguire al trasferimento di beni che comportano costi aggiuntivi per l'ente che lo richiede difficile da onorare (anche solo limitandosi alla previsione degli interventi di manutenzione necessari per i beni immobili), esplicitare nel dettaglio le modalità di valutazione della capacità finanziaria darebbe maggiori garanzie di un reale percorso di valorizzazione del bene.

## 2.5. La procedura di trasferimento dei beni

### 2.5.1. Il d.lgs 85 del 2010

Il d.lgs. 85 del 2010 prevede la seguente procedura, oggi superata:

*Domanda di attribuzione* – Gli enti territoriali (comuni, province, regioni) che intendono acquisire i beni contenuti negli elenchi di cui al comma 3 presentano, entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di individuazione dei beni, un'apposita domanda di attribuzione all'Agenzia del Demanio. Le specifiche finalità e modalità di utilizzazione del bene, la relativa tempistica ed economicità, nonché la destinazione del bene medesimo sono contenute in una relazione allegata alla domanda, sottoscritta dal rappresentante legale dell'ente.

*Attribuzione del bene* – Tale attribuzione avviene sulla base delle richieste di assegnazione pervenute e adottate entro i successivi sessanta giorni, su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentite le regioni e gli enti locali interessati

*Acquisizione del bene* – Un ulteriore decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri riguardante l'attribuzione dei beni, che produce effetti dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, costituisce titolo per la trascrizione e per la voltura catastale dei beni a favore di ciascuna regione o ciascun ente locale. I beni trasferiti entrano a far parte del patrimonio disponibile degli enti (ad eccezione di quelli appartenenti al demanio marittimo, idrico e aeroportuale ed altri con specifica motivazione nel DPCM).

Con l'art 56 bis della legge 98 del 2013, la procedura di trasferimento viene semplificata (vedi paragrafo 2.5.2) e viene meno la necessità di emanazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri la cui mancata pubblicazione aveva interrotto il processo di attuazione del federalismo demaniale.

#### 2.5.1.1. I beni della difesa

Il d.lgs .85 del 2010, all'art. 5 comma 4, disciplina il trasferimento dei beni del Ministero della Difesa stabilendo che entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della Difesa, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e del Ministro per le Riforme per il Federalismo, previa intesa sancita in sede di Conferenza Unificata ai sensi dell'articolo 3 del d.lgs. 281 del 1997 sono individuati e attribuiti i beni immobili comunque in uso al Ministero della Difesa che possono essere trasferiti, in quanto non ricompresi tra quelli:

- utilizzati per le funzioni di difesa e sicurezza nazionale;
- non oggetto delle procedure di cui all'articolo 14-bis della Legge 133 del 2008, di cui all'articolo 2, comma 628, della Legge 244 del 2007 e di cui alla Legge 191 del 2009;
- non funzionali alla realizzazione dei programmi di riorganizzazione dello strumento militare finalizzati all'efficace ed efficiente esercizio delle citate funzioni, attraverso gli specifici strumenti riconosciuti al Ministero della Difesa dalla normativa vigente.

Analogamente agli altri beni trasferibili, i beni del Ministero della Difesa sono stati oggetto della semplificazione sulle procedure di trasferimento introdotte dall'art. 56 bis della legge 98 del 2013 (vedi paragrafo 2.5.2).

<sup>9</sup> Se si esclude qualche breve accenno sulla valorizzazione ambientale (cfr. Caputi Iambrenghi Vincenzo (cur.). (2012) *Effetti economico sociali del federalismo demaniale in Puglia*, Bari: Cacucci)

### 2.5.1.2. Federalismo demaniale dei beni culturali

Il trasferimento dei beni culturali, secondo quanto previsto dall'art.5 comma 5 del d.lgs. 85 del 2010, è sottoposto ad una diversa disciplina e segue un iter specifico.

I beni del patrimonio culturale possono essere trasferiti gratuitamente tramite la stipula di un accordo di valorizzazione per la riqualificazione, la salvaguardia e la tutela del bene, tra l'ente locale coinvolto, il MiBACT e l'Agenzia del Demanio.

I comuni devono inviare una richiesta di trasferimento, alla direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici del MIBAC e alla filiale dell'Agenzia del Demanio competente per territorio.

Sono esclusi dal federalismo demaniale culturale, come previsto dal d.lgs. 85 del 2010:

- i beni immobili appartenenti al patrimonio culturale nazionale
- i beni immobili utilizzati per finalità istituzionali dalle Amministrazioni dello Stato, agli enti pubblici e alle Agenzie di cui al d.lgs. 300 del 1999
- i beni immobili oggetto di accordi o intese per la razionalizzazione o valorizzazione immobiliare precedenti l'entrata in vigore del d.lgs. 85 del 2010.

L'*iter procedurale* è il seguente:

il Protocollo di intesa del 9 febbraio 2011 tra il Segretariato Generale del MIBAC e l'Agenzia del Demanio ha definito l'iter, con lo scopo di uniformare le diverse esperienze locali sviluppatesi nel territorio, pur conservandone la specificità e garantendo la necessaria flessibilità.

1) *Presentazione richiesta* – I comuni, le province, le città metropolitane e le regioni presentano alla Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici e le attività culturali e alla filiale dell'Agenzia del Demanio competenti per territorio una specifica richiesta, in cui vengono individuati gli immobili cui sono interessati, illustrate le finalità e le linee strategiche generali che si intendono perseguire per l'acquisizione del bene.

2) *Tavolo tecnico operativo* – È costituito a livello regionale e prevede la partecipazione dei rappresentanti periferici del MIBAC competenti per la materia trattata e l'Agenzia del Demanio; vi saranno invitati gli enti territoriali che hanno fatto la richiesta del bene e altri soggetti istituzionali interessati alla sottoscrizione dell'accordo di valorizzazione. L'accordo ha lo scopo di:

- verificare che le caratteristiche fisiche, storico-artistiche e giuridiche dei beni oggetto della richiesta rientrino nelle condizioni previste per gli accordi di valorizzazione;
- verificare che le richieste siano coerenti con i criteri di attribuzione dei beni previsti dalla legge 42 del 2009 e dall'art. 2 del d.lgs. 85 del 2010 (territorialità, sussidiarietà, adeguatezza, semplificazione, capacità finanziaria, correlazione con competenze e funzioni, valorizzazione ambientale), compatibilmente con i piani di razionalizzazione e valorizzazione già in atto;
- definire i contenuti dell'accordo di valorizzazione, con indicazione delle strategie e degli obiettivi di valorizzazione, dei piani di sviluppo culturale, tenuto conto delle caratteristiche fisiche, morfologiche, ambientali, paesaggistiche, culturali e sociali dei beni richiesti.

3) *Presentazione del programma di valorizzazione da parte degli enti richiedenti* - Se da una verifica preliminare il bene è suscettibile di essere trasferito secondo le procedure del federalismo demaniale culturale, gli enti territoriali presentano un programma di valorizzazione, da utilizzare nella sua articolazione complessiva per programmi di valorizzazione complessi e di particolare rilevanza.

Il programma deve contenere:

- a. la descrizione e l'interesse culturale del bene, con i dati identificativi, la situazione catastale la descrizione del bene, la presenza di vincoli ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, l'attuale destinazione;
- b. una descrizione sintetica del programma di valorizzazione, gli obiettivi e le strategie di breve-medio e lungo termine, all'interno del contesto territoriale di riferimento, le destinazioni d'uso, i risultati di valorizzazione, conservazione e fruizione pubblica e tutela attesi, i piani strategici di sviluppo culturale, le modalità di attuazione del programma, con indicazione dei criteri organizzativi, azioni, strumenti, sostenibilità economica, dei costi di attuazione e gestione del programma e delle possibili fonti di finanziamento pubbliche e private, dei tempi di realizzazione;
- c. un'analisi e un approfondimento conoscitivo del bene, con descrizione dello stato di conservazione, i rischi e gli eventuali interventi urgenti di manutenzione da svolgere, l'attuale livello di valorizzazione e utilizzo e le attività culturali eventualmente in atto, le eventuali criticità;
- d. il contesto territoriale di riferimento, con indicazione dei soggetti istituzionali coinvolti, l'eventuale possibilità di una valorizzazione integrata con altri beni culturali o programmi territoriali di sviluppo esistenti, la descrizione e l'analisi degli strumenti urbanistici vigenti, le relati-

- ve opportunità e i vincoli, un'analisi socioeconomica per individuare opportunità e criticità ed eventuali possibilità di partenariati territoriali;
- e. le specifiche di attuazione del programma di valorizzazione, con indicazione delle attività e delle azioni necessarie a garantire la tutela e la conservazione del bene, la promozione culturale per diffondere la conoscenza del bene e la sua fruizione tra la popolazione;
- f. la sostenibilità economico-finanziaria e i tempi di attuazione, con indicazione del piano economico-finanziario, un'analisi dei costi di attuazione gestione, le fonti di finanziamento, un'analisi delle risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili e necessarie, con eventuali indicazioni delle criticità, un crono programma; sarà anche necessario indicare la forma di *governance* migliore per la valorizzazione, i criteri organizzativi, gli standard e gli strumenti amministrativo-procedurali.

4) *Accordi di valorizzazione* – L'accordo di valorizzazione precedente il trasferimento dei beni deve contenere gli obiettivi, che devono essere condivisi tra Stato e enti territoriali, i programmi e i piani strategici di sviluppo culturale e le prescrizioni per la tutela, la conservazione e l'utilizzo pubblico dei beni.

Per verificare lo stato di attuazione del protocollo di intesa e monitorare lo stato di avanzamento degli accordi di valorizzazione, individuarne e risolvere eventuali criticità, lo stesso protocollo prevede la costituzione di una cabina di regia composta da rappresentanti dell'Agenzia del Demanio e del MIBAC.

### 2.5.2. Legge 98 del 2013 (art. 56 bis)

L'articolo 56-bis, nei commi 2 e 3, della legge 98 del 2013 regola la nuova procedura per il trasferimento dei beni immobili dello Stato agli enti territoriali. Di seguito le fasi:

- 1) *Presentazione richiesta di attribuzione all'Agenzia del Demanio* - A decorrere dal 1 settembre 2013, i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni che intendono acquisire la proprietà dei beni oggetto del federalismo demaniale presentano all'Agenzia del Demanio, entro il termine perentorio del 30 novembre 2013, una richiesta di attribuzione sottoscritta dal rappresentante legale dell'ente, che identifica il bene, ne specifica le finalità di utilizzo e indica le eventuali risorse finanziarie preordinate a tale utilizzo.
- 2) *Decisione dell'Agenzia del Demanio* – Verificata la sussistenza dei presupposti per l'accoglimento della richiesta, l'Agenzia ne comunica l'esito all'ente interessato entro 60 giorni dalla ricezione della richiesta.
- 3) *Trasferimento del bene* – In caso di esito positivo, entro 30 giorni dalla ricezione del parere positivo l'ente deve prendere contatto con l'Agenzia. Entro i successivi 120 giorni, previo accordo con l'Agenzia, l'ente potrà visionare la documentazione, effettuare un sopralluogo e confermare la richiesta del bene con una delibera consigliare, successivamente alla quale, ed entro 90 giorni, l'Agenzia del Demanio procede al trasferimento con apposito provvedimento. In caso di esito negativo, l'Agenzia comunica all'ente interessato i motivi ostativi all'accoglimento della richiesta. Entro 30 giorni dalla comunicazione del motivato provvedimento di rigetto, l'ente può presentare una richiesta di riesame del provvedimento, unitamente ad elementi e documenti idonei a superare i motivi ostativi.

In caso di assegnazione del bene immobile oggetto della richiesta alle amministrazioni pubbliche, l'art. 56 bis prevede che l'Agenzia del Demanio interpelli le amministrazioni interessate, che devono confermare o meno, entro 30 giorni, le esigenze istituzionali e le indicazioni sulle modalità di futuro utilizzo dell'immobile. In caso di mancata conferma entro tale termine delle esigenze istituzionali, l'Agenzia, nei successivi 30 giorni, avvia con le altre amministrazioni la verifica rispetto alla possibilità di inserire il bene nei piani di razionalizzazione degli spazi in uso alle stesse (articolo 2, commi 222, 222-bis e 222-ter, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni). Se da questa verifica si evidenzia che l'immobile non assolve ad altre esigenze statali, la domanda è accolta e si procede al trasferimento del bene con successivo provvedimento del Direttore dell'Agenzia del Demanio. In caso invece di conferma delle esigenze da parte dell'Amministrazione che lo utilizza, l'Agenzia comunica all'ente richiedente i motivi ostativi all'accoglimento della richiesta. Se per lo stesso immobile vengono presentate più richieste di attribuzione da parte di più livelli di governo territoriale, il bene è attribuito, in forza dei principi di sussidiarietà e di radicamento sul territorio, in via prioritaria ai comuni e alle città metropolitane e subordinatamente alle province e alle regioni. In caso di beni già utilizzati, essi sono prioritariamente trasferiti agli enti utilizzatori.

- 4) *Controllo successivo al trasferimento del bene* - Trascorsi tre anni dal trasferimento, qualora all'esito di apposito monitoraggio effettuato dall'Agenzia del Demanio l'ente territoriale non risulti utilizzare i beni trasferiti, gli stessi rientrano nella proprietà dello Stato, che ne assicura la migliore utilizzazione.

*La presentazione della richiesta* - La presentazione della richiesta di attribuzione all'Agenzia del Demanio deve avvenire necessariamente tramite la procedura informatica. Ogni ente (che accede con le credenziali del portale Punto Fisco) può fare una ricerca nel database degli immobili, per regione, provincia e comune di competenza.

*Prima fase: ricerca immobili* - La prima sezione della procedura informatica di richiesta è la "ricerca immobili" nel database.

Gli immobili sono visualizzati in una schermata di sintesi con accesso alla scheda di dettaglio di ogni bene, che contiene informazioni sulla localizzazione, una breve descrizione e i dati catastali.

Dalla scheda di sintesi si accede alla domanda di attribuzione, che attiva la procedura guidata per la richiesta del bene. Se l'immobile di interesse dell'ente non è presente nel database, è prevista la possibilità di richiederlo inserendo i dati relativi a provincia, comune, indirizzo e i dati catastali che lo identificano.

*Seconda fase: domanda di attribuzione* - Una volta selezionato e identificato l'immobile si passa al primo passo della "domanda di attribuzione" nel quale si devono specificare le informazioni relative a:

*Destinazione finale* - Sono previste le seguenti opzioni:

- o bene già destinato o da destinare a finalità pubblico-istituzionali ad uso diretto dell'ente (sedi istituzionali, di rappresentanza, uffici, ecc.)
- o bene già destinato o da destinare a finalità pubblico-sociali ad uso diretto o indiretto della collettività (scuole, musei, biblioteche, parchi, ecc.)
- o bene da valorizzare in ottica di mercato ai fini della messa a reddito o dell'alienazione, anche mediante il conferimento a fondi immobiliari, nell'interesse diretto o indiretto della collettività.
- o altro: indicare la destinazione finale prevista per il bene richiesto.

Il secondo passo della domanda di attribuzione prevede l'inserimento dei dati indicati di seguito.

*Utilizzo del bene* - Sono previste le seguenti opzioni:

- o il bene è utilizzato dall'ente richiedente
- o il bene è utilizzato da Amministrazioni dello Stato
- o il bene è libero
- o il bene è utilizzato da altro soggetto pubblico o privato

*Dichiarazioni intervenienti sul bene* - Sono previste le seguenti opzioni:

- o sono previsti interventi di manutenzione ordinaria finalizzati alla conservazione del bene
- o sono previsti interventi di ampliamento o manutenzione straordinaria
- o sono previsti interventi volti a riqualificare l'opera e cambiarne la destinazione urbanistica

*Risorse finanziari* - Sono previste le seguenti opzioni:

- o l'ente dichiara di essere in possesso delle eventuali risorse finanziarie preordinate all'utilizzo a cui il bene è destinato
- o dichiarazione in merito alle risorse finanziarie reperite/da reperire

*Terza fase: stampa della domanda* - Per concludere la procedura, si dovrà stampare la domanda, che, sottoscritta dal Legale Rappresentante e siglata in ogni pagina, andrà allegata e inviata telematicamente sempre attraverso la piattaforma informatica.

Emerge una procedura rapida di tipo puramente compilativa, non è richiesto a monte uno specialismo, né un team dedicato, né un RdP (Responsabile di procedimento). Ciò è dovuto alla non distinzione della procedura di beni: alcuni semplici (F1), altri complessi (A,B,C,D, F, G1 o G2), vedasi paragrafo 4.5.

## Ulteriori elementi contenuti nella legge 98 del 2013, articolo 56bis

### *Effetti giuridici del trasferimento (comma 6)*

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

### 2.5.3. La legge 164 del 2014 (art. 26)

Con l'art 26 della legge 164 del 2014 ("Sblocca Italia") si dispongono misure per la valorizzazione degli immobili pubblici inutilizzati.

Sono previste due diverse procedure:

a) I comuni possano fare una proposta di recupero - che ha lo scopo di individuare i contenuti dell'accordo di programma - degli immobili pubblici inutilizzati anche attraverso il cambio di destinazione d'uso, all'Agenzia del Demanio, che è tenuta a valutarla, entro 30 giorni dalla ricezione della stessa, salvo opponga diversa ipotesi di utilizzo finanziata o in corso di finanziamento, di valorizzazione o di alienazione. Hanno priorità di valutazione i progetti di recupero di immobili a fini di edilizia residenziale pubblica.

b) Il Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'Agenzia del Demanio, nonché il Ministero della Difesa, se si tratta di immobili in uso a quest'ultimo dicastero e non più utili alle sue finalità istituzionali, effettuano la prima individuazione degli immobili entro 45 giorni dalla data di entrata in vigore della legge. Sono esclusi da questa disposizione gli immobili per i quali è stata accolta la domanda di trasferimento di cui all'articolo 56 bis della legge 98 del 2013 e quelli per cui è in corso la richiesta di riesame, per i quali si continua ad applicare la disciplina ivi prevista fino al trasferimento del bene all'ente richiedente o alla sua rinuncia.

Entro 30 giorni dall'adozione dei provvedimenti di individuazione degli immobili, l'Agenzia del Demanio, d'intesa con il Ministero della Difesa, limitatamente agli immobili in uso al medesimo e non più utili alle sue finalità istituzionali, può formulare all'amministrazione comunale una proposta di recupero dell'immobile a diversa destinazione urbanistica, fermo restando, nel caso di insediamenti commerciali, quanto disposto dall'articolo 31, comma 2, dalla legge 214 del 2011, e successive modificazioni, anche previa pubblicazione di un avviso di ricerca di mercato per sollecitare la presentazione della proposta da parte di privati.

Alla proposta può conseguire la sottoscrizione di un accordo di programma tra l'amministrazione comunale interessata, con l'Agenzia del Demanio e con il Ministero della Difesa, limitatamente a immobili in uso al medesimo e non più utili alle sue finalità istituzionali, che costituisce variante di destinazione d'uso ai sensi del d. lgs 267 del 2000 da concludere entro 90 giorni dal ricevimento della citata proposta. Entro 30 giorni dalla sua conclusione l'accordo è ratificato con deliberazione del consiglio comunale.

Le regioni, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, adottano le misure necessarie a garantire, in base ai principi di proporzionalità, adeguatezza, efficacia ed efficienza dell'azione della pubblica amministrazione, nonché per l'applicazione omogenea sul territorio nazionale del presente articolo, le occorrenti semplificazioni documentali e procedurali, relative anche alla pubblicazione degli atti, per l'approvazione delle varianti urbanistiche e per l'eventuale variazione di strumenti di pianificazione sovraordinati, discendenti dagli accordi di programma.

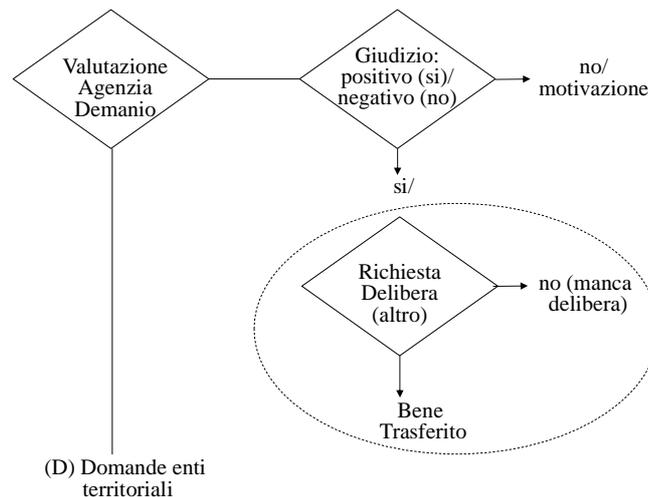
Approvata la variante urbanistica, l'Agenzia del Demanio e il Ministero della Difesa, limitatamente a immobili in uso al medesimo e non più utili alle sue finalità istituzionali, procedono, secondo le norme vigenti, all'alienazione, alla concessione e alla costituzione del diritto di superficie degli immobili.

## 2.6. I fini fiscali e di riduzione del debito pubblico.

Tutto il tema del federalismo demaniale si intreccia anche con l'enorme emergenza e crisi del debito pubblico e finisce per influenzarne la dinamica e la dialettica con le amministrazioni locali, compreso il rallentamento e l'accettazione del trasferimento dei beni.

Più avanti verrà affrontato, nel capitolo 4, il tema della dinamica di formalizzazione della domanda di richiesta del bene demaniale e di ottenimento effettivo del bene trasferito. Si ha ragione di credere che esista un problema non del tutto risolto nella parte tratteggiata della Figura 4. Gli enti richiedenti possono non completare attraverso una delibera la richiesta formale del bene in quanto il fine fiscale e del debito lo individuano come penalizzate e quindi attivano forme ostative rispetto al pieno completamento del federalismo demaniale. Questa parte dell'indagine va meglio approfondita e contestualizzata.

Figura 4 – Procedimento di ottenimento del bene immobiliare



Emergono due fini tra loro potenzialmente in contrasto, anche se è opportuno trovare una sintesi e un corretto equilibrio tra:

- l'applicare i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza dell' art. 118 della Costituzione, coniugati con il federalismo demaniale e
- il patto di stabilità e la riduzione del debito pubblico.

Risultano direttamente rispondenti al secondo fine i beni *utilizzati a titolo oneroso* e i beni venduti (*alienazioni di immobili*) o immessi in un fondo immobiliare, mentre sembrerebbero non esserlo i beni che entrano in una *concessione*, in una costruzione-riconversione del bene con risorse pubbliche o i beni che entrano in una forma mista di PPP. Ma anche il tema delle imposte che segue la proprietà del bene richiede un'analisi adeguata.

L'art.9 del d.lgs. 85 del 2010, dispone che tutti gli atti, contratti, formalità e altri adempimenti necessari per l'attuazione del trasferimento dei beni siano esenti da ogni diritto e tributo.

Il comma 2 dello stesso articolo prevede che siano determinate le modalità, per ridurre, a decorrere dal primo esercizio finanziario successivo alla data del trasferimento, le risorse a qualsiasi titolo spettanti alle regioni e agli enti locali contestualmente e in misura pari alla riduzione delle entrate erariali conseguenti al trasferimento dei beni.

Successivamente l'art. 56 bis della legge 98 del 2013 stabilisce che, con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, le risorse a qualsiasi titolo spettanti alle regioni e agli enti locali che acquisiscono in proprietà beni immobili utilizzati a titolo oneroso siano ridotte in misura pari alla riduzione delle entrate erariali conseguente al trasferimento dei beni. Qualora non sia possibile l'integrale recupero delle minori entrate per lo Stato in forza della riduzione delle risorse, si procede al recupero da parte dell'Agenzia delle Entrate a valere sui tributi spettanti all'ente ovvero, se non sufficienti, mediante versamento all'entrata del bilancio dello Stato da parte dell'ente interessato.

I comuni rispetto a questa previsione hanno espresso dubbi in quanto non è stabilita la durata della riduzione dei trasferimenti. Il MEF dovrà emettere un provvedimento in materia, che si ipotizza stabilisca una riduzione per un tempo pari alla durata del contratto in essere sul bene utilizzato a titolo oneroso dall'ente.

Già il d.Lgs 85 del 2010 ha previsto che alle procedure di spesa relative ai beni trasferiti con il federalismo demaniale non si applichino i vincoli relativi al rispetto del patto di stabilità interno, per un importo corrispondente alle spese già sostenute dallo Stato per la gestione e la manutenzione dei beni trasferiti, da disciplinare con provvedimenti ad hoc emanati dal Presidente del Consiglio.

Le risorse nette derivanti a ciascuna regione ed ente locale dalla eventuale alienazione degli immobili del patrimonio disponibile loro attribuito, secondo quanto previsto dal d.Lgs. 85 del 2010, nonché quelle derivanti dalla eventuale cessione di quote di fondi immobiliari cui i medesimi beni siano stati conferiti sono acquisite dall'ente territoriale per un ammontare pari al 75 per cento delle stesse. Le predette risorse sono destinate alla riduzione del debito dell'ente e, solo in assenza del debito o comunque per la parte eventualmente eccedente, a spese di investimento. La residua quota del 25 per cento è destinata al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, con modalità da disciplinare con idonei provvedimenti del Presidente del Consiglio. Ciascuna regione o ente locale può procedere all'alienazione di immobili attribuiti ai sensi del presente d.lgs. 85 del 2010 previa attestazione della congruità del valore del bene da parte dell'Agenzia del Demanio o dell'Agenzia delle Entrate, secondo le rispettive competenze.

Quello di una quota dei proventi derivante da vendite è un riferimento che ritorna su altri provvedimenti. Il comma 10 dell'art. 56 bis della legge 98 del 2013 ricorda i principi del 25% indicati sopra, mentre il comma 12 stabilisce che, viste le esigenze prioritarie di riduzione del debito pubblico, al fine di contribuire alla stabilizzazione finanziaria e promuovere iniziative volte allo sviluppo economico e alla coesione sociale, è altresì destinato al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato il 10% delle risorse nette derivanti dalla alienazione dell'originario patrimonio immobiliare disponibile degli enti territoriali. Si stabilisce anche che i proventi da alienazioni di beni patrimoniali disponibili possono essere destinati esclusivamente alla copertura di spese di investimento.

### 3. Lo stato di attuazione

#### 3.1. Esito delle richieste

Figura 5 – Trasferimento di patrimonio immobiliare

*Stato trasferimenti, beni art. 56 bis, legge 98/2013 al 20 aprile 2015*

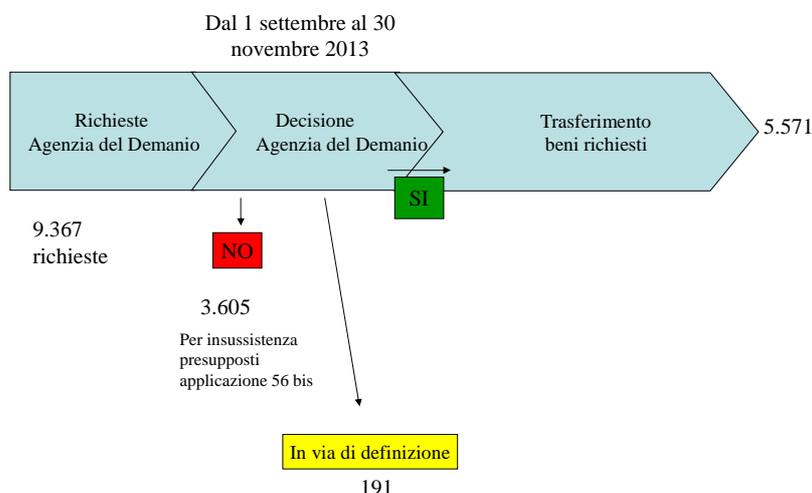
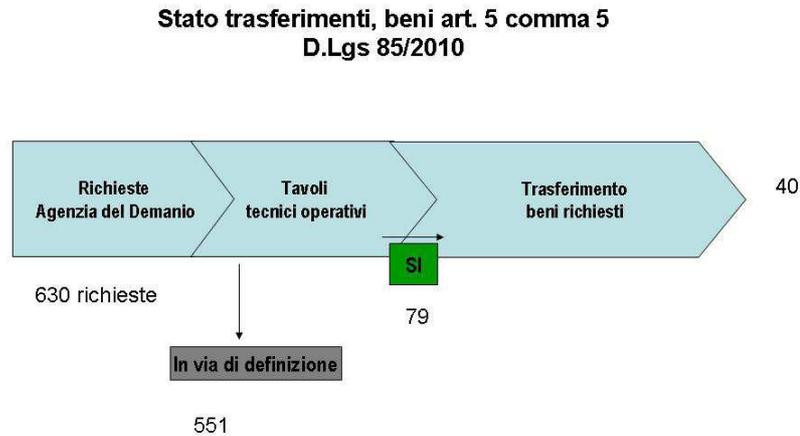


Figura 6 – Trasferimento di patrimonio immobiliare (beni culturali).



### 3.2. Case study

Vedi allegato 1

## 4. Accentramento/decentramento del patrimonio immobiliare pubblico: concetti, criticità e applicazioni

### 4.1. Procedure di trasferimento

La procedura di trasferimento del bene all'interno del federalismo demaniale risulta molto semplificata, spesso si sfiorano elementi di superficialità.

Viene compilata una domanda di attribuzione in cui l'ente destinatario effettua una dichiarazione di destinazione del bene:

- già destinato o da destinare ad uso diretto dell'ente;
- già destinato o da destinare ad uso diretto o indiretto della collettività;
- da valorizzare in ottica di mercato (messa a reddito, alienazione, fondi immobiliari).

Vi sono poi delle dichiarazioni generiche in caso siano previsti:

- interventi manutentivi;
- interventi di ampliamento;

Infine, un'indicazione facoltativa, se l'ente è in possesso di risorse finanziarie preordinate all'utilizzo a cui il bene è destinato (cfr. paragrafo 2.5.2.).

Tale procedura di trasferimento può avere una facilitazione nella disponibilità del bene, ma quando questo avvenisse, vi sarebbe una bassa possibilità di utilizzare efficacemente il bene trasferito.

La richiesta del bene dovrebbe consentire di avere ben chiaro quanto attiene alla valorizzazione. Deve essere stata istituita una corretta programmazione e deve essere conosciuto il modo in cui portare a valorizzazione il bene. Si ha ragione di credere che è proprio questo aspetto ad essere carente e a prefigurare un trasferimento del bene patrimoniale senza che questo venga poi utilizzato dall'ente richiedente.

Una corretta programmazione richiede categorie conoscitive diverse da quelle sin ora messe in atto.

#### 4.2. La proattività dell'ente richiedente

L'ente che richiede il bene dovrebbe avere una chiara visione:

- del suo utilizzo;

dei costi necessari:

- per il mantenimento del bene;
- per la valorizzazione del bene;

dei vincoli che vengono esercitati attorno al bene:

- dalla sovrintendenza;
- dagli strumenti urbanistici e dalle destinazioni d'uso;

delle difficoltà di reperimento dei fondi per la valorizzazione:

- credito bancario a favore di un operatore economico;
- capitale di rischio (*equity*);

della procedura di coinvolgimento del privato nell'utilizzo del bene:

- società mista;
- concessione;
- altre forme di Partenariato Pubblico-Privato (PPP);

della procedura di vendita:

- asta pubblica;
- permuta;
- gare miste;

della gara da predisporre:

- procedura aperta;
- procedura ristretta;
- dialogo competitivo;

della scrittura dei documenti di gara;

dei tempi di realizzazione e montaggio;

della corretta integrazione tra loro dei tempi sopra indicati.

#### 4.3. L'inserimento del bene richiesto dentro un processo di utilizzo o di valorizzazione

Per ogni bene patrimoniale diviene necessario predisporre un corredo appartenente alla cultura di management che sappia collegare:

- fasi attuative;
- costi;
- tempi di attuazione;
- rischi;
- 'tools' che devono essere messi in campo;
- opportunità offerte dal bene.

Non tutti i beni richiesti hanno la stessa complessità e trattamento, tuttavia è l'utilizzo di una 'griglia' di classificazione che determina l'importanza del bene. E' utile che l'ente richiedente abbia una cultura di utilizzo del bene (heritage management), una 'visione' della complessità dell'utilizzo del bene.

#### 4.4. Il ciclo di vita nella direttiva 2014/24

Un riferimento di un certo interesse viene dato dalla direttiva comunitaria 2014/24 con i diversi riferimenti nei considerando e nell'art. 2 (definizioni, comma 20) e nell'art. 68.

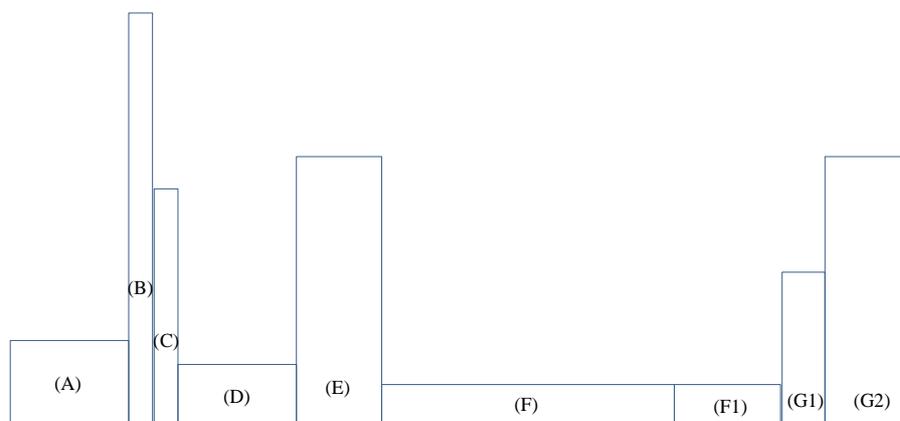
In particolare il ciclo di vita viene collegato al concetto più ampio di 'sostenibilità' del processo di produzione dei lavori, servizi e forniture (considerando 74). Viene altresì contrapposto il concetto di prezzo a quello evocato dal ciclo di vita attraverso un approccio costo/efficacia riguardante il ciclo di vita (considerando 92). Viene anche indicato come la legislazione europea nel calcolo del ciclo di vita abbia fatto grandi progressi (considerando 95). Pertanto, appare opportuno, come viene indicato dalla stessa direttiva, proseguire su questa strada, lasciando che sia la normativa settoriale specifica a fissare obiettivi e prospettive vincolanti in funzione delle particolari politiche e condizioni vigenti nel settore pertinente, e promuovere lo sviluppo e l'utilizzazione di un approccio a livello europeo per il calcolo dei costi del ciclo di vita, in modo da favorire ulteriormente il ricorso agli appalti pubblici a sostegno di una crescita sostenibile. Il riferimento è agli appalti, ma se consideriamo le concessioni o altre forme di PPP (partenariato pubblico-privato), il principio di ciclo di vita è un concetto costitutivo non scindibile dalla formula gestionale ed appartiene pienamente allo stesso concetto di progetto.

Lo stesso art. 2 della direttiva 2014/24 comma 20 indica nel 'ciclo di vita': tutte le fasi consecutive e/o interconnesse, compresi la ricerca e lo sviluppo da realizzare, la produzione, gli scambi e le relative condizioni, il trasporto, l'utilizzazione e la manutenzione, della vita del prodotto o del lavoro o della prestazione del servizio, dall'acquisizione della materia prima o dalla generazione delle risorse fino allo smaltimento, allo smantellamento e alla fine del servizio o all'utilizzazione. In questa accezione vi è un approccio al costo-efficacia qualitativa, ma anche ambientale e sociale. Di seguito l'approccio che utilizzeremo è principalmente di classificazione, di sostenibilità e di management di acquisizione del patrimonio.

#### 4.5. Classificazione, sostenibilità e management del patrimonio all'interno dello strumento del ciclo di vita

Di seguito un modello di classificazione del patrimonio richiesto e trasferito all'interno di un ciclo di vita. L'applicazione del modello diviene necessario, oltre che per classificare, per rendere sostenibile l'intervento.

Figura 7 – Fasi del processo di valorizzazione di un bene (patrimonio immobiliare pubblico)



(F1) rappresenta un 'contenitore' o collocazione per beni patrimoniali 'semplici'

- (A) Componente di programmazione e regia all'interno di questa fase vi sono tutti i 'tools' di programmazione, prototipi per una corretta regia e valorizzazione dell'intervento.
- (B) Definizione delle risorse necessarie per cedere, rendere utilizzabile o valorizzabile il bene. Il punto (B) è importante perché senza di esso l'intera operazione di trasferimento del bene rischia di essere retorica e poco efficace; in alcuni casi si presta ad una distruzione di valore del patrimonio immobiliare.
- (C) La scelta della tipologia di gara e contratto (attivo o passivo) e quale procedura si intende attivare. Contratto: di vendita, d'appalto; di concessione; di PPP; la procedura può essere aperta, ristretta, dialogo competitivo, negoziata, ecc. Il punto (C) recepisce quanto sviluppato nel punto (A) e dà la forma di contratto e di procedura da adottare.
- (D) Si riferisce alla progettazione (progettazione preliminare, definitivo ed esecutivo) per la realizzazione del nuovo, ampliamento, completamento, rifacimento, ristrutturazione, riconversione.
- (E) Si riferisce alla realizzazione di quanto indicato in (D);
- (F) Si riferisce al funzionamento e manutenzione; all'interno i costi possono essere variabili;
- (F1) Si tratta di quel patrimonio che viene inserito all'interno di questa componente e non richiede, se non in forma del tutto marginale, l'attivazione dei punti precedenti. In una fase più avanzata potrebbe essere ripreso l'inserimento all'interno del processo. Si potrebbe trattare di un terreno che, se venduto o inserito all'interno di una costruzione pubblica, entrerebbe, in forma diversa, all'interno del processo.
- (G1) Si riferisce all'abbattimento del manufatto esistente e ad un'altra destinazione d'uso, compresa una Ricostruzione; in questo caso rientreremo all'interno del processo indicato nei punti precedenti.
- (G2) Si riferisce alla riconversione del bene esistente. In questo caso vi è necessariamente un rientro del bene all'interno del processo esistente.

Le singole voci rappresentano:

- ricavi (se previsti) e costi;
- tempi;
- output;
- (utenze)

Figura 8 - Fasi del processo di valorizzazione riferite a ricavi/costi

	Ricavi/Costi								
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(F1)	(G1)	(G2)
previsione									
consuntivo									

Quelle sopra indicate sono le principali voci di un processo di utilizzo del patrimonio immobiliare richiesto ed utilizzabile. Il fatto che siano previste e strutturate rappresenta una garanzia di un trasferimento sostenibile e non di un passaggio 'retorico' di proprietà, foriero di possibile distruzione di valore. I segmenti più importanti legati all'utilizzo, valorizzazione e sostenibilità dell'intervento si riferiscono ai punti (A), (B) ed in parte (C).

Abbiamo visto, in altra parte del lavoro (cap. 2), come la richiesta degli enti all'interno del federalismo demaniale si sia dimostrata fragile e di tipo compilativo. Il rischio elevato è che questo approccio si dimostri altamente inefficace nella gestione e valorizzazione di un bene patrimoniale. Per questo motivo diviene utile segmentare e caratterizzare i diversi tipi di beni patrimoniali trasferiti.

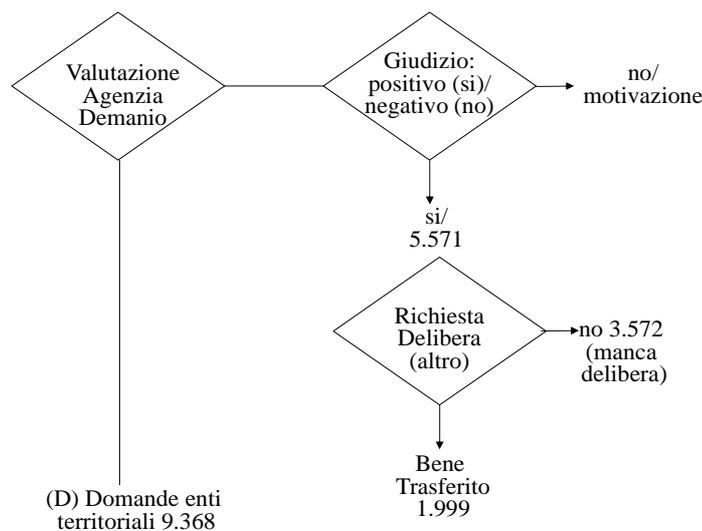
#### 4.5.1. Incident

Gli *incident* rappresentano delle istantanee rispetto al fenomeno descritto. Si riferiscono ad una rappresentazione paradigmatica e in via di perfezionamento. Rappresentano materiale di presa visione rapida dell'oggetto trattato. Il riferimento è alla complessità (interventi urbani complessi) coinvolgenti tutti, o quasi, i punti della figura precedente (A, B, C, D, E, F, G-1 o 2). Vi è una differenza tra *incident* e *case study* (cfr. allegato 1). Il

primo rappresenta il fenomeno, il secondo lo descrive, lo completa e fa emergere il dettaglio delle peculiarità. Sebbene vi sia la standardizzazione descrittiva anche di un *case study*, in quest'ultimo può essere colta l'azione e l'impatto del 'montaggio' all'interno del singolo assetto urbano.

L'ipotesi è di rappresentare più *incident*; di seguito ne vengono indicati due, in cui viene ricondotta la dinamica della domanda di trasferimento del bene e la risposta che viene data da parte dell'Agenzia del Demanio, compreso le motivazioni addotte al possibile mancato trasferimento. Di seguito viene descritta la dinamica domanda/risposta, ma ciò che ci interessa considerare è soprattutto la tipologia del bene trattato.

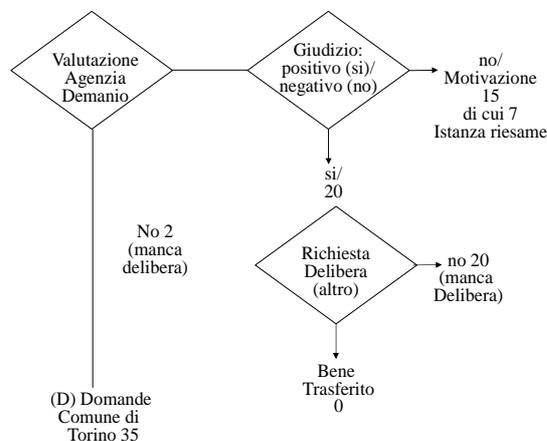
Figura 9 - Relazione tra domanda di federalismo demaniale e organizzazione della risposta (Agenzia del Demanio)



Il modello che verrà seguito è quello della figura sopra rappresentata. Le domande di ottenimento del bene avanzate dai Comuni sono state oggetto di una prima valutazione da parte dell'Agenzia del Demanio, che per alcuni beni ha dato una valutazione negativa, per altri positiva, in attesa di una delibera e di altri documenti provenienti dall'ente territoriale.

### Incident (1) – Il caso del Comune di Torino

Figura 10 - Comune di Torino - Relazione tra domanda di federalismo demaniale e organizzazione della risposta (Agenzia del Demanio).



Il Comune di Torino ha richiesto all’Agenzia del Demanio il decentramento di 34 beni immobiliari tra cui:

- 13 aree con edifici immobiliari;
- 2 impianti sportivi
- 20 aree costituite da terreni e manufatti minori, di cui:
  - o 13 sedimi stradali
  - o 4 argini di fiumi
  - o 3 aree verdi e parchi

L’Agenzia del Demanio ha dato 20 giudizi positivi, di cui 7 riferiti ad aree con edifici immobiliari (poco più del 50%) e 12 riferiti ad aree costituite da terreni e manufatti minori. Ad aprile 2015, i beni non risultano trasferiti in quanto si è in attesa della delibera comunale. Tra i beni per i quali è stato dato un giudizio negativo, vi è la caserma Amione, visto che il Ministero della Difesa ha confermato il permanere delle proprie esigenze istituzionali.

Le 13 aree con edifici immobiliari richiedono mediamente vi sia un presidio dei punti (A), (B), (C), (D), (E), (F), (G2) con una definizione di ricavi e costi, tempi, output, utenze.

Le altre 20 aree prevedono un presidio più limitato e riguardanti i punti (F1) e solo in parte altri e in modo molto marginale.

Il vero quesito di valorizzazione e di intervento complesso riguarda le 13 aree con edifici immobiliari.

Tra queste 13 aree con edifici immobiliari vi la caserma Amione collocata in una zona semi centrale della città di Torino che viene qui utilizzata come possibile esempio di simulazione ed *incident*.

Rifunzionalizzazione della caserma Amione (127.000 mq, 12 ettari), sita in Piazza Rivoli a Torino.

Il progetto prevede la dismissione dell’area militare di proprietà del demanio, al fine di restituire la stessa alla collettività. Si prevede l’inserimento di servizi per la municipalità e per il pubblico; un piccolo complesso residenziale per studenti con relativi servizi aperti anche al pubblico (biblioteca, aula studio, mensa). L’ambiente esterno è caratterizzato dalla presenza di verde attrezzato; il piano interrato sarà adibito a parcheggio di interscambio (6000 metri q.)

L’intenzione espressa dal Comune è di procedere, mediante un progetto che ha tra i suoi obiettivi lo sviluppo di housing sociale, oltre che la realizzazione di spazi pubblici e servizi collettivi.

Fig. 10 – Rappresentazione della Caserma Amione.

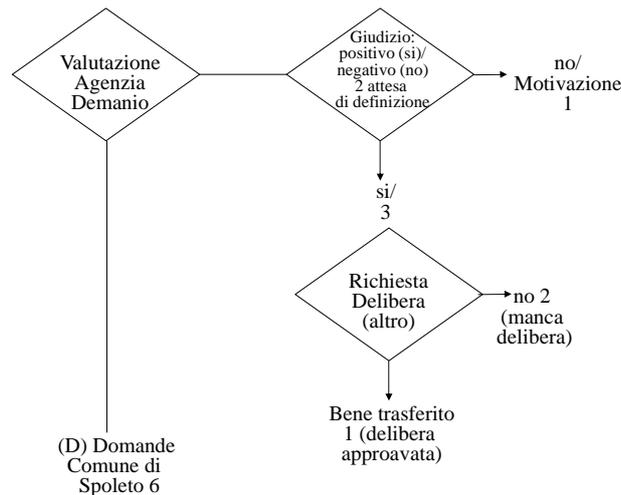


Fig. 11 – Suddivisione della città di Torino in sub-aree con valore di mercato e valore di locazione degli alloggi nella sub-area in cui è collocata la caserma Amione.

Tipologia	Stato conservativo	Valore Mercato (€/mq)		Superficie (L/N)	Valori Locazione (€/mq x mese)		Superficie (L/N)
		Min	Max		Min	Max	
Abitazioni civili	NORMALE	2250	3400	L	5,8	8,5	L
Abitazioni civili	Ottimo	2250	3400	L	7,1	10,5	L
Abitazioni signorili	NORMALE	2000	3000	L	5,8	8,7	L
Abitazioni signorili	Ottimo	2100	3300	L	6,8	10,1	L
Box	NORMALE	2100	2400	L	13,9	17,5	L

### Incident (2) – Il caso del Comune di Spoleto

Figura 11 - Comune di Spoleto - Relazione tra domanda di federalismo demaniale e organizzazione della risposta (Agenzia del Demanio)



Il Comune di Spoleto ha richiesto all’Agenzia del Demanio il decentramento di 6 beni immobiliari tra cui:

- 1 area con edifici immobiliari
- 5 aree costituite da terreni e manufatti minori, di cui
  - o 2 Terreni per parcheggi e campo di atterraggio
  - o 1 terreno
  - o 1 alveo di un fiume
  - o 1 passerella pedonale (zona centro)

Di questi, 3 hanno avuto un giudizio positivo dell’Agenzia del Demanio, 2 rimangono in attesa di definizione; tra questi ultimi anche l’*incident* e il *case study* (cfr. allegato 1). Per 2 si è in attesa di una delibera da parte del Comune, mentre un bene è stato trasferito a seguito della delibera comunale del 15 febbraio 2015.

L’area con edifici immobiliari si riferisce alla caserma Minervio collocata in una zona centrale della città, utilizzata come possibile esempio di simulazione ed *incident*.

La caserma Minervio è collocata in un’ampia zona a nord di Spoleto, fuori dalla prima cinta muraria. Occupa un’area di oltre 10.000 mq (1 ettaro), e comprende i resti di un anfiteatro romano, tre grandi chiostrini, giardini, cortili e due ex monasteri con le rispettive chiese. L’intero complesso costituisce un buon 10% del centro storico cittadino. Gran parte degli edifici è in attesa di ristrutturazione; l’amministrazione comunale nel 2007 ha quantificato in 36 milioni di euro la spesa per il recupero dell’intero complesso.

Vi era un progetto da 45 milioni di euro totali (ex post terremoto), di cui 18 della Regione Umbria, “depotenziati fino a lasciare la struttura nel degrado. La Regione non ritiene più sostenibile l’intervento con propri fondi sulla base di quanto inizialmente previsto. Si rimane alla ricerca di nuovi fondi.

Figura 12 – Rappresentazione della Caserma Minervio



Figura 13 – Suddivisione della città di Spoleto in sub-aree con valore di mercato e valore di locazione degli alloggi nella sub-area in cui è collocata la caserma Minervio

Tipologia	Stato conservativo	Valore Mercato (€/mq)		Superficie (L/N)	Valori Locazione (€/mq x mese)		Superficie (L/N)
		Min	Max		Min	Max	
Abitazioni civili	NORMALE	1550	2150	L	5,1	7,5	L
Abitazioni signorili	NORMALE	1600	2200	L	5,4	7,4	L
Box	NORMALE	730	1100	L	2,4	3,5	L

#### 4.6. La valutazione finanziaria degli immobili sulla base dei due incident

Uno degli aspetti più critici della valorizzazione degli immobili è rappresentata dal metodo iniziale di valutazione, specialmente per beni immobiliari pubblici complessi. Tale conoscenza diviene essenziale se si esce dall'utilizzo della risorsa pubblica (investimenti pubblici) e si intende coinvolgere l'operatore privato da diversi punti di vista:

- finanziatore;
- acquirente;
- gara di vendita del bene immobiliare pubblico di complesse entità;
- Partnership Pubblico e Privato (PPP) all'interno di diverse formule gestionali.

La presenza di capitale privato e di mercato richiede la conoscenza di tecniche nuove, per nulla scontate e che spesso conducono ad enormi errori di valutazione del pubblico che intende entrare nelle logiche (valutazioni) di mercato. Non si tratta dell'unico elemento, ma senza ombra di dubbio di uno dei più importanti per arrivare ad una corretta impostazione del federalismo demaniale e, in questa fase storica, dell'uso valorizzato del bene immobiliare pubblico. Si è riscontrata un'inadeguatezza, proprio per la non conoscenza di tale metodo, su:

- gare ed aste pubbliche di permuta o vendita del patrimonio, ancora presenti su normativa e funzioni assegnate all'Agenzia del Demanio;
- valutazioni del patrimonio immobiliare pubblico effettuato dall'Agenzia delle Entrate (ex. Agenzia del Territorio) quasi obbligatorio per arrivare alla vendita del bene immobiliare pubblico. Peccato che l'Agenzia delle Entrate utilizzi categorie di valutazioni superate, non rispondenti a chi deve finanziare o montare l'intervento, o attivare formule gestionali adeguate e vendere.

Già in altri lavori sui beni immobiliare pubblici è stato affrontato questo tema (Dalla Longa, 2014<sup>10</sup>; Dalla Longa-Bezzecchi, 2014<sup>11</sup>) a cui si rimanda. Il riferimento è in parte al punto (B) della Figura 7 e comunque la

<sup>10</sup> DALLA LONGA Remo (2014) *Il patrimonio immobiliare pubblico*, in DALLA LONGA Remo, DE LAURENTIS Giacomo, a cura di, *La gestione del patrimonio pubblico*, Roma: Bancaria Editrice.

trattazione di questo paragrafo, pur importante, non può essere vista se non collegata agli altri punti del paragrafo 4.7., come verrà messo in evidenza nel paragrafo 5 affrontando l'interdisciplinarietà.

#### 4.6.1. Il metodo finanziario

Il metodo finanziario determina il valore dell'*asset* quale sommatoria dei Flussi di Cassa Attualizzati ad un congruo tasso (Discounted Cash Flow). Il metodo è basato sull'attualizzazione dei futuri flussi di cassa operativi attesi derivanti dalla valorizzazione con successiva locazione e dal *terminal value* dell'*asset*.

Nel criterio finanziario il concetto di beneficio economico futuro coincide con la nozione di flussi di cassa che devono avere quattro caratteristiche fondamentali, ossia essere:

*Monetari*: devono essere determinati come differenza tra entrate ed uscite, caratterizzate da un effettiva manifestazione monetaria. I ricavi e i costi quindi devono essere depurati da quelle poste di bilancio, rappresentative di artifici contabili, come ad esempio gli ammortamenti;

*Differenziali*: è necessario considerare solo quelle voci di costo che sono differenziali per il progetto, escludendo i costi comuni ad altri progetti intrapresi o alla struttura, investimenti già sostenuti e costi sommersi.

*Al lordo degli oneri finanziari*: data la finalità dell'analisi, ossia verificare la reale bontà economica del progetto, è necessario considerare solo la gestione operativa del progetto, a prescindere dalla struttura finanziaria utilizzata. Per tale ragione i flussi di cassa operativi non devono considerare i costi legati alla forma di finanziamento utilizzata;

*Al netto delle imposte*: si sottolinea che le imposte utilizzate nel calcolo dei flussi di cassa, sono imposte operative, cioè determinate sul risultato operativo e non sul reddito ante imposte. Tale necessità è dovuta al fatto che, poiché i flussi non considerano gli oneri finanziari, non devono considerare neanche i benefici fiscali generati dal finanziamento. Tale elemento sarà corretto nel tasso di attualizzazione (metodologia aggregata), che permetterà di considerare i benefici fiscali ottenibili utilizzando una struttura finanziaria *target* e costante per tutto il periodo di piano.

Le caratteristiche dei flussi sopra elencate, rispondono all'esigenza di verificare la bontà economica del progetto, ossia la reale qualità dell'investimento, a prescindere dalla forma di finanziamento prescelta, arrivando quindi ad un giudizio di convenienza economica valido per ogni investitore.

Si procede, dunque, al calcolo dei flussi di cassa del progetto, legati alla gestione caratteristica (*FCFO unlevered*) sulla base della metodologia generale del rendiconto finanziario. I flussi di cassa sono le risultanze della differenza tra ricavi e costi, caratterizzati da effettive uscite monetarie, afferenti alle diverse gestioni.

*I riferimenti generali* - I riferimenti metodologici hanno come obiettivo quello di definire degli orientamenti. Si procederà in modo sintetico per punti e sotto-punti in cui si cercherà di definire gli assunti e le derivate.

##### (A) Definizione del bene trasformato e calcolo del valore (*Vbt*).

Il calcolo del valore del bene deve essere compatibile a quello assorbibile dal mercato, per più ragioni; si deve evitare:

- che vi siano difficoltà di montaggio della trasformazione;
- che si determinino distorsioni e 'stress' nel ciclo di trasformazione ed utilizzo dell'*asset*.

Per il venditore pubblico, se il bene pubblico prima o dopo la trasformazione viene venduto, l'interesse maggiore (o assoluto) è evitare che il bene non trovi acquirenti.

I riferimenti sopra esposti vi sono quando la valutazione del bene trasformato risulta superiore al valore espresso dal mercato. Vi è però un altro rischio di segno opposto, vale a dire una sottostima del valore del bene che si intende cedere e che lascia un margine troppo elevato di guadagno a chi lo trasforma e lo colloca sul mercato. Il rischio per la Pubblica Amministrazione è in questo caso la svendita dei suoi *asset*.

Ciò può avvenire per diverse ragioni:

<sup>11</sup> DALLA LONGA R. - BEZZECCHI A. (2014), *Il modello di valutazione di un patrimonio immobiliare pubblico*, Milano: Dir. SDA Bocconi.

- utilizzo di procedure di cessione non idonee o arretrate;
- linguaggi incompatibili con quelli di mercato;
- difficoltà di valutazione;
- valutazioni sbagliate dal punto di vista del metodo e del merito.

Ne consegue che è importante, rispetto al modello di riferimento:

- il metodo di valutazione complessivo che viene adottato;
- partire dalla definizione del valore dell'*asset* trasformato;
- scendere per definire a quanto si può vendere l'attuale *asset*.

E' il valore di mercato del bene trasformato che determina, in ultima analisi, il valore del bene che dovrà essere trasformato.

Tabella 1 - Torino - Valori tipici di mercato e di locazione nella zona di influenza della Caserma Amione, 2015

Tipologia	Stato conservativo	Valore Mercato (€/mq)		Superficie (L/N)	Valori Locazione (€/mq x mese)		Superficie (L/N)
		Min	Max		Min	Max	
Abitazioni civili	NORMALE	2250	3400	L	5,8	8,5	L
Abitazioni civili	Ottimo	2250	3400	L	7,1	10,5	L
Abitazioni signorili	NORMALE	2000	3000	L	5,8	8,7	L
Abitazioni signorili	Ottimo	2100	3300	L	6,8	10,1	L
Box	NORMALE	2100	2400	L	13,9	17,5	L

Tipologia	Stato conservativo	Valore Mercato (€/mq)		Superficie (L/N)	Valori Locazione (€/mq x mese)		Superficie (L/N)
		Min	Max		Min	Max	
Negozi	OTTIMO	1700	3400	L	13,5	25,2	L
Negozi	Normale	1300	2600	L	7,8	15,1	L

Tipologia	Stato conservativo	Valore Mercato (€/mq)		Superficie (L/N)	Valori Locazione (€/mq x mese)		Superficie (L/N)
		Min	Max		Min	Max	
Uffici	NORMALE	1550	3000	L	6,3	11,7	L

Tabella 2 - Spoleto - Valori tipici di mercato e di locazione nella zona di influenza della Caserma Minervio, 2015

Tipologia	Stato conservativo	Valore Mercato (€/mq)		Superficie (L/N)	Valori Locazione (€/mq x mese)		Superficie (L/N)
		Min	Max		Min	Max	
Abitazioni civili	NORMALE	1550	2150	L	5,1	7,5	L
Abitazioni signorili	NORMALE	1600	2200	L	5,4	7,4	L
Box	NORMALE	730	1100	L	2,4	3,5	L

Tipologia	Stato conservativo	Valore Mercato (€/mq)		Superficie (L/N)	Valori Locazione (€/mq x mese)		Superficie (L/N)
		Min	Max		Min	Max	
Magazzini	NORMALE	1050	1350	L	3,1	4	L
Negozi	NORMALE	1900	2500	L	10,5	13,9	L

Tipologia	Stato conservativo	Valore Mercato (€/mq)		Superficie (L/N)	Valori Locazione (€/mq x mese)		Superficie (L/N)
		Min	Max		Min	Max	
Uffici	NORMALE	1550	2250	L	8,1	12,1	L

Il valore del bene è calcolato tramite la metodologia finanziaria, considerando opportunamente le variabili presentate. I valori di beni comparabili per destinazione d'uso abitativo per Torino nella microzona d'influenza della Caserma Amione è di 3.400 a mq. (3.400 per negozi e 3.000 per uffici) con un valore locatario pari a 102 euro a mq. all'anno (302 per negozi e 140 per uffici). Per Spoleto nella microzona d'influenza della caserma Minervio è di 2.200 a mq. (2.500 per negozi e 2.250 per uffici) con un valore locatario pari a 90 euro a mq. all'anno (167 per negozi e 145 per uffici).

*(B) Definizione di alcuni costi di trasformazione*

I costi di trasformazione sono diversi e si suddividono in sub componenti. Di seguito vengono considerati

- Costi tecnici di trasformazione;
- Costi indiretti di trasformazione, suddivisi in:
  - Oneri di urbanizzazione;
  - Costi indotti.

Figura 14 - Scomposizione dei costi di trasformazione.

Costi di trasformazione	Ctt	Costo tecnico di trasformazione		Costo abbattimento e ripristino	
				Costo di recupero (rrt)	
				Costo nuova costruzione	
	Cit	Costi indiretti di trasformazione	Oneri di urbanizzazione		Oneri di urbanizzazione primaria e secondaria
					Contributo sul costo di costruzione
		Costi indotti			Oneri professionali
					Costo allacciamento
					Costi generali
					Commercializzazione

I costi di trasformazione hanno come riferimento

- le demolizioni,
- il recupero (rrt),
- la nuova costruzione.

All'interno dei costi di trasformazione devono essere considerati anche quelli indiretti: (primo livello)

- oneri di urbanizzazione primaria e secondaria;
- contributo al costo di trasformazione
- monetizzazione standard (esempio, parcheggi pubblici).

(secondo livello)

- oneri professionali
- spese generali
- spese di commercializzazione.

I costi di trasformazione fanno riscontrare margini contenuti di oscillazione. Si tratta di dati:

- a) tecnici;
- b) non soggetti a revisioni o oscillazioni significative;
- c) non cambiano a seconda di formule gestionali ed attuative;
- d) non aumentano i costi in relazione al crescere del tempo di montaggio.

I dati riguardanti il Ctt (cfr. Figura 14) sono quelli che possono far emergere l'oscillazione maggiore, non sulla componente che rimane stabile, ma sulla quantità.

I dati riguardanti il Cit (cfr. Figura 14) sono percentualmente con indici contenuti oppure si riferiscono ad oneri di urbanizzazioni legati a funzione e standard per cui anche in questo caso l'oscillazione non appare significativa e rilevante al fine della valutazione del valore patrimoniale. Altre appaiono le variabili che incidono sul valore.

(C) Definizione degli oneri finanziari derivanti dal finanziamento dei costi di trasformazione.

- (Oft) - Definizione e strutturazione degli oneri finanziari derivanti dal finanziamento dei costi di trasformazione.
- (Ia) - Imposte e servizi legati all'acquisto della proprietà immobiliare.
- (Ofa) - Definizione e strutturazione degli oneri finanziari derivanti dall'acquisto della proprietà immobiliare

- (V1) - Valore della proprietà immobiliare portata alla vendita.

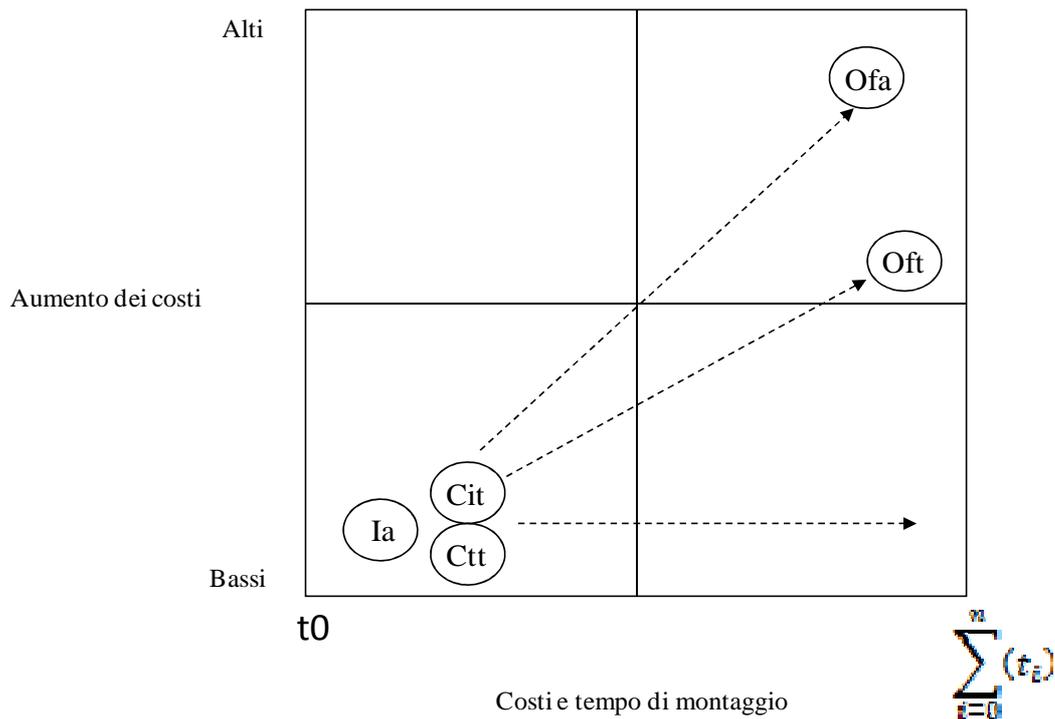
In cui il valore dell'area patrimoniale è pari alla seguente relazioni:

$$V_i = V_{bt} - (C_{tt} + C_{it}) - O_{ft} - I_a - O_{fa}.$$

Il valore di ( $V_i$ ) è una derivata e può essere calcolata solo dopo aver calcolato gli altri valori ed aver sottratto quest'ultimi dalla definizione del valore di mercato attuale trasformata.

Ogni singola componente del costo ha un diverso rapporto con il tempo di montaggio. Vale a dire che per alcuni costi l'allungamento del tempo di montaggio (abbattimento, trasformazione, costruzione e vendita) non porta significativi aumenti di costo, per altre variabili vale il principio opposto, esse crescono con l'allungarsi del tempo di montaggio.

Figura 15 - Tipologie di costo – matrice tra: a) progressività di costi e tempi di montaggio; b) aumento dei costi.



Le categorie di dati da considerare sono di tipologie differenti:

- 1) Valore del bene trasformato,
- 2) Gli oneri finanziari derivanti dal costo di trasformazione.

L'assunto è che i costi di trasformazione siano finanziati attraverso un indebitamento bancario e attraverso un *equity*.

L'indebitamento bancario:

- può essere di diversa natura;
- può seguire fasi diverse e può essere modulato in modo diverso, in riferimento ai costi di trasformazione;
- possono aggiungersi entrate (ricavi) che abbattano il ricorso all'indebitamento in base a diverse tipologie di vendita che possono essere attivate nella fase di trasformazione.

L'indebitamento bancario copre solo una parte del ricorso a risorse finanziarie, l'altra parte è coperta dall'*equity*.

I tassi espressione del costo delle fonti di finanziamento (ke tasso di remunerazione dell'*equity* e kd tasso di remunerazione del capitale di debito) incorporano il rischio operativo e finanziario dell'operazione. In particolare il valore di apprezzamento del costo del debito (kd) valorizza l'alta volatilità del tasso.

### 3) Utile del promotore

Si riferisce ad una voce che potrebbe mutare a seconda dello scenario che verrà predisposto.

All'interno viene allocata una gran parte del rischio d'impresa.

Può esservi commistione:

- con l'utilizzo del capitale di rischio come l'*equity*;
- con un guadagno d'impresa effettuato sul costo di costruzione a mq;
- con formule gestionali in cui subentrano altri soggetti (cfr. cap. 4.7.10).

Come evidenziato al precedente punto l'utile del promotore è incluso nel tasso di attualizzazione che esprime il costo di remunerazione del capitale funzionale al rischio operativo e finanziario dell'iniziativa.

### 4) Gli oneri finanziari sull'acquisto del bene da trasformare

I parametri sono quelli già indicati nel punto 3, vi sono alcune differenze da considerare:

- Intercorre un arco di tempo tra l'acquisto dell'area/immobile e il bene trasformato e messo a reddito. La differenza di tempo contribuisce a determinare notevolmente gli andamenti di crescita del valore degli oneri finanziari, i quali possono incidere:
  - o sul valore in crescita o in diminuzione dell'area;
  - o sulla possibilità di avere una vendita o una redditività significativa del bene trasformato da immettere sul mercato. Può anche avvenire che il sovraccarico di costi non permetta l'inserimento del bene trasformato sul mercato.
- Il riferimento a Oft (Oneri finanziari derivanti dal finanziamento dei costi di trasformazione) e Ofa (Oneri finanziari derivanti dall'acquisto della proprietà immobiliare).

Proprio la variabilità di Oft e Ofa rispetto alle altre variabili (cfr. Figura 15) permette di creare degli scenari di riferimento che contemplino rischi ed opportunità.

#### *L'applicazione del metodo finanziario*

Il bene immobiliare oggetto di valutazione preso quindi a pretesto di un ipotetico case study risulta allo stato attuale:

- non locato,
- caratterizzato da obsolescenza tecnica e funzionale;
- destinazione d'uso obsoleta per le caratteristiche di mercato rilevate.

Data la conformazione dell'immobile (case study ipotetico) allo stato attuale e date le risultanze dell'analisi di mercato e i vincoli urbanistici, in una logica di "efficientamento", l'*asset* in oggetto presenta una valenza economica apprezzabile dall'*open market value*, in un'ipotesi di riconversione a complesso commerciale con

annessi uffici. Si procede dapprima a stimare un arco temporale congruo per effettuare interventi straordinari di recupero e adeguamento dell'immobile (*Capital Expenditure*, “*Capex*”), e quindi, successivamente, a stimare le tempistiche necessarie alla locazione dello stesso.

Sulla base di un esempio dato, non direttamente confacente con i due incidents, in quanto vi sono troppo pochi dati e manca una chiara volontà di utilizzo del bene, si può procedere in modo simulato come segue<sup>12</sup>:

- demolizione di 21.147 mc
- costruzione di 2.851 mq slp;
- recupero (rrt) di 724 mq slp

per la valorizzazione complessiva di 3.575 mq/slp.

Si procede a:

- *redigere il conto economico previsionale* della struttura utilizzando le variabili economiche rilevate dal mercato e riferite a strutture attualmente in funzione;
- *stimare congruo canone di locazione*;
- *stimare congruo tasso di capitalizzazione per la valorizzazione del valore finale*;
- *determinare i flussi di cassa operativi (FCFO)*
- *stimare il valore del bene nell'attuale stato di fatto e di diritto tramite la metodologia di “estrazione finanziaria” e considerando un congruo tasso interno di rendimento. L'assunto di tale metodologia è che nessun soggetto razionale è disposto a pagare un valore maggiore della sommatoria attualizzata dei flussi di cassa considerando un opportuna remunerazione del capitale per il rischio sopportato. Tale costo/rendimento è rilevato tramite la valorizzazione di un TIR target nel caso specifico pari al 7%.*

Al termine del periodo di locazione considerato utile per la normalizzazione e sostenibilità del canone, si è stimato il valore finale del bene ottenuto capitalizzando il reddito dell'ultimo anno ad un congruo tasso di mercato (“*Cap Rate*”), aggiustato per le specificità dell'*asset*. I flussi così determinati sono stati attualizzati ad un tasso che tiene conto dei rischi specifici legati all'*asset* oggetto di valutazione.

Si riportano, nel dettaglio, le *assumption* generali utilizzate per la valutazione:

#### *Indicatori monetari*

I dati presentati sia in termini di flussi che di tassi di attualizzazione sono espressi in valori reali (non si considera prudenzialmente la componente inflattiva).

#### *Impatto fiscale*

Nella costruzione dei flussi di cassa e dei tassi di attualizzazione si è tenuto conto dell'effetto fiscale.

#### *Canoni di locazione*

E' stata stimata una locazione della struttura al canone “di mercato (rilevata dai *comparable*) e aggiustato in termini di sostenibilità economica per le specificità della struttura, data la caratteristica di unicità ed esclusività del bene.

#### *Costi in capo alla proprietà*

Riserve per manutenzioni straordinarie: l'ammontare delle riserve è stato stimato annualmente, al fine di spalmare le spese di manutenzione lungo tutto il periodo di piano.

Interventi di *Capital Expenditure (Capex)*: sono stati stimati in base al presunto stato manutentivo dell'*asset* e alle caratteristiche della struttura prospettica.

<sup>12</sup> DALLA LONGA R. - BEZZECCHI A. (2014), cit.

### *Tassi utilizzati*

I tassi utilizzati nella valutazione sono i seguenti:

- *Tasso di capitalizzazione dei canoni finali dopo la messa a regime (Cap Rate)*: è stato ricavato dall'analisi di mercato fornita dai *data provider* nazionali. I tassi sono stati ponderati, ove necessario, tenendo conto delle caratteristiche fisiche, urbanistiche, di destinazione e di ubicazione dell'immobile oggetto di valutazione.
- *Tasso di attualizzazione dei flussi di cassa netti*: esprime il costo medio ponderato del capitale, vale a dire il rendimento atteso dai conferenti di capitale di debito e conferenti di capitale di *equità*, a livello dei flussi di cassa operativi (FCFO) prima della componente finanziaria. Il tasso di rendimento operativo è stato derivato dal rendimento lordo di mercato (*Cap Rate*) tenendo conto della rischiosità specifica dell'immobile.

Di seguito si riportano i prospetti per la valutazione attraverso il metodo dei flussi di cassa attualizzati (DCF):

Tabella 3 - Piano economico previsionale

Euro/ Milioni	Anno	0	1	2	3	4	5	6	7	Totale
		mar-14	dic-15	dic-16	dic-17	dic-18	dic-19	dic-20	dic-21	
Inflazione	2,0%	100%	102%	104%	106%	108%	110%	113%	115%	
Ricavi complessivi		-	-	-	1,12	1,14	1,16	1,18	17,91	22,51
	CI Locazione	-	-	-	1,12	1,14	1,16	1,18	-	4,60
	CI Vendita	-	-	-	-	-	-	-	17,91	17,91
Costi costruzione complessivi		-	-	4,43	-	-	-	-	-	4,43
IMU (annuale)		-	-	-	-	0,02	0,02	0,02	0,02	0,07
Costi di demolizione e bonifica		-	-	0,74	-	-	-	-	-	0,74
Totale oneri di urbanizzazione		-	-	0,67	-	-	-	-	-	0,67
Contributo sul costo di costruzione		-	-	0,50	-	-	-	-	-	0,50
Totale opere da realizzare		-	-	-	-	-	-	-	-	-
Monetizzazione Standard e Contributo aggiunti		-	-	1,31	-	-	-	-	-	1,31
Imprevisti		-	-	-	-	-	-	-	-	-
Project Management		-	-	0,09	-	-	-	-	-	0,09
Progettazione, direzione lavori e sicurezza		-	-	0,24	-	-	-	-	-	0,24
General management		0,01	0,03	0,03	0,03	-	-	-	-	0,09
Marketing		0,01	0,02	0,02	0,02	-	-	-	-	0,08
Costi manutenzione straordinaria annuale		-	-	-	0,01	0,01	0,01	0,01	-	0,06
Costi gestionali annuali		-	-	-	0,01	0,01	0,01	0,01	-	0,02
Agency fee Affitto		-	-	-	-	-	-	-	-	-
Agency fee Vendita		-	-	-	-	-	-	-	0,18	0,18
<b>TOTALE COSTI</b>		<b>0,02</b>	<b>0,05</b>	<b>8,02</b>	<b>0,07</b>	<b>0,04</b>	<b>0,04</b>	<b>0,04</b>	<b>0,20</b>	<b>8,46</b>
<b>EBITDA (Margine Operativo Lordo)</b>		<b>- 0,02</b>	<b>- 0,05</b>	<b>- 8,02</b>	<b>1,05</b>	<b>1,10</b>	<b>1,12</b>	<b>1,15</b>	<b>17,72</b>	<b>14,05</b>

Il valore del bene che garantisce un TIR target del 7% è pari a circa 6,1 milioni di euro. Si riportano di seguito il Conto Economico Previsionale, i flussi di cassa di progetto ed i relativi indicatori di redditività.

Tabella 4 - Conto economico previsionale e flussi di cassa operativi (FCFO).

Euro/ Milioni Inflazione	Anno	0	1	2	3	4	5	6	7	Totale
		mar-14	dic-15	dic-16	dic-17	dic-18	dic-19	dic-20	dic-21	
	2,0%	100%	102%	104%	106%	108%	110%	113%	115%	
Ricavi complessivi		-	-	-	1,12	1,14	1,16	1,18	17,91	22,51
CI Locazione		-	-	-	1,12	1,14	1,16	1,18	-	4,60
CI Vendita		-	-	-	-	-	-	-	17,91	17,91
Immobilizzazione in corso di realizzazione		6,11	0,05	8,69	0,74	0,69	0,69	0,69	- 16,65	1,00
<b>VALORE DELLA PRODUZIONE</b>		<b>6,11</b>	<b>0,05</b>	<b>8,69</b>	<b>1,85</b>	<b>1,83</b>	<b>1,85</b>	<b>1,87</b>	<b>1,27</b>	<b>23,51</b>
Costi costruzione complessivi		-	-	4,43	-	-	-	-	-	4,43
Costo area		6,09	-	-	-	-	-	-	-	6,09
IMU (annuale)		0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0,11
Costi di demolizione e bonifica		-	-	0,74	-	-	-	-	-	0,74
Totale oneri di urbanizzazione		-	-	0,67	-	-	-	-	-	0,67
Contributo sul costo di costruzione		-	-	0,50	-	-	-	-	-	0,50
Totale opere da realizzare		-	-	-	-	-	-	-	-	-
Monetizzazione Standard e Contributo aggiunti		-	-	1,31	-	-	-	-	-	1,31
Imprevisti		-	-	-	-	-	-	-	-	-
Project Management		-	-	0,09	-	-	-	-	-	0,09
Progettazione, direzione lavori e sicurezza		-	-	0,24	-	-	-	-	-	0,24
General management		0,01	0,03	0,03	0,03	-	-	-	-	0,09
Marketing		0,01	0,02	0,02	0,02	-	-	-	-	0,08
Costi manutenzione straordinaria annuale		-	-	-	0,03	0,03	0,03	0,03	-	0,11
Costi gestionali annuali		-	-	-	0,01	0,01	0,01	0,01	-	0,02
Agency fee Affitto		-	-	-	-	-	-	-	-	-
Agency fee Vendita		-	-	-	-	-	-	-	0,18	0,18
<b>TOTALE COSTI</b>		<b>6,12</b>	<b>0,06</b>	<b>8,04</b>	<b>0,09</b>	<b>0,05</b>	<b>0,05</b>	<b>0,05</b>	<b>0,20</b>	<b>14,65</b>
<b>EBITDA (Margine Operativo Lordo)</b>		<b>- 0,01</b>	<b>- 0,01</b>	<b>0,65</b>	<b>1,76</b>	<b>1,78</b>	<b>1,80</b>	<b>1,82</b>	<b>1,07</b>	<b>8,86</b>
Ammortamenti		-	-	-	0,25	0,25	0,25	0,25	-	1,00
<b>EBIT (Reddito Operativo)</b>		<b>- 0,01</b>	<b>- 0,01</b>	<b>0,65</b>	<b>1,51</b>	<b>1,53</b>	<b>1,55</b>	<b>1,57</b>	<b>1,07</b>	<b>- 7,86</b>
<b>Flussi di cassa operativi (FCFO)</b>										
Euro/ milioni		0 mar-14	1 dic-15	2 dic-16	3 dic-17	4 dic-18	5 dic-19	6 dic-20	7 dic-21	Totale
Risultato operativo		- 0,01	- 0,01	0,65	1,51	1,53	1,55	1,57	1,07	7,9
+ Ammortamenti		-	-	-	0,25	0,25	0,25	0,25	-	1,0
+/- Delta CCN		- 0,02	- 0,05	- 14,78	- 0,74	- 0,69	- 0,69	- 0,69	16,65	- 1,0
-/+ Investimenti/Disinvestimenti		-	-	-	-	-	-	-	-	-
Imposte operative		-	-	0,20	- 0,47	- 0,48	- 0,49	- 0,49	- 0,34	- 2,5
<b>FREE CASH FLOW FROM OPERATION</b>		<b>- 0,03</b>	<b>- 0,06</b>	<b>- 14,33</b>	<b>0,55</b>	<b>0,61</b>	<b>0,63</b>	<b>0,64</b>	<b>17,38</b>	<b>5,38</b>
CAPITALE INVESTITO		- 14,4	- 0,0	- 0,1	- 14,3	-	-	-	-	-
Indice di redditività										1,65%
Irr unlevered										7,00%
NPV unlevered										0,239

Il valore stimato è il minimo valore del bene, considerato che:

- non è stata valorizzata la superficie delle aree accessorie;
- non sono state apprezzate in termini valoriali l'esclusività e l'unicità della localizzazione dell'intervento (i valori di mercato sono di beni con caratteristiche edificatorie e geolocalizzazione differenti);

Per tali considerazioni si riporta un'analisi di sensitività che evidenzia la valorizzazione del bene al variare dei parametri considerati strategici, e quindi critici, di successo per il corretto apprezzamento del bene.

Tabella 5 – Analisi di sensitività.

€/mq	Cap rate commerciale	Costo area									
		7.00%	6.090.000	6.500.000	6.700.000	6.900.000	7.100.000	7.300.000	7.500.000	7.700.000	7.900.000
4.764	7,00%	7,00%	6,48%	6,24%	5,93%	5,59%	5,25%	4,92%	4,60%	4,28%	3,96%
4.836	6,60%	7,18%	6,66%	6,41%	6,17%	5,85%	5,51%	5,18%	4,85%	4,53%	4,22%
4.911	6,50%	7,37%	6,84%	6,60%	6,35%	6,11%	5,77%	5,44%	5,11%	4,79%	4,48%
4.988	6,40%	7,56%	7,03%	6,78%	6,54%	6,30%	6,04%	5,71%	5,38%	5,06%	4,74%
5.067	6,30%	7,75%	7,22%	6,97%	6,73%	6,49%	6,25%	5,98%	5,65%	5,33%	5,01%
5.148	6,20%	7,95%	7,42%	7,17%	6,92%	6,68%	6,44%	6,21%	5,93%	5,60%	5,29%
5.233	6,10%	8,15%	7,62%	7,36%	7,12%	6,88%	6,64%	6,41%	6,18%	5,89%	5,57%
5.320	6,00%	8,36%	7,82%	7,57%	7,32%	7,08%	6,84%	6,61%	6,38%	6,16%	5,86%
5.410	5,90%	8,57%	8,03%	7,78%	7,53%	7,29%	7,05%	6,81%	6,58%	6,36%	6,14%
5.503	5,80%	8,79%	8,25%	7,99%	7,74%	7,50%	7,26%	7,02%	6,79%	6,57%	6,34%

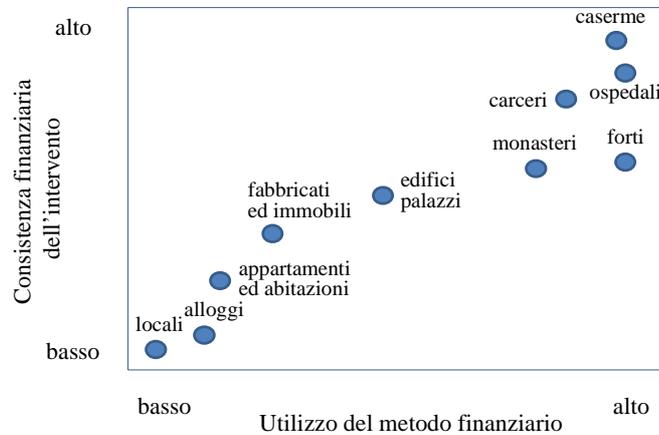
Mq slp di nuova edificazione	7.00%	Costo area									
		6.090.000	7.000.000	7.500.000	8.000.000	8.500.000	9.000.000	9.500.000	10.000.000	10.500.000	11.000.000
2.851	100,00%	7,00%	5,76%	4,92%	4,12%	3,35%	2,61%	1,89%	1,20%	0,54%	0,00%
2.994	105,00%	7,52%	6,39%	5,65%	4,85%	4,08%	3,34%	2,63%	1,94%	1,28%	0,64%
3.293	110,00%	8,02%	6,89%	6,31%	5,54%	4,77%	4,04%	3,33%	2,65%	1,99%	1,35%
3.787	115,00%	8,50%	7,37%	6,79%	6,20%	5,44%	4,71%	4,00%	3,32%	2,66%	2,03%
4.544	120,00%	8,95%	7,82%	7,25%	6,70%	6,08%	5,35%	4,65%	3,97%	3,31%	2,68%
5.680	125,00%	9,40%	8,27%	7,69%	7,14%	6,61%	5,97%	5,27%	4,59%	3,94%	3,31%
7.384	130,00%	9,82%	8,69%	8,11%	7,56%	7,03%	6,53%	5,86%	5,19%	4,54%	3,91%
9.969	135,00%	10,23%	9,10%	8,52%	7,97%	7,44%	6,94%	6,43%	5,76%	5,12%	4,49%
13.956	140,00%	10,63%	9,50%	8,92%	8,37%	7,84%	7,34%	6,85%	6,32%	5,67%	5,05%
20.237	145,00%	11,01%	9,88%	9,31%	8,75%	8,23%	7,72%	7,24%	6,77%	6,21%	5,59%

Come si evidenzia nelle tabelle precedenti il valore del bene aumenta significativamente con la valorizzazione delle superfici accessorie. In particolare, un incremento della slp di circa un 30% della sola superficie commerciale, determina un valore pari a circa 8,5 milioni di euro. A parità di superficie una valorizzazione dei canoni di locazione con scostamento di circa il 10%, coerente con le caratteristiche di esclusività del bene descritte in premessa, portano a valorizzare l'area ad un valore di oltre 10 milioni di euro.

#### 4.6.2. Istruzioni d'uso sul metodo finanziario

L'applicazione del metodo finanziario è un passaggio importante, quasi sempre trascurato dall'operatore pubblico ed appartiene al nuovo linguaggio del Partenariato Pubblico-Privato. Non può esservi un PPP applicabile all'uso del patrimonio immobiliare pubblico senza una conoscenza ed applicazione del metodo finanziario indicato. Ci si riferisce non tanto al 'retail' (piccole unità immobiliari da immettere sul mercato: appartamenti o parti di immobile), pur presenti nella categoria immobili trattati (cfr. allegato 2, Tab. 17 e seg., grandi città e scomposizione della Tipologia A) quanto agli interventi urbani complessi, in cui l'area e le variabili in esse presenti assumono una complessità e consistenza significativa.

Figura 16 – Relazione tra ‘utilizzo del metodo finanziario’ e ‘consistenza finanziaria dell’intervento’.



Spesso queste aree complesse disegnano l'immagine della città, ne definiscono il vantaggio competitivo, innestano elementi di degrado o nuovo rinascimento, liberano importanti quote finanziarie, oppure contribuiscono ad imprigionare una distruzione di valore attorno alle aree pubbliche non utilizzate. Possono anche risolvere parzialmente fabbisogni finanziari pubblici, altrimenti non soddisfatti attraverso la criticità espressa dal *fiscal compact* e *credit crunch*.

Il metodo finanziario è il nuovo linguaggio tra il pubblico e il privato; esso deve essere utilizzato:

- quando vi deve essere l'accesso al capitale privato (Debt. Senior: bancario; o Equity: capitale di rischio di fondi o finanziarie) in modo non marginale;
- quando il ricorso al debito per acquistare l'area o il fabbricato richiede un tempo successivo non programmato per il montaggio dell'intervento e la vendita (es. vincoli urbanistici, autorizzazioni, ecc.);
- quando il ricorso al debito per effettuare un montaggio è legato al rischio di mercato (oltre alla vendita, anche i tempi di vendita);
- quando si affida il patrimonio pubblico ad un fondo immobiliare. Può essere lo stesso fondo ad attivare il metodo finanziario;
- quando si vuole conoscere il valore di un'area trasferita e il suo valore di mercato effettivo e su ciò effettuare delle simulazioni;
- quando l'ente trasferente deve valutare le motivazioni e la fattibilità della richiesta proveniente da un ente territoriale;
- quando si vuole organizzare una procedura e tipologia di gara che integrino un finanziamento pubblico con una quota derivante dalla vendita del bene privato.

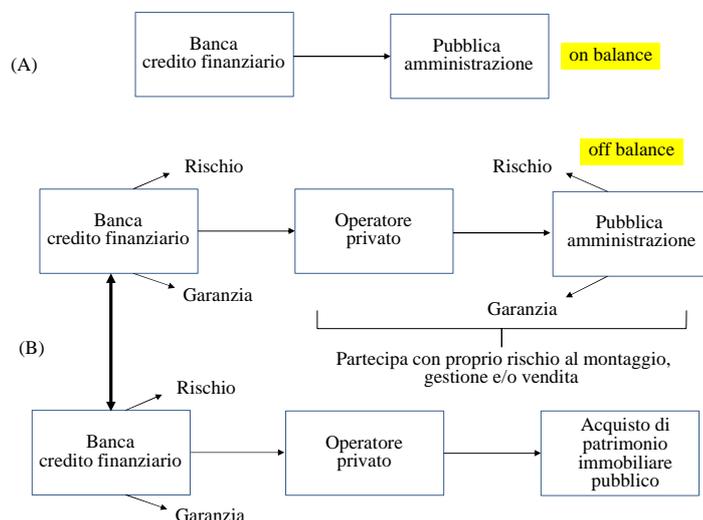
In altri termini tutte le volte che 'entra' capitale privato in un processo in cui vi è il coinvolgimento dell'operatore privato:

- nella vendita del pubblico al privato, di area e fabbricato complesso;
- nella richiesta di capitale privato per completare parte del montaggio e della gestione (o vendita);
- nel coinvolgimento del privato in contratti passivi, attivi o misti avente come oggetto il patrimonio immobiliare pubblico di significativa complessità e consistenza.

Tutti i riferimenti indicati divergono:

- dalla logica tradizionale di un federalismo demaniale tradizionale di ricevimento di un bene e di un investimento di risorse pubbliche per un riutilizzo di questo bene, con un aumento in crescendo della spesa e del debito pubblico, ora non più possibile;
- da una richiesta di patrimonio immobiliare pubblico in cui non è chiaro il *knowlege* del processo di riutilizzo.

Figura 17 – Rappresentazione (A) del modello tradizionale di finanziamento e (B) dove il metodo economico e finanziario diviene un linguaggio indispensabile.



(A) Modello tradizionale in cui non è contemplato l’utilizzo del modello finanziario; (B) Obbligo dell’applicazione del metodo finanziario, pena la non attivazione dell’intervento o il mancato closing finanziario dell’operazione.

### 4.7. Elementi generali riconducibili ai due incident.

L’evidenziazione dei due incident (paragrafo 4.5.1) fa emergere, se dovessero essere implementati, un impegno particolare che i due Comuni devono destinare nell’organizzare il processo di intervento. Non è scontato che ciò avvenga.

Figura 18 – Rappresentazione (A) del modello tradizionale di finanziamento e (B) dove il metodo economico e finanziario diviene un linguaggio indispensabile.

	Ricavi/Costi									
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(F1)	(G1)	(G2)	
previsione	x	x	x	x	x	x			x	
consuntivo										
tempo	7 mesi	5 mesi	9 mesi	14 mesi	18 mesi	più anni			6 mesi	59 mesi
output	PSC, SdF, PEF, TRO,	dati certi su fondi pubblici e/o privati	procedura di gara	Pogetto: preliminare, definitivo, esecutivo	Costruzione	Operation and maintenance O&M			Perizie ed idee sulla riconversione	

Possano esservi dei ritardi enormi ed ingiustificati e distruzione di ‘valore’:

- se l’ente interviene in una richiesta compilativa: la facilità di ottenimento del bene è l’elemento *push factor* della richiesta e trasferimento;
- se non si crea una *task force* interdisciplinare all’interno dell’ente per portare a conclusione l’intervento;
- se vi è uno squilibrio (più o meno enorme) tra bene trasferito e capacità dell’ente di intervenire, in termine di conoscenze (*knowledge*), professionalità, risorse umane disponibili, risorse finanziarie a disposizione;

- d) se vi è eterogeneità dei beni richiesti e da dover valorizzare;
- e) se vi è eterogeneità strutturale degli enti a cui il bene viene decentrato;
- f) se vi è ristrettezza strutturale di risorse pubbliche da investire per valorizzare i beni patrimoniali. La spinta (policy) è quella di utilizzare questi beni patrimoniali per fini sociali, si pone un vincolo ai beni e alle aree, ma poi mancano le risorse per poter attuare i principi;
- g) se vi è un ruolo confuso tra centralizzazione/decentramento del patrimonio immobiliare: pensare di decentrare il patrimonio immobiliare (Agenzia del Demanio) senza avere uno schema preciso di misurazione dell'efficacia degli enti può dimostrarsi dannoso;
- h) con il *fiscal compact* - le risorse pubbliche destinate agli investimenti sono in calo, mentre il decentramento dei beni spinge ad interventi di segno opposto;
- i) con il *credit crunch* - indisponibilità del credito privato per investimenti (Real Estate e infrastrutture);
- j) se non si conoscono modelli di coinvolgimento del privato all'interno di formule di PPP (Partenariato Pubblico-Privato);
- k) se si attivano i fondi immobiliari sovrastimando il ruolo che essi hanno e delegando a tale formula gestionale la risoluzione dei problemi che appaiono modulari ed articolati;
- l) se, come accade, i beni trasferiti richiedono interventi manutentivi differenziati che non vengono effettuati e ciò conduce ad un degrado accelerato dei beni patrimoniali;
- m) se in presenza di tempi lunghi di valorizzazione del bene (cinque anni), si rimanda la data di inizio e di intensificazione del processo di valorizzazione. Il ciclo di vita del decisore è più breve di quello di valorizzazione del bene patrimoniale

Di seguito viene predisposta una matrice del rischio in grado di gerarchizzare le difficoltà sopra indicate.

Figura 19 – Matrice del rischio su chek list indicata nel cap. 4.7..

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
a)										
b)										
c)										
d)										
e)										
f)										
g)										
h)										
i)										
j)										
k)										
l)										
m)										

Il grigio nella Figura 19 corrisponde ad un rischio più elevato.

Tutti i punti sopra indicati hanno un impatto importante con l'inefficacia del decentramento immobiliare. Proprio per questo motivo diviene importante trattare i punti ritenuti più importanti.

#### 4.7.1. Richiesta compilativa

Emerge nella relazione tra Agenzia del Demanio ed enti territoriali la 'scorciatoia' della semplificazione del trasferimento. Gli enti locali hanno di fronte solo dei moduli compilativi e viene richiesto uno sforzo minimo per ottenere il bene. Tutto ciò fa in modo che l'Agenzia del Demanio appaia pro-attiva e veloce nell'attuazione delle normative sul federalismo demaniale, mentre gli enti locali intendono questo passaggio come uno snellimento burocratico nell'entrare in possesso dei beni. L'ottenimento del bene patrimoniale non è che un piccolo segmento nell'intero processo dell'utilizzo, vendita o valorizzazione e se non accompagnato

in modo sistematico da altre azioni si dimostra un'accelerazione sterile. Il principio non riguarda tutti i beni richiesti, ma solo quelli più complessi che richiedono un processo di 'montaggio' non semplice. Possono essere esclusi da tale diagnosi critica i beni patrimoniali che rientrano nel segmento (F1) della Figura 7

#### 4.7.2. Task force mancante all'interno dell'ente.

Operazioni complesse richiederebbero l'attivazione di *task force* interdisciplinari all'interno degli enti territoriali per fare in modo di presidiare l'intero processo e non limitarlo alla fase compilativa. Tuttavia ci si deve chiedere se questo è possibile e se siamo di fronte ad una fase favorevole a tale impostazione. Le risposte sono diverse e molte risultano critiche:

- Siamo di fronte ad un ridisegno delle stazioni appaltanti che secondo gli intendimenti ne ridurrebbero drasticamente il numero per i Comuni e gli altri enti territoriali. Anche gli interventi urbani complessi indicati negli *incident* soprattutto per quanto riguarda i punti (C), ma con riflessi certamente anche in (B) e (A) probabilmente avverranno all'interno di stazioni appaltanti più aggregate, con la presenza di soggetti diversi e con una nuova cultura da costruire. Diverrà importante creare un forte raccordo tra chi interverrà in luoghi ed istituzioni diverse del percorso (Figura 7). In altri termini non potrà verificarsi un'asimmetria tra l'impostazione e la gara e la fase di montaggio e controllo e verifica. Tale aspetto rappresenta un rischio elevato se non si interviene con strategie rafforzative e management ad hoc.
- Vi è lo smantellamento delle province, il personale qualificato potrebbe essere però decentrato a seguire il processo di montaggio dei beni patrimoniali immobiliari complessi.
- Gli enti territoriali stanno subendo nell'insieme una restrizione di personale qualificato e vi è una mobilità interna e una *multi task* che non favorisce la creazione di *task force* dedicate.
- Le organizzazioni burocratiche degli enti non favoriscono l'attivazione di *task force*, tanto meno ciò avviene quando si tratta di coinvolgere più istituzioni differenti (comuni, sovrintendenze, regioni, enti autorizzativi, ecc.). La *task force* richiederebbe anche una *policy* chiara da parte del decisore priva di retorica e con una chiara 'vision' di riferimento.

#### 4.7.3. Squilibrio tra bene trasferito e capacità dell'ente di intervenire.

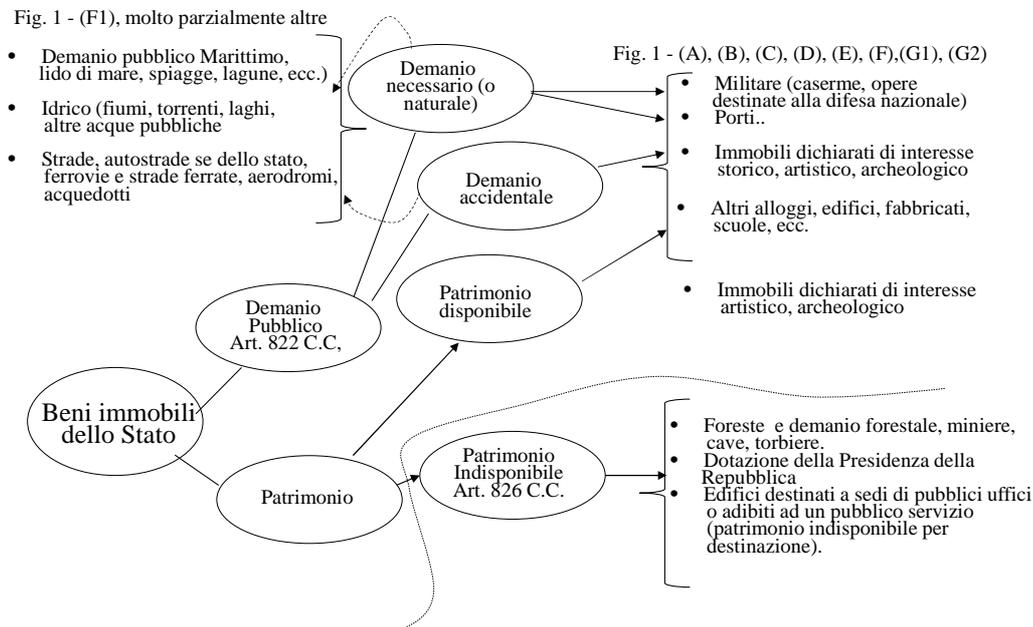
E' un indicatore composto che comporta l'analisi di diversi aspetti che verranno meglio affrontati più avanti, riguardanti l'interazione tra non conoscenza della complessità proposta (*knowledge*), la non adeguatezza professionale, che necessita di interdisciplinarietà e di strumenti (*tools*) nuovi, di risorse umane e alta motivazione e risorse finanziarie a disposizione, non necessariamente pubbliche.

Manca soprattutto una cultura specifica di management di montaggio degli interventi e questo è l'elemento di fondo più importante e più grave.

#### 4.7.4. Eterogeneità dei beni richiesti e da dover valorizzare.

I beni trasferiti dall'Agenzia del Demanio sono di natura differente, diversità per la quale non vengono attivate strategie differenziate che richiederebbero organizzazioni, sensibilità, tipologie e risorse diverse. Anche i termini utilizzazione e valorizzazione assumono un significato differente che non può essere confuso. Spesso chi utilizza i termini e tratta 'burocraticamente' il trasferimento, non distingue la differenza, se non in piccola parte: vi è più un riferimento alla norma del Codice civile o altro, che alla sostanza del bene. Questa non differenza si ripercuote anche sul punto che segue.

Figura 20 – Classificazione normativa dei beni immobili dello Stato.



Appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia; le opere destinate alla difesa nazionale. Fanno parimenti parte del demanio pubblico, se appartengono allo Stato, le strade, le autostrade e le strade ferrate; gli aerodromi; gli acquedotti; gli immobili riconosciuti di interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche; e infine gli altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico.

(1) I beni appartengono al demanio necessario (o naturale), in quanto sono dei beni che, per la loro naturale attitudine a soddisfare interessi pubblici, non possono che essere di proprietà dello Stato.

Il demanio naturale è composto da: a) demanio marittimo che, oltre ai beni indicati dall'art. 822, comprende anche: le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo. Il mare e il fondo del mare non sono beni demaniali ma cose fuori commercio (*res communes omnium*); b) demanio idrico; c) demanio militare, cioè le opere destinate direttamente alla difesa nazionale, ossia aeroporti e strade militari.

Non appartengono al demanio invece: a) le difese naturali; b) gli armamenti, le caserme, gli aerei militari (questi beni appartengono al patrimonio indisponibile dello Stato).

(2) I beni appartengono al demanio accidentale dello Stato che è, quindi, composto da: a) demanio stradale, che comprende tutte le strade di proprietà degli enti territoriali, destinate al pubblico transito; b) demanio ferroviario, che comprende le strade ferrate e le loro pertinenze e i beni occorrenti all'esercizio e la conservazione della ferrovia (i fabbricati, le stazioni elettriche); c) demanio aeronautico, che comprende gli aeroporti appartenenti agli enti territoriali, destinati al traffico civile, comprese le relative pertinenze (radar, impianti radio); d) demanio culturale, cioè i beni di particolare interesse storico, architettonico e artistico, appartenenti agli enti pubblici territoriali.

#### 4.7.5. Eterogeneità strutturale degli enti a cui il bene viene decentrato.

Ogni ente sulla base delle richieste può ottenere il patrimonio richiesto. Non è definito in modo chiaro che utilizzo verrà fatto del bene, se l'ente ha una disponibilità finanziaria per interventi complessi, o se ha una sufficiente conoscenza o professionalità per trattare il bene; lo stesso vale se si tratta di una gara per la vendita.

Non vi è una correlazione tra la grandezza e complessità del bene trasferito e la tipologia del Comune e quindi non vi è una corretta relazione tra riutilizzo (relazione con l'utenza), vendita o valorizzazione.

L'alta o la bassa densità urbana incide sulla capacità di valorizzazione del bene e sull'impatto con gli acquirenti o con l'utenza.

4.7.6. Ristrettezza strutturale delle risorse e la policy.

Gli aspetti asimmetrici indicati nei punti precedenti attivano aspettative non fattibili, quali l'utilizzo dei beni patrimoniali richiesti per fini sociali o collettivi, senza un'attenta valutazione dei costi. La non corretta programmazione produce ritardi nella destinazione d'uso e negli utilizzi e crea una discrasia tra vincolo urbanistico, vincoli di altri enti (es. sovrintendenza), per cui il bene patrimoniale rimane inutilizzato e non si creano quelle necessarie convergenze per poter operare. Il tema è sintetizzabile come una carenza di corretta ed adeguata programmazione.

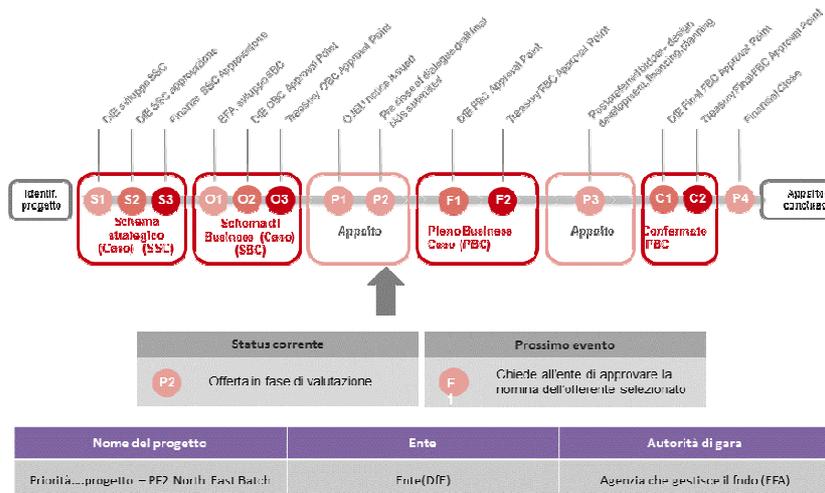
4.7.7. Ruolo confuso tra centralizzazione/decentramento del patrimonio immobiliare.

Diviene importante definire un corretto concetto e modello di 'valorizzazione', distinguerlo per le diverse tipologie di beni patrimoniali e per la loro collocazione. Ogni bene patrimoniale è unico in quanto si colloca all'interno di un mercato differenziato. Attrae in modo differente gli investimenti e gli investitori, esprime una rendita fondiaria diversa ed assorbe ed esprime una complessità diversificata. E' utile creare a monte - all'interno all'Agenzia o in collegamento ad essa - un'unità di valutazione del bene che sappia definire in profondità l'opportunità di decentrarlo, oppure fornire all'ente territoriale un supporto continuo di monitoraggio sull'uso del bene.

Di un certo interesse è quanto avviene nel sistema di impostazione, di assistenza e di monitoraggio del caso inglese. A monte dell'impostazione deve esservi una competenza interdisciplinare e autorevole del team o unità che segue l'iter del singolo intervento immobiliare nella sua fase di centralizzazione/decentramento.

Di seguito il caso inglese di monitoraggio e supporto all'intervento. Si tratta della relazione tra organismi centrali e periferici, il programma rientra nel PF2 che è una revisione del PPP inglese di prima generazione. Anche il termine PF2 rappresenta un metodo ad hoc predisposto per affrontare una tipologia di interventi. L'esempio viene confrontato con il decentramento del patrimonio immobiliare condotto dall'Agenzia.

Figura 21 – PF2 - Modello di centralizzazione/decentramento del PFI inglese.



Il programma PF2 rappresenta un esempio di chiaro ruolo di centralizzazione/decentramento tra enti con ruoli diversi. Di seguito alcune funzioni che il programma PF2 ha messo in campo.

Debito ed Equity – Il corretto equilibrio tra debito senior (con tasso di interesse relativamente contenuto) ed equity (con tassi di rendimento molto più elevati in quanto capitale di rischio) viene gestito dal settore pubblico attraverso un co-investimento con il privato nel capitale di rischio. Viene creata un'unità indipendente all'interno del Tesoro (HM Treasury), collocata a livello di staff e composta di esperti indipendenti. Vi è un'azione di centralizzazione di alcune funzioni di impostazione. Il settore pubblico di equity avrà lo stesso potere del capitale di equity privato. La copertura pubblica del rischio ha lo scopo soprattutto di ridurre il costo del prestito. L'unità (*task force*) ha anche il compito di effettuare gare per ricercare investitori di equity da portare all'interno di investimenti di lungo termine per favorire il *closing* finanziario.

Accelerazione – Vengono attivate misure per accelerare lo sviluppo del PF2 quali migliorare la capacità di effettuare le gare di settore rafforzando ed assistendo chi a livello centrale se ne occupa. Viene creato un tempo limite nell'effettuare il processo di gara: dall'ideazione della gara alla nomina del contraente. Viene creata una documentazione standard (corredo) per affrontare le procedure di gara. Viene rafforzato l'assistenza e controllo nella predisposizione dei progetti.

Apporto di servizi flessibili – Per favorire gli interventi, viene semplificata la componente di assemblaggio dei servizi. Per esempio vi sarà una maggiore flessibilità per aggiungere o rimuovere alcuni servizi opzionali una volta che il contratto sarà in funzione. Sarà introdotto un fondo di ciclo di vita per favorire e per facilitare la condivisione di qualsiasi finanziamento legato al ciclo di vita.

Trasparenza – Il programma FP2 introduce un insieme di misure atte ad incrementare la trasparenza e di attivare attorno ad essa *best practice* e il monitoraggio e controllo di costi dei progetti; vi è un'attenzione particolare al monitoraggio di tutto quello che riguarda l'*off balance* e al trasferimento del rischio operativo. Viene richiesto all'operatore privato di fornire informazioni sul rendimento dell'*equity*. Viene disposto un report dettagliato effettuato dall'unità e con criteri unificati e studiati sull'efficacia dei contenuti di analisi-diagnosi-prognosi e comparazione per ogni progetto dove l'amministrazione pubblica detiene una quota azionaria (*equity*). Viene creato un business case monitorato e pubblicato sul sito del Tesoro (*Treasury website* – cfr. Figura 21), con gli stati di avanzamento dentro una procedura codificata e viene migliorata l'informazione (sistema informativo) all'interno del 'governo' degli standard contrattuali.

Allocazione appropriata del rischio – E' prevista una maggiore e selezionata gestione del rischio da parte dell'amministrazione pubblica per favorire l'estensione e l'utilizzo del capitale privato. Il riferimento è l'utilizzo di rischi supplementari derivanti da un imprevedibile cambiamento della normativa, l'incremento dei costi delle utilities, le assicurazioni ed altro ben definito e non programmabile e derivante dall'aumento motivato indotto da altri soggetti pubblici, istituzioni o dalle utilities.

Finanziamento del debito a lungo termine - La struttura del finanziamento per il PF2 è progettata per consentire l'accesso al finanziamento del debito a lungo termine ed in particolare per poter interagire con il mercato dei capitali.

Miglioramento del VfM – Il VfM (Value for Money) è sempre stato all'interno del PPP un passaggio importante e un elemento di difficile misurazione e verifica del suo mantenimento nel tempo. E' legato al trasferimento del rischio operativo dal soggetto pubblico a quello privato, in cui il maggior costo del capitale privato viene mitigato dal trasferimento del rischio pubblico all'operatore privato. L'attivazione dell'*equity* pubblico permette di allineare meglio gli obiettivi pubblici di; a) trasferimento del rischio (VfM); b) di verifica con il capitale di rischio, c) di come questo rischio venga gestito dall'operatore privato e d) di quali sono i rendimenti e la distribuzione. La messa sotto controllo dei tempi indicati e controllati riduce i rischi. Vengono poi messe in campo altre azioni per contenere il rischio degli operatori privati sempre dentro un trasferimento di quello operativo. In parte ciò è dedotto anche dai punti indicati in precedenza.

Figura 22 – Confronto tra federalismo demaniale e PF2: centralizzazione/decentramento.

	Federalismo demaniale	PF2
Debito ed Equity		x
Accelerazione	x	x
Apporto servizi flessibili		x
Trasparenza	•	x
Allocazione appropriata del rischio		x
Finanziamento del debito a lungo termine		x
Miglioramento del VfM		x

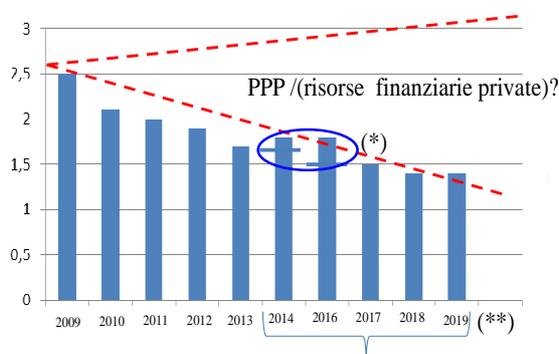
Un confronto con l'azione di decentramento patrimoniale condotta dall'Agenzia del Demanio e il PF2 denota alcune sostanziali differenze. La prima si riferisce ad un decentramento di patrimonio immobiliare per un: a) utilizzo, b) costituzione di diritto di superficie, c) vendita (contratto attivo), d) concessione, e) conferimento a fondi immobiliari, f) integrazione di contratti attivi e passivi al fine di riconvertire vecchio patrimonio in nuove opere. Il PF2 si riferisce alla costruzione di opere ed infrastrutture che attirano capitale privato, con la presenza di una quota di pubblico e che proprio per la sua natura non è iscrivibile all'interno del debito pubblico (*on balance* ma *off balance*). Anche la gestione del patrimonio condotto dall'Agenzia del Demanio e l'azione del decentramento in forma di 'federalismo' rientrano in parte all'interno di questo segmento, laddove il bene deve tramutarsi in nuovo bene oppure venduto con una valorizzazione.

Emerge come l'Agenzia del Demanio incida su un segmento dell'accelerazione e della trasparenza; poi a valle del trasferimento rimangono tutte le inerzie che il PF2 cerca di semplificare e mettere sotto controllo. Gli enti che ricevono il patrimonio risultano frammentati e lì avvengono i maggiori problemi, quasi sempre insormontabili.

#### 4.7.8. Fiscal compact - Le risorse pubbliche destinate agli investimenti sono in calo, mentre il decentramento dei beni spinge ad un intervento di segno opposto .

Un elemento che appare alquanto sottovalutato dal punto di vista della strutturalità è la caduta degli investimenti pubblici per i prossimi anni, dovuta al *fiscal compact* di riduzione della percentuale del debito pubblico sul Pil. Tale fenomeno ridurrà della metà, o più, la quota di investimenti pubblici destinati ad opere pubbliche ed infrastrutture.

Figura 23 – Trend degli investimenti in relazione al Pil (diversi anni), consuntivo e programmati nel DEF(Documento di Economia e Finanza)



Il patrimonio immobiliare trasferito dall'Agenzia agli enti territoriali dovrebbe servire per: a) un utilizzo diretto dell'ente pubblico con forme di riconversione parziale del patrimonio; b) la vendita del patrimonio al fine di permettere investimenti altrimenti impossibili da effettuare; c) ripensare in modo radicale alla funzione di utilizzo del patrimonio trasferito. Tutte e tre le formule sono riconducibili, o potrebbero esserlo, all'interno di un utilizzo parziale o totale di risorse pubbliche che sono in contrasto con la dinamica del *fiscal compact*.

Il *fiscal compact* ha un'incidenza quando la Pubblica Amministrazione vuole utilizzare risorse pubbliche *on balance*, per effettuare investimenti di qualsiasi tipo attinenti all'appalto di costruzione del nuovo, di manutenzione o di abbattimento, riconversione o di rifacimento del bene. Il riferimento è ai punti (E), (F) e (G1) e (G2) della Figura 7.

L'investimento ha un carattere diverso se si tratta di

- un appalto;
- una concessione;

- un PPP.

Nel primo caso l'investimento rientra sempre all'interno di un *on balance* pubblico. Negli altri due casi (concessione e PPP), a date condizioni, l'investimento privato è ascrivibile in un *off balance*.

Nel trasferimento del bene questo aspetto non è stato tenuto in considerazione mediamente né da chi ha effettuato domanda di ottenimento del bene né da chi lo ha trasferito, ma tale variabile rischia di essere, assieme ad altre, molto importante nella dinamica di 'utilizzabilità' del bene.

#### 4.7.9. Credit crunch – indisponibilità del credito privato per investimenti (Real Estate e infrastrutture)

Un altro problema speculare al *fiscal compact* è costituito dal *credit crunch*, vale a dire la bassa disponibilità del credito bancario per finanziare investimenti con alta incertezza ed alto rischio; ciò a prescindere che sia l'operatore privato a chiedere il finanziamento o che sia il soggetto pubblico, ammesso per quest'ultimo che i vincoli imposti dal *fiscal compact* lo permettano.

Attrarre fondi privati su progetti che attengono il riuso del patrimonio immobiliare pubblico potrebbe essere possibile a due condizioni principali:

- che venga ridotto notevolmente il rischio su cui si chiede avvenga il finanziamento privato;
- che si riesca ad attrarre capitale internazionale.

Ridurre il rischio può voler dire creare un sistema di integrazione del processo che conduce:

- alla vendita;
- alla concessione;
- al funzionamento dei fondi immobiliari.

Decentrare e lasciare che siano poi gli enti territoriali singolarmente, con tutte le fragilità e i problemi aperti segnalati, ad occuparsi della vendita e del montaggio equivale a far crescere e non attenuare l'impatto del rischio sul capitale investito; conseguentemente continuerà a permanere ed aggravarsi la mancata disponibilità del credito per valorizzare il patrimonio immobiliare decentrato, allargando ancora di più la forbice tra fabbisogno e fattibilità attuativa.

Ridurre il rischio implica :

- uniformare e dare una governance a tutti gli interventi di decentramento del patrimonio immobiliare;
- operare per forme di standardizzazione, monitoraggio e correzione;
- selezionare meglio le tipologie e le unità di patrimonio immobiliare che dovranno essere decentrate in relazione alla fattibilità attuativa.
- creare un corretto equilibrio tra componente centralizzata e gli enti territoriali che hanno disponibilità del bene di modo che non si creino dei vuoti, caso in cui potrebbe essere utile non procedere al decentramento del bene.
- disporre di risorse finanziarie da aggiungere in forma integrativa a quelle private. Si potrebbe trattare di capitale di rischio (*equity*) che si somma a quello privato.

Gran parte delle azioni intraprese in PF2 sono congeniate per attrarre investimenti privati. Nel caso del federalismo demaniale si tratta di riprendere quanto già espresso nella Figura 7, di presidiare il processo e consolidarne la *governance* al suo interno.

#### 4.7.10. Modelli di coinvolgimento del privato all'interno di formule di PPP

A fronte del problema permanente del *fiscal compact* e in parte del *credit crunch* diviene essenziale, se si opera all'interno di una fase di valorizzazione, conoscere i meccanismi che regolano i contratti passivi ed attivi e un intreccio tra questi.

Le possibilità che si prospettano si riferiscono:

- agli appalti (Direttiva comunitaria 2014/24);
- alle concessioni (Direttiva comunitaria 2014/23);

oltre a queste due direttive deve essere considerata la normativa nazionale sul PPP che si somma alla direttiva comunitaria nella definizione del codice dei contratti.

Il vantaggio di attivare la concessione e il PPP è di iscrivere il debito in *off balance* e non direttamente nel debito pubblico (*on balance*), tale aspetto rimuoverebbe in parte l'ostacolo del *fiscal compact*.

Tuttavia entrare in modelli di concessione e PPP richiede il saper affrontare il tema del rischio operativo e del suo trasferimento dal soggetto pubblico all'operatore privato e per tutte le circostanze in cui ciò avviene rendere permanente tale trasferimento pena rischiare sanzioni da parte comunitaria (Corte di Giustizia) per una non corretta applicazione delle direttive comunitarie.

Il trasferimento del rischio e l'attivazione di PPP attraverso l'attivazione di capitale privato rappresenta solo una parte del problema. Il PPP con l'attrazione di capitale privato rappresenta solo una parte del problema. L'altro aspetto riguarda il trovare un corretto equilibrio tra individuazione del rischio operativo e sua trasferibilità permanente nel tempo. Il PF2 inglese nasce proprio per evitare che regole stringenti tra trasferimento permanente del rischio operativo e bassa flessibilità allontanino il capitale privato. L'equilibrio sopra indicato rappresenta il corretto elemento per far sì che la pubblica amministrazione e l'operatore privato trovino convergenze, in modo che le possibili restrizioni sul rischio operativo trasferito non mettano la pubblica amministrazione in difficoltà e al contempo non allontanino i capitali privati. Si tratta:

- di acquisire una cultura sul rischio operativo attualmente inesistente;
- di standardizzare e di snellire i processi di montaggio in modo che si riducano i fattori imponderati di rischio.

L'acquisizione di capitale privato ha un costo maggiore rispetto all'intervento tradizionale d'appalto. Ciò deve essere bilanciato in forma efficace con l'individuazione, simulazione, coinvolgimento e trasferimento del rischio operativo dentro un ambito di maggior trasparenza.

Quasi tutti gli esempi italiani di PPP dimostrano che vi è un'enorme difficoltà di individuare il rischio da trasferire, definirne un'entità e soprattutto mantenerlo costante nel tempo. Questa, tuttavia, deve essere la sfida futura che deve essere ingaggiata dopo l'entrata in vigore della Direttiva comunitaria 2014/23.

Mancano nella nostra cultura strumenti, seppur imperfetti, come il Public Sector Comparator (PSC), e l'applicazione del concetto di Value for Money (VfM), mancano anche esempi concreti di rischio di costruzione (Design & Construction - D&C) e rischio di funzionamento (Operation & Maintenance - O&M). La possibilità che la modifica di alcune variabili annulli il rischio trasferito rimane molto elevato, come molto elevato è il rischio che gli organi di classificazione e controllo europeo riportino un'iscrizione in *off balance* dentro un *on balance*, e quanto questo comporti per il disavanzo pubblico e per le sanzioni europee. Deve essere meglio strutturato il concetto di rischio di costruzione e di rischio di disponibilità, e per diversi interventi di concessione e di PPP anche del rischio di mercato.

I tre rischi riconosciuti da SEC/2010 e da Eurostat sono:

- rischio di costruzione;
- rischio di disponibilità;
- rischio di mercato.

Con la possibilità di presidiare almeno due dei tre rischi indicati. Tale suddivisione era presente anche in SEC/2005 ma con SEC/2010 viene meglio definita la natura e la stabilizzazione del rischio trasferito e viene ridotta la possibilità di esercitare arbitri o sottovalutazioni.

Nella trattazione centralizzazione/decentramento del demanio patrimoniale non vi è traccia di questa importante componente per cui si rischia di decentrare un bene e poi lasciare soli enti diversi e frammentati ad occuparsi in modo inefficace del tema.

#### 4.7.11. Fondi immobiliari e debolezza di indicare l'approdo a tale formula.

L'approdo a fondi immobiliari è un'indicazione che viene data. I fondi immobiliari sono di diversa natura, non rappresentano la soluzione del problema ma sono solo un possibile opportunità:

- vi è un costo annuo di gestione del bene apportato non marginale;
  - ogni bene viene trasformato da parte del fondo immobiliare. I costi di trasformazione hanno tempi mediamente lunghi e richiedono vi siano degli acquirenti del bene trasformato;
  - i costi di trasformazione sono mediamente elevati e regolati da un *fund manager* il quale si sostituisce ad operatori pubblici e a gare pubbliche da effettuare e coinvolge altri professional ed operatori economici;
  - il fondo immobiliare abbatte, o riduce notevolmente, il ricorso a gare pubbliche e per questo rappresenta un'opportunità rispetto ad altre soluzioni, anche se tale passaggio è da annoverare all'interno di una fase di semplificazione piuttosto che di riduzioni complessiva dei costi di trasformazione;
  - il fondo immobiliare attraverso il *fund manager* può intervenire in più fasi del processo della
- Figura 7: (A), (B), (D), (E), (G1), (G2) ed in parte (C). In genere, se si tratta di operazioni di

Real Estate, le fasi in cui interviene il fondo riguardano (A), (B), (D), (E), poi vi è la Commercializzazione e in parte la monetizzazione di quanto inserito dall'ente in termini di bene patrimoniale. I tempi della monetizzazione sono lunghi e in parte o totalmente trattenuti dal fondo. Se il bene non viene totalmente commercializzato può:

- necessitare, da parte dell'ente, il pagamento di una quota a fronte dell'immissione del bene nel fondo;
- il bene immobiliare che viene immesso nel fondo e non trova un mercato distrugge valore più di quanto non avvenga l'inserimento inattivo del bene all'interno di (F1), senza che l'ente territoriale si renda pro-attivo. La differenza in positivo o negativo viene fatta dalla presenza o meno di un mercato in grado di acquistare il bene trasformato;
- gli acquirenti del bene non sono mediamente istituzioni qualificate, ma sono consumatori finali;
- il mercato del bene trova semmai acquirenti nei grandi centri e non nei centri minori e il mercato privilegia le abitazioni e il residenziale;
- può essere possibile utilizzare un fondo immobiliare per effettuare una trasformazione del bene e poi consegnarlo all'ente territoriale. In questo caso saremmo all'interno di un contratto passivo, in cui l'acquirente di (A), (B), (D), (E) è lo stesso ente che lo ha ceduto al fondo per la trasformazione. Tuttavia questa soluzione potrebbe apparire discutibile e illegittima in quanto verrebbe aggirata la fase (C) quella della gara pubblica (dir. 2014/23 e dir. 2014/24). Diversa cosa potrebbe avvenire se, ma va verificata per ogni singolo caso, viene immesso l'immobile pubblico nel fondo immobiliare e attraverso il fondo vi è una vendita di parte di immobile e con i ricavi della vendita si opera in tutto o in parte su (D), (E), (G1), (G2);
- i beni patrimoniali vanno differenziati, vi possono essere beni singoli, unità semplici (appartamenti, unità di edificio, o anche singoli edifici), oppure siti ed aree complesse come possono essere le caserme, collocate in parti significative di città (cfr. *incident 1*);
- per unità immobiliari di 'retail', l'immissione del bene all'interno del Fondo immobiliare può risultare più semplificato sia dal punto di vista della gestione che del punto di vista della vendita e dell'ottenimento dei ricavi.

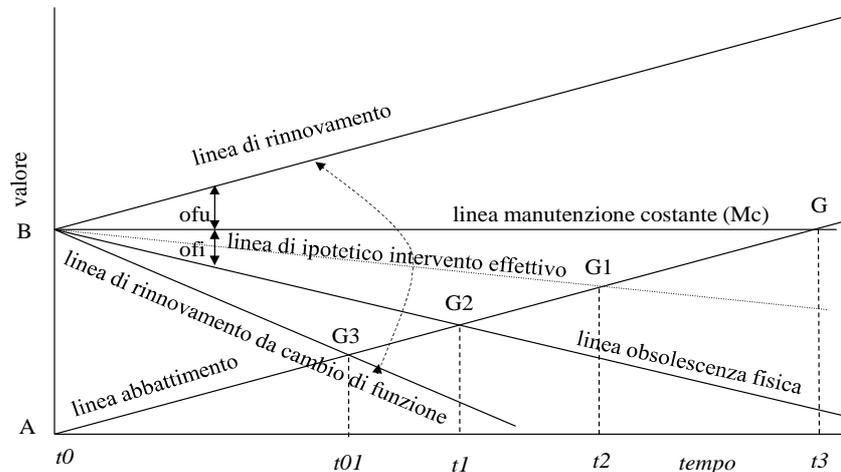
#### 4.7.12. Beni trasferiti ed interventi manutentivi.

I beni immobiliari pubblici che rimangono a disposizione dell'Agenzia del Demanio o che vengono trasferiti richiedono un intervento manutentivo costante, senza il quale siamo di fronte ad una distruzione costante del bene, a meno di non considerarlo come un costo di abbattimento e ricostruzione e riutilizzo dell'area. In questo caso siamo di fronte alla fine di un ciclo di vita del bene immobiliare (cfr. G1, Figura 7). E' essenziale per ogni patrimonio immobiliare pubblico definire:

- Più che un fascicolo di fabbricato un corredo di ciclo di vita che contenga:
  - o la fase di obsolescenza;
  - o la funzione che deve e può svolgere, in relazione anche al recupero o all'obsolescenza;
  - o la vendita per nuove funzioni da inserire all'interno del bene, oppure l'abbattimento e la ricostruzione di beni privati o misti (pubblico-privato)
- Un piano delle manutenzioni, di vendita o di abbattimento sulla base del punto indicato sopra.

La mancanza di questa sensibilità che riguarda tutti i beni del patrimonio immobiliare pubblico gestito direttamente dall'Agenzia del Demanio o trasferito ad enti territoriali è destinato a distruggere valore e spesso rende il trasferimento, in mancanza di risorse da parte dell'ente ricevente, un danno aggiuntivo al patrimonio immobiliare.

Figura 24 – Le principali variabili manutentive che incidono sul manufatto patrimonio immobiliare pubblico.



Le maggiori informazioni deducibili dalla figura 25 sono:

- il punto  $t_0$  (B) di costruzione e il suo valore,
- la linea di manutenzione costante a cui si può tendere,
- la linea di obsolescenza fisica,
- la linea di abbattimento del bene;
- il punto  $t_1$  (G2) di abbattimento in mancanza di manutenzioni;
- il punto  $t_2$  (G1) di abbattimento in presenza di manutenzione inferiore alla manutenzione costante;
- il punto  $t_3$  (G) di abbattimento in presenza di manutenzione costante;
- il punto  $t_{01}$  (G3) di abbattimento in caso di linea di rinnovamento che si somma alla linea di obsolescenza fisica;
- la linea di rinnovamento che richiede costi aggiuntivi a quelli di manutenzione costante se si pensa al cambiamento di funzione del bene non più adatto ai fabbisogni organizzativi ed erogativi. La linea di innovazione può sommarsi in negativo alla linea di obsolescenza ed abbattimento se non è previsto un costo di rinnovamento.

A queste linee e punti di riferimento va aggiunta la caratteristica del bene immobiliare in termini di bene storico e culturale e alla sua salvaguardia di vincolo totale o parziale sia in termine di utilizzo, vendita, rifacimento, abbattimento totale o parziale a cui la figura sopra, attraverso la sua rappresentazione, può rispondere solo parzialmente. Su questo aspetto vi è il coinvolgimento della sovrintendenza e dei vincoli da essa esprimibili.

## 5. Un modello di unità di intervento a supporto degli enti locali: la creazione di un Osservatorio con la presenza di ANCI e UPI.

L'analisi e diagnosi sin ora effettuata sul 'Federalismo demaniale' ci permette di meglio affinare la proposta di Osservatorio ANCI-UPI-Accademia per l'autonomia .

I punti salienti sono:

1. L'effettuazione di un censimento compatibile con il riuso, razionalizzazione, riammodernamento, valorizzazione, monetizzazione dell'intero patrimonio immobiliare pubblico della Pubblica Amministrazione sul modello post Commissione Cassese.

2. Il continuo monitoraggio delle richieste *'bottom up'* dagli enti territoriali all'Agenzia per disporre dei beni patrimoniali immobiliari dello Stato presenti sul territorio e che possono essere richiesti.
3. La risposta (positiva o negativa) dell'Agenzia del Demanio *'top down'* rispetto alla domanda avanzata dagli enti territoriali.
4. La predisposizione di una classificazione del *'bottom up'* *'top down'* per beni semplici o complessi. I beni semplici sono quelli collocabili nella classificazione (F1) della Figura 7. I beni complessi sono quelli che riguardano totalmente o parzialmente i punti (A), (B), (C), (D), (E), (F), (G1) o (G2).
5. La distribuzione dei beni in base alla classificazione degli enti e alla loro capacità di operare (cfr. punto 1).
6. Un'attenzione particolare alle medie-grandi città (100 città italiane) superiori a 50.000 abitanti. Per quanto riguarda gli interventi complessi (cfr. punto 1 e punto 4).
7. La selezione e la cura all'interno del punto (6) degli interventi complessi. In termini di:
  - assistenza alla selezione;
  - assistenza alla fattibilità;
  - assistenza alla vendita (se prevarrà tale indicazione), tipologia e procedura di gara;
  - assistenza al montaggio della valorizzazione dell'intervento complesso (cfr. punto 4).
8. Creazione, sulla base di un prototipo, di *incident* e *case study* con l'attivazione di un corredo come base rigorosa di una disseminazione, guida per gli enti ed assistenza diretta. I *case study* devono essere tra loro coerenti e fornire anche un'attrazione di capitali provenienti da fondi internazionali indicando forme chiare di montaggio e una riduzione del rischio.
9. Creare una task force di esperti già formati da decenni e capaci di intervenire per guidare e disincagliare gli interventi critici.
10. Formare e monitorare team locali che sono chiamati ad operare attorno ad interventi complessi (cfr. punto 4).
11. Creare forme di tutorship ad hoc. e percorsi guidati.
12. Impostare, organizzare ed alimentare un budget della valorizzazione sul patrimonio immobiliare pubblico all'interno del punto (6).
13. Uscire dalla retorica il *'nuovo rinascimento'* delle 100 città italiane (punto 6) e lavorare sinergicamente per l'operatività del concetto.
14. Creare attorno ai 13 punti sopra indicati un Osservatorio PREM (Public Real Estate Management) tra SDA Bocconi ed Accademia delle autonomie per implementare tutti o alcuni dei 13 punti sopra indicati.
15. Fare dell'Osservatorio partnership SDA Bocconi-Accademia delle autonomie un centro permanente di confronto, pubblicazioni, seminari, web-site, work shop, incontri e confronti internazionali sul tema.

Figura 25 – PREM (Public Real Estate Management) Relationship tra SDA Bocconi e Accademia delle autonomie nella creazione di un Osservatorio dedicato .

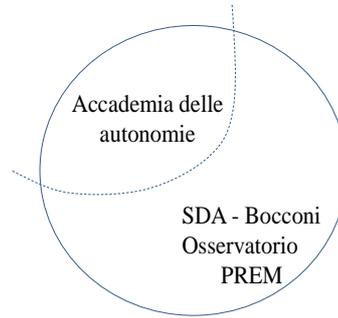


Figura 26 – PREM (Public Real Estate Management) Target e competenze.

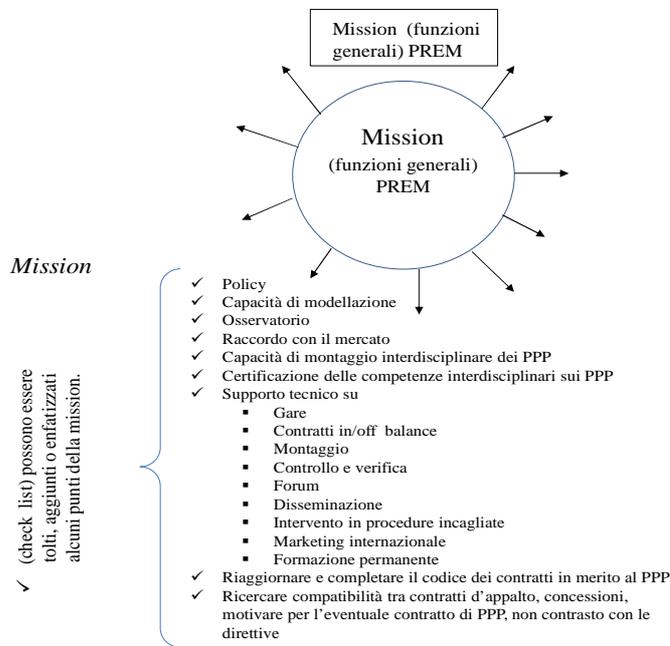
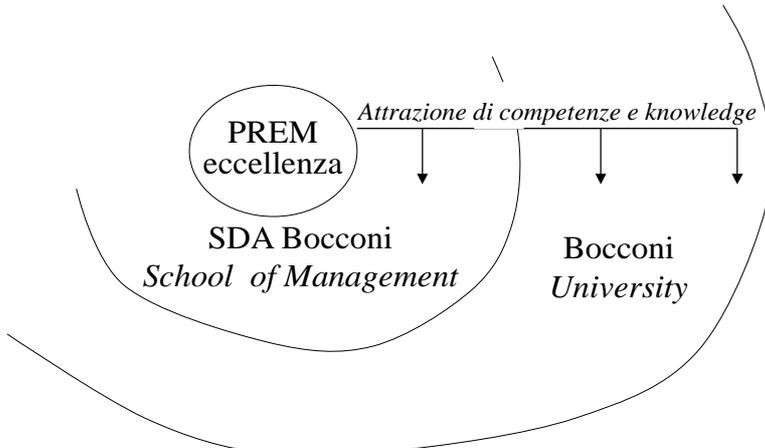


Figura 27 – Osservatorio PREM e integrazione con SDA ed Università Bocconi: alta maturità sull'argomento



- ✓ PREM Centro di eccellenza
- ✓ In grado di attrarre le migliori competenze e knowledge di SDA Bocconi e Bocconi University che sul PPP (montaggio) e finanza pubblica e privata sono notevoli



**Executive education - GePROPL.** 30 years ago, SDA Bocconi started offering executive programs on public works, infrastructures and complex urban interventions. By today, GePROPL represents a unique program in the Italian panorama aimed at strengthening the competences of local officials, either in collaboration with the public administration as well as guaranteeing continuous innovation to anticipate and guide the streams of change in public works, infrastructures, heritage, territory and complex urban interventions.

**Observatory - PREM Lab.** The PREM Lab is aimed to define the state of art of Public Real Estate Management. By analyzing selected case studies using international research approaches, the lab's goal is to keep the industry trends and monitor its evolution processes. The topic of PREM is to face high-impact strategic priorities.

**Research - CoURBIT.** CoURBIT (Complex Urban Investment) tools was an international research project based on an interpretative model for the process of urban transformations. The 5-year research headed by Renzo Gallo Longo for SDA Bocconi, involved not only European universities (University of Bath, University of Liverpool, University of Manchester, King's College of London, Technical University Budapest, University of Leiszig, etc.) but also the municipalities of Berlin, Leipzig, Budapest, Stuttgart that made available pilot areas in which to measure the theoretical model.



**MRE - Master in Real Estate.** The Master in Real Estate (MRE) is a one-year advanced diploma in SDA Bocconi in collaboration with King's College London. The program has been designed to meet the growing needs of professionals with specific training in real estate management, an industry sector that has experienced significant growth in recent years and, as a result, is far more complex than it used to be.

**Monitor on Public-Private Partnership - MPP.** MPP is a platform to connect experts and stakeholders to generate relevant research and debate to stimulate an evolution in public and private institutions and to support policy-making in the development of an advanced ecosystem for sustainable and balanced partnerships. It is an initiative developed in part by COSENTI Centre for Applied Research in Finance and CDSO (Center for Research in Innovation, Organization and Strategic Studies) in the support of Case Studies in Finance. The latter is a leading center in Italy.

**Observatory - Impact Investing Lab.** Impact Investing, according to the SDA Bocconi definition, means socially business-oriented that can create economic and social value through innovation in products, services and processes. Impact Investing Lab is a platform, aiming at a pool of references in national and international level, to support the development of Impact Investing as a new social investment able to select value and create capital. The mission is to generate knowledge, share experiences and create investors, entrepreneurs and policy makers, in order to develop new markets and business with social impact.

**MOOC - Financing and Investing in Infrastructure.** The massive open online course held by Professor Galli and counting 14,000 enrolled students, focuses on how private investors approach infrastructure projects from the standpoint of equity, debt, and hybrid instruments.



**International reach - Steinbeis Research Center.** The Steinbeis Research Center for Financial Services, headed by Prof. Dr. Jens Kleiser and Prof. Markus Neuen, conducts research for the financial services sector in the areas Banking, Insurance and Asset Management. Recently, the center conducted different studies on the topic of real estate, including: Assessment of real estate investment performance for M&A; MUNICH ERGO AssetManagement Center; Study on strategic challenges for Union Investment; Real Estate AG; Survey/interviews about the perception of real estate and infrastructures by institutional investors for Commerz Real.

SDA Bocconi – International rankings

<b>FT</b> FINANCIAL TIMES	14th MBA in Europe - FT Global Rankings 2013
<b>FT</b> FINANCIAL TIMES	39th MBA Worldwide - FT Global Rankings 2013
<b>FT</b> FINANCIAL TIMES	11th BS in Europe - FT European B-Schools Rankings 2012
<b>FT</b> FINANCIAL TIMES	1st BS in Italy - FT Executive MBA Rankings 2012
<b>FT</b> FINANCIAL TIMES	10th BS in Europe, 18th Worldwide - FT Executive Education Rankings 2013
<b>FT</b> FINANCIAL TIMES	8th BS in Europe, 15th Worldwide - FT Custom Education Rankings 2013
<b>Bloomberg Businessweek</b>	16th MBA Worldwide - B. Business Week the best International BS 2012
<b>TOPMBA</b>	6th MBA in Europe by recruiters - QS Top MBA 2012
<b>Forbes</b>	4th MBA Program outside US - Forbes 2011
<b>espansione</b>	1st BS in Italy - Espansione 2012

SDA Bocconi – Accreditations

<b>AACSB</b>	AACSB Accredited The Association to Advance Collegiate Schools of Business
<b>EQUIS</b>	EFMD EQUIS Accredited European Quality Improvement System
<b>Association of MBAs</b>	AMBA Accredited Association of MBAs
<b>ASFOR</b>	ASFOR Accredited for MBA Full Time Italian Association for Management Education
<b>ESG</b>	ISO 9001:2000 certification for SEPROF Financial Projects Department
<b>EFMD</b>	EAPAA Accredited for MPM program European Association for Public Administration Accreditation
<b>RICS</b>	RICS Accredited for MRE program Royal Institution of Chartered Surveyors

SDA Bocconi – Membership

<b>EFMD</b>	Member of EFMD European Foundation for Management Development
<b>AACSB</b>	Member of AACSB Association to Advance Collegiate Schools of Business
<b>EABIS</b>	Member of EABIS The Academy of Business in Society
<b>ECGI</b>	Member of ECGI European Corporate Governance Institute
<b>PIM</b>	Member of PIM Partnership in International Management
<b>CEMS</b>	Member of CEMS Community of European Management Schools and International Companies
<b>gbsn</b>	Member of GBSN Global Business School Network

## Allegato 1 (case study)

Il *case study* è indicato come 'prototipo'; si tratterà di definire meglio il layout e affinare per tutti i casi proposti i contenuti di sintesi. I case study possono essere selezionati e costituire un riferimento molto accurato di 25-50 casi, con tipologie diverse, ma sempre facente parte di interventi urbani complessi per riuscire a dare una dimensione a questa fatti-specie.

### Case study

#### Descrizione caso

Il Comune di Spoleto ha richiesto il trasferimento di 6 beni:

- per 3 dei quali (2 Terreni e 1 alveo di un fiume) è stato dato parere positivo;
- per 1 (terreno) ha avuto parere negativo perché appartenente al demanio idrico;
- 2 (1 edificio in una vasta area e 1 terreno ex campo di atterraggio) sono in attesa di definizione.

#### Input della richiesta

L'iniziativa di richiedere il trasferimento dei beni è partita dagli uffici, che venendo a conoscenza della normativa, hanno sottoposto l'opportunità agli amministratori; si tratta infatti di beni per i quali o il Comune aveva in atto procedimenti di acquisizione, o erano comunque oggetto di interesse o di progetti in corso.

#### Modalità di individuazione del bene (cfr paragrafo § 2.4)

Dei beni richiesti, 2 erano presenti nella white list ex art. 3 comma 4, 2 erano presenti nell'elenco di ulteriori beni (oltre a quelli presenti nella white list) che l'Agenzia del Demanio, sede di Perugia, ha fornito tramite mail al Comune di Spoleto, 2 erano fuori elenco, come riepilogato nella tabella seguente.

Tabella 6 – Beni richiesti dal Comune di Spoleto

Fonte (cfr § 2.4)	Regione	Provincia	Comune	Codice Scheda	Descrizione Scheda	Indirizzo	Valore inventariale	Stato giuridico	Entrate da canone	Costi di gestione	Superficie Totale
white list ex art.3 comma 4	1	UMBRIA	PERUGIA	SPOLETO	PGB0600	Area urbana ad uso parcheggio e viabilità internacento commerciale di via dei Filosofi	V. dei Filosofi snc	€ 52.644,00	BENI DISPONIBILI		2.110,00
white list ex art.3 comma 4	2	UMBRIA	PERUGIA	SPOLETO	PGB0591	Terreni ex alveo t.Tessino fg.135	V. Marconi snc	€ 370.850,00	BENI DISPONIBILI	€ 2.140,09	5.236,00
e-mail agenzia del demanio	3	UMBRIA	PERUGIA	SPOLETO	PGB0241	Ex campo di atterraggio di fortuna, ora Piazza D'Armi	Piazza D'Armi				11 H
e-mail agenzia del demanio	4	UMBRIA	PERUGIA	SPOLETO	PGB0162	Ex Caserma Minervio	V. Anfiteatro		€ 8.533,14		
bene fuori elenco	5	UMBRIA	PERUGIA	SPOLETO		Via XXV Aprile	V. XXV Aprile				
bene fuori elenco	6	UMBRIA	PERUGIA	SPOLETO		Via dei Filosofi, viabilità passerella pedonale	V. dei Filosofi				

#### Preparazione della domanda

Le richieste sono state predisposte da un gruppo di lavoro - creato ad hoc tra gli uffici comunali che all'atto della richiesta erano competenti in materia - costituito da tre dipendenti, di cui uno amministrativo e due istruttori tecnici, coordinati dal dirigente.

In una prima riunione informale del gruppo di lavoro con la Giunta si è illustrata l'opportunità offerta dalla normativa e si è valutato l'interesse dell'Amministrazione rispetto al trasferimento dei beni. Successivamente il gruppo di lavoro ha avuto una riunione con la sezione di Perugia dell'Agenzia del Demanio nella quale si è presa visione dei beni potenzialmente oggetto della richiesta di trasferimento e della procedura necessaria; è seguita poi una valutazione di massima sull'opportunità di acquisizione dei beni, in relazione alle possibilità dell'ente di utilizzarli o di attivare forme di partecipazione dei privati, limitandosi alla richiesta di quelli per i quali erano in corso o in progetto programmi di acquisizione. Il processo in definitiva è comunque stato gestito in larga misura dal dipendente amministrativo che ha poi materialmente redatto la richiesta.

#### Descrizione dei beni

**I pareri positivi** sulle richieste dei beni riguardano:

**1) TERRENO EX ALVEO VIA DEI FILOSOFI**

Destinato parte a zona di consolidamento a servizi (parcheggio Mattatoio) e parte a zone di completamento di edilizia residenziale esistente (parcheggi, verde), è stato oggetto di Delibera consigliare (n. 44 del 13.10.2014) e trasferito al Comune (Verbale di consegna del 5 febbraio 2015)

**2) TERRENO DI VIA XXV APRILE**

Terreno occupato da strada comunale e parcheggio (260mq) per il quale l'ente pagava un canone demaniale

**3) AREA URBANA AD USO PARCHEGGIO E VIABILITÀ INTERNA CENTRO COMMERCIALE DI VIA DEI FILOSOFI**

Il terreno sarà trasferito alla società che ha realizzato il centro commerciale immediatamente adiacente; il trasferimento era già previsto nella concessione di realizzazione dell'opera.

Per questi ultimi due terreni è stato fatto il sopralluogo l'8 gennaio 2015 e i due beni saranno oggetto a breve di una delibera consigliare (in attesa di chiarimento con il demanio per una pratica pendente avente ad oggetto lo stesso bene).

**Beni i con pareri in via di definizione:**

**1) EX CAMPO DI ATTERRAGGIO DI FORTUNA, ORA PIAZZA D'ARMI**

L'area, di 10 ettari, è stata oggetto di una trattativa con il Ministero della Difesa in anni passati, trattativa che è arrivata fino la stipula di un compromesso con preliminare di vendita (per un importo totale 5.000.000 €), ed un versamento di 800.000 €. La vendita non è tuttavia stata completata per mancanza di fondi. Nel progetto di utilizzo dell'area, era prevista la vendita di una piccola porzione (9.000 mq) a completamento di una zona residenziale già esistente. Le risorse derivate da questa vendita erano destinate al progetto di utilizzo nel quale si prevedeva una zona per la protezione civile e una per il completamento degli impianti sportivi (l'area è contigua ad un campo di atletica e alla piscina comunale). L'Agenzia del Demanio ha inviato il 28 marzo 2014 una richiesta al Ministero della Difesa per confermare la destinazione del bene che lo utilizzava; da allora il Comune non ha ricevuto altre comunicazioni.

**2) EX CASERMA MINERVIO**

La richiesta riguarda un solo caseggiato (area ombreggiata nelle planimetria sottostanti, identificata con le particelle da SUB 8 a SUB 18) dell'intera area (già consegnata in gestione al Comune nel luglio 2000 dal Ministero della Difesa, anche se non è ancora di proprietà dell'Ente).

Tre particelle (piano terra dell'edificio) sono in uso al Ministero della Difesa e l'Agenzia del Demanio ha inviato la richiesta di conferma di destinazione ad aprile 2014, ma a tutt'oggi il Comune non ne conosce l'esito.

Figura 28 – Planimetrie a) area Ex Caserma Minervio

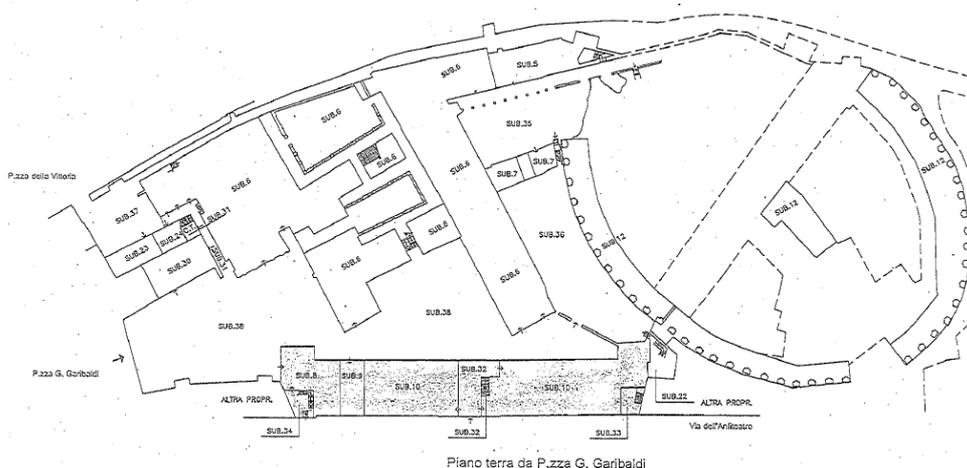
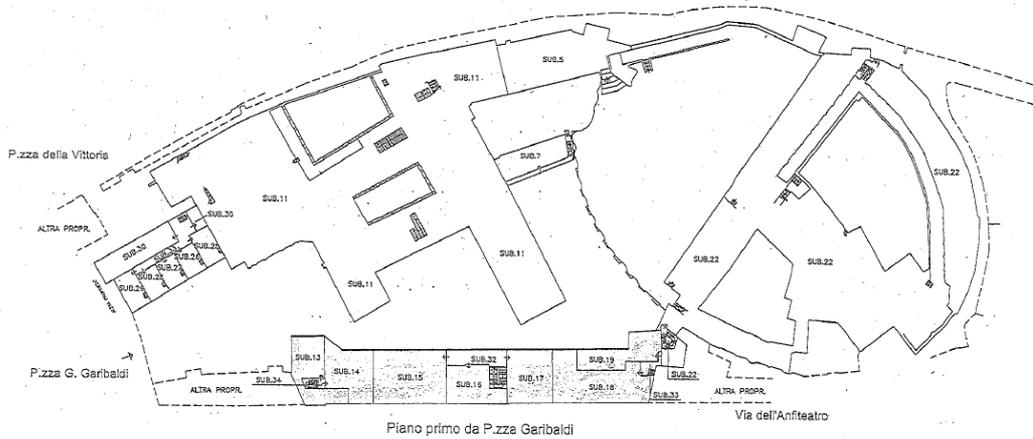


Figura 29 - Planimetrie b) area Ex Caserma Minervio



Sull'intera area dell'ex caserma Minervio era prevista la realizzazione di un centro di formazione postuniversitaria per il recupero dei beni culturali, il cui progetto prevedeva un investimento di 40/50.000.000 € (variabile in relazione a diverse articolazioni progettuali) per i quali erano previsti finanziamenti per 22.000.000 €. Parte dei fondi (18.000.000 €) erano stati stanziati dalla Regione dell'Umbria per la ricostruzione post terremoto del 1997. Di questi ne sono stati spesi 2.000.000 € per la progettazione e per le opere di manutenzione; a fronte di un progetto esecutivo e di un piano economico finanziario sarebbero stati erogati gli altri. La difficoltà nel trovare un investitore privato che partecipasse alla gestione e cofinanziasse l'opera non ha permesso la realizzazione del piano e quindi l'erogazione del finanziamento regionale (come dato di cronaca va comunque registrato che gran parte dei fondi per la ricostruzione post terremoto, nel 2007 sono stati destinati dalla Regione dell'Umbria alla ricostruzione dei privati, G.R. DELIB. N. 596 DEL 23/04/2007).

Figura 30 – Collocazione dei beni nella matrice valorizzazione/organizzazione da applicare alla richiesta dell'ente

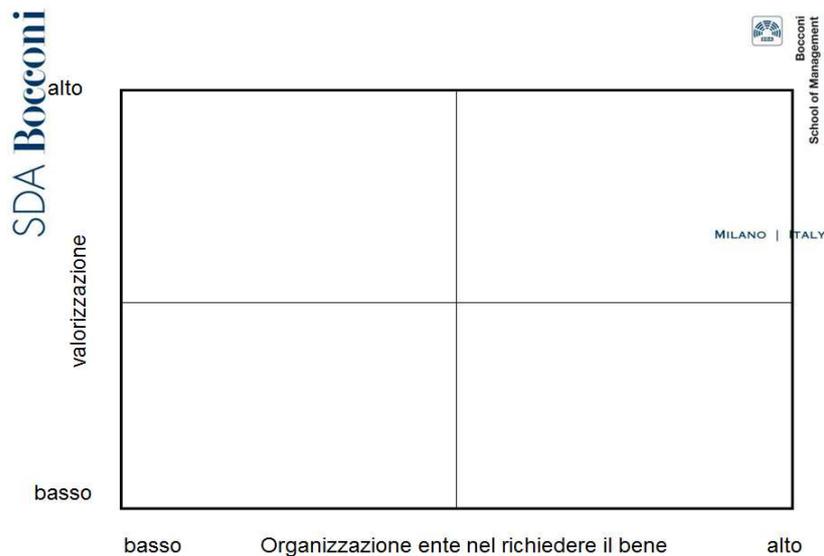
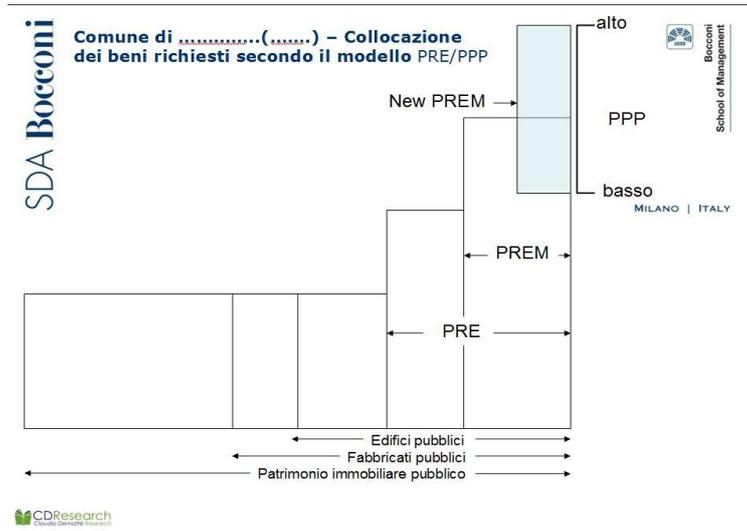


Figura 31 - Collocazione dei beni richiesti secondo il modello PRE/PP



**Applicazione della matrice**

Matrice del rischio rilevato di distruzione del valore rispetto al *case study* 'prototipo' esteso e commentato per tutti i *case study*.

Figura 32 - Fasi del processo di valorizzazione da applicare ai beni richiesti dall'ente

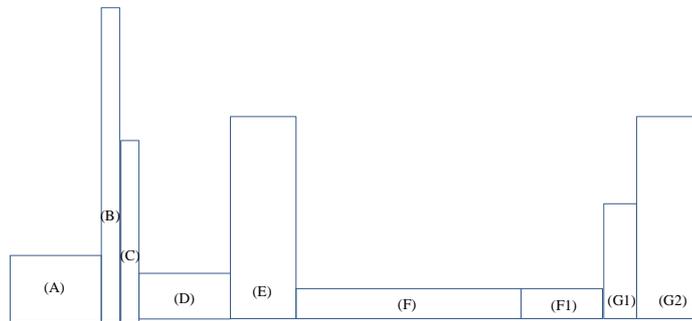


Figura 33- Matrice di rischio da applicare ai beni richiesti dall'ente: applicazione al caso di Spoleto

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
a)	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
b)	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
c)	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
d)	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
e)	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
f)	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
g)	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
h)	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
i)	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
j)	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
k)	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
l)	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
m)	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

## Allegato 2 - Tipologie di beni

- La tipologia A include:
  1. Complessi;
  2. Stazioni;
  3. Impianti di vario genere;
  4. Caserme;
  5. Ex case del fascio;
  6. Ex case cantoniere;
  7. Palazzi;
  8. Immobili di vario genere;
  9. Appartamenti;
  10. Sedi di circoli/associazioni ecc.;
  11. Esercizi commerciali/negozi;
  12. Magazzini;
  13. Depositi;
  14. Vani e parti di immobili.
  
- La tipologia B include:
  1. Terreni;
  2. Boschi;
  3. Lotti di varie dimensioni;
  4. Aree verdi;
  5. Giardini;
  6. Vigneti;
  7. Uliveti;
  8. Terreni a destinazione agricola in generale.
  
- La tipologia C include:
  1. Tratti di ex ferrovie;
  2. Strade/relitti stradali;
  3. Marciapiedi;
  4. Piste ciclabili;
  5. Sedime;
  6. Alvei;
  7. Golene;
  8. Arenili;
  9. Acquedotti.
  
- La tipologia D include:
  1. Piazze/cortili e aree urbane non meglio descritte;
  2. Parcheggi;
  3. Rifugi antiaerei;
  4. Batterie;
  5. Poligoni di tiro;
  6. Caselli;
  7. Eredità devolute allo Stato;
  8. Serbatoi;
  9. Villaggi/ex villaggi;
  10. In generale, tutti i beni non chiaramente assegnabili alle categorie precedenti, in base alla descrizione fornita.

Tabella 7 – Tipologia dei beni richiesti

Tipo	Descrizione
A	Fabbricati, beni immobili
B	Terreni
C	Alvei, strade, sedime, argini etc.
D	Altro

Tabelle – Suddivisione delle 9.367 domande provenienti dagli enti territoriali sul ottenimento del patrimonio immobiliare pubblico (nostre elaborazioni).

Tabella 8- Numero di richieste per regione suddivise per tipi di beni

TABELLA ITALIA					
Regione	Tipo A	Tipo B	Tipo C	Tipo D	Totale Richieste
Abruzzo	104	61	60	47	272
Basilicata	148	137	64	76	425
Calabria	177	127	230	230	764
Campania	170	98	65	458	791
Emilia Romagna	214	285	271	191	961
Friuli Venezia Giulia	3	0	5	0	8
Lazio	303	149	217	264	933
Liguria	177	248	96	158	679
Lombardia	254	215	317	247	1033
Marche	89	33	118	132	372
Molise	28	43	1	8	80
Piemonte	254	66	80	107	507
Puglia	180	167	112	122	581
Sicilia	2	0	0	2	4
Toscana	317	174	155	233	879
Umbria	34	19	14	30	97
Valle d'Aosta	1	0	0	0	1
Veneto	202	223	309	245	979
<b>Totale</b>	<b>2657</b>	<b>2045</b>	<b>2114</b>	<b>2550</b>	<b>9366</b>

Figura 34 – Distribuzione per regione delle richieste

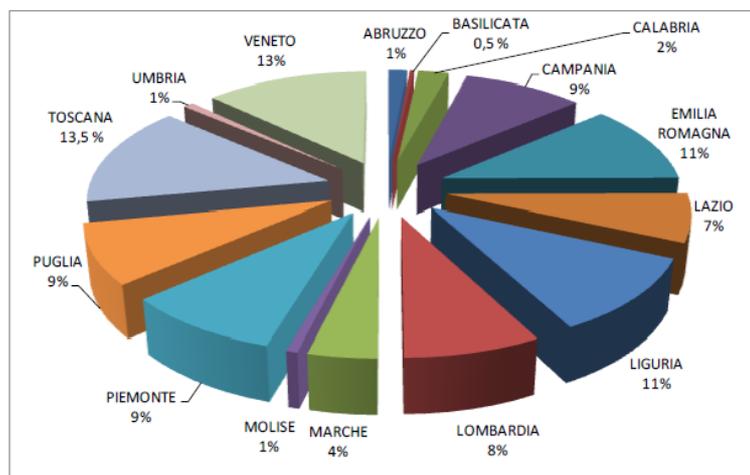


Figura 35 – Numero di pareri positivi e negativi e dei beni trasferiti

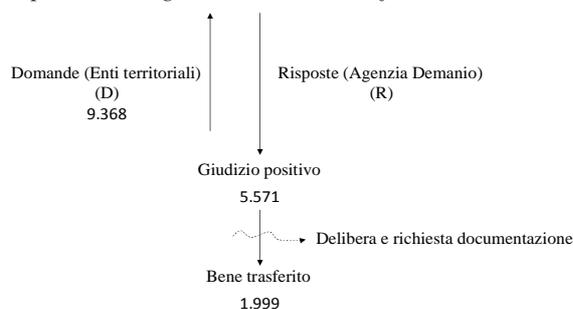


Tabella 9 – Suddivisione delle richieste nelle regioni settentrionali per tipologia

Regione	Tipo A	Tipo B	Tipo C	Tipo D	Totale Richieste
Emilia Romagna	214	285	271	191	961
Friuli Venezia Giulia	3	0	5	0	8
Liguria	177	248	96	158	679
Lombardia	254	215	317	247	1033
Piemonte	254	66	80	107	507
Valle d'Aosta	1	0	0	0	1
Veneto	202	223	309	245	979
<b>Totale</b>	<b>1105</b>	<b>1037</b>	<b>1078</b>	<b>948</b>	<b>4168</b>

Regione	Tipo A	Tipo B	Tipo C	Tipo D	Totale Richieste
Emilia Romagna	22,27%	29,66%	28,20%	19,88%	100%
Friuli Venezia Giulia	37,50%	0,00%	62,50%	0,00%	100%
Liguria	26,07%	36,52%	14,14%	23,27%	100%
Lombardia	24,59%	20,81%	30,69%	23,91%	100%
Piemonte	50,10%	13,02%	15,78%	21,10%	100%
Valle d'Aosta	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100%
Veneto	20,63%	22,78%	31,56%	25,03%	100%
<b>Totale</b>	<b>26,51%</b>	<b>24,88%</b>	<b>25,86%</b>	<b>22,74%</b>	<b>100%</b>

Tabella 10 – Suddivisione delle richieste nelle regioni centrali per tipologia

Regione	Tipo A	Tipo B	Tipo C	Tipo D	Totale Richieste
Abruzzo	104	61	60	47	272
Lazio	303	149	217	264	933
Marche	89	33	118	132	372
Toscana	317	174	155	233	879
Umbria	34	19	14	30	97
<b>Totale</b>	<b>847</b>	<b>436</b>	<b>564</b>	<b>706</b>	<b>2553</b>

Regione	Tipo A	Tipo B	Tipo C	Tipo D	Totale Richieste
Abruzzo	38,24%	22,43%	22,06%	17,28%	100%
Lazio	32,48%	15,97%	23,26%	28,30%	100%
Marche	23,92%	8,87%	31,72%	35,48%	100%
Toscana	36,06%	19,80%	17,63%	26,51%	100%
Umbria	35,05%	19,59%	14,43%	30,93%	100%
<b>Totale</b>	<b>33,18%</b>	<b>17,08%</b>	<b>22,09%</b>	<b>27,65%</b>	<b>100%</b>

Tabella 11 - Suddivisione delle richieste nelle regioni meridionali per tipologia

Regione	Tipo A	Tipo B	Tipo C	Tipo D	Totale Richieste
Basilicata	148	137	64	76	425
Calabria	177	127	230	230	764
Campania	170	98	65	458	791
Molise	28	43	1	8	80
Puglia	180	167	112	122	581
Sicilia	2	0	0	2	4
<b>Totale</b>	<b>705</b>	<b>572</b>	<b>472</b>	<b>896</b>	<b>2645</b>
Regione	Tipo A	Tipo B	Tipo C	Tipo D	Totale Richieste
Basilicata	34,82%	32,24%	15,06%	17,88%	100%
Calabria	23,17%	16,62%	30,10%	30,10%	100%
Campania	21,49%	12,39%	8,22%	57,90%	100%
Molise	35,00%	53,75%	1,25%	10,00%	100%
Puglia	30,98%	28,74%	19,28%	21,00%	100%
Sicilia	50,00%	0,00%	0,00%	50,00%	100%
<b>Totale</b>	<b>26,65%</b>	<b>21,63%</b>	<b>17,84%</b>	<b>33,88%</b>	<b>100%</b>

Tabella 12 – Suddivisione dei comuni richiedenti per classe di abitanti

Classe	Nord	Centro	Sud	Totale Nazionale
ab. > 100000	19	9	6	34
50000 < ab. < 100000	21	21	25	67
20000 < ab. < 50000	76	48	33	157
10000 < ab. < 20000	129	52	46	227
3000 < ab. < 10000	254	68	106	428
ab. < 3000	233	51	70	354
<b>Totale</b>	<b>732</b>	<b>249</b>	<b>286</b>	<b>1267</b>

Tabella 13 – Tipi di beni per classi di comun in Italia

Classe	Tot. Comuni	Tot. A	Tot. B,C,D	Tot. Richieste	A/Tot. Richieste	B,C,D/Tot. Richieste
ab. > 100000	34	378	1076	1454	26,00%	74,00%
50000 < ab. < 100000	67	346	708	1054	32,83%	67,17%
20000 < ab. < 50000	157	437	1097	1534	28,49%	71,51%
10000 < ab. < 20000	227	400	1092	1492	26,81%	73,19%
3000 < ab. < 10000	428	536	1526	2062	25,99%	74,01%
ab. < 3000	354	422	803	1225	34,45%	65,55%
<b>Totale</b>	<b>1267</b>	<b>2519</b>	<b>6302</b>	<b>8821</b>	<b>28,56%</b>	<b>71,44%</b>

Tabella 14 – Tipi di beni per classi di comuni –Nord

Classe	Tot. Comuni	Tot. A	Tot. B,C,D	Tot. Richieste	A/Tot. Richieste	B,C,D/Tot. Richieste
ab. > 100000	19	166	506	672	24,70%	75,30%
50000 < ab. < 100000	21	69	219	288	23,96%	76,04%
20000 < ab. < 50000	76	143	442	585	24,44%	75,56%
10000 < ab. < 20000	129	139	456	595	23,36%	76,64%
3000 < ab. < 10000	254	226	772	998	22,65%	77,35%
ab. < 3000	233	267	412	679	39,32%	60,68%
<b>Totale</b>	<b>732</b>	<b>1010</b>	<b>2807</b>	<b>3817</b>	<b>26,46%</b>	<b>73,54%</b>

Tabella 15 – Tipi di beni per classi di comuni - Centro

Classe	Tot. Comuni	Tot. A	Tot. B,C,D	Tot. Richieste	A/Tot. Richieste	B,C,D/Tot. Richieste
ab. > 100000	9	115	166	281	40,93%	59,07%
50000 < ab. < 100000	21	113	234	347	32,56%	67,44%
20000 < ab. < 50000	48	227	514	741	30,63%	69,37%
10000 < ab. < 20000	52	163	373	536	30,41%	69,59%
3000 < ab. < 10000	68	138	153	291	47,42%	52,58%
ab. < 3000	51	65	135	200	32,50%	67,50%
<b>Totale</b>	<b>249</b>	<b>821</b>	<b>1575</b>	<b>2396</b>	<b>34,27%</b>	<b>65,73%</b>

Tabella 16 – Tipi di comuni per classi di comuni - Sud

Classe	Tot. Comuni	Tot. A	Tot. B,C,D	Tot. Richieste	A/Comuni	B,C,D/Comuni
ab. > 100000	6	97	404	501	19,36%	80,64%
50000 < ab. < 100000	25	164	255	419	39,14%	60,86%
20000 < ab. < 50000	33	67	141	208	32,21%	67,79%
10000 < ab. < 20000	46	98	263	361	27,15%	72,85%
3000 < ab. < 10000	106	172	601	773	22,25%	77,75%
ab. < 3000	70	90	256	346	26,01%	73,99%
<b>Totale</b>	<b>286</b>	<b>688</b>	<b>1920</b>	<b>2608</b>	<b>26,38%</b>	<b>73,62%</b>

Tabella 17 – Distribuzione dei beni nelle categorie comprese nel tipo A (fabbricati ed edifici)

CATEGORIE DI BENI TIPO A	NUMERO
FABBRICATI E IMMOBILI	619
CASERMA	309
APPARTAMENTI E ABITAZIONI	187
DEPOSITI E MAGAZZINI	166
EDIFICI E PALAZZI	152
SCUOLE E ASILI	97
EX CASA CANTONIERA	91
STAZIONE	82
EX CASA DEL FASCIO	69
ALTRO	918
<b>TOTALE RICHIESTE DI TIPO A</b>	<b>2690</b>

Tabella 18- Distribuzione dei beni della categoria A nelle grandi città

BENI DI TIPO A - MASSIMA DISAGGREGAZIONE		BENI DI TIPO A		
CATEGORIE BENI TIPO A	TOTALE IN GRANDI CITTA'	CATEGORIE BENI TIPO A	TOTALE IN GRANDI CITTA'	%
CASERMA	47	CASERMA	47	19
FORTE	17	FORTE	17	7
CARCERE	6	CARCERE	6	2
OSPEDALE	4	OSPEDALE	4	2
MONASTERO	2	MONASTERO	2	1
FABBRICATO	22	<b>TOTALE</b>	<b>76</b>	<b>31</b>
IMMOBILE	26	FABBRICATO O IMMOBILE	48	19
EX CASA DEL FASCIO	12	EDIFICIO O PALAZZO	14	6
CASA	19	EX CASA DEL FASCIO	12	5
SCUOLA	3	CASA	19	8
NEGOZIO	4	SCUOLA O ASILO	5	2
ASILO	2	NEGOZIO	4	2
LOCALE	5	<b>TOTALE</b>	<b>102</b>	<b>41</b>
ALLOGGIO	5	APPARTAMENTO O ABITAZIONE	14	6
DEPOSITO	12	LOCALE	5	2
CHIESA	2	ALLOGGIO	5	2
IMPIANTO	1	DEPOSITO O MAGAZZINO	17	7
COMPLESSO	2	<b>TOTALE</b>	<b>41</b>	<b>16</b>
ALTRO	25	ALTRO	30	12
EDIFICIO	4	<b>TOTALE</b>	<b>249</b>	<b>100</b>
PALAZZO	10			
APPARTAMENTO	10			
ABITAZIONE	4			
MAGAZZINO	5			
<b>TOTALE</b>	<b>249</b>			

Tabella 19 – suddivisione dei beni delle grandi città nelle macrocategorie A) edifici e fabbricati, B) altre componenti patrimoniali

Comune	Abitanti	Tot. A	Tot. B,C,D	Tot. Richieste	% A su tot. A nazionale	% A su tot. A città	% A su tot. Comune	% B,C,D su tot. B,C,D	% B,C,D su tot. B,C,D città	% B,C,D su tot. B,C,D Comune
Roma	2.617.175	24	78	102	0,90%	9,60%	23,53%	1,16%	11,64%	76,47%
Milano	1.242.123	1	6	7	0,04%	0,40%	14,29%	0,09%	0,90%	85,71%
Napoli	962.003	72	318	390	2,71%	28,80%	18,46%	4,74%	47,46%	81,54%
Torino	872.367	12	22	34	0,45%	4,80%	35,29%	0,33%	3,28%	64,71%
Genova	586.180	39	80	119	1,47%	15,60%	32,77%	1,19%	11,94%	67,23%
Bologna	371.337	4	49	53	0,15%	1,60%	7,55%	0,73%	7,31%	92,45%
Firenze	358.079	28	7	35	1,05%	11,20%	80,00%	0,10%	1,04%	20,00%
Bari	315.933	1	1	2	0,04%	0,40%	50,00%	0,01%	0,15%	50,00%
Venezia	261.362	28	44	72	1,05%	11,20%	38,89%	0,66%	6,57%	61,11%
Padova	206.192	4	33	37	0,15%	1,60%	10,81%	0,49%	4,93%	89,19%
Brescia	189.902	4	1	5	0,15%	1,60%	80,00%	0,01%	0,15%	20,00%
Modena	179.149	6	13	19	0,23%	2,40%	31,58%	0,19%	1,94%	68,42%
Perugia	162.449	7	0	7	0,26%	2,80%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Ancona	100.497	20	18	38	0,75%	8,00%	52,63%	0,27%	2,69%	47,37%
<b>TOTALE</b>		<b>250</b>	<b>670</b>	<b>920</b>	<b>9,41%</b>	<b>1</b>	<b>/</b>	<b>9,99%</b>	<b>1</b>	<b>/</b>

Tabella 20 – Suddivisione della tipologia “A” in sottocategorie per le grandi città

CATEGORIE DI BENI PER GRANDI CITTA'																TOTALE	% SUL TOTALE	
	Caserma	Forte	Carcere	Ospedale	Monastero	Fabbricato o Immobile	Edificio o Palazzo	Ex Casa del Fascio	Casa	Scuola o Asilo	Negozio	Appartamento o Abitazione	Locale	Alloggio	Deposito o Magazzino			Altro
Roma	4	9	0	0	0	2	1	1	0	2	0	0	0	0	1	4	24	9,64%
Milano	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0,40%
Napoli	12	0	4	2	1	17	5	0	3	3	0	4	3	1	9	8	72	28,92%
Torino	5	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	4	12	4,82%
Genova	6	1	0	1	0	11	3	1	0	0	3	5	0	2	2	4	39	15,66%
Bologna	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0	4	1,61%
Firenze	7	0	0	0	1	5	1	7	0	0	4	0	0	1	2	28	11,24%	
Bari	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0,40%	
Venezia	6	5	0	1	0	7	1	1	0	0	1	0	0	1	0	4	27	10,84%
Padova	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	4	1,61%	
Brescia	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0	4	1,61%	
Modena	3	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	6	2,41%	
Perugia	2	0	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2	7	2,81%	
Ancona	0	2	0	0	0	1	0	0	15	0	0	0	1	0	1	20	8,03%	
<b>TOTALE</b>	<b>47</b>	<b>17</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>48</b>	<b>14</b>	<b>12</b>	<b>19</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>14</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>17</b>	<b>30</b>	<b>249</b>	<b>100,00%</b>
% SUL TOTAL	18,88%	6,83%	2,41%	1,61%	0,80%	19,28%	5,62%	4,82%	7,63%	2,01%	1,61%	5,62%	2,01%	2,01%	6,83%	12,05%	100,00%	

21a. Ricomposizione di sub-categorie della tipologia "A" per le grandi città.

	EDIFICI E PALAZZI	CASERMA	STAZIONE	FABBRICATI E IMMOBILI	EX CASA DEL FASCIO	EX CASA CANTONIERA	SCUOLE ASL	APPARTAMENTI E ABITAZIONI	DEPOSITI E MAGAZZINI	FORTI	NEGOZI	CHIESE	CASE	OSPEDALI	CARCERI	IMPIANTI	COMPLESSI	MONASTERI	LOCALI	ALLOGGI	ALTRO	TOTALE	% SUL TOTALE
COMUNE DI ROMA	1	4	0	2	1	0	2	0	1	9	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	3	24	9,52%
COMUNE DI MILANO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0,40%
COMUNE DI NAPOLI	5	12	0	15	0	0	3	4	9	0	0	3	3	2	4	0	0	1	3	1	7	72	28,57%
COMUNE DI TORINO	1	5	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	3	12	4,76%
COMUNE DI GENOVA	3	5	0	11	0	0	0	5	2	1	3	0	0	1	0	0	0	0	0	2	7	40	15,87%
COMUNE DI BOLOGNA	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	5	1,98%
COMUNE DI FIRENZE	1	6	0	5	7	0	0	4	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	3	28	11,11%
COMUNE DI BARI	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0,40%
COMUNE DI VENEZIA	1	6	0	7	1	0	0	0	0	5	1	0	0	2	0	0	0	0	0	1	4	28	11,11%
COMUNE DI PADOVA	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	4	1,59%
COMUNE DI BRESCIA	1	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	1,59%
COMUNE DI MODENA	0	3	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	6	2,38%
COMUNE DI PERUGIA	0	2	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	2	7	2,78%
COMUNE DI ANCONA	0	0	0	1	0	0	0	0	1	2	0	0	15	0	0	0	0	0	1	0	0	20	7,94%
TOTALE	14	45	0	45	11	0	5	14	17	17	4	3	19	5	6	1	1	2	5	5	33	253	100,00%
% SUL TOTALE	5,56%	17,86%	0,00%	17,86%	4,37%	0,00%	1,98%	5,56%	6,75%	6,75%	1,59%	1,19%	7,54%	1,98%	2,38%	0,40%	0,40%	0,79%	1,98%	1,98%	13,10%	100,00%	

EDIFICI E PALAZZI	14	5,56%																					
FABBRICATI E IMMOBILI	45	17,86%																					
EX CASA DEL FASCIO	11	4,37%																					
CASE	19	7,54%	38,89%																				
SCUOLE	5	1,98%																					
NEGOZI	4	1,59%																					
CASERMA	45	17,86%																					
FORTI	17	6,75%																					
CARCERE	6	2,38%	29,76%																				
OSPEDALI	5	1,98%																					
MONASTERO	2	0,79%																					
APPARTAMENTI E ABITAZIONI	14	5,56%																					
LOCALI	5	1,98%																					
ALLOGGI	5	1,98%	9,52%																				
DEPOSITI MAGAZZINI	17	6,75%																					
																							84,92%
																							-15,08%

Tabella 21- Suddivisione dei pareri positivi negativi, in via di definizione e dei beni trasferiti nelle grandi città

Città	Pareri Positivi	Di cui già Trasferiti *	Pareri Negativi	Pareri in via di definizione	Totale Richieste
<b>Roma</b>	<b>38</b>	<b>0</b>	<b>60</b>	<b>4</b>	<b>102</b>
	37,25%	0,00%	58,82%	3,92%	100,00%
<b>Milano</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>7</b>
	42,86%	33,33%	57,14%	0,00%	100,00%
<b>Napoli</b>	<b>320</b>	<b>1</b>	<b>59</b>	<b>10</b>	<b>389</b>
	82,26%	0,31%	15,17%	2,57%	100,00%
<b>Torino</b>	<b>21</b>	<b>0</b>	<b>17</b>	<b>0</b>	<b>38</b>
	55,26%	0,00%	44,74%	0,00%	100,00%
<b>Genova</b>	<b>82</b>	<b>24</b>	<b>29</b>	<b>8</b>	<b>119</b>
	68,91%	29,27%	24,37%	6,72%	100,00%
<b>Bologna</b>	<b>35</b>	<b>20</b>	<b>18</b>	<b>0</b>	<b>53</b>
	66,04%	57,14%	33,96%	0,00%	100,00%
<b>Firenze</b>	<b>18</b>	<b>6</b>	<b>11</b>	<b>6</b>	<b>35</b>
	51,43%	33,33%	31,43%	17,14%	100,00%
<b>Bari</b>	<b>17</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>18</b>
	94,44%	0,00%	5,56%	0,00%	100,00%
<b>Venezia</b>	<b>51</b>	<b>0</b>	<b>19</b>	<b>2</b>	<b>72</b>
	70,83%	0,00%	26,39%	2,78%	100,00%
<b>Padova</b>	<b>29</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>0</b>	<b>37</b>
	78,38%	37,93%	21,62%	0,00%	100,00%
<b>Brescia</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>4</b>
	75,00%	33,33%	25,00%	0,00%	100,00%
<b>Modena</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>19</b>
	63,16%	66,67%	31,58%	5,26%	100,00%
<b>Perugia</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>7</b>
	28,57%	0,00%	71,43%	0,00%	100,00%
<b>Ancona</b>	<b>30</b>	<b>0</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>38</b>
	78,95%	0,00%	15,79%	5,26%	100,00%
<b>TOTALE</b>	<b>661</b>	<b>72</b>	<b>244</b>	<b>33</b>	<b>938</b>

Tabella 22 – Suddivisione della categoria “A” nelle grandi città

TIPO DI BENE	SOTTOCATEGORIA	ROMA	MILANO	NAPOLI	TORINO	GENOVA	BOLOGNA	FIRENZE	BARI	VENEZIA	PADOVA	BRESCIA	MODENA	PERUGIA	ANCONA	TOTALE
Caserma	A1	13	0	19	5	8	1	8	0	12	1	0	3	4	2	<b>76</b>
Forte		54,17%	0,00%	26,39%	41,67%	20,51%	25,00%	28,57%	0,00%	44,44%	25,00%	0,00%	50,00%	57,14%	10,00%	<b>30,52%</b>
Carcere																
Ospedale																
Monastero																
Fabbricato o Immobile	A2	6	1	28	2	18	1	13	1	10	0	3	2	1	16	<b>102</b>
Edificio o Palazzo		25,00%	100,00%	38,89%	16,67%	46,15%	25,00%	46,43%	100,00%	37,04%	0,00%	75,00%	33,33%	14,29%	80,00%	<b>40,96%</b>
Ex Casa del Fascio																
Casa																
Scuola o Asilo																
Negozi	A3	5	0	25	5	13	2	7	0	5	3	1	1	2	2	<b>71</b>
Appartamento o Abitazione Locale		20,83%	0,00%	34,72%	41,67%	33,33%	50,00%	25,00%	0,00%	18,52%	75,00%	25,00%	16,67%	28,57%	10,00%	<b>28,51%</b>
Alloggio																
Deposito o Magazzino																
Altro																
<b>TOTALE</b>	<b>A</b>	<b>24</b>	<b>1</b>	<b>72</b>	<b>12</b>	<b>39</b>	<b>4</b>	<b>28</b>	<b>1</b>	<b>27</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>20</b>	<b>249</b>

Tabella 23 – Esiti delle richieste di edifici e fabbricati nelle grandi città

CITTA'	PARERE POSITIVO	DI CUI TRASFERITI	PARERE NEGATIVO	IN VIA DI DEFINIZIONE	TOTALE
Roma	1	0	23	0	24
Milano	0	0	1	0	1
Napoli	25	0	42	4	71
Torino	5	0	6	0	11
Genova	19	5	14	5	38
Bologna	2	1	2	0	4
Firenze	12	2	10	6	28
Bari	0	0	1	0	1
Venezia	18	0	8	1	27
Padova	3	0	1	0	4
Brescia	1	1	1	0	2
Modena	1	1	4	1	6
Perugia	2	0	5	0	7
Ancona	18	0	2	0	20
<b>TOTALE</b>	<b>107</b>	<b>10</b>	<b>120</b>	<b>17</b>	<b>244</b>

Grafico 1- Esiti delle richieste nelle grandi città

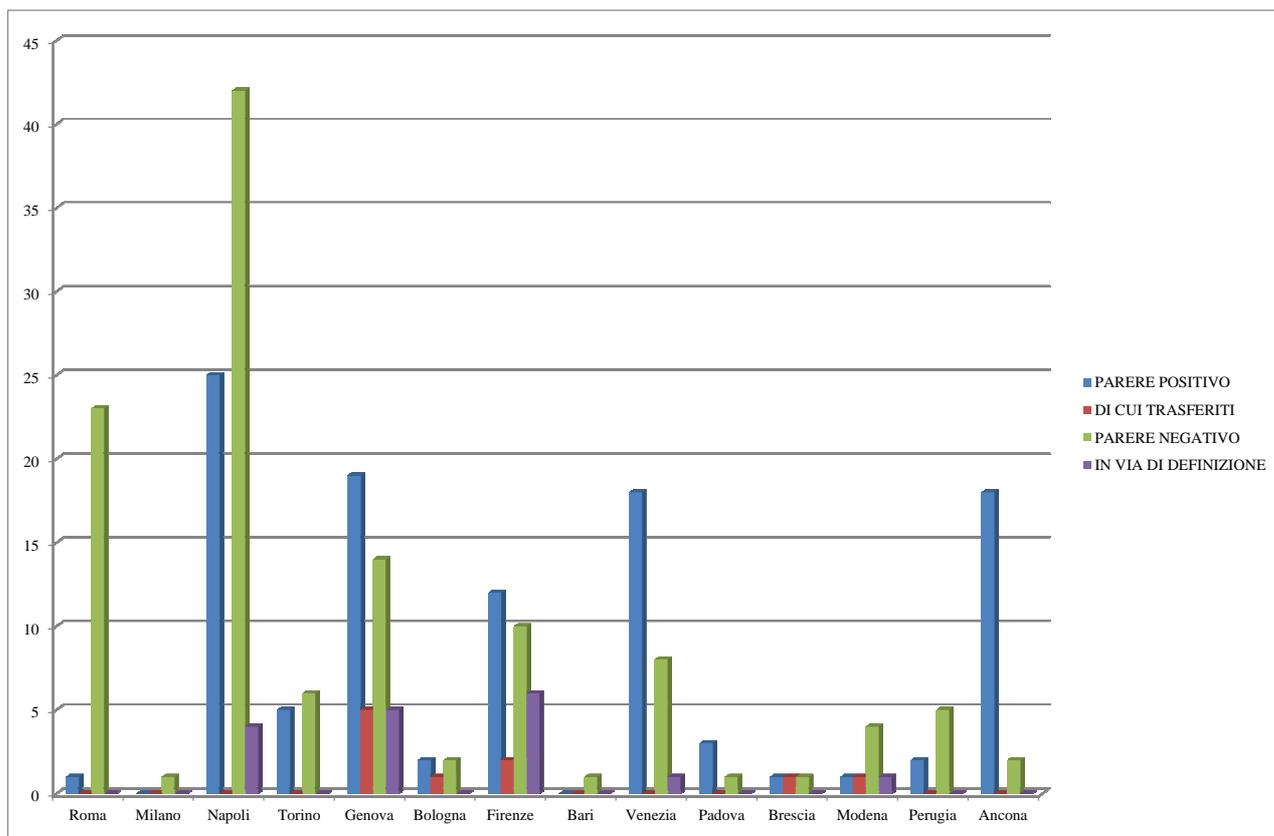


Tabella 24 - Esiti per i beni le sottocategorie dei beni di tipo A nelle grandi città

CATEGORIE BENI TIPO A	TOTALE IN GRANDI CITTA'	%	PARERE POSITIVO	% SUL TOT	DI CUI TRASFERITI	% SUL TOT	PARERE NEGATIVO	% SUL TOT	IN VIA DI DEFINIZIONE	% SUL TOT
CASERMA	47	19,34%	9	3,70%	0	0,00%	30	12,35%	8	3,29%
FORTE	17	7,00%	6	2,47%	0	0,00%	10	4,12%	1	0,41%
CARCERE	5	2,06%	0	0,00%	0	0,00%	5	2,06%	0	0,00%
OSPEDALE	4	1,65%	0	0,00%	0	0,00%	1	0,41%	3	1,23%
MONASTERO	3	1,23%	0	0,00%	0	0,00%	3	1,23%	0	0,00%
<b>TOTALE</b>	<b>76</b>	<b>31,28%</b>	<b>15</b>	<b>6,17%</b>	<b>0</b>	<b>0,00%</b>	<b>49</b>	<b>20,16%</b>	<b>12</b>	<b>4,94%</b>
FABBRICATO O IMMOBILE	46	18,93%	22	9,05%	2	0,82%	23	9,47%	1	0,41%
EDIFICIO O PALAZZO	14	5,76%	4	1,65%	0	0,00%	9	3,70%	1	0,41%
EX CASA DEL FASCIO	11	4,53%	8	3,29%	2	0,82%	3	1,23%	0	0,00%
CASA	19	7,82%	15	6,17%	0	0,00%	4	1,65%	0	0,00%
SCUOLA O ASILO	5	2,06%	0	0,00%	0	0,00%	5	2,06%	0	0,00%
NEGOZIO	4	1,65%	4	1,65%	2	0,82%	0	0,00%	0	0,00%
<b>TOTALE</b>	<b>99</b>	<b>40,74%</b>	<b>53</b>	<b>21,81%</b>	<b>6</b>	<b>2,47%</b>	<b>44</b>	<b>18,11%</b>	<b>2</b>	<b>0,82%</b>
APPARTAMENTO O ABITAZION	13	5,35%	11	4,53%	2	0,82%	2	0,82%	0	0,00%
LOCALE	5	2,06%	3	1,23%	0	0,00%	2	0,82%	0	0,00%
ALLOGGIO	5	2,06%	4	1,65%	0	0,00%	1	0,41%	0	0,00%
DEPOSITO O MAGAZZINO	17	7,00%	8	3,29%	1	0,41%	7	2,88%	2	0,82%
<b>TOTALE</b>	<b>40</b>	<b>16,46%</b>	<b>26</b>	<b>10,70%</b>	<b>3</b>	<b>1,23%</b>	<b>12</b>	<b>4,94%</b>	<b>2</b>	<b>0,82%</b>
ALTRO	28	11,52%	12	4,94%	1	0,41%	15	6,17%	1	0,41%
<b>TOTALE</b>	<b>243</b>	<b>100,00%</b>	<b>106</b>	<b>43,62%</b>	<b>10</b>	<b>4,12%</b>	<b>120</b>	<b>49,38%</b>	<b>17</b>	<b>7,00%</b>

Tabella 25 - Esiti per richieste di caserme, forti, ospedali, monasteri nelle grandi città

TIPO DI BENE	SOTTOCA TEGORIA	PARERE POSITIVO	DI CUI TRASFERITI	PARERE NEGATIVO	IN VIA DI DEFINIZIONE
Caserma	A1				
Forte					
Carcere					
Ospedale					
Monastero					
Roma	13	1	0	12	0
Napoli	19	0	0	16	2
Torino	5	1	0	4	0
Genova	8	1	0	3	4
Bologna	1	1	0	0	0
Firenze	8	1	0	3	4
Venezia	12	7	0	5	1
Pdova	1	1	0	0	0
Modena	3	0	0	2	1
Perugia	4	0	0	4	0
Ancona	2	2	0	0	0
TOTALE	76	15	0	49	12
%	100	19,7	0,0	64,5	15,8

Tabella 26 – Esiti delle richieste dei beni di tipo A a Roma e Napoli

ROMA		ESITO				TOTALE
SOTTOCATEGORIA	POSITIVO	DI CUI TRASFERITI	NEGATIVO	IN DEFINIZIONE	TOTALE	
A1	1	0	12	0	13	
	7,69%	0,00%	92,31%	0,00%	100%	
A2	0	0	6	0	6	
	0,00%	0,00%	100%	0,00%	100%	
A3	0	0	5	0	5	
	0,00%	0,00%	100%	0,00%	100%	
TOTALE	1	0	23	0	24	
	4,17%	0,00%	95,83%	0,00%	100%	

NAPOLI		ESITO				TOTALE
SOTTOCATEGORIA	POSITIVO	DI CUI TRASFERITI	NEGATIVO	IN DEFINIZIONE	TOTALE	
A1	0	0	16	2	18	
	0,00%	0,00%	88,89%	11,11%	100%	
A2	10	0	18	0	28	
	35,71%	0,00%	64,29%	0,00%	100%	
A3	15	0	8	2	25	
	60,00%	0,00%	32,00%	8,00%	100%	
TOTALE	25	0	42	4	71	
	35,21%	0,00%	59,15%	5,63%	100%	

Tabella 27- Esiti delle richieste dei beni di tipo A a Torino, Genova, Bologna, Firenze

TORINO		ESITO				TOTALE
SOTTOCATEGORIA	POSITIVO	DI CUI TRASFERITI	NEGATIVO	IN DEFINIZIONE	TOTALE	
A1	1	0	4	0	5	
	20,00%	0,00%	80,00%	0,00%	100%	
A2	2	0	0	0	2	
	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100%	
A3	2	0	2	0	4	
	50,00%	0,00%	50,00%	0,00%	100%	
TOTALE	5	0	6	0	11	
	45,45%	0,00%	54,55%	0,00%	100%	

GENOVA		ESITO				TOTALE
SOTTOCATEGORIA	POSITIVO	DI CUI TRASFERITI	NEGATIVO	IN DEFINIZIONE	TOTALE	
A1	1	0	3	4	8	
	12,50%	0,00%	37,50%	50,00%	100%	
A2	9	2	7	1	17	
	52,94%	22,22%	41,18%	5,88%	100%	
A3	9	3	4	0	13	
	69,23%	33,33%	30,77%	0,00%	100%	
TOTALE	19	5	14	5	38	
	50,00%	26,32%	36,84%	13,16%	100%	

BOLOGNA		ESITO				TOTALE
SOTTOCATEGORIA	POSITIVO	DI CUI TRASFERITI	NEGATIVO	IN DEFINIZIONE	TOTALE	
A1	1	0	0	0	1	
	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100%	
A2	0	0	1	0	1	
	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	100%	
A3	1	1	1	0	2	
	50,00%	100,00%	50,00%	0,00%	100%	
TOTALE	2	1	2	0	4	
	50,00%	50,00%	50,00%	0,00%	100,00%	

FIRENZE		ESITO				TOTALE
SOTTOCATEGORIA	POSITIVO	DI CUI TRASFERITI	NEGATIVO	IN DEFINIZIONE	TOTALE	
A1	1	0	3	4	8	
	12,50%	0,00%	37,50%	50,00%	100%	
A2	8	2	4	1	13	
	61,54%	25,00%	30,77%	7,69%	100%	
A3	3	0	3	1	7	
	42,86%	0,00%	42,86%	14,29%	100%	
TOTALE	12	2	10	6	28	
	42,86%	16,67%	35,71%	21,43%	100%	

Tabella 28 – Esiti delle richieste di beni della categoria A a Venezia e Padova

VENEZIA		ESITO				
SOTTOCATEGORIA	POSITIVO	DI CUI TRASFERITI	NEGATIVO	IN DEFINIZIONE	TOTALE	
A1	7	0	5	1	13	
	53,85%	0,00%	38,46%	7,69%	100%	
A2	6	0	3	0	9	
	66,67%	0,00%	33,33%	0,00%	100%	
A3	4	0	0	0	4	
	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100%	
TOTALE	17	0	8	1	26	
	65%	0,00%	30,77%	3,85%	100%	

PADOVA		ESITO				
SOTTOCATEGORIA	POSITIVO	DI CUI TRASFERITI	NEGATIVO	IN DEFINIZIONE	TOTALE	
A1	1	0	0	0	1	
	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100%	
A2	0	0	0	0	0	
	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0%	
A3	2	0	1	0	3	
	66,67%	0,00%	33,33%	0,00%	100%	
TOTALE	3	0	1	0	4	
	75,00%	0,00%	25,00%	0,00%	100%	

Tabella 29 – Esiti delle richieste di beni della categoria A a Modena e Perugia

MODENA		ESITO				
SOTTOCATEGORIA	POSITIVO	DI CUI TRASFERITI	NEGATIVO	IN DEFINIZIONE	TOTALE	
A1	0	0	2	1	3	
	0,00%	0,00%	66,67%	33,33%	100%	
A2	1	1	1	0	2	
	50,00%	100,00%	50,00%	0,00%	100%	
A3	0	0	1	0	1	
	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	100%	
TOTALE	1	1	4	1	6	
	16,67%	100,00%	66,67%	16,67%	100%	

PERUGIA		ESITO				
SOTTOCATEGORIA	POSITIVO	DI CUI TRASFERITI	NEGATIVO	IN DEFINIZIONE	TOTALE	
A1	0	0	4	0	4	
	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	100%	
A2	1	0	0	0	1	
	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100%	
A3	1	0	1	0	2	
	50,00%	0,00%	50,00%	0,00%	100%	
TOTALE	2	0	5	0	7	
	28,57%	0,00%	71,43%	0,00%	100,00%	

Tabella 30 – Esiti delle richieste di beni della categoria A ad Ancona

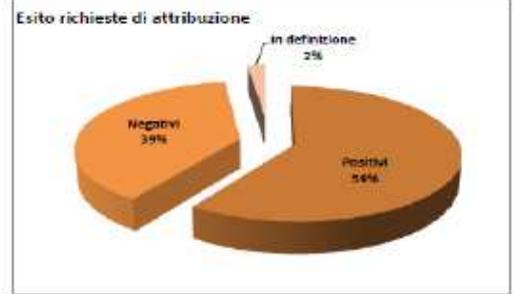
ANCONA		ESITO				
SOTTOCATEGORIA	POSITIVO	DI CUI TRASFERITI	NEGATIVO	IN DEFINIZIONE	TOTALE	
A1	2	0	0	0	2	
	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100%	
A2	15	0	1	0	16	
	93,75%	0,00%	6,25%	0,00%	100%	
A3	1	0	1	0	2	
	50,00%	0,00%	50,00%	0,00%	100%	
TOTALE	18	0	2	0	20	
	90,00%	0,00%	10,00%	0,00%	100%	

Tabella 31 – Riepilogo dello stato dei trasferimenti al 20 aprile 2015

ITALIA

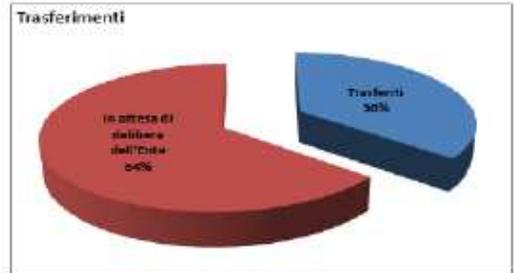
Riepilogo esito richieste

Beni richiesti dagli Enti	Beni trasferibili (parere positivo)	Beni trasferibili a seguito di riesame	Beni non trasferibili (parere negativo)	Pareri in via di definizione
9367	5555	16	3605	191



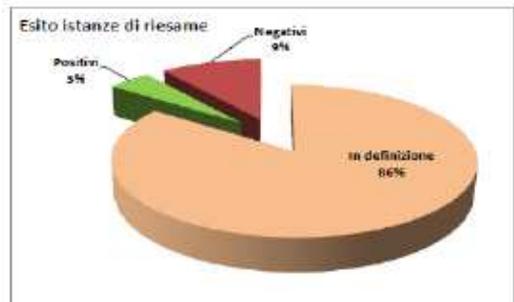
Stato dell'arte trasferimenti

Beni trasferibili (parere positivo)	Beni trasferiti	Beni in attesa di delibera consiliare
5571	1999	3572



Stato dell'arte delle istanze di riesame

Istanze di riesame	Beni trasferibili (parere positivo)	Beni non trasferibili (parere negativo)	Pareri in via di definizione
349	16	37	296



Dati al 20 Aprile 2015

## Bibliografia

- CARRER, Piero (2009) Contributo alla stima dei beni pubblici (pp. 52-60). *Aestimum*, [S.l.], jun. 2009
- CASSESE, Sabino (2004) *L'universalità del diritto*, Roma: Editrice Scientifica
- CASSESE, Sabino (2005) *La nuova Costituzione economica*, Laterza, Bari
- CASSESE, Sabino (2006) *Oltre lo Stato. Verso una costituzione globale*, Roma: Editrice Scientifica,
- DALLA LONGA, Remo (2009) *Globalization and Urban Implosion: Creating New Competitive Advantage*, Berlin: Springer
- DALLA LONGA Remo (2014) *Il patrimonio immobiliare pubblico*, in DALLA LONGA Remo, DE LAURENTIS Giacomo, a cura di, *La gestione del patrimonio pubblico*, Roma: Bancaria Editrice.
- DALLA LONGA R. - BEZZECCHI A. (2014), *Il modello di valutazione di un patrimonio immobiliare pubblico*, Milano: Dir. SDA Bocconi.
- DI MARCO Antoniol,(2010) *Il federalismo demaniale. Il principio patrimoniale del federalismo fiscale*, ed. Exeo, Padova