

Nota tecnica

sull'individuazione del modello per il recupero di terreni e fabbricati dell'ex Azienda **XXXX** di proprietà del Comune **XXXXXXXXXX**

Documento descrittivo del processo tecnico amministrativo

luglio 2020

1. Premessa

[.....]

L'intervento si propone di recuperare un complesso particolarmente rilevante per la realtà economica e sociale del Comune di XXXXXXXXX costituite da una superficie coperta di circa 27.000 mq (copertura in lamiera di cemento amianto) e una superficie aziendale di circa 270.000 mq.

Gli obiettivi che il Comune intende perseguire con il progetto di recupero intende riguardano:

- la promozione e l'implementazione dell'offerta dell'area ad elevata accessibilità e qualità urbanistico-ambientale per la localizzazione delle attività d'impresa;
- la minimizzazione del consumo di suolo attraverso il riutilizzo ed il completamento delle strutture produttive esistenti dismesse;
- l'integrazione dei principi di sostenibilità, dal punto di vista economico, sociale ed ambientale, nell'insediamento, gestione e riqualificazione delle aree produttive.

Gli altri obiettivi legati alla riqualificazione tendono a:

- ottimizzare l'accessibilità e ridurre le pressioni indotte dal traffico, dai cicli produttivi e dalle attività ad essa connessi;
- promuovere lo sviluppo del sistema di gestione integrata dei servizi;
- migliorare la qualità delle acque superficiali, prevenendo la vulnerabilità della falda e tutelando la qualità delle acque;
- conservare la biodiversità (conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna);
- limitare l'impovertimento degli ecosistemi nell'area circostante;
- ridurre i consumi energetici, con particolare riferimento alle fonti energetiche non rinnovabili, incrementando la quota di produzione da fonti energetiche rinnovabili e/o sistemi ad alta efficienza;

- ridurre la produzione dei rifiuti urbani e speciali;
- prevenire gli incidenti sul lavoro e le malattie professionali;
- proteggere e promuovere la salute della popolazione.

2. Dati di input

- Il modello contrattuale a cui fare riferimento è quello di un partenariato pubblico privato (Parte IV del D. Lgs 50/2016), con investimenti a carico di operatori privati, ma con la regia strategica dell'Amministrazione Comunale.
- Il complesso **XXXXXXXXXXXXXXXX** si caratterizza come Centro Polifunzionale finalizzato alla valorizzazione delle attività legate all'agro-alimentare.
- L'Amministrazione comunale intende mantenere la regia diretta dell'intero processo di valorizzazione prevedendo la costituzione di una Fondazione per la gestione condominiale dell'intero complesso.
- Ogni condomino partecipa alle spese comuni in rapporto alle quote millesimali possedute
- Occorre quindi predisporre un regolamento condominiale e una ripartizione millesimale
- Laddove possibile, prevedere dei canoni concessori a favore della A.C. sarà obbligo dei concessionari (o sub-concessionari) corrispondere gli oneri condominiale direttamente alla Fondazione.

3. Dati di output

- Individuazione delle diverse metodologie procedurali per ottimizzare il processo di valorizzazione
- Analisi di fattibilità e sostenibilità delle varie alternative possibili
- Documento finale da rimettere alla valutazione della Amministrazione Comunale

4. Il Partenariato Pubblico Privato

Sotto la definizione di partenariato pubblico privato rientrano diversi modelli contrattuali, alcuni tipizzati altri no.

I modelli contrattuali tipizzati sono le concessioni dei beni patrimoniali (beni appartenenti a Comuni e Province che si distinguono in beni demaniali (art. 824 c.c.), beni patrimoniali indisponibili (art. 826, commi 2 e 3, c.c.), e nella categoria residuale dei beni patrimoniali disponibili), le concessioni di servizi (D. Lgs 50/2016), le concessioni di costruzione e gestione (D.Lgs. 50/2016), le concessioni di valorizzazione di beni pubblici (art. 3 bis decreto-legge 25 settembre 2001 n. 351 convertito con modificazioni con la legge 23 novembre 2001, n. 410, in combinato disposto con quanto stabilito con l'art. 166 del D.lgs. 50/2016) la locazione finanziaria (art. 187 del D. Lgs 50/2016), il contratto di

disponibilità (art. 188 del D. Lgs. 50/2016), la finanza di progetto (art. 183 del D. Lgs. 50/2016). Nei modelli contrattuali di partenariato non tipizzato, troviamo tutte quelle forme di collaborazione tra pubblico privato ispirati al principio della sussidiarietà orizzontale.

La caratteristica comune a tutte queste forme contrattuali è quella del trasferimento dei rischi al soggetto che ne sa minimizzare i costi: solo in questo caso è conveniente per l'amministrazione pubblica ricorrere a queste tipologie contrattuali in luogo del più classico appalto, finanziato direttamente con risorse private. Inoltre, affinché un contratto di partenariato, ancorché sostenuto da finanziamenti privati, non debba considerarsi indebitamento pubblico, è necessario che al soggetto privato siano trasferiti, contrattualmente, il rischio di costruzione e uno tra il rischio di domanda o di offerta.(art. 165 e 180 del D. Lgs 50/2016).

5. Analisi del procedimento

L'individuazione e l'analisi del procedimento amministrativo è strettamente correlato alla tipologia contrattuale che si ha in mente di adottare. Ciò in quanto il contratto, situandosi a valle del procedimento, è strettamente condizionato dalle fasi prodromiche.

I moduli procedurali che il vigente quadro normativo mette a disposizione delle amministrazioni aggiudicatrici sono diversi e di maggiore o minore complessità in coerenza con il grado di complessità dell'intervento.

Oltre le classiche procedure aperte (art. 60 D. Lgs 50/2016), ristrette (art. 61 D. Lgs 50/2016), o negoziate (art. 63 D. Lgs 50/2016), si rinvengono ora una pluralità di moduli, maggiori rispetto al previgente quadro normativo, mediante i quali una amministrazione aggiudicatrice può individuare quelli più performanti rispetto agli obiettivi strategici, stante le caratteristiche tecniche, economiche e amministrative dell'iniziativa.

Tra queste ultime si possono annoverare il dialogo competitivo (art. 50 D. Lgs 50/2016), la procedura competitiva con negoziazione (art. 62 D. Lgs 50/2016), il partenariato per l'innovazione (art. 65 D. Lgs 50/2016).

6. L'individuazione del modello per il recupero del complesso dell'ex Azienda XXXXXXXX

Analizzate le caratteristiche dell'iniziativa e considerato il carattere polifunzionale sotteso alla valorizzazione del compendio immobiliare, classificato con destinazione industriale, il modello contrattuale che, *prima facie*, appare più coerente con la tipologia del progetto è quello **concessorio (vedi concessioni di valorizzazione di beni pubblici (art. 3 bis decreto-legge 25 settembre 2001 n. 351 convertito con modificazioni con la legge 23 novembre 2001, n. 410, in combinato disposto con quanto stabilito con l'art. 166 del D.lgs. 50/2016)**

Parimenti il modulo procedimentale che può trovare applicazione è la **procedura competitiva con negoziazione** (art. 62 D. Lgs 50/2016), che consente di sviluppare una continua interlocuzione tra Amministrazione Comunale e concorrenti, finalizzata a perfezionare il prodotto progettuale (la valorizzazione dei beni) attraverso una sorta di *working process*. Tale procedura, come è evidente, consente di sviluppare una sinergia già nella fase di messa a punto dell'idea progettuale, a differenza di moduli procedurali più tradizionali (procedure aperte o ristrette) caratterizzati dalla separazione netta tra ente aggiudicatario e soggetti privati, nella fase di gara.

7. Gestione delle criticità

Non bisogna dimenticare che le considerazioni che precedono sono una prima, sommaria indicazione circa i modelli contrattuali e i moduli procedurali che possono risultare più coerenti e in grado di esprimere una *governance* dell'intero processo di recupero e valorizzazione. Ciò non di meno non è da escludere, a priori, la possibilità di individuare modelli tecnico-amministrativi alternativi.

Prima di intraprendere questa o quella strada, diventa importante svolgere un'attività di *scouting* preliminare finalizzata a "misurare" la reattività dell'ambiente economico e sociale all'ipotesi di recupero. Questa attività preliminare, condotta partendo da quelli che sono i "desiderata", dell'amministrazione dovrebbe svilupparsi attraverso una consultazione degli stakeholders di riferimento e degli operatori economici. Quest'ultimi dovranno essere individuati secondo la complessità tecnica del processo di recupero, nonché della sua rilevanza economica.

Attraverso questa consultazione preliminare (Vedi art. 66 D. Lgs 50/2016), l'amministrazione pubblica sarà messa in condizione di "tarare" meglio gli obiettivi di base del progetto e, se del caso, adottare tutte quelle misure tecnico-amministrative preliminari finalizzate a determinare un'ambiente favorevole alla realizzabilità dell'intervento. Si pensi, ad esempio, alle eventuali ricadute urbanistiche che potrebbero essere risolte già in fase preliminare laddove l'esigenza di varianti dovessero insorgere già nella fase di preparazione dei documenti di gara, oppure alla eventuale quantificazione della partecipazione finanziaria pubblica, che consentirebbe all'amministrazione di concludere accordi preliminari con soggetti gestori di risorse pubbliche, finalizzandole al progetto di recupero.

Mediante queste forme di consultazioni, da svolgersi necessariamente prima di formalizzare una qualunque procedura concorsuale, l'Amministrazione è messa in condizione di minimizzare il cosiddetto "rischio amministrativo", spesso causa di mortalità di iniziative di recupero di particolare complessità, stante la consapevolezza che una amministrazione pubblica, per quanto dotata ed efficiente, non possa essere onniscente rispetto agli interessi rappresentati dalle realtà sociali ed economiche.

Di seguito

- link all'avviso pubblico lanciato dal Comune di Roma per il recupero e la valorizzazione degli ex Punti Verdi Qualità <https://www.comune.roma.it/web/it/notizia/ex-punto-verde-qualita-spinaceto-sud-si-cercano-proposte-per-recupero-e-gestione-.page>
- link a Città di La Spezia, procedimento di recupero e valorizzazione delle 7 Caponiere, approvazione delle linee di indirizzo per l'utilizzo del complesso immobiliare, al fine di predisporre il bando di gara per la concessione <http://www.comune.laspezia.it/Comuniciamo/UfficioStampa/news/Al-via-il-recupero-e-la-valorizzazione-delle-7-Caponiere-presenti-sulla-Cinta-Muraria-La-Giunta-Peracchini-approva-le-linee-di-indirizzo-per-lutilizzo-del-complesso-immobiliare-al-fine-di-predisporre-il-bando-di-gara-per-la-concessione/>