



valorizzazione  
del patrimonio immobiliare pubblico

# **beni in comune**

strategie e azioni di supporto ai Comuni

<b>la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico come leva dello sviluppo locale</b>	<b>2</b>
<b>le fasi della valorizzazione</b>	<b>3</b>
fase 1: censimento degli immobili	3
fase 2: razionalizzazione degli spazi e della gestione degli immobili	4
fase 3: valutazione degli immobili	4
fase 4: valorizzazione immobiliare	4
<b>gli strumenti</b>	<b>5</b>
immobili di proprietà del Comune	5
immobili di altri Enti	5
partenariato pubblico-privato: lo spin-off immobiliare	6
<b>il contributo del gruppo di lavoro</b>	<b>7</b>



web site    \_ [www.labter.it](http://www.labter.it)  
e-mail       \_ [info@labter.it](mailto:info@labter.it)

La presente proposta nasce dall'esperienza maturata negli anni da un articolato gruppo di lavoro, di professionisti e ricercatori, che si occupa di processi di sviluppo urbano e territoriale e in particolare di progetti di "infrastrutturazione pubblica" della città.

Il confronto con la **strutturale crisi dell'attuale modello di sviluppo** (crisi del mercato immobiliare, complessità dell'apparato burocratico e dei processi decisionali pubblici, differenziazione della domanda sociale ...) ha portato da tempo il gruppo di lavoro ad elaborare un diverso approccio concettuale e operativo che riguarda innanzitutto il ruolo e le competenze dei soggetti coinvolti nei processi di trasformazione urbana e la valorizzazione dei modelli di "**sviluppo durevole**" sociale ed economico.

Nello specifico del nostro ruolo di consulenti nella facilitazione dei processi decisionali (di investimento privato e di deliberazione pubblica), riteniamo che le risorse attribuibili a tale ruolo siano da reperirsi all'interno del quadro economico dei programmi di intervento che di volta in volta saranno attivati e in ragione del **raggiungimento degli obiettivi condivisi**; in questo modo intendiamo proporre un rapporto basato sulla corresponsabilità e quindi in grado di generare processi virtuosi di co-interesse.

## **la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico come leva dello sviluppo locale**

Crisi strutturale del paradigma economico e politiche comunitarie di contenimento del debito pubblico hanno di fatto contratto gli investimenti pubblici, in particolar modo quelli degli enti locali, finora sostenuta da fiscalità ed indebitamento.

A fronte delle limitazioni di spesa poste dal patto di stabilità, gli EELL si sono mossi con articolate politiche innovative di finanziamento, entro le quali le iniziative di alienazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare si stanno rivelando quelle con il migliore profilo di preferibilità.

Negli ultimi anni sono intervenute innovazioni normative che hanno introdotto un diverso approccio alla gestione del patrimonio immobiliare pubblico, in particolare nell'ambito degli Enti locali.

Il contesto economico ha imposto quindi – al fine di non limitare ulteriormente l'attuazione delle politiche pubbliche (peraltro ancor più necessarie in un momento di crisi e stasi economica) – scelte diverse o quantomeno differenziate rispetto a quelle più tradizionali, nella ricerca di risorse economiche di cui poter disporre. Di fatto il legislatore statale conscio di non poter continuare a finanziare gli investimenti ricorrendo sostanzialmente al debito ed alle entrate tributarie, e consapevole della consistenza del patrimonio immobiliare pubblico, in buona parte sottoutilizzato, ha tentato di indirizzare anche gli enti territoriali verso la valorizzazione di tali patrimoni introducendo, in particolare, norme volte a semplificare e velocizzare le procedure di trasformazione urbanistica.



Il patrimonio non è più considerabile in una visione statica e quale mero complesso dei beni dell'Ente di cui deve essere assicurata la conservazione. Deve invece essere considerato in una visione dinamica: il patrimonio immobiliare pubblico quale strumento strategico della gestione finanziaria, cioè come complesso delle risorse che l'Ente deve utilizzare in maniera ottimale e valorizzare, per il migliore perseguimento delle proprie finalità d'erogazione di servizi e di promozione economica, sociale e culturale della collettività di riferimento.

In questo quadro il patrimonio immobiliare è lo strumento che può consentire il riequilibrio finanziario, attraverso un'attenta politica di dismissioni e un aumento della redditività dei beni dati in concessione o locati a terzi.

In relazione alla contabilità dell'Ente, a differenza del leasing immobiliare pubblico<sup>1</sup>, la manovra sul patrimonio immobiliare non incide sui rigidi indicatori di spesa; analogamente, non comporta alcuna assunzione di rischi a fronte di risparmi di spesa, come invece accade per la stipula di contratti per la gestione del debito<sup>2</sup>. Infine non comporta le limitazioni tipiche del project financing in relazione alla tipologia di investimento attivabile<sup>3</sup>.

## **le fasi della valorizzazione**

La valorizzazione del patrimonio immobiliare passa attraverso alcune fasi, di carattere ricognitivo e decisionale, tutte funzionali a costruire la necessaria consapevolezza circa la consistenza e il valore, in essere e potenziale, del patrimonio.

### **fase 1: censimento degli immobili**

L'analisi e la conoscenza del patrimonio si fondano su elementi quali/quantitativi.

Il primo step è quello di distinguere la categoria di appartenenza del bene in funzione della sua strumentalità ed utilizzazione, della sua natura e consistenza. Va infatti ricordato che la demarcazione tra bene disponibile ed indisponibile dipende da elementi di valutazione che solo l'Ente può effettuare in base all'uso corrente od ad un ipotizzabile diverso utilizzo o destinazione. Il censimento è funzionale a caratterizzare il singolo immobile in relazione al suo stato giuridico, tecnico e amministrativo/gestionali.

---

<sup>1</sup> La realizzazione di un'opera pubblica è affidata ad un costruttore e finanziatore (società di leasing), che ne diviene proprietario e che concede in locazione all'ente.

<sup>2</sup> Gli strumenti di gestione del debito (swap – derivati) consentono di ridurre o di ripartire in un tempo più lungo gli oneri finanziari connessi all'indebitamento, ma spesso comportano dei rischi connessi alla variabilità delle condizioni praticate rispetto ai tassi di interesse.

<sup>3</sup> Il project financing vede l'intervento di soggetti privati che, attraverso una società di progetto, realizzano a proprio carico un'opera pubblica per ricavarne un'utile mediante la successiva gestione. È in genere utilizzabile per investimenti redditizi (impianti sportivi, infrastrutture a pedaggio, parcheggi a pagamento ..).



## **fase 2: razionalizzazione degli spazi e della gestione degli immobili**

La consapevolezza circa le modalità di utilizzo degli immobili del patrimonio pubblico (di proprietà e in locazione) è un passaggio fondamentale per valutare la razionalità, funzionale ed economica, di tale utilizzo.

L'elaborazione di uno space planning basato sull'utilità del bene è funzionale ai seguenti obiettivi:

- la migliore utilizzazione degli immobili strumentali
- la redistribuzione degli spazi basata su misure standard di occupazione diversificate in base alla tipologia di attività svolta i) alla quantità ed alla qualifica del personale in carico all'ente; ii) alla tipologia dei servizi offerti; iii) alla funzionalità degli spazi destinati a ricevere l'utenza; iv) alla quantificazione degli spazi necessari alla tenuta e conservazione della documentazione.
- la liberazione degli immobili non più strategici e/o sottoutilizzati
- la liberazione degli immobili in locazione passiva, con conseguente riduzione degli oneri connessi al canone di locazione e manutentivi

## **fase 3: valutazione degli immobili**

Il passaggio successivo riguarda la valutazione del patrimonio immobiliare dell'Ente.

La valutazione del valore singolo immobile viene effettuata in relazione sia all'attuale stato di fatto e di diritto (metodo "as it is") sia in ragione di una o più idonee destinazioni funzionali possibili, ottenibili anche per mezzo delle necessarie varianti urbanistiche (metodo "as it could be").

La valutazione dovrà contenere specifici riferimenti ai valori di mercato relativi alle varie destinazioni funzionali prese a base della valutazione stessa. Al termine di tutta l'attività valutativa sopra descritta si disporrà del valore stimato di ogni singolo immobile e dei relativi parametri tecnici ed economici di riferimento da utilizzarsi per le scelte di valorizzazione di cui al punto successivo.

La completezza delle attività che compongono questa fase costituisce presupposto indispensabile per procedere all'individuazione della destinazione/utilizzo finale del bene.

## **fase 4: valorizzazione immobiliare**

Questa fase consiste nella individuazione del più conveniente utilizzo finale del bene, da effettuarsi sulla scorta della valutazione di cui al punto precedente ed eventualmente sulla base di specifici studi di pre-fattibilità di maggior approfondimento.

Evidentemente questa fase comporta una verifica delle condizioni del mercato immobiliare di riferimento e del potenziale interesse degli operatori per l'acquisizione dell'immobile.

In questo senso, potranno essere attivate manifestazioni di interesse e procedure competitive dirette a selezionare soggetti privati interessati a formulare proposte di acquisizione e/o valorizzazione immobiliari, con assunzione dei relativi oneri di ristrutturazione e impegno a locare l'immobile.



## **gli strumenti**

### **immobili di proprietà del Comune**

Lo strumento propedeutico alla possibilità di valorizzazione degli immobili di proprietà del Comune è rappresentato dal ***Piano delle alienazioni e valorizzazioni*** (art. 58 del DL 25 giugno 2008 n. 112 convertito, con modificazioni, dalla Legge 06 agosto 2008 n. 133), che è funzionale a individuare, sulla scorta delle precedenti fasi conoscitive, i beni immobili suscettibili di alienazione poiché non funzionali alle attività istituzionali.

Dei beni oggetto di alienazione è opportuno redigere un sintetico ***dossier descrittivo***, funzionale a comunicarne le caratteristiche alla platea dei potenziali operatori interessati all'acquisizione.

Il passaggio successivo è rappresentato dall'attivazione di una ***indagine esplorativa finalizzata all'acquisizione di manifestazioni di interesse***, da parte di operatori privati, per l'acquisizione del bene e per definirne, entro un percorso interlocutorio, le condizioni (destinazioni funzionali, coerenza urbanistica, standard qualitativi ..) di appetibilità del mercato immobiliare e quindi specificare i contenuti del successivo bando di gara. Questo primo passaggio esplorativo non pone in essere alcuna condizione concorsuale, né l'assunzione di impegni da parte del Comune.

Alla luce delle risultanze della fase precedente, che chiarisce quali siano le condizioni di costo e di funzione perché l'immobile da valorizzare possa effettivamente riscontrare l'interesse del mercato, si apre la fase di formulazione del ***bando di gara*** per l'alienazione/assegnazione/concessione dell'immobile in oggetto.

### **immobili di altri Enti**

Nel caso di immobili localizzati sul territorio comunale ma di proprietà di altri Enti pubblici, la procedura inter-istituzionale funzionale alla loro valorizzazione è rappresentata dal ***Programma Unitario di Valorizzazione Territoriale (PUVaT)***<sup>4</sup>.

I PUVaT sono strumenti di partnership tra soggetti pubblici, si fondano su principi di cooperazione e hanno l'obiettivo di avviare e attuare, in tempi certi, la valorizzazione degli immobili pubblici.

Nel caso sia necessario riconfigurare lo strumento urbanistico per dare attuazione al programma di valorizzazione, è promossa la sottoscrizione di un Accordo di Programma, che deve concludersi entro il termine perentorio di 120 giorni dalla data della sua promozione; entro l'AdP, per tramite di Conferenze dei Servizi si esprimono anche gli organi periferici dello Stato preposti alla valutazione di tutele, unificando i procedimenti previsti dal DLgs 42/2004.

I benefici del Comune nel promuovere e partecipare a processi di valorizzazione di immobili di proprietà di altri soggetti pubblici sono relativi ad una quota parte degli introiti derivanti da tale valorizzazione.

---

<sup>4</sup> Disciplinato dall'art.3 ter del DL 201/2011 ("salva Italia"), convertito , con modificazioni dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214.





Nel caso l'immobile sia oggetto di concessione o locazione onerosa, all'Amministrazione Comunale è riconosciuta una somma compresa tra il 50 e il 100% del contributo di costruzione dovuto per l'esecuzione delle opere necessarie alla riqualificazione e riconversione, che il concessionario o il locatario corrisponde all'atto del rilascio del titolo abilitativo edilizio.

Nel caso l'immobile sia oggetto di alienato, all'Amministrazione Comunale è riconosciuta una somma compresa tra il 5 e il 15% del ricavato dalla vendita.

### **partenariato pubblico-privato: lo spin-off immobiliare**

Lo *spin off* immobiliare consiste nel conferimento del patrimonio immobiliare a società pubbliche, private o miste che abbiano come oggetto sociale la gestione e valorizzazione degli immobili, anche in funzione di una loro successiva dismissione. Attraverso lo spin off l'Amministrazione utilizza per la gestione del patrimonio uno strumento di diritto privato più flessibile, introduce politiche manageriali in luogo dei criteri di gestione amministrativa e si garantisce l'apporto di altri soggetti che intervengono con le loro risorse finanziarie e imprenditoriali.

Lo spin-off consiste nella costituzione di una società immobiliare "contenitore" che si occuperà della gestione, valorizzazione o dismissione del patrimonio pubblico immobiliare conferito. Tale società potrà essere costituita a totale partecipazione pubblica, ovvero tramite un'operazione di partnership pubblico/privata a capitale misto (la quale, quindi, prevedrà la partecipazione di soci esterni). La scelta del socio privato, sia nell'ipotesi di società a prevalente capitale pubblico che a prevalente capitale privato, deve sempre necessariamente avvenire, per legge, tramite l'applicazione delle norme per il procedimento ad evidenza pubblica (contenute nel D.lgs. n. 163/2006 detto Codice degli Appalti pubblici).

Lo spin-off immobiliare si dimostra ideale ed efficace per risolvere molte delle difficoltà quotidianamente riscontrate nella gestione degli immobili pubblici. Più precisamente, posto che è consentito agli Enti pubblici di costituire apposite società di capitali, alle quali affidare il compito di detenere, gestire, valorizzare ed eventualmente dismettere il proprio patrimonio, lo spin-off immobiliare permette di ottenere sia vantaggi strategici che vantaggi di natura fiscale.

I primi possono essere così sintetizzati:

- separazione del ruolo di proprietario immobiliare da quello di soggetto deputato alle politiche di housing (la società medesima avrà l'esclusivo compito di agire, nella gestione e valorizzazione del patrimonio conferito, secondo il rispetto delle sole regole di mercato, mentre, contemporaneamente, l'Ente sarà lasciato libero di dedicarsi alla funzione di tutela delle fasce deboli)
- potenziamento della propria capacità di credito; in quanto nelle società private lo stato patrimoniale, inteso come complesso delle attività e delle passività, è rilevante ai fini della capacità di credito, perché le imprese, al fine di ottenere finanziamenti per sviluppare i vari investimenti, possono offrire in garanzia, al sistema creditizio, il patrimonio posseduto. Tale facoltà non è, invece, concessa normalmente agli Enti locali, dato che la loro capacità di indebitamento è del tutto slegata dallo stato patrimoniale, perché rapportata unica-



mente, oltre che all'equilibrio di bilancio, ai vincoli imposti dal rispetto del Patto di stabilità<sup>14</sup> e dall'art. 204 del TUEL, il quale prevede che la spesa per interessi non possa superare il 15% delle entrate correnti)

- emersione del valore reale di mercato del bene immobile posseduto
- accrescimento del valore dei beni, anche tramite il reinvestimento dei proventi della gestione (che sono protetti e separati dal bilancio dell'Ente), dovuto al fatto che, la società costituita, in quanto esclusivamente specializzata nella gestione del patrimonio conferito, è in grado di utilizzare al meglio delle competenze tecniche che, nella stragrande maggioranza dei casi, i soggetti pubblici non possiedono

I vantaggi di natura fiscale, invece, consistono nel fatto che in caso di dismissione dei beni, le società immobiliari vendono in regime di IVA e non sono soggette all'imposta di registro proporzionale ed inoltre essa ha la possibilità di detrarre l'IVA sulle spese di manutenzione e gestione del patrimonio immobiliare, nonché sulla costruzione di nuove opere.

L'IVA, in genere, rappresenta per la P.A. semplicemente un costo, mentre la società di gestione può guadagnare dal suo recupero.

È interessante sottolineare, in relazione alle opportunità che si aprono a politiche di carattere sovracomunale, che lo spin-off può essere organizzato e gestito tra più comuni consorziati, in modo da aumentare la consistenza del patrimonio a disposizione e diminuire i costi unitari, pro quota, del singolo Comune.

## **il contributo del gruppo di lavoro**

Il ruolo del gruppo di lavoro LABTER è di supporto all'Amministrazione Comunale nell'individuare i giusti equilibri fra obiettivi pubblici e aspettative degli investitori privati, al fine di innescare processi virtuosi di sviluppo del territorio.

In questo senso, il gruppo di lavoro di LABTER opera per

- innescare processi di rigenerazione e sviluppo urbano tramite l'ideazione, il montaggio e la realizzazione di piani e progetti di razionalizzazione e valorizzazione dei patrimoni immobiliari pubblici
- creare nuove occasioni di partnership tra soggetti pubblici
- promuovere la cooperazione tra sfera pubblica e privata
- migliorare le capacità negoziali dell'Amministrazione Comunale
- incrementare il valore del patrimonio

Per questi fini, gli strumenti che LABTER mette in campo e sviluppa sono:

- due diligence immobiliare: analisi tecnico-conoscitive del patrimonio posseduto
- dossier di fattibilità progettuale, funzionale ed economico-finanziario, atto a identificare le modalità di valorizzazione, messa a reddito, immissione sul mercato ritenute più idonee



- formulazione eventuale variante urbanistica
- accompagnamento all'interlocuzione con gli operatori (manifestazione di interesse) e con gli altri soggetti istituzionali eventualmente co-interessati (ad esempio MIBACT e Regione) in caso di Conferenze dei Servizi e Accordo di Programma entro il PUVaT
- formulazione del bando di gara per la valorizzazione e istruttoria degli esiti
- consulenza e accompagnamento nella costituzione, anche sovracomunale, di spin-off immobiliari

Circa i costi della consulenza, alla luce della fase di significativa limitazione della spesa pubblica, il gruppo di lavoro LABTER intende offrire la propria consulenza in termini gratuiti (rimborso spese) sino alla definizione delle modalità di valorizzazione; il costo del contributo professionale potrà essere concordato progressivamente, nella fase di implementazione delle specifiche azioni e ad esiti in progress del percorso, in ragione dell'entità della valorizzazione immobiliare attesa e raggiunta.







LABTER è un network di diversificate competenze e professionalità che opera nel campo del progetto territoriale, urbano e architettonico. Governo delle trasformazioni territoriali e sviluppo di investimenti urbani sono i temi centrali attorno cui ruotano gli ambiti di azione di LABTER

La missione dei professionisti che operano in network è quella di offrire una consulenza qualificata ed efficace, in grado di affrontare con successo gli obiettivi, istituzionali ed economici, posti dalla committenza, attraverso modalità di sviluppo del lavoro sempre declinato sulle specificità del contesto di azione.

I consulenti del network condividono alcuni principi di riferimento, attraverso i quali orientano quotidianamente la propria azione professionale.

La struttura di LABTER assume i principi della “leggerezza” e dell’“adattività”, propri delle attività consulenziali avanzate. Struttura “leggera”, nell’accezione che ne ha dato Calvino; capace quindi di operare attraverso reti consolidate di competenze che vengono attivate in funzione delle problematiche da affrontare e degli obiettivi da raggiungere. Struttura adattiva, “liquida”, in grado di interagire con un contesto (storico, economico, territoriale) mutevole e cangiante, pragmaticamente orientata agli esiti attesi dalla committenza. Struttura “creativa”, nei modi e nei contenuti della consulenza, in grado di adattarsi alla fluidità dei processi decisionali e introdurre, progressivamente, elementi di ancoramento progettuale. Con questo approccio i consulenti di Labter sono in grado di declinare il loro contributo in base alle specifiche esigenze degli interlocutori

La nostra esperienza si è costruita attraverso anni di interlocuzione prevalentemente con soggetti istituzionali e agenzie funzionali; Comuni, Province e Regioni sono tradizionalmente i nostri principali committenti e con loro lavoriamo alla costruzione dei piani e programmi come strumenti di politiche pubbliche.

Questa esperienza ci permette di offrire al mondo degli operatori economici un prezioso know how relativo ai procedimenti amministrativi delle pubbliche amministrazioni. Abbiamo sviluppato quindi una specifica competenza nella capacità di accompagnamento di partenariati pubblico-privato e di processi decisionali caratterizzati da approcci negoziali.

Il rapporto con il mondo universitario e della ricerca ci consente di mantenere elevata l’attenzione sui temi del dibattito disciplinare e di qualificare i nostri strumenti di lavoro