



**AGENZIA DEL DEMANIO**

**Partenariato  
pubblico-privato:**

**il caso dell'immobile  
pubblico**



# Partenariato pubblico-privato: il caso dell'immobile pubblico

## ABSTRACT

---

L'Agenzia del demanio, nell'ambito della propria missione istituzionale ha il compito di curare e generare valore attraverso il patrimonio immobiliare pubblico in gestione, applicando, nel mutato contesto, modelli sostenibili e innovativi. In tale ottica, assume rilievo strategico la promozione di forme di cooperazione tra il settore pubblico e privato, in partenariato pubblico-privato, in grado di convogliare competenze e investimenti privati necessari alla rifunzionalizzazione degli immobili e alla promozione di attività dirette a rigenerare i territori e a promuovere la creazione di valore sociale nei tessuti urbani di riferimento. Il presente studio - primo risultato di un tavolo di confronto e collaborazione, avviato dall'Agenzia del demanio con gli enti esponenziali degli operatori di mercato, in primis Assoimmobiliare - si propone l'obiettivo di stimolare le riflessioni sulle strategie e sugli strumenti a disposizione dell'Agenzia per la buona riuscita delle operazioni di valorizzazione immobiliare e di rigenerazione dei territori, da mettere in campo anche attraverso gli istituti giuridici di partenariato pubblico-privato disciplinati dal nuovo Codice dei contratti pubblici. A tali fini sono svolti approfondimenti per delineare vantaggi e profili di rischio e formulare, in dialogo e in collaborazione con gli interlocutori privati, soluzioni innovative e proposte di miglioramento.

## EXECUTIVE SUMMARY

---

La filiera dell'industria immobiliare ed edilizia rappresenta una leva di sviluppo e di ripresa economica per il Paese e può trovare linfa vitale in **politiche di investimento, pubbliche e private**, sul patrimonio immobiliare pubblico da riqualificare per rispondere alle **esigenze della Pubblica Amministrazione e dei cittadini** alla luce delle **peculiarità dei territori**.

In tale contesto - come illustrato nel **primo paragrafo** - il ricorso al settore privato rappresenta **un'occasione per attrarre capitali, competenze ed esperienze consolidate**. L'Agenzia, in dialogo con associazioni di settore ed esperti, e in particolare con Assoimmobiliare, sta lavorando a **modelli di partenariato pubblico-privato**, analizzando **criticità che ne hanno limitato l'operatività** in Italia, esplorando un **portafoglio di immobili disponibili la cui rifunzionalizzazione permette di generare elevati impatti sul territorio**.

La complessità dei fabbisogni e la peculiarità dei territori richiedono idee e capacità organizzative, basate sull'ascolto e sulla collaborazione.

Il processo rigenerativo del territorio produce maggiori certezze nella redditività di lungo periodo dei capitali investiti.

È un cambio di paradigma: si opera in una **logica di governance collaborativa** e di **strategia integrata con i territori**, per generare valore sociale ed economico attraverso l'immobile pubblico.

Si **riducono i rischi amministrativi** su autorizzazioni e destinazioni d'uso nell'ambito del **confronto con le Amministrazioni interessate**.

Si **accompagna l'investitore privato** con modelli percorribili per assetto giuridico, sostenibilità economico finanziaria e impatto sociale e ambientale.

Si forniscono al cittadino servizi efficienti, trasformazioni, relazioni con l'immobile e con le persone. L'immobile diventa un **building as a service al suo interno** e un **fattore che abilita alla rigenerazione del territorio**.

Mobilizzare il patrimonio inutilizzato esige una nuova forma di valorizzazione - cui è dedicato il **secondo paragrafo** - fondata su strumenti in grado di attivare la partecipazione dei privati, operatori del terzo settore e istituzioni culturali, al recupero e gestione degli immobili pubblici, **per strutturare operazioni complesse e non attuabili in blocco**.

In tale ottica, i fattori chiave risultano:

- la **costituzione di una piattaforma di dialogo stabile con il privato**;
- la **garanzia di un percorso amministrativo agevolato** che consenta di abbattere il rischio connesso al mancato perfezionamento dei procedimenti necessari;
- l'attivazione di strumenti di **dialogo con gli Enti Locali, nell'ambito della pianificazione a livello territoriale** (Piano Città dell'immobile pubblico) che consentano di individuare la migliore destinazione funzionale dell'immobile;
- la definizione di un programma pluriennale per individuare modelli gestionali di partenariato pubblico-privato (not for profit e ibridi) da applicare su immobili complessi;
- la costruzione di un sistema di misurazione del valore economico e sociale generato, che tenga conto del costo dell'abbandono.

Con la nuova strategia si appalesa un cambio di prospettiva: alla **valorizzazione conservativa**, focalizzata sul mantenimento/incremento del valore patrimoniale del singolo immobile, viene affiancata una **valorizzazione rigenerativa**, che non guarda solo all'immobile in sé, ma anche al tessuto urbano, relazionale e socio-economico che vive intorno all'immobile stesso, rendendo quest'ultimo catalizzatore di uno scambio relazionale continuo, si potrebbe dire di fluida simbiosi, con il tessuto urbano circostante.

Gli interventi di valorizzazione dell'immobile pubblico, nella nuova ottica della rigenerazione del territorio, aumentano di complessità, sfidando le convinzioni e le sicurezze formatesi sugli strumenti giuridici tradizionali dell'Agenzia.

Nel **terzo paragrafo** viene pertanto analizzato come una nuova strategia di valorizzazione, con alto grado di complessità degli interventi e di natura multi-attoriale, imponga necessariamente un nuovo approccio allo strumentario ordinamentale.

Da un lato, si richiede una rilettura dei tradizionali strumenti giuridici a disposizione dell'Agenzia (i.e. la concessione di valorizzazione, che costituisce da sempre un modello contrattuale utilizzabile nel partenariato pubblico-privato), sulla base di un'interpretazione evolutiva che ne garantisca il dinamismo e la flessibilità. Dall'altro lato, è necessaria l'apertura alle forme di partenariato pubblico-privato disciplinate dal Codice dei contratti pubblici, di cui al d.lgs. n. 36/2023, sulla base di una gradazione degli strumenti correlata alla complessità delle operazioni.

Il partenariato pubblico-privato, anche secondo la prospettiva del mercato, rappresentata dal contributo di Assoimmobiliare all'interno del terzo paragrafo (par. 3.4 e 3.5), presenta opportunità e potenzialità nel processo di trasformazione sociale in atto. Tra gli aspetti di flessibilità si sottolineano: l'accompagnamento dell'iniziativa attraverso la **conferenza di servizi per accelerare l'iter autorizzativo**; la **partecipazione in conto capitale all'investimento** attraverso la disponibilità del bene, da parte del soggetto pubblico; **maggior flessibilità nelle diverse funzioni** dell'immobile per affiancare i cambiamenti in atto del mercato immobiliare e dei suoi investitori.

Nel **quarto paragrafo** sono ricostruite le principali fasi procedurali, a partire dall'iniziale coinvolgimento di investitori e stakeholders, per giungere al collocamento di un bene sul mercato da parte dell'Agenzia del demanio e all'affidamento del contratto di partenariato pubblico-privato, al fine di pervenire ad una prima modellizzazione del processo sottostante alle diverse operazioni di valorizzazione.

Infine, viene sviluppato nel **quinto paragrafo** un case study, mediante l'applicazione del possibile modello di cui sopra ad un immobile complesso, suscettibile di trasformazione con un ampio ventaglio di destinazioni (direzionale e residenziale a carattere generale; direzionale orientato alla ricerca tecnico-scientifica; artigianale; artigianale di servizio; servizi e attrezzature collettive), e che si presta pertanto ad ospitare un **mix di funzioni** residenziali, ricettive e residenziali sociali. Uno specifico approfondimento è stato svolto da Assoimmobiliare con riguardo ai fattori di successo del case study dal punto di vista dell'investitore privato (par. 5.1).



## INDICE

---

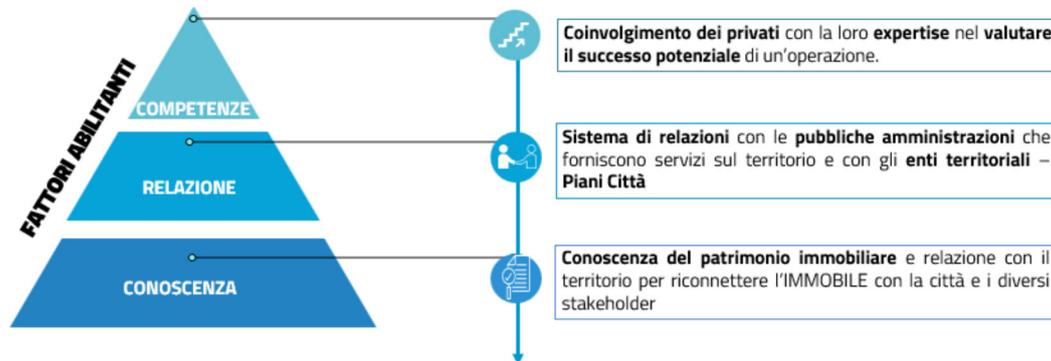
<b>1. Creare valore dagli immobili non utilizzati: combattere il costo del degrado e del "non fare"</b>	8
<b>2. Valorizzazione tramite la collaborazione pubblico-privato e con le istituzioni locali</b>	11
<b>3. Attuare la nuova strategia di valorizzazione: gli strumenti giuridici</b>	16
3.1 Un nuovo approccio dinamico allo strumento della concessione di valorizzazione	17
3.2 Oltre la concessione di valorizzazione: valorizzare attraverso il partenariato pubblico-privato	18
3.3 Graduare gli strumenti giuridici alla luce della strategia di valorizzazione	19
3.4 Valorizzazione rigenerativa dell'immobile pubblico e partenariato pubblico-privato: il punto di vista del mercato	20
3.5 La fiscalità nel partenariato pubblico-privato secondo la prospettiva del mercato	22
<b>4. Verso la modellizzazione del processo di partenariato pubblico-privato</b>	24
<b>5. Prima applicazione del modello di processo ad un caso di studio (case study)</b>	31
5.1 I possibili fattori di successo del case study secondo la prospettiva del mercato	35
<b>6. Conclusioni</b>	38
<b>Allegato A - Appendice</b>	39

## 1. Creare valore dagli immobili non utilizzati: combattere il costo del degrado e del "non fare"

La filiera della industria immobiliare e edilizia rappresenta **una leva di sviluppo e di ripresa economica** per il Paese e può trovare linfa vitale in **politiche di investimento, pubbliche e private, sul patrimonio immobiliare pubblico** che necessita di essere riqualificato per rispondere alle esigenze della Pubblica Amministrazione, dei cittadini e dei territori.

Nell'ultimo triennio, l'Agenzia del demanio ha puntato a gestire il patrimonio immobiliare dello Stato nell'ottica di **creare valore economico, sociale e ambientale** e abbattere la spesa per fitti passivi e costi di funzionamento. Lo ha fatto con le risorse pluriennali che sono state assegnate negli anni dal 2017 attraverso i c.d. Fondi di investimento. Tuttavia, una parte di questo patrimonio si presta, per **potenzialità di sviluppo, ad attrarre l'interesse di investitori privati, quantomai utile perché le risorse pubbliche nel post PNRR sono ormai scarse e per la capacità dei privati di creare attrazione sviluppo e nuovi mercati.**

L'Agenzia, in **dialogo con associazioni di settore ed esperti e in particolare con Assoimmobiliare**, sta lavorando a modelli di partenariato che riducano i rischi amministrativi su autorizzazioni e destinazioni d'uso attraverso il confronto con le altre Amministrazioni e siano percorribili per assetto giuridico, sostenibilità economico finanziaria e impatto sociale e ambientale.



Il senso del riuso è nel ricollegare gli immobili ai cittadini come parte della loro vita sociale, aprendo alla collettività immobili recuperati o anche luoghi già funzionali a servizi della Pubblica Amministrazione (PA).

Le politiche pubbliche possono riguardare la valorizzazione del patrimonio immobiliare, anche in termini di sviluppo sostenibile con investimenti che creino valore economico, ambientale e sociale. **L'obiettivo, quindi, è mobilitare un patrimonio immobiliare poco o male utilizzato e trasformarlo da detrattore ambientale a fattore di sviluppo territoriale attraverso la rigenerazione urbana.**

Dal *"Rapporto sui beni immobili delle Amministrazioni pubbliche"* del Dipartimento del Tesoro, elaborato sulla base delle comunicazioni ricevute per l'anno 2018 nell'ambito progetto "Patrimonio della PA", avviato ai sensi dell'art. 2, comma 222, della legge n. 191/2009, emerge che i fabbricati dichiarati come non utilizzati rappresentano circa il 7% del totale in termini di numerosità e il 4% in termini di superficie, per un controvalore di circa 13 miliardi di euro.

Il ricorso alla collaborazione con il settore privato **rappresenta un’occasione** per mettere a disposizione dello Stato capitali, competenza ed esperienza che hanno avuto occasioni di sperimentazione, e che lo stesso - attraverso strumenti di partenariato pubblico-privato, tra cui la concessione di valorizzazione, opportunamente calibrati - può trasferire a vantaggio del settore immobiliare pubblico e dei cittadini, anche per adeguare il **livello delle infrastrutture sociali** e dei servizi. La partecipazione privata in settori storicamente pubblici dovrà garantire sostenibilità, innovazione e tecnologia, obiettivi che ormai sono diffusi nell’attività delle piccole medie e grandi imprese.

Il partenariato quale strumento di cooperazione tra pubblico e privato può dunque trovare applicazione per la realizzazione di iniziative in campo culturale e creativo, volte a **rigenerare e rivitalizzare luoghi della cultura e del patrimonio**, o altri spazi pubblici o ad uso pubblico con il coinvolgimento attivo delle comunità locali. Tali iniziative possono includere interventi per il recupero strutturale e il riuso degli spazi interessati, laddove funzionali a progetti di partecipazione culturale, di inclusione e di innovazione sociale.

L’utilizzo del partenariato per finalità di riuso e rigenerazione di immobili già esistenti, di indipendenza energetica (su terreni e edifici) e di riduzione del disagio abitativo sociale/universitario (*housing* universitario) presenta una serie di vantaggi:

- per le comunità, la possibilità di **riappropriarsi e rivivere gli spazi rigenerati**, con evidenti miglioramenti nella **qualità della vita** e nella **sfera sociale, economica e ambientale**;
- per il settore pubblico, la possibilità di **migliorare i servizi, abbattere il costo dell’abbandono** e del malfunzionamento e la possibilità di incrementare la dotazione infrastrutturale, **recuperando anche il patrimonio storico artistico** del Paese;
- per il settore privato, l’impiego di **capacità manageriali, commerciali e innovative** nella **progettazione, finanziamento, costruzione e gestione** di immobili con ritorni economici diretti ed indiretti, e l’utilizzo di nuovi modelli collaborativi che impattano sulle *performance* di sostenibilità delle aziende.

In tale prospettiva, si rende necessario un **cambio di paradigma**: la generazione di **valore sociale** passa attraverso logiche di **governance collaborativa**, proprio perché la complessità dei fabbisogni e la peculiarità dei territori è tale da richiedere **idee e capacità organizzative basate sull’ascolto** oltre a capitali privati addizionali. La sinergia tra *stakeholder*, imprese, comunità locali e Pubbliche Amministrazioni non solo rafforza il benessere delle collettività, ma aumenta anche la competitività dei territori e può generare nuovi modelli di *business* a impatto, proprio laddove il pubblico non riesce ad arrivare con modelli di *welfare* tradizionali. Si può quindi parlare di *partnership* pubblico-privato-plurali (4P) per indicare modelli di collaborazione a geometria variabile tra Amministrazioni Pubbliche, imprese e organizzazioni del Terzo Settore che hanno l’obiettivo di incrementare il benessere delle comunità territoriali.

I **modelli di partenariato** individuati sono:

- **Modello IBRIDO**: riguarda immobili complessi per i quali risulta necessaria una progettualità puntuale ed inter-funzionale, in una visione integrata di aspetti immobiliari, tecnici, economico-finanziari ed amministrativi. Lo sviluppo immobiliare prevede una destinazione degli spazi plurima, c.d. **mixed-use**, in risposta ad esigenze delle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali, delle comunità e delle imprese. Il modello ibrido è applicabile al patrimonio non strumentale, da affidare a operatori qualificati e specificatamente individuati per l’attuazione di piani di riuso e recupero al fine di creare valore economico e socioculturale. La caratteristica principale del suddetto *cluster* risiede nelle azioni volte alla valorizzazione dei beni con investimenti di privati in tempi prestabili, monitorabili e misurabili anche attraverso indicatori di *ESG/Impact*. Assume in questo contesto una particolare importanza la componente “S”, relativa alla dimensione “Sociale”, ancora poco esplorata negli indicatori e nelle corrispon-

denti metriche, ma indispensabile per valorizzare l'impatto sociale dell'intervento quale vera e propria innovazione del partenariato pubblico-privato. La durata dell'uso dell'immobile ed il canone sono commisurate al «plus-valore» conseguente all'investimento, con strumenti concessori pluriennali (es. concessione di valorizzazione, concessione in PPP);

- **Modello NO PROFIT:** il modello può applicarsi agli immobili non strumentali, da affidare ai soggetti terzi, tipicamente individuati, per finalità di interesse pubblico o di particolare rilevanza sociale, quindi non di mercato (quali Università statali; regioni ed enti locali; istituzioni, Fondazioni e Associazioni non aventi scopo di lucro che perseguono in ambito nazionale/regionale fini di rilevante interesse nel campo della cultura, dell'ambiente, della sicurezza pubblica, della salute e della ricerca). Si tratta di circa 211 cespiti, sulla base di rilevazioni relative all'anno 2023, per un valore stimato di circa 1,5 miliardi di euro.

Dall'analisi svolta emerge anche l'opportunità di evidenziare un'ulteriore ipotesi di valorizzazione, che non costituisce una forma di partenariato pubblico-privato, ma che risponde all'obiettivo di produrre valore per lo Stato attraverso un *asset*, contestualmente contrastando fenomeni di abbandono e di degrado. Si fa riferimento, in particolare, alla dismissione di immobili non strumentali, non ritenuti idonei per la valorizzazione tramite partenariato pubblico-privato o per altri scopi di interesse dell'Agenzia, per i quali risulta più utile per la collettività la riconduzione a logiche di mercato. Nell'ambito dell'*asset allocation* per l'anno 2023, è stato individuato un numero complessivo di 3.814 cespiti immediatamente disponibili per la vendita, per un valore stimato di circa 124 milioni di euro. Numero che cresce significativamente, fino ad oltre il doppio, se si considerano anche i cespiti *sub condicione*, che potrebbero rendersi disponibili alla vendita successivamente, a seguito della conclusione di adempimenti specifici.

Occorre infine **un nuovo approccio alla valutazione delle operazioni di partenariato** che guardi alla sostenibilità delle iniziative in una **prospettiva multidimensionale**, senza tuttavia trascurare la dimensione più strettamente finanziaria e quella della "rendicontazione". È necessario un modello di valutazione a geometria variabile, che superi l'approccio alla valutazione delle iniziative di partenariato in una prospettiva di *Value for Money*, quale indicatore economico dominante per l'espressione di un giudizio di convenienza per il pubblico ad intraprendere tali iniziative, per aprirsi ad un "programma di sviluppo" sociale e culturale volto alla creazione di valore pubblico (analisi costi-benefici, costo del non fare, valore sociale-SROI, la Teoria del cambiamento), che possa essere tradotta in una logica valutativa di *Value for Society* attraverso gli indicatori sociali nell'ambito degli ESG. Nello specifico, il nuovo modello valutativo si propone di supportare le pubbliche amministrazioni e altri soggetti finanziatori nelle seguenti sfide:

- con riferimento alle iniziative di partenariato che vedono il coinvolgimento di soggetti del mondo privato "*profit*", valutare la convenienza pubblica ad intraprendere le iniziative o stabilire un ordine di priorità tra le proposte candidate a finanziamento, non limitandosi esclusivamente a generiche considerazioni di carattere sociale, ma traducendo le stesse nella creazione di vero e proprio valore "pubblico" misurabile;
- con riferimento alle iniziative di partenariato "speciale", che vedono il coinvolgimento del privato "*no profit*", fornire un valido strumento sia per valutare la sostenibilità delle iniziative nel lungo periodo, sia per strutturare la concessione di finanziamenti adeguati in funzione delle loro necessità e del loro valore aggiunto.

## 2. Valorizzazione tramite la collaborazione pubblico-privato e con le Istituzioni locali

Ferma restando la **necessità di mobilitare un patrimonio inutilizzato** e che, in alcuni casi, **riguarda aree di degrado urbano**, occorre orientare le politiche sul patrimonio verso **strumenti in grado di attivare la partecipazione dei privati al recupero e alla gestione dei patrimoni pubblici**.

Per **promuovere azioni di partecipazione di soggetti di impresa, operatori del Terzo Settore e istituzioni culturali**, gli strumenti previsti a legislazione vigente vanno dalle concessioni di lungo periodo (concessioni di valorizzazione *ex art. 3-bis* del d.l. n. 351/01 e concessioni *ex d.P.R. n. 296/2005*) al partenariato pubblico-privato ai sensi del Codice dei contratti pubblici, ai veicoli finanziari e societari.

Occorre individuare un **nuovo modello di scambio di esperienze e valori che vede nella capacità di dialogo con gli stakeholder e nella competenza la possibilità di strutturare operazioni complesse** e non di certo attuabili in blocco per le peculiarità del singolo immobile e del territorio su cui insiste.

### PIATTAFORMA DI DIALOGO

Si intende costruire con il mercato privato **una piattaforma di dialogo stabile quale presupposto di una reale collaborazione per lo sviluppo sostenibile del Paese**, dove *governance* pubblica e capitali privati sperimentano innovative forme di coesistenza.

D'altra parte, è necessario che l'azione dei soggetti privati sia funzionale al necessario **incremento di capacità di attuazione** degli investimenti e di ammodernamento del Paese in termini di servizi ed infrastrutture, con una forte spinta all'**innovazione del prodotto immobiliare e all'innovazione sociale**.

La piattaforma deve diventare una vetrina degli immobili, delle opportunità di valorizzazione delle analisi di contesto e di tutti i dati utili agli *stakeholder*.

### PERCORSO AMMINISTRATIVO AGEVOLATO

La Pubblica Amministrazione deve garantire un **percorso amministrativo agevolato** (*c.d. fast track*) che consenta di abbattere il rischio connesso al mancato perfezionamento dei procedimenti autorizzativi necessari all'attuazione delle operazioni di valorizzazione.

In tale prospettiva, l'Agenzia sta adottando un **approccio innovativo per lo sviluppo per ciascun immobile di uno o più scenari di trasformazione**, al fine di massimizzare l'**impatto economico sociale ed ambientale** dell'iniziativa, dovuto alla rigenerazione. Al tal fine vengono individuati **innovativi modelli gestionali ibridi, con mix di funzioni a reddito, funzioni pubbliche e funzioni collettive**, che siano sostenibili economicamente e che rappresentino un valore aggiunto per le comunità locali.

### PIANI CITTÀ PER VALORIZZARE L'IMMOBILE PUBBLICO

Un ruolo cruciale va attribuito alla **pianificazione a livello territoriale (Piano Città)** che tenga conto delle disponibilità di immobili e delle peculiarità del territorio, **superando una visione frammentaria attraverso il coordinamento con le diverse Amministrazioni e con gli Enti Territoriali, al fine di delineare un**

**disegno complessivo**, all'interno del quale ottimizzare l'utilizzo degli immobili per le pubbliche amministrazioni e cogliere le opportunità di mercato per la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico. Non si tratta evidentemente degli strumenti urbanistici tradizionali previsti dalla normativa, ma di una modalità convenzionale di dialogo con l'Ente territoriale per consentire la valorizzazione dell'immobile armonizzandola con gli atti di governo del territorio vigenti e con l'analisi di contesto derivante anche dall'ascolto della collettività, con il supporto dell'Agenzia.

Pertanto, la **capacità di dialogo** con gli Enti territoriali diventa fondamentale nella **messa a terra** delle operazioni di partenariato, sia quali soggetti competenti per la pianificazione, sia quali soggetti che rappresentano ed esprimono le esigenze delle comunità di riferimento.

### PERCORSI, MODELLI E STRUMENTI VERSO IL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO

Il percorso e gli ambiti tematici che l'Agenzia del demanio intende sviluppare in un programma pluriennale di azione riguardano:

- l'individuazione di accordi finalizzati all'attivazione di forme di partenariato atipiche;
- la definizione dei **modelli gestionali di partenariato pubblico-privato** (*no profit*, ibridi), anche consolidando una rete esterna composta da *stakeholder* istituzionali potenzialmente interessati;
- la sperimentazione di tali modelli su immobili complessi, che richiedono una progettualità puntuale e inter-funzionale in una **visione integrata** di aspetti immobiliari, tecnici, economico-finanziari e amministrativi;
- l'individuazione di un **sistema di misurazione del valore economico e sociale** generato attraverso lo sviluppo di un set di indicatori *ESG/impact*, evidenziando in particolare il "costo dell'abbandono", gli investimenti e l'incremento del valore dell'*asset*;
- l'avvio di *pilot* a **innovazione immobiliare e sociale**;
- il reperimento delle **risorse per supportare l'investimento**: coinvolgimento di altri soggetti, tra cui l'Istituto di Credito Sportivo (ICS), Cassa Depositi e Prestiti (CDP) e le fondazioni bancarie.

### AMBITI TEMATICI

L'azione, a seguito di uno *scouting* effettuato tra i beni in gestione all'Agenzia, viene condotta preliminarmente su alcuni ambiti tematici meglio descritti in seguito, nel quadro di un programma di partenariato pluriennale:

- **Cultura e turismo** - Iniziative funzionali alla creazione di *hub* culturali polifunzionali e/o a qualificare l'offerta turistica in sinergia con i luoghi della cultura e l'ambiente;
- **Nuove forme dell'abitare** - Iniziative funzionali alla mitigazione del disagio abitativo in particolare per lo sviluppo di *student/social/senior housing*;
- **Energia e sviluppo sostenibile** - Iniziative funzionali alla produzione di energia da fonti di energia rinnovabile (FER).

### Cultura e turismo

Nel primo semestre del 2024, l'Agenzia del demanio ha aderito, con 6 immobili pubblici, al concorso internazionale "*Reinventing Cities*", bandito dal circuito internazionale C40, che si rivolge a investitori privati e progettisti interessati a riqualificare un patrimonio immobiliare dello Stato, inutilizzato da decenni, per realizzare nuovi modelli improntati sull'abbattimento di CO<sub>2</sub> e sulla creazione di Città con una migliore qualità della vita e benessere.

L'Agenzia è l'unico ente pubblico non territoriale a far parte della rete C40 delle principali città del mondo circuito internazionale, attrattore di progettualità per far fronte ai temi di sostenibilità e del benessere delle città.

L'Agenzia è stata accolta nel circuito proprio al fine di presentare immobili pubblici collocati in diverse città italiane a investitori e progettisti internazionali, che aderiscono agli obiettivi ambientali e sociali del circuito stesso.

In accordo con i Comuni interessati, che ove proprietari non avrebbero avuto la possibilità di aderire per ragioni di dimensioni, l'Agenzia ha lavorato sulle analisi di contesto, sui dati e sui *target* richiesti dal circuito per mettere a bando i beni e definirne le possibili utilizzazioni.

Nello specifico gli immobili interessati sono siti in:

- Milano, ex scuola di Via Zama, di proprietà del Comune;
- Roma, ex "Casa del Fascio";
- Bologna, ex "Caserma Perotti";
- Venezia, ex "convento Madonna Nicopeia";
- Venezia, isola del Forte Sant'Andrea;
- Palermo, ex stabilimento industriale chimica "Arenella", di proprietà del Comune.

Si tratta di una nuova modalità di individuazione di progettualità che si caratterizzano per la sinergia e l'integrazione tra funzioni culturali, ambientali e turistiche, allo scopo di attrarre capitali privati e operatori internazionali o nazionali con forti legami con il territorio.

Un'ulteriore iniziativa è il c.d. "progetto Archivi", che si pone l'obiettivo di trasformare gli spazi culturali (*gli archivi, le biblioteche, i musei*) in luoghi **vivi, aperti al pubblico anche nei giorni festivi, moderni, digitali e fruibili**. La nuova strategia è volta alla creazione di **centri culturali polifunzionali aperti alla cittadinanza ed attrattivi**, che rendano tali spazi non meri luoghi di deposito e di raccolta di documenti, libri o collezioni d'arte, ma anche luoghi che **narrino la storia e che diffondano cultura, divenendo altresì centri di aggregazione**. In altri termini, si persegue la trasformazione da meri depositi a **spazi culturali e polifunzionali, da svilupparsi anche con la partecipazione di soggetti privati**.

La sostenibilità e il successo a lungo termine delle nuove strutture polifunzionali sono strettamente **connessi alla volontà di definire spazi pubblici, di tessere relazioni socialmente utili**, realmente condivisibili, capaci, tramite il loro carattere architettonico e funzionale, di fornire una nuova identità, **integrando la dimensione del commercio con le valenze di matrice culturale e del tempo libero**. La **dimensione anche ludica rinvenibile nell'attuale concezione di fruizione culturale**, che già condiziona in forma evidente l'approccio alla progettazione dei musei, delle biblioteche e dei centri culturali, in parte sta agendo anche sugli archivi, introducendo **l'esigenza di una "ibridazione tipologica", di contaminazioni necessarie ad attrarre categorie di fruitori diversificati**.

Lo strumento ipotizzato per lo sviluppo delle iniziative in oggetto è la concessione di valorizzazione, mentre i soggetti potenzialmente interessati sono individuabili negli operatori dei servizi alla cultura e del settore *"Hotellerie-Restaurant-Café"*, c.d. *"ho.re.ca."* (*Palazzo del Senato - Milano, Archivio di Stato - Napoli*).

### Nuove forme dell'abitare: Residenze universitarie

Un ambito con significative potenzialità di sviluppo per i modelli di partenariato pubblico-privato è quello delle residenze universitarie, infrastrutture di carattere sociale divenute oggi indispensabili per il Paese, al fine di attrarre gli studenti nelle nostre città universitarie.

L'Agenzia del demanio ha avviato una collaborazione istituzionale con il Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR) tramite un apposito Protocollo di Intesa ed ha individuato un primo portafoglio di immobili dello Stato, rispetto al quale sono stati attivati specifici percorsi amministrativi per la realizzazione degli alloggi universitari - partecipazione ai bandi ordinari del MUR ai sensi della legge n. 338/2000 con 5 immobili dell' Agenzia e agli avvisi pubblicati in attuazione della Riforma 1.7 del PNRR - e per la verifica dell'applicabilità dei modelli di partenariato pubblico-privato.

L'art. 15 del d.l. n. 13/2023, convertito dalla l. n. 41/2023, prevede che l'Agenzia possa destinare immobili dello Stato a residenze universitarie in partenariato pubblico-privato, contribuendo anche in misura pari fino ad un massimo del 30% dell'importo del quadro economico degli interventi edilizi. Tale contributo pubblico consente di abbattere il costo dell'investimento a carico del *partner* privato, con la conseguente riduzione nel lungo periodo del costo della disponibilità del posto letto e, quindi, delle tariffe a favore degli studenti, in particolare di quelli meno abbienti. La suddetta previsione normativa risulta ancor più utile, a fronte delle difficoltà che si riscontrano nella realizzazione degli interventi, soprattutto nelle aree più svantaggiate del Paese (*Sud in primis*).

### Energia e sviluppo sostenibile

Anche in questo ambito l'Agenzia del demanio sta valutando diverse iniziative di partenariato pubblico-privato, finalizzate a promuovere il miglioramento delle *performance* sia per gli immobili in uso che su grandi compendi e aree in disuso, con l'obiettivo di ridurre consumi e la spesa per la bolletta energetica, nonché di fornire un importante contributo agli **obiettivi nazionali di resilienza energetica e neutralità climatica**, attraverso la produzione di energia da fonti rinnovabili.

In particolare, l'Agenzia sta perfezionando lo sviluppo di una serie di progetti pilota attraverso il ricorso allo strumento del *project financing* - in grado di coniugare efficacemente forme di cooperazione tra pubblico e investitori privati qualificati - finalizzati alla realizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in grado di soddisfare l'approvvigionamento delle Pubbliche Amministrazioni.

Inoltre, l'Agenzia sta realizzando progetti pilota sulle proprie sedi, replicabili dalle Pubbliche Amministrazioni, applicando tecnologie avanzate per contribuire alla transizione energetica e alla decarbonizzazione del Paese.

In tale prospettiva, il progetto "**Parchi Solari**" si pone l'obiettivo di valorizzare in chiave *green* gli *asset* immobiliari demaniali improduttivi come grandi aree, compendi e capannoni in disuso, coniugando l'istituto del partenariato pubblico-privato con i contratti di compravendita di energia elettrica da fonti rinnovabili (c.d. *Power Purchase Agreement - PPA*), in coerenza con il Piano Energia e Clima (PNIEC 2023) e nella c.d. Direttiva UE Red III.

Il progetto "**Riqualificazione energetica di grandi Compendi**" mira, invece, a favorire la formula dei contratti di rendimento energetico o di prestazione energetica (c.d. EPC), incentrandosi sull'efficiamento di grandi complessi immobiliari estremamente energivori, tra cui Case di Reclusione e Grandi Caserme, con attribuzione al concessionario della gestione tecnica e funzionale dell'opera, ai fini dell'acquisizione da parte dell'Amministrazione di un servizio di prestazione energetica a fronte di *standard* minimi di efficienza garantiti sul fabbricato. Con particolare riferimento alle carceri sono state intensificate le interlocuzioni con il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria del Ministero della Giustizia (DAP) per finalizzare iniziative in grado di restituire anche una immagine più sostenibile degli istituti penitenziari e inclusive di parte della popolazione carceraria alla manutenzione e gestione degli stessi impianti.

Infine, il progetto a rete **“Iniziative di autoconsumo diffuso”** riguarda *assets non performing* sui quali realizzare impianti di energia da fonti di energia rinnovabile - FER, producendo contestualmente valore (*performance*), energia sostenibile, reciprocità tra iniziative delle Pubbliche Amministrazioni, con un effetto amplificato di efficienza. La configurazione di autoconsumo consente ad un soggetto pubblico di consumare virtualmente energia *green* pur non avendo un impianto connesso alla propria utenza, usufruendo, al tempo stesso, dell’incentivazione (tariffa premio) da parte del GSE, oltre alla valorizzazione dell’energia immessa in rete (c.d. Decreto CACER). L’autoconsumo diffuso rappresenta una nuova opportunità per estendere l’accesso alla produzione da FER ad un volume maggiore di utenti promuovendo investimenti nelle fonti rinnovabili e contribuendo alla decongestione della rete elettrica.

### 3. Attuare la nuova strategia di valorizzazione: gli strumenti giuridici

L'immobile pubblico è dinamico.

Vincere questo apparente ossimoro è forse il precipitato più importante della nuova strategia di valorizzazione degli immobili pubblici da parte dell'Agenzia del demanio.

Le linee strategiche di intervento sono bidirezionali.

Da un lato, **l'immobile è reso dinamico al suo interno**, in quanto vengono privilegiati a livello strategico interventi di rifunzionalizzazione e valorizzazione concepiti e progettati secondo un modello di *building as a service*, nonché ad alta componente tecnologica.

In tale contesto, l'immobile pubblico vive e si evolve internamente attraverso l'applicazione delle più recenti innovazioni tecniche ("*smart building*"), a supporto di una progettualità finalizzata alla realizzazione di complessi immobiliari polifunzionali, caratterizzati da flessibilità e polivalenza di uso, per assicurare una molteplicità di funzioni.

La piena adesione della progettazione dell'Agenzia, e del suo operato in generale, **ai criteri ESG** introduce poi forti elementi di necessario dinamismo, di apertura, condivisione ed inclusione dell'immobile pubblico all'utenza, insiti nell'aderenza a tali criteri.

Dall'altro lato, gli interventi di rifunzionalizzazione e di valorizzazione dell'immobile pubblico sono considerati un **volano di rigenerazione urbana**.

L'immobile pubblico, pur nella sua ovvia fisica staticità, si inserisce in un determinato territorio, contesto urbano, rete di rapporti economico-sociali, in continua evoluzione, con la conseguenza che, anche ove si tratti di immobili isolati o abbandonati, l'intervento sullo stesso può risultare determinante nel rivitalizzare tessuti urbani o, addirittura, crearne nuovi intorno all'intervento immobiliare, specie se integrato e multi-attoriale.

La forza trasformatrice della rigenerazione dei territori, attraverso gli interventi coordinati sull'immobile pubblico, rappresenta la cifra della nuova strategia di valorizzazione dell'Agenzia del demanio.

Per trasformare e rigenerare territori, ma anche relazioni civiche e socio-economiche, è stato necessario lasciare la propria zona di conforto e compiere un salto strategico: da **una valorizzazione conservativa a una valorizzazione rigenerativa**.

L'obiettivo della valorizzazione non è solo quello dell'incremento, ovvero del mantenimento, del valore patrimoniale del singolo immobile (*valorizzazione conservativa*), ma diventa la rigenerazione del contesto in cui si inserisce l'immobile e, quindi, fornisce linfa dinamica al circostante tessuto urbano. In questa seconda prospettiva, la valorizzazione dell'immobile non guarda solo all'immobile in sé, ma tiene in considerazione, *in primis*, il costo del degrado, e, quindi, il costo del non intervento sul bene (e, di conseguenza, sul territorio) e, se si guarda in un'ottica di azione di sviluppo immobiliare, incentiva l'impatto rivitalizzante dell'intervento sul contesto sociale, culturale e storico, in cui l'immobile si inserisce (*valorizzazione rigenerativa*).

In tale prospettiva, l'immobile diventa **il catalizzatore di uno scambio relazionale continuo**, si potrebbe dire di fluida simbiosi, con il tessuto urbano circostante, elemento centrale nella rigenerazione dei territori e delle città, intesa in senso ampio quale trasformazione del tessuto connettivo circostante, delle relazioni sociali nella comunità di riferimento e, in ultima istanza, dello sviluppo delle città, con ricadute positive sulla sfera sociale, economica ed ambientale.

È evidente che la strategia di valorizzazione rigenerativa implica, per definizione, **interventi complessi di trasformazione** non solo dell'immobile, ma anche del circostante tessuto urbano, che proprio per la loro complessità e incidenza sul territorio possono essere realizzati con successo solo attraverso una concertazione istituzionale, a livello nazionale e locale, e, qualora ne sussistano i presupposti di mercato, in collaborazione (*rectius*, in partenariato) con il privato.

Si pone, pertanto, il problema degli strumenti, *in primis* quelli giuridici, necessari per l'attuazione della strategia di valorizzazione innovativa avviata dall'Agenzia del demanio.

Il nuovo paradigma strategico richiede l'audacia di rileggere i tradizionali strumenti ordinamentali a disposizione dell'Agenzia, in una chiave di interpretazione dinamica, e, al contempo, esige l'apertura alle forme di partenariato pubblico-privato, in particolare a quelle disciplinate dal Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n. 36/2023.

## 3.1 Un nuovo approccio dinamico allo strumento della concessione di valorizzazione

---

Rinviano all'Appendice di cui all'allegato A per un'esegesi normativa degli strumenti giuridici disponibili, si deve in questa sede dare atto che lo strumento giuridico tradizionale per le operazioni di valorizzazione sinora utilizzato dall'Agenzia, ossia la concessione (o locazione) di valorizzazione ai sensi dell'art. 3-bis del d.l. n. 351/01, necessita di una rilettura in chiave evolutiva, per tenere il passo delle sfide legate alla nuova strategia di valorizzazione rigenerativa.

Lo strumento giuridico in questione è stato finora letto in un'ottica unidirezionale, tipica della concezione pubblicistica del rapporto con il privato, ispirata al noto paradigma autorità/libertà.

In questa chiave di lettura, il tratto bidirezionale della collaborazione tra pubblico e privato, proprio perché il *focus* strategico era puntato sul singolo immobile, si poneva in un piano secondario, prevalendo, per la parte pubblica, la sola logica del raggiungimento da parte del privato del risultato finale, il mantenimento/incremento del valore patrimoniale dell'immobile.

Eppure, non vi è dubbio che il legislatore, in una visione lungimirante, aveva già immaginato il possibile adattamento dinamico dello strumento giuridico all'evoluzione delle stesse strategie di valorizzazione. In tal senso, il richiamato art. 3-bis, inserito nel d.l. n. 351/2001 dalla legge n. 296/2006, al comma 6 contiene un rinvio al Codice dei contratti pubblici, e in particolare all'allora vigente art. 143 del d.lgs. n. 163/06, che disciplinava le caratteristiche della concessione di lavori pubblici.

Il suddetto rinvio può ragionevolmente essere interpretato in senso dinamico, come tale adeguato alle disposizioni successivamente introdotte in materia dapprima dal d.lgs. n. 50/2016, ora dal d.lgs. n. 36/2023, sulla concessione dei lavori e, sulla base di un'interpretazione estensiva resa possibile da una cornice ordinamentale radicalmente mutata, anche a quelle in tema di finanza di progetto e, più in generale, di partenariato pubblico-privato, di interesse dell'Agenzia quale Stazione appaltante qualificata *ex lege* (art. 63, comma 4, del d.lgs. n. 36/2023).

Possono, pertanto, trovare ingresso nella disciplina della concessione di valorizzazione anche i nuovi principi e istituti codicistici, dando così maggiore flessibilità nell'utilizzo dello strumento e arricchendo il regolamento concessorio di contenuti innovativi, adattandoli alla specificità delle singole operazioni di valorizzazione.

## 3.2 Oltre la concessione di valorizzazione: valorizzare attraverso il partenariato pubblico-privato

---

Lo strumento concessorio "tradizionale" di cui al citato art. 3-*bis* del d.l. n. 351/01, seppure interpretato in chiave dinamica, resta pur sempre tale e quindi potrebbe non risultare adeguato a catturare la complessità degli interventi di rigenerazione che, proprio per la loro natura trasformativa, implicano necessariamente la compresenza importante di componenti di lavori, spesso di rilevante importanza, anche finanziaria, e di gestione di servizi pubblici e/o aperti al pubblico, oltre al coinvolgimento, in sede di concertazione istituzionale, di una pluralità di attori ed enti territoriali.

Un semplice esempio potrebbe risultare utile a comprendere meglio la complessità delle operazioni di valorizzazione rigenerativa.

Si pensi alla realizzazione di un intervento puntuale di valorizzazione su un singolo fabbricato, ad esempio, un faro da trasformare in struttura turistico-ricettiva, rispetto a un'operazione di valorizzazione su vasta scala, che interessi un'area di circa 50 ettari, in stato di abbandono e/o addirittura con presenza di opere incompiute.

Quest'ultima fattispecie si caratterizza infatti per la particolare complessità derivante dalla necessità di realizzare sull'area in discorso molteplici interventi, che vanno dal parziale completamento delle opere esistenti alla realizzazione di nuovi edifici, finalizzati all'insediamento di una pluralità di Amministrazioni e soggetti privati, nell'ambito di un mix funzionale che vede presenti usi governativi (ad esempio archivi, uffici, istituti di formazione per le forze dell'ordine), servizi aperti al pubblico (ad esempio, parchi culturali e tematici) e attività imprenditoriali a carattere commerciale (ad esempio, strutture ricettive e di ristorazione).

È di tutta evidenza che per un'operazione di tale portata, con ricadute per l'intera area limitrofa, potrebbe risultare non risolutiva la concessione di valorizzazione di cui all'art. 3-*bis* del d.l. n. 351/01, che è focalizzata sull'uso di un singolo bene e che ha mostrato nella prassi limiti operativi, consistenti nella difficoltà di garantire il rispetto dei tempi per il rilascio dei provvedimenti autorizzativi e nel consentire il reperimento di finanziamenti da parte degli operatori economici (sotto il profilo della limitata bancabilità). In tali fattispecie risulterebbe, quindi, necessario aprirsi a forme di partenariato pubblico-privato, muovendo nell'ambito della disciplina dettata dal Codice dei contratti pubblici.

Senza volersi soffermare su ricostruzioni esegetiche della complessa disciplina normativa in materia di partenariato pubblico-privato, rinviando sul punto, ancora una volta, all'apposita appendice (Allegato A), si evidenzia in questa sede che il partenariato pubblico-privato rappresenta lo strumento di elezione per le operazioni di rigenerazione di particolare complessità, in considerazione della sua maggiore flessibilità, connessa al principio - già presente nel Codice del 2016, ma verso il quale quello del 2023 mostra una assai maggiore apertura - dell'**atipicità delle forme contrattuali**, che consente di ricorrere anche a schemi negoziali diversi da quelli espressamente contemplati nel medesimo Codice dei contratti pubblici.

Le possibili declinazioni del principio di atipicità delle forme contrattuali, se da un lato rendono non agevole l'individuazione di un unico modello/archetipo di partenariato, dall'altro consentono di **adattare il contenuto del regolamento negoziale** - ritagliandolo su misura sulla base di un approccio che, prendendo in prestito espressioni tipiche del mondo anglosassone, si potrebbe definire "sartoriale" - alle peculiarità delle singole operazioni di valorizzazione.

Inoltre, gli istituti del partenariato pubblico-privato consentono all'Agenzia di favorire l'accompagnamento dell'iniziativa non solo tramite il **pre-concerto con gli altri attori pubblici** coinvolti, secondo una strategia ormai consolidata (ad esempio, per mezzo dei Piani Città), ma anche attraverso la convocazione di un'apposita conferenza di servizi per l'approvazione dei progetti, che assicura tempi certi per la conclusione dell'*iter* autorizzativo.

A ciò si aggiungano le ulteriori caratteristiche del partenariato pubblico-privato che fanno propendere per il relativo utilizzo nelle operazioni di valorizzazione in discorso, quali: la contribuzione all'investimento in conto capitale del soggetto pubblico; l'attivazione di grandi investimenti e capacità di realizzarli; la maggiore flessibilità operativa sull'immobile e sui relativi utilizzi, per affiancare i cambiamenti in atto del mercato immobiliare e dei suoi investitori; la possibilità di realizzare nuove edificazioni nell'ambito della trasformazione degli immobili pubblici per rispondere con più efficacia all'equilibrio del Piano Economico Finanziario dei *player* di mercato; la condivisione dei rischi con il *partner* privato e ottimizzazione dei costi lungo tutto l'arco di vita dei progetti.

Né può, peraltro, mettersi in dubbio la sussistenza di un interesse pubblico alla base dell'intervento dell'Agenzia tramite operazioni di partenariato pubblico-privato ai sensi del Codice dei contratti pubblici, giacché le operazioni di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, siano esse declinate in chiave conservativa ovvero in chiave trasformativa, rientrano in ogni caso nell'ambito della *mission* istituzionale dell'Agenzia che è, tra l'altro, quella di curare il patrimonio dello Stato, valorizzandone l'impiego e generando impatti positivi per la collettività e l'economia del Paese.

Nell'ambito della nuova strategia di valorizzazione, saranno privilegiati, infatti, interventi su immobili complessi che prevedano destinazioni funzionali plurime (*mixed use*), in risposta ad esigenze delle pubbliche amministrazioni centrali e locali, delle comunità e delle imprese, caratterizzate dalla compresenza di destinazioni *profit*, come l'uso puro ricettivo (ad esempio alberghi, terme), e di destinazioni a supporto alle pubbliche amministrazioni per logistica e usi governativi o a favore della cittadinanza (ad esempio, di *housing universitario, social e senior housing*, edilizia sanitaria e scolastica, riprendendo l'Atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale 2024-2026 del Ministero dell'Economia e delle Finanze).

Resterebbero, comunque, percorribili, in quanto funzionalizzate al perseguimento dell'interesse pubblico, anche operazioni c.d. *profit stand alone* (ossia, volte a destinare gli immobili ad attività di mercato, quali attività turistico-ricettive, di ristorazione, ecc.), rispetto alle quali sussiste in ogni caso un interesse pubblico, insito nella valorizzazione quale competenza dell'Agenzia e identificato non soltanto nell'incremento di valore del cespite in sé, quanto piuttosto nel valore aggiunto per il territorio, connesso al recupero e all'apertura alla cittadinanza di immobili abbandonati e inutilizzati, in chiave di rigenerazione urbana e di riconnessione al tessuto cittadino circostante.

### 3.3 Graduare gli strumenti giuridici alla luce della strategia di valorizzazione

---

Dal quadro sopra tracciato emerge che, in base alla nuova strategia di valorizzazione, si delinea anche una nuova strategia di uso dinamico degli strumenti giuridici, che si può sintetizzare nelle seguenti linee di indirizzo.

La **concessione di valorizzazione** può continuare a trovare utilmente applicazione in tutti i casi in cui vengano in rilievo interventi puntuali su singoli immobili pubblici, in cui l'interesse alla base della **valorizzazione di tipo conservativo** si appunti esclusivamente sull'esigenza di rifunionalizzazione di un singolo edificio, nell'ottica del mantenimento/incremento di valore dell'immobile stesso. Milita in tal senso anche la necessaria considerazione dell'esperienza già maturata dall'Agenzia nell'utilizzo di tale strumento concessorio.

Nelle operazioni di **valorizzazione rigenerativa**, che come sopra rilevato non guardano solo all'immobile in sé, ma tengono conto dell'impatto rivitalizzante dell'intervento sul contesto sociale, culturale e storico in cui l'immobile si inserisce, laddove si tratti di interventi di ridotta o media complessità, l'applicazione

della **concessione di valorizzazione** richiede una rilettura dello strumento in chiave evolutiva, che consenta di adattarne i contenuti alla fattispecie concreta, attingendo anche alla disciplina dettata dal Codice dei contratti pubblici per i contratti di partenariato pubblico-privato.

Diversamente, per le **operazioni su più ampia scala**, che si caratterizzano per **alta complessità** autorizzativa, di realizzazione e di gestione, dovute alla presenza di una pluralità di destinazioni funzionali e di interlocutori pubblici e privati, risulta necessario - come ribadito anche da Assoimmobiliare nei successivi paragrafi - il ricorso alle forme di **partenariato pubblico-privato di cui al Codice dei contratti**, avvalendosi del grado di flessibilità derivante dal principio di atipicità delle forme contrattuali riconosciuto dal nuovo impianto codicistico e dalla semplificazione dell'iter autorizzativo garantito dalla nuova disciplina della conferenza di servizi per l'approvazione del progetto (di cui all'art. 38 del Codice).

### 3.4 Valorizzazione rigenerativa dell'immobile pubblico e partenariato pubblico-privato: il punto di vista del mercato<sup>1</sup>

---

Nell'ottica di una modellizzazione del processo di partenariato pubblico-privato, il richiamo operato dall'art. 3-*bis*, comma 6 del d.l. n. 351/2001 consente di ampliare ed arricchire l'utilizzo di strumenti giuridici ulteriori e/o in tutto o in parte diversi rispetto alle concessioni e locazioni di valorizzazione.

Il previgente art. 143 del d.lgs. n. 163/2006 faceva esclusivo riferimento all'istituto giuridico della concessione, mentre nel contesto attuale, e soprattutto dopo l'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti pubblici del 2023, il partenariato pubblico-privato si è sviluppato e arricchito con figure contrattuali sia tipiche (provvedimentali) che atipiche (autonomia contrattuale).

Segnatamente, seguendo il disposto dell'art. 174, comma 3 del d.lgs. n. 36/2023, *"il partenariato pubblico-privato di tipo contrattuale comprende le figure della **concessione**, della **locazione finanziaria** e del **contratto di disponibilità**, nonché gli **altri contratti** stipulati dalla pubblica amministrazione con operatori economici privati che abbiano i contenuti di cui al comma 1 e siano **diretti a realizzare interessi meritevoli di tutela**. L'affidamento e l'esecuzione dei relativi contratti sono disciplinati dalle disposizioni di cui ai Titoli II, III e IV della Parte II. Le modalità di allocazione del rischio operativo, la durata del contratto di partenariato pubblico-privato, le modalità di determinazione della soglia e i metodi di calcolo del valore stimato sono disciplinate dagli articoli 177, 178 e 179"*.

Inoltre, viene introdotto un ampio rinvio alla **capacità generale di diritto privato**, e ciò al fine di consentire alle Amministrazioni di ricorrere a figure contrattuali **atipiche**, e non solo ai contratti nominati già previsti nel Codice, dando così attuazione alla legge delega che prevede l'estensione delle forme di partenariato pubblico-privato (cfr. Relazione Commissione Speciale Consiglio di Stato del 7 dicembre 2022).

Il Legislatore ha, pertanto, confermato il **principio di atipicità e non esclusività** delle forme contrattuali partenariali. In forza della capacità generale di diritto privato, la Pubblica Amministrazione può modellare anche schemi negoziali diversi da quelli nominati, purché aderenti, nei contenuti, alla regolazione pubblicistica contenuta nel libro IV del d.lgs n. 36/2023.

Tornando allora in particolare all'ipotesi di operazioni partenariato *profit c.d. stand alone* (ma le stesse considerazioni possono valere anche per altre tipologie di operazioni di PPP), sono oggettivamente da

---

<sup>1</sup> Contributo di Assoimmobiliare nell'ambito del Tavolo tecnico attivato dall'Agenzia del demanio.

prediligere **figure contrattuali atipiche di partenariato pubblico-privato**, che possano avvalersi del grado di flessibilità dell'autonomia contrattuale e, in generale, degli strumenti giuridici tipici forniti dall'ordinamento.

In questo contesto normativo, la **concessione d'uso** di beni, pur restando lo strumento giuridico di riferimento, può essere adattata e arricchita, caso per caso, di contenuti specifici in relazione alle peculiarità di ogni operazione di valorizzazione di un bene pubblico *profit*.

Parallelamente, il PPP atipico (anche di iniziativa privata, come si dirà di seguito), potrebbe essere strutturato consentendo a Società di Gestione del Risparmio e Banche Depositarie di svolgere un servizio immobiliare-finanziario di valorizzazione e gestione di un portafoglio di immobili pubblici, selezionati in un numero congruo dall'Agenzia del demanio, attraverso la costituzione di uno o più fondi di investimento alternativi (FIA) istituzionali.

Nel contesto sopra delineato, anche la finanza di progetto (con iniziativa da parte del privato promotore) è utilizzabile ai fini della valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, in quanto applicabile oggi ai sensi del Codice a tutte le forme di partenariato.

Rispetto alla disciplina dettata dal d.l. n. 351/2001, il contratto atipico di PPP costruito sullo schema di una **concessione d'uso** di beni può fornire i seguenti vantaggi:

- I) la gestione delle attività che verranno svolte dal soggetto privato in attuazione del contratto di PPP sarà regolata contrattualmente in aderenza alle norme di diritto privato;
- II) nell'ambito dell'autonomia contrattuale delle parti, potrà essere introdotto e disciplinato il diritto di superficie in favore del soggetto privato;
- III) il diritto di superficie consente al privato di meglio strutturare la costruzione del finanziamento e costituisce elemento necessario per la partecipazione di FIA;
- IV) in taluni casi, il pagamento di un canone di concessione del diritto di superficie può facilitare o rendere possibili operazioni in cui il pagamento di un prezzo per l'acquisto iniziale del bene determinerebbe uno squilibrio finanziario non sostenibile. Si fa riferimento, in particolare, a operazioni che implicano tempi lunghi di ritorno dell'investimento (è il caso della realizzazione di immobili concessi prevalentemente od esclusivamente in locazione), o comunque con difficoltà di raggiungimento del necessario equilibrio economico-finanziario;
- V) i dati economici e finanziari previsionali relativi a ogni operazione saranno contenuti in un piano economico-finanziario, che disciplinerà l'allocazione dei rischi tra la Pubblica Amministrazione e l'operatore economico;
- VI) per l'approvazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica proposto dal soggetto privato, la Pubblica Amministrazione convoca una conferenza semplificata, ai sensi dell'art. 14-bis della legge n. 241/1990, a cui partecipano tutte le Amministrazioni interessate; l'intesa raggiunta tra queste ultime, in ordine alla localizzazione dell'opera, avrà l'effetto di variante agli strumenti urbanistici vigenti;
- VII) la durata del rapporto contrattuale tra la Pubblica Amministrazione e il soggetto privato sarà calibrata in relazione al periodo di tempo in cui si può ragionevolmente prevedere il recupero degli investimenti effettuati dal privato, senza dover sottostare al limite di cinquanta anni previsto dall'art. 3-bis del d.l. n. 351/2001;
- VIII) la fine del rapporto dovrà/potrà trovare specifica regolazione.

### 3.5 La fiscalità nel partenariato pubblico-privato secondo la prospettiva del mercato<sup>2</sup>

---

Le forme mediante le quali il partenariato pubblico-privato può essere realizzato sono plurime e possono essere scelte e diversamente modulate per contemperare gli obiettivi di volta in volta prefissati. La scelta di una delle forme previste dalla legge può determinare un diverso trattamento anche dal punto di vista fiscale.

A tal proposito, la rilevanza della variabile fiscale e dei suoi effetti - i quali hanno possono avere un impatto significativo sull'attrattività dell'investitore privato e, per questa ragione, finiscono per riverberarsi anche sull'ente pubblico - suggerisce che già dalle fasi preliminari sarebbe opportuno svolgere le adeguate valutazioni sulle ricadute fiscali della struttura ipotizzata. In ogni caso, della variabile fiscale dovrà tenersi conto anche nella redazione del piano economico-finanziario.

In termini generali si evidenzia, *in primis*, che:

- a. il PPP di tipo istituzionale, prevedendo l'impiego di una società, comporterà di regola l'applicazione della disciplina fiscale ordinaria, i.e. piena tassazione indiretta degli atti di costituzione/trasferimento di diritti reali sui beni immobili, piena tassazione diretta dei proventi netti della società, ulteriore tassazione delle distribuzioni secondo i regimi applicabili in base alla natura ed alla residenza fiscale degli investitori;
- b. il PPP di tipo contrattuale richiede di esaminare di volta in volta lo specifico regime fiscale applicabile alle diverse figure contrattuali (e ai proventi che ne derivano) e, specie per gli investitori non residenti, potrebbe determinare in ogni caso la necessità di istituire in Italia un soggetto giuridico (ad esempio, in forma societaria) per evitare - tra l'altro - incertezze sul regime fiscale e rischi di configurazione di "stabili organizzazioni" soggette ad imposta in Italia. L'atipicità dello strumento e l'incertezza del trattamento fiscale applicabile allo stesso lo rendono poco appetibile, in particolare, per gli investitori internazionali.

La diversità delle forme disponibili per la realizzazione di un partenariato pubblico-privato può evidentemente determinare conseguenze fiscali anch'esse molto differenti, da verificare di volta in volta proprio alla luce del progetto e dello strumento contrattuale prescelto.

Pur tenendo conto delle menzionate differenze in termini di tipologia di progetto e di struttura giuridica adottata, si ritiene comunque opportuno elencare i principali profili fiscali che meritano particolare attenzione e che, di regola, saranno in gran parte comuni a tutte le forme sopra menzionate:

- I) imposizione diretta ed indiretta relativa, in particolare, alla messa a disposizione dell'investitore privato degli immobili oggetto di investimento, nonché relativa agli eventuali contributi (corrisposti, ad esempio, in forma monetaria o concessi in natura, mediante la cessione della proprietà o del diritto reale su beni) o canoni previsti in favore dell'investitore privato;
- II) regime fiscale del veicolo prescelto per la realizzazione dell'investimento che, come sopra menzionato, anche nell'ipotesi di PPP di tipo contrattuale dovrà di regola essere contemplato al fine di consentire all'investitore privato una efficace esecuzione, finanziamento e gestione dell'investimento stesso riducendo, al tempo stesso, le incertezze dal punto di vista del trattamento fiscale.

Tra i diversi profili rilevanti si segnalano, a titolo esemplificativo, l'individuazione del regime e delle aliquote IVA applicabili agli investimenti per la realizzazione delle opere (cd. "capex") a carico del veicolo

---

<sup>2</sup> Contributo di Assoimmobiliare nell'ambito del Tavolo tecnico attivato dall'Agenzia del demanio.

e delle prestazioni rese dallo stesso. Questo aspetto è particolarmente rilevante in quanto concorre a determinare il costo complessivo dell'investimento (specie per le ipotesi nelle quali le prestazioni fornite dal veicolo saranno esenti da IVA e non consentiranno, quindi, la detrazione parziale o integrale dell'IVA assolta sugli acquisti di beni e servizi), nonché per pianificare le necessità finanziarie che di tempo in tempo si manifesteranno.

Ulteriore profilo meritevole di attenzione è quello relativo alle ricadute fiscali dell'eventuale indebitamento che dovrà essere assunto per la realizzazione del progetto: a tal fine, l'obiettivo dovrebbe essere l'ottenimento della completa deduzione ai fini fiscali degli oneri finanziari e la minimizzazione degli oneri fiscali "accessori", quali le imposte indirette sulle garanzie e le eventuali ritenute sugli interessi corrisposti "in uscita" ai soggetti finanziatori;

- III) ritenute su flussi reddituali e di remunerazione, sia con riferimento all'apporto di somme sotto forma di capitale di rischio, sia sotto forma di debito o ibride. Il profilo in questione è di particolare rilievo specialmente laddove intervengano investitori privati stranieri qualificati, per i quali i flussi reddituali sono di regola soggetti ad un'aliquota effettiva del 26%, eventualmente riducibile sulla base dei trattati contro le doppie imposizioni e delle Direttive europee in materia fiscale. Dette riduzioni, tuttavia, non dovrebbero essere applicabili in coerenza con i principi OCSE e unionali nei confronti di alcune tipologie qualificate di investitori istituzionali internazionali (fondi pensione e casse di previdenza, fondi di investimento, fondi sovrani, ecc.). Oltre a quanto precede, deve essere in ogni caso attentamente verificata l'imposizione per ritenuta o imposte indirette gravante in relazione alle eventuali remunerazioni previste a favore del soggetto pubblico;
- IV) regime fiscale della "exit", ossia il regime fiscale applicabile agli eventuali atti da realizzarsi al termine dell'investimento per la chiusura del rapporto di investimento da parte del privato o per le ipotesi nelle quali, ad esempio, debba realizzarsi il subentro di un nuovo investitore nel bene oggetto del partenariato.

## 4. Verso la modellizzazione del processo di partenariato pubblico-privato

La consapevolezza delle complessità connesse alla diversità delle singole operazioni di valorizzazione, unita alla molteplicità degli strumenti giuridici a disposizione, peraltro implementabili nell'esercizio dell'autonomia contrattuale, ha indotto l'Agenzia ad avviare, insieme agli enti esponenziale delle istanze di mercato, una prima riflessione sul modello di processo che possa facilitare il buon esito degli interventi.

Lo sviluppo di un'operazione di partenariato pubblico-privato implica una serie articolata di operazioni, che muovendo dalle fasi preliminari di *screening* iniziale degli *asset* (gli "Asset"), di analisi preliminari, tecniche e commerciali sugli immobili identificati per essere candidati a divenire oggetto di PPP, passando per le fasi di elaborazione dello studio di fattibilità, di progettazione dell'intervento e di approvazione del progetto di fattibilità, conducono alla pubblicazione della procedura di gara e all'affidamento del contratto di PPP.

Al fine di pervenire ad una prima modellizzazione del processo, nel seguito si illustrano gli *step* procedurali fondamentali per giungere al collocamento di un bene sul mercato da parte dell'Agenzia del demanio e all'affidamento del contratto di partenariato pubblico privato.

Va preliminarmente evidenziato come il valore aggiunto del ricorso al modello del PPP proposto dalla normativa sulla contrattualistica pubblica sta in particolare nella fase della individuazione dei possibili immobili, sui quali converge l'esigenza del recupero/rifunzionalizzazione con quella di armonizzazione al contesto. La modellazione pertanto non rappresenta un mero adattamento alla casistica del patrimonio pubblico dismesso dello schema legislativo, ma lo funzionalizza all'esigenza di rivitalizzazione del contesto, di restituzione del bene alla collettività, di enfaticizzazione di una più ampia dizione di "bene comune" che supera le tradizionali dicotomie basate sulla mera proprietà pubblica, ancorandole piuttosto all'utilità, *lato sensu* intesa, dell'immobile stesso. In sintesi, l'Agenzia non adotta un modello nel momento in cui si trova a dover valorizzare un bene, ma individua il bene in funzione del modello una volta creato, cioè assume un atteggiamento proattivo e non meramente gestionale di sopravvenienze che, costituisce di per sé espressione di una diversa concezione del bene pubblico.

I FASE	II FASE	III FASE	IV FASE
Segmentazione del portafoglio immobiliare e individuazione dei beni da valorizzare. Due diligence e analisi AS IS	Analisi territoriale e socio-economica del territorio di riferimento. Concertazione con enti territoriali	Sviluppo del PFTE e sua approvazione Iniziativa pubblica o privata	Gara

### I FASE - Segmentazione del portafoglio immobiliare e individuazione dei beni da valorizzare. Due diligence e analisi AS IS.

La prima fase comprende le seguenti attività preliminari:

- **individuazione**, attraverso il monitoraggio periodico effettuato dalle Direzioni Territoriali dell'Agenzia, finalizzato alla segmentazione dei beni rispetto ai programmi di riutilizzo, **di un ventaglio di Asset in possesso di specifiche caratteristiche di valorizzazione** che li rendono suscettibili di essere proposti attraverso il PPP;

- una volta individuato l'Asset da candidare allo studio, sviluppo delle prime ipotesi di valorizzazione partendo dalla **analisi dell'Asset nella situazione attuale (due diligence tecnico, amministrativa, legale)**, per procedere con le relative regolarizzazioni, ove necessarie.
- svolgimento di una **analisi preliminare sui beni rientranti nel cluster "valorizzazioni/PPP"**, eventualmente ulteriormente suddivisi per ambiti secondo le partizioni già indicate, e segnatamente in cultura e turismo, *housing* ed energia. Ciò anche al fine di distinguere gli Asset già coerenti con lo strumento urbanistico vigente per la zona e l'immobile di riferimento, le cui previsioni ne consentono la programmata trasformazione, da quelli che, invece, necessitano di un approfondimento analitico circa la compatibilità col regime urbanistico, tenendo conto delle eventuali indicazioni da parte di soggetti interessati. Sulla base dei vincoli urbanistici, ambientali, paesaggistici e storico-artistici, ovvero di settore (idrogeologico, sismico, ecc.), delle condizioni strutturali ed architettoniche, selezione dei beni più promettenti (eventualmente è possibile ipotizzare un *rating* che ne stabilisca l'ordine di preferenza tenendo conto delle maggiori difficoltà attuative riconducibili al ridotto regime vincolistico);
- alcuni processi di *due diligence* devono necessariamente essere anticipati alla fase immediatamente successiva alla individuazione degli Asset, al fine di individuare da subito le informazioni necessarie all'analisi preliminare ed operare la successiva distinzione per ambiti oggettivi e fattibilità.

#### II FASE - Analisi territoriale e socio-economica del territorio di riferimento. Concertazione con enti territoriali.

La seconda fase comprende le seguenti successive attività:

- **analisi territoriale e socio-economica del territorio** di riferimento dell'Asset, con l'obiettivo di riscontrare, attraverso il suo riutilizzo, anche con il supporto di *stakeholder* privilegiati, la domanda potenziale da parte del mercato (sia nel mercato libero sia in ambito sociale), ovvero, inviare un messaggio chiaro di rigenerazione sociale e territoriale anche attraverso la proposta di nuove destinazioni d'uso da insediare nel territorio di riferimento in chiave sociale aumentando il benessere dei cittadini;
- **analisi SWOT**, evidenziando i punti di forza e gli ambiti di miglioramento dello scenario di trasformazione ipotizzato sull'Asset individuato in ottica di rispondenza/appetibilità da parte di tutti gli *stakeholder* di riferimento, pubblici e privati;
- **eventuali consultazioni preliminari di mercato**, se necessarie per verificare l'interesse del mercato per l'operazione di partenariato ipotizzata (ex art. 77 del Codice). Occorre infatti scongiurare il rischio che l'ipotesi di sviluppo non trovi, oltre alla convergenza istituzionale, la compatibilità con il mercato degli investitori e con gli interessi imprenditoriali. In tale sede potranno essere acquisite "*informazioni, consulenze, relazioni e ogni altra documentazione idonea, anche di natura tecnica da parte di esperti, operatori di mercato, autorità indipendenti o altri soggetti idonei*", da utilizzare anche nella pianificazione e nello svolgimento della procedura di affidamento, purché non si violino i principi di concorrenza, di non discriminazione e di trasparenza, nel rispetto delle condizioni di cui all'art. 78 del Codice.
- in base allo scenario di trasformazione individuato, se necessario in relazione all'introduzione di eventuali destinazioni d'uso o funzioni non consentite dalla disciplina urbanistica vigente, **avvio di interlocuzioni con gli enti territoriali** per promuovere relativi adeguamenti urbanistici con l'obiettivo di definire l'iter attuativo per partire con una nuova progettazione (i.e., Accordo di Programma, PUV, varianti urbanistiche). Il **Piano Città dell'immobile** potrebbe costituire la sede per garantire il coordinamento con le diverse Amministrazioni e con gli Enti Territoriali e definire, ex art. 15 della legge n. 241/1990, le successive modifiche urbanistiche, nell'ambito di un disegno complessivo, all'interno del quale ottimizzare l'utilizzo degli immobili per le Pubbliche Amministrazioni e cogliere le opportunità del mercato di valorizzare il patrimonio immobiliare pubblico.

### III FASE - Sviluppo del progetto di fattibilità tecnica ed economica e sua approvazione.

La terza fase comprende le seguenti attività propedeutiche all'avvio della procedura di gara:

- **strutturazione della candidatura dell'Asset sul mercato attraverso lo strumento di PPP** - eventualmente tenendo conto delle risultanze delle consultazioni di mercato - al fine di attrarre privati, in possesso di competenze specialistiche e capitali, per dare nuova vita al bene con l'obiettivo di conseguire l'*interesse pubblico*". In linea di massima, si ritiene di poter optare per l'istituto della finanza di progetto **ad iniziativa pubblica o privata** (che pone al carico del privato i rilevanti oneri di progettazione e strutturazione dell'operazione);

#### III.1 iniziativa pubblica:

- per interventi di importo superiore alla soglia europea, predisposizione del documento di fattibilità delle alternative progettuali (*DOCFAP*) e del documento di indirizzo della progettazione (*DIP*), richiesti ai fini della programmazione rispettivamente per l'inserimento nell'elenco triennale e in quello annuale (cfr. art. 37 del Codice);
- *eventuale dibattito pubblico* sul *DOCFAP*, nei casi di opere e infrastrutture ad uso sociale, culturale, sportivo, scientifico o turistico che comportano investimenti complessivi superiori a determinate soglie (in via generale 300 milioni di euro al netto di IVA), del complesso dei contratti previsti e in tutti i casi in cui sia ritenuto opportuno (art. 40 e all. I.6 del Codice). A questo proposito va valutato se porre in essere forme semplificate di "*stakeholder engagement*" anche per progetti di importo inferiore, soprattutto nel caso in cui il "bene" incida in un contesto sociale particolarmente sensibile.
- **valutazione preliminare di convenienza e fattibilità**, che si incentra sull'idoneità del progetto a essere finanziato con risorse private, sulle condizioni necessarie a ottimizzare il rapporto tra costi e benefici, sulla efficiente allocazione del rischio operativo, sulla capacità di generare soluzioni innovative, nonché sulla capacità di indebitamento dell'ente e sulla disponibilità di risorse sul bilancio pluriennale. A tal fine, la valutazione confronta la stima dei costi e dei benefici del progetto di partenariato, nell'arco dell'intera durata del rapporto, con quella del ricorso alternativo al contratto di appalto per un arco temporale equivalente, sulla base dei parametri di cui all'art. 175, comma 2 del Codice. In tale fase potrebbero trovare applicazione nuove metodologie che consentano di apprezzare la convenienza del progetto in termini di generazione di valore per la società, sotto la prospettiva più ampia del *Value for Society*, declinato in valore economico, sociale e ambientale;
- *eventuale* - **per i progetti di PPP di interesse statale oppure finanziati con contributi a carico dello Stato, d'importo pari o superiore a 250 milioni di euro**, per i quali non sia già previsto che si esprima il CIPESS, ai fini della valutazione preliminare di cui sopra, acquisizione del parere preventivo vincolante (*ex art. 175, comma 3, del Codice*) dal Comitato Interministeriale per la Politica Economica Estera (CIPESS), da rendersi - sentito il Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS) - entro 45 giorni dalla richiesta;
- *eventuale* - per i medesimi progetti di cui sopra, **d'importo pari o superiore a 50 milioni di euro e inferiore a 250 milioni di euro**, acquisizione del parere preventivo, non vincolante, del Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato. Decorso il termine di 45 giorni senza che si sia pronunciato il DIPE, troverà applicazione l'art. 16, comma 2, della legge n. 241/90;

- *eventuale* - il Presidente del Consiglio dei Ministri, dopo la valutazione preliminare effettuata dall'ente concedente, può sottoporre lo schema di contratto di PPP ai pareri del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici e del Consiglio di Stato (*ex art. 175, comma 3, del Codice*).

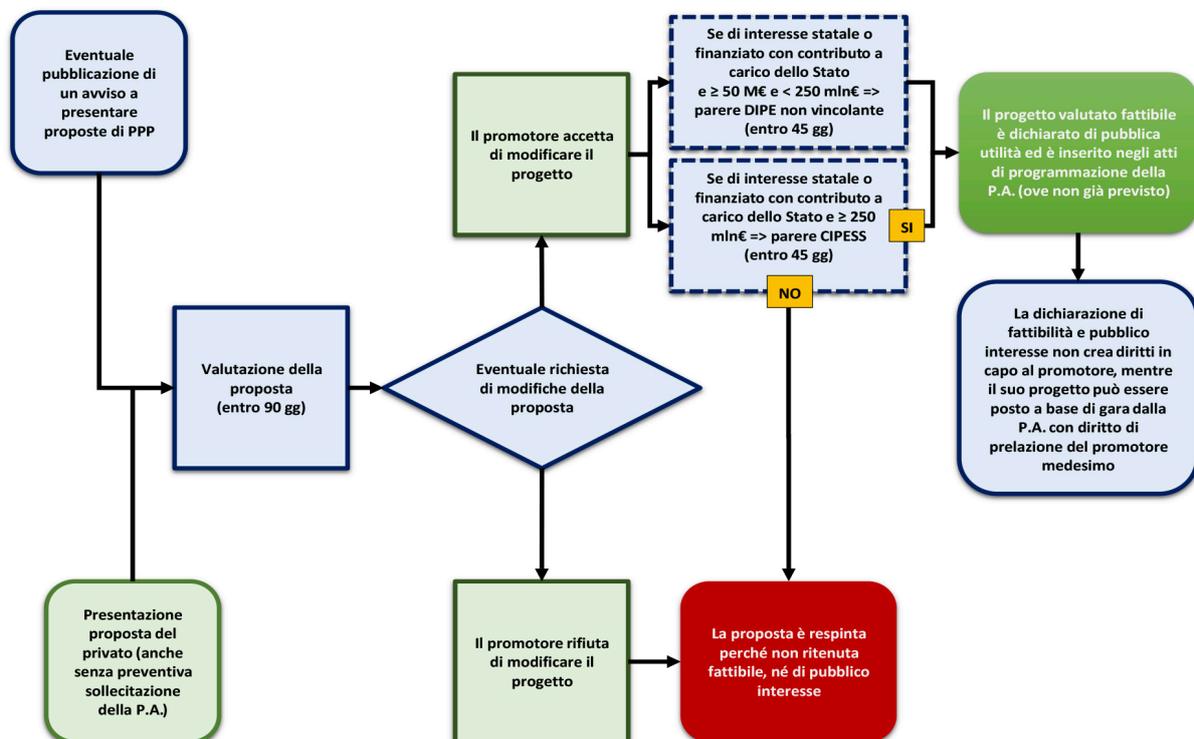
I pareri di cui sopra sono richiesti prima della pubblicazione del bando di gara per l'affidamento del contratto di partenariato pubblico-privato.

### III.2 iniziativa privata:

- nell'ottica di massima trasparenza e di apertura del mercato alla concorrenza, **pubblicazione di un avviso pubblico** per acquisire manifestazioni di interesse con riguardo ad interventi già inseriti in programmazione o anche non inseriti (ai sensi dell'art. 193, comma 11 del Codice, ovvero dell'art. 134, che consente peraltro forme speciali di partenariato, utilizzando le procedure semplificate di individuazione del *partner* attraverso il ricorso all'autonomia contrattuale di cui all'art. 8, laddove si tratti di assicurare la fruizione del patrimonio culturale e favorire la ricerca scientifica applicata alla sua tutela o alla sua valorizzazione). L'art. 193, che costituisce il riferimento generale, non individua i contenuti dell'avviso né specifica i documenti da predisporre per procedere alla sua pubblicazione. Tuttavia, è quanto mai opportuno - soprattutto nel caso di interventi di particolare complessità - uno studio preliminare approfondito dei beni interessati, dei possibili scenari di utilizzo e del contesto territoriale di riferimento, in chiave di attrattività e potenzialità dei siti, che potrebbe consentire di delineare meglio le caratteristiche tecniche dell'iniziativa sollecitata e indirizzare le proposte del privato;
- **presentazione delle proposte:** la proposta deve necessariamente constare - tra l'altro - dei seguenti documenti: **progetto di fattibilità** dei lavori e/o dei servizi di cui si propone la realizzazione; bozza di convenzione che dovrà regolare il rapporto contrattuale tra concedente e concessionario, corredata dalla matrice dei rischi; piano economico-finanziario asseverato, che comprende anche l'importo delle spese sostenute per la predisposizione della proposta e l'importo dei diritti sulle opere di ingegno di cui all'art. 2578 c.c.; specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione. Non è invece necessaria la prestazione della cauzione del 2% dell'importo stimato, a corredo della proposta, in precedenza richiesta ai sensi dell'art. 183, comma 15, del d.lgs. n. 50/2016;
- **valutazione delle proposte:** l'Agenzia si deve esprimere entro il termine - da ritenersi ordinario - di 90 giorni, previsto dall'art. 193, comma 2, del Codice, con un provvedimento espresso. In tale sede va operata la valutazione preliminare di convenienza e fattibilità, sulla base dei criteri sopra individuati. In considerazione della complessità delle valutazioni da operare e delle competenze richieste, va valutata l'opportunità di esternalizzare l'attività di supporto al Responsabile Unico del Progetto;
- **eventuali modifiche:** in sede di valutazione circa la fattibilità delle proposte, l'ente concedente può richiedere al proponente di apportare al progetto di fattibilità le modifiche necessarie per l'approvazione. Il proponente può apportare le modifiche o proporre soluzioni alternative, ma se non vengono soddisfatte le richieste dell'ente concedente la proposta si intende respinta;
- **eventuale richiesta pareri CIPESS o DIPE** (si veda sopra, *iniziativa pubblica*);
- **verifica del progetto di fattibilità tecnica ed economica**, con i contenuti di cui all'All. I.7 del Codice, richiesta prima dell'avvio della procedura di affidamento (*ex art. 42 del Codice*), e sua validazione;
- **approvazione e dichiarazione di fattibilità del progetto.** Si ritiene trovi applicazione la procedura fortemente derogatoria ed acceleratoria di cui all'art. 38 del Codice, riferito alla "*localizzazione e*

approvazione del progetto delle opere" d'interesse statale, con una procedura di coordinamento dei vari livelli di governo coinvolti e, all'occorrenza, lo svolgimento dei lavori in deroga - o in variante - rispetto agli strumenti urbanistici. Il riferimento testuale contenuto nella norma, all'"ente concedente", oltre che alla "stazione appaltante", quali soggetti titolati a convocare l'apposita conferenza dei servizi, sembra consentire, infatti, l'applicabilità della previsione anche alla procedura di partenariato pubblico-privato. Tale conclusione è avvalorata anche dalla compatibilità tra la tempistica procedimentale di cui al citato art. 38 e quella prevista dalla disciplina della finanza di progetto. La conferenza di servizi del tipo semplificato di cui all'articolo 14-bis della legge n. 241/1990 viene convocata - dalla stazione appaltante o dall'"ente concedente", appunto - ai fini dell'approvazione del PFTE nonché della localizzazione dell'opera, e sono chiamate a parteciparvi tutte le Amministrazioni interessate. Come per regola, la suddetta conferenza dei servizi assorbe tutti i profili autorizzatori (art. 38, comma 10 del Codice). La determinazione conclusiva della conferenza approva infatti il progetto e perfeziona, ad ogni effetto urbanistico ed edilizio, l'intesa tra gli enti territoriali interessati anche ai fini della localizzazione dell'opera, della conformità urbanistica e paesaggistica dell'intervento, della risoluzione delle interferenze e delle relative opere mitigatrici e compensatrici. L'intesa tra gli enti interessati, in ordine alla localizzazione dell'opera, vale come variante agli strumenti urbanistici vigenti. Essa comprende il provvedimento di valutazione di impatto ambientale, la valutazione di assoggettabilità alla verifica preventiva dell'interesse archeologico, i titoli abilitativi necessari, e la dichiarazione di pubblica utilità ed indifferibilità delle opere nonché il vincolo preordinato all'esproprio e consente la realizzazione di tutte le opere e attività previste nel progetto approvato.

Procedura ad iniziativa privata – sub-fasi presentazione e valutazione proposta (Durata stimata 8 mesi).

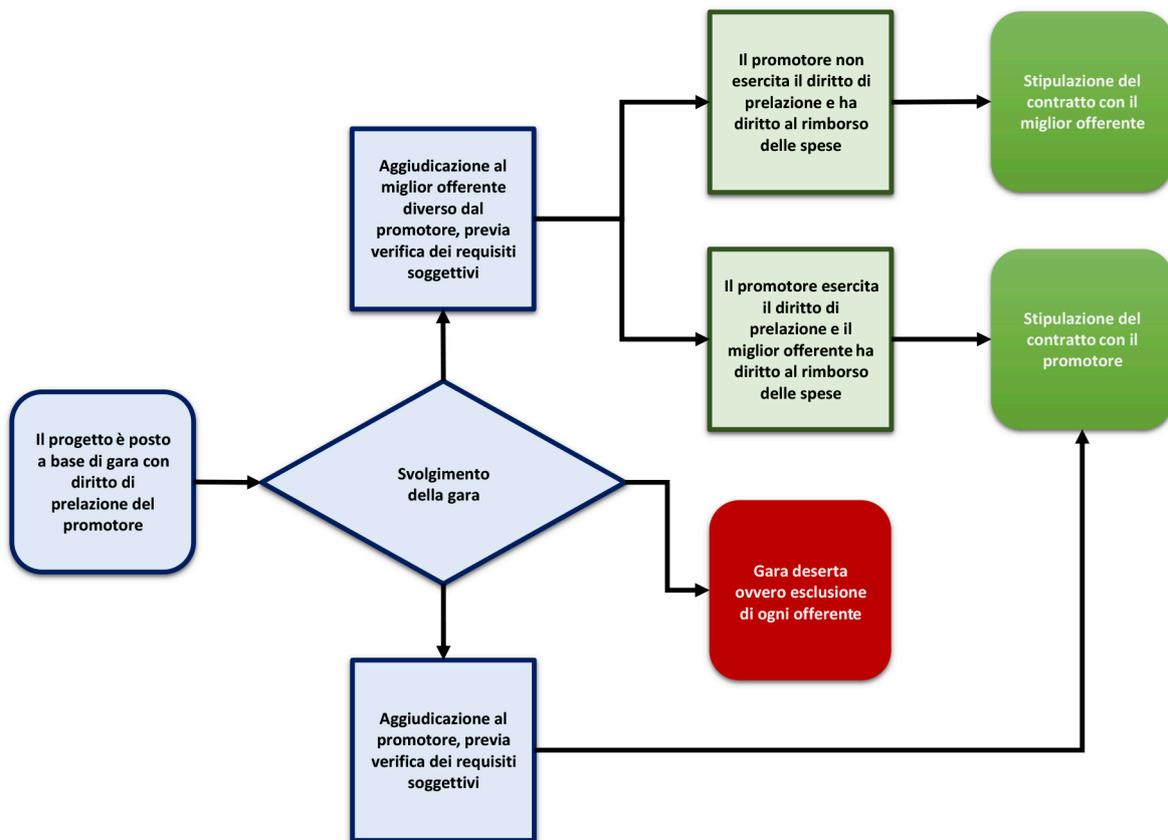


#### IV FASE - Procedura di gara.

La fase di gara, per cui nel caso di procedura aperta è prevista una durata massima di 9 mesi (Art. 17 e All. I.3 del Codice), si articola nei seguenti passaggi:

- **predisposizione documentazione di gara.** L’Agenzia provvede all’**affidamento** ponendo a base di gara: i) il progetto di fattibilità tecnica ed economica approvato dalla Conferenza di Servizi, ii) lo schema di contratto e iii) il piano economico-finanziario validato (PEF). Nell’ambito dello schema di contratto si disciplinerà l’allocazione dei rischi tra Amministrazione aggiudicatrice e operatore economico e saranno individuate le modalità attraverso le quali l’Agenzia esercita il controllo sull’attività dell’operatore economico, mediante la predisposizione ed applicazione di sistemi di monitoraggio;
- **indizione della procedura di gara**, previa adozione della determina a contrarre, tramite bando pubblicato sulla GUUE e sulla piattaforma ANAC, da aggiudicarsi sulla base del criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità prezzo (art. 185). I criteri di valutazione devono essere oggettivi, così da assicurare una valutazione delle singole offerte in condizioni di concorrenza effettiva in modo da individuare un vantaggio economico complessivo per l’ente concedente, e connessi all’oggetto della concessione - non potendosi quindi prescindere dalle caratteristiche del bene interessato e dell’intervento da realizzare per individuare la migliore offerta in relazione alle specificità del caso concreto - nonché comprensivi di *criteri ambientali, sociali o relativi all’innovazione*.
- **espletamento della procedura di gara.** Nel caso di procedura aperta, il termine minimo per la presentazione delle offerte è di 30 giorni dalla pubblicazione del bando. Laddove l’ente concedente intenda condurre liberamente negoziazioni con i candidati e gli offerenti, senza tuttavia modificare l’oggetto della concessione, i criteri di aggiudicazione e i requisiti minimi, la procedura di gara potrà essere condotta anche attraverso le forme del dialogo competitivo (ex art. 74 del Codice).
- **aggiudicazione della procedura**, previa verifica dei requisiti di partecipazione. Con specifico riferimento al PPP di iniziativa privata, all’esito della procedura sono possibili tre diversi scenari in ordine all’aggiudicazione:
  - > il proponente non risulta aggiudicatario e può esercitare, entro 15 giorni dalla comunicazione dell’aggiudicazione, il diritto di prelazione e divenire aggiudicatario se dichiara di impegnarsi a adempiere alle obbligazioni contrattuali alle medesime condizioni offerte dall’aggiudicatario;
  - > il proponente non risulta aggiudicatario e non esercita la prelazione, ha diritto al pagamento, a carico dell’aggiudicatario, dell’importo delle spese per la predisposizione della proposta, comprensive anche dei diritti sulle opere dell’ingegno. L’importo complessivo delle spese rimborsabili non può superare il 2,5% del valore dell’investimento, come desumibile dal progetto di fattibilità posto a base di gara;
  - > il proponente esercita la prelazione, l’originario aggiudicatario ha diritto al pagamento, a carico del promotore, dell’importo delle spese documentate ed effettivamente sostenute per la predisposizione dell’offerta nei limiti sopra detti (art. 193 del d.lgs. n. 36/23).
- **stipula del contratto** con l’aggiudicatario individuato.

Fase della procedura di gara - iniziativa privata (Durata massima 9 mesi in caso di procedura aperta)

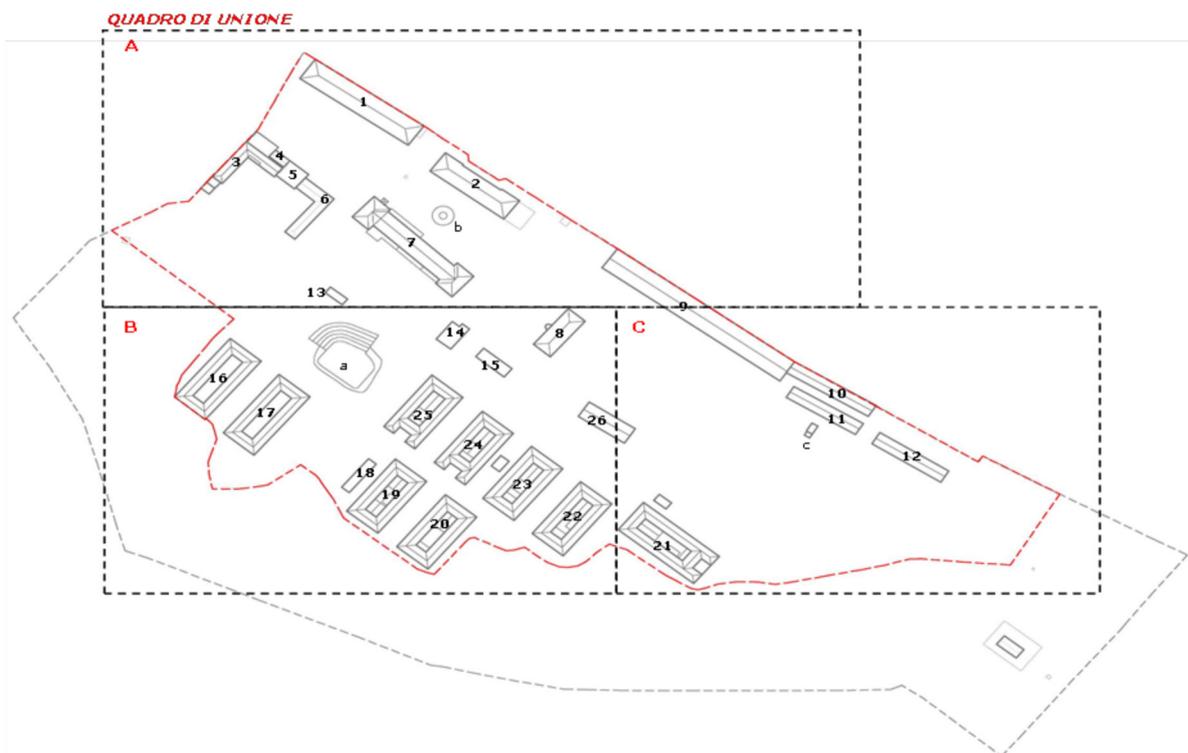


## 5. Prima applicazione del modello di processo ad un caso di studio (*case study*)

Al fine di meglio illustrare la prima modellizzazione del processo delineata nel precedente paragrafo, si è inteso applicare ad un complesso immobiliare ritenuto esemplificativo per la realizzazione di un'operazione di valorizzazione complessa *mixed use*, le fasi procedurali sopra individuate, per giungere all'affidamento del contratto di partenariato pubblico-privato.

### I FASE - Segmentazione del portafoglio immobiliare e individuazione dei beni da valorizzare. Due diligence e analisi AS IS.

All'interno del cluster valorizzazioni è stato selezionato un complesso immobiliare (il "Complesso Immobiliare"), costituito da fabbricati e terreni di relativa pertinenza, già sede di una caserma, ubicato in una zona collinare e panoramica a vocazione prevalentemente residenziale situata a nord-est rispetto al centro città, nei pressi della stazione ferroviaria.



Il suddetto *Asset* è ritenuto idoneo per essere proposto in PPP a seguito di un'accurata analisi tecnica e rispetto al contesto di riferimento, rispondendo all'obiettivo del raggiungimento dell'*interesse pubblico* attraverso la creazione di valore per il territorio mediante la collaborazione con il privato. Più precisamente, la scelta è stata guidata dall'ubicazione del Complesso immobiliare in un territorio dinamico dal punto di vista economico e di attrattività turistica, nonché dalla possibilità di contribuire, attraverso la sua riqualificazione, a un importante processo di rigenerazione urbana di una porzione di territorio oggi abbandonata.

Attualmente, nell'area in questione insistono 28 fabbricati principali, 5 dei quali dichiarati di interesse culturale, oltre ad alcuni edifici accessori di esigua consistenza con le relative aree di pertinenza, che si sviluppano complessivamente su un'area di oltre 17 ettari oltre a un'area boschiva ricompresa nella zona "di tutela ambientale degli ambiti boschivi" di circa 34 ettari.

Sulla base della *Due Diligence* svolta sul Complesso Immobiliare da parte dell'Agenzia, è emersa la possibilità di introdurre nuove funzioni tali da poter ingenerare nuove sinergie e la trasformazione di parti significative di città, nonché rispondere alle esigenze di servizi e attrezzature a scala urbana o di quartiere.

Pertanto, l'Asset è suscettibile di **trasformazione** con ampio ventaglio di destinazioni (direzionale e residenziale a carattere generale; direzionale orientato alla ricerca tecnico-scientifica; artigianale; artigianale di servizio; servizi e attrezzature collettive). L'area si presta a un **mix di funzioni** residenziali, ricettive e residenziali sociali. Ovviamente, si rendono necessari per il successo dell'operazione collegamenti a servizio dell'area, la cui mancanza, ad oggi, ne limita fortemente l'accessibilità.

Lo strumento urbanistico vigente consente di realizzare 77.000 metri cubi aggiuntivi di edifici con le seguenti destinazioni d'uso:

- direzionale e residenziale a carattere generale;
- direzionale orientato alla ricerca tecnico-scientifica;
- artigianale;
- artigianale di servizio;
- servizi e attrezzature collettive.

### Il FASE - Analisi territoriale e socio-economica del territorio di riferimento. Concertazione con enti territoriali.

Il compendio immobiliare è situato nelle vicinanze di importanti siti turistici, dell'Università e del porto, protagonista sia per gli scambi logistici in forte aumento negli ultimi anni, anche grazie alla vicinanza al confine europeo, sia per il traffico delle navi da crociera che transitano settimanalmente. Tutto ciò ha contribuito ai processi di riqualificazione del centro storico del capoluogo di provincia, che potrebbe beneficiare di un'ulteriore rigenerazione del territorio limitrofo attraverso la valorizzazione del Complesso Immobiliare, diventando ulteriormente polo attrattivo sia dal punto di vista turistico sia sotto il profilo sociale e assistenziale.

- a. **Senior living** - Sulla base di un'analisi del contesto territoriale e socio-economico svolta nell'area di riferimento, è emerso che la situazione del Comune in cui è ubicato il Complesso Immobiliare e, più in generale, dei Comuni afferenti al distretto di riferimento, è assimilabile a quella nazionale; in particolare, una consistente percentuale della popolazione è *over* sessantacinquenne e il tasso di natalità è in continua diminuzione. Alla luce di ciò, due dei cinque corpi di fabbrica vincolati da riqualificare (attraverso un recupero edilizio) sotto il profilo sociale, potrebbero essere destinati ad appartamenti destinati a *senior living*, per una superficie di 50-60 mq circa, oltre a spazi comuni per la socialità e l'assistenza per circa 300 mq complessivi, distribuiti come alloggi indipendenti articolati su un unico piano e provvisti di ingresso privato esterno. Naturalmente, la propensione a uno sviluppo di *Senior Living* non può prescindere dall'analisi accurata della programmazione organica regionale che tenga conto di tutte le unità d'offerta extra-ospedaliere e territoriali, sia sanitarie che socio-sanitarie, con l'obiettivo di definire il fabbisogno effettivo nel territorio di riferimento.

Si deve precisare, altresì, che il Complesso Immobiliare risulta idoneo per la sua ubicazione, ad ospitare questo tipo di struttura, essendo immerso nel verde ma non lontano dalla città. I residenti potrebbero godere di una migliore qualità della vita, in un ambiente tranquillo e incontaminato, realizzato *ad hoc* per soddisfare i bisogni di questo segmento di popolazione, con le seguenti caratteristiche: assenza di barriere architettoniche, servizi di intrattenimento e di socializzazione, aspetto quest'ultimo di fondamentale importanza, soprattutto per chi non può godere della vicinanza della famiglia.

- b. **Student housing** - Sulla scorta dell'analisi del contesto territoriale è emersa la presenza di un vicino polo universitario e quindi la possibilità di ipotizzare la creazione di alloggi per gli studenti anche per rispondere agli obiettivi del PNRR nell'ambito della Missione 4 "potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido all'Università" con particolare riferimento alla riforma 1.7 relativa al capitolo alloggi per gli studenti.

Sulla base di quanto sopra, si può destinare una delle cinque palazzine vincolate a *student housing* (attraverso un recupero edilizio) per offrire alloggi di qualità e rispondere alla domanda di abitazione di studenti fuorisede nel distretto di competenza. L'intervento di recupero consisterebbe nella realizzazione di 40 appartamenti circa, per una superficie di 55 mq circa, in grado ciascuno di ospitare una coppia di studenti, offrendo spazi di socialità, studio e attività fisica.

Il contesto tranquillo e immerso nella natura, prossimo però al centro urbano (supermercati, negozi, bar, ristoranti), consente un equilibrio tra attività di studio e offerta di servizi. Inoltre, la vicinanza tra le strutture di *student housing* e *senior housing*, potrebbe favorire esperienze e progetti di *cohousing* intergenerazionale, che avvicinano il mondo degli anziani e quello dei giovani.

- c. **Social housing** - È risultato opportuno creare nel sito alcune funzioni sociali destinate a fasce particolarmente fragili della popolazione, creando un "*Social District*". L'intervento di riqualificazione prevede il recupero delle altre due palazzine vincolate (su cinque) da destinare a *social housing*, con la realizzazione di circa 80 appartamenti da 55 mq circa, la cui gestione verrebbe demandata al Comune che, sulla base di bandi pubblici, procederebbe a stilare apposite graduatorie e all'assegnazione ai nuclei familiari, a fronte di un canone di locazione calmierato.
- d. **Turistico-ricettivo** - Al fine di rispondere all'aumento dell'afflusso di turisti nel capoluogo e nei territori limitrofi che si presentano con le navi da crociera, si propone di recuperare l'edificio principale, rappresentato da un palazzo di elevato pregio architettonico, prospiciente la strada principale e punto di ingresso dell'intera area, mediante la realizzazione di una **struttura ricettiva**, quale hotel 4 stelle da 130 camere circa.

In conclusione, viste le caratteristiche del Complesso Immobiliare e lo scenario di trasformazione ipotizzato, l'appetibilità dell'operazione può essere garantita, tra l'altro, da:

- conformità dello strumento urbanistico rispetto all'ipotesi di valorizzazione ipotizzata;
- individuazione delle modalità di attuazione dell'intervento e tempistiche certe per il relativo ottenimento/raggiungimento;
- ruolo attivo dell'Agenzia nella realizzazione dell'intervento;
- rispondenza della progettualità ai criteri di sostenibilità.

### III FASE - Sviluppo del progetto di fattibilità tecnica ed economica e sua approvazione.

A conclusione delle analisi delle ipotesi di trasformazione, il Complesso immobiliare può essere preliminarmente considerato idoneo per un'immissione sul mercato attraverso lo strumento del PPP, conformemente agli obiettivi di interesse pubblico, di rigenerazione urbana attraverso la valorizzazione di complessi immobiliari oggi non utilizzati, con conseguente miglioramento della gestione del patrimonio immobiliare pubblico, grazie anche alla riduzione dei costi di gestione. Inoltre, si presuppone che gli operatori privati, grazie al proprio *know how* ed *expertise* nell'ambito dello sviluppo immobiliare, siano in grado di dare "nuova vita" al bene con beneficio per l'Agenzia e, più in generale, per la società.

Al fine di saggiare l'interesse del mercato, l'Agenzia può organizzare - in collaborazione con gli enti territoriali coinvolti - un evento (anche sotto forma di *workshop*) per la presentazione del progetto agli investitori.

L'operazione di valorizzazione presuppone la realizzazione di una molteplicità di interventi sulle strutture che compongono il Complesso immobiliare, che saranno destinate ad un *mix* di funzioni di tipo residenziale (*senior, student* e *social housing*) e turistico-ricettivo. Nell'ottica di garantire il coordinamento delle attività di realizzazione degli interventi previsti, anche in fase esecutiva dei lavori, e, al contempo, assicurare l'attrattività per gli investitori (data la diversa redditività delle destinazioni contemplate), si può valutare di strutturare un'operazione unitaria, che preveda l'affidamento dell'intera operazione stessa ad un *partner* privato, da selezionare mediante una procedura che - sulla base del modello tipizzato - potrà assumere la forma di:

- **PPP di iniziativa pubblica.** Sulla base delle precedenti analisi di domanda e offerta, l'Agenzia procede a redigere un'analisi della sostenibilità economico-sociale e economico-finanziaria (validata). Verificata la fattibilità di massima dell'operazione, si procede con l'analisi dei rischi corredata da uno studio tecnico-economico, preliminare allo studio di fattibilità; qualora l'allocatione dei rischi configuri l'intervento come PPP sulla base dei requisiti stabiliti dal Codice (ovvero se è previsto il trasferimento al privato del rischio di costruzione, di disponibilità, di domanda), si procederà alla redazione, approvazione, in sede di conferenza dei servizi, verifica e validazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica dell'intervento stesso;
- **PPP di iniziativa privata.** L'operatore economico interessato ad assumere il ruolo di promotore della valorizzazione del Complesso Immobiliare (il "Promotore") deve presentare una proposta contenente un progetto di fattibilità, una bozza di convenzione, il piano economico-finanziario asseverato e la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione. Se la proposta viene valutata positivamente dall'Agenzia del demanio, previa approvazione, verifica e validazione del PFTE in sede di conferenza dei servizi, si procederà con la pubblicazione del bando finalizzato alla presentazione di offerte che contemplino l'utilizzo di risorse totalmente o parzialmente a carico dei soggetti proponenti con il relativo schema di contratto.

### IV FASE - Procedura di gara.

La gara, come anticipato, sarà volta a selezionare il *partner* privato cui sarà affidata la redazione della progettazione esecutiva, l'esecuzione dei lavori e la gestione delle strutture con le varie destinazioni funzionali contemplate dal progetto. Proprio in considerazione del mix funzionale previsto, si ipotizza la probabile partecipazione di raggruppamenti temporanei di imprese che assicurino, tra l'altro, il possesso dei requisiti di partecipazione e della pluralità delle competenze tecniche necessarie per la gestione delle diverse strutture del Complesso immobiliare. In tale ottica, particolare attenzione sarà posta in sede di predisposizione della documentazione di gara ai criteri di valutazione delle offerte che, oltre alla componente economica, dovranno consentire di valorizzare adeguatamente gli aspetti connessi ai criteri ambientali, sociali e relativi all'innovazione.

Si precisa che nel caso di *Project Financing* di iniziativa privata, il Promotore non aggiudicatario potrà esercitare il diritto di prelazione se dichiara di impegnarsi ad adempiere alle obbligazioni contrattuali alle medesime condizioni offerte dal miglior offerente e l'originario concessionario avrà diritto a ricevere un indennizzo pari all'importo delle spese per la predisposizione degli elaborati progettuali presentati in gara.

### 5.1 I possibili fattori di successo del *case study* secondo la prospettiva del mercato<sup>3</sup>

---

La scelta del *case study* sopra illustrato, che costituisce un esempio significativo di operazione di PPP c.d. *mixed used*, apre ad un'utile riflessione su come debba essere affrontata la valorizzazione di questa tipologia di *Asset*, che da una parte rappresentano una importante opportunità per le possibili ricadute sociali e ambientali sul territorio, nello spirito del "cambio di paradigma" proposto dal presente documento, dall'altra presuppongono il raggiungimento di un equilibrio tra i consistenti investimenti che richiede la loro trasformazione, e i valori immobiliari post-trasformazione che, salvo nel caso di aree particolarmente pregiate, difficilmente possono generare tutte le risorse necessarie attraverso il solo intervento dei privati.

La prima risposta alla domanda su quali possano essere i fattori di successo delle operazioni *mixed used*, risiede proprio nella metodologia di approccio "sartoriale" proposto dall'Agenzia: l'analisi approfondita delle esigenze del territorio e delle richieste del mercato immobiliare (domanda e offerta), il dialogo con gli enti pubblici territoriali e gli interlocutori istituzionali e il loro coinvolgimento diretto nell'operazione, affinché ciascuno di essi assuma, attraverso forme di partenariato e/o Accordi di Programma, impegni utili e/o necessari allo sviluppo dell'intervento, e l'operatore privato venga sollevato, attraverso lo strumento della Conferenza dei Servizi decisoria, dai rischi di esito negativo e/o di eccessiva durata delle procedure autorizzative, che spesso sono alla base dell'insuccesso delle operazioni.

Questi, dal punto di vista del privato, costituiscono i principali fattori abilitanti per qualsiasi procedura di alienazione di comparti di rigenerazione urbana; fattori che assumono invece minore rilevanza nelle operazioni di PPP profit c.d. *stand alone*.

Inoltre, gli interventi di rigenerazione urbana spesso richiedono l'individuazione di funzioni pubbliche o private trainanti, che possano costituire degli attrattori per le altre funzioni da insediare e degli attivatori sociali, e di elementi distintivi che sia in grado di caratterizzare l'intervento, anche sul piano non secondario della comunicazione. Questi luoghi, spesso da molti anni abbandonati, vanno fatti conoscere e vissuti; di qui anche l'importanza degli usi temporanei.

Nel caso oggetto di studio, gli elementi di interesse e le ipotesi di rifunzionalizzazione di una parte del complesso sono già stati ben rappresentati nello studio preliminare effettuato dall'Agenzia: la vicinanza ad un grande centro urbano, città-porto ricca di storia, turisticamente sempre più attraente e importante sede universitaria; la dimensione dell'area edificabile e della volumetria concessa, in aggiunta a quella esistente, dallo strumento urbanistico, che non a caso classifica il comparto come "Area della grande trasformazione".

Il tema della residenzialità accessibile, declinato con attenzione al principio della intergenerazionalità (attraverso l'unione di *social, student* e *senior housing* in un unico comparto) è di grande attualità e risponde a una domanda reale. Ma occorre sottolineare anche il grande valore ambientale, paesaggistico ed ecosi-

---

<sup>3</sup> Contributo di Assoimmobiliare nell'ambito del Tavolo tecnico attivato dall'Agenzia del demanio.

stemico rappresentato da un'area così estesa, posta in posizione privilegiata e panoramica, ampiamente vegetata anche nella parte costruita, e comprendente un'area boschiva di ben 34 ettari; aspetti che, se valorizzati, da una parte determinerebbero un importante beneficio sociale indiretto, dall'altra potrebbero costituire un elemento distintivo del progetto.

Se quindi, da un lato, la particolare collocazione dell'area, in un ambiente naturale e di elevato valore paesaggistico, la sua dimensione e la vicinanza alla città rappresentano delle opportunità, dall'altro, questi stessi elementi, e le altre caratteristiche del comparto e del suo contesto, rappresentano una sfida che può essere vinta proprio solo attraverso forme di PPP, con una forte integrazione tra investimenti privati e contributi ed investimenti pubblici.

Per poter insediare le funzioni previste e rendere l'area attrattiva e vivibile, è infatti necessario risolvere gli attuali problemi di accessibilità, sia sotto il profilo dei collegamenti stradali che del trasporto pubblico, e far sì che l'intero comparto (che conta ben 28 edifici sulla rilevante estensione di 17 ettari) venga riqualificato.

I costi conseguenti, il rapporto tra la superficie dell'area e la superficie edificabile, i costi connessi al recupero di edifici vincolati, la valorizzazione e il mantenimento degli elementi naturalistici ed ecosistemici già presenti, e i valori immobiliari delle funzioni al momento previste portano a ritenere che sia necessaria una compartecipazione all'investimento complessivo da parte di enti pubblici o istituzioni, anche attraverso l'insediamento di funzioni di interesse pubblico e/o generale (ricerca, università, sanità, servizi collettivi) che agirebbero al contempo come motori di rigenerazione.

Così come non può che essere risolta dall'intervento pubblico la necessità di rendere più agevole il collegamento con la città, attraverso un efficiente sistema di trasporto pubblico e l'adeguamento della viabilità.

L'esigenza di legare, ai fini del buon esito dell'operazione, impegni pubblici e impegni privati, rende quindi auspicabile l'utilizzo dello strumento dell'Accordo di Programma, col quale è inoltre possibile adeguare gli strumenti urbanistici comunali e sovraordinati, ove ve ne sia la necessità (come frequentemente accade nel caso di aree di trasformazione).

In sintesi, dal punto di vista di Assoimmobiliare e per il *case study* in esame (ma diversi concetti hanno una validità generale), i principali fattori di successo dell'operazione, del tutto coerenti con la metodologia di approccio "sartoriale" e la modellizzazione del processo di PPP proposto dall'Agenzia nel presente documento, e gli elementi di attenzione suggeriti, possono essere così riassunti:

- il dialogo approfondito con le Amministrazioni e le Istituzioni locali, per individuare da una parte le esigenze del territorio, dall'altra i contributi, in termini di investimenti in opere pubbliche e di funzioni di interesse generale collocabili, e il conseguente ricorso all'Accordo di Programma per fornire agli operatori privati un quadro chiaro degli impegni assunti;
- l'Accordo di Programma consente inoltre, ove richiesto dal progetto, l'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali e sovraordinati, fornendo agli operatori privati anche sotto questo fondamentale profilo un quadro di certezze;
- un'analisi attendibile di domanda e offerta, per la quale è auspicabile una raccolta di proposte e un confronto con i privati. Aspetto alquanto delicato, perché crea i presupposti per la sostenibilità, e quindi la reale possibilità di valorizzazione del bene;
- l'elaborazione di un *concept* progettuale che coniughi imprescindibili obiettivi sociali e ambientali e necessario realismo (l'utopia realista di Edgar Morin), chiarezza di principi e giusto grado di flessibilità per la loro attuazione;

- per le specifiche caratteristiche di quest'area e per la sua unicità da questo punto di vista, una grande attenzione agli aspetti ecosistemici, di *landscaping* e di fruizione dell'area boschiva;
- l'elaborazione di un *business plan* preliminare atto a verificare la sostenibilità dell'operazione e la sua appetibilità per il mercato, che assieme al *concept* progettuale è alla base dell'elaborazione dello studio di fattibilità tecnico-economica da mettere in gara;
- nello sviluppo del progetto, nella scelta delle funzioni da insediare e nell'elaborazione del *business plan* non vanno sottovalutati i costi e le limitazioni funzionali connesse al recupero degli edifici vincolati dalla Soprintendenza: ciò che richiede, per questi edifici, un certo grado di approfondimento;
- in sede di gara, un *set* documentale adeguato, che comprenda un quadro dettagliato dello stato di fatto, dei vincoli, dello stato urbanistico e della situazione ambientale dell'area. Il rischio ambientale andrebbe preliminarmente eliminato, o quanto meno circoscritto, perché costituisce per gli investitori un notevole elemento di incertezza sia dal punto di vista economico che temporale;
- il ricorso alla Conferenza dei Servizi decisoria, quale strumento per assicurare gli investitori rispetto alla semplificazione e accelerazione delle procedure autorizzative;
- quanto alla scelta tra PPP di iniziativa pubblica e PPP di iniziativa privata, fermo restando che quest'ultimo è sempre possibile, nel caso in esame sembrerebbe più praticabile il primo, proprio in relazione alla rilevanza dell'intervento pubblico (infrastrutture, trasporto pubblico, funzioni di interesse pubblico insediabili), e per favorire l'insediamento di funzioni ad alto contenuto sociale (il *Social District*) ma di limitato valore immobiliare;
- con riguardo, infine, alla tipologia di contratto di PPP da privilegiare, sia per i motivi di cui sopra, che per la tipologia di funzioni collocabili, la finanza di progetto (*project financing*) potrebbe non essere in questo caso lo strumento più adatto. In alternativa, si potrebbe valutare l'utilizzo di una forma di contratto "atipico", attraverso la concessione del diritto di superficie a fronte del pagamento di un canone. Il che avrebbe il vantaggio di sgravare l'investitore dal peso finanziario dell'investimento iniziale per l'acquisto dell'area, anche in considerazione di flussi di ricavi - e quindi di ritorno dell'investimento - prevalentemente originati da locazione, e quindi anch'essi distribuiti nel tempo.

## 6. Conclusioni

La nuova strategia di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico richiede un sempre maggiore coinvolgimento del mercato, per attingere al *know how*, all'*expertise* e alle risorse del mondo privato nel fine ultimo della creazione di valore pubblico.

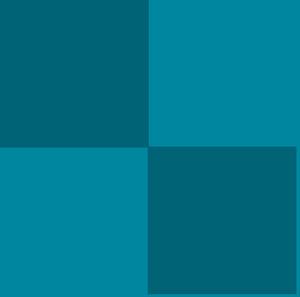
In tale ottica, risulta fondamentale un approccio collaborativo nei confronti degli operatori privati da parte dell'Amministrazione Pubblica, chiamata ad accompagnare le operazioni di valorizzazione nella veste di fattore di facilitazione nei rapporti con gli enti territoriali e con le comunità interessate.

Al contempo, al pubblico spetta il compito di selezionare gli operatori economici che siano disponibili ad assumere il ruolo di **vettori del cambiamento**, ponendosi quale strumento per la produzione di ricchezza secondo le logiche di equilibrio del mercato, e, contestualmente, per il perseguimento di finalità di interesse generale.

La via è quella tracciata nell'ambito della collaborazione instaurata con Assoimmobiliare, che ha prodotto come primo risultato il presente approfondimento, contribuendo a gettare le basi per la modellizzazione del processo di partenariato, già delineato nei precedenti paragrafi e che dovrà essere progressivamente affinato, nella consapevolezza che la strada è ancora lunga.

Sarà necessario portare avanti i progetti pilota sui beni e complessi immobiliari già selezionati e in fase di sviluppo nei tavoli tecnici istituiti con alcuni dei principali soggetti che operano nel mercato immobiliare (tra i quali, oltre ad Assoimmobiliare, anche ResPublica), dando seguito alle operazioni di valorizzazione secondo le tre linee direttrici sopra illustrate.

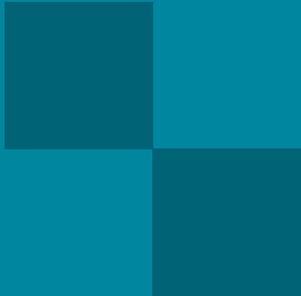
Occorre tuttavia tenere a mente che il partenariato pubblico-privato costituisce un'operazione economica particolarmente complessa e tecnicamente difficile da attuare da parte delle Pubbliche Amministrazioni e rappresenta, quindi, una delle principali e più interessanti sfide che si prospettano per l'immediato futuro, in grado di dare avvio alla concreta affermazione di un nuovo modello di Pubblica Amministrazione piuttosto distante da quello tradizionale, nel quale si impone una sempre più ampia partecipazione del privato e della società alla definizione, alla realizzazione e alla cura degli interessi generali.



Allegato A

---

**APPENDICE**





## INDICE

---

<b>1. Locazioni e concessioni di valorizzazione ex art. 3-bis del d.l. n. 351/01</b>	<b>42</b>
<b>2. Il partenariato pubblico-privato nel nuovo codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n. 36/2023</b>	<b>44</b>
2.1 Il partenariato pubblico-privato quale forma di cooperazione tra pubblico e privato	44
2.2 Analisi dei principali contratti di PPP: presupposti ed elementi caratterizzanti	48
Contratto di concessione di lavori e/o di servizi	48
Contratto di concessione di lavori e/o di servizi	50
Contratto di concessione di lavori e/o di servizi	52
Contratto di concessione di lavori e/o di servizi	53
Contratto di concessione di lavori e/o di servizi	54

## 1. Locazioni e concessioni di valorizzazione ex art. 3-bis del d.l. n. 351/01

L'Agenzia del demanio da tempo è stata dotata di uno strumento normativo dedicato in tema di valorizzazioni, e segnatamente le concessioni e locazioni di valorizzazione ex art. 3-bis del d.l. n. 351/2001, cui la stessa Agenzia ha fatto tradizionalmente ricorso, che hanno tuttavia mostrato nella prassi limiti applicativi.

La norma in discorso, in sintesi, consente l'utilizzo delle concessioni e locazioni di valorizzazione di immobili di proprietà dello Stato non strumentali, per la riqualificazione e riconversione dei medesimi beni tramite **interventi di recupero, restauro, ristrutturazione**, anche con l'introduzione di **nuove destinazioni d'uso**, finalizzate allo svolgimento di **attività economiche o attività di servizio per i cittadini**, ferme restando le disposizioni contenute nel Codice dei beni culturali (di cui al d.lgs. n. 42/2004).

In particolare, è previsto l'affidamento a operatori privati, selezionati con procedure ad evidenza pubblica e dotati di idonei requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi, del diritto di utilizzare gli immobili a fini economici - con eventuale possibilità di subconcessione - per un periodo di tempo commisurato al raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario del piano degli investimenti e della connessa gestione, **fino ad un massimo di 50 anni**, a fronte della loro riqualificazione, riconversione funzionale e manutenzione ordinaria e straordinaria.

Dal punto di vista dell'interesse pubblico, l'affidamento della concessione consente la rifunionalizzazione edilizia e urbanistica del bene pubblico (e, in parte, del relativo contesto urbano di riferimento) con costi interamente a carico del concessionario privato, la riduzione delle spese improduttive connesse alla conservazione passiva di un bene inutilizzato (presidio, custodia, vigilanza, manutenzione, messa in sicurezza, etc.), l'incasso di un canone per l'intera durata della concessione.

Dal punto di vista del privato investitore, la concessione di valorizzazione consente di avviare un'attività economica, assicurando una gestione efficiente e remunerativa e senza in alcun modo gravare in fase iniziale il *business plan* con i costi per l'acquisto dell'immobile che rimane di proprietà pubblica e assicura un lungo periodo di gestione (fino a 50 anni), per il raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario dell'operazione. Inoltre, al termine del periodo di tempo previsto dalle concessioni/locazioni in parola, è previsto che l'Agenzia del demanio, verificato il raggiungimento della finalità di riqualificazione e riconversione dell'immobile, riconosca al concessionario/locatario, ove non sussistano diverse esigenze di utilizzo per finalità istituzionali, il diritto di prelazione per l'acquisto del bene (riqualificato) al prezzo di mercato.

Lo strumento della concessione/locazione di valorizzazione può essere utilizzato sia su immobili di proprietà statale (individuati ai sensi dell'art. 1 del citato d.l. n. 351/2001), sia sugli immobili inseriti nel Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari (nel quale, previa intesa, possono essere inseriti anche immobili di proprietà dello Stato individuati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze - Agenzia del demanio tra quelli che insistono nel relativo territorio) redatto da regioni, province, comuni e altri enti locali, nonché di società o enti a totale partecipazione dei predetti enti, con delibera del proprio organo di governo, ai sensi di quanto previsto dal comma 6 dell'art. 58 del d.l. n. 112/2008.

Per sottoporre all'approvazione le iniziative per la valorizzazione degli immobili da concedere ai sensi del citato art. 3-bis, l'Agenzia del demanio può convocare una o più conferenze di servizi ex art. 14 della legge n. 241/90 ovvero promuovere accordi di programma ai sensi dell'art. 34 del d.lgs. n. 267/2000, con ricono-

scimento a favore dei comuni interessati di un'aliquota del canone di concessione ed eventualmente del contributo di costruzione dovuto ai sensi dell'art. 16 del d.P.R. n. 380/2001, e delle relative leggi regionali, per l'esecuzione delle opere necessarie alla riqualificazione e riconversione.

Nella prassi applicativa sono emerse criticità legate all'operatività dello strumento, connesse principalmente ai ritardi nell'attuazione dei progetti presentati in sede di gara dagli operatori risultati aggiudicatari, dovuti all'allungamento dei tempi necessari per il perfezionamento delle procedure di variazione degli strumenti urbanistici e/o di approvazione degli elaborati progettuali parte delle molteplici Amministrazioni coinvolte nei progetti (comuni, regioni, enti parco, Ministero della Cultura), con inevitabili ripercussioni negative sul piano economico-finanziario.

Sotto altro profilo, si è riscontrata la limitata bancabilità delle operazioni in discorso, connessa alle difficoltà per gli operatori economici di ottenere i necessari finanziamenti da parte degli istituti di credito, in ragione dell'impossibilità per gli stessi di costituire diritti di reali di garanzia sugli immobili.

## 2. Il partenariato pubblico-privato nel nuovo codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n. 36/2023

### 2.1 Il partenariato pubblico-privato quale forma di cooperazione tra pubblico e privato

---

Il partenariato pubblico-privato (di seguito, PPP), come noto, è una forma di cooperazione a lungo termine tra soggetti pubblici e soggetti privati per la realizzazione e la gestione di iniziative di pubblico interesse. Si tratta di un fenomeno complesso, comunemente definito come “**un’operazione economica**”, in cui ricorrono congiuntamente le seguenti caratteristiche tipizzate dal legislatore:

- a) tra un ente concedente e uno o più operatori economici privati è instaurato un rapporto contrattuale di lungo periodo per raggiungere un risultato di interesse pubblico;
- b) la copertura dei fabbisogni finanziari connessi alla realizzazione del progetto proviene in misura significativa da risorse reperite dalla parte privata;
- c) alla parte privata spetta il compito di realizzare e gestire il progetto, mentre alla parte pubblica quello di definire gli obiettivi e di verificarne l’attuazione;
- d) il rischio operativo connesso alla realizzazione dei lavori o alla gestione dei servizi è allocato in capo al soggetto privato.

Il trasferimento in capo alla parte privata dei rischi legati alle prestazioni costituisce, come si dirà meglio *infra*, unitamente alle modalità di finanziamento del progetto, il tratto qualificante del PPP, che consente di distinguerlo dalla tradizionale figura del contratto di appalto. Quest’ultimo, infatti, oltre a non presupporre la volontà collaborativa di realizzare una iniziativa comune, non prevede, se non in circostanze del tutto eccezionali, che a finanziare l’oggetto del contratto sia la parte privata, né che l’operatore economico possa esporsi a rischi diversi dal c.d. **rischio di costruzione**.

Nel PPP, invece, il finanziamento dell’opera deve essere posto almeno parzialmente in capo alla parte privata, di modo che al rischio proprio dell’appalto si aggiunga anche il **rischio operativo** legato alla gestione dei lavori o dei servizi, il quale comporta la possibilità di non riuscire a recuperare gli investimenti effettuati e i costi sostenuti per l’operazione.

Nell’allocazione tra le parti dei rischi tarati sulla base di un contratto di PPP “ideale”, dovendosi porre gli stessi in capo al soggetto che presenta la maggiore capacità di controllo e gestione degli stessi, la parte privata dovrebbe invece essere esonerata sia dal c.d. **rischio di commissionamento**, ossia il rischio che l’opera non riceva il consenso, da parte di altri soggetti pubblici o della collettività (portatori d’interessi nei confronti dell’opera da realizzare), con conseguenti ritardi nella realizzazione e insorgere di contenziosi, ovvero nei casi estremi, con il conseguente venir meno della procedura o dell’affidamento; sia dal c.d. **rischio amministrativo**, connesso al notevole ritardo o al diniego nel rilascio di autorizzazioni (pareri, licenze, nulla osta, etc.) da parte di soggetti pubblici e privati competenti, o anche al rilascio dell’autorizzazione con prescrizioni, con conseguenti ritardi nella realizzazione.

Il PPP deve in ogni caso perseguire l’equilibrio economico-finanziario, dato dalla coesistenza di convenienza economica (capacità di creare valore nell’arco dell’efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato al capitale investito) e di sostenibilità finanziaria (capacità del progetto di generare dei flussi monetari sufficienti a garantire il rimborso dei finanziamenti). Nei casi in cui il progetto non ge-

neri flussi di cassa sufficienti, l'equilibrio economico-finanziario è raggiunto con il ricorso alla contribuzione pubblica, che potrebbe consistere in un contributo finanziario, nella prestazione di garanzie, oppure nella cessione in proprietà di beni immobili o di altri diritti, ivi compreso quello di superficie.

Il PPP risponde quindi efficacemente alle esigenze di una maggiore tutela della finanza pubblica e di una adeguata flessibilità operativa nella realizzazione e nella gestione delle opere e dei servizi pubblici. La contrazione delle risorse a disposizione per le iniziative di pubblico interesse ha, infatti, determinato la necessità di ricorrere a forme alternative di finanziamento atte a consentire l'afflusso di capitali privati per la realizzazione delle opere necessarie allo sviluppo dei territori.

Il nuovo codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n. 36/2023 ha previsto una specifica disciplina del PPP al Libro IV (artt. 174-208) ed ha operato un'importante revisione dell'istituto al fine di valorizzare e rendere più attrattivi gli strumenti di partenariato e consentirne un corretto e più agevole utilizzo da parte degli investitori privati e delle pubbliche amministrazioni, nonché di superare le difficoltà emerse in passato (connesse, come si vedrà meglio *infra*, all'incertezza legata alla ripartizione dei rischi tra *partner* privato e soggetto pubblico, alla scarsa specializzazione delle Amministrazioni aggiudicatrici, alla complessità delle procedure e all'instabilità del quadro normativo di riferimento).

La legislazione vigente riconosce diverse modalità di partenariato distinguendole nelle seguenti macro-tipologie.

- Il **partenariato pubblico-privato di tipo istituzionale**, che si realizza attraverso la creazione di un ente partecipato congiuntamente dalla parte privata e da quella pubblica. L'esempio più noto è costituito dalle società c.d. a capitale misto pubblico-privato per la realizzazione e gestione di opere di interesse pubblico o per l'erogazione di servizi pubblici. Con tale tipologia di PPP, disciplinata dal testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (d.lgs. n. 175/2016), l'Amministrazione persegue l'interesse pubblico attraverso modalità alternative alla tradizionale esternalizzazione mediante appalto pubblico, creando una società compartecipata nel cui ambito l'operatore privato, individuato mediante procedura di evidenza pubblica, apporta un contributo economico ma, soprattutto, un contributo di carattere operativo e industriale;
- Il **partenariato pubblico-privato di tipo contrattuale**, fondato su legami contrattuali delle parti contraenti di tipo sinallagmatico. Le principali forme di PPP contrattuale, regolate dal vigente codice dei contratti pubblici, comprendono sia i contratti tipici della concessione, della finanza di progetto, della locazione finanziaria e del contratto di disponibilità, sia figure contrattuali atipiche, ovvero altri contratti stipulati dalla pubblica amministrazione con operatori economici privati, purché contraddistinti dalle caratteristiche tipizzate dal legislatore (specie al primo comma dell'art. 174 del d.lgs. n. 36/2023) e finalizzati a realizzare interessi meritevoli di tutela (comma 3 del medesimo articolo).
- **Forme speciali di partenariato pubblico-privato**, disciplinate nel codice medesimo (specie all'art. 134), dirette a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali, attraverso procedure semplificate di individuazione del *partner* privato, con lo scopo di assicurare la maggiore fruizione del patrimonio culturale e favorire la ricerca scientifica applicata alla sua tutela o alla sua valorizzazione.

Quanto al partenariato di tipo contrattuale, il legislatore non ne offre una definizione, ma piuttosto un'elencazione delle figure contrattuali da ascrivere a questa categoria. Nondimeno, il legislatore ha confermato il **principio di atipicità delle forme contrattuali partenariali**, prevedendo la possibilità di ricorrere a schemi negoziali diversi da quelli nominati, purché aderenti, nei contenuti, alla regolazione pubblica di cui al libro IV del codice e diretti a realizzare interessi meritevoli di tutela (art. 174, co. 3, d.lgs. n. 36/2023).

Il PPP contrattuale può essere **avviato su iniziativa della Pubblica Amministrazione** oppure **su iniziativa del privato** operatore economico.

Mentre la **procedura a iniziativa pubblica** presuppone che l'intervento promani dalla Pubblica Amministrazione, la quale pone a base di gara almeno un progetto di fattibilità - ragione per cui l'aggiudicatario dovrà provvedere alla predisposizione del successivo livello progettuale - il PPP contrattuale a iniziativa privata implica la compartecipazione del privato sin dal momento della progettazione del PPP, ove appunto è il privato a sottoporre alla amministrazione pubblica una proposta per la realizzazione di interventi pubblici anche diversi da quelli presenti nella programmazione già approvata.

In tale ipotesi, la procedura a iniziativa privata prende il nome di **finanza di progetto** o **project financing**, come disciplinata agli artt. 193 e ss. del d.lgs. n. 36/2023, ma non è escluso che l'iniziativa privata possa riguardare l'affidamento di qualsivoglia schema contrattuale di PPP, tipico o atipico, che abbia i requisiti descritti nel citato libro IV del d.lgs. n. 36/2023, ivi compresi dunque i contratti di concessione, di locazione finanziaria e di disponibilità.

Il fattore "**rischio**" è l'elemento caratterizzante di tali operazioni di *partnership* pubblico/private, che consente, da un lato, di distinguere tale tipologia di operazioni dai più tradizionali schemi di affidamento in appalto, dall'altro, di scegliere tra le diverse forme di partenariato individuate dal citato codice quella maggiormente rispondente alle esigenze pubbliche del caso concreto.

La corretta allocazione del rischio, sia nel momento genetico del rapporto contrattuale, che nella fase esecutiva del contratto, consente il concreto soddisfacimento del pubblico interesse alla base dell'iniziativa. Tra le principali tipologie di rischio nel contratto di PPP, si possono individuare, tra gli altri:

- **il rischio di costruzione**, legato al ritardo nei tempi di consegna, al non rispetto degli *standard* di progetto, all'aumento dei costi, a inconvenienti di tipo tecnico nell'opera e al mancato completamento dell'opera stessa;
- **il rischio di disponibilità**, legato alla capacità, da parte del concessionario, di erogare le prestazioni contrattuali pattuite, sia per volume che per *standard* di qualità previsti;
- **il rischio di domanda** dei servizi resi, nei casi di attività redditizia verso l'esterno, ossia il rischio legato ai diversi volumi di domanda del servizio che il concessionario deve soddisfare, ovvero il rischio legato alla carenza di utenza e, di conseguenza, dei flussi di cassa.

Si tratta di tipologie di rischio riconducibili nel più ampio *genus* di c.d. **rischio operativo**, ossia il rischio legato alla possibilità per l'operatore economico di non riuscire a recuperare, in condizioni operative normali, gli investimenti effettuati e i costi sostenuti per l'operazione, che di volta in volta vanno a sommarsi ai rischi tipici connessi alla particolare opera da realizzare o servizio da gestire.

In sostanza, nei contratti di PPP, al rischio proprio dell'appalto (tra cui a titolo esemplificativo: una inefficiente gestione dei costi di costruzione, inadempimenti di fornitori o subappaltatori e cause di forza maggiore), va ad affiancarsi il rischio "imprenditoriale" cui è esposto l'operatore economico, connesso alle fluttuazioni di mercato e alle perdite dei ricavi derivanti dai corrispettivi versati dagli utenti finali, ovvero dal canone di disponibilità riconosciuto dall'amministrazione. All'operatore economico privato resterà, quindi, la parte più significativa del rischio. In tale ottica, è quindi fondamentale che l'ente concedente:

- effettui un'attività istruttoria preliminare, connotata da un elevato grado di approfondimento e preordinata a individuare i rischi propri della tipologia di opera e/o di servizio;
- predisponga una convenzione in grado di garantire l'effettivo trasferimento dei rischi e la permanenza in capo all'operatore privato degli stessi.

Prima di avviare un'operazione di PPP, preliminare e indispensabile è quindi l'individuazione delle principali fonti di rischio, nonché definire la strategia per la corretta allocazione degli stessi per l'intero arco temporale del progetto, sino al termine del rapporto contrattuale.

Il processo di gestione dei rischi è infatti continuo e costante per l'intera durata dell'operazione di partenariato e può identificarsi nei seguenti *step*:

1. Individuazione;
2. Valutazione;
3. Allocazione;
4. Mitigazione;
5. Monitoraggio.

In considerazione delle caratteristiche sopra individuate, il PPP in molti casi può rappresentare un'alternativa ottimale all'appalto, determinando **vantaggi** che possono essere sintetizzati nei seguenti termini:

- riduzione del *gap* infrastrutturale e sviluppo di infrastrutture anche di livello locale, che altrimenti non potrebbero essere realizzate a causa della carenza di risorse finanziarie;
- il settore privato è posto nella condizione di fornire le proprie capacità manageriali, commerciali e innovative nella progettazione, finanziamento, costruzione e gestione di infrastrutture di pubblica utilità, ottenendone un ritorno economico;
- la fase di gestione dell'opera consente di generare i flussi di cassa necessari a rimborsare il debito contratto e remunerare i soggetti finanziatori;
- il settore pubblico trae beneficio dalla presenza dei privati, a parità di risorse pubbliche impegnate, per l'ottimizzazione dell'uso delle risorse disponibili capaci di generare un circolo virtuoso tra spesa pubblica e prestazioni di servizi pubblici (miglioramento dei servizi di pubblica utilità erogati a parità di spesa pubblica), oltre alla possibilità di incrementare la dotazione infrastrutturale del Paese;
- maggiore garanzia di realizzazione nei modi e nei tempi concordati e di gestione efficiente dell'opera e/o del servizio;
- condivisione dei rischi con il *partner* privato e ottimizzazione dei costi lungo tutto l'arco di vita dei progetti;
- possibilità di migliorare il livello della manutenzione e dei servizi rispetto ai progetti tradizionali, grazie all'approccio basato sull'intero ciclo di vita.

Le **criticità** connesse alle operazioni di PPP possono invece derivare:

- dalla scarsa capacità delle Amministrazioni Pubbliche di confrontarsi con la controparte privata;
- dalla complessità del procedimento di identificazione e corretta allocazione dei rischi tra le parti, da cui sovente discende lo squilibrio nell'allocazione dei rischi tra *partner* pubblico e privato;
- dall'assenza di verifiche preliminari oggettive sulla reale convenienza del ricorso al PPP;
- dal fatto che il PPP richiede una elevata specializzazione, professionalità ed esperienza, di cui spesso la pubblica amministrazione non dispone o non dispone in misura sufficiente;
- dall'incremento imprevisto dei costi dovuti a ritardi, contenziosi e/o instabilità politica e programmatica, che possono rendere non più conveniente l'iniziativa e determinarne anche il fallimento;
- dall'assenza di specifici "meccanismi di monitoraggio e controllo", sia in corso d'opera, sia durante l'esecuzione del contratto, che supportino il RUP nelle proprie attività di coordinamento e controllo, sotto il profilo tecnico e contabile, oltre che di verifica del rispetto dei livelli di qualità e quantità delle prestazioni contrattuali.

## 2.2 Analisi dei principali contratti di PPP: presupposti ed elementi caratterizzanti

Come anticipato, il PPP non è un distinto e unitario istituto giuridico, bensì una categoria ampia e articolata, riferita a un complesso di istituti eterogenei, tra cui la concessione, la finanza di progetto (a iniziativa privata), la locazione finanziaria e il contratto di disponibilità; tutti caratterizzati dal comune denominatore incentrato nel ruolo del privato, interlocutore di durata della pubblica amministrazione, il quale da destinatario dell'azione amministrativa viene "elevato" a *partner* partecipante della stessa.

Di seguito si illustrano sinteticamente i singoli istituti di possibile interesse per l'Agenzia, evidenziandone le caratteristiche principali senza pretesa di esaustività.

### Contratto di concessione di lavori e/o di servizi (Artt. 176-192 del d.lgs. n. 36/2023)

Le concessioni sono contratti a titolo oneroso mediante i quali una o più Amministrazioni affidano l'esecuzione di lavori o la prestazione e gestione di servizi a uno o più operatori economici, selezionati mediante procedura di evidenza pubblica, ove il corrispettivo consiste unicamente nel diritto di gestire i lavori o i servizi oggetto dei contratti, ovvero in tale diritto accompagnato da un prezzo.

Mentre nella concessione il corrispettivo del concessionario è individuato nei ricavi derivanti dallo sfruttamento del diritto di gestire i lavori o i servizi, nell'appalto la prestazione oggetto del contratto è remunerata attraverso un prezzo corrisposto direttamente dall'Amministrazione committente.

L'elemento essenziale che contraddistingue la concessione, differenziandola dall'appalto pubblico, è dunque l'assunzione del rischio operativo da parte del concessionario, sia nel caso in cui la remunerazione dello stesso provenga da utenti terzi (è il caso delle c.d. opere calde, come ad es. le concessioni autostradali), sia nel caso in cui essa provenga dalla stessa amministrazione concedente in qualità di utilizzatrice diretta dell'opera o del servizio (come accade nelle fattispecie che hanno ad oggetto le c.d. opere fredde).

Il legislatore si è premurato di dettare le condizioni in presenza delle quali il rischio può ritenersi tralato: il principale elemento definitorio del rischio operativo è, infatti, l'effettività della sua allocazione al *partner* privato.

Il concessionario, in particolare, assume il rischio solo nel caso in cui, in "condizioni operative normali", non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita al concessionario deve comportare un'effettiva esposizione alle fluttuazioni del mercato, tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile.

Su queste basi, il rischio concessorio risulta azzerato quando la strutturazione economico-finanziaria dell'operazione contempla garanzie di copertura integrale dei costi e garanzie di sicuro conseguimento dell'utile di impresa.

In mancanza di rischio operativo, ai fini dell'affidamento in questione, troveranno applicazione le disposizioni sugli appalti in luogo di quelle dettate in materia di concessione.

Nei contratti di concessione la maggior parte dei ricavi di gestione del concessionario proviene dalla vendita dei servizi resi al mercato. Nondimeno, in conformità alle direttive europee, il legislatore estende la disciplina della concessione anche ai progetti nei quali l'operatore privato fornisca direttamente servizi alla P.A., traendo la propria remunerazione principalmente dai pagamenti della stessa.

Se l'operazione economica non può, da sola, conseguire l'equilibrio economico-finanziario, è ammesso un intervento pubblico di sostegno, che può consistere in un con-tributo finanziario, nella prestazione di garanzie o nella cessione in proprietà di beni im-mobili o di altri diritti, ivi compreso quello di superficie.

Dunque, il legislatore individua essenzialmente due forme di contributo pubblico, a titolo di prezzo, volto a garantire l'equilibrio del piano economico-finanziario del conces-sionario:

- il pagamento in denaro;
- la cessione in proprietà o in altro diritto reale di godimento di beni immobili.

A tali forme di contributo pubblico sembra potersi aggiungere quella ulteriore, se pure non codifica-ta, legata alla possibilità di gestire anche in via anticipata opere o parti di opere già realizzate, purché prevista dall'amministrazione concedente in sede di bando di gara.

Diversamente dal passato, non è più fissato alcun limite al valore del contributo pubblico, essendo venuta meno la disposizione normativa che fissava detto limite nella misura del 49% dell'importo dell'investimento complessivo.

A tal proposito, il legislatore prevede tuttavia che si applichino, ai soli fini di conta-bilità pubblica, i contenuti delle decisioni Eurostat. Ne deriva che l'eventuale riconosci-mento di un con-tributo pubblico, in misura superiore alla percentuale indicata nelle deci-sioni Eurostat e calco-lato secondo le modalità ivi previste, non consente la contabilizzazio-ne dell'investimento fuori bilancio (il che esclude che l'operazione di partenariato possa essere utilizzata per aggirare le misure restrittive di finanza pubblica), ma non esclude però che, ricorrendo gli ulteriori ele-menti della fattispecie contrattuale, l'operazione economica possa essere qualificata in termini di PPP ai fini dell'applicazione della relativa disciplina sulle procedure di aggiudicazione e di esecuzione.

Quanto alla durata dei contratti di concessione, il legislatore prevede che debba esse-re limitata e determinata dalla Pubblica Amministrazione in funzione dei lavori e dei servizi richiesti al conces-sionario. In recepimento della Direttiva 2014/23/UE, la durata ultra-quinquennale delle concessioni non deve in ogni caso superare il periodo di tempo in cui si può ragionevolmente prevedere che il concessionario recuperi gli investimenti effettuati nell'esecuzione dei lavori o dei servizi, insieme con un ritorno del capitale investito, tenuto conto degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi contrattuali specifici assunti dal concessionario.

L'attenzione del legislatore rispetto alla durata del contratto si giustifica consideran-do che la stessa, ove non correttamente determinata, può incidere sulla corretta allocazione dei rischi. Ciò non toglie che, specie quando si richiedono ingenti investimenti iniziali, le concessioni di lavori abbiano una durata piuttosto lunga (in genere compresa tra i 15 e i 30 anni, come detto, in funzione del maggior periodo necessario al recupero degli investimenti iniziali).

### Finanza di progetto (Art. 193 del d.lgs. n. 36/2023)

La finanza di progetto (*project financing*) è uno schema procedimentale di significativa rilevanza nel contesto delle operazioni di PPP, ove la P.A. svolge funzioni sia di amministrazione che di controllo e il privato svolge tutte le restanti attività.

Diversamente dal passato, la legislazione vigente non contempla più la finanza di progetto a iniziativa pubblica, in quanto ritenuta di fatto una duplicazione rispetto alla scelta della P.A. di indire una gara pubblica per l'affidamento di una concessione.

La procedura di *project financing* si articola in due fasi.

La prima è la fase di valutazione della proposta presentata, che si conclude con la nomina del promotore ove si riscontri la fattibilità del progetto e la rispondenza dello stesso al pubblico interesse.

La seconda fase è invece finalizzata alla scelta del contraente mediante gara ad evidenza pubblica, alla base della quale viene posto il progetto di fattibilità tecnica ed economica presentato dal soggetto nominato promotore.

Per incentivare la partecipazione alle operazioni di PPP degli **investitori istituzionali** (come ad es. Cassa depositi e prestiti, Istituto per il credito sportivo, fondi comuni di investimento immobiliare, assicurazioni, casse di previdenza, fondi pensione etc.), il legislatore prevede che gli stessi possano:

- a) formulare la proposta in piena autonomia, salva la necessità, nella successiva gara per l'affidamento dei lavori o dei servizi, di associarsi o consorziarsi con operatori economici in possesso dei requisiti richiesti dal bando, qualora gli stessi investitori istituzionali ne siano privi;
- b) in sede di gara, soddisfare la richiesta dei requisiti di carattere economico, finanziario, tecnico e professionale avvalendosi, anche integralmente, delle capacità di altri soggetti oppure impegnandosi a subappaltare, anche integralmente, le prestazioni oggetto del contratto di concessione a imprese in possesso dei requisiti richiesti dal bando, a condizione che il nominativo del subappaltatore sia comunicato, con il suo consenso, all'ente concedente entro la scadenza del termine per la presentazione dell'offerta.

Mentre in passato l'iniziativa propositiva del privato incontrava il limite della programmazione da parte del soggetto pubblico, limite che scoraggiava il ricorso al *project financing*, ora il privato - anche su sollecitazione pubblica e, in particolare, a seguito della pubblicazione di un avviso da parte dell'amministrazione - può incidere sugli interventi da realizzare già nella fase della programmazione, sebbene la sua proposta non sia in alcun modo vincolante, restando salvo l'ampio potere discrezionale dell'amministrazione di valutare la proposta di intervento, di negoziarla, ovvero, addirittura, di non prenderla in considerazione.

In tali casi il soggetto privato, prima di assumere il ruolo di promotore dell'intervento, assume quello di proponente dello stesso, fornendo all'Amministrazione un progetto di fattibilità, una bozza di convenzione, un piano economico-finanziario asseverato e la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione, con lo scopo di dimostrare l'effettiva utilità sociale del progetto, oltre che la relativa sostenibilità finanziaria.

L'Amministrazione, esercitando il massimo grado di discrezionalità, valuta l'interesse pubblico alla base della proposta e la relativa fattibilità entro il termine (ordinatorio) di 90 giorni dalla data di presentazione, invitando il privato, se del caso, ad apportare al progetto di fattibilità le modifiche necessarie per la sua approvazione. Se il proponente non apporta le modifiche richieste, come eventualmente rimodulate sulla base di soluzioni alternative suggerite dallo stesso privato per recepire le indicazioni dell'amministrazione, la proposta è respinta.

L'Amministrazione conclude la procedura di valutazione con provvedimento espresso, pubblicato sul proprio sito istituzionale e oggetto di comunicazione ai soggetti interessati.

Il progetto di fattibilità, una volta approvato - previa eventuale richiesta dei pareri di cui all'art. 173, co. 5, del d.lgs. n. 36/2023 (per operazioni d'importo pari o superiore a 50 milioni di euro) - è inserito tra gli strumenti di programmazione, ove non già in incluso in precedenza, al fine di garantire la massima trasparenza nei confronti degli operatori economici, degli investitori istituzionali e della collettività, stimolando eventualmente anche un dibattito pubblico sui progetti di maggior rilievo sociale.

L'ampia discrezionalità della Pubblica Amministrazione permane anche successivamente alla dichiarazione di fattibilità e di pubblico interesse della proposta del privato, poiché, come chiarito dalla giurisprudenza, dopo la nomina del promotore l'Amministrazione non è tenuta a dare corso alla procedura di gara per l'affidamento della concessione. La suddetta dichiarazione non crea, dunque, un diritto in capo al promotore, ma semplicemente un'aspettativa, che resta condizionata alle successive valutazioni dell'amministrazione pubblica. Pertanto, al momento della presentazione della proposta, l'operatore privato è consapevole del rischio sotteso alla mancata realizzazione del progetto da parte della P.A., che non contempla alcun riconoscimento per il proponente, né in termini di risarcimento, né di indennità.

Diversamente, qualora ritenuto opportuno dalla P.A., il progetto di fattibilità approvato è successivamente posto a base di gara per l'affidamento della concessione (o di altro contratto di PPP), alla quale viene invitato il promotore. Il criterio di aggiudicazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto tra qualità e prezzo.

Al fine di non disincentivare la presentazione di proposte da parte dei privati a causa dell'intrinseca incertezza sottesa alla fase di gara, l'onere progettuale del privato è controbilanciato dal c.d. "diritto di prelazione", ovvero dal diritto a essere preferito al miglior offerente nel caso di esercizio di tale opzione, a patto che il promotore garantisca l'adeguamento alle migliori condizioni offerte dall'aggiudicatario e sempreché non sia stato escluso dalla procedura di gara nell'ipotesi di accertata carenza dei requisiti di partecipazione.

In sede di bando, oltre a prevedere il diritto di prelazione in favore del promotore, l'amministrazione può anche chiedere ai concorrenti, compreso il promotore, di presentare varianti (ovvero modifiche non sostanziali) rispetto al progetto posto a base di gara.

Tutti i concorrenti, compreso il promotore, devono essere in possesso dei requisiti previsti dal bando e devono presentare un'offerta che contenga:

- a) un piano economico-finanziario asseverato;
- b) la specificazione del servizio e della gestione;
- c) le varianti migliorative al progetto di fattibilità posto a base di gara, secondo gli indicatori previsti nel bando.

Se all'esito della gara il promotore non risulta aggiudicatario (e non sia stato escluso dalla stessa), può esercitare, entro 15 giorni dalla comunicazione dell'aggiudicazione, il diritto di prelazione, divenendo così aggiudicatario, previa dichiarazione dell'impegno ad adempiere alle obbligazioni contrattuali alle medesime condizioni offerte dal miglior offerente.

Ove il promotore non aggiudicatario non eserciti la prelazione ha diritto al pagamento, a carico dell'aggiudicatario, delle spese per la predisposizione della proposta, comprensive anche dei diritti sulle opere dell'ingegno nei limiti del 2,5% del valore dell'investimento, come desumibile dal progetto di fattibilità posto a base di gara.

Tale pagamento spetta invece all'originario aggiudicatario, nella stessa misura sopra indicata, a carico del promotore che eserciti il diritto di prelazione.

Per gli affidamenti superiori alla soglia di rilevanza europea il bando di gara prevede che l'aggiudicatario costituisca una società di scopo in forma di società per azioni ovvero a responsabilità limitata, anche consortile, e indica l'ammontare minimo del capitale sociale della società.

Gli operatori economici aggiudicatari di contratti di PPP possono sempre avvalersi, anche al di fuori della finanza di progetto, della facoltà di costituire una società di scopo.

### Locazione finanziaria (Art. 196 del d.lgs. n. 36/2023)

La locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità è definita come contratto avente ad oggetto la prestazione di servizi finanziari e l'esecuzione di lavori e consiste nell'acquisto di un bene esistente o da realizzare da parte di una società specializzata (di locazione finanziaria), che successivamente concede tale bene in godimento alla P.A. Quest'ultima paga un canone per poter usufruire del bene senza doverlo acquistare direttamente. In tal modo, l'Amministrazione può svolgere le attività senza dover sostenere l'onere dell'acquisto immediato del bene. Il contratto prevede in ogni caso la facoltà di riscatto anticipato del bene.

Tale contratto si presenta quale modalità di PPP alternativa alla concessione di costruzione e gestione per le opere destinate all'utilizzazione diretta della P.A., in quanto funzionali alla gestione di servizi pubblici (c.d. opere fredde). In particolare, con riferimento a questa tipologia di opere, il contratto di *leasing* in costruendo si presta a essere utilizzato nelle ipotesi in cui sia assente o scarso (di norma limitato alle sole attività di manutenzione o di assistenza tecnica sugli impianti) l'aspetto gestionale e/o per le quali sia più complesso prevedere l'erogazione di servizi a carico del privato (ad es. scuole, uffici, carceri).

La realizzazione di opere attraverso un'operazione di leasing consente alle Amministrazioni di:

- reperire risorse finanziarie da un soggetto privato;
- conseguire un'opera chiavi in mano, ossia consegnata completa in ogni sua parte, funzionale e agibile;
- eliminare i rischi finanziari legati a variazioni di costo in corso d'opera;
- realizzare l'opera a un costo certo e predefinito al momento dell'aggiudicazione (la rata di *leasing* fissa, invariabile e comprensiva del costo di eventuali servizi accessori come assistenza tecnica, manutenzione ordinaria e straordinaria dell'opera, coperture assicurative) da pagare solo dopo il collaudo dell'opera;
- realizzare l'opera in tempi prefissati.

Con riguardo al corretto approccio per l'allocatione dei rischi contrattuali, innovando rispetto alla previgente disciplina, il legislatore precisa che ai fini dell'applicazione delle norme sul PPP, il contratto di locazione finanziaria di opera pubblica debba prevedere il trasferimento del rischio operativo, così come disciplinato dall'art. 177 del d.lgs. n. 36/2023.

Per l'aggiudicazione del contratto di locazione finanziaria deve essere posto a base di gara almeno un progetto di fattibilità, con la precisazione che lo stesso deve comprendere anche il piano finanziario. L'aggiudicatario predispone poi i successivi livelli progettuali.

Ai fini della aggiudicazione della gara il legislatore disciplina due distinte fattispecie.

La prima è quella dell'ATI tra un finanziatore e uno o più soggetti realizzatori. In questo caso, in deroga alla regola della solidarietà (attesa la diversa natura dei soggetti raggruppati) viene stabilito che ciascuno è responsabile in relazione alla specifica obbligazione assunta nel contratto.

La seconda ipotesi è quella dell'offerta presentata dal solo soggetto finanziatore, il quale, in questo caso, potrà ricorrere all'avvalimento (sia pure atipico) del soggetto realizzatore. Sarà poi il bando a indicare i requisiti di qualificazione dei concorrenti.

Con l'intento di incentivare anche tale forma di PPP, il legislatore ammette la possibilità di affidamento del contratto di *leasing* immobiliare pubblico con procedura in finanza di progetto.

Di particolare rilievo è la previsione secondo la quale l'opera oggetto di locazione finanziaria segue il regime di opera pubblica ai fini urbanistici, edilizi ed espropriativi solo a condizione che sia previsto l'obbligo di riscatto da parte del committente al termine della locazione (art. 196, co. 8). Tale previsione è funzionale a evitare che un'opera a tutti gli effetti pubblica resti in capo a un soggetto privato il quale, alla scadenza del contratto e in assenza di riscatto, potrebbe liberamente disporre.

**Contratto di disponibilità**  
(Art. 197 del d.lgs. n. 36/2023)

Questa particolare tipologia contrattuale si basa sulla messa a disposizione dell'Amministrazione di un'opera che, per l'intera durata del contratto, resta a tutti gli effetti di proprietà privata. In cambio della disponibilità dell'opera, l'Amministrazione versa un canone al soggetto privato.

L'opera è mantenuta e gestita dall'affidatario, ma l'Amministrazione ha la possibilità di riscattarla versando al privato un prezzo di trasferimento pari al valore di mercato residuo dell'opera e tenendo conto dell'importo già corrisposto a titolo di canone di disponibilità.

È lasciata all'autonomia delle parti la disciplina del contratto, dando loro la libertà di stabilirne il contenuto concreto nel rispetto delle caratteristiche della fattispecie. Tuttavia, affinché vi sia una maggiore uniformità e qualità nell'applicazione della figura, si incoraggia l'utilizzo dei bandi-tipo e contratti-tipo redatti dall'ANAC.

Il legislatore pone il "rischio" legato all'ottenimento delle autorizzazioni e abilitazioni necessarie per la fase esecutiva dell'opera a carico dell'Amministrazione, mentre l'operatore economico affronta l'alea riguardante le autorizzazioni relative alla fase progettuale, incluse eventuali varianti.

La gara per l'affidamento del contratto di disponibilità è basata su un bando e un capitolato prestazionale, indicante le caratteristiche specifiche dell'opera, i criteri di determinazione e di riduzione del corrispettivo e i modi di prestazione di garanzie e cauzioni, anche funzionali ad assicurare l'esatto adempimento delle prestazioni contrattuali.

L'Amministrazione aggiudicatrice valuta le offerte presentate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Gli offerenti sono quindi tenuti a presentare un progetto di fattibilità dell'opera rispondente alle caratteristiche indicate in sede di gara.

Tale contratto, prevedendo che l'opera sia di proprietà privata e che tutti i rischi relativi alla sua fruibilità siano a carico del soggetto privato, in linea di principio, non crea in capo alle Amministrazioni alcun problema di classificazione dell'*asset* in bilancio.

Secondo quanto osservato dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (oggi ANAC), nella determinazione n. 4/2013, visto il carattere privato dell'opera, il contratto di disponibilità non può riguardare opere demaniali o da realizzarsi sul demanio pubblico (quali ad es. strade, cimiteri, porti, carceri), mentre risulta senz'altro compatibile con la realizzazione di aree immobiliari per collocarvi uffici pubblici, complessi direzionali, spazi espositivi, edilizia economica e popolare.

**Partenariato speciale pubblico-privato**  
(Art. 134 del d.lgs. n. 36/2023)

Nell'ambito dell'ampia autonomia negoziale riconosciuta in capo alla P.A., l'art. 134 del d.lgs. n. 36/2023 disciplina forme di utilizzo dei beni facenti parte del patrimonio culturale dello Stato, per la tutela e la valorizzazione dei quali le amministrazioni possono stipulare contratti gratuiti, nonché prevedere altre forme di collaborazione con soggetti privati, quali i c.d. partenariati speciali pubblico-privati (PSPP).

Si tratta di forme di collaborazione tra soggetti pubblici e privati finalizzate alla fruizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare culturale.

Dalla norma in esame emerge il *favor legislatoris* per l'utilizzo dello strumento del partenariato speciale al fine di consentire il recupero e la gestione di immobili e la valorizzazione di beni culturali, con particolare riguardo a quelli dismessi o non aperti al pubblico, con l'intento di assicurarne la pubblica fruizione.

Lo strumento permette così di costituire un accordo paritetico tra P.A. e operatori culturali per il riuso di beni a finalità culturali, ove l'amministrazione interessata mantiene un ruolo significativo di tutela e vigilanza in ordine alla progettazione e all'esecuzione degli interventi.

I contenuti contrattuali del PSPP non sono prefissati, bensì modificabili nel tempo, nell'ottica del necessario adeguamento alle esigenze che la valorizzazione del patrimonio culturale può comportare. Il PSPP, infatti, è volto a garantire piena autonomia operativa al privato nella gestione del progetto culturale, il quale si assume il rischio operativo del processo di fruizione e valorizzazione del bene, la responsabilità nella individuazione di terze parti che collaborino e quella sociale di incrementare la partecipazione culturale delle popolazioni, seppure in base alle *"opportune prescrizioni in ordine alla progettazione, all'esecuzione delle opere o forniture e alla direzione dei lavori e collaudo degli stessi"*.

Ordinariamente, dunque, i PSPP non determinano oneri economico-finanziari a carico del bilancio proprio dei *partner* pubblici.

Progetto grafico e impaginazione

**K**NOWLEDGE *for* **B**USINESS

