

PAGLIA
&
ASSOCIATI



COMPETENZA E
PROFESSIONALITA'
DAL 1987

LA VALORIZZAZIONE dei PATRIMONI IMMOBILIARI PUBBLICI

CONCESSIONE DI VALORIZZAZIONE

Le nuove strategie operative per la P.A.

IL PATRIMONIO IMMOBILIARE PUBBLICO E LE DIFFICOLTÀ NEL VALORIZZARLO.

LE DIVERSE OPPORTUNITA' LEGISLATIVE

A seguito delle crescenti difficoltà di bilancio dei diversi enti territoriali, il patrimonio immobiliare pubblico, negli ultimi anni, ha acquisito una dimensione strategica e funzionale del tutto nuova.

Il diminuire delle risorse disponibili e dei trasferimenti centrali ha progressivamente obbligato i diversi Enti locali a meglio gestire il proprio patrimonio mobiliare e immobiliare.

In questo contesto, negli ultimi anni, nuove norme e nuove metodologie operative hanno progressivamente consentito ai diversi soggetti interessati di individuare moderne forme di gestione, analisi e valorizzazione del tutto sconosciute o del tutto inutilizzate sino all'inizio degli anni duemila.

In questo contesto vanno ricordate la concessione di valorizzazione, il leasing in costruendo, il contratto di disponibilità e non per ultimo il Rent to Buy, in oggi usufruibile e pianificabile anche per i beni della pubblica amministrazione.

Nell'insieme trattasi di un coacervo di norme e di processi operativi che, ancorché ancora poco conosciuti dall'intera pubblica amministrazione possono – senza alcun dubbio – aiutare qualsiasi ente pubblico nel lungo percorso di valorizzazione del proprio patrimonio immobiliare.

Naturalmente, la peculiarità del bene, la singola dimensione, la fungibilità strutturale e/o architettonica e soprattutto la location ne configurano specifiche destinazioni che, di volta in volta, possono necessitare di soluzioni operative proprie e non genericamente riconducibili al coacervo delle possibili procedurali sopra individuate.

Indubbiamente, in oggi, le opportunità strategiche a disposizione degli Enti sono davvero molte e soprattutto la diversa natura delle singole procedure consentono di applicare a qualsiasi immobile pubblico il più appropriato e precipuo percorso di valorizzazione, alienazione ed acquisizione.

Tuttavia, anche il più semplice confronto con le normative sopra indicate consente di percepirne le differenze funzionali e/o procedurali tra i diversi strumenti normativi.

La *concessione di valorizzazione* risulta essenzialmente rivolta ad una migliore gestione del bene. Trattasi di una procedura che mediante la rifunzionalizzazione e la riqualificazione di un immobile consente all'ente pubblico di non spogliarsi della titolarità del bene, ma bensì di ottenerne una complessiva valorizzazione anche e soprattutto grazie ad una forma di partenariato pubblico privato.

Trattasi di una procedura incentrata sul recupero di un bene, spesso abbandonato, sotto utilizzato e soprattutto non più funzionale alle necessità istituzionali dell'ente. La concessione di valorizzazione è oggetto del presente approfondimento.

Il Rent to Buy è senza alcun dubbio una delle migliori strategie alienative in oggi applicabili al contesto immobiliare pubblico.

La pandemia che ha caratterizzato il 2020 e il 2021 ha inciso profondamente sulla congiuntura immobiliare già in atto dal lontano 2008.

I dati ufficiali di Nomisma non lasciano spazio a diverse interpretazioni. Il mercato immobiliare, nel biennio 2014/2016 dopo una caduta verticale delle contrattazioni era sprofondato al livello delle compravendite [indice NTN] del 1996 perdendo circa il 40 % del numero delle contrattazioni annue.

Il lieve e graduale incremento registratosi dopo il 2017 afferisce solo ed esclusivamente a trattative immobiliari caratterizzate da fortissimo *Repricing* ovvero contrattazioni caratterizzate da fortissime condizioni di opportunità con continue compressioni del prezzo di vendita.

In questo contesto, ulteriormente dilaniato dalla pandemia COVID – 19, si inserisce un patrimonio immobiliare pubblico spesso caratterizzato da dimensioni sovra ordinarie, destinazioni storiche non compatibili con il mercato privato [scuole, caserme, ecc...] e/o location poco o per nulla, attrattive.

La necessità di riqualificare le ingenti superfici alienabili dagli enti [spesso trattasi di interventi molto dispendiosi] incide negativamente sul valore di contrattazione, ma soprattutto sulla medesima possibilità di vendere il bene e di intercettare una clientela potenzialmente interessata all'acquisto del medesimo cespite.

L'esposizione finanziaria che spesso accompagna l'acquisizione del bene obbliga il soggetto privato a calibrare con esattezza il possibile default dell'operazione, spesso imputabile ad uno squilibrio tra i costi da sostenersi [mutuo per acquisizione e costi per la riqualificazione] e i possibili ricavi successivi all'acquisizione.

In questo contesto si inseriscono anche i LAG temporali tra acquisizione e messa a reddito del bene successivamente alla trasformazione.

Il Rent to Buy, con opportune formule contrattuali consente al soggetto privato di calmierare i propri costi posticipandone l'acquisto in epoca successiva alla gestione, potendo – nel contempo – recuperare anche una quota parte del canone versato [componente capitale del canone di conduzione]. Anche per il *Rent to Buy* si rimanda a nostri specifici interventi.

Il Leasing in costruendo e il Contratto di disponibilità, contrariamente a quanto sopra evidenziato, afferiscono invece all'acquisizione di nuovi beni da parte della Pubblica Amministrazione.

Entrambe le procedure risultano normate e specificatamente previste dal vigente codice degli appalti e dalle normative ad esso correlate.

In un contesto generale di forti problematiche di bilancio, molto spesso, la realizzazione di una nuova scuola o di un nuovo ospedale risultano indissolubilmente connessi all'individuazione di una rata di mutuo non sempre sostenibile

dal bilancio dell'ente con conseguente dilatazione temporale degli obiettivi necessari o, molto più spesso, con conseguente abbandono del obiettivo politico e amministrativo inizialmente ipotizzato.

In questo contesto si inseriscono le procedure di Leasing in costruendo e di Contratto di disponibilità che sono approfondite con altre nostre relazioni.

CONCESSIONE DI VALORIZZAZIONE

La concessione di valorizzazione è uno strumento di partenariato pubblico privato che consente di dare in concessione a privati con gara ad evidenza pubblica immobili di proprietà dello Stato o degli enti locali in concessione/locazione, a titolo oneroso, per un periodo fino a 50 anni.

L'obiettivo è quello di effettuare interventi di riuso, restauro, ristrutturazione, anche con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso finalizzate allo svolgimento di attività economiche o attività di servizio per i cittadini.

Nel caso di immobili vincolati ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, gli interventi di riuso/restauro/ristrutturazione devono essere finalizzati a "conservare" l'interesse storico, artistico o culturale dell'immobile senza, in alcun caso, limitare o rovinare tale patrimonio.

In pratica, l'ente pubblico mediante la filiera operativa in esame non si spoglia della titolarità del bene, ma ne trasferisce ad un privato il possesso operativo per un lunghissimo periodo di anni.

La concessione di valorizzazione può riguardare qualsiasi componente del patrimonio disponibile e mediante opportuni processi può anche prevedere il cambio di destinazione d'uso dei beni soggetti a tale percorso.

Nel dettaglio di quanto disposto dal D.L. 25-9-2001 n. 351 Articolo 3 bis, i beni disponibili gli Enti territoriali **possono essere concessi o locati a privati, a titolo oneroso**, ai fini della **riqualificazione e riconversione** dei medesimi beni tramite interventi di recupero, restauro, ristrutturazione **anche con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso** finalizzate allo svolgimento di **attività economiche o attività di servizio per i cittadini**, ferme restando le disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio.

Il periodo di durata della concessione (o della locazione) deve essere **"commisurato al raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa"** e comunque, come già accennato non può eccedere i cinquanta anni e, nel caso di **revoca o recesso anticipati**, è riconosciuto all'affidatario **"un indennizzo valutato sulla base del piano economico-finanziario"**.

In questo contesto, appare evidente come la durata della concessione risulti essenzialmente connessa alla tipologia di investimento da effettuarsi.

La durata trova quindi corretta calibrazione in ragione dell'ammontare dell'investimento del canone concessorio e della tipologia di attività realizzata.

Ad ogni buon conto il soggetto privato, individuato come concessionario del bene, ha la materiale possibilità di recuperare l'intero investimento effettuato.

Il percorso in esame benché correlato alle dinamiche che regolano lo sviluppo dei lavori pubblici consente ad un imprenditore privato di sviluppare un'attività imprenditoriale impossessandosi per un lunghissimo periodo di tempo di un bene pubblico.

Il Canone di concessione da riconoscersi all'ente proprietario risulta direttamente correlato all'investimento da effettuarsi.

Il medesimo periodo di concessione risulta quindi direttamente connesso con gli oneri di investimento a carico del soggetto privato.

Il periodo di concessione tende quindi a dilatarsi in ragione dell'importo dell'investimento effettuato.

Il percorso in esame consente il raggiungimento di VANTAGGI RECIPROCI che possono essere riassunti ne:

Il privato assegnatario si vede attribuire il **diritto di utilizzare l'immobile pubblico a fini economici** per un determinato periodo di tempo a fronte della riqualificazione/riconversione/manutenzione del medesimo bene.

Il privato **non immobilizza risorse per l'acquisto del bene.**

Il concedente incassa il canone e risparmi sugli oneri di manutenzione, vigilanza e custodia [trattasi, infatti, molto spesso di immobili non più utilizzati per fini istituzionali].

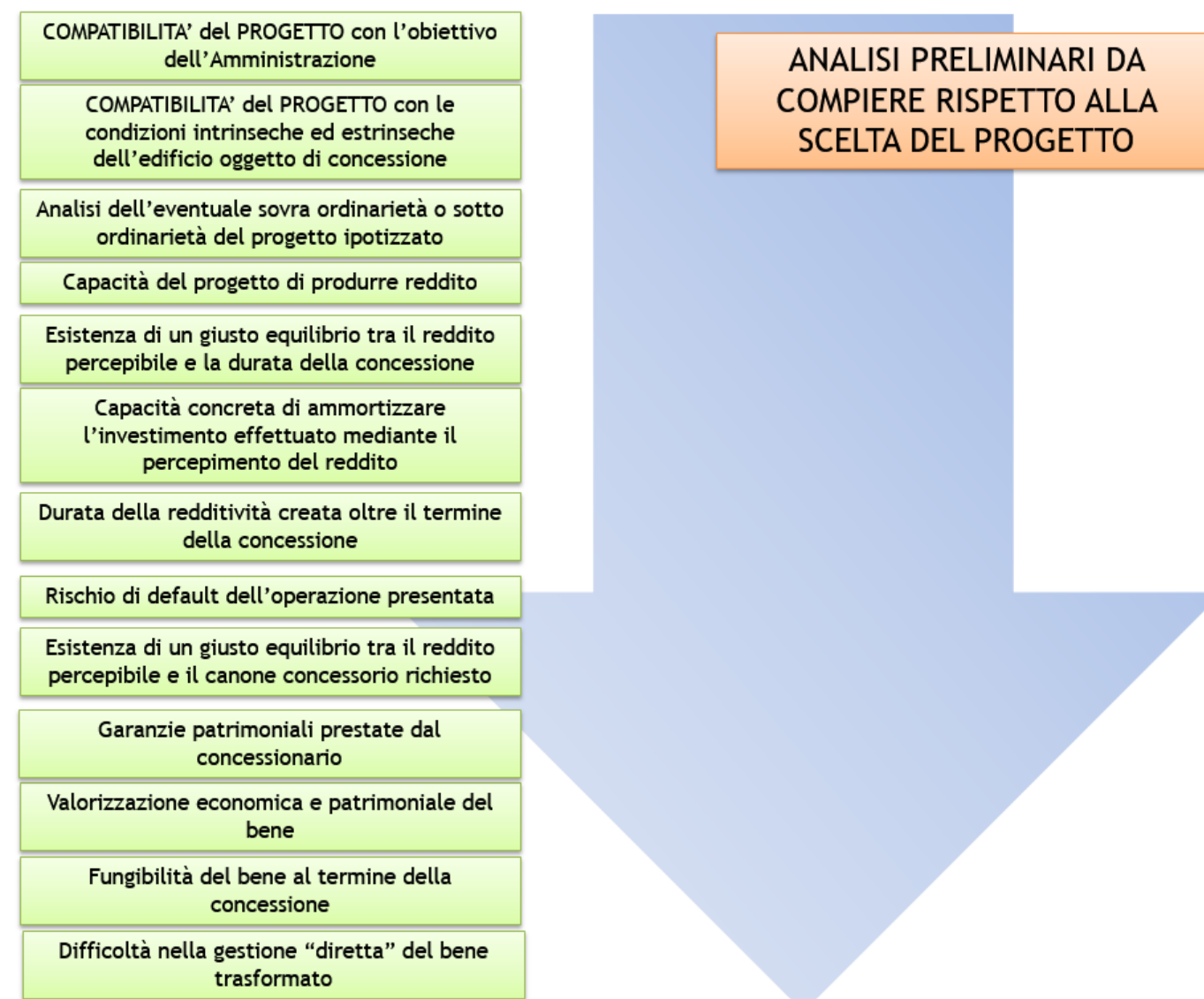
Alla scadenza il concedente riacquista la disponibilità del bene, con acquisizione di ogni trasformazione, miglioria e addizione.

Il concessionario, ove non sussistano esigenze di utilizzo per finalità istituzionali, acquisisce il **diritto di prelazione** per l'acquisto del bene, al prezzo di mercato.

Subconcessione: **possibilità di subconcedere** le attività economiche o di servizio oggetto di concessione (DL 95/2012).

Come facilmente intuibile trattasi di un percorso che necessita di fondamentali procedure di progettazione, analisi e verifica della compatibilità immobiliare di mercato.

La slide inserita nella pagina successiva evidenzia molto bene tutte le procedure necessarie per avviare una concessione di valorizzazione capace di trovare effettiva rispondenza sul mercato imprenditoriale e immobiliare.



In altre parole, la concessione di valorizzazione NON si sostanzia in una semplice procedura amministrativa, ma al fine di trovarne effettivo riscontro sul mercato immobiliare occorre affiancare alla redazione del bando anche una preliminare attività di rating e di analisi dettagliata del mercato di riferimento.

Troppo spesso le procedure di valorizzazione vengono bandite dagli enti pubblici in assenza di conoscenza del mercato immobiliare latitante nell'assoluta oscurità di dati inerenti le redditività operative, funzionali, gestionali delle destinazioni d'uso concertate nella valorizzazione.

In egual modo, a fronte di proposte operative giunte dal settore privato, l'Ente pubblico DEVE saper individuare tutte le criticità del progetto pervenuto. Quanto sopra al fine di evitare possibili processi di default e di mancata conclusione del processo migliorativo.

In parallelo alle conoscenze tecniche il processo in esame deve saper coniugare anche precise competenze giurisprudenziali e contrattuali capaci di poter compenetrare le necessarie esigenze dell'ente pubblico con le altrettante esigenze del soggetto investitore. Un percorso tecnico legale che deve prevedere l'assoluta compenetrazione di precise competenze professionali con minuziose conoscenze del mercato immobiliare.

L'obiettivo della concessione di valorizzazione NON è infatti la trasformazione fisica del bene, ma bensì il felice esito della trasformazione e della gestione che deve protrarsi per l'intero periodo contrattualmente stabilito.

I limiti nel corretto dimensionamento del canone concessorio sono davvero molti e possono essere riassunti nel seguente elenco:

Necessità di computare precisamente ogni singola opera di valorizzazione

Necessità di verificare l'effettiva realizzabilità delle opere prospettate

Compatibilità delle opere con le richieste del mercato

Necessità di valutare l'opportunità delle opere realizzate e la loro effettiva "positività istituzionale o patrimoniale"

Necessità di valutare il deprezzamento delle opere nel tempo

Superamento tecnologico

Degrado fisiologico

Costi per la rimessa in pristino

Necessità di percepire il flusso di cassa proveniente o connesso alla trasformazione del bene

Analisi dei rischi di default della gestione e insorgenza del mancato pagamento del canone

Ricerca di un corretto equilibrio tra costi sostenuti, flussi di cassa e canone concessorio.

Come gruppo da alcuni anni abbiamo costruito un Raggruppamento di qualificati e referenziati Operatori Economici che riescono a soddisfare ogni attività necessaria al processo: dall'ideazione progettuale, alla gestione amministrativa della pratica, alla realizzazione della gara, al ruolo di assistenza al RUP, al dimensionamento del canone, alla redazione dei capitolati tecnici, alla ricerca di eventuali partner privati.



IL RISCHIO IMMOBILIARE, LE ANALISI PRELIMINARI NECESSARIE e le STIME NECESSARIE

La crisi congiunturale che ha contraddistinto l'intero settore edile negli ultimi anni ha profondamente modificato le modalità di approccio sistematico in direzione della trasformazione immobiliare.

Quando si sviluppano, acquistano o assumono impegni contrattuali riferibili a progetti inerenti la trasformazione o la realizzazione di nuovi immobili occorre basarsi su di un "*insieme di ipotesi e proiezioni*" inerenti il futuro del contesto cittadino o territoriale latitante.

Queste assunzioni riguardano sia gli elementi di investimento della proprietà intesa come attività vera e propria e sia i suoi elementi fisici o spaziali potenzialmente prevedibili in termini di risorsa immobiliare.

In altre parole, occorre analizzare il bene oggetto dell'investimento sia in termini di trasformazione e conseguente possibile alienazione e sia in termini di risorsa immobiliare comunque nella disponibilità del futuro conduttore [concessione di valorizzazione].

In un processo riguardante la messa a reddito o conduzione di un immobile [soggetto a preventiva riqualificazione e trasformazione] le ipotesi di analisi operano a livello di proprietà e di mercato.

A livello di proprietà occorre confrontarsi con i livelli di affitto, le variazioni annue e poli annuali degli affitti, le alee di possibile sfritto, le normative connesse ai rinnovi del contratto di locazione, le spese operative, le difficoltà connesse con lo specifico mercato di riferimento, i LAG TIME di individuazione dei conduttori, gli indici NTN e IMI del tessuto immobiliare latitante nonché i necessari approfondimenti rispetto alle specifiche dimensioni del mercato di riferimento [dimensionale e reddituale]

A livello di mercato, le analisi necessarie riguardano le condizioni economiche del tessuto di riferimento [overview di mercato], i flussi di capitale, la domanda degli investitori, l'andamento dei tassi massimi di mercato, lo studio dei tassi ipotecari e le condizioni di sottoscrizione.

Questi presupposti sono in genere esplicitamente integrati in un *proformas* [Pro Forma Financial Statement] ovvero un rendiconto finanziario che indica la *performance* attesa dalla singola attività nel suo orizzonte di investimento temporale.

Tale procedura risulta fondamentale in ogni percorso di concessione di valorizzazione.

Il *Pro Forma Financial Statement* diviene infatti condizione fondamentale per percepire l'affidabilità dei percorsi patrimoniali ipotizzati dall'Amministrazione pubblica [concedo un immobile affinché possa, nel futuro, produrre reddito].

Nei percorsi di concessione di valorizzazione il Pro Forma Financial Statement diviene fondamentale per percepire le potenzialità economiche e immobiliari della valorizzazione stessa [a senso ipotizzare la trasformazione d'uso in fase di studio?]

In questo contesto, diviene inoltre fondamentale analizzare anche il cosiddetto "*Quesito orizzontale di investimento*" meglio noto anche come periodo di gestione atteso che culmina in alcune ipotesi relative alla strategia di uscita [dall'investimento] che dipendono essenzialmente dall'andamento del mercato di riferimento.

Nel caso in esame, per il proprietario, tale strategia di uscita [exit strategy] si riferisce al prezzo netto di locazione [e/o di vendita] che potrebbe essere generato al termine della procedura di trasformazione dell'immobile.

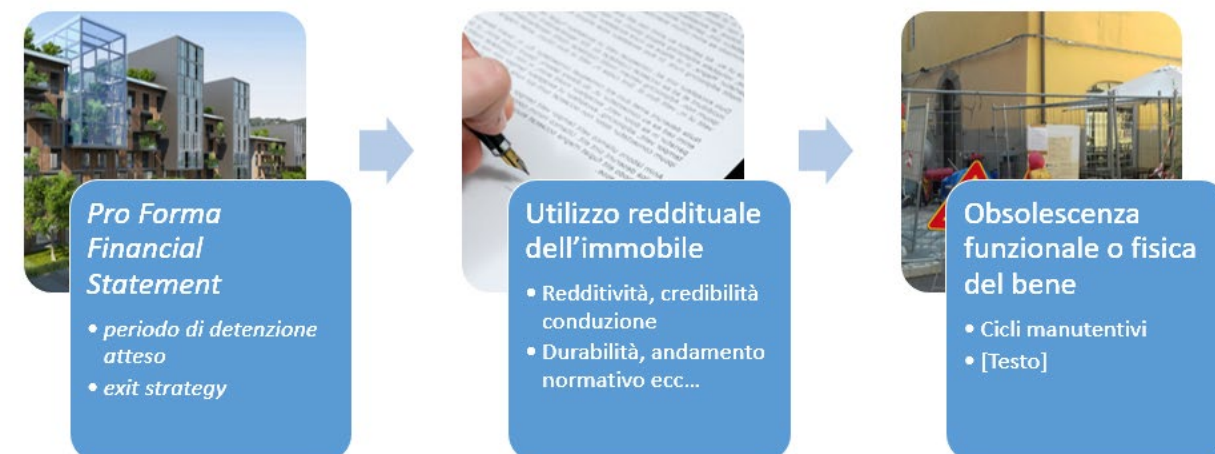
In questo senso diviene fondamentale una corretta compilazione del **Piano delle alienazioni e delle valorizzazioni patrimoniali**. L'inserimento dei beni non più utilizzati per fini istituzionali nel predetto piano necessita di attente pianificazioni patrimoniali in quanto, come abbiamo già visto, un'errata valutazione del mercato di riferimento o un'errata valutazione economica dei cespiti comporta inevitabilmente una gara deserta e il conseguente inutilizzo e decadimento del bene pubblico.

Il **Rating Immobiliare**, oltre che sul coacervo delle analisi dell'attività economica o finanziaria, deve inoltre svilupparsi anche su di una puntuale analisi degli elementi spaziali e volumetrici dell'immobile stesso.

Dette analisi riguardano il bene fisico e la sua continua esistenza, nonché le condizioni dell'ambiente e i collegamenti che lo supportano nel contesto urbano.

Devono essere inoltre formulate ipotesi in merito al contesto normativo e alla capacità del sito di essere goduto come specificato in origine o in base a nuove e possibili trasformazioni [fungibilità del bene].

Infine, devono essere formulate tutte le ipotesi sull'eventuale obsolescenza funzionale o fisica del cespite [incluso la morte funzionale del bene].

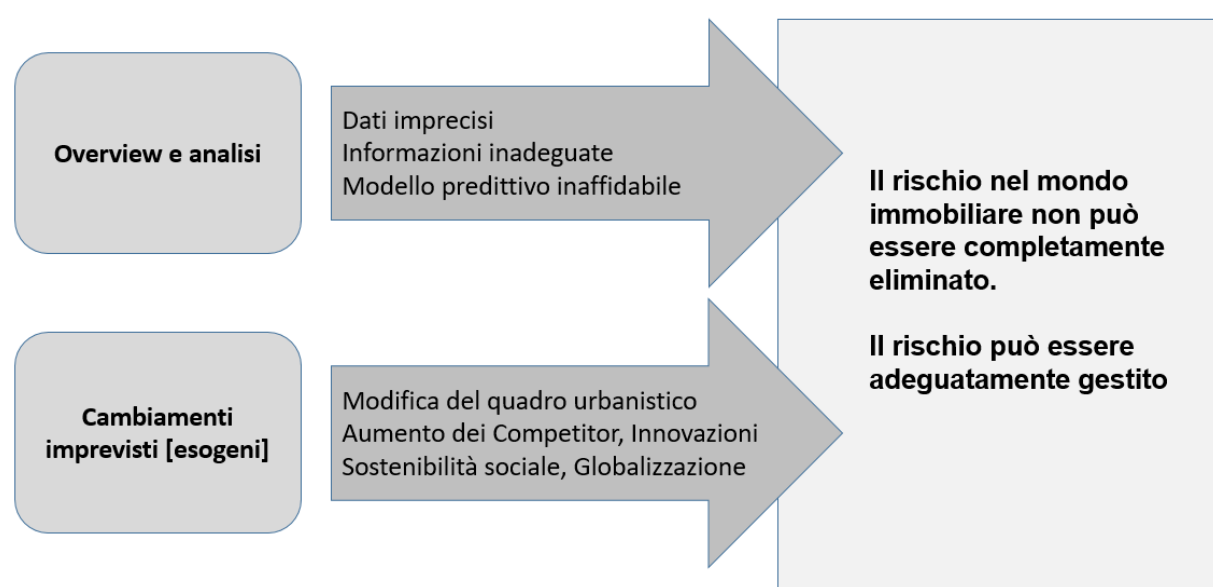


L'ampiezza delle analisi che devono essere sviluppate sull'immobile da concedersi, come attività finanziaria e come risorsa fisica, complicano il processo di gestione del rischio.

Lo sviluppo del **Rating immobiliare** è ulteriormente complicato dal fatto che alcune delle analisi sopra richieste risultano tangibili e possono comunque essere quantificate, mentre altre risultano più immateriali, aleatorie e difficili da quantificare. Nonostante queste sfide, la mancata risposta esplicita alle analisi di cui sopra potrebbe determinare l'insorgere di una condizione di possibile default.

Le esposizioni al rischio immobiliare possono essere causate da innumerevoli fattori difficilmente gestibili nel loro complesso. Per fornire un'embrionale classamento, detti fattori possono essere raggruppati in diverse principali categorie che possono essere meglio evidenziate nella sottostante slide.

Si noti come alcuni dei rischi risultino associati ad errori nel supporto decisionale [ad es. difetto delle informazioni o Overview sviluppate], mentre altri rischi risultano principalmente connessi a contesti ed eventi esogeni [ad es. Cambiamenti imprevisti].



I percorsi di valorizzazione o di trasformazione [appare evidente come una scuola non abbia mercato in assenza di trasformazione/variante urbanistica] ipotizzati dall'ente pubblico al fine di evitare e/o comprimere tutti i possibili rischi operativi dovranno quindi svilupparsi attraverso le seguenti fasi propedeutiche:

Analisi giuridica e amministrativa della proprietà: Trattasi di azione indispensabile al fine di individuare le esatte disponibilità dei beni oggetto di successiva vendita. Nel caso in esame trattasi di verificare e sviluppare accuratamente l'intera Due Diligence degli immobili in oggetto.

Analisi urbanistica: Tassello fondamentale per la migliore valorizzazione dei compendi immobiliari oggetto di successiva trasformazione. In questo senso, sulla base di adeguato Rating Immobiliare occorre individuare la migliore destinazione d'uso [confronto diretto con dinamiche immobiliari attuali] capace di fornire all'Amministrazione pubblica il miglior introito possibile.

Analisi dei Competitor e dei possibili Comparables presenti nel territorio: Il successo di un'operazione immobiliare risulta indissolubilmente connessa alle condizioni di "primo operatore" ovvero alla possibilità di giungere sul mercato operativo in assoluta condizione di monopolio e/o oligopolio di mercato. La presenza di

numerosi *competitor* riduce inevitabilmente il cash flow percepibile dall'offerta del singolo servizio. La primaria conseguenza consiste nella repentina contrazione del profitto e - di regola - anche la possibile condizione di default operativo.

Rating Immobiliare inerente l'ipotesi di valorizzazione ipotizzata. Trattasi di percorso estimativo ed economico mirato al corretto dimensionamento del possibile cash flow di progetto [trasformazione delle aree di proprietà pubblica]. Il lavoro si sviluppa sulla diretta comparazione delle diverse destinazioni d'uso urbanisticamente compatibili. Attraverso il documento in oggetto la proprietà riesce ad individuare la trasformazione redditualmente più compatibile e meglio adattabile alle volumetrie in esame.

Documento fondamentale anche per la necessaria veicolazione della gara di concessione. Percorso altresì funzionale per dimostrare ai diversi operatori [promotori dell'iniziativa o soggetti interessati alla manifestazione di interesse dell'ente] la complessiva solidità dell'ipotesi immobiliare.

Stima dei beni di proprietà pubblica candidabili alla vendita: Trattasi di attenta valutazione incentrata sulla filiera per *Cost Approach IVS* [valore di trasformazione] finalizzata ad individuare il valore complessivo dei beni pubblici candidabili alla trasformazione. La stima deve essere realizzata ipotizzando le dinamiche temporali compatibili con la disponibilità del bene e la sua riconfigurazione urbanistica.

Valutazione complessiva del bando di concessione di valorizzazione realizzazione di ipotesi di studio definitiva mirata ad individuare tutta la componente documentale e amministrativa mirata all'avvio della procedura .

Per semplicità procedurale e per il carattere embrionale della presente relazione vengono omesse tutte le procedure successive.

Tutte le attività sopra documentate risultano fondamentali per percepire completamente e in modo specifico il rischio operativo connesso all'avvio dell'ipotesi progettuale in argomento.

Il nostro gruppo rimane a disposizione per qualsiasi riflessione in merito.

PAGLIA
&
ASSOCIATI



**COMPETENZA E
PROFESSIONALITA'
DAL 1987**

Per l'intera opera e per le diverse parti Copyright © 2004/2021 PAGLIA & Associati s.a.s., Genova. La struttura e il contenuto della presente opera non possono essere riprodotti, neppure parzialmente, salvo espressa autorizzazione scritta del proprietario. Non è altresì consentita la memorizzazione su qualsiasi supporto magnetico, magneto-ottico, ottico, fotocopie ecc...