

PAGLIA
&
ASSOCIATI



COMPETENZA E
PROFESSIONALITA'
DAL 1987

Paglia & Associati s.a.s. – Via Ottava Società Case 8/10 – 16153 Genova P.IVA 01558720999 – www.pagliaeassociati.it

REGOLAMENTO SULLE ALIENAZIONI e Trattativa privata diretta

REGOLAMENTO SULLE ALIENAZIONI DEGLI ENTI TERRITORIALI. Superficialità e illegittimità di molti articoli inerenti la trattativa privata diretta.

Questa breve riflessione nasce dalla disamina di moltissimi “*Regolamenti sulle alienazioni*” approvati negli anni scorsi dai Comuni e dalle Province italiane.

La potestà regolamentare sulle procedure di vendita dei beni pubblici, come ben noto, discende da quanto normato dalla legge Bassanini bis. Tuttavia, il quadro regolamentare che ne è disceso e che trova tuttora applicazione in numerosi Enti Territoriali, in molti casi, sembrerebbe contravvenire alla cornice complessiva di tutte le norme e leggi vigenti non derogabili dalla Legge 127/97.

Troppo spesso si leggono infatti articoli inerenti le alienazioni a *trattativa privata diretta* che, benché correlati a timide elencazioni di condizioni soggettive e oggettive di vendita, nel loro insieme, NON rispondono ai criteri di trasparenza e di *par condicio* imposti dalla normativa vigente.

Troppo spesso si leggono articoli ove la *trattativa privata diretta* non trova giustificazioni reali di convenienza economica dell’Ente e troppo spesso si prevedono procedure facilitate nei confronti di soggetti che non possiedono né prelezioni legittime né oggettive motivazioni di preferenza.

La potestà regolamentare di cui alla legge Bassanini bis non ha né superato né rese inapplicabili tutte le leggi cornice precedentemente adottate.

In particolare occorre ricordare l’art. 3, comma 1, del R.D. n. 2440/1923 [non derogato dalla Bassanini Bis], ove si stabilisce che «*i contratti dai quali derivi*

un’entrata per lo Stato debbono essere preceduti da pubblici incanti, salvo che per particolari ragioni, delle quali dovrà farsi menzione nel decreto di approvazione del contratto, e limitatamente ai casi da determinare con il regolamento, l’amministrazione non intenda far ricorso alla licitazione ovvero nei casi di necessità alla trattativa privata».

L’articolo 37, comma 1, del R.D. n. 827/1924 [Regolamento di contabilità generale dello Stato] stabilisce che «*tutti i contratti dai quali derivi entrata o spesa dello Stato debbono essere preceduti da pubblici incanti, eccetto i casi indicati da leggi speciali e quelli previsti nei successivi articoli*».

Più volte i Giudici Amministrativi [vedi per tutti la Sentenza sez. II del T.A.R. Campania, Salerno, 4 settembre 2019, n. 1490] hanno dichiarato l’illegittimità di una delibera del Consiglio comunale di sdemanializzazione, declassificazione e **contestuale vendita di una porzione di terreno senza pubblicità mediante trattativa privata con uno o più proprietari confinanti col terreno in parola.**

Secondo i Giudici Amministrativi qualora si sia in presenza di un’operazione economica che comporti un’entrata per l’ente pubblico, la medesima procedura deve necessariamente essere preceduta da un’adeguata e congrua pubblicità e conseguentemente anche da una gara tra tutti gli eventuali interessati all’acquisto. Quanto sopra alla stregua delle disposizioni di cui ai citati artt. 3, comma 1, del R.D. n. 2440/1923 e 37, comma 1, del R.D. n. 827/1924 [vedi T.A.R. Veneto, sez. I, 8 maggio 2014, n. 580 e T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 20 giugno 2016, n.7153].

Sostanzialmente, le alienazioni degli Enti Territoriali devono rientrare all'interno di una disciplina regolamentare con la quale si stabiliscono **criteri di trasparenza e adeguate forme di pubblicità per acquisire e valutare concorrenti proposte di acquisto**, e in mancanza di tale regolamentazione interna, l'alienazione del bene pubblico non può, comunque, derogare ai prescritti criteri e modalità trasparenti, a discapito dell'interesse pubblico ad una maggiore entrata, ove sia consentito a più soggetti di presentare offerta [Vedi T.A.R. Emilia Romagna, Parma, 21 marzo 2018, n. 83].

La cessione di immobili, in quanto contratto attivo, pur non rientrando nell'ambito di applicazione del Codice dei contratti, rimane comunque soggetta alla legge di contabilità pubblica [R.D. n.2440/1923] e al relativo regolamento attuativo n. 827/1924, i quali richiedono, comunque, l'esperimento di un particolare iter procedimentale, ispirato ai principi di **trasparenza, imparzialità e par condicio**, volto ad evidenziare le ragioni di pubblico interesse che giustificano il ricorso allo strumento contrattuale [Parere n. 46/2015 dell'A.N.A.C.]

L'obbligo di rispettare l'evidenza pubblica resta indefettibile anche ove l'*utilitas* non riguardi in modo diretto il settore degli appalti, bensì anche altri settori di intervento, di analogo ed indiscutibile rilievo economico per gli operatori, **quali i contratti attivi, volti alla vendita, da parte di un soggetto pubblico, di un proprio immobile** [vedi Cons. Stato, sez. VI, 19 maggio 2008, n. 2279]

In altre parole, la regolamentazione prevista dalla Bassanini bis non ha conferito agli Enti territoriali di poter procedere liberamente, e in qualunque caso, alla vendita mediante trattativa privata diretta.

Il confronto con quanto in oggi regolamentato da diversi Enti locali ha consentito di rilevare percorsi di *vendita diretta* approvati e disposti per: occupanti sine titolo, cifre assai rilevanti e non di rado superiori ai 500.000 euro, permutate del Comune per usi istituzionali, vendite a società o persone partecipanti a convenzioni urbanistiche di cui il Comune è soggetto partecipante, semplici confinanti terrieri, società dilettantistiche, ecc....

Come facilmente intuibile trattasi di un *guazzabuglio* di possibilità procedurali che ben poco hanno a che vedere con tutto quanto sopra disposto dalla Suprema Corte e da tutta la Giustizia Amministrativa.

Molti Enti, attingendo da quanto previsto per le alienazioni dei beni demaniali del Ministero della Difesa [o similari procedure] hanno inserito nei loro regolamenti procedure a trattativa privata diretta per soglie economiche inferiori ai vecchi 300.000.000 di lire dimenticandosi, tuttavia, di accludere alle medesime procedure ulteriori e specifiche condizioni oggettive e soggettive.

In molti casi, a fronte di una prima gara deserta, vengono concatenate procedure di ribasso peritale dei beni in vendita del 10% o del 20% senza porsi minimamente la domanda di possibile danno erariale.

Vendere un bene ad un importo forzatamente ribassato con ripetute e infruttuose gare, in non pochi casi, potrebbe comportare l'alienazione dell'immobile ad un prezzo inferiore a quello di *arroccamento* [valore di ricostruzione deprezzato].

Trattasi, naturalmente, di percorsi soggettivi che devono trovare un corretto equilibrio con le necessità, anche personali, del singolo venditore. Tuttavia, in questo momento storico, la congiuntura che caratterizza anche il mercato

immobiliare suggerisce che non è il momento di vendere.

Chi scrive ritiene che la vendita di un bene pubblico ad un prezzo inferiore a quello coincidente con la ricostruzione deprezzata possa coincidere – in questo momento storico - anche con un danno erariale.

La pubblica Amministrazione, a differenza delle persone fisiche, può esprimere la propria strategia immobiliare indipendentemente, ad esempio, dal vincolo dell'età vivibile che, contrariamente all'ente pubblico, contraddistingue qualsiasi privato cittadino.

Un ente pubblico sopravvive infatti a qualsiasi congiuntura economica e la "s"vendita di un immobile, in questo momento storico [in caso di rapida ripresa del mercato immobiliare, pensiamo ad esempio agli effetti del PNRR], potrebbe comportare o coincidere anche con un mancato guadagno.

In altre parole, l'Ente pubblico è chiamato a sviluppare le proprie strategie patrimoniali non già sul breve periodo, ma bensì sul lungo periodo.

L'attuale crisi economica e finanziaria, a partire dal biennio 2008/2010, ha continuamente affossato il valore di scambio degli immobili [esclusi da condizioni di mercato derivato]. Tuttavia, come già accennato ogni immobile possiede un proprio valore intrinseco che **NON è consigliabile scardinare verso il basso.**

In molti casi, tale entità, tende a coincidere con il valore di ricostruzione deprezzato del cespite, in altri casi il medesimo valore deve essere ricercato nelle potenzialità ad uso istituzionale del medesimo bene [riconversione al fine di superare eventuali locazioni passive in altri cespiti]. Altre volte, ancora, il *valore di arroccamento* deve essere individuato attraverso le potenzialità reddituali del bene [sul medio periodo la redditività del bene potrebbe risultare superiore alla cifra attualmente incassabile dalla vendita].

Ciò detto, a prescindere dal dimensionamento di detto *valore di arroccamento*, appare doveroso, per un'amministrazione pubblica, procedere all'alienazione del bene verificando anche e soprattutto la convenienza patrimoniale di lungo periodo.

In questo senso, arbitrari e ripetuti ribassi di gara [ancorché disciplinati dal regolamento] potrebbero sospingere la gara di alienazione in direzione di una "S"vendita con conseguente creazione del danno erariale.

Innanzitutto, in tutti questi casi, occorrerebbe riflettere sulla correttezza della gara, sulle tempistiche prescelte, sulle pubblicazioni effettuate e sulle corrette modalità di intercettazione del mercato immobiliare di riferimento.

Molto spesso, la procedura fallisce NON già in ragione del prezzo a base di gara, ma soprattutto in ragione delle modalità e delle tempistiche prescelte.

In altre parole, se la Bassanini bis ha concesso agli Enti Territoriali di meglio disporre in materia di alienazione è altrettanto vero che a tutt'oggi non risultano superate tutte le rimanenti restrizioni di cui alla giurisprudenza sopra richiamata.

Tutto ciò premesso e considerato occorre intervenire sulla materia in esame con **riletture puntuali di tutti i regolamenti esistenti, modificandone gli articoli presumibilmente non coerenti con quanto previsto dalla normativa e dalla giurisprudenza vigente.**

Occorre affiancare a tali procedure di modifica anche **opportuni percorsi formativi capaci di trasmettere chiaramente il confine tra potestà regolamentare e vincoli legislativi vigenti.**

La nostra società da oltre trent'anni interviene nelle filiere normative in esame per realizzare testi regolamentari assolutamente legittimi e orientati al rispetto del più recente indirizzo giurisprudenziale.

Parimenti disponibile il precipuo corso formativo.

Il nostro team di professionisti rimane a disposizione per qualsiasi approfondimento in merito.

www.pagliaeassociati.it telefono 0106512078 cellulare 3398588871 –
3713700396

AEQUA ROMA Servizi per le entrate di Roma Capitale
AFOR Formazione, Milano
AGORA' Ricerca e Formazione, Milano
ASSET e PROPERTY MANAGEMENT S.r.l., Parma
ASSOCIAZIONE COMUNI BRESCIANI, Brescia
ATA S.p.a. Azienda Multiservizi, Savona
AZIENDA OSPEDALIERA "SANTA CORONA", Savona
AZIENDA OSPEDALIERO UNIVERSITARIA, Ferrara
AZIENDA SANITARIA di MASSA e CARRARA,
AZIENZA SANITARIA di VERCELLI,
AZIENDA SANITARIA di TORINO 5,
AZIENDA SANITARIA "USL2Umbria", Terni
BANCA CARIGE
BANCA DI ROMA
BELLUNO TECNOLOGIA, Belluno
CMCI S.c.a r.l., Genova
CENTRO STUDI BELLUNESE, Belluno
CONFSERVIZI - CISPEL - LAZIO, Roma
COLLEGIO DEI GEOMETRI di GENOVA, Genova
COLLEGIO DEI GEOMETRI di SAVONA, Savona
COMUNE DI AGRATE BRIANZA, Monza Brianza
COMUNE DI AREZZO, Arezzo
COMUNE DI BASSANO DEL GRAPPA, Vicenza
COMUNE DI BASTIA UMBRA, Perugia
COMUNE DI BERGAMO, Bergamo
COMUNE DI CARRARA, Carrara
COMUNE DI CASALE MONFERRATO, Alessandria
COMUNE DI CASTAGNETO CARDUCCI, Livorno
COMUNE DI CHIERI, Torino

COMUNE DI CUNEO, Cuneo
COMUNE DI EMPOLI, Firenze
COMUNE DI FINALE LIGURE, Finale Ligure
COMUNE DI GARDONE RIVIERA, Brescia
COMUNE DI MASSA, Massa
COMUNE DI MELEGNANO, Milano
COMUNE DI NOVI LIGURE, Alessandria
COMUNE DI PERUGIA, Perugia
COMUNE DI PESCHIERA BORROMEO, Milano
COMUNE DI PRATO, Prato
COMUNE DI ROSIGNANO MARITTIMO, Livorno
COMUNE DI SANREMO, Sanremo
COMUNE DI SESTO SAN GIOVANNI, Milano
COMUNE DI SIENA, Siena
COMUNE DI TREVISO, Treviso
COMUNE DI VADO LIGURE, Savona
COMUNE DI VIGEVANO, Pavia
CONFCOMMERCIO, Pisa
CONFCOMMERCIO, Lecce
C.S.B. Centro Studi Bellunese, Belluno
D'APPOLONIA S.p.a., Genova
ECOUTILITY COMPANY, Parma
FIMAA, Lecce
FONDAZIONE NAPOLEONE LOMELLINI, Genova
FRATELLI DE CIAN s.p.a., Belluno
INSIEL Informatica, Trieste
INVA Informatica Valle D'Aosta, Aosta
ISFOR 2000 Istituto Superiore di Formazione, Brescia
KIWA CERMET, Bologna

OSSERVATORIO LIGURE di STUDI TECNICI, Genova
PARCHI NICOLO' s.r.l., Genova
PROGETTO DIFESA, Unione Consulenza Forense, Monza
PROVINCIA DI ALESSANDRIA, Alessandria
PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO, Bolzano
PROVINCIA DI LATINA, Latina
REGIONE VENETO, Venezia
RIMit, Rete Immobiliare Italiana
RINA 1861 Registro Navale Italiano, Istituto di certificazione
SAN MARCO S.p.a. riscossione tributi, Segrate, Milano
SAT Servizi Ambientali Territoriali, Vado Ligure, Savona
SINCO Sistemi e Ingegneria, Genova
UNIONE INDUSTRIALI SAVONA, Savona
VALORE REALE Sgr, Milano

Clienti istituzionali
Ultimo periodo



Paglia & Associati s.a.s. – Via Ottava Società Case 8/10 – 16153 Genova