

# QEI

## Quaderni

di ECONOMIA IMMOBILIARE

2016

PERIODICO  
SEMESTRALE DI  
TECNOBORSA

**Indagine Tecnoborsa 2016**  
**Intermediazione e Valutazione**

**Valutazione economica dei progetti**  
**Investimenti opere pubbliche e private**

**Concessioni e PPP**  
**Nuovo Codice Appalti**

**Confedilizia**  
**Giurisprudenza in Condominio**

25

# QEI

**Considera la città  
(intesa come  
insediamento umano)  
come un processo dinamico  
non come una cornice statica.**

*Kenzo Tange*





Luglio/Dicembre 2016  
n. 25 - Anno XIV

## QEI - Quaderni di Economia Immobiliare Periodico semestrale di Tecnoborsa

DIRETTORE RESPONSABILE

Maria Annunziata Scelba

DIRETTORE EDITORIALE

Ettore Troiani

REFEREEES SCIENTIFICI

Giampiero Bambagioni

Maurizio d'Amato

Elena Fregonara

Direzione, redazione e amministrazione Tecnoborsa S.C.p.A.

Sede legale: Via de' Burrò 147 - 00186 Roma

Sede operativa: Viale delle Terme di Caracalla, 69/71 - 00153 Roma

Telefono (+39) 0657300710

Fax (+39) 0657301832

info@tecnoborsa.com

www.tecnoborsa.it

*Pubblicazione depositata per la protezione  
della proprietà scientifica e letteraria.*

*Ogni diritto è riservato. La riproduzione degli articoli,  
anche parziale, è permessa solamente citando la fonte.*

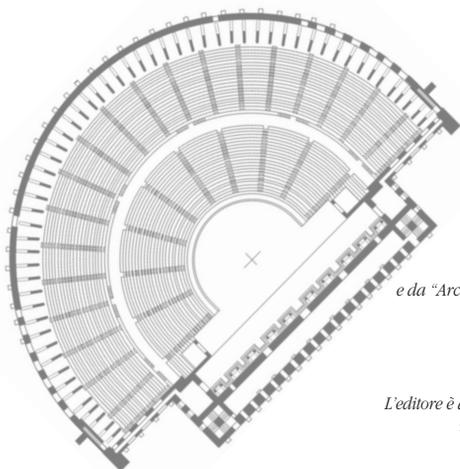
*L'Editore e gli autori della presente pubblicazione  
non possono assumere alcuna responsabilità  
conseguente a perdite subite da terzi in quanto  
derivate dall'uso o dal mancato uso dei testi  
o del materiale ivi contenuto.*

*L'Editore è a disposizione per eventuali diritti di terzi.*

Registrazione

Registrazione Tribunale di Roma

del 29 maggio 2003 n° 254/2003



IMPAGINAZIONE

Digitalialab - Roma

STAMPA

Digitalialab - Roma

*L'intero corredo illustrativo del presente numero è tratto dai volumi  
"Architettura e Paesaggio - Ludovico degli Uberti - Schizzi Disegni Progetti"  
pubblicato nel 2015 dalla Fondazione Ludovico degli Uberti  
e da "Architettura e Paesaggio - Ludovico degli Uberti - Architecture and Landscape"  
pubblicato nel 2016 da Palombi editori.*

*Un grazie particolare a Filippo degli Uberti, fratello di Ludovico e  
Presidente della Fondazione, all'amico Consigliere Marco Ancora e  
alla Curatrice Cornelia Bujin per la grande disponibilità.*

*L'editore è a disposizione degli eventuali proprietari dei diritti sulle immagini riprodotte  
nel caso non si fosse riusciti a reperirli per chiedere la debita autorizzazione*

**Tecnoborsa** è una società consortile per azioni istituita dal sistema delle Camere di Commercio per contribuire allo sviluppo, alla regolazione, alla trasparenza e alla ricerca nel campo dell'economia immobiliare italiana e internazionale.

Pertanto, **Tecnoborsa** è un ente istituzionale senza fini di lucro e vuole essere un mezzo per regolare il mercato immobiliare nazionale attraverso lo sviluppo di sistemi, strumenti e linee guida atti a favorire l'interazione di tutti i soggetti che raffigurano l'intero panorama della domanda e dell'offerta in Italia.

La stessa compagine societaria di **Tecnoborsa** dimostra la sua forte vocazione di rappresentanza e, ad oggi, annovera 23 soci, di cui 18 espressione del sistema delle Camere di Commercio, unitamente ad altri organismi:

- Borsa Immobiliare di Napoli S.r.l.
- Camere di Commercio di:  
Ascoli Piceno, Bari, Brescia, Brindisi,  
Cosenza, Matera, Novara, Parma,  
Perugia, Ravenna, Rieti, Rimini,  
Roma, Taranto, Torino
- Confedilizia
- European Real Estate Institute - EREI
- FIAIP - Federazione Italiana Agenti Immobiliari Professionali
- Geo.Val. - Geometri Valutatori Esperti
- Regione Lazio
- Unioncamere Regionale Lazio
- Unioncamere Molise

In linea con la propria *mission* e per consolidare le funzioni di analisi e approfondimento, **Tecnoborsa** ha istituito il proprio Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEI, un nucleo di studio che cura la rilevazione, l'elaborazione e la diffusione di dati di importanza strategica per la pianificazione e l'attuazione di scelte nella sfera della politica economica, urbanistico-edilizia, creditizia e fiscale. Annualmente viene realizzata l'Indagine sul mercato immobiliare e le famiglie italiane.

L'attività di **Tecnoborsa** è supportata da un Comitato Tecnico-Scientifico rappresentativo di tutti i maggiori soggetti esperti in materia che, in particolare, contribuisce alla realizzazione del “Codice delle Valutazioni Immobiliari - *Italian Property Valuation Standard*”, un vero e proprio strumento di lavoro per gli operatori del settore. Attraverso i QEI - Quaderni di Economia Immobiliare, **Tecnoborsa** si propone, dunque, di affrontare da vicino temi, indagini, normative e processi, per ampliarne la circolazione e la conoscenza ma sempre in chiave di trasparenza e regolazione, per creare e accrescere una nuova cultura in ambito immobiliare, anche a livello internazionale.

## **COMITATO TECNICO-SCIENTIFICO TECNOBORSA**

- ▶ ABI - Associazione Bancaria Italiana
- ▶ Agenzia del Demanio - Agenzia delle Entrate - Territorio
- ▶ AIAV - Associazione Italiana per la Gestione e l'Analisi del valore
- ▶ ANAMA - Associazione Nazionale Agenti e Mediatori d'affari
- ▶ ANIA - Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici
- ▶ ASPESI - Associazione Nazionale Società Promozione e Sviluppo Immobiliare
- ▶ ASSOVIAB - Associazione Società di Valutazioni Immobiliari Banche
- ▶ CENSIS - Centro Studi Investimenti Sociali
- ▶ Collegio Nazionale Agrotecnici e Agrotecnici Laureati
- ▶ Collegio Nazionale Periti Agrari e Periti Agrari Laureati
- ▶ Confedilizia - Confederazione Italiana Proprietà Edilizia
- ▶ Consiglio dell'Ordine Nazionale Dottori Agronomi e Dottori Forestali
- ▶ Consiglio Nazionale Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori
- ▶ Consiglio Nazionale Geometri e Geometri Laureati
- ▶ Consiglio Nazionale Ingegneri
- ▶ Consiglio Nazionale Periti Industriali e Periti Industriali Laureati
- ▶ Consiglio Nazionale delle Borse Immobiliari Italiane
- ▶ Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici - Ministero delle Infrastrutture
- ▶ E-Valuations-Istituto di Estimo e Valutazioni
- ▶ FIAIP - Federazione Italiana Agenti Immobiliari Professionali
- ▶ FIMAA - Federazione Italiana Mediatori Agenti d'Affari
- ▶ GEO.VAL - Associazione Geometri Valutatori Esperti
- ▶ INU - Istituto Nazionale di Urbanistica
- ▶ ISMEA - Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare
- ▶ Ministero dello Sviluppo Economico
- ▶ Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento del Tesoro
- ▶ Terotec - Laboratorio Innovazione Manutenzione e Gestione Patrimoni Urbani e Immobiliari
- ▶ UNI - Ente Nazionale Italiano di Unificazione
- ▶ Unioncamere - Unione Italiana delle Camere di Commercio
- ▶ Università Bocconi - Newfin
- ▶ Università Luiss Guido Carli

## SOMMARIO

PRESENTAZIONE .....	8
I - L'INDAGINE TECNOBORSA 2016: LE FAMIGLIE ITALIANE E IL MERCATO IMMOBILIARE INTERMEDIAZIONE E VALUTAZIONE .....	10
1. Introduzione .....	11
2. L'intermediazione .....	12
3. La valutazione .....	19
4. Conclusioni .....	23
NOTA METODOLOGICA .....	25
II - VALUTAZIONE ECONOMICA DEI PROGETTI PER INVESTIMENTI IN OPERE PUBBLICHE E PRIVATE .....	26
1. Introduzione .....	27
2. Quadro normativo di riferimento a livello europeo e nazionale .....	28
3. Macrofasì progressive della valutazione economica dei progetti .....	32
4. Finalità delle valutazioni .....	33
5. Studio di fattibilità e altri studi <i>ex ante</i> .....	34
6. Vincoli del progetto .....	37
7. Metodi di valutazione .....	41
8. Struttura dello Studio di fattibilità .....	42
8.1. Relazione illustrativa generale .....	42
8.2. Relazione tecnica .....	43
8.3. Elaborati progettuali .....	45
8.4. Procedure .....	48
8.5. Elaborato tecnico-economico .....	48
9. Conclusioni .....	51

III - CONCESSIONI E PPP ALLA LUCE DEL <i>NUOVO CODICE APPALTI</i> :	
ALCUNI PRELIMINARI COMMENTI IN TEMA DI BANCABILITÀ .....	52
1. Introduzione .....	53
2. Una preliminare <i>overview</i> .....	53
3. Concessioni e PPP del d.lgs. n. 50/2016. ....	54
4. Conclusioni. ....	59
IV - CONDOMINIO:	
ULTIME DI GIURISPRUDENZA .....	60
1. Introduzione .....	61
2. Beni comuni e presunzione ex art. 1117 cod. civ. ....	61
3. Danno subito da un condòmino e responsabilità extracontrattuale. ....	61
4. Osservanza delle distanze in ambito condominiale .....	61
5. Condominio parziale .....	62
6. Responsabilità del condominio per fatto doloso di un suo dipendente. ....	62
7. Interesse ad impugnare .....	63
8. Divieto di possedere o detenere animali domestici e regolamento di condominio. ....	63
9. Termine di decorrenza per l'impugnazione da parte del condòmino assente. ....	63
10. Natura condominiale o pertinenziale del sottotetto. ....	64
11. Legittimazione dell'amministratore ad esperire azioni reali .....	64
12. Distacco dall'impianto centralizzato. ....	64
13. Divieto di sopraelevazione. ....	66
14. Regolamento condominiale contrattuale e divieti ivi previsti .....	66
I NUMERI PUBBLICATI. ....	68

# Presentazione

a cura di Valter Giammaria

Presidente **Tecnoborsa**



Valter Giammaria  
Presidente **Tecnoborsa**

## Il secondo *Quaderno* di quest'anno propone in apertura

l'ultima parte dell'Indagine biennale **Tecnoborsa** 2016 sulle famiglie italiane e il mercato immobiliare, con la sezione che analizza i fenomeni e le tendenze dell'intermediazione e della valutazione immobiliare. I risultati di quest'anno – come sempre elaborati a cura del Centro Studi di Economia Immobiliare - Csei **Tecnoborsa** – confermano la rinnovata fiducia degli italiani verso le agenzie immobiliari e registrano per la prima volta dal 2004 dei picchi positivi molto interessanti e incoraggianti; tutto ciò si manifesta in un momento che si spera sia di chiusura del ciclo di crisi che dal 2007 ha investito il mercato a livello globale ma, in particolare, quello immobiliare in Italia, anche a causa del *credit crunch* e dell'inasprimento fiscale delle trascorse manovre governative. Un accento particolare è stato posto dagli intervistati sull'aspetto dei servizi che le agenzie offrono – come la valutazione immobiliare ma non solo – verso il quale il pubblico lamenta alcune carenze. Prosegue dunque l'attento monitoraggio dell'andamento del *Real Estate* italiano con l'auspicio che l'Indagine **Tecnoborsa** sia di indicazione e di stimolo per i soggetti coinvolti nel settore.

Il secondo capitolo riguarda invece l'argomento molto specifico della valutazione economica dei progetti nel campo degli investimenti in opere pubbliche e private e ne espone il quadro normativo a livello europeo: tutte le fasi necessarie che vanno dalla progettazione – attraverso i vari passaggi di questa – ai metodi di valutazione veri e propri, fino alla relazione tecnica e le sue procedure che devono portare agli elaborati volti al conseguimento del necessario equilibrio economico finanziario ai fini del conseguimento della bancabilità dei progetti stessi. All'autore Giampiero Bambagioni, do-

cente presso l'Università di Roma la Sapienza e Responsabile delle attività scientifiche e internazionali di **Tecnoborsa** va il mio sentito ringraziamento per l'assiduità e l'esperienza con cui accompagna la nostra attività.

Il tema appena trattato è stato reso ancor più di attualità con l'introduzione del nuovo *Codice Appalti* entrato in vigore il 19 aprile 2016 e del quale i *QEI* si sono occupati già nel numero precedente con una *Overview* preliminare e sul quale tornano con un ulteriore approfondimento nel terzo capitolo del presente numero: concessioni e partenariato pubblico privato del nuovo *Codice* è infatti il testo che qui viene presentato, unitamente ad alcuni commenti preliminari in tema di bancabilità che ben si collega al secondo capitolo di cui sopra. Il mio ringraziamento speciale va alle due autrici, l'Avvocato Ilaria Gobatto – già autrice del precedente contributo – e all'Avvocato Dina Collepari per la disponibilità nel contribuire alla crescita dei *Quaderni Tecnoborsa* e la grande competenza nell'illustrare la propria materia.

Il quarto e ultimo capitolo presenta un contributo di approfondimento sulle ultime novità giurisprudenziali in materia di condominio, a cura di Confedilizia. Già all'epoca dell'entrata in vigore della Riforma del condominio nel 2013 e l'anno successivo Confedilizia ha trattato il tema sulle pagine dei *Quaderni*, sempre con grande ampiezza e chiarezza. L'attuale aggiornamento è volto al fine di aiutare gli addetti ai lavori e non ad essere informati sulle ultime pronunce della giurisprudenza e a tenersi al passo con l'interpretazione di alcune di esse di non sempre facile interpretazione. Un grazie riconoscente alla Confedilizia per la costanza e l'impegno con cui accompagna e stimola i lettori dei *QEI*.

Si ricorda che, a partire dal 2016, i *Quaderni di Economia Immobiliare* non vengono più stampati in versione cartacea ma sono disponibili gratuitamente on-line in versione sfogliabile e stampabile sul portale di **Tecnoborsa** [www.tecnoborsa.it](http://www.tecnoborsa.it), dove è inoltre possibile consultare e scaricare tutti i numeri arretrati dell'intera collana, nata nel 2003.

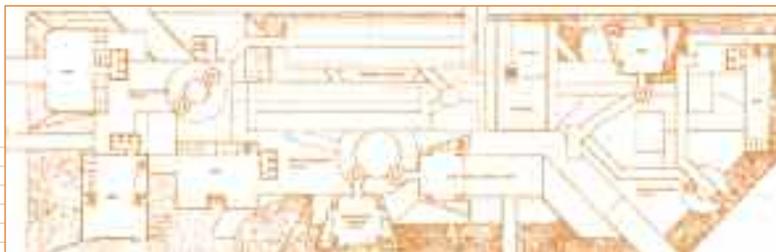
**È di attualità  
l'introduzione  
del nuovo  
Codice Appalti  
entrato in vigore  
il 19 aprile 2016**

# I - L'INDAGINE **TECNOBORSA** 2016: LE FAMIGLIE ITALIANE E IL MERCATO IMMOBILIARE **INTERMEDIAZIONE** **E VALUTAZIONE**

a cura di Alice Ciani,

*Centro Studi sull'Economia Immobiliare di **Tecnoborsa** - CSEI*

Dall'Indagine 2016 è emersa una crescita decisamente significativa dell'utilizzo dell'agenzia immobiliare da parte di chi ha effettuato una transazione nel biennio 2014-2015



*Ludovico degli Uberti,  
Concorso Centro Direzionale Perugia Fontivegge, 1970*

## 1. Introduzione

La mediazione immobiliare riguadagna terreno presso le famiglie italiane che intendono vendere e/o comprare una casa, dopo anni di flessione dai primi del 2000 a oggi. Sembra sia il buon senso a guidare attualmente questa scelta, perché dettata dall'esigenza primaria di garantirsi il giusto prezzo nell'effettuare la transazione, data la grande offerta presente sul mercato e il conseguente calo dei prezzi degli ultimi anni. Infatti, tuttora persiste il *gap* tra il prezzo richiesto dal privato che vende e l'effettivo valore di mercato e, a tal fine, solo un professionista che abbia la reale conoscenza dei valori può favorire l'incontro tra domanda e offerta.

Tendenzialmente, gli italiani ancora si affidano al passaparola per lo più amicale o ai cartelli – soprattutto per risparmiare la provvigione dell'agenzia che viene tuttora percepita come costosa – però, spesso, si ritrovano a dover fare i conti proprio con un'agenzia perché comunque il venditore gli aveva già affidato il bene.

Infatti, il più delle volte il fai da te non va a buon fine oppure si rischia un incauto acquisto o una cattiva vendita da entrambe le parti perché chi compra non ha gli strumenti idonei e l'esperienza per valutare, mentre chi vende non riesce a pubblicizzare il bene in maniera e nei tempi adeguati.

È dunque una questione di garanzia, unita ai servizi offerti, il vero *atout* delle agenzie, poiché forniscono i dati essenziali sull'immobile in questione unitamente alle condizioni a livello catastale,

ipotecario e urbanistico, fornendo poi i debiti documenti correlati.

A tal fine è fondamentale la buona scelta di un agente regolarmente iscritto al Ruolo delle Camere di Commercio che risponda a caratteristiche professionali e a un codice deontologico ben preciso il che, insieme all'assicurazione obbligatoria, ne fa un intermediario abilitato e affidabile, per non parlare del mansionario dell'agenzia che dovrebbe essere sempre esposto. Esistono poi ulteriori parametri, come le certificazioni di Qualità, i corsi di formazione, l'eventuale abilitazione come valutatore – anche se a tutt'oggi non è stato ancora istituito un albo professionale per i Periti valutatori, un vuoto che andrebbe colmato quanto prima a livello istituzionale.

**È una questione di garanzia unita ai servizi offerti il vero *atout* delle agenzie unitamente alle informazioni a livello catastale ipotecario e urbanistico**

Un argomento a parte è infine quello del finanziamento per chi abbia bisogno di accendere un mutuo nell'acquistare casa: la Legge 141/2010 vieta agli agenti persino di suggerire al cliente un istituto di credito cui rivolgersi ma la recente apertura di sportelli immobiliari presso alcune banche ha riaperto il dibattito in tal senso.

## 2. L'intermediazione

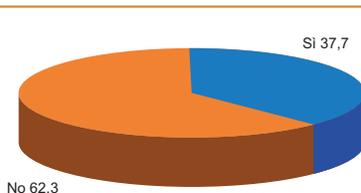
Dall'analisi dei dati risultanti dalle interviste effettuate presso le famiglie italiane è emerso che, nel biennio 2014-2015, il 61,3% di coloro che hanno acquistato un immobile hanno fatto ricorso a un'agenzia immobiliare, valore decisamente in crescita rispetto a quanto riscontrato negli anni precedenti raggiungendo, inoltre, il picco massimo dall'inizio delle rilevazioni **Tecnoborsa** (graf. 1).

Tra coloro che si sono serviti dell'agenzia per acquistare un'abitazione prevalgono i nuclei familiari il cui capofamiglia è imprenditore, dirigente o quadro con età compresa tra i 25 e i 35 anni.

Da un *focus* su coloro che hanno deciso di non usufruire dell'agenzia immobiliare è emerso che il 37,7% di questi per concludere la transazione è ricorso, oltre ovviamente al notaio, all'aiuto di un tecnico o un professionista quale geometra, perito, commercialista e/o avvocato (graf. 2).

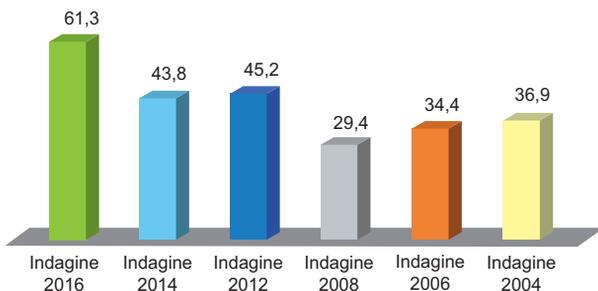
Andando ad analizzare i principali motivi del mancato ricorso all'agenzia da parte di chi ha acquistato un immobile risulta, come già in passato, che il più determinante è il fattore prezzo; infatti, in ordine decrescente vi sono: il costo troppo elevato (51,5%), la scarsità dei servizi di assistenza/consulenza offerti

**GRAFICO 2**  
RICORSO ALL'AIUTO DI UN PROFESSIONISTA PER CONCLUDERE L'ACQUISTO (acquisti effettuati; val.%)



Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEI **Tecnoborsa**

**GRAFICO 1**  
UTILIZZO DELL'AGENZIA IMMOBILIARE PER ACQUISTARE UN IMMOBILE (acquisti effettuati; val.%)



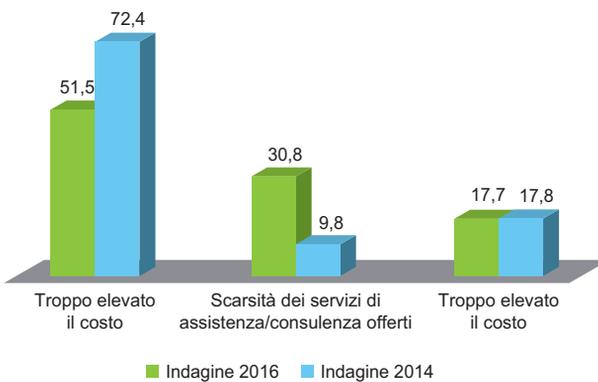
Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEI **Tecnoborsa**

(30,8%) e, infine, la scarsità di offerte immobiliari (17,7%). Tuttavia, dal confronto con l'Indagine svolta nel 2014 si evidenzia un forte calo della quota di coloro che hanno indicato come causa principale del non utilizzo degli operatori del settore il costo eccessivo; viceversa è salita la quota di coloro che hanno segnalato la scarsità dei servizi offerti (graf.3), questo denota che le persone sono disposte a pagare purchè siano seguiti in tutto il processo in modo adeguato e professionale.

**È salita la quota di coloro che hanno segnalato la scarsità dei servizi offerti**

A quanti hanno acquistato un'abitazione nel biennio 2014-2015 è stato chiesto anche tramite quali canali informativi sono venuti a conoscenza dell'immobile ed è risultato che per ben il 33,3% dei casi ciò è avvenuto attraverso il passaparola con amici e conoscenti o portieri e custodi degli immobili – che da sempre rappresentano un punto di riferimento del mercato informale; per il 28,3% tramite un'agenzia immobiliare; per il 19,9% dalla lettura di cartelli; per il 14,9% attraverso siti e offerte presenti su Internet – di cui il 12,8% consultando siti di offerte immobiliari e il 2,1% *social network*; infine, per il 3,6% tramite la consultazione di riviste specializzate o quotidiani. Rispetto all'Indagine 2014 c'è stato un calo di chi è ricorso al passaparola e un incremento ab-

**GRAFICO 3**  
MOTIVAZIONI PER IL NON RICORSO ALLE AGENZIE IMMOBILIARI  
(acquisti effettuati; val. %)



Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEI **Tecnoborsa**

bastanza significativo dell'utilizzo di Internet e della lettura dei cartelli, mentre gli altri due canali sono rimasti sostanzialmente stazionari (*graf. 4*).

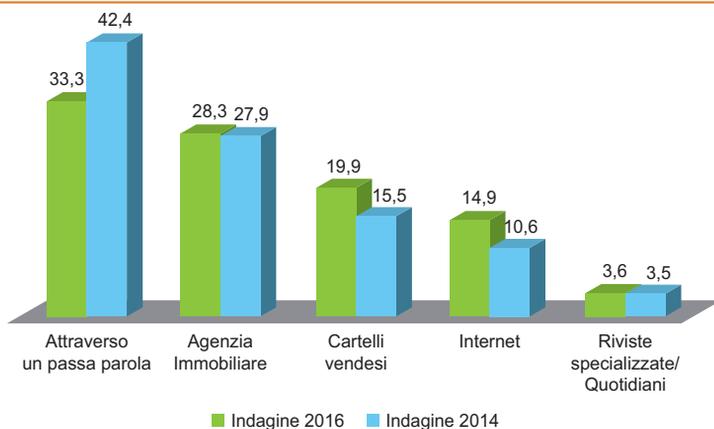
Il 69,8% di coloro che hanno dichiarato di essere venuti a conoscenza dell'immobile acquistato attraverso cartelli vendesi, Internet, riviste specializzate e/o quotidiani hanno affermato che gli annunci su questi canali erano stati pubblicati da agenzie immobiliari. Quindi, il 55,1% delle famiglie che ha acquistato un'abitazione nel biennio 2014-2015 ne è venuta a conoscenza, in modo diretto o indiretto, attraverso un'agenzia immobiliare.

Tuttavia, anche il 38,4% di chi è venuto a conoscenza dell'immobile attraverso il passaparola ha dovuto trattare con un'agenzia immobiliare per concludere l'acquisto,

questo dipende logicamente dal fatto che le famiglie che hanno venduto avevano dato precedentemente il mandato a queste ultime e, infatti, il 63,1% delle abitazioni acquistate erano state affidate dal venditore a un operatore del settore.

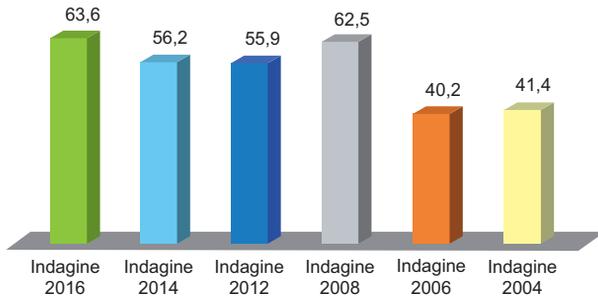
Spostando l'analisi sul lato dell'offerta si riscontra che il 63,6% delle famiglie italiane che hanno ceduto un'abitazione si è avvalso del servizio di un'agenzia immobiliare, valore che raggiunge il suo massimo dall'inizio delle rilevazioni (*graf. 5*). Per quanto riguarda il profilo demografico di chi ha utilizzato un canale per vendere un immobile nel biennio 2014-2015, prevalgono le famiglie con figli piccoli o *single* con una maggiore propensione tra i capofamiglia attivi nel mondo del lavoro e con un basso livello di istruzione.

**GRAFICO 4**  
CANALI ATTRAVERSO CUI SI È VENUTI A CONOSCENZA DELL'IMMOBILE  
(acquisti effettuati; val. %)



Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEI **Tecnoborsa**

**GRAFICO 5**  
UTILIZZO DELL'AGENZIA IMMOBILIARE PER VENDERE UN IMMOBILE  
(vendite effettuate, val.%)



Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEI **Tecnoborsa**

Tra coloro che non hanno usufruito di un'agenzia il 43% è ricorso all'aiuto di un tecnico e/o professionista del settore per concludere la transazione.

Andando ad analizzare le motivazioni che hanno spinto coloro che hanno ven-

duto a non utilizzare l'agenzia immobiliare, al primo posto si trova come sempre il costo troppo elevato (51,2%), ma con un decremento di circa 27 punti percentuali rispetto alla rilevazione precedente; inoltre, al secondo posto c'è la



Ludovico degli Uberti,  
Concorso Centro Direzionale Perugia Fontevogge, 1970

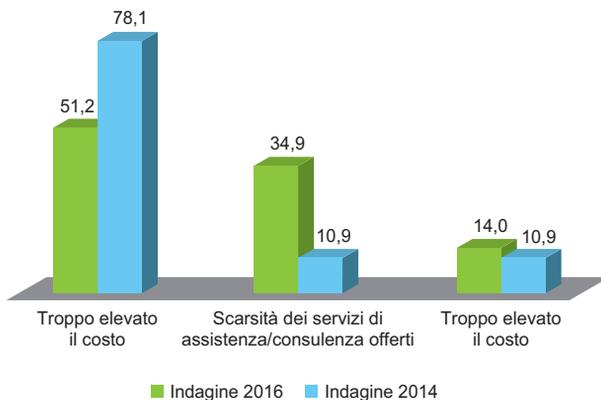
scarsità dei servizi di consulenza/assistenza offerti (34,9%), che, viceversa, è cresciuta di 24 punti; infine, c'è la carenza delle offerte immobiliari (14%). Quindi, come per la domanda, c'è stato un calo significativo di coloro che hanno imputato al costo troppo elevato la causa del non utilizzo, mentre c'è stato un incremento di coloro che hanno indicato l'insufficienza dei servizi forniti; da queste indicazioni emerge il fatto che le agen-

**Il 63,6% delle famiglie italiane che hanno ceduto un'abitazione si è avvalso di un'agenzia immobiliare raggiungendo il massimo dall'inizio delle rilevazioni**

zie dovrebbero migliorare la loro comunicazione e aumentare i servizi offerti per giustificare un costo ritenuto comunque elevato da una buona parte della clientela (graf.6).

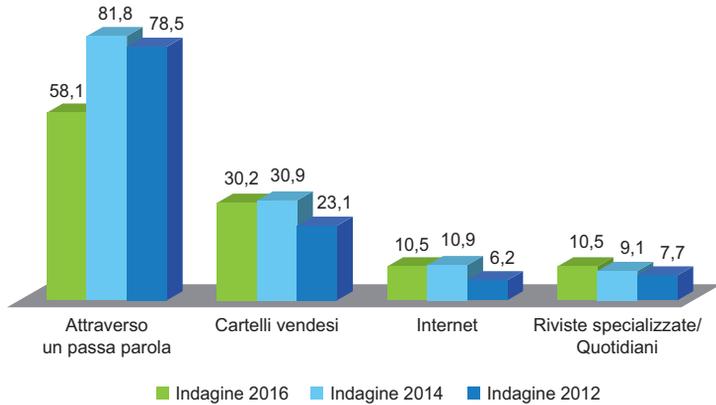
Inoltre, a chi non si è rivolto ad alcun professionista per vendere l'immobile è stato chiesto quali canali informativi avesse utilizzato per promuovere il bene oggetto della transazione ed è emerso che il 58,1% è ricorso al passaparola, il 30,2% ha utilizzato i cartelli, il 10,5% Internet (di cui 5,8% siti specializzati e 4,7% *social network*) e il 10,5% ha messo annunci su riviste specializzate e/o quotidiani. Rispetto alle rilevazioni precedenti si è registrato, come per gli acquisti, un forte calo di chi ha utilizzato il canale informale del passaparola (graf. 7).

**GRAFICO 6**  
MOTIVAZIONI PER IL NON RICORSO ALLE AGENZIE IMMOBILIARI  
(vendite effettuate, val. %)



Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEI **Tecnoborsa**

**GRAFICO 7**  
 CANALI ATTRAVERSO CUI SI È PROMOSSO L'IMMOBILE  
 (vendite effettuate; val. %)



Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEI **Tecnoborsa**



*Ludovico degli Uberti,  
 Progetto Villa Willi, Riano Romano, 1973*

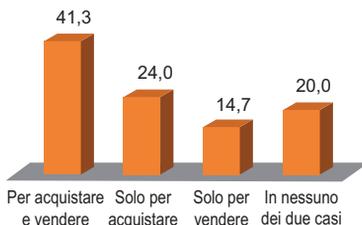
Mettendo a confronto la domanda con l'offerta nel periodo analizzato si conferma che il ricorso all'aiuto dell'agenzia è più alto da parte di chi ha venduto rispetto a chi ha acquistato anche se il *gap* si è ridotto; inoltre, in entrambi i casi c'è stata una crescita della quota di famiglie che si è servita di questi operatori del settore per effettuare la compravendita (*graf.8*).

**Il 41,3% ha utilizzato l'agenzia immobiliare sia per vendere che per acquistare**

Da un *focus* su chi ha fatto la doppia transazione è emerso che il 41,3% ha utilizzato l'agenzia immobiliare sia per ven-

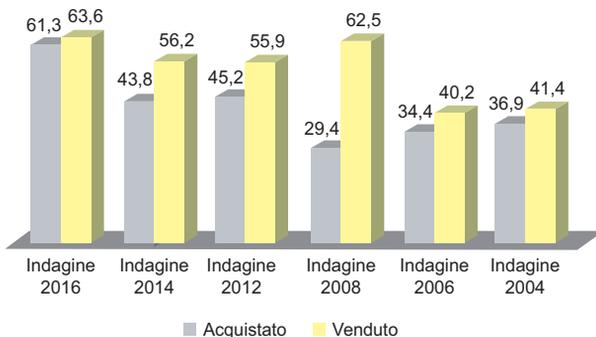
dere che per acquistare, il 24% solo per acquistare, il 14,7% solo per vendere e il 20% in nessuno dei due casi (*graf. 9*)

**GRAFICO 9**  
 TIPOLOGIA DI CANALE UTILIZZATO  
 (compravendite effettuate, val. %)



Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEI **Tecnoborsa**

**GRAFICO 8**  
 UTILIZZO DELL'AGENZIA IMMOBILIARE  
 (compravendite effettuate, val. %)



Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEI **Tecnoborsa**

### 3. La valutazione

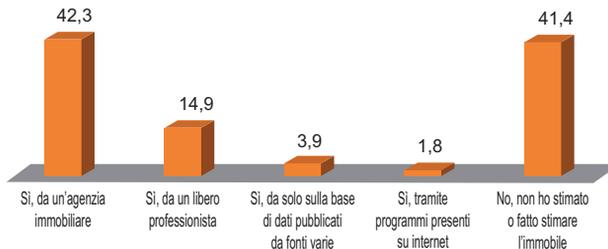
Dall'Indagine nazionale **Tecnoborsa** 2016 è emerso che si sono serviti di uno specialista per la valutazione di un bene immobiliare il 55,6% di coloro che hanno acquistato: in particolare, il 42,3% si è rivolto a un'agenzia immobiliare e il 14,9% a un libero professionista. Invece, il 3,9% ha affermato di aver valutato il bene sulla base di dati pubblicati da fonti varie e l'1,8% tramite programmi presenti su Internet. Infine, il 41,4% ha dichiarato di avere acquistato senza valutare o far valutare in alcun modo l'abitazione (*graf. 10*).

Dal confronto delle Indagini rispetto al ricorso a uno specialista per la valutazione del bene acquistato è emerso che è salita notevolmente, di quasi 18 punti, la percentuale di coloro che si sono rivolti a un'agenzia immobiliare, raggiungendo il suo massimo storico dal 2004 a oggi, mentre è scesa, di circa 4



*Ludovico degli Uberti,  
Concorso Nuova Sede Società del Gas Rimini,  
1993*

**GRAFICO 10**  
IL RICORSO ALLA VALUTAZIONE PER L'ACQUISTO DI UN IMMOBILE  
(acquisti effettuati, val. %)



Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEI **Tecnoborsa**

punti, quella di chi ha utilizzato un libero professionista (graf. 11).

L'agenzia immobiliare è preferita da coloro che hanno un'età compresa tra i 45 e i 54 anni con un livello di istruzione medio basso e che vivono prevalentemente in nuclei familiari composti da due persone.

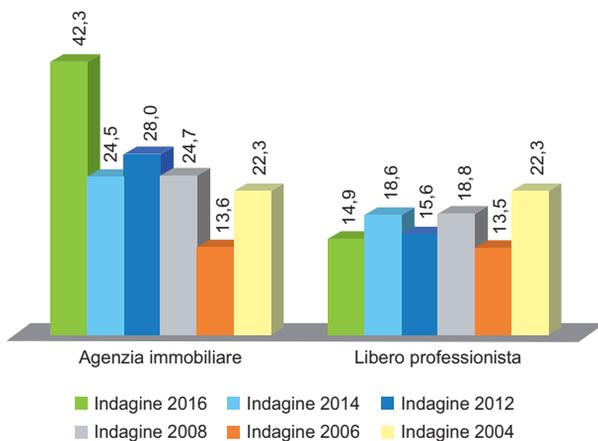
Dall'analisi dell'offerta è risultato che ben il 73,7% delle famiglie ha fatto valutare l'immobile da un addetto ai lavori prima di immetterlo sul mercato: il 54,2% da un'agenzia immobiliare e il 19,9% da un libero professionista. Il 5,1% ha affermato di aver valutato il bene sulla base di dati pubblicati da fonti varie e l'1,7% tramite programmi presenti su Internet, mentre il 20,8% ha dichiarato di avere ven-

duto senza valutare e/o far valutare l'immobile (graf. 12).

A differenza di quanto è emerso per la domanda non si sono registrati cambiamenti nelle preferenze verso le figure di valutatori rispetto a quanto già riscontrato nell'Indagine 2014 (graf. 13).

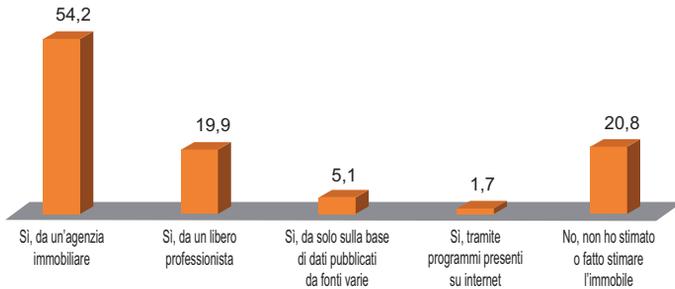
**Per la valutazione del bene acquistato è emerso che è salita notevolmente la percentuale di coloro che si sono rivolti a un'agenzia immobiliare raggiungendo il suo massimo storico dal 2004 a oggi**

**GRAFICO 11**  
CANALI PER LA VALUTAZIONE  
(acquisti effettuati, val. %)



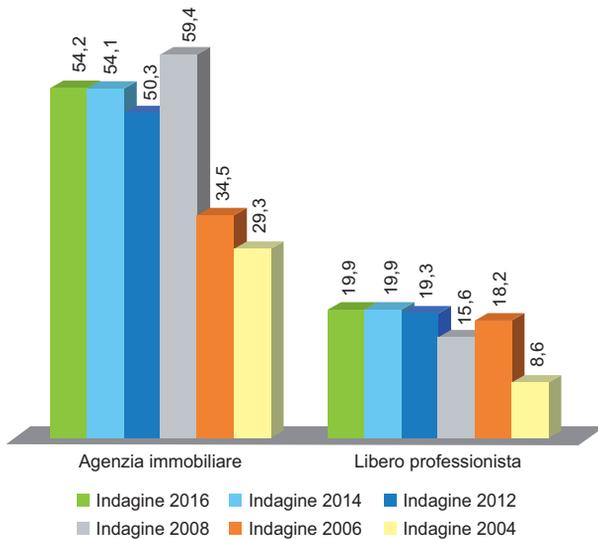
Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEI **Tecnoborsa**

**GRAFICO 12**  
 IL RICORSO ALLA VALUTAZIONE PER LA VENDITA DI UN IMMOBILE  
 (vendite effettuate, val. %)



Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEI **Tecnoborsa**

**GRAFICO 13**  
 TIPOLOGIA DI CANALE UTILIZZATO PER LA VALUTAZIONE  
 (vendite effettuate, val. %)

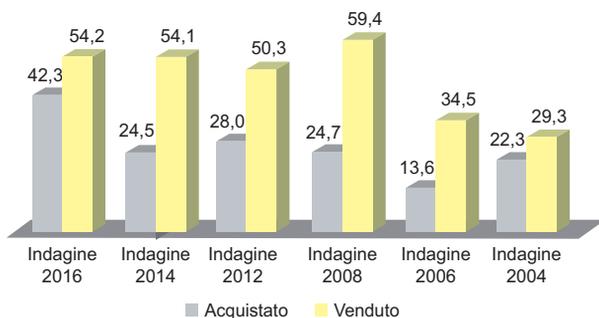


Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEI **Tecnoborsa**

Infine, mettendo a confronto il ricorso all'agenzia immobiliare per la valutazione immobiliare tra venditori e acquirenti si conferma il fatto che vi ricorrono più i primi che i secondi; tuttavia, il forte incremento dell'utilizzo da parte solo di coloro che hanno acquistato ha compor-

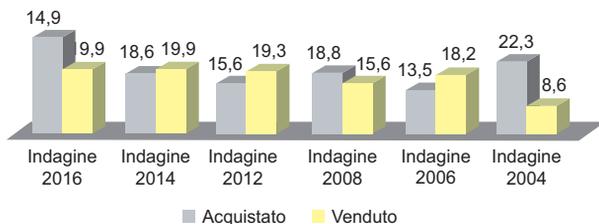
tato una riduzione del *gap* (graf. 14). Per quanto concerne l'utilizzo del libero professionista è emerso che vi ricorre più chi vende che chi acquista, in linea con le due Indagini precedenti; inoltre, in questo caso lo scarto è diventato ancora più consistente (graf. 15).

**GRAFICO 14**  
UTILIZZO DI UN'AGENZIA IMMOBILIARE PER LA VALUTAZIONE  
(compravendite effettuate, val. %)



Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEI **Tecnoborsa**

**GRAFICO 15**  
UTILIZZO DI UN LIBERO PROFESSIONISTA PER LA VALUTAZIONE  
(compravendite effettuate, val. %)



Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEI **Tecnoborsa**

#### 4. Conclusioni

Dall'Indagine 2016 è emersa una crescita decisamente significativa dell'utilizzo dell'agenzia immobiliare da parte di chi ha effettuato una transazione nel biennio 2014-2015; infatti, più del 60% di coloro che hanno acquistato e/o venduto vi hanno fatto ricorso e in entrambi i casi si è raggiunto il massimo storico da quando **Tecnoborsa** ha iniziato a monitorare il fenomeno, cioè dall'Indagine 2004. Il ricorso è sempre maggiore da parte di chi ha venduto anche se il *gap* si è notevolmente ridotto, fino ad arrivare a uno scarto di soli 2,3 punti percentuali.

Tra chi non vi ha fatto ricorso, indipendentemente dal tipo di transazione effettuata, è sempre predominante la motivazione del costo troppo elevato ma c'è da notare che le quote di chi le indica sono nettamente in calo rispetto al passato; viceversa, sono aumentati significativamente coloro che lamentano un'insoddisfazione verso i servizi offerti da parte delle agenzie.

**Più del 60% tra chi ha acquistato e/o venduto ha fatto ricorso a un'agenzia e in entrambi i casi si è raggiunto il massimo storico**



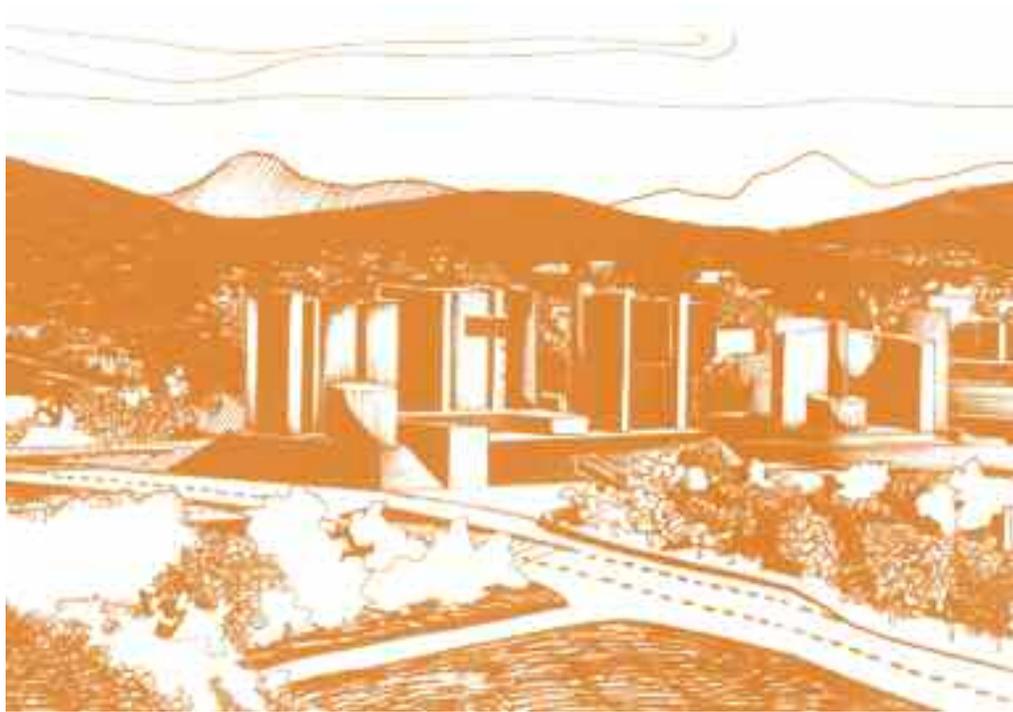
Ludovico degli Uberti,  
Concorso Nuova Sede Società del Gas Rimini, 1993

Esaminando i diversi canali attraverso i quali le famiglie sono venute a conoscenza del bene acquistato continua a prevalere il passaparola, anche se in calo di quasi 10 punti percentuali rispetto al biennio precedente; seguono coloro che si sono rivolti in modo diretto a un'agenzia. Tuttavia, in realtà, il canale informativo predominante è proprio l'agenzia, in quanto da un approfondimento è emerso che il più delle volte gli annunci attraverso i quali sono stati in-

dividuati gli immobili acquistati sono stati pubblicati da agenzie.

Inoltre, è bene ribadire che anche una quota decisamente rilevante di chi è venuto a conoscenza del bene successivamente acquistato tramite canali non convenzionali come il passaparola ha dovuto comunque relazionarsi con un'agenzia immobiliare in quanto il bene le era stato affidato precedentemente dal venditore.

Quanto ai canali informativi utilizzati da



*Ludovico degli Uberti,  
Concorso Centro Direzionale Perugia Fontivegge, 1970*

coloro che hanno venduto un bene senza il supporto di un operatore del settore, il passaparola rimane al primo posto, anche se registra un notevole calo rispetto al passato e al secondo posto rimangono i cartelli vendesi seguiti, a parità di punteggio, da annunci pubblicati su Internet e riviste specializzate/quotidiani. Nel biennio considerato è stato molto alto il ricorso all'agenzia immobiliare anche per la valutazione dei beni compravenduti, però la quota di chi vi ha fatto ricorso

come semplici intermediari rimane la più alta. Come per l'intermediazione, ne ha usufruito molto di più chi ha venduto rispetto a chi ha acquistato, tuttavia il *gap* si è notevolmente ridotto rispetto all'indagine precedente, questo perché la quota di chi ha fatto valutare il bene prima di acquistarlo è cresciuta di quasi 20 punti percentuali – raggiungendo il suo massimo storico – mentre la quota di chi lo ha fatto prima di vendere è rimasta sostanzialmente immutata. Viceversa, tra chi ha acquistato è scesa la quota di chi è ricorso al parere di un libero professionista e, anche in questo caso, tra chi ha venduto non si sono registrate variazioni. Infine, è molto alta la percentuale di chi non ha stimato in alcun modo un bene prima di acquistare e sono circa il doppio rispetto a chi ha venduto. •

### **Nota metodologica**

Campione rappresentativo delle famiglie italiane stratificato per:

- area geografica (n. 4 classi: Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, Sud e Isole);
- tipologia di famiglia (n. 3 classi: famiglie unipersonali, coppie con figli, coppie senza figli);
- ampiezza del Comune (n. 3 classi: fino a 40.000 abitanti, da 40.000 a 250.000 abitanti, oltre 250.000 abitanti).

Numerosità campionaria complessiva: 2.400 casi.

Metodo di contatto: Sistema Cati (*Computer assisted telephone interview*).

Tecnica di rilevazione: questionario strutturato.

Periodo di effettuazione delle interviste: marzo 2016.



## II - VALUTAZIONE ECONOMICA DEI PROGETTI PER INVESTIMENTI IN OPERE PUBBLICHE E PRIVATE

di Giampiero Bambagioni

*Docente di Estimo e Valutazione economica dei progetti,*

*Facoltà di Architettura, Sapienza Università di Roma*

*Responsabile delle Attività Scientifiche e Internazionali di **Tecnoborsa***

*“La valutazione economica del progetto si basa su un appropriato studio di fattibilità (Sdf) finalizzato a verificare ex ante, con approccio olistico, in un’ottica di life cycle management, la possibilità di realizzare la migliore idea progettuale in considerazione dell’analisi di tutti i profili tecnici ed economici, inclusi gli aspetti urbanistico-edilizi, legali e quelli della sostenibilità finanziaria e gestionale dell’opera”<sup>1</sup>*

*Ludovico degli Uberti,  
Comprensorio Termale  
di Barano d’Ischia,  
1982*



<sup>(1)</sup> Cfr. presente scritto, pag. 39.

## 1. Introduzione

**1.1.** La realizzazione di un progetto edilizio implica un processo integrato di ideazione, progettazione, pianificazione economico-finanziaria, costruzione, controllo e gestione dell'iniziativa.

**1.2.** La valutazione economica dei progetti - sia essa finalizzata alla realizzazione di opere edilizie commissionate da privati, da Enti soggetti al nuovo *Codice dei contratti pubblici*<sup>2</sup> (il *Codice appalti*), ovvero in partenariato pubblico privato (qual è la Finanza di progetto) - costituisce il presupposto essenziale per la verifica *ex ante* della fattibilità dei progetti incentrata sull'*"equilibrio economico e finanziario"*.

**1.3.** Il *Codice appalti* definisce l'equilibrio economico e finanziario come *"la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria. Per convenienza economica si intende la capacità del progetto di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato per il capitale investito; per sostenibilità finanziaria si intende la capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso del finanziamento"*<sup>3</sup>.

**1.4.** Anche a livello dell'Unione Europea (UE), tra le precondizioni necessarie per il finanziamento è ricompreso lo studio di fattibilità, con tutte le relative componenti tecniche, tra cui l'analisi economico-finanziaria.

**1.5.** La sostenibilità economica dei progetti costituisce, inoltre, il presupposto fondamentale per il reperimento delle risorse finanziarie (e non solo), necessarie per l'at-

tuazione del processo edilizio incentrato, come da nuovo *Codice appalti*, su livelli differenti di progettazione, con alla base un *"progetto di fattibilità tecnica ed economica"*<sup>4</sup>, cioè un elaborato articolato ed esaustivo che va oltre, anche culturalmente, al generico progetto preliminare previsto precedentemente dal vecchio *Codice*<sup>5</sup>.

Per sostenibilità finanziaria di un progetto deve intendersi, in particolare, la sistematica capacità dei ricavi di coprire i costi inerenti l'intero ciclo realizzativo per tutto l'arco temporale, costituito dalle fasi del ciclo di vita edilizio. Se la correlazione tra flussi di cassa costituiti dai ricavi (cioè le risorse finanziarie incentrate sui ricavi operativi e altre fonti di finanziamento), e i costi (comprendenti i costi operativi, i costi di investimento, i rimborsi dei prestiti e relativi interessi e le altre spese tutte, comprese le imposte), è negativa anche solo per un anno, il progetto non è finanziariamente sostenibile. Per cui il promotore dell'opera, in particolare nella fase di pianificazione, dovrà dimostrare la capacità di poter raccogliere le risorse finanziarie necessarie per coprire i costi da sostenere nell'orizzonte temporale predefinito.

<sup>(2)</sup> Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50 - Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

<sup>(3)</sup> Così l'art. 3, comma 1, lett. (fff), *Codice appalti*.

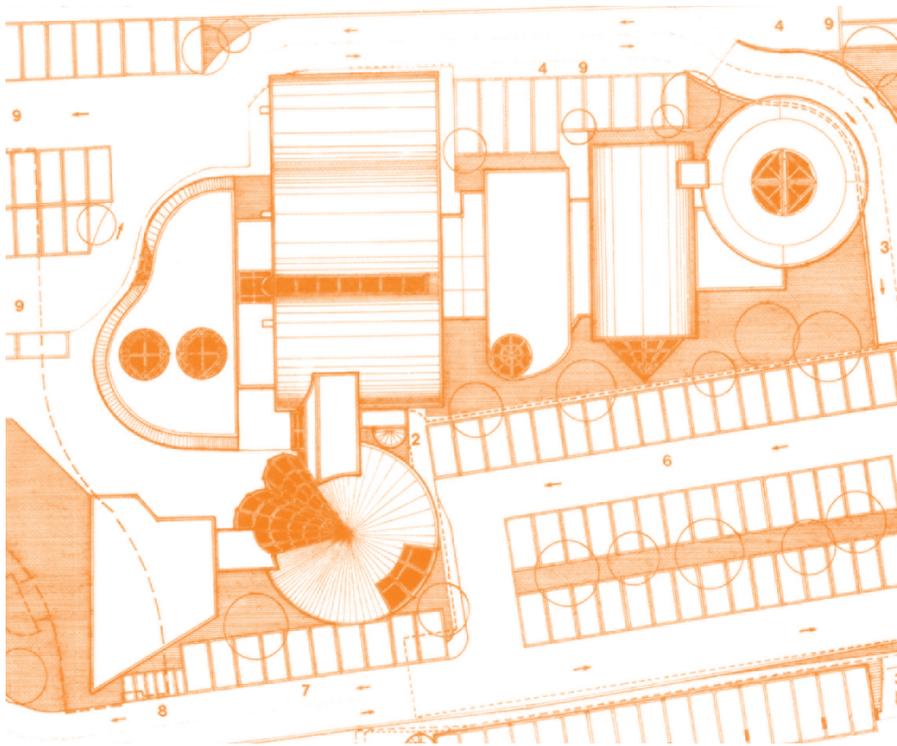
<sup>(4)</sup> *Ibidem*.

<sup>(5)</sup> Vedasi il D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

## 2. Quadro normativo di riferimento a livello europeo e nazionale

**2.1.** A livello di Unione Europea, “I grandi progetti rappresentano una quota considerevole della spesa dell’Unione e spesso rivestono un’importanza strategica in relazione al raggiungimento degli obiettivi della strategia dell’Unione per una crescita intelligente, sostenibile

e inclusiva”<sup>6</sup>. I finanziamenti della Commissione Europea<sup>7</sup> si basano, tra l’altro, su studi di fattibilità e sull’analisi economico-finanziaria prevista dall’art. 101 del Regolamento (UE) N. 1303/2013<sup>8</sup>, su criteri per l’analisi di qualità, regolati dall’art. 23<sup>9</sup> e dall’Allegato II<sup>10</sup> del Regolamento Delegato (UE) n. 480/2014<sup>11</sup>. A tal fine la Commissione Europa ha adottato specifiche Linee guida<sup>12</sup>.



Ludovico degli Uberti,  
Concorso Nuova Sede Società del Gas Rimini, 1993

a. Sulla base di quanto disposto dall'articolo 31, comma 3 del Reg. Delegato (UE) n.480/2014, anche per le finalità di incrementare la qualità e l'efficacia dei progetti presentati, *“la Commissione può chiedere alla Banca Europea per gli Investimenti (BEI), di esa-*

*minare la qualità tecnica, la sostenibilità economica e finanziaria, nonché la fattibilità dei grandi progetti e di assisterla per quanto riguarda gli strumenti finanziari da attuare o sviluppare”.*

Al fine della valutazione dei progetti di

<sup>(6)</sup> Così il Considerando n. 92 del Regolamento (UE) N. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

<sup>(7)</sup> In particolare i finanziamenti ricadenti nel periodo di programmazione 2014-2020.

<sup>(8)</sup> In particolare, l'art. 101 (Informazioni necessarie per l'approvazione di un grande progetto) del Regolamento (UE) n. 1303/2013 stabilisce che: *“Prima dell'approvazione di un grande progetto, l'autorità di gestione garantisce che siano disponibili le informazioni seguenti:*

*a) i dettagli riguardanti l'organismo responsabile dell'attuazione del grande progetto e le sue funzioni;*

*b) una descrizione dell'investimento e la sua ubicazione;*

*c) il costo complessivo e il costo ammissibile complessivo, tenendo conto dei requisiti di cui all'articolo 61;*

*d) studi di fattibilità effettuati, compresa l'analisi delle opzioni e i risultati;*

*e) un'analisi dei costi-benefici, compresa un'analisi economica e finanziaria, e una valutazione dei rischi;*

*f) un'analisi dell'impatto ambientale, tenendo conto delle esigenze di mitigazione dei cambiamenti climatici e di adattamento ai medesimi e della resilienza alle catastrofi;*

*g) una spiegazione in ordine a quanto il grande progetto è coerente con gli assi prioritari pertinenti del programma operativo o dei programmi operativi interessati e il contributo atteso al conseguimento degli obiettivi specifici di tali assi prioritari, nonché il contributo atteso allo sviluppo socioeconomico;*

*b) il piano di finanziamento con l'indicazione delle risorse finanziarie complessive previste e del sostegno previsto dei fondi, della Bei e di tutte le altre fonti di finanziamento, insieme con indicatori fisici e finanziari per verificare i progressi tenendo conto dei rischi individuali;*

*i) il calendario di attuazione del grande progetto e, qualora il periodo di attuazione sia prevedibilmente più lungo del periodo di programmazione, le fasi per le quali è richiesto il sostegno dei fondi durante il periodo di programmazione.*

*La Commissione adotta atti di esecuzione che definiscono la metodologia da seguire sulla base delle migliori prassi riconosciute, per effettuare l'analisi dei costi-benefici di cui al primo comma, lettera e). Tali atti di esecuzione sono adottati secondo la procedura consultiva di cui all'articolo 150, paragrafo 2.*

<sup>(9)</sup> Articolo 23 (Analisi della qualità dei grandi progetti) del Regolamento Delegato (UE) n. 480/2014.

<sup>(10)</sup> Allegato II Criteri di analisi della qualità dei grandi progetti di cui all'articolo 23 del Regolamento Delegato (UE) n. 480/2014.

<sup>(11)</sup> Regolamento Delegato (UE) n. 480/2014 della Commissione del 3 marzo 2014 che integra il Regolamento (UE) n. 1303/2013.

<sup>(12)</sup> *Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects. Economic appraisal tool for Cohesion Policy - December 2014.*

investimento infrastrutturale la BEI ha poi pubblicato le *Linee Guida metodologiche sulle modalità di conduzione dell'analisi costi-benefici di progetto*<sup>13</sup>.

- b. A livello nazionale il nuovo *Codice appalti* (D.lgs n. 50/2016), all'art. 23, comma 1 (Livelli della progettazione per gli appalti, per le concessioni di lavori nonché per i servizi), prevede che *“La progettazione in materia di lavori pubblici si articola, secondo tre livelli di successivi approfondimenti tecnici, in progetto di fattibilità tecnica ed economica, progetto definitivo e progetto esecutivo ...”*; al comma 5 dell'art. 201 (Strumenti di pianificazione e programmazione) il *Codice appalti* richiama poi *“la documentazione indicata dalle linee guida di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 228 del 2011”*.
- Il Decreto Legislativo 29 dicembre 2011, n. 228<sup>14</sup> di *“Attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere a), b), c) e d) della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche”*, richiama, espressamente, la Valutazione *ex ante* delle singole opere e il contenuto dello studio di fattibilità.
  - Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 3 agosto 2012<sup>15</sup> di *“Attuazione dell'articolo 8, comma 3, del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228 in materia di linee guida per la valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche e del Documento pluriennale di pianificazione degli investimenti in opere pubbliche”* è incentrato sulla valutazione *ex ante* ed *ex*

*post*, sullo studio di fattibilità e sull'Analisi costi-benefici (ACB), come consolidati nella letteratura scientifica internazionale e dalle indicazioni metodologiche impartite dalla Commissione Europea e da altri autorevoli organismi.

- Il *Codice appalti* (D.lgs n. 50/2016), all'art. 23, comma 1 (Livelli della progettazione per gli appalti, per le concessioni di lavori nonché per i servizi), prevede, che: *“La progettazione in materia di lavori pubblici si articola, secondo tre livelli di successivi approfondimenti tecnici, in progetto di fattibilità tecnica ed economica, progetto definitivo e progetto esecutivo ed è intesa ad assicurare: a) il soddisfacimento dei fabbisogni della collettività; b) la qualità architettonica e tecnico funzionale e di relazione nel contesto dell'opera; c) la conformità alle norme ambientali, urbanistiche e di tutela dei beni culturali e paesaggistici, nonché il rispetto di quanto previsto dalla normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza; d) un limitato consumo del suolo; e) il rispetto dei vincoli idrogeologici, sismici e forestali nonché degli altri vincoli esistenti; f) il risparmio e l'efficientamento energetico, nonché la valutazione del ciclo di vita e della manutenibilità delle opere; g) la compatibilità con le preesistenze ar-*

<sup>13</sup> *The Economic Appraisal of Investment Projects at the EIB (European investment Bank)*.

<sup>14</sup> In Gazzetta Ufficiale 6 febbraio 2012, n. 30.

<sup>15</sup> In Gazzetta Ufficiale 22 novembre 2012, n. 273.

cheologiche; b) la razionalizzazione delle attività di progettazione e delle connesse verifiche attraverso il progressivo uso di metodi e strumenti elettronici specifici quali quelli di modellazione per l'edilizia e le infrastrutture; i) la compatibilità geologica, geomorfologica, idrogeologica dell'opera; l) accessibilità e adattabilità secondo quanto previsto dalle disposizioni vigenti in materia di barriere architettoniche". Inoltre, al comma 5, specifica che: "Il progetto di fattibilità tecnica ed economica individua, tra più soluzioni, quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire. Il progetto di fattibilità comprende tutte le indagini e gli studi necessari per la definizione degli aspetti di cui al comma 1, nonché schemi grafici per l'individuazione delle caratteristiche dimensionali, volumetriche, tipologiche, funzionali e tecnologiche dei lavori da realizzare e le relative stime economiche, ivi compresa la scelta in merito alla possibile suddivisione in lotti funzionali. Il progetto di fattibilità deve consentire, ove necessario, l'avvio della procedura espropriativa".

**2.2.** Il Codice appalti (D.lgs n. 50/2016), all'art. 201, comma 1 (Strumenti di pianificazione e programmazione) prevede che: "Al fine della individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese, si utilizzano i seguenti strumenti di pianificazione e programmazione generale:

- a) piano generale dei trasporti e della logistica;
- b) documenti pluriennali di pianificazione, di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228. ... omissis ...".

**La progettazione  
in materia di lavori pubblici  
si articola in progetto  
di fattibilità tecnica  
ed economica, progetto  
definitivo e progetto esecutivo**

Sempre l'art 201 del Codice appalti dispone al comma 5 che: "Le Regioni, le Province autonome, le Città Metropolitane e gli altri enti competenti trasmettono al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti proposte di interventi relativi al settore dei trasporti e della logistica prioritari per lo sviluppo del Paese ai fini dell'inserimento nel DPP, dando priorità al completamento delle opere incompiute, comprendenti il progetto di fattibilità, redatto secondo quanto previsto dal decreto di cui all'articolo 23, comma 3, e corredate dalla documentazione indicata dalle linee guida di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 228 del 2011. Il Ministero, verifica la fondatezza della valutazione ex ante dell'intervento effettuata dal soggetto proponente, la coerenza complessiva dell'intervento proposto e la sua funzionalità rispetto al raggiungimento degli obiettivi indicati nel PGTL e, qualora lo ritenga prioritario, può procedere al suo inserimento nel DPP".

### 3. Macrofasì progressive della valutazione economica dei progetti

**3.1.** La formulazione di giudizi di convenienza economica in ambito civile, industriale e ambientale e la valorizzazione dei beni storico-architettonici e del paesaggio, si basa sulla individuazione e attuazione e gestione di una serie di macrofasì progressive del ciclo di vita del progetto (*Project cycle management*), che includono numerose fasì sintetizzate nello schema riportato di seguito (fig. 1).

**3.1.1. Ideazione** – con la valutazione *ex ante* degli obiettivi perseguiti con la trasformazione edilizia, le criticità, le implicazioni del ciclo di vita del prodotto edilizio (*Life cycle assessment*); componenti che dovrebbero costituire oggetto di analisi nello Studio di opportunità.

**3.1.2. Progettazione** – nella sue differenti e consecutive fasì di realizzazione del Progetto di fattibilità tecnica ed economica (di fatto uno Studio di fattibilità in grado di prevedere, analizzare e strutturare le differenti fasì del progetto e del

**FIGURA 1**  
MACROFASI PROGRESSIVE DELLA VALUTAZIONE ECONOMICA DEI PROGETTI



Fonte: Elaborazione dell'Autore

processo realizzativo). I successivi livelli di progettazione sono costituiti dal progetto definitivo e dal progetto esecutivo.

**3.1.3. Valutazione** – analisi dell'equilibrio economico finanziario del progetto, che costituisce di fatto parte integrante e complementare della fase 3.1.2 (Progettazione).

**3.1.4. Pianificazione** – identificazione e quantificazione analitica dei costi, delle risorse, dei tempi e della qualità e delle funzioni in capo ai diversi soggetti coinvolti nel progetto. Quindi un *business plan* inclusivo 1) delle attività funzionali alla identificazione e implementazione di tutte le componenti che costituiscono 'Vincoli del progetto', come specificati di seguito (*fig. 3 p. 37*), nonché 2) dell'identificazione di tutte le funzioni attuative delle varie fasi realizzative, a cominciare dalla gestione della fase autorizzativa.

**3.1.5. Realizzazione** – attività tutte inerenti l'edificazione e la gestione del processo edilizio (secondo i tempi indicati nel diagramma di Gantt), con valutazione *in itinere* al fine di monitorare costantemente la corrispondenza del progetto con le attività realizzate. La fase immediatamente successiva, non appena completata l'opera, implica una valutazione *ex post* della medesima al fine di verificare la conformità degli *output* conseguiti con gli obiettivi predefiniti.

**3.1.6. Utilizzo** – in conseguenza del completamento dell'opera la medesima potrà essere utilizzata dal committente ovvero avviata o completata la commercializzazione (che in genere, ove le condizioni di mercato lo consentono, ha inizio già nella fase realizzativa). L'utilizzo

implica attività di gestione (in particolare, per gli immobili oggetto di investimento, specifiche attività di *asset management*), che comportano nel tempo attività di manutenzione (ordinaria e/o straordinaria) sino a sviluppare – in una logica di *Life cycle management* – tutte le attività funzionali al riuso dell'*asset* medesimo (edificio o infrastruttura che sia).

## 4. Finalità della valutazione

**4.1.** Le finalità della valutazione sono diverse in funzione delle diverse fasi del processo decisionale: *ex ante*, *in itinere*, *ex post*.

1) *Ex ante* – La valutazione nella fase di programmazione dell'iniziativa comprende gli Studi di opportunità e gli Studi fattibilità, finalizzati a verificare se l'iniziativa è fattibile in termini urbanistico-edilizi, tecnici (comprendenti le caratteristiche di rispondenza alle esigenze progettuali<sup>16</sup>), temporali, economici e di disponibilità di risorse. Nella fase di programmazione dell'iniziativa il costo globale degli interventi, la somma del costo di produzione, del costo di gestione nella vita utile ipotizzata, del costo finale (detratto il valore residuo), deve essere preventivato sulla base dei dati rela-

<sup>16</sup> La norma UNI 8289:1981 prevede con riferimento alla classificazione e terminologia in edilizia residenziale, otto classi di unità tecnologiche: 1) struttura portante; 2) chiusura (verticale, orizzontante, superiore); 3) partizione interna; 4) partizione esterna; 5) impianto di fornitura servizi; 6) impianto di sicurezza; 7) attrezzatura interna; 8) attrezzatura esterna.

tivi a interventi omogenei per natura, caratteristiche e specificità ambientali e territoriali.

- 2) *In itinere* – Durante la fase inerente la redazione/implementazione del progetto la finalità della valutazione ha come obiettivo centrale il monitoraggio costante della coerenza del programma realizzativo; i tempi e attività sono previste nel diagramma di Gantt, così come lo stato di avanzamento dei lavori.
- 3) *Ex post* – La valutazione è effettuata successivamente al completamento dell'opera in funzione della verifica finale delle previsioni urbanistiche, delle caratteristiche tecnico-edilizie ed economico-finanziarie del manufatto al fine di correlare i risultati attesi con quelli conseguiti, ovvero le eventuali criticità ed eventuali risultati non corrispondenti alle prestazioni progettate.
  - a) La valutazione economica dei progetti edilizi viene realizzata con fasi successive di approfondimento in base al livello di progettazione dell'iniziativa edilizia. Tanto più è completo il livello di progettazione, maggiore sarà l'attendibilità della stima dei costi della produzione edilizia, nonché – nel caso di progetti di natura privatistica – dei ricavi attesi dalla realizzazione dell'opera.
  - b) Qualora siano possibili più soluzioni progettuali, la scelta dovrebbe avvenire mediante l'impiego di una metodologia di valutazione qualitativa e quantitativa, tale da permettere di dedurre una graduatoria di priorità tra le soluzioni progettuali possibili.

- c) Al fine del conseguimento dei migliori *output* in termini qualitativi e quantitativi, nonché per favorire l'applicazione della normativa nazionale di riferimento, è opportuno effettuare studi preliminari con diversi livelli di approfondimento (Studi di opportunità, di prefattibilità e di fattibilità), comprendenti i metodi di valutazione economica dei progetti d'investimento riconosciuti internazionalmente.

## 5. Studio di fattibilità e altri studi *ex ante*

- a) Il nuovo *Codice appalti* richiama, sistematicamente, il concetto di 'fattibilità tecnica ed economica'; inoltre, all'art. 3, comma 3, lettera *fff)*, definisce il concetto di 'equilibrio economico e finanziario' con la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria. Per 'convenienza economica' si intende la capacità del progetto di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato per il capitale investito; per 'sostenibilità finanziaria' si intende la capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso del finanziamento. L'equilibrio economico e finanziario deve necessariamente tenere in considerazione le dinamiche di mercato del medio-breve periodo (2/3 anni), ovvero l'arco temporale nel quale si ritiene di poter completare l'opera. Va inoltre tenuto conto che la variazione della struttura dei costi e/o dei ricavi è direttamente dipendente dalle di-

namiche dei prezzi (in particolari dei costi di costruzione e di produzione edilizia) e dalla congiuntura dei mercati finanziari e immobiliari, i quali sono soggetti a ciclicità (*fig. 2*).

b) I livelli di programmazione dell'iniziativa sono costituiti da:

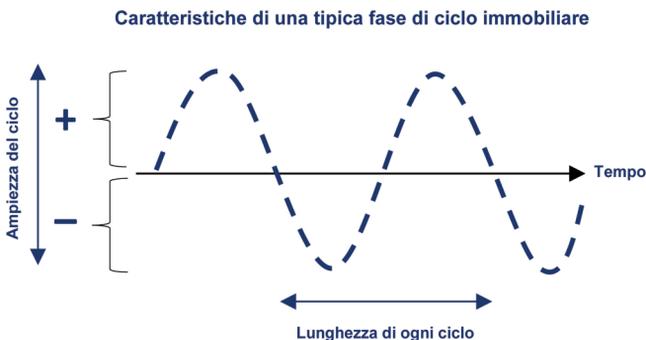
- Studi di opportunità (Sdo) – basati su un'analisi schematica delle attività da sviluppare, al fine della trasformazione della iniziale idea programmatica in una articolata proposta di investimento.
- Studi di prefattibilità (Sdp) – costituiti da un approfondimento e da una elaborazione sufficientemente dettagliata dell'idea programmatica-progettuale, al fine di verificare se sussistono tutte le premesse necessarie per intraprendere uno Studio di fattibilità.

- Studi di fattibilità (Sdf) – si sostanziano in un livello complesso di individuazione, analisi e strutturazione dell'iniziativa nelle sue varie componenti.

c) Lo Studio di fattibilità è costituito da un elaborato – che implica il coinvolgimento di numerose professionalità, tempi e significative risorse – finalizzato a verificare *ex ante* la possibilità di realizzazione dell'idea progettuale sotto tutti i profili: di natura economico-finanziaria, tecnica, urbanistico-edilizia, legale, ecc.. Lo Studio di fattibilità può essere preceduto, in funzione degli elementi tecnico-economici disponibili, da uno Studio di opportunità e/o da uno Studio di prefattibilità.

Verificata l'eventuale impraticabilità dell'iniziativa mediante uno Studio di

**FIGURA 2**  
ESEMPIO DI CICLICITÀ DEI MERCATI IMMOBILIARI



Fonte: Elaborazione dell'Autore

opportunità si annullerà il programma evitando di dar seguito a una iniziativa che non presenta tutte le necessarie precondizioni della fattibilità. Quindi, una valutazione *ex ante* consentirà di astenersi dal progettare (e realizzare) un intervento che, pur risultando fattibile sotto alcuni aspetti, potrebbe risultare non fattibile economicamente e/o non sostenibile finanziariamente. Alternativamente, una volta individuate criticità e potenzialità, del progetto potrebbero essere effettuati ulteriori approfonditi studi.

**Lo Studio di fattibilità è costituito da un elaborato finalizzato a verificare *ex ante* la possibilità di realizzazione dell'idea progettuale sotto tutti i profili: di natura economico-finanziaria, tecnica, urbanistico-edilizia, legale, ecc.**

d) La valutazione *ex ante* del progetto implica, necessariamente, la proiezione nel tempo dell'opera in esame, affinché sia stimato in maniera appropriata l'arco temporale necessario per il completamento della medesima. Le ragioni di tale proiezione nel tempo delle attività realizzative sono numerose, ma due di queste sono centrali:

1) la prima motivazione attiene la necessità di attualizzare i costi di costruzione e di produzione edilizia. Infatti talvolta, soprattutto nei pe-

riodi di elevata inflazione, questi costi incrementano significativamente in un arco temporale medio-breve e la mancata inclusione dei medesimi nello Studio di fattibilità prima e nel *business plan* (definito in funzione dell'avvio della fase realizzativa), potrebbe comportare un impatto negativo significativo nella struttura dei costi medesimi, con effetto immediato sul Margine operativo lordo (MOL) atteso;

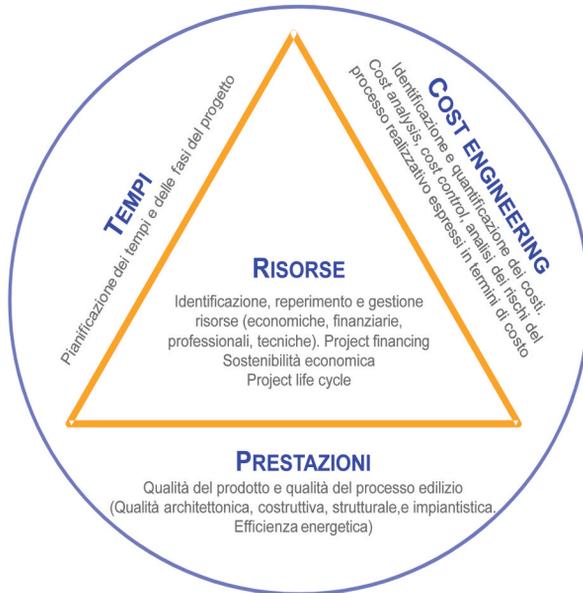
2) la seconda motivazione concerne la struttura dei ricavi. Infatti, in particolare per le opere per le quali è prevista la commercializzazione, la congiuntura del mercato immobiliare emergente dopo la fase realizzativa dell'opera potrebbe risultare assai diversa da quella sussistente nella fase di pianificazione dell'iniziativa medesima. Nel caso di un mercato che dovesse risultare in espansione (sia in termini di volumi che di prezzi), non si registrerebbero pressioni negative sulla struttura dei ricavi previsti. La situazione potrebbe risultare ben diversa nel caso di contrazione della domanda e riduzione significativa dei prezzi. Peraltro, il combinato disposto dell'incremento dei costi e della riduzione dei ricavi attesi comporterebbe il collasso del progetto sino a compromettere il completamento dell'opera che risulterebbe non più economicamente conveniente e – anche dall'ottica dei finanziatori – non più finanziariamente sostenibile.

## 6. Vincoli del progetto

**6.1.** La realizzazione di un progetto di sviluppo immobiliare o di trasformazione edilizia implica il rispetto di vincoli riferibili alle seguenti quattro macroaree:

- 1) Risorse (e Sostenibilità economica) – ovvero l'individuazione, il reperimento e la gestione delle risorse (economiche, finanziarie, professionali, tecniche) anche mediante strumenti quali il *Project Financing*;
- 2) *Cost Engineering* – ovvero la quantificazione dei costi, il *cost analysis*, il *cost control*, l'analisi rischi del processo edilizio espressi in termini di costo;
- 3) Tempi – riferiti alla pianificazione delle attività, delle tempistiche e delle fasi del progetto;
- 4) Prestazioni – con riferimento alla qualità del prodotto e del processo edilizio (qualità architettonica, qualità edilizia, qualità strutturale e impiantistica nonché efficienza energetica).

**FIGURA 3**  
VINCOLI DEL PROGETTO



Fonte: Elaborazione dell'Autore

È essenziale considerare che la variazione di uno dei vincoli interferisce direttamente o indirettamente sugli altri. Ad esempio, la dilatazione dei tempi di realizzazione (per cause inerenti l'iter autorizzativo, ovvero per ritardi nella realizzazione dell'opera, ecc.), comporta un diretto riverbero sui costi che si dilateranno simmetricamente (es. costi di manodopera, noleggio macchinari, interessi passivi, ecc.). Per questo, sin dalla fase della elaborazione dello Studio di fattibilità risulta fondamentale l'individuazione e la definizione puntuale delle varie componenti del progetto in termini di tempistiche, costi, risorse e prestazioni.

**6.2.** Il tetraedro sintetizza quindi ciò che possiamo definire come 'vincoli del progetto'<sup>17</sup>. Considerata l'interdipendenza sussistente tra le quattro macro aree, la variazione di uno dei vincoli interferisce direttamente o indirettamente sugli altri.

**6.3.** La fase di progettazione, con la predisposizione degli elaborati del progetto, implica il proseguimento della fase di valutazione della struttura e dell'entità dei costi, la quale impone una continua rivalutazione del progetto, anche sotto il profilo economico e finanziario.

**6.4.** La Guida all'analisi costi-benefici dei progetti di investimento<sup>18</sup>, adottata dalla Commissione Europea, contempla – per ogni progetto – almeno tre alternative:

- 1) alternativa *do nothing*, cioè opzione del non intervento;
- 2) alternativa *do minimum*, cioè opzione del minimo indispensabile;
- 3) alternativa *do something* (o alternativa

ragionevole, un progetto basato su di un'alternativa tecnologica o di concetto).

- 4) L'alternativa del non intervenire è l'approccio base dell'analisi del progetto e mira a confrontare almeno due situazioni, quella con e quella senza il progetto. È anche chiamata scenario inerte (*inertial scenario*). Per esempio, per collegare due territori, l'opzione *do nothing* implica l'utilizzazione del servizio di trasporto marittimo esistente (traghetto), l'alternativa *do minimum* potrebbe comportare la riorganizzazione/innovazione del servizio esistente, per cui il progetto potrebbe prevedere la costruzione di un ponte pedonale oppure anche fruibile da automezzi.
  - 5) Il calcolo degli indicatori di performance economici e finanziari deve essere realizzato sulla base delle differenze tra l'alternativa *do something* e quella *do nothing* oppure *do minimum*.
- a) L'importanza strategica dello Studio di fattibilità (Sdf) è stata ribadita, di fat-

<sup>(17)</sup> Si veda G. Bambagioni, *Sulla valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico: la valutazione di programmi e progetti (studio di fattibilità)*, in *Technè*, n. 6/2016, consultabile all'indirizzo Internet [www.fupress.net/index.php/technè/article/view/10863/10468](http://www.fupress.net/index.php/technè/article/view/10863/10468).

<sup>(18)</sup> La *Guida all'analisi costi-benefici dei progetti di investimento* è stata adottata dalla Commissione Europea nel 2003; successivamente è stata oggetto di varie edizioni sino all'ultima denominata: *Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects | Economic appraisal tool for Cohesion Policy 2014-2020, European Commission, December 2014*.

to, dal *Codice appalti* (D.lgs n. 50/2016) e dalla espressa previsione del 'Progetto di fattibilità tecnica ed economica'. Per questo si ritiene che la valutazione economica del progetto debba basarsi su un appropriato Studio di fattibilità (Sdf) finalizzato a verificare *ex ante*, con approccio olistico, in un'ottica di *life cycle management*, la possibilità di realizzare la migliore idea progettuale in considerazione dell'analisi di tutti i profili tecnici ed economici, inclusi gli aspetti urbanistico-edilizi, legali e quelli della sostenibilità finanziaria e gestionale dell'opera.

- b) La fattibilità tecnica economica costituisce peraltro il presupposto per la c.d. 'bancabilità' delle opere edilizie. Infatti, in assenza di una documentazione completa che comprenda anche un'analisi della fattibilità e sostenibilità economico-finanziaria del progetto, risulta oggi improbabile ottenere mutui edilizi e/o finanziamenti bancari, sia per opere private che per progetti in partenariato pubblico privato (PPP), ovvero per opere realizzate mediante Finanza di progetto<sup>19</sup> le quali si basano sulla valutazione dei flussi di cassa ritraibili dalla gestione dell'opera di cui si ipotizza la realizzazione.
- c) Dapprima, la necessità dello Studio di fattibilità era stata sancita dal legislatore nazionale in relazione alle opere regolate dal *Codice dei contratti pubblici* (D.lgs. 163/2006 e successive modificazioni), sulla base del relativo *Regolamento d'attuazione ed esecuzione del Codice dei contratti pubblici*<sup>20</sup> (il Regolamento). Infatti con l'art. 14 del sopra richiamato Regolamento, inerente gli Studi di fattibilità, si definivano espressamente le caratteristiche del medesimo; in particolare, al comma 1 si disponeva che tale Studio doveva includere una relazione illustrativa contenente:

zione ed esecuzione del Codice dei contratti pubblici<sup>20</sup> (il Regolamento). Infatti con l'art. 14 del sopra richiamato Regolamento, inerente gli Studi di fattibilità, si definivano espressamente le caratteristiche del medesimo; in particolare, al comma 1 si disponeva che tale Studio doveva includere una relazione illustrativa contenente:

- *“le caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali, economico-finanziarie dei lavori da realizzare;*
- *l'analisi delle possibili alternative rispetto alla soluzione realizzativa individuata;*
- *la verifica della possibilità di realizzazione mediante i contratti di partenariato pubblico privato di cui all'articolo 3, comma 15-ter;*
- *l'analisi dello stato di fatto, nelle sue eventuali componenti architettoniche, geologiche, socio-economiche, amministrative;*
- *la descrizione, ai fini della valutazione preventiva della sostenibilità ambientale e della compatibilità paesaggistica dell'intervento, dei requisiti dell'opera da*

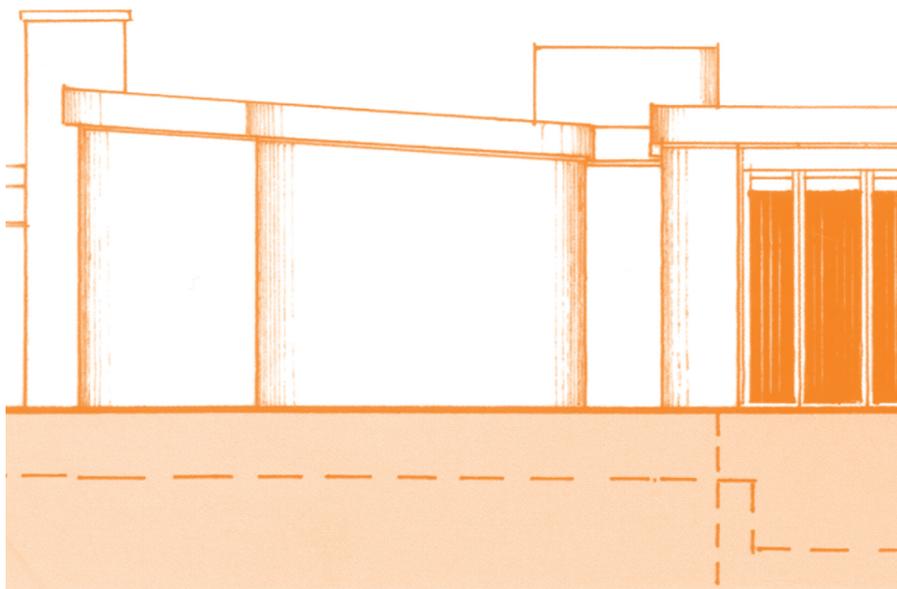
<sup>(19)</sup> F. Sutti e I. Gobato, *Il mercato del PPP alla luce del nuovo Codice degli appalti*, all'interno del Paper "L'attuazione del nuovo Codice dei contratti pubblici: problemi, prospettive, verifiche", contenente una serie di contributi nascenti dal lavoro di un gruppo di ricerca promosso da Italiadecide, Aequa, ApertaContrada e ResPublica.

<sup>(20)</sup> Cfr. Titolo II – Progettazione e verifica del progetto; Capo I – Progettazione; Sezione I – Disposizioni generali; Art. 14 - Studio di fattibilità.

*progettare, delle caratteristiche e dei collegamenti con il contesto nel quale l'intervento si inserisce, con particolare riferimento alla verifica dei vincoli ambientali, storici, archeologici, paesaggistici interferenti sulle aree o sugli immobili interessati dall'intervento, nonché l'individuazione delle misure idonee a salvaguardare la tutela ambientale e i valori culturali e paesaggistici".*

d) Sostenibilità finanziaria: il piano finanziario dovrebbe dimostrare la so-

stenibilità finanziaria del progetto; infatti, la cadenza delle entrate e/o uscite sottostimate potrebbero essere cruciali ai fini della realizzazione del progetto. Il promotore dovrebbe dimostrare come, nell'orizzonte temporale del progetto, le fonti di finanziamento (comprendenti le entrate e qualsiasi altro trasferimento in denaro) corrispondano adeguatamente ai pagamenti anno per anno. La sostenibilità finanziaria è confermata se il flusso netto di cassa generato è positivo per tutti gli anni considerati.



Ludovico degli Uberti,  
Progetto Villa Willi, Riano Romano, 1973

## 7. Metodi di valutazione

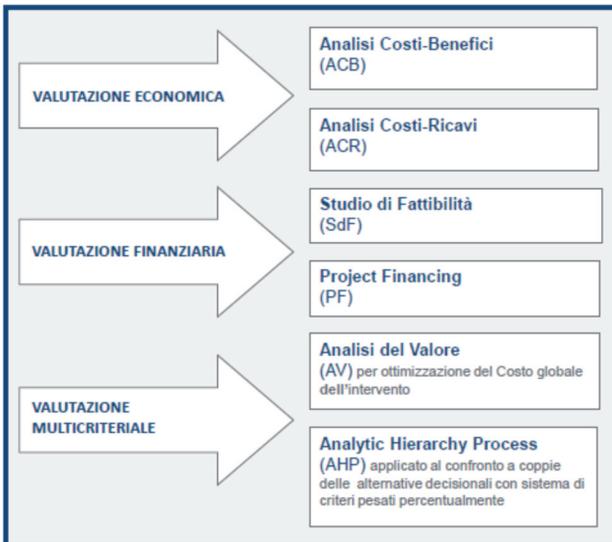
**7.1.** I principali metodi di valutazione dei progetti (valutazione economica, valutazione finanziaria e valutazione multicriteriale), sono basati su procedimenti stimativi e matematica finanziaria (fig. 4).

**7.2.** Nella valutazione dell'efficacia di progetti e dei programmi le principali metodologie adottate sono sostanzialmente due: metodi monetari e metodi non monetari.

**7.2.1. Metodi monetari** – sono basati sui principi dell'economia del benessere.

L'analisi costi-benefici (ACB) viene applicata, prevalentemente, nella valutazione di progetti finalizzati al miglioramento di un servizio ambientale. Per analisi dei costi-benefici deve intendersi la *“Tecnica di analisi economica per la valutazione dei costi e dei benefici sociali di un'attività economica intrapresa da un'azienda privata, dal governo o da un ente pubblico. Essi sono costi e benefici esterni, cioè ricadenti su terzi che non hanno alcuna parte nell'attività in oggetto. L'analisi si avvale di diversi me-*

**FIGURA 4**  
QUADRO DI SINTESI DEI METODI DI VALUTAZIONE



Fonte: Elaborazione dell'Autore

*todi per risolvere il problema di tradurre in quantità misurabili monetariamente i costi e i benefici intangibili*<sup>21</sup>.

**7.2.2. Metodi non monetari** – metodologie basate sulla teoria delle decisioni e su modelli specifici di molte discipline. In particolare l'analisi multicriteriale (AMC) è utilizzata, in genere, ai fini della Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) e nella pianificazione territoriale. L'analisi Multicriterio – come indica la *Guida all'analisi costi-benefici* della Commissione UE (DG Politica Regionale e Coesione) prende in considerazione simultaneamente una molteplicità di obiettivi in relazione all'intervento valutato. Ciò consente di considerare, nell'analisi dell'investimento, anche obiettivi del programmatore pubblico che non possono essere inclusi nell'analisi finanziaria ed economica (per esempio l'equità sociale, la tutela ambientale, le pari opportunità).

**7.3.** Nell'Analisi del valore (AV) i costi vengono relazionati alle funzioni tramite due fattori: il primo, di carattere tecnico-funzionale, da determinare per soddisfare alle esigenze dei fruitori e degli utilizzatori; il secondo, di ordine economico-gestionale, assumendo a riferimento Ambiti Funzionali Omogenei con le relative Utilità e i relativi Costi globali.

**7.4.** Il giudizio di valore nella pratica estimativa risulta probabilistico e non deterministico e viene espresso nell'ambito della permanenza delle condizioni, mentre tutti i fattori tecnico-economici che intervengono nella stima vanno considerati con caratteristiche di ordinarietà.

## 8. Struttura dello Studio di fattibilità

Le principali componenti in cui è articolato lo Studio di fattibilità sono di seguito sintetizzate: (i) relazione illustrativa generale; (ii) relazione tecnica; (iii) elaborati progettuali; (iv) valutazione economica e finanziaria completa dell'analisi della congiuntura dei mercati a livello locale e nazionale, e della stima del costo globale e dei ricavi attesi (*cfr. presente testo, par. 5*)<sup>22</sup>.

### 8.1. Relazione illustrativa generale

**8.1.1. Quadro conoscitivo** – L'inquadramento territoriale e socio-economico dell'area oggetto dell'intervento comprende:

- stralcio del piano regolatore generale;
- planimetria del terreno (rilievo topografico o corografia);
- estratto di Piano Regolatore Generale e Norme Tecniche di Attuazione (al fine della verifica della compatibilità con lo Strumento urbanistico);
- analisi dell'effetto che l'intervento edilizio potrebbe produrre sull'ambiente, sia sotto l'aspetto socio-economico, che con riferimento al contesto produttivo e commerciale esistente.

**8.1.2. Analisi della domanda e dell'offerta** – Lo studio delle dinamiche della domanda e dell'offerta attuale, nonché di quella futura, in riferimento a:

- bacino d'utenza;

<sup>(21)</sup> Cfr. Enciclopedia Treccani.

<sup>(22)</sup> Cfr. *Codice delle Valutazioni Immobiliari*, Cap. 19, Valutazione economica di programmi e progetti, Studi di fattibilità.

- stima dei bisogni dell'utenza mediante utilizzo di parametri fisici riferiti alla specifica tipologia dell'intervento, quali i flussi di traffico e il numero di accessi;
- individuazione, in termini quantitativi e di gradimento, dell'offerta attuale e di quella prevista nel medesimo settore dell'intervento.

**8.1.3. Analisi delle alternative progettuali** – Differenti progetti implicano differenti impatti sulla funzionalità dell'opera, sui costi, sui tempi di realizzazione. Individuazione delle alternative progettuali dal punto di vista delle scelte tecnologiche, organizzative e finanziarie. Matrice delle alternative progettuali (la valutazione di alternative progettuali è espressamente richiesta anche dal nuovo *Codice appalti*).

**Le componenti in cui è articolato lo Studio di fattibilità sono: relazione illustrativa generale, relazione tecnica, elaborati progettuali, valutazione economica e finanziaria**

**8.1.4. Studio d'impatto ambientale** – Si tratta di uno studio relativo alla soluzione progettuale individuata e alle possibili soluzioni alternative, comprendente:

- una analisi sommaria degli aspetti geologici, geotecnici, idraulici, idrogeologici, desunti dalle cartografie disponibili o da interventi già realizzati ricadenti nella zona;
- la verifica dei vincoli ambientali, storici, archeologici, paesaggistici interferenti sulle aree o sugli immobili interessati dall'intervento.

## 8.2. Relazione tecnica

**8.2.1. Caratteristiche funzionali e tecniche dei lavori da realizzare** – È necessaria una rappresentazione ampia delle caratteristiche previste dal progetto, delle specificità tecniche e delle implicazioni che le medesime comportano.

**8.2.2. Valutazione preventiva della sostenibilità ambientale** – La descrizione, ai fini della compatibilità paesaggistica e ambientale dell'intervento, identifica i requisiti dell'opera da progettare e comprende:

- le caratteristiche dei collegamenti con il contesto nel quale l'intervento si inserisce;
- nonché delle misure idonee a salvaguardare la tutela ambientale i valori culturali e paesaggistici.

In particolare, si ritiene opportuna la descrizione dettagliata di eventuali impatti paesaggistici dovute all'opera e misure compensative da adattarsi mediamente:

- verifica della compatibilità dell'opera con il quadro normativo e con gli strumenti di pianificazione;
- analisi dei principali elementi del paesaggio e dei beni culturali (valorizzazione del contesto, riflessi negativi, ecc.);
- documentazione fotografica del sito.

**8.2.3. La descrizione dettagliata di eventuali impatti ambientali dovuti all'opera ed eventuali misure compensative (tab.1)** da assumersi con:

- verifica della compatibilità ambientale dell'opera con il quadro normativo e con gli strumenti di pianificazione in materia ambientale;
- analisi delle principali componenti ambientali presenti nel territorio quali fattori di utilizzo non sostenibile del-

le risorse (idriche, energetiche, ecc.), elementi di criticità, ecc.;

- descrizione sintetica dei parametri macro-localizzativi dell'opera (interazione con le componenti ambientali, eco-efficienza, ecc.);
- descrizione delle principali modificazioni previste sull'ambiente (pressione sulle risorse naturali, qualità della vita);
- indicazione delle principali misure previste per eliminare o mitigare gli effetti negativi sull'ambiente;
- rappresentazione degli eventuali rischi ambientali.

#### 8.2.4. Analisi delle tecniche costruttive –

Si richiede una analisi sintetica delle tecniche costruttive e l'indicazione delle norme tecniche da applicare. Uno strumento efficace di pianificazione delle attività in correlazione ai tempi è costituito dal cronoprogramma; infatti, l'utilizzo di tecniche specifiche, quale il Diagramma di Gantt, consente una rappresentazione analitica delle scadenze temporali delle attività da porre in essere nei tempi appropriati. Infatti, una pianificazione adeguata delle funzioni e delle fasi del processo edilizio consente di comprimere

**TABELLA 1**

#### IMPATTI AMBIENTALI E SERVIZI AMBIENTALI NEL PROGETTO

Gli impatti ambientali rilevanti dei grandi progetti riguardano queste dimensioni:

- acqua: qualità e disponibilità di risorse idriche di superficie e sottosuolo;
- inquinamento atmosferico: inquinamento urbano dell'aria ed emissioni di gas che causano effetto serra;
- inquinamento del suolo: contaminazione causata da sostanze chimiche e metalli pesanti;
- rifiuti: produzione e trattamento di rifiuti urbani e industriali;
- perdita di biodiversità;
- deterioramento del paesaggio;
- rischi tecnologici e naturali;
- rumore e salute umana.

Gli impatti ambientali influiscono sulla produzione di beni e servizi consumati dai consumatori o utilizzati come input dai produttori.

Esempi di servizi ambientali diretti o indiretti prodotti dall'ecosistema sono:

- produzione diretta di ossigeno, acqua, cibo fresco, foraggio e fertilizzanti, risorse genetiche, benzina e energia, materie prime;
- servizi indiretti quali la regolazione del ciclo idrologico, bacini idrici e rifornimento di acqua dal sottosuolo; regolazione del clima, conservazione e riciclo del nutrimento, produzione di biomassa, produzione di fertilizzanti, assimilazione di rifiuti, mantenimento della diversità biologica e così via.

*Fonte: Appendice E della Guida all'analisi costi-benefici della Commissione Europea*

i tempi di realizzazione dell'opera e, pertanto, incide direttamente sul costo complessivo della medesima.

**8.2.5. Stima sommaria dei costi dell'intervento** – La stima dei costi dell'intervento deve avvenire secondo le modalità di cui all'ex articolo 22, comma 1, del Regolamento nel quale si afferma che: *“Il calcolo sommario della spesa è effettuato, per quanto concerne le opere o i lavori, applicando alle quantità caratteristiche degli stessi, i corrispondenti prezzi parametrici dedotti dai costi standardizzati determinati dall'Osservatorio. In assenza di costi standardizzati, applicando parametri desunti da interventi similari realizzati, ovvero redigendo un computo metrico estimativo di massima”*.

Con l'individuazione delle Categorie di opere – come classificate in base all'allegato A del Regolamento – i relativi importi devono essere determinati mediante l'applicazione delle quote di incidenza delle corrispondenti lavorazioni rispetto al costo complessivo. I prezzi parametrici sono dedotti dai costi standardizzati determinati dall'Osservatorio dei lavori pubblici (istituito presso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture), ovvero, in assenza di costi standardizzati, applicando parametri desunti da interventi similari realizzati oppure redigendo un computo metrico estimativo di massima (per funzioni o destinazioni), esplicitando parametri tecnici, quantità e costi.

Inoltre, si ritiene opportuno considerare non soltanto i costi dell'investimento

e i costi di esercizio ma ricomprendere, nei costi totali, anche le spese sostenute *una tantum* nella fase di avviamento del progetto (quali le spese per assunzioni e formazione di personale, licenze, studi preliminari di progettazione o altri studi tecnici, stanziamenti per il capitale di esercizio).

Come già evidenziato, è altresì necessario quantificare nel tempo presente, ai fini della corretta quantificazione dei costi aggiuntivi conseguenti le variazioni/revisioni dei prezzi (tra cui i materiali, e la manodopera), l'andamento statistico dei costi in correlazione con le attese inflazionistiche previste per il tempo necessario al completamento dell'opera.

### 8.3. Elaborati progettuali

**8.3.1.** Gli elaborati del Progetto di fattibilità tecnica ed economica dovrebbero essere costituiti da elaborati grafici, redatti in scala opportuna e debitamente quotati, con le necessarie differenziazioni in relazione alla dimensione, alla categoria e alla tipologia dell'intervento e tenendo conto della necessità di includere le misure e gli interventi di compensazione ambientale e degli eventuali interventi di ripristino, riqualificazione e miglioramento ambientale e paesaggistico, con la stima dei relativi costi.

Inoltre, dovrebbe essere predisposta la seguente documentazione:

- lo stralcio degli strumenti di pianificazione territoriale e di tutela ambientale e paesaggistica (nonché degli strumenti urbanistici generali e attuativi vigenti) sui quali sono indicate la localizzazione dell'intervento da

realizzare e le eventuali altre localizzazioni esaminate;

- le planimetrie con le indicazioni delle curve di livello in scala non inferiore a 1:2.000, sulle quali sono riportati separatamente le opere e i lavori da realizzare e le altre eventuali ipotesi progettuali esaminate;
- gli elaborati relativi alle indagini e studi preliminari, in scala adeguata alle dimensioni dell'opera in progettazione: (i) carta e sezioni geologiche, (ii) sezioni e profili geotecnici, (iii) carta archeologica, (iv) planimetria delle interferenze, (v) planimetrie catastali, ecc.;
- dagli schemi grafici e sezioni schematiche nel numero, nell'articolazione e nelle scale necessarie a permettere l'individuazione di massima di tutte le caratteristiche spaziali, tipologiche, funzionali e tecnologiche delle opere e dei lavori da realizzare, integrati da tabelle relative ai parametri da rispettare.

**8.3.2.** Per opere e lavori a rete dovrebbe essere resa disponibile la seguente documentazione:

- inquadramento dell'opera: Corografia generale – Scenario fisico di riferimento (in scala non inferiore a 1:100.000), comprendente l'indicazione dell'andamento planimetrico dei tracciati esaminati con riferimento all'orografia dell'area, al sistema di trasporti e degli altri servizi esistenti, al reticolo idrografico, in scala non inferiore a 1:25.000;
- stralcio degli strumenti di pianificazione territoriale e di tutela ambientale e paesaggistica, nonché degli strumenti urbanistici generali e attuativi vigen-

ti, sui quali sono indicati i tracciati esaminati;

- planimetrie con le indicazioni delle curve di livello, in scala non inferiore a 1:10.000, sulle quali sono riportati separatamente i tracciati esaminati;
- planimetrie su foto mosaico, in scala non inferiore a 1:10.000, sulle quali sono riportati separatamente i tracciati esaminati;
- profili longitudinali altimetrici dei tracciati esaminati in scala non inferiore a 1:10.000/1.000;
- elaborati relativi alle indagini e studi preliminari e, in particolare:
  - carta e sezioni geologiche, geomorfologiche e idrogeologiche in scala non inferiore a 1:10.000/1.000;
  - planimetria idraulica in scala non inferiore a 1:10.000;
  - sezioni geotecniche con indicazione delle unità stratigrafiche omogenee sotto il profilo fisico-meccanico, delle principali grandezze fisiche e proprietà indice, nonché del regime delle pressioni interstiziali nel volume significativamente interessato dall'opera in scala non inferiore a 1:5.000/500;
  - carta archeologica in scala non inferiore a 1:25.000;
  - planimetria delle interferenze in scala non inferiore a 1:10.000;
  - corografia in scala non inferiore a 1:25.000 con l'ubicazione dei siti di cava e di deposito;
  - planimetria dei siti di cava e di deposito in scala non inferiore a 1:10.000;
  - sistemazione tipo aree di deposito;

- planimetrie con indicazione delle curve di livello, in scala non inferiore a 1:5.000, per il tracciato selezionato; la scala non dovrà essere inferiore a 1:2.000 per le tratte in area urbana. La planimetria dovrà contenere una rappresentazione del corpo stradale, ferroviario o idraulico e degli sviluppi di tutti gli assi di progetto, calcolati in base alle caratteristiche geometriche assunte. Dovranno essere rappresentate le caratteristiche geometriche del tracciato e le opere d'arte principali;
- planimetrie su foto mosaico, in scala non inferiore a 1:5.000, del tracciato selezionato;
- profili longitudinali altimetrici delle opere e dei lavori da realizzare in scala non inferiore a 1:5.000/500, contenenti l'indicazione di tutte le opere d'arte previste, le intersezioni con reti di trasporto, di servizi e/o idrologiche, le caratteristiche geometriche del tracciato; per le tratte in area urbana la scala non dovrà essere inferiore a 1:2000/200;
- sezioni tipo idriche, stradali, ferroviarie e simili in scala non inferiore a 1:200 nonché uguali sezioni per le eventuali altre ipotesi progettuali esaminate;
- sezioni trasversali correnti, in numero adeguato per una corretta valutazione preliminare delle quantità da utilizzare nella quantificazione dei costi dell'opera;
- elaborati che consentano, mediante piante, prospetti e sezioni in scala adeguata, la definizione di tutti i manufatti speciali che l'intervento richiede;
- elaborati che riassumono i criteri di sicurezza previsti per l'esercizio dell'infrastruttura;



Ludovico degli Uberti,  
Progetto Villa Willi, Riano Romano, 1973

- elaborati tipologici che consentano, mediante piante, prospetti e sezioni in scala adeguata, la definizione di tutte le opere correnti e minori che l'intervento richiede;
- elaborati che consentano, mediante schemi, piante e sezioni in scala adeguata, la definizione delle componenti impiantistiche presenti nel progetto. I valori minimi delle scale contenuti nel presente comma possono essere ridefiniti su indicazione del responsabile del procedimento.

#### 8.4. Procedure

Si ritiene necessaria una gestione del progetto che utilizzi tecniche proprie del *Project Management* (PM) che, tra l'altro, applica il *Work Breakdown Structure* (WBS) ai fini della rappresentazione strutturata delle attività di un progetto. La gestione efficiente ed efficace delle procedure comporta la descrizione puntuale di tutti i vincoli che gravano sull'opera, dei tempi e delle competenze necessarie per sviluppare l'*iter* progettuale-autorizzativo-realizzativo, con particolare riferimento alla:

- descrizione dei passaggi normativi e procedurali che si intendono attuare per superarne l'esistenza;
- indicazione delle interferenze con altri enti e le tempistiche previste, con particolare riferimento agli adempimenti tecnici, amministrativi e procedurali;
- valutazione dell'esistenza o meno di competenze tecniche e gestionali (ovvero con indicazione delle procedure necessarie per la loro acquisizione).

#### 8.5. Elaborato tecnico-economico

**8.5.1.** La documentazione tecnico-economica contempla l'elaborazione di una serie di documenti, costituiti dalla:

- verifica della possibilità di realizzazione mediante concessione rispetto all'appalto – La pianificazione delle opere realizzate in concessione, come avviene nel caso della finanza di progetto, consente di fruire della leva del capitale privato e, pertanto, di autofinanziare l'opera laddove si dimostri la certezza di ricavi conseguibili nel tempo, mediante flussi di cassa volti a recuperare il capitale investito, gli oneri finanziari, e le altre spese proprie della fase realizzativa;
- analisi della fattibilità finanziaria (costi e ricavi) con riferimento alla fase di costruzione e, nel caso di concessione, alla fase di gestione;
- verifica della sostenibilità finanziaria dell'opera che comporta:
  - definizione del bacino di utenza dell'opera, analisi della domanda potenziale e dei competitori presenti (l'arco temporale di riferimento è variabile in base alle caratteristiche dell'opera);
  - stima dei potenziali utenti dell'opera in programma (analisi della domanda e dell'offerta);
  - sostenibilità dei costi e copertura finanziaria;
  - piano finanziario dell'opera, con l'analisi costi-ricavi. In particolare, in base all'analisi della domanda e dell'offerta, del modello gestionale dell'opera e nella fattibilità tecnica,

occorre quantificare:

- ▶ i costi d'investimento (stima del costo di realizzazione opera) e gli oneri finanziari connessi all'esposizione per la realizzazione;
- ▶ i costi di esercizio complessivi (compresa gestione e manutenzione ordinaria);
- ▶ i rientri tariffari sulla base degli utenti potenziali e/o gli eventuali contributi (per esempio da parte del committente, in una fase di *startup*), necessari per assicurare una gestione finanziaria equilibrata.

**8.5.2.** Vi sono numerose metodologie di valutazione utilizzabili; ciascuna di queste presenta dei punti di forza e, talora, risulta essere non esaustiva per certi aspetti. Tuttavia, le tecniche incentrate sui flussi di cassa rappresentano lo strumento più completo, completo e rigoroso (e diffuso a livello internazionale), utilizzabile ai fini della valutazione degli investimenti immobiliari (e anche per la misurazione del valore degli immobili).

I modelli di *Discount Cash Flow Analysis* (DCF), ovvero di attualizzazione dei flussi di cassa, possono essere impiegati dal Promotore e dall'investitore/finanziatore per calcolare:

- il Valore attuale netto (VAN) o *Net Present Value* (NPV) dei flussi dei rientri meno i costi, scontanti a un tasso convenzionale definito sulla base di un *benchmark* di riferimento;
- il Saggio di rendimento interno (SRI) o *Internal Rate of Return* (IRR) ovvero il tasso di attualizzazione che, applicato al flusso dei rientri meno i costi, azzerava il valore attuale netto.

**8.5.3.** Il Valore attuale netto di un progetto rappresenta l'incremento netto di valore dell'investimento a seguito dell'attuazione del progetto medesimo. È dato dalla somma algebrica dei valori attuali di tutti i flussi di cassa (positivi e negativi), generati nella vita del progetto. Nel calcolo del VAN si procede nel modo seguente:

- si prevedono i flussi di cassa futuri generati dal progetto per ciascun anno di sussistenza del progetto stesso;
- si determina il tasso di attualizzazione;
- si scontano a tale tasso e si sommano i flussi futuri, anno per anno;
- si sommano algebricamente il Valore attuale dei flussi futuri e l'investimento iniziale (ovvero il flusso negativo in uscita che rappresenta l'esborso effettuato per attuare il piano di investimento) al fine di ottenere il VAN;

La formula del VAN risulta pertanto la seguente:

$$VAN = -FC_0 + \frac{FC_1}{(1+i)} + \frac{FC_2}{(1+i)^2} + \frac{FC_3}{(1+i)^3} + \dots + \frac{FC_n}{(1+i)^n}$$

La formula generale è:

$$VAN = \sum_{t=0}^n \frac{FC_t}{(1+i)^t}$$

Dove:

$FC_0$  = esborso iniziale

$FC_t$  = flussi di cassa (positivi o negativi) al tempo  $t$

$t$  = scadenze temporali

$i$  = tasso di attualizzazione (ovvero tasso d'interesse che rappresenta il costo medio del capitale)

Mediante la quantificazione del Valore attuale netto (VAN), si evince immediatamente qual è il valore generato dalla realizzazione del progetto.

Pertanto, tendenzialmente:

se  $VAN > 0 \rightarrow$  il progetto è fattibile;

se  $VAN < 0 \rightarrow$  il progetto non è fattibile.

Il metodo incorpora la soglia minima di rendimento atteso mantenendo la diretta corrispondenza tra i flussi di cassa da attualizzare e il corrispondente tasso di attualizzazione.

#### 8.5.4. Analisi della fattibilità economica e sociale (analisi costi-benefici).

L'elaborato comprende:

- l'analisi dei costi e dei benefici per la collettività ovvero il grado di utilità dell'opera per la collettività. Costi esterni o indiretti, ovvero quei costi sopportati da soggetti diversi da quello che realizza o gestisce l'opera (esempio opere collaterali all'intervento, necessarie per la sua funzionalità); l'analisi è articolata in tre fasi principali:
  - stima dei costi con o senza intervento;
  - stima dei benefici con o senza intervento;
  - valutazione di sintesi dei risultati economici;
- i benefici economici esterni o indiretti che derivano alla collettività nel suo insieme dalla realizzazione e gestione dell'opera;
- lo schema di sistema tariffario (nel caso di concessione) che contiene una rappresentazione sintetica delle modalità di gestione dell'opera a regime e dall'attività di manutenzione alla gestione dei sistemi complessi (il modello

di gestione previsto dovrà trovare corrispondenza nella fattibilità finanziaria);

- l'Analisi del Valore (AV), ai fini della determinazione del grado di utilità dell'opera per la collettività in rapporto al Costo globale, che ricomprende costi esterni o indiretti, ovvero quei costi sopportati da soggetti diversi da quello che realizza o gestisce l'opera (per esempio opere collaterali all'intervento necessarie per la sua funzionalità).
- #### 8.5.5. Analisi di sensitività e di rischio
- L'analisi di sensitività – Analisi della variazione dei risultati finanziari ed economici in relazione a variazioni significative delle voci di costo, ricavo e benefici. Si tratta di definire ipotesi significative di variazione delle stime per la determinazione dei costi, dei riporti e dei benefici (per esempio +/-5%, +/-10%, etc.) e di quantificarne i risultati finanziari ed economici, evidenziando gli effetti di queste variazioni. Ad esempio, una variabile per la quale uno scostamento sensibile del rendimento finanziario o economico è indubbiamente una variabile critica per la quale occorre prestare una particolare attenzione in fase di monitoraggio.
  - L'analisi di rischio – Ha la finalità di identificare scenari sfavorevoli, in grado di incidere sulle condizioni di fattibilità dell'opera, relativi a tempi, impatti ambientali, variabilità della domanda, l'evoluzione tecnologica, i costi, ecc.. Ove non sussistenti dovrà esserne evidenziato il motivo dell'assenza nello Studio di fattibilità.

## 9. Conclusioni

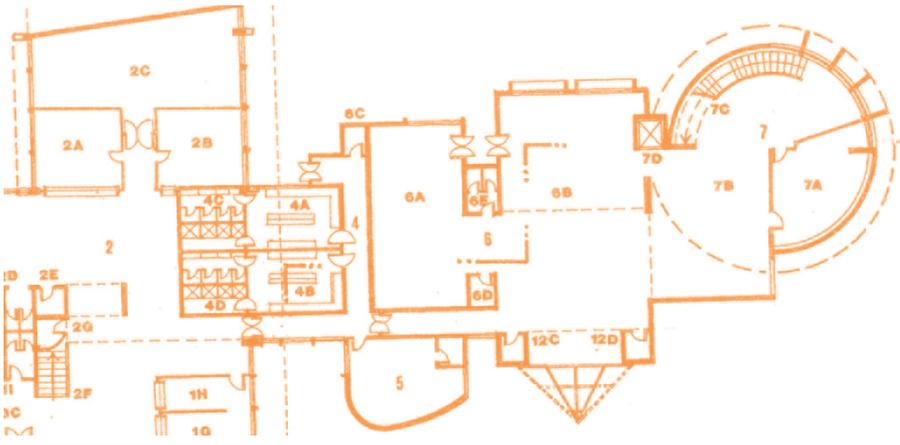
Il conseguimento dell'‘equilibrio economico e finanziario’ del progetto costituisce la chiave di volta della fattibilità degli investimenti pubblici e privati. Per le opere pubbliche realizzabili mediante il Partenariato pubblico privato (PPP)<sup>23</sup> il contratto può avere a oggetto anche la progettazione di fattibilità tecnico ed economica e la progettazione definitiva delle opere o dei servizi connessi.

In ogni caso, ai fini del conseguimento della bancabilità dei progetti – ivi comprese le opere private e quelle realizzate mediante lo strumento della finanza di

progetto ex art. 183 del *Codice appalti* (D.lgs n. 50/2016) – assume valenza strategica l'individuazione di tutte le precondizioni di sostenibilità economico-finanziaria necessarie ai fini della realizzazione dell'opera medesima. La valutazione economica del progetto, ove basata su un appropriato ed esaustivo studio di fattibilità, costituisce per tutti gli *stakeholder* coinvolti – dal promotore, alle banche finanziatrici sino ai soggetti pubblici cointeressati – la ‘garanzia’ oggettiva della sussistenza di tutte le precondizioni necessarie per la fattibilità, il completamento e la sostenibilità dell'investimento dell'opera in programma.

Acclarata la fattibilità del progetto all'esito del relativo Studio, potrà essere definito il *business plan* con la pianificazione del ciclo realizzativo complessivo. •

<sup>(23)</sup> Cfr. l'art. 180 (Partenariato pubblico privato), del D.lgs 50/2016.



Ludovico degli Uberti,  
Concorso Nuova Sede Società del Gas Rimini, 1993

# III - CONCESSIONI E PPP ALLA LUCE DEL NUOVO CODICE APPALTI: ALCUNI PRELIMINARI COMMENTI IN TEMA DI BANCABILITÀ

a cura dell'Avv. Ilaria Gobbato e dell'Avv. Dina Collepari  
*Studio Legale e Tributario Dentons Europe*

Lo scorso aprile è entrato in vigore il *Nuovo Codice Appalti* che nel recepire le Direttive Europee ha riformato integralmente la materia degli appalti pubblici introducendo un'articolata disciplina in tema di PPP e concessioni



*Ludovico degli Uberti,  
Compensorio Termale di Barano d'Ischia, 1982*

## 1. Introduzione

Come noto, lo scorso aprile è entrato in vigore il d.lgs. n. 50/2016 (di seguito il *Nuovo Codice Appalti*) che, nel recepire le Direttive Europee, ha riformato integralmente la materia degli appalti pubblici, introducendo – per quanto qui più rileva – un’articolata disciplina in tema di PPP e concessioni.

Si tratta sicuramente di una novità legislativa di particolare rilevanza anche dal punto di vista ‘economico’ e di politica pubblica, se solo si considera che da anni si auspicava l’introduzione di correttivi alla precedente disciplina di cui al d.lgs. n. 163/2006, per poter dare, anche in Italia, un’effettiva spinta alla realizzazione delle infrastrutture pubbliche attraverso strumenti diversi dal tradizionale contratto d’appalto.

Seppur, infatti, l’Italia sia stata uno dei primi Paesi che, tramite l’introduzione del procedimento del promotore nell’ambito della disciplina di cui alla cosiddetta Legge Merloni, ha tentato di incentivare l’utilizzo delle forme contrattuali qui in commento, è di palpabile evidenza che il mercato del PPP in Italia non ha avuto il successo auspicato.

## 2. Una preliminare overview

Come già illustrato in un recente contributo<sup>1</sup>, i dati messi a disposizione dall’Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP) acclaravano che, nel periodo 2002-2011, solo il 44% delle iniziative bandite era arrivata all’aggiudicazione<sup>2</sup> e che, di tale (già bassa) percentuale, ancor più basso era il numero delle operazioni che giungevano al *closing* fi-

nanziario<sup>3</sup>: ciò, nonostante il contesto normativo ed economico avrebbe dovuto (in tesi, per l’appunto), spingere sempre più per l’utilizzo di tali istituti in considerazione non solo delle modifiche via via apportate alla legislazione di riferimento anche al fine di implementare le procedure a iniziativa privata, ma anche dei più generali vincoli delle amministrazioni pubbliche all’indebitamento<sup>4</sup>.

<sup>(1)</sup> F. Sutti e I. Gobato, *Il mercato del PPP alla luce del nuovo Codice degli appalti*, all’interno del *Paper* “L’attuazione del nuovo codice dei contratti pubblici: problemi, prospettive, verifiche”, contenente una serie di contributi nascenti dal lavoro di un gruppo di ricerca promosso da Italiadecide, Aequa, ApertaContrada e ResPublica.

<sup>(2)</sup> Si veda sul punto la Relazione Annuale dell’UTFP relativa al 2011. Più in dettaglio, e sulla base dei dati pubblicati dall’UTFP, risulta che, in Italia, il peso del mercato del PPP sul totale delle opere pubbliche: “*in termini di valore dei bandi pubblicati, è passato dal 31% nel 2010 al 43% nel 2011. A fronte di tale vivacità nella pubblicazione dei bandi, si registra nel 2011 un aumento del 20% anche nel numero di contratti aggiudicati (cui corrisponde un incremento del 25% in termini di valore)*”.

<sup>(3)</sup> Sempre sulla base dei dati ricavabili dalla Relazione dell’UTFP di cui alla precedente nota n. 2, nel 2011, sarebbero stati chiusi solo 7 contratti di finanziamento per operazioni di PPP (per un valore complessivo dei finanziamenti accordati pari a 812,2 milioni di euro): ciò peraltro – secondo la BEI – all’esito di un procedimento che tra aggiudicazione e cd. *financial closing* ha avuto una durata compresa tra i 12 e i 32 mesi.

<sup>(4)</sup> Nel Libro Verde 2004 si sottolinea che “*in presenza di restrizioni di bilancio cui gli Stati membri devono far fronte*” la realizzazione di infrastrutture pubbliche secondo lo schema del Partenariato Pubblico-Privato risponde alla fondamentale esigenza di assicurare il contributo di fonti di finanziamento private alla realizzazione di opere pubbliche.

Le cause di tale scarso successo sono sicuramente molte e varie ma tra esse – si ritiene – non possono non essere annoverate la carenza qualitativa degli studi di fattibilità (che – come noto – costituiscono il cuore di un'operazione *off balance sheet*<sup>5)</sup>, la complessità e lunghezza delle procedure di affidamento (spesso peraltro ulteriormente dilatate nei tempi dei connessi contenziosi), oltre all'uso spesso distorto dello strumento contrattuale (molte volte 'tradotto', nella sostanza, in un tradizionale contratto d'appalto).

È anche alla luce di queste 'storiche' problematiche che va esaminata la nuova normativa nella misura in cui si voglia cercare di comprendere la reale portata nel mercato.

Sotto questo profilo – e ancor prima di entrare nel merito della specifica disciplina dettata dagli artt. 164 e ss. del *Nuovo Codice Appalti* – pare dover essere positivamente accolta la centralizzazione (e qualificazione), delle stazioni appaltanti: tale novità (nella misura in cui si traduca in una concreta specializzazione dell'ente concedente), potrebbe costituire un elemento di impulso per le operazioni in concessione e PPP: è indubbio, infatti, che la fase pre-bandizione della gara in cui l'ente concedente è chiamato a identificare la fattibilità dell'iniziativa, definendone gli elementi essenziali per la successiva strutturazione del progetto, è cruciale per la successiva implementazione del progetto.

Un ente concedente specializzato, dunque (e fermo restando che sarà fondamentale verificare l'attuazione in parte equa del *Nuovo Codice Appalti* per il tra-

mite dei relativi decreti di attuazione), dovrebbe poter garantire una migliore definizione 'a monte' dell'iniziativa e della coerenza dello strumento utilizzato rispetto allo specifico intervento, sia in termini tecnici che economici (e dunque – come si avrà modo di illustrare *infra* – di bancabilità dell'intervento): con tutti i benefici che dovrebbero derivare in relazione ai tempi della procedura e alla relativa legittimità.

### 3. Concessioni e PPP nel d.lgs. n. 50/2016

Ciò detto, e passando ora a esaminare più nel dettaglio il nuovo assetto normativo, non può non rilevarsi che, seppur vi siano sicuramente delle previsioni che spingono verso una semplificazione delle procedure (ci si riferisce all'abolizione della Legge Obiettivo così come all'introduzione di una serie di istituti volti ad anticipare in fase pre-gara la consultazione sull'implementazione dell'iniziativa<sup>6)</sup>, vi sono degli elementi di in-

---

<sup>5)</sup> Sul punto si veda G. Bambagioni, *Sulla valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico: la valutazione di programmi e progetti (studio di fattibilità)*, in *Techne* ([www.fuipress.net/index.php/techne/article/view/10863/10468](http://www.fuipress.net/index.php/techne/article/view/10863/10468)).

<sup>6)</sup> Quali ad esempio: 1) il *Débat Public* per le cd. grandi opere reso obbligatorio dall'art. 22 del *Nuovo Codice Appalti* in tutti i casi di infrastrutture che possano avere un impatto sull'ambiente, sulla città e sull'assetto del territorio e 2) la consultazione preliminare sulla bancabilità introdotta dall'art. 165 del *Nuovo Codice Appalti* onde verificare l'insussistenza di criticità del progetto posto a base di gara sotto il profilo della bancabilità.

certezza che – ove non prontamente chiariti – corrono il rischio di ‘immobilizzare’ il mercato.

Ci si riferisce anzitutto alla distinzione operata dal *Nuovo Codice Appalti* tra concessioni (cui sono dedicati gli artt. da 164 a 179) e PPP (cui si riferiscono invece gli artt. da 180 a 191).

Se si si considera che, ai sensi dell’art. 165, comma 1, del *Nuovo Codice Appalti*, nei “*contratti di concessione definiti all’articolo 3, comma 1, lettere uu) e vv)*”, *la maggior parte dei ricavi di gestione del concessionario proviene dalla vendita dei servizi resi al mercato*”, mentre nei contratti di PPP “*i ricavi di gestione dell’operatore economico provengono dal canone riconosciuto dall’ente concedente e/o da qualsiasi altra forma di contropartita economica ricevuta dal medesimo operatore economico, anche sotto for-*

*ma di introito diretto della gestione del servizio ad utenza esterna*” (cfr. art. 180, comma 2, del *Nuovo Codice Appalti*), la distinzione tra i due istituti dovrebbe ricalcare quella tra opere calde (le concessioni) e opere fredde (i PPP) di cui alle note decisioni Eurostat.

**Si tratta sicuramente di una novità legislativa di particolare rilevanza anche dal punto di vista ‘economico’ e di politica pubblica**

Se però ci si sofferma sul fatto che lo stesso art. 180, al successivo comma 8, include espressamente la concessione tra i contratti di PPP, il criterio di distinzione poc’anzi richiamato potrebbe essere meno netto: donde l’auspicio che il punto venga normativamente chiarito. La distinzione, infatti, lungi dall’essere meramente ‘catalogatoria’, porta con sé un differente assetto normativo di talché la concreta assunzione di un progetto nell’una o nell’altra forma contrattuale ha rilevanti ricadute in termini di legittimità dell’operazione.

A mero titolo di esempio:

1) mentre per l’affidamento di un contratto di concessione l’ente concedente è libero di “*organizzare la procedura per la scelta del concessionario*” (fatto salvo il rispetto delle norme incluse nella parte del *Nuovo Codice Appalti* relativa alle concessioni), l’affidamento di un contratto di PPP deve avvenire tramite “*procedure ad*

<sup>(7)</sup> Ai sensi dell’art. 3, co. 1, lett. uu) e vv), concessione di lavori e concessioni di servizi sono, rispettivamente, il “*contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano l’esecuzione di lavori ad uno o più operatori economici riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire le opere oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione delle opere*” e il “*contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano a uno o più operatori economici la fornitura e la gestione di servizi diversi dall’esecuzione di lavori di cui alla lettera ll) riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione dei servizi*”.

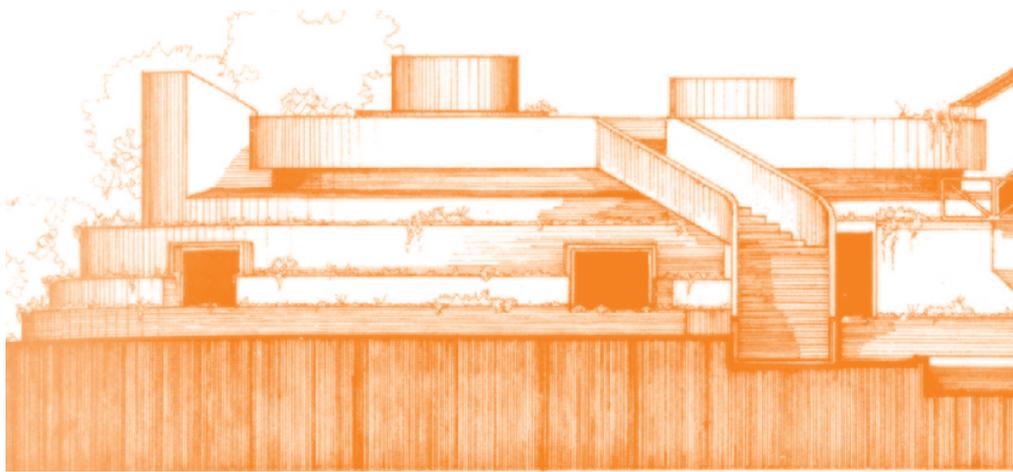
*evidenza pubblica anche mediante dialogo competitivo*” (cfr. art. 181, comma 1) e, dunque, attraverso le forme tipizzate di procedure disciplinate dal *Codice* medesimo;

- 2) mentre nel caso di concessione trova pacificamente applicazione l’art. 176 del *Nuovo Codice Appalti* in tema di “cessazione, revoca d’ufficio, risoluzione per inadempimento e subentro” (previsione, questa, di assoluta rilevanza se solo si considera che ivi è previsto l’istituto dello *step in*), non così certa è l’assoggettabilità a tale regime anche delle operazioni di PPP;
- 3) diversa peraltro pare essere anche la documentazione finanziaria richiesta al concorrente atteso che, nel caso di concessione, la “presentazione di idonea documentazione in-

*rente il finanziamento dell’opera*” è condizione per la sottoscrizione del contratto di concessione (si veda sul punto l’art. 165, comma 3, del *Nuovo Codice Appalti*), mentre la “documentata disponibilità del finanziamento è condizione di valutazione di ammissione ad un contratto di partenariato” (venendo, quindi, in rilievo – o almeno così pare doversi intendere – in fase di gara).

Trasversale a entrambi gli istituti è poi il tema (che parimenti solleva allo stato diversi dubbi interpretativi e incertezze applicative), dell’allocazione dei rischi.

Il *Nuovo Codice Appalti*, nel recepire la definizione contenuta nelle Direttive Europee di “rischio operativo” come “rischio legato alla gestione dei lavori o dei servizi sul lato della domanda o sul lato del-



Ludovico degli Uberti,  
 Comprensorio Termale di Barano d’Ischia, 1982

*l'offerta o di entrambi, trasferito al concessionario" (cfr. art. 3, comma 1, lett. zz), ha precisato altresì che tale rischio si considera assunto dal concessionario "nel caso in cui, in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione", di tal che "la parte di rischio trasferita al concessionario deve comportare una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile" (cfr. sul punto il già richiamato art. 3, comma 1, lett. zz).*

Ora, al di là della non chiara collocazione di tale nuovo concetto (ammesso che collocazione debba trovare), nell'ambito delle tradizionali definizioni di rischio di

domanda e di disponibilità, è evidente la necessità di individuare dei criteri oggettivi per circoscrivere il concetto di "*condizioni operative normali*" (e conseguentemente adeguare gli artt. 165, comma 6, e 182, comma 3, in tema di riequilibrio economico-finanziario), in presenza delle quali il rischio operativo rimane in capo al soggetto privato sì da evitare che (pur nel rispetto del tradizionale principio per cui i rischi devono essere allocati sul soggetto che sia più in grado di sopportarli), un'interpretazione estensiva della relativa nozione incrementi il rischio finanziario dell'operazione e ne pregiudichi quindi l'implementazione.

Del resto, la bancabilità è il cuore di un'operazione (di concessione così come di PPP), di tal che la sostenibilità finanziaria dell'iniziativa così come la coerenza della stessa rispetto a quelle che sono le tipicità del mercato bancario non possono essere trascurate dalla stazione appaltante (e sotto questo profilo si rinvia a quanto poc'anzi esposto sulla qualificazione delle stazioni appaltanti), nella valutazione (a monte), della fattibilità del progetto, così come dal legislatore nella definizione della relativa disciplina.

Se infatti – e come anticipato – è dirimente un ente concedente, preparato, sensibile ai profili di sostenibilità e bancabilità dell'iniziativa che sa in grado di individuare nella documentazione di gara (e *in primis* nel piano economico-finanziario), gli elementi su cui la stessa poggia, è altrettanto vero che – ancora una volta – alcuni passaggi del nuovo testo normativo paiono di dubbia concreta applicabilità.



Viene nuovamente in rilievo (concentrandosi sulla disciplina in materia di PPP), l'art. 180 comma 7 a mente del quale *“la documentata disponibilità di un finanziamento è condizione di valutazione di ammissione a un contratto di partenariato pubblico privato. La sottoscrizione ha luogo previa presentazione di idonea documentazione inerente il finanziamento dell'opera. Il contratto è risolto di diritto ove il contratto di finanziamento non sia perfezionato entro 12 mesi dalla stipula del contratto”*.

Si tratta chiaramente di una norma introdotta al fine di evitare il rischio (del tutto reale nell'esperienza ad oggi matura-

ta), di *closing* finanziari dilatati nel tempo rispetto alla firma del contratto di concessione (con tutte le conseguenze che da ciò ne derivavano per la sostenibilità del progetto e l'effettiva possibilità per il concessionario di finanziarne autonomamente la realizzazione nelle more dell'accesso al mercato bancario).

La stessa, però, solleva una serie di domande concrete:

- 1) cosa si intende per *“documentata disponibilità di un finanziamento”* ai fini della valutazione di ammissione?
- 2) cosa si intende per *“idonea documentazione inerente il finanziamento dell'opera”* ai fini della sottoscrizione del contratto?
- 3) cosa si intende per *“perfezionamento”* del contratto di finanziamento?

Per chi opera nel mercato bancario, infatti, è fatto abbastanza noto quello per cui difficilmente si può arrivare alla sottoscrizione di un *term sheet* vincolante in una fase della procedura di gara in cui gli elementi essenziali dell'iniziativa (dove per essenziali si intendono tutte quelle condizioni che sono in grado di incidere sulla sostenibilità del progetto: dall'entità dei lavori, al testo contrattuale con relativa allocazione dei rischi etc. e chiaramente al piano economico finanziario), non sono ancora pienamente definiti. Ma se così è – e la prassi lo comprova – non ci si può non chiedere quale documentazione il concorrente debba portare in fase di gara (così come in vista della sottoscrizione del contratto), per poter essere pienamente valorizzato (o poter addivenire alla sottoscrizione del contratto stesso).



Ludovico degli Uberti,  
Comprensorio Termale di Barano d'Ischia,  
1982

Ciò a meno che non voglia ritenersi sufficiente, nella tesi del legislatore, la presentazione di una dichiarazione a firma del concorrente (o rispettivamente dell'aggiudicatario), sulla propria capacità di finanziare l'intervento tramite, in generale, mezzi propri e accesso al credito. Una siffatta dichiarazione però (onde non diventare del tutto generica e formale), presupporrebbe una chiara e precisa conoscenza da parte del concorrente dell'effettiva possibilità per lo stesso di accedere alla leva bancaria: conoscenza, questa, che sembrerebbe doversi escludere proprio per quegli stessi motivi sopra esposti in relazione al *term sheet* vincolante.

E ancora: ammesso che – in qualche modo – si giunga alla sottoscrizione del contratto di PPP, la norma pare comunque di incerta applicazione nella parte in cui richiama la necessità di addivenire al perfezionamento del finanziamento (pena la risoluzione del contratto pubblico), entro 12 mesi dalla sottoscrizione di quest'ultimo.

Se, infatti, si considera che il finanziamento delle operazioni in PPP avviene per lo più tramite contratti di mutuo, il perfezionamento cui la norma fa riferimento dovrebbe coincidere con la *datio* delle somme chieste in prestito: il che vorrebbe dire che, nei 12 mesi, dovrebbe aversi la sottoscrizione del contratto di finanziamento (che a sua volta presuppone il completamento dell'*iter* istruttorio e deliberativo a cura dell'istituto finanziatore), il verificarsi delle relative condizioni sospensive (documentali e

non) e la *datio* delle somme (i.e. l'erogazione del finanziamento).

Pur comprendendo l'esigenza di accorciare i tempi del *closing* finanziario, una siffatta tempistica pare però fin troppo ottimistica. Più plausibile parrebbe quindi interpretare la norma ritenendo che, nei 12 mesi, debba avvenire non già l'erogazione, ma la 'sola' sottoscrizione del contratto di finanziamento: il che già di per sé costituisce una 'sfida' rispetto alle attuali tempistiche.

#### 4. Conclusioni

Chiaramente, tutto assumerebbe una connotazione diversa e ben più fattibile ove effettivamente si riuscisse a coinvolgere gli istituti finanziari in una fase antecedente rispetto alla presentazione delle offerte, in modo che l'iniziativa sia fin dalla sua origine (i.e. l'iniziativa privata o la partecipazione alla gara), 'giocata' fianco a fianco dal concorrente e dall'istituto finanziatore.

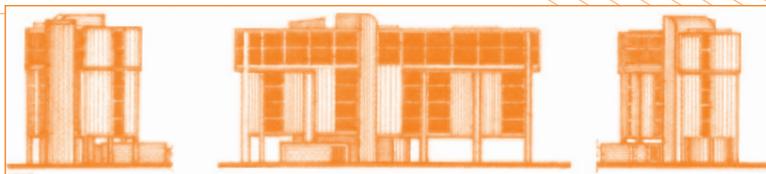
Ciò passa però – e si ritorna a quanto sopra esposto – per un diverso approccio dei soggetti pubblici la cui competenza e qualificazione torna a essere l'elemento centrale ai fini dell'implementazione dell'operazione e dunque, più generale, affinché il PPP possa fungere da vero e proprio modello di *business* (non già di mero *iter* burocratico) per la realizzazione delle opere pubbliche<sup>8</sup>. •

<sup>8</sup> Sul punto V. Vecchi, *Nuovo Codice/3. Ppp e concessioni, regole in linea con le best practice: ma ora serve una «policy» statale*, in *Edilizia e Territorio*.

# IV - CONDOMINIO: ULTIME DI GIURISPRUDENZA

a cura di Confedilizia

Dopo aver accompagnato con i propri contributi sui *Quaderni di Tecnoborsa* l'entrata in vigore della legge 220/12 sulla riforma del condominio Confedilizia continua a seguirne gli sviluppi e le criticità a distanza di tre anni dalla sua entrata in vigore nel giugno 2013



*Ludovico degli Uberti,  
Concorso Nuova Sede Società del Gas Rimini, 1993*

## 1. Introduzione

Confedilizia torna a parlare di condominio dalle pagine dei *QEI* per un aggiornamento che dà conto degli ultimi orientamenti giurisprudenziali in materia condominiale e con lo scopo di fornire a tutti gli interessati, addetti ai lavori e non, uno strumento agile che aiuti a tenersi aggiornati su una materia come quella condominiale in cui liti e discussioni, anche a causa della difficile interpretazione di alcune norme, costituiscono purtroppo la regola e non l'occasione.

**Ultimi orientamenti  
giurisprudenziali  
in materia condominiale**

## 2. Beni comuni e presunzione ex art. 1117 cod. civ.

Ai sensi dell'art. 1117, n. 1, cod. civ., rientrano tra le parti comuni spettanti ai proprietari delle singole unità site nell'edificio condominiale, tra l'altro, le scale, i vestiboli, gli anditi, ovvero comunque tutte le parti necessarie all'uso comune ed essenziali alla funzionalità del fabbricato, e quindi anche gli annessi pianerottoli, passetti, corridoi, pur se posti in concreto al servizio di singole proprietà.

Per sottrarre tali beni alla comproprietà dei condòmini e dimostrarne l'appartenenza esclusiva al titolare di una porzione esclusiva, è necessario, pertanto, un titolo contrario.

*Cass. sent. n. 13450 del 30.6.'16*

## 3. Danno subito da un condòmino e responsabilità extracontrattuale

In tema di responsabilità extracontrattuale, se il danno subito da un condòmino è causalmente imputabile al concorso del condominio e di un terzo, e l'interessato ha agito chiedendo l'integrale risarcimento dei danni solo nei confronti del terzo, tale risarcimento non può essere diminuito in ragione del concorrente apporto causale colposo imputabile al condominio. Ciò, perché, in questo caso, si applica non l'art. 1227, primo comma, cod. civ. ma l'art. 2055, primo comma, cod. civ., che prevede la responsabilità solidale degli autori del danno.

*Cass. sent. n. 13945 del 7.7.'16*

## 4. Osservanza delle distanze in ambito condominiale

In materia condominiale, le norme relative ai rapporti di vicinato trovano applicazione rispetto alle singole unità immobiliari soltanto in quanto compatibili con la concreta struttura dell'edificio e con la particolare natura dei diritti e delle facoltà dei singoli proprietari; pertanto, qualora esse siano invocate in un giudizio tra condòmini, il giudice è tenuto ad accertare se la loro rigorosa osservanza non sia nel caso irragionevole, considerando che la coesistenza di più appartamenti in un unico edificio implica di per sé il contemperamento dei vari interessi al fine dell'ordinato svolgersi di quella convivenza che è propria dei rapporti condominiali. Ne discende che, an-

che con riferimento ai tubi dell'impianto di riscaldamento di edifici condominiali, l'art. 889 cod. civ. è derogabile solo per incompatibilità dell'osservanza della distanza ivi indicata con la struttura stessa di tali edifici.

*Cass. sent. n. 1989 del 2.2.'16*

## 5. Condominio parziale

La fattispecie del 'condominio parziale' si configura tutte le volte in cui un bene, per le sue obiettive caratteristiche strutturali e funzionali, è destinato al servizio o al godimento, in modo esclusivo, di una parte soltanto dell'edificio in condominio, venendo in tal

caso meno il presupposto per il riconoscimento di una contitolarità necessaria di tutti i condòmini su quel bene.  
*Cass. sent. n. 12641 del 17.6.'16*

## 6. Responsabilità del condominio per fatto doloso di un suo dipendente

La responsabilità del preponente ai sensi dell'art. 2049 cod. civ. sorge per il solo fatto che il comportamento illecito del preposto sia stato agevolato o reso possibile dalle incombenze a lui demandate dal preponente, purché però il primo non abbia agito per finalità o



*Ludovico degli Uberti,  
Progetto Villa Willi, Riano Romano, 1973*

scopi esclusivamente personali e del tutto avulsi dalle incombenze o da quelle che è legittimo attendersi da lui e così al di fuori dell'ambito dell'incarico affidatogli, venendo meno in tal caso il nesso di occasionalità necessaria tra le prime e il fatto illecito del preposto e il danno. Conseguentemente va esclusa la responsabilità del condominio per il fatto doloso di un suo dipendente quando la relativa condotta sia del tutto avulsa dalle mansioni affidate e l'espletamento di quelle abbia costituito una mera occasione non necessaria per la condotta.

*Cass. sent. n. 11816 del 9.6.'16*



## 7. Interesse ad impugnare

Il successore a titolo particolare nella proprietà condominiale ha interesse ad impugnare di nullità le deliberazioni dell'assemblea dei condòmini, prese prima del suo acquisto, allorché esse abbiano avuto per oggetto materie destinate a incidere nella sua (nuova) sfera giuridica.  
*Cass. sent. n. 12235 del 14.6.'16*

## 8. Divieto di possedere o detenere animali domestici e regolamento di condominio

La previsione di cui all'art. 1138, ultimo comma, cod. civ., secondo cui *"le norme del regolamento non possono vietare di possedere o detenere animali domestici"*, deve reputarsi applicabile indipendentemente dalla natura dell'atto (regolamento contrattuale ovvero assembleare) che contenga eventuali disposizioni contrarie e indipendentemente dal momento della formazione di tale atto (prima o dopo la novella del 2012).

*Trib. Cagliari, sez. II, ord. del 22.7.'16*

## 9. Termine di decorrenza per l'impugnazione da parte del condòmino assente

In tema di condominio negli edifici, ai fini della decorrenza del termine per l'impugnazione delle delibere assembleari, in capo al condòmino assente non può essere posto il dovere di attivarsi per conoscere le decisioni adottate dall'assemblea ove difetti la prova dell'avvenuto recapito, al suo indirizzo, del verbale che le contenga, giacché soltanto in forza di detto recapito sorge la presun-

zione *iuris tantum* di conoscenza posta dall'art. 1335 cod. civ. e non già dal mancato esercizio, da parte dello stesso destinatario del verbale assembleare, della diligenza nel seguire l'andamento della gestione comune e nel documentarsi su di essa.

*Cass. sent.* n. 16081 del 2.8.'16

**Il regolamento condominiale di origine contrattuale può imporre divieti e limiti di destinazione alle facoltà di godimento dei condòmini**

**10. Natura condominiale o pertinenziale del sottotetto**

In tema di condominio, per accertare la natura condominiale o pertinenziale del sottotetto di un edificio, in mancanza del titolo, deve farsi riferimento alle sue caratteristiche strutturali e funzionali, sicché, quando il sottotetto sia oggettivamente destinato (anche solo potenzialmente) all'uso comune o all'esercizio di un servizio di interesse comune, può applicarsi la presunzione di comunione ex art. 1117 cod. civ.; viceversa, allorché il sottotetto assolva all'esclusiva funzione di isolare e proteggere dal caldo, dal freddo e dall'umidità l'appartamento dell'ultimo piano, e non abbia dimensioni e caratteristiche strutturali tali da consentirne l'utilizzazione come vano autonomo, va considerato pertinenza di tale appartamento.

*Cass. sent.* n. 16817 del 9.8.'16

**11. Legittimazione dell'amministratore ad esperire azioni reali**

In tema di condominio, le azioni reali da esperirsi contro i singoli condòmini o contro terzi e dirette ad ottenere statuizioni relative alla titolarità, al contenuto o alla tutela dei diritti reali dei condòmini su cose o parti dell'edificio condominiale possono essere esperite dall'amministratore purché quest'ultimo sia stato autorizzato dall'assemblea ai sensi dell'art. 1131, primo comma, cod. civ. e sempre che si tratti di azioni volte alla difesa della proprietà comune e non alla sua estensione.

*Cass. sent.* n. 20453 del 11.10.'16

**12. Distacco dall'impianto centralizzato**

La questione relativa al distacco di un condòmino dall'impianto centralizzato condominiale trova la sua immediata disciplina nella normativa di cui all'art. 1118 cod. civ. come modificata dalla L. n. 220 del 2012, in vigore dal 18 giugno 2013, cosiddetta riforma del condominio. Tale normativa ha, espressamente, ammesso la possibilità del singolo condòmino di distaccarsi dall'impianto centralizzato di riscaldamento o di raffreddamento ma a condizione che dimostri che dal distacco non derivino notevoli squilibri di funzionamento dell'impianto od aggravii di spesa per gli altri condòmini. Il condòmino che intende distaccarsi deve, in altri termini, fornire la prova che "*dal suo distacco non derivino notevoli squilibri all'impianto di riscaldamento o aggravii di spesa per gli altri condòmini*", e la

preventiva informazione dovrà necessariamente essere corredata dalla documentazione tecnica attraverso la quale egli possa dare prova dell'assenza di "notevoli squilibri" e di "assenza di aggravii" per i condòmini che continueranno a servirsi dell'impianto condominiale. L'onere della prova in capo al condòmino che intenda esercitare la facoltà del distacco viene meno soltanto nel caso in cui l'assemblea condominiale abbia effetti-

vamente autorizzato il distacco dall'impianto comune sulla base di una propria autonoma valutazione della sussistenza dei predetti presupposti. Con l'ulteriore specificazione che colui che intende distaccarsi dovrà, in presenza di squilibri nell'impianto condominiale e/o "aggravii" per i restanti condòmini, rinunciare dal porre in essere il distacco perché diversamente potrà essere chiamato al ripristino dello *status quo ante*. Né l'interes-



Ludovico degli Uberti,  
Progetto Villa Willi, Riano Romano, 1973

sato, ai sensi dell'art. 1118 cod. civ., potrà effettuare il distacco e ritenere di essere tenuto semplicemente a concorrere al pagamento delle sole spese per la manutenzione straordinaria dell'impianto e per la sua conservazione e messa a norma, poiché tale possibilità è prevista solo per quei soggetti che abbiano potuto distaccarsi, per aver provato che dal loro distacco *"non derivano notevoli squilibri di funzionamento o aggravati di spesa per gli altri condòmini"*.  
*Cass. sent. n. 22285 del 3.11.'16*

### 13. Divieto di sopraelevazione

Il divieto di sopraelevazione per inidoneità delle condizioni statiche dell'edificio, previsto dall'art. 1127, secondo comma, cod. civ. è da interpretarsi non nel senso che la sopraelevazione sia vietata soltanto se le strutture dell'edificio non consentano di sopportarne il peso, ma nel senso che il divieto sussiste anche nel caso in cui le strutture siano tali che, una volta elevata la nuova fabbrica, non permettano di sopportare l'urto di forze in movimento quali le sollecitazioni di origine sismica. Pertanto, qualora le leggi antisismiche prescrivano particolari cautele tecniche da adottarsi, in ragione delle caratteristiche del territorio, nella sopraelevazione degli edifici, esse sono da considerarsi integrative del predetto art. 1127, secondo comma, cod. civ. e la loro inosservanza determina una presunzione di pericolosità della so-

praelevazione, che può essere vinta esclusivamente mediante la prova, incombente sull'autore della nuova fabbrica, che non solo la sopraelevazione, ma anche la struttura sottostante sia idonea a fronteggiare il rischio sismico, senza che abbia rilievo dirimente, ai fini della valutazione della legittimità delle opere sotto il profilo del pregiudizio statico, il conseguimento della concessione edilizia relativa ai corpi di fabbrica elevati sul terrazzo dell'edificio.  
*Cass. sent. n. 23256 del 15.11.'16*

### 14. Regolamento condominiale contrattuale e divieti ivi previsti

Il regolamento condominiale di origine contrattuale può imporre divieti e limiti di destinazione alle facoltà di godimento dei condòmini sulle unità immobiliari in esclusiva proprietà sia mediante elencazione di attività vietate, sia con riferimento ai pregiudizi che si intende evitare. In quest'ultimo caso, peraltro, per evitare ogni equivoco in una materia atta a incidere sulla proprietà dei singoli condòmini, i divieti ed i limiti devono risultare da espressioni chiare, avuto riguardo, più che alla clausola in sé, alle attività e ai correlati pregiudizi che la previsione regolamentare intende impedire, così consentendo di apprezzare se la compromissione delle facoltà inerenti allo statuto proprietario corrisponda ad un interesse meritevole di tutela. (*Cass. sent. n. 21307 del 20.10.'16*).•



*Villino Boncompagni Ludovisi,  
Giovanni Battista Giovenale, 1903 Roma*

# QEI

## Quaderni

di ECONOMIA IMMOBILIARE

PERIODICO  
SEMESTRALE DI  
TECNOBORSA

### I NUMERI PUBBLICATI

► **QEI N° 24 - 2016\***

**Forum Unece Itu**

*Smart Cities* e sviluppo urbano sostenibile

**Teoremi Mercantili**

A margine di alcuni metodi *Market Oriented*

**Indagine Tecnoborsa 2016**

Transazioni e Mutui

**Indagine Tecnoborsa 2016**

Lavori in casa

**Nuovo Codice Appalti**

*Overview*

\*A partire da questo numero non c'è più la pubblicazione cartacea, bensì solo quella on-line sfogliabile e scaricabile dal sito [www.tecnoborsa.it](http://www.tecnoborsa.it)

► **QEI N° 23 - 2015**

**Nuove Linee Guida**

Abi

**Innovazione e meccanismi psicologici**

Nuove metodologie Valutazione Immobiliare

**40 anni di abitazioni**

Censimenti Istat

**Indagine Tecnoborsa 2015**

Intermediazione e valutazione

**Finanza immobiliare**

Siiq

► **QEI N° 22 - 2015**

**Fisco e immobili**

Confedilizia

**Edifici e abitazioni**

15° Censimento Istat

**Codice delle Valutazioni Immobiliari**

Banca Dati dei Prezzi

**Indagine Tecnoborsa 2015**

Transazioni e Mutui

**Indagine Tecnoborsa 2015**

Sicurezza nelle abitazioni

► **QEI N° 21 - 2014**

***Life Cycle Costing***

Trattamento Componenti Costo Valutazione

**Linee Guida Appalti e Gestione**

Patrimoni Immobiliari

**Agevolazioni Prima Casa**

Fiscalità Immobiliare

***Market Comparison Approach***

Metodi di stima *Market Oriented*

**Indagine Tecnoborsa 2014**

Intermediazione e Valutazione

**Estimo e Valutazione**

Profilo e Competenze dei Valutatori

► **QEI N° 20 - 2014**

**Confedilizia**

Condominio un anno dopo

**Certificazione energetica**

Ape e Valutazioni immobiliari

**Indagine Tecnoborsa 2014**

Transazioni e Mutui

**Indagine Tecnoborsa 2014**

Condominio

► **QEI N° 19 - 2013**

**Indagine Tecnoborsa 2013**

Transazioni e Mutui

**Indagine Tecnoborsa 2013**

Intermediazione e Valutazione

**Indagine Tecnoborsa 2013**

Ristrutturazioni

**Tempo e Standard di Valutazione**

Rapporto Durata  $\tau$

► **QEI N° 18 - 2013**

**Indagine Tecnoborsa 2013**

Mercato immobiliare e imprese italiane

**Indagine Tecnoborsa 2013**

Mercato immobiliare e imprese - *Focus* Lazio

**Confedilizia**

La riforma del Condominio

**Valorizzazione e dismissione**

Patrimonio immobiliare pubblico

**Valutatore immobiliare**

Certificazione UNI CEI EN ISO

► **QEI N° 17 - 2012**

**Indagine Tecnoborsa 2012**

Transazioni e Mutui

**Indagine Tecnoborsa 2012**

Intermediazione e Valutazione

**E-Valuations**

Valutazione Patrimonio Immobiliare Pubblico

**Fiaip**

Politiche abitative

► **QEI N° 16 - 2012**

**Indagine Tecnoborsa**

Mercato Immobiliare e Imprese Italiane

**Indagine Tecnoborsa 2011**

Intermediazione e Valutazione

**Dottrina estimativa**

Codice delle Valutazioni Immobiliari **Tecnoborsa**

**Listino Ufficiale**

Borsa Immobiliare di Roma

► **QEI N° 15 - 2011**

**Indagine conoscitiva**

Camera Deputati

**Governo del Territorio**

Riflessioni e proposte

**Indagine Tecnoborsa 2011**

Transazioni effettuate e previste

**Indagine Tecnoborsa 2011**

Mutui

- ▶ **QEI N° 14 - 2010**  
**Evoluzione Dottrina Estimativa**  
Cause e Implicazioni

**Linee Guida per la Valutazione**  
ABI

**Qualità Certificata**  
Borsa Immobiliare Roma - BIR  
**Indagine Tecnoborsa 2010**  
Mutui

**Manutenzione Urbana**  
Sviluppo in Qualità

- ▶ **QEI N° 13 - 2010**  
**Indagine Tecnoborsa 2010**  
Transazioni effettuate e previste

**Agenzia del Territorio**  
Catasto e Fabbricati Fantasma

**Direttiva Servizi**  
Agenti Immobiliari

**Diritti dell'Uomo**  
Violazione Diritto di Proprietà

**Policy Framework**  
Linee Guida strutturali

- ▶ **QEI N° 12 - 2009**  
**Banca d'Italia e Tecnoborsa**  
Quattro sondaggi congiunturali  
sul mercato delle abitazioni in Italia - 2009

- ▶ **QEI N° 11 - 2009**  
**Forum Unece Wpla Rem**  
*Guidelines*

**Indagine Tecnoborsa 2009**

Transazioni e Mutui

**Patrimonio Pubblico**

Il Chiasmo dei Territori

**Sistema Borse Immobiliari**

Borsa Immobiliare di Bari

- ▶ **QEI N° 10 - 2008**  
**La Borsa Immobiliare Italiana**  
Il sistema delle Borse Immobiliari Italiane

**Indagine Tecnoborsa 2008**

Intermediazione e Valutazione

**Le Famiglie Italiane**

Risparmio Energetico

**Estimo e Valutazione Economica dei Progetti**

Studi e Professione

- ▶ **QEI N. 9 - 2008**  
**Indagine Tecnoborsa 2008**  
Transazioni effettuate e mutui

**Indagine Tecnoborsa 2008**

Transazioni previste

**Finanziaria 2008**

Norme sulla casa

**Banca d'Italia**

Mutui e cicli immobiliari

► **QEI N. 8 - 2007**

**Tecnoborsa**

Risparmio energetico

**Indagine Tecnoborsa 2007**

Transazioni e mutui

**Tecnoborsa**

Vivere la casa

**Confedilizia**

Fiscalità e nuovo Catasto

► **QEI N. 7 - 2007**

**Tecnoborsa Observer del Working Party  
on Land Administration dell'Unece**

Le attività di Cooperazione con le Nazioni Unite

**Protocollo di Kyoto**

Scenari e Opportunità

**Indagine Tecnoborsa 2006**

Transazioni e Mutui

**Indagine Tecnoborsa 2006**

Intermediazione e Valutazione

► **QEI N. 6 - 2006**

**Codice delle Valutazioni Immobiliari**

La qualità del processo e del servizio

**Indagine Tecnoborsa 2006**

Ristrutturazioni e incentivi fiscali

**Un trentennio Istat**

La nuova casa degli italiani

**Arbitrato e Conciliazione**

Forme di giustizia alternativa

► **QEI N. 5 - 2005**

**Borsa Immobiliare Italiana**

Dalla Borsa Immobiliare locale alla BII:  
la sfida per la realizzazione di un progetto di sistema

**Centro Studi Tecnoborsa**

L'Indagine 2005 sulle famiglie italiane:  
Transazioni effettuate e previste

**Tecnoborsa**

La casa dei desideri

**Banca d'Italia**

Un confronto internazionale su mercati immobiliari,  
famiglie e strumenti finanziari

► **QEI N. 4 - 2005**

**Centro Studi Tecnoborsa**

L'Indagine 2004 sulle famiglie italiane: Transazioni  
L'Indagine 2004 sulle famiglie italiane:  
Intermediazione e Valutazione

**Istat**

Il Censimento 2001: edifici e abitazioni

**I diritti di proprietà per i poveri:  
una prospettiva globale**

Il Terzo Forum Internazionale  
sull'Economia Immobiliare

► **QEI N. 3 - 2004**

**Speciale Forum Roma 2003**

**Atti del Secondo Forum Europeo  
sull'Economia Immobiliare**

**Terra per lo Sviluppo**

Finanziamenti e Infrastrutture per il Mercato

**Rome Forum 2003 Special**

**Land for Development**

**The Second European Real Estate Forum  
Proceedings**

*Financing and Marketing Infrastructures*

► **QEI N. 2 - 2004**

**Centro Studi Tecnoborsa**

L'Indagine 2004 sulle famiglie italiane  
Aste e Mutui

**Banca d'Italia**

I prestiti bancari  
per l'acquisto di abitazioni

**Associazione Bancaria Italiana**

Un panorama sulle obbligazioni garantite

**Confindustria**

Il rapporto tra banca  
e impresa in Italia

► **QEI N. 1 - 2003**

***Financing & Market Infrastructure***

Il Secondo Forum Europeo  
sull'Economia Immobiliare

**Osservatorio Tecnoborsa**

Il patrimonio immobiliare  
delle famiglie in Europa e USA

***Standard Internazionali***

La misurazione del valore degli immobili

***Cartolarizzazioni***

Nuovi strumenti di finanza alternativa

► **QEI Speciale - 2003**

**Speciale Summit Roma 2002**

**Terra per lo Sviluppo:**

**Atti del Primo Summit Europeo  
sull'Economia Immobiliare**

***Rome Summit 2002 Special***

***Land for Development:***

***The First European Real***

***Estate Summit Proceedings***

► **QEI N. 0 - 2003**

**Esecuzioni Immobiliari**

Un panorama completo sulle aste

**Osservatorio Tecnoborsa**

Le famiglie italiane e il mercato immobiliare

**Fondi Comuni d'Investimento Immobiliare**

Nuove opportunità per il risparmio

***Land for Development - Terra per lo Sviluppo***

Il 1° Summit Europeo sull'Economia Immobiliare

Publicato  
Dicembre 2016





Per lo Sviluppo e la Regolazione  
dell'Economia Immobiliare

*Sede legale:*

Via de' Burrò 147 - 00186 Roma (Italia)

*Sede operativa:*

Viale delle Terme di Caracalla, 69/71 - 00153 Roma

Tel. +390657300710 - Fax +390657301832

info@tecnoborsa.com - [www.tecnoborsa.it](http://www.tecnoborsa.it)