

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

Prot. n. 622/Segr.

OGGETTO: articolo 120 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Società di trasformazione urbana. Circolare esplicativa.

1. Specificità delle società previste dalla norma

La presente circolare intende chiarire e approfondire alcuni aspetti dell'articolo 120 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, al fine di rendere più agevole la formazione delle società di trasformazione urbana (*Stu*), le quali costituiscono strumenti, dalle potenzialità vaste quanto ancora non sufficientemente esplorate, che il legislatore ha posto a disposizione degli enti locali per intervenire nelle aree urbane consolidate.

La norma che introduce le *Stu* va collocata in un contesto nel quale è ampiamente riconosciuto lo iato riscontrabile fra l'esigenza di intervenire nei necessari processi di riqualificazione della città contemporanea e la disponibilità di strumenti di intervento adeguati alla complessità delle situazioni. La centralità della riqualificazione urbana da tutti richiamata è, in effetti, priva di sperimentazioni concrete che garantiscano un progressivo affinamento degli strumenti di intervento. Occorre sottolineare che tale limite appare con maggiore evidenza nella situazione italiana, in quanto in altri paesi, e in Europa occidentale in particolare, la riqualificazione urbana, il riuso dell'esistente e gli interventi di trasformazione integrata si realizzano ormai in forme e modi correnti.

Nel più recente periodo si registrano numerose norme e procedure finalizzate al governo delle trasformazioni della città esistente, le quali, pur necessitando ancora di attente verifiche sui risultati raggiunti, risentono di una impostazione frammentaria e, in alcuni casi, non adeguatamente attenta alle implicazioni che ne sarebbero potute derivare. In modo schematico, può ritenersi che il legislatore e l'autorità di Governo si siano mossi sostanzialmente in due direzioni: da un lato hanno introdotto modalità di intervento legate ad un canale finanziario e destinate per loro stessa natura ad esaurirsi con la attribuzione delle relative risorse (programmi di recupero urbano, programmi di riqualificazione e nuovi strumenti della programmazione negoziale); dall'altro hanno disciplinato strumenti di concertazione tra gli organi della pubblica amministrazione che tendono a tradurre nell'ordinario alcune delle più stridenti complessità operative (conferenze di servizi *ex lege* 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni, accordo di programma *ex lege* 8 giugno 1990, n.142 e successive modificazioni). Con differenti livelli di incidenza, in entrambi i casi si tralascia di intervenire sull'aspetto più rilevante dal punto di vista strettamente disciplinare che è quello di innovare nella sostanza gli strumenti di intervento.

L'articolo 120, ha, al contrario, i caratteri per divenire strumento ordinario di intervento per operazioni di rilevante interesse urbanistico e, di conseguenza, la sua applicazione è ancillare rispetto all'evoluzione, anche in atto, della strumentazione urbanistica sia a livello generale che attuativo.

1.1 Condizioni per la formazione su iniziativa dell'amministrazione comunale

La norma in esame descrive, seppur in termini sintetici, le condizioni secondo le quali si può procedere alla formazione delle società, in quali contesti territoriali, con quali modalità individuare i soggetti partecipanti e con quali particolari benefici ed opportunità non altrimenti utilizzabili.

In particolare la stessa norma prevede che l'iniziativa per la costituzione delle *Stu* possa essere assunta dalle città metropolitane e dai comuni, con l'eventuale partecipazione di provincia e regione. L'indicazione della legge, a questo proposito, è inequivocabile: i protagonisti dell'iniziativa sono gli enti locali a cui spetta il compito di elaborare e adottare i piani urbanistici generali e particolareggiati, come anche ogni altro documento di programma e disciplina (cfr. paragrafo 3.1). Si tratta di una indicazione che rafforza indubbiamente il carattere di continuità e di coerenza tra questo strumento e le modalità tradizionali di formazione dei piani urbanistici.

La disposizione individua, tra le amministrazioni nominate, un soggetto principale – il comune o la città metropolitana - secondo il principio della responsabilità ed unicità dell'amministrazione; solo

l'amministrazione titolare delle competenze urbanistiche, nel senso indicato, può, infatti, assumere le funzioni di direzione, politica e amministrativa, dell'iniziativa. La partecipazione di regione e provincia è contemplata, in base al principio di cooperazione tra regione ed enti locali, nel rispetto e con la piena valorizzazione delle attribuzioni dei singoli soggetti coinvolti. Di conseguenza, la partecipazione della provincia è opportuna nei casi in cui il piano preveda anche la realizzazione di interventi di interesse provinciale e può essere utile nei casi di associazione fra più comuni, al fine di favorire i processi di aggregazione. Allo stesso modo la regione potrà assicurare il proprio contributo affiancando gli enti che si associano per realizzare un'opera che ricade nel territorio di diverse provincie, anche sperimentando modalità innovative di finanziamento delle opere pubbliche previste dal piano o per analoghe situazioni.

E' opportuno, inoltre, precisare che le *Stu* non si distinguono in maniera sostanziale dalle altre società per azioni costituite dagli enti locali, se non per la particolarità dell'oggetto sociale e delle conseguenti modalità operative. In altri termini, le *Stu* hanno un contenuto specifico nella loro missione operativa (le trasformazioni urbane), ma per tutti gli altri aspetti si devono ritenere applicabili, in via analogica, le disposizioni relative all'azionariato locale.

1.2 Individuazione delle aree di intervento e loro significatività

Le porzioni di territorio urbano da prendere in considerazione sono individuabili con sufficiente precisione: si tratta dei luoghi in cui si registra una crisi pronunciata delle condizioni urbanistiche – che consiglia una radicale trasformazione dell'impianto (oltre che dei singoli fabbricati) e delle sue caratteristiche funzionali – per la quale occorre prevedere opportune forme gestionali in grado di garantirne l'attuazione.

Nell'azione di riqualificazione assumono un valore strategico gli insediamenti in cui, per ragioni e potenzialità diverse, è possibile operare e sostenere trasformazioni dell'assetto urbano presente, finalizzati anche a costituire ampi spazi pubblici o di uso pubblico. Gli *standard* di qualità, che la città moderna pretende, comportano un'ampia dotazione di attrezzature (i grandi parchi, i musei, gli impianti sportivi, in generale i luoghi dedicati al tempo libero e al godimento della natura) di cui molte città italiane sono sfornite o dotate in modo inadeguato, non avendoli realizzati nella cosiddetta fase dell'espansione edilizia, quando cioè sono sorti i quartieri e gli insediamenti che oggi si intendono trasformare. La rilevanza strategica degli interventi di trasformazione risiede dunque in questo: comincia, anzi è ormai in corso, la fase della revisione urbanistica degli insediamenti nati, nell'ultimo mezzo secolo, come espansione dei centri storici. Si presenta pertanto l'occasione di poter rimediare ora, con formule, con strumenti e con interventi di trasformazione appropriati, agli errori urbanistici che hanno frequentemente caratterizzato gli interventi originari, producendo in tal modo una riqualificazione delle condizioni insediative dell'intera città.

Le aree urbane che, in generale, sono maggiormente suscettibili di interventi di trasformazione possono essere individuate, scontando una certa schematicità, nelle seguenti principali tipologie insediative:

- a) *le aree comprese fra il centro storico comunemente inteso e l'espansione postbellica*. Questi ambiti comprendono in genere insediamenti discontinui e misti (residenziali, produttivi e di servizio), realizzati nella prima metà del secolo e caratterizzati da una discreta e spesso rilevante qualità edilizia e da un impianto urbanistico concluso. La successiva dismissione o sottoutilizzazione delle funzioni produttive e di servizio determinata da nuove esigenze funzionali ha in alcuni casi prodotto un degrado urbano diffuso particolarmente contrastante con la centralità e la qualità potenziale dei siti. Gli elevati valori posizionali, purché governati nella logica dell'interesse pubblico, possono facilitare la ricerca di formule di trasformazione economicamente vantaggiose ed urbanisticamente sostenibili;
- b) *gli ambiti di edilizia intensiva del dopoguerra*, in cui la scarsa qualità edilizia si associa con una insufficienza di servizi collettivi. Si tratta, quasi sempre, di insediamenti ad alta densità edilizia in cui la formazione dei suddetti servizi comporta forti investimenti economici, che devono essere necessariamente combinati con operazioni di ristrutturazione urbanistica, al fine di recuperare gli spazi pubblici attualmente carenti;
- c) *i quartieri di edilizia residenziale pubblica*, in cui le esigenze di riqualificazione sono generalmente facilitate da una soddisfacente disponibilità di spazi pubblici che consentono di dar luogo a consistenti miglioramenti delle condizioni urbanistiche anche senza operare interventi di ristrutturazione urbanistica;

d) *gli insediamenti di edilizia illegale*, assimilabili nella insufficienza delle dotazioni infrastrutturali ai quartieri di cui al punto b);

Il ricorso alle *Stu* è particolarmente idoneo per interventi di trasformazione sulle aree di cui ai precedenti punti a) e b) e, in particolare, su porzioni di territorio connotate da una delle seguenti caratteristiche:

- insediamenti che, ferma restando la rilevanza quantitativa e la portata strategica, richiedono interventi di ristrutturazione urbanistica nettamente prevalenti su quelli di ristrutturazione edilizia e di restauro. E' questo, infatti, il caso in cui il progetto del nuovo insediamento può prevedere una configurazione nettamente indipendente dall'assetto fondiario;
- aree caratterizzate da una particolare discontinuità qualitativa non emendabile attraverso interventi puntuali o come sommatoria di interventi singoli.

Inoltre, il ricorso alle *Stu* si attaglia alle seguenti operazioni, a prescindere dalle caratteristiche delle aree interessate:

- interventi di particolare complessità e valore economico, per i quali l'amministrazione pubblica intende associare alla propria iniziativa partner privati non solo allo scopo di apportare capitali integrativi a quelli pubblici, ma anche per giovare di provate e qualificate esperienze per la gestione economica dell'iniziativa;
- azioni di ricomposizione e ricucitura del tessuto urbano contestuali alla realizzazione di opere infrastrutturali complesse anche a sviluppo lineare (ad esempio nuove linee di trasporto o ristrutturazioni di linee esistenti, nuovi impianti viari, ecc.).

In conclusione, nella individuazione delle aree per la cui trasformazione è consentita la costituzione di una società operativa *ad hoc*, sono da ritenere non opportune le ipotesi di intervento su aree libere e cioè di espansione edilizia, per le quali la vigente disciplina urbanistica già predispone strumenti specifici. D'altra parte utilizzare le *Stu* non ha motivazioni sufficienti per quegli interventi di riqualificazione della città consolidata, conseguibili con il semplice ricorso ad una appropriata disciplina urbanistica.

2. Relazioni degli interventi di trasformazione con gli strumenti di pianificazione anche in rapporto alla recente evoluzione della disciplina urbanistica

Il comma 1, dell'articolo 120, stabilisce che le società progettano e realizzano gli interventi di trasformazione urbana "*in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti*". La formulazione non si presta a dubbi interpretativi; al riguardo può risultare utile un esame delle implicazioni che ne conseguono.

Una prima annotazione riguarda l'uso del termine "*in attuazione*" invece di "*in conformità*" allo strumento urbanistico, dizione che normalmente si rinviene nelle leggi di settore e che trova motivazione nella volontà del legislatore di sottolineare pregiudizialmente che con gli interventi della società si devono conseguire gli obiettivi generali fissati dal piano.

Tale considerazione è avvalorata dagli orientamenti legislativi espressi da alcune regioni negli ultimi anni e dai contenuti dei più aggiornati piani regolatori, elementi ben sintetizzati nel documento del relatore della Commissione VIII della Camera dei deputati, nella seduta del 20 aprile 1999, recante lo schema delle problematiche da affrontare per una riforma della legislazione urbanistica, che si riporta nella parte di interesse: "*Le trasformazioni del territorio e degli immobili che lo compongono devono inserirsi in un più generale quadro di sostenibilità ambientale e di rispetto delle fondamentali preesistenze che ne definiscono le identità. Alcune leggi regionali già prevedono ad esempio che i piani urbanistici siano costituiti da due distinti livelli. Il primo livello di durata indeterminata, è spesso definito "strutturale" e dovrà servire ad individuare un permanente "statuto del territorio", in grado di evidenziare le sue caratteristiche invarianti e le sue scelte strategiche. I contenuti strutturali attengono ai valori di fondo condivisi dalla comunità, alle scelte di lungo periodo, ad elementi del territorio "non negoziabili" per la loro indiscussa rilevanza. I fondamentali termini della salvaguardia ambientale e dei beni culturali dovrebbero trovare in questo livello la loro naturale collocazione. Il secondo livello del piano può essere definito "operativo" ed avere una durata dell'ordine di grandezza del mandato amministrativo. Il "piano operativo" può essere riferito ad una duplice esigenza: da un lato, quella di poter meglio governare processi decisionali caratterizzati da una forte domanda di partecipazione;*

dall'altro quella di introdurre scenari temporali più certi e di breve termine, ai quali riferire le decisioni relative agli investimenti economici pubblici e privati".

Un ulteriore elemento che può fornire concretezza alle previsioni di piano ma che presuppone livelli di adattamento delle previsioni stesse è chiaramente indicato dalle prescrizioni introdotte dalla legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni e integrazioni, che tra l'altro prevedono un programma triennale delle opere pubbliche che costituisce momento attuativo degli studi di fattibilità e di identificazione e quantificazione dei bisogni in conformità degli obiettivi assunti come prioritari.

Emerge dunque, dall'insieme di questi elementi innovativi, un concetto dinamico di attuazione degli strumenti urbanistici basato sulla ricerca di collegamenti più solidi tra la programmazione delle risorse e l'assetto del territorio.

Vi è, inoltre, da tenere conto che in molte regioni si sono disciplinati gli elementi che differenziano le varianti essenziali al piano regolatore rispetto alle varianti non incidenti in modo significativo sull'assetto stabilito dal piano e, come tali, vengono assoggettate a procedure di approvazione di competenza comunale.

Viene, infatti, precisato che in sede di piani attuativi possono essere contestualmente approvate varianti allo strumento urbanistico generale che riguardino una diversa allocazione di previsioni di dettaglio del piano regolatore, aventi cioè carattere prevalentemente edilizio, ovvero riguardanti la dotazione di opere pubbliche, ovvero di interesse generale.

In altri termini, si riconosce la possibilità di un adeguamento in fase attuativa delle scelte puntuali operate - alcune volte in modo inutilmente rigido - a livello di strumento urbanistico generale.

In presenza, perciò, di piani di natura strutturale, ovvero di normative che consentano adeguamenti edilizi in fase esecutiva, è possibile ricondurre il termine "*in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti*" entro i confini interpretativi dei principi che sovrintendono alle finalità che perseguono una maggiore continuità tra le scelte di pianificazione territoriale e la componente attuativa conseguente all'attivazione delle trasformazioni urbanistiche, anche con riferimento agli aspetti gestionali.

Dal contesto delineato può ritenersi che è obiettivamente assai difficoltoso il governo dei processi di trasformazione complessi con gli strumenti quali quelli derivanti dallo schematico recepimento del decreto 2 aprile 1968, n.1444, sulle zone omogenee. La redazione di piani attuativi potrà così ridurre gli elementi di più difficile adattabilità ma le stesse potenzialità insite nei contenuti dell'articolo 120 dovranno suggerire, nel predisporre i piani futuri, modalità che coniughino l'interesse pubblico espresso attraverso il piano all'efficacia nel rendere operanti le previsioni.

In sostanza, l'articolo 120 si riferisce ad una strumentazione urbanistica che, a regime, risulti rinnovata ed adeguata alle problematiche attuali. La sua portata, quindi, non è contingente ma si propone di influire anche nel medio-lungo periodo, atteso che le operazioni di trasformazione in questione sono attuabili, anche velocizzando le procedure e migliorando la prassi amministrativa con l'introduzione delle società di trasformazione in parola, in un arco di tempo non breve.

In particolare, qualora i contenuti e le normative del piano derivino da criteri e metodologie non ancora adeguate, si possono verificare due eventualità:

- che l'ipotesi di trasformazione, ancorché di massima, rispetti sostanzialmente (nei limiti consentiti dalle singole norme regionali) le prescrizioni del piano regolatore generale, pur richiedendo modifiche allo stesso in sede attuativa. Ad esempio, che i pesi complessivi di insediamento e le destinazioni d'uso prevalenti, così come i tracciati delle principali infrastrutture non siano modificati, ma che sia necessario o opportuno modificare, entro tali limiti, il dispositivo zonizzativo e/o specifici dettagli normativi (es. relativo ai tipi edilizi) e/o tracciati infrastrutturali di dettaglio. In questa casistica rientrano, ovviamente, anche eventuali modificazioni delle procedure attuative previste;
- che l'ipotesi di trasformazione contrasti significativamente con le previsioni del piano regolatore generale riguardo le principali infrastrutture, le quantità edilizie e le funzioni prevalenti messe in gioco, ovvero non ne rispetti talune specifiche prescrizioni.

In quest'ultimo caso, il comune, antecedentemente alla costituzione della *Stu* ed esperite le verifiche economiche di massima di cui al punto 3.1, deve procedere alla approvazione della variante al piano regolatore generale. Naturalmente il comune potrà avvalersi, a seconda del momento e della situazione, delle procedure più rapide consentite dalle norme in vigore a livello nazionale e regionale, salvaguardando comunque la facoltà di osservazione ed eventuale opposizione, in maniera tanto più estesa e articolata quanto più sia rilevante l'intervento.

La *Stu* è da considerarsi, quindi, uno strumento di urbanistica operativa, che consente alle amministrazioni di passare dalla disponibilità di strumenti di piano a quella della loro attuazione, associando gli operatori privati nella fase della progettazione urbanistica esecutiva o in quella della progettazione definitiva, con modalità originali e specifiche. La legge prevede che il compito della *Stu* debba essere quello di progettare e realizzare gli interventi di trasformazione urbana. Nonostante la genericità del termine "progettare", sembra chiaro, infatti, che i progetti in questione possano essere anche quelli relativi alla pianificazione urbanistica esecutiva, relativi pertanto alla fase immediatamente successiva all'approvazione del piano regolatore generale e delle sue varianti. E' ovviamente possibile che la progettazione sia limitata alla sola elaborazione dei progetti edilizi.

In ogni caso, è evidente che rientra tra i compiti della società anche l'individuazione di un percorso progettuale e di gestione "globale" dell'intervento, comprensivo degli aspetti finanziari.

3. Costituzione della società

Preliminarmente alla indicazione di un praticabile itinerario procedimentale, è necessario soffermarsi sul tema dei *partner* privati. L'indicazione del legislatore di utilizzare una società per azioni mista per la realizzazione di interventi di trasformazione urbana di rilevante complessità e importanza deriva essenzialmente da due fattori:

- attivare un modello operativo costruito *ad hoc* e privo di condizionamenti burocratici, amministrativi e gestionali non essenziali allo scopo da conseguire;
- coinvolgere risorse economiche private.

I *partner*, quindi, andranno ricercati fra i soggetti che hanno conoscenza ed esperienza comprovata nei settori di maggiore rilevanza per l'attività della *Stu* (progettazione, realizzazione, gestione e commercializzazione). In particolare, vista la rilevanza delle operazioni da intraprendere, converrà assumere le garanzie necessarie per assicurarsi la partecipazione di aziende che interpretino il loro ruolo in modo integrato. Il mercato del settore, infatti, tende sempre di più a divenire un mercato di servizi nel quale la produzione di edifici non è più sufficiente a garantire i risultati qualitativi ed economici essenziali per il successo delle iniziative. La riduzione dei costi e l'aumento della qualità dei prodotti-servizi è, infatti, ottenibile solo a condizione di introdurre tecniche adeguate di ingegnerizzazione dei processi di costruzione, gestione e commercializzazione, così come si fa da diversi anni in numerosi contesti europei e mondiali.

Per quanto riguarda la componente finanziaria, andrà privilegiata la presenza di soggetti che, oltre ad apportare risorse finanziarie, possano fornire servizi per la fattibilità finanziaria e la gestione del programma da attuare.

In realtà, gli analisti del mercato delle costruzioni intravedono le massime possibilità di successo per quelle imprese private che, anche in forma consortile, si candidano a divenire non semplici costruttori ma fornitori di servizi a lungo termine, integrando le prestazioni tradizionali del settore edilizio (progettazione ed edificazione) con la fornitura di modelli per la gestione ottimale nel tempo degli immobili e con i necessari servizi finanziari. Ciò fa supporre che la costruzione di bandi per la partecipazione dei soggetti privati alle società miste in parola, possa anche fungere da stimolo per la nascita di nuovi soggetti adeguati alle forme di trasformazione richieste ed attese nel nostro Paese. Senza contare che l'apertura ai mercati europei e mondiali che oggi è richiesta, può facilitare il processo di ammodernamento degli operatori proprio attraverso la partecipazione anche di imprese non italiane ai bandi in questione.

3.1 Avvio dell'iniziativa

Come già rilevato, le società in questione è opportuno che siano costituite nel caso in cui gli interventi di trasformazione da attuare rivestano caratteri di particolare rilevanza e complessità. In relazione a tali caratteristiche, la procedura di istituzione che appare più conveniente applicare deve essere caratterizzata da una approfondita fase preliminare così articolata:

- a) individuazione dell'ambito di intervento corredata da indicazioni relative ai contenuti dell'operazione di trasformazione-riqualificazione, a partire dallo stato di fatto degli immobili compresi all'interno del perimetro. Per quanto riguarda le prime intenzioni di trasformazione, occorrerà partire dalle caratteristiche generali degli eventuali interventi di risanamento e bonifica, dalle dotazioni infrastrutturali primarie e

secondarie ritenute necessarie e, infine, dalle caratteristiche generali degli interventi di trasformazione edilizia. In sostanza, occorre chiarire al meglio e per quanto possibile in una fase preliminare, sia lo stato di fatto che le prime indicazioni di trasformazione, con la completezza necessaria alla precisazione dell'itinerario procedurale e della percorribilità economico-finanziaria;

- b) redazione di un cronoprogramma integrato e complessivo dell'intervento di trasformazione, comprensivo dei principali adempimenti amministrativi, abilitativi e realizzativi, per fasi e per competenza. In particolare, si articolerà nelle fasi della formulazione, della prefattibilità, della definizione progettuale, dell'impegno finanziario, della realizzazione e della gestione operativa del prodotto finito;
- c) individuazione degli eventuali *partner* pubblici della società di trasformazione, con la previsione dell'associazione della provincia e della regione in cui ricade l'intervento, qualora vi siano motivazioni legate alla rilevanza dell'intervento stesso ed il coinvolgimento diretto di soggetti istituzionali con capacità di finanziamento. In proposito, occorre chiarire che gli enti gestori di patrimonio di edilizia residenziale pubblica ed i soggetti erogatori di pubblici servizi sono da considerare soggetti pubblici, esclusivamente nel caso in cui gli obiettivi della trasformazione urbana coinvolgano direttamente le finalità statutarie di detti enti;
- d) redazione di uno studio di prefattibilità che contenga l'approfondimento della realizzazione tecnica degli interventi descritti *sub a)*, della percorribilità economico-finanziaria del programma, al fine di verificarne i presupposti di gestione e di finanziamento nel suo complesso, di un'ipotesi di bilancio che si associ ai verificati presupposti di finanziamento e di gestione, tenuto conto dei tempi procedurali descritti *sub b)*.

I punti descritti costituiscono i contenuti di una deliberazione comunale, con la quale si decide di verificare la praticabilità dell'utilizzazione della procedura prevista dall'articolo 120. La redazione dei documenti sommariamente descritti sarà necessariamente onerosa, anche nel caso in cui si decidesse di affidarla agli uffici comunali. E', peraltro, da tenere conto che essendo complessivamente assimilabile ad uno studio di fattibilità, l'operazione rientra tra quelle finanziabili anche in base alla normativa vigente.¹

3.2 Attivazione dell'iniziativa

Se gli studi di cui al punto precedente danno esito positivo, il comune è in grado di deliberare in merito alla concreta attivazione del dispositivo di legge. Per tale attivazione occorre:

¹ Al proposito, si fa presente che le intese istituzionali di programma di cui all'art. 2, comma 203, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, realizzate con le modalità di cui alla delibera Cipe del 21 marzo 1997, dispongono di 3.500 miliardi di lire destinati, oltre che al completamento delle opere sospese, al finanziamento di attività progettuali. Altre risorse sono reperibili sui fondi disponibili per il finanziamento della progettualità locale (fondo rotativo per la progettualità istituito dalla legge 28 dicembre 1995, n. 549, e successivamente modificato dall'articolo 8 della legge 23 maggio 1997, n. 135). Tale fondo finanzia le spese di progettazione per programmi di opere pubbliche e di pubblica utilità realizzate da regioni, province, comuni e loro consorzi (costituiti anche con la partecipazione di soggetti pubblici e privati), comunità montane, consorzi di bonifica e di irrigazione, aziende speciali degli enti locali, società di gestione dei servizi pubblici locali da questi partecipate. Sono, pertanto, soggetti beneficiari anche le società miste pubblico-private a prevalente capitale pubblico locale o a prevalente capitale privato, le *Stu*, i consorzi *Asi* e i nuclei di industrializzazione. L'agevolazione prevede l'anticipazione delle spese necessarie per gli studi di fattibilità, per la elaborazione dei progetti preliminari, definitivi ed esecutivi, incluse le valutazioni di impatto ambientale e le altre rilevazioni e ricerche necessarie, con particolare riguardo agli interventi ammessi al cofinanziamento comunitario. Tale fondo, costituito con risorse della Cassa depositi e prestiti (500 miliardi di lire) a valere sui fondi derivanti dal servizio dei conti correnti postali, prevede una riserva del 60 per cento delle risorse (300 miliardi di lire) per le aree depresse del territorio nazionale. La legge 17 maggio 1999, n. 144 (c.d. "collegato ordinamentale"), all'articolo 4 ha disposto che gli studi di fattibilità per opere di costo complessivo superiore a 20 miliardi di lire approvati dalle amministrazioni (dagli istituendi nuclei di valutazione regionali ai sensi dell'art.1 del provvedimento) costituiscono certificazione di utilità degli investimenti ai fini dell'accesso preferenziale ai fondi disponibili per la progettazione preliminare e costituiscono titolo preferenziale ai fini della valutazione dei finanziamenti delle opere in base alle disponibilità finanziarie degli esercizi futuri. Per il finanziamento a fondo perduto della progettazione preliminare di tutti i beneficiari delle anticipazioni della Cassa depositi e prestiti a valere sul fondo della progettualità di cui alla legge n.549/95 (e, quindi, anche dalle aziende di pubblici servizi), è stato istituito dalla medesima legge n. 144/99, un fondo di 110 miliardi di lire presso la Cassa depositi e prestiti. La ripartizione di tali risorse è stata effettuata dal Cipe, con delibera del 6 agosto 1999, assegnando il 70 per cento alle regioni in percentuale equivalente a quella con cui sono ripartiti i fondi comunitari e per il residuo 30 per cento secondo l'ordine cronologico di presentazione delle domande che eccedano la quota attribuita alla regione.

- a) esprimere la volontà di costituzione della società mista per la realizzazione dell'intervento di trasformazione, anche con l'indicazione dei partner pubblici della società, che dovrà essere necessariamente preceduta da un accordo preventivo;
- b) individuare le aree di intervento con la conseguente dichiarazione di pubblica utilità;
- c) definire il programma pluriennale della *Stu* con allegate le prospettive economico-finanziarie, la relativa ipotesi di bilancio² ed il cronoprogramma generale;
- d) specificare le quote di capitale della società attribuite ai partner pubblici e quelle destinate ai *partner* privati, con allegati il bando della procedura ad evidenza pubblica con cui vengono scelti i *partner* privati;
- e) approvare lo schema di statuto della società, lo schema di atto costitutivo, nonché lo schema di convenzione che disciplina i rapporti con la società.

Questa seconda principale fase richiede necessariamente l'adozione di una delibera da parte del consiglio comunale. Gli altri partner pubblici aderiscono all'iniziativa secondo i rispettivi ordinamenti e statuti.

3.3 Procedure per la costituzione

In ordine alle procedure per la scelta dei soci privati, si può ritenere applicabile, in via analogica, il corpo normativo dettato in tema di società per azioni a capitale misto pubblico-privato per l'erogazione di servizi pubblici locali (articoli 112, 113, 116 e 117 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267; d.P.R. 16 settembre 1996, n. 533), trattandosi, anche nel caso delle *Stu*, di società aventi per oggetto lo svolgimento di attività di rilevante interesse pubblico. A tale normativa, in quanto applicabile, si ritiene, dunque, di dover rinviare.

Esperita la gara per la scelta dei partner privati, con licitazione privata con procedura concorsuale ristretta, si potrà procedere alla formale costituzione della società secondo la vigente normativa in materia di azionariato pubblico locale, nonché alla stipula della convenzione tra il comune e la società.

3.4 Contenuto della convenzione

In ordine alla convenzione, si osserva che - applicando analogicamente il d.P.R. 16 settembre 1996, n. 533, recante norme sulla costituzione di società miste in materia di servizi pubblici degli enti territoriali - i contenuti essenziali della stessa devono essere preventivamente fissati dal comune promotore e inclusi nel bando di gara.

Circa l'oggetto della convenzione, la norma fa genericamente riferimento a diritti ed obblighi delle parti, senza peraltro prevedere un catalogo di contenuti minimi, come invece ha disposto, ad esempio, il legislatore francese. Tuttavia, si può ritenere che la convenzione sia sostanzialmente assimilabile ad un contratto di servizio - cioè ad un accordo stipulato tra il soggetto titolare di un servizio pubblico e il soggetto erogatore - volto ad assicurare alcuni *standard* minimi di servizi e determinati livelli tariffari (cfr. d.p.c.m. 27 gennaio 1994). In conseguenza, si può affermare che la convenzione debba contenere le prescrizioni e le modalità alla quale la società si deve attenere nello svolgimento della propria attività e prevedere le tecniche che consentano la permanente verifica della conformità dell'assetto societario all'interesse pubblico, includendo anche cause di risoluzione o scioglimento del vincolo sociale, nonché gli opportuni strumenti per la verifica della economicità della gestione e per il controllo tecnico e contabile sulle attività della società.

A titolo esemplificativo, nella convenzione, oltre alla specificazione dell'oggetto, alla durata ed alle condizioni per eventuali rinnovi o proroghe, possono essere incluse le prescrizioni relative alle modalità e ai prezzi di cessione degli immobili realizzati (si pensi ad alienazioni effettuate a favore di determinate categorie di soggetti, ovvero a speciali condizioni economiche). Ugualmente, la convenzione può individuare l'ammontare della partecipazione finanziaria di ciascuna parte (diversa evidentemente dalla partecipazione al capitale sociale); le condizioni del loro apporto in natura; i casi di anticipo dei fondi necessari al finanziamento dell'operazione e le modalità di rimborso delle spese sostenute; le modalità di remunerazione della società e il calcolo del costo del suo intervento; le penalità applicabili in caso di inadempimento della società o di cattiva esecuzione del contratto.

² Nella ipotesi di bilancio pluriennale sarà necessario distinguere le necessità finanziarie legate al funzionamento della società mista e dei suoi organi, da quelle determinate dall'attuazione degli interventi previsti, ivi compreso il costo degli immobili.

In sintesi, si può affermare che attraverso la convenzione gli enti locali azionisti possono inserire forme di tutela diverse ed ulteriori rispetto a quelle contenute nell'atto costitutivo e nello statuto, tali da assicurare, in ogni caso, il soddisfacimento degli interessi pubblici sottostanti alla costituzione della società stessa.

4. Aspetti operativi per il funzionamento della società

4.1 Acquisizione delle aree di intervento

La norma prevede esplicitamente che il soggetto attuatore debba diventare proprietario delle aree di intervento. Innanzitutto, occorre chiarire il riferimento fatto dalla norma alle aree cedute in concessione alla società dai comuni. Tale disposizione concerne esclusivamente quei beni pubblici i quali, pur non potendo essere sottratti alla loro destinazione, ovvero all'appartenenza ad un altro ente locale o territoriale, devono essere temporaneamente ceduti nella disponibilità del soggetto attuatore, in modo da consentire il buon esito dell'operazione.

Qualche riflessione si rende opportuna in ordine al momento in cui dette acquisizioni debbano avvenire. La lettera della norma chiarisce che il soggetto che acquisisce le aree è senz'altro la società. Non sembra, tuttavia, che sussistano ragioni per ritenere la disposizione di carattere cogente, ben potendosi individuare diverse scansioni operative che assicurino comunque alla *Stu* la proprietà degli immobili: nulla esclude, quindi, in via di principio, anche se l'ipotesi appare scarsamente praticabile per motivi legati allo sviluppo economico-finanziario dell'operazione, che l'acquisizione delle aree possa essere effettuata dal comune anche prima della costituzione della società; soluzione questa che agevola in termini procedurali la definitiva formazione del quadro sociale.

Ne consegue che, sin dalla fase di individuazione dell'ambito di intervento, è possibile avviare trattative con i proprietari delle aree al fine di verificare la possibilità della bonaria cessione dei beni. In proposito è opportuno sottolineare che - anche per evitare l'insorgere di contenzioso legato all'esperimento delle procedure ablatorie e alla valutazione economica dei beni immobili che ne costituiscono l'oggetto - il ricorso all'espropriazione deve essere preferibilmente inteso in senso residuale e cioè quale strumento volto a sopperire la mancata disponibilità del proprietario alla bonaria cessione del bene. In ogni caso è bene ribadire che l'acquisizione delle aree in via bonaria deve avvenire secondo le modalità stabilite dall'articolo 5-bis del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito con modificazioni nella legge 8 agosto 1992, n. 359.

In altri termini, solo in carenza parziale o totale della cessione delle aree da parte dei privati, nelle diverse forme che sarà possibile prevedere, si dovrebbe ricorrere all'espropriazione, essendo comunque dichiarata a monte la pubblica utilità dell'intervento nel suo insieme. Tale espropriazione dovrebbe essere effettuata in via di principio direttamente dal comune, ma la società può farsi carico delle attività connesse alle procedure di espropriazione, "in nome e per conto" del comune.

4.2. In ordine alla partecipazione dei proprietari alla società

Alcune considerazioni vanno dedicate al problema relativo alla possibilità per i proprietari delle aree di partecipare, in quanto tali, alla *Stu*. Il comma 1, dell'articolo 20, stabilisce che gli azionisti privati devono essere scelti tramite una procedura di evidenza pubblica. La nozione di evidenza pubblica indica, come è noto, la formazione della volontà contrattuale di un'amministrazione pubblica, consistente almeno in un atto di natura amministrativa che evidenzia i motivi dell'operazione negoziale che si va ad intraprendere e che ne consenta il sindacato esterno.

Le modalità di conclusione dei contratti pubblici sono nella sostanza tre: l'asta pubblica (procedura aperta), la licitazione privata (procedura ristretta) e la trattativa privata (procedura eccezionale).

Pur non stabilendo l'articolo 120 le modalità attraverso le quali devono essere selezionati i soci privati, è stata già evidenziata l'applicabilità analogica delle disposizioni in tema di società miste per l'erogazione di servizi pubblici e, in particolare, del d.P.R. 16 settembre 1996, n. 533. E questo deve, dunque, essere considerato il sistema generale di scelta dei soci privati.

In alcune operazioni di acquisizione delle aree di particolare rilevanza economica può essere, tuttavia, utile e necessario, per limitare oneri finanziari per l'acquisizione preventiva delle aree, la partecipazione alla società dei proprietari delle aree o degli immobili. In tali casi, atteso che la partecipazione dei proprietari alla società deve essere oggetto di procedura di evidenza pubblica, le modalità di scelta non possono certamente essere né l'asta pubblica né la licitazione privata, essendo entrambe finalizzate, sia

pure con sostanziali differenze, a selezionare un contraente all'esito di un confronto concorrenziale tra diversi soggetti. E', quindi, evidente che i proprietari delle aree possono divenire soci unicamente all'esito di una trattativa privata.

Occorre, tuttavia, avvertire che il ricorso alla trattativa privata, in luogo della procedura degli incanti e della licitazione, è un mezzo eccezionale; pertanto, il provvedimento con il quale si decide di ricorrere alla procedura della trattativa privata deve dar conto delle speciali ed eccezionali circostanze che hanno consigliato tale procedura, attraverso una esposizione delle ragioni che hanno indotto l'amministrazione ad avvalersi di tale strumento, quali ad esempio le richiamate motivazioni economico-finanziarie.

Nel caso in esame, dunque, l'amministrazione comunale interessata deve dimostrare che la partecipazione dei proprietari delle aree si rende necessaria per la riuscita dell'operazione e che non sono verosimilmente individuabili alternative valide. In particolare, il comune deve esplicitare i motivi che rendono insufficiente il ricorso all'acquisto delle aree, con eventuale riferimento all'aumento dei costi o del rischio che la detta partecipazione può potenzialmente elidere.

4.3 Ruolo di regia

I compiti di una società operativa per interventi di trasformazione urbana rilevanti sono molto ampi quanto a spazi di mercato occupabili. Infatti, dovrebbero misurarsi con molteplici problematiche in modo da:

- a) organizzarsi come "società di ingegneria" occupandosi del progetto urbanistico di dettaglio e di tutte le operazioni progettuali da questo derivanti, dal livello preliminare a quello esecutivo e per ambiti progettuali che vanno dalle infrastrutture e dalle opere a rete alla progettazione strutturale, edilizia e architettonica dei manufatti;
- b) strutturarsi come impresa di costruzioni, per di più con capacità plurime di produzione che va dalle infrastrutture alle opere architettoniche;
- c) prevedere al proprio interno capacità specialistiche di marketing, di commercializzazione e di gestione-manutenzione, dovendo offrire ad un mercato esteso i propri prodotti edilizi.

Se tutte queste funzioni dovessero venire esercitate dalla società mista in modo diretto e con un'adeguata organizzazione interna, da un lato l'operazione di sviluppo della società potrebbe risultare assai difficile, nonché onerosa (soprattutto per gli effetti di lungo periodo, divenendo molto complesso smobilitare una società con personale numeroso e qualificato una volta esauriti i compiti) e, soprattutto, in contrasto con le direttive europee sul mercato e sulla concorrenza. La società, infatti, godrebbe da subito di un mercato ampio, garantito e monopolistico. Al contrario, le società in parola, in quanto società di scopo, debbono essere caratterizzate da agilità operativa, da economicità delle gestioni e debbono cercare di ottenere i migliori risultati qualitativi dei progetti e delle conseguenti realizzazioni al minor costo e nel minor tempo possibile. In questo senso, la società deve strutturarsi con un organico qualificato ma numericamente ristretto e rivolgersi al mercato per la realizzazione dei suoi più rilevanti obiettivi, sia nella fase di progetto, sia nella fase di realizzazione e commercializzazione.

La società dovrà, quindi, utilizzare i meccanismi di gara più idonei per ogni momento saliente delle sue attività. Anche facendo ricorso a meccanismi concorsuali non tipizzati dalle disposizioni di legge sugli appalti, quali i concorsi di progettazione. Utilizzando tali meccanismi, con riferimento prevalente, ma non esclusivo, al principio dell'offerta economicamente più vantaggiosa³, la società potrà ottenere "prodotti" di qualità contenendo i costi.

4.4 Lineamenti per la costruzione del bilancio della società e risorse per il funzionamento della società e per l'attuazione dell'intervento di trasformazione

Le *Stu* sono costituite come società per azioni e pertanto dovranno redigere il bilancio secondo gli schemi dettati dal codice civile dagli articoli dal 2423 al 2435-bis. Ciò comporta l'obbligo di seguire uno schema di bilancio rigido, principi di valutazione e rappresentazione di bilancio derogabili solo in via eccezionale e, infine, la necessità, vista la particolare natura delle società e la particolarità dell'oggetto sociale, di correlare i costi della fase iniziale con i ricavi che potrebbero manifestarsi anche alcuni anni

³ Il principio dell'offerta economicamente più vantaggiosa permette di associare al costo della prestazione anche parametri di tipo qualitativo (*curriculum* dell'impresa, specialità delle prestazioni, ecc.), e di esercitare più agevolmente una preselezione delle imprese ammesse, limitando la gara ai soggetti documentalmente più qualificati per la specifica prestazione richiesta.

dopo la costituzione e l'inizio dell'attività sociale.

Pertanto, si ritiene di poter prospettare la costruzione di un bilancio che consenta, da una parte, di rappresentare fedelmente lo stato di avanzamento delle opere e, dall'altra, che eviti alla società di dover continuamente fare ricorso ad operazioni sul capitale per la copertura di perdite derivanti unicamente da un fenomeno di non immediata realizzazione di ricavi. Lo schema che si intende suggerire consentirà, inoltre, una più immediata correlazione tra i dati a consuntivo e quelli previsti dal bilancio pluriennale preventivo (*budget*).

Lo schema di bilancio che ne consegue è quello che normalmente adottano le società commerciali che operano sulla base di commesse a lungo termine, di durata ultrannuale, per la realizzazione di un'opera o di un complesso di opere o la fornitura di beni o servizi non di serie che insieme formino un unico progetto, ovvero un bilancio redatto secondo quanto prescritto dal codice civile e costruito e integrato dalle informazioni che sono suggerite dal principio contabile n. 23, emanato dalla Commissione per la statuizione dei principi contabili del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e del Consiglio nazionale dei ragionieri che ha aggiornato nel 1997 il documento n. 10 emanato nel febbraio 1991.

L'unica differenza, anche se non di poco conto, con tali imprese è che mentre queste ultime operano sulla base delle ordinazioni dei committenti, secondo specifiche tecniche da questi richieste e sulla base di un prezzo convenuto, nel caso delle *Stu* viene a mancare l'elemento del ricavo complessivo ottenibile dall'attuazione dell'opera che potrà essere realizzato dalla società solo alla fine dell'operazione.

Per la determinazione del ricavo atteso dalle opere di durata ultrannuale si dovrà, pertanto, fare riferimento alla semplice previsione dei ricavi effettuata in occasione dello studio di fattibilità dell'opera stessa.

Tale differenza non rende comunque impossibile l'applicazione dei principi contabili, nella predisposizione del bilancio, indicati dal sopracitato principio contabile n. 23, ma vincolerà i redattori del bilancio alla adozione del cosiddetto criterio della commessa completata⁴ o meglio alla valutazione nel corso degli anni delle opere intraprese secondo un mero criterio di costo di produzione con l'imputazione del margine (ricavo o perdita) solo alla data in cui, al completamento dell'opera, sarà conseguito il ricavo derivante dalla commercializzazione.⁵

Un bilancio strutturato come quello delle società che operano sulla base di commesse a lungo termine potrà essere adottato sia nel caso in cui le operazioni relative alla trasformazione urbana siano condotte direttamente dalla *Stu* sia nel caso in cui venga deciso di rivolgersi al mercato per la realizzazione dei suoi più rilevanti obiettivi. In quest'ultimo caso i costi interni di struttura e gli oneri finanziari, presumibilmente rilevanti, andranno correlati alle varie fasi del progetto.

Occorrerà, poi, porre particolare riguardo, così come suggerisce il citato documento n. 23, che parzialmente supplisce alla scarsa regolamentazione civilistica, nel fornire nella nota integrativa, sia nel caso in cui siano stati rilevati gli impegni, ex art. 2427 punto 9, tra i conti d'ordine sia che tale rilevazione non sia stata effettuata, gli impegni di spesa per le opere ancora da eseguire alla fine di ogni esercizio, fornendo la previsione dei costi ancora da sostenere, la percentuale di completamento delle opere, la descrizione delle opere realizzate e da realizzare ed, infine, la data prevista per l'ultimazione e la realizzazione dei ricavi.

Un'altra indicazione che potrà risultare utile, soprattutto nel caso in cui oggetto dell'intervento di trasformazione urbana sia un'ampia area con lavori che pur se correlati presentino caratteristiche diverse, è quella di rappresentare - o direttamente in bilancio o, comunque, in nota integrativa - un dettaglio delle singole

opere da realizzare o in fase di realizzazione. Occorrerà, a tal fine, strutturare una contabilità che per ogni singolo intervento consenta la valorizzazione dei costi di avanzamento, la correlabilità degli stessi con il ricavo previsto e soprattutto evidenzi continuamente il confronto tra i dati previsionali e quelli a consuntivo, per la necessaria analisi delle varianze e l'eventuale ripreventivazione.

⁴ Si rammenta che, in caso di adozione del criterio di contabilizzazione suggerito, ovvero il criterio della commessa completata, ai sensi dell'art. 60, comma 5, del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, occorrerà richiedere l'autorizzazione all'Ufficio delle Imposte affinché tale criterio possa essere riconosciuto anche ai fini della determinazione del reddito. L'autorizzazione ha effetto a partire dall'esercizio in cui la stessa è rilasciata e pertanto si consiglia di procedere alla richiesta fin dalla costituzione della società.

⁵ Con il criterio della commessa completata, i ricavi ed il margine della commessa vengono iscritti in bilancio solo quando l'opera è completata. L'adozione di tale criterio comporta, quindi, la valutazione delle rimanenze per opere eseguite, ma non ancora completate, al loro costo di produzione ed il differimento degli importi a ricavo nel momento dell'effettivo realizzo.

Da quanto detto traspare che se, da una parte, la costruzione del bilancio della società è vincolata ai dettami del codice civile, ma assistita sia dalla tecnica contabile che da consolidate procedure di rendicontazione, dall'altra, si rende necessaria la costruzione di un sistema contabile adeguato fin dall'inizio degli interventi, ma soprattutto che l'opera di trasformazione urbana nel suo complesso e le singole opere della stessa siano assistite, oltre che tecnicamente, da una seria e approfondita analisi preventiva dei costi e da una corretta valorizzazione del ricavo derivante dalla commercializzazione. La necessità di un budget dettagliato non va pertanto vista solo in relazione alla facilità di ricercare i partner privati da coinvolgere nell'iniziativa, ma anche nell'ottica, da una parte, di consentire una trasparente e completa rappresentazione in bilancio dello stato di avanzamento delle opere e, dall'altra, quella di fornire nel medio e lungo periodo gli strumenti di controllo dei costi.

Al di là, infine, della necessità civilistica di produrre e rispettare bilanci societari "tradizionali" e dell'opportunità di procedere a successive operazioni di aggiustamento del *budget*, è necessario raccomandare, ai fini della percorribilità finanziaria dell'intervento, che vengano adottati sistemi: di ingegneria dei valori (o delle opzioni alternative), di ingegneria finanziaria, commerciale e gestionale, così da garantire, attraverso le varie fasi di "progetto", di affinare e perfezionare la necessaria, continuativa, attività di ottimizzazione degli interventi.

Roma, 11 dicembre 2000

IL MINISTRO