

NUCLEO VALUTAZIONE PROGETTI
COMUNE DI BOLOGNA



**IL RIASSETTO DEGLI
UFFICI GIUDIZIARI**
*analisi della sostenibilità
economica e finanziaria*

24 marzo 2004

Premessa

La normativa nazionale (L. 392/1941 e succ. mod. e integr.) prevede che siano i Comuni a mettere a disposizione del sistema giudiziario i necessari locali per tribunali, uffici, archivi, etc. In cambio di tale servizio, il Ministero di Grazia e Giustizia corrisponde alle Amministrazioni comunali un contributo per le spese di gestione e di affitto degli uffici giudiziari. Attualmente, il Comune di Bologna mette a disposizione per l'esercizio delle attività giudiziarie una serie di immobili, in linea di massima collocati in un'area circoscritta tra via Garibaldi, piazza dei Tribunali, via Tovaglie, via D'Azeglio, per un totale di 46 209 m² di locali, in parte di proprietà del Comune e in parte in locazione. Da alcuni anni è emersa l'esigenza di razionalizzare e modernizzare la soluzione logistica per i diversi uffici giudiziari.

L'Amministrazione comunale intende esplorare un'ipotesi progettuale per il riassetto immobiliare dei diversi uffici e verificare la fattibilità. Appare opportuno segnalare che il presente studio di prefattibilità rappresenta una valutazione di massima dell'iniziativa e che i risultati ottenuti possono essere soggetti a significative modifiche a seguito di ulteriori approfondimenti e di variazioni delle specifiche esigenze dell'Amministrazione; in ogni caso la realizzazione del progetto di riassetto immobiliare degli uffici giudiziari è soggetto all'approvazione da parte del Ministero di Grazia e Giustizia. La valutazione della sostenibilità economica e finanziaria del progetto di riassetto immobiliare degli uffici giudiziari si basa su una stima dei relativi costi di investimento e di gestione, al netto dei costi e delle entrate cessanti per l'Amministrazione comunale. Il presente documento si articola nel modo seguente:

- analisi dello *status quo*;
- definizione della soluzione di riassetto;
- stima dei costi di investimento e di gestione;
- individuazione e quantificazione delle condizioni in grado di garantire la sostenibilità economica e finanziaria con il coinvolgimento di un soggetto privato in modalità di *partnership* pubblico - privato secondo la procedura prevista dall'art. 37 *bis-nonies* della legge quadro in materia di lavori pubblici;
- stima dell'impatto sul bilancio del Comune.

L'assetto attuale degli uffici giudiziari nel Comune di Bologna

A Bologna la dislocazione degli spazi dei diversi uffici giudiziari è la seguente: a Palazzo Baciocchi, in Piazza dei Tribunali, sono situati la Corte d'Appello e il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, con i relativi uffici, per una superficie di circa 18 000 m²; nell'ex-convento San Domenico, in via Garibaldi, si trovano le aule e gli uffici del Tribunale Civile, per una superficie totale di circa 9 000 m²; nell'immobile di Piazza Trento Trieste sono collocati aule e uffici della Procura della Repubblica, nonché del Giudice per le Indagini Preliminari (GIP), su una superficie di circa 8 000 m²; sono, infine, presenti circa 6 000 m² di uffici, comprendenti gli uffici e le aule del Giudice di Pace, della Sezione Lavoro, del Tribunale di Sorveglianza, il Tribunale dei Minori, etc., distribuiti nel resto della città, e circa 5 000 m² di archivi.

IMMOBILI ADIBITI A UFFICI GIUDIZIARI NEL COMUNE DI BOLOGNA

superficie in m² e numero di addetti, situazione attuale

immobile	proprietà	uffici	superficie (m ²)	numero addetti
Palazzo Baciocchi/Ranuzzi	Comune	Corte d'Appello e Consiglio ordine Avvocati	17 734	251
ex-convento S.Domenico	Comune	aule e uffici Tribunale Civile	9 142	195
Palazzo Trento Trieste	Cardine	Procura e GIP	8 280	264
altre sedi uffici	Comune/altri	Giudice di Pace, Sezione Lavoro, Trib. Sorveglianza, Trib. Minori, etc.	6 136	252
archivi	Comune/altri		4 917	
		<i>totale</i>	46 209	962

Fonte: nostre elaborazioni su dati del Comune di Bologna.

I costi di gestione a carico dell'Amministrazione comunale

I costi di gestione degli uffici giudiziari dislocati sul territorio comunale di Bologna sostenuti dall'Amministrazione ammontano complessivamente a 4 223 458 euro l'anno.

I costi specifici di gestione (personale del Comune distaccato presso gli uffici giudiziari, utenze, manutenzione ordinaria e pulizie) costituiscono circa il 50% delle spese complessive sostenute dal Comune.

La spesa sostenuta dall'Amministrazione comunale per l'affitto dell'immobile di Piazza Trento Trieste, delle sedi degli uffici minori e degli archivi di proprietà di terzi dislocati sul territorio bolognese costituisce circa il 45% del totale delle spese di gestione.

Tabella 1

COSTI DI GESTIONE DEGLI UFFICI GIUDIZIARI

dati di competenza, in euro 2001

	Palazzo Baciocchi	ex convento S. Domenico	P. Trento Trieste	altre sedi uffici	archivi	<i>totale</i>
personale distaccato	154 252	-	-	75 992	-	230 244
utenze e consumi vari	376 629	214 920	283 793	211 627	10 012	1 096 980
manutenzione ordinaria e pulizie	278 147	183 087	101 189	240 201	4 110	806 734
totale spese di gestione	809 027	398 007	384 981	527 821	14 122	2 133 958
affitti (reali)	-	-	1 115 547	735 133	67 056	1 917 736
manutenzione straordinaria	79 612	-	-	-	92 152	171 764
<i>totale</i>	888 640	398 007	1 500 528	1 262 954	173 330	4 223 458

Fonte: nostre elaborazioni su dati del Comune di Bologna.

Il contributo corrisposto dal Ministero di Grazia e Giustizia

Il contributo ministeriale copre circa il 95% delle spese documentate e il 40% dei fitti figurativi e viene corrisposto in media con 3 anni di ritardo. Mediamente il Ministero rimborsa circa il 70% delle spese totali, sia reali sia figurative.

Dal momento che ai fitti figurativi non corrisponde un'uscita reale per il Comune, il contributo corrisposto dal Ministero ha finora superato le spese correnti realmente sostenute dall'Amministrazione comunale, per circa 900 mila euro nel 1999.

Tabella 2

CONTRIBUTO DEL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

valori per cassa relativi ai diversi anni, in euro

anno	spese sostenute			contributo			
	fitti figurativi	gestione e fitti reali	totale	acconto	saldo	totale	%
1998	2 525 917	2 509 354	5 035 272	2 234 139	1 287 289	3 521 428	69,94%
1999	2 572 899	2 695 624	5 268 523	2 234 139	1 355 480	3 589 619	68,13%
2000	2 625 534	3 344 270	5 969 804	2 234 139	1 993 131	4 227 270	70,81%
2001	2 668 006	4 803 097	7 471 103	2 234 139	3 396 006	5 630 145	75,36%

Nota: il contributo corrisposto per gli anni 2000 e 2001 è stimato.

Fonte: nostre elaborazioni su dati del Comune di Bologna.

Sulla base della stima del contributo al 2001, il valore del contributo da inserire nel modello per i primi tre anni è stato determinato in **5,5 milioni di euro**. Dal quarto anno - data del trasferimento nelle nuove sedi - la stima del contributo viene ricalcolata sulla base della metodologia di calcolo attualmente applicata.

L' ipotesi di riassetto immobiliare degli uffici

L'ipotesi di riassetto immobiliare valutata dall'Amministrazione comunale fa riferimento in una prima fase alla ristrutturazione della sede dell'ex-maternità sita in via d'Azeglio e, in una fase successiva, alla costruzione di una sede nuova localizzata presso il comparto dell'area Staveco¹. In particolare, tale configurazione progettuale prevede, a regime:

- il trasferimento nell'immobile dell'ex-maternità di parte degli uffici attualmente ospitati dall'immobile di Piazza Trento Trieste (gli uffici del Tribunale) e della totalità delle altre sedi minori dislocate sul territorio comunale;
- il trasferimento nella nuova sede presso l'area Staveco degli uffici della Procura Penale attualmente siti nell'immobile di Piazza Trento Trieste e degli archivi collocati sul territorio comunale.

La realizzazione dell'iniziativa progettuale consentirebbe di dismettere l'immobile di Piazza Trento Trieste, di proprietà del Gruppo Cardine, e di concentrare gli uffici giudiziari bolognesi in quattro sedi:

- Palazzo Baciocchi;
- Palazzo dell'ex-convento San Domenico;
- Palazzo dell'ex-Maternità di via D'Azeglio;
- la nuova sede presso l'area Staveco.

¹ Tale area si suddivide in tre zone relativamente alla caserma dei carabinieri, il convento di San Mamolo e una terza area (d'ora in poi, per semplicità, l'insieme di queste aree è identificata come area Staveco).

Gli spazi delle nuove strutture

Per la stima dell'utilizzo degli spazi nell'edificio dell'ex-Maternità si rimanda al progetto tecnico predisposto dal Settore Lavori Pubblici. La stima della superficie della nuova struttura presso l'area Staveco si basa invece sul numero di addetti da riallocare e sulla superficie necessaria per gli archivi, determinate ipotizzando:

- *standard* funzionale medio per addetto: 25 m²;
- superficie netta nuovi archivi: 6 000 m² (rispetto ai circa 5 000 m² attuali).

Il modello prevede inoltre la realizzazione presso l'area Staveco di un parcheggio di 8 050 m² di superficie, suddiviso equamente tra P1 e P3, e la realizzazione di una superficie verde di circa 7 000 m².

Tabella 3

STIMA DEGLI SPAZI NECESSARI in m²

	Staveco	ex-Maternità	<i>totale</i>
superficie utile aule e uffici	5 500	8 950	14 450
superficie lorda aule e uffici	6 325	13 248	19 573
superficie utile archivi	6 000	-	6 000
superficie lorda archivi	6 900	-	6 900
<i>superficie lorda totale edificio</i>	13 225	13 248	26 473
superficie parcheggi	8 050	-	8 050
superficie verde*	6 900	6 935	13 835
<i>totale uffici giudiziari**</i>	-	-	53 349

Note: (*) la superficie verde della sede dell'ex-Maternità corrisponde alla superficie dell'area scoperta (di cui una parte destinata al verde); (**) corrisponde alla superficie lorda del nuovo edificio più la superficie lorda degli immobili rimanenti.

Fonte: nostre elaborazioni.

La modellizzazione economico-finanziaria dell'iniziativa

Gli obiettivi del presente documento sono due: da un lato, individuare una soluzione in grado di garantire la sostenibilità economica e finanziaria dell'iniziativa in oggetto all'interno di uno schema di *partnership* pubblico - privato e, dall'altro, verificare l'impatto che l'iniziativa esercita sul bilancio del Comune di Bologna. A titolo di esemplificazione la modellizzazione prevede la sovrapposizione temporale sia della fase di cantiere sia della successiva fase gestionale di entrambe le opere, mediante il coinvolgimento di un soggetto unico.

I flussi di cassa in uscita si suddividono in costi di investimento e in costi di esercizio. Il modello prevede che il Comune di Bologna sostenga gli oneri di urbanizzazione, parte dei costi di gestione delle nuove sedi (personale comunale impiegato negli uffici giudiziari - distaccato -, utenze e consumi vari), i costi di gestione delle sedi rimanenti (Palazzo Baciocchi ed *ex*-convento San Domenico) e il canone di concessione da erogare al soggetto privato a fronte della fornitura dei principali servizi e della locazione. Il privato sostiene invece le spese di costruzione/ristrutturazione dei nuovi edifici, di realizzazione/gestione di parcheggi e delle aree verdi, gli oneri di manutenzione programmata e le pulizie delle nuove sedi. Per il Comune di Bologna, il flusso di cassa in entrata è rappresentato unicamente dal contributo corrisposto da parte del Ministero di Grazia e Giustizia mentre per il soggetto privato il modello prevede due tipi di flussi in entrata: il canone di concessione del Comune e le entrate relative alla gestione del parcheggio pubblico presso l'area Staveco (in questa sede il modello economico e finanziario è stato sviluppato al netto della componente IVA). L'arco temporale utilizzato per la valutazione della sostenibilità finanziaria è di 30 anni. Con riferimento al tasso di inflazione, occorre specificare che non esistono previsioni sulla dinamica dei prezzi su orizzonti temporali così estesi come quello adottato. Si è voluto egualmente ipotizzare una dinamica inflazionistica costante, pari al 2,5 %. Il tasso di attualizzazione ipotizzato è pari al 4,94 % (tasso lordo di un BTP a 30 anni), riflettendo quindi il rendimento di un titolo obbligazionario privo di rischio e di durata analoga a quella utilizzata per la valutazione. Al fine di garantire al soggetto privato un tasso interno di rendimento soddisfacente il modello evidenzia la necessità della corresponsione di un canone di concessione da parte dell'Amministrazione comunale al soggetto privato. Con riferimento all'esborso annuo a carico del Comune di Bologna assume rilevanza il livello del contributo che sarà riconosciuto dal Ministero di Grazia e Giustizia.

La valutazione dell'area Staveco

I risultati dello studio di fattibilità preliminare riportati nel presente documento non tengono conto del costo di acquisizione del terreno dell'area Staveco.

L'approfondimento della soluzione progettuale dovrà tener conto anche di tale elemento; in particolare il valore dell'area Staveco è funzione sia della "vocazione" che sarà conferita all'intero comparto da parte del Comune di Bologna sia della capacità edificatoria delle differenti destinazioni d'uso.

Sulla base delle informazioni in possesso, l'area Staveco, un tempo di proprietà del Ministero della Difesa, è attualmente gestita dall'Agenzia del Demanio. In particolare, l'area Staveco è destinata dal PRG vigente a servizi di quartiere (verde pubblico, impianti sportivi, parcheggi) "*previo decentramento [già avvenuto] delle Forze Armate*".

L'area in questione ha una superficie territoriale complessiva di 8,79 ettari e gli edifici esistenti hanno una superficie utile complessiva pari a circa 40 000 m².

In prima approssimazione gli edifici da conservare interessano una superficie utile quantificabile in circa 18 000 m².

Nell'ipotesi di procedere eventualmente mediante una procedura di variante al PRG vigente, tali edifici dovranno essere oggetto di un preventivo esame approfondito, anche in relazione ai maggiori costi indotti.

Gli investimenti previsti

L'investimento complessivo per la realizzazione delle nuove sedi per gli uffici giudiziari ammonta a circa 48 milioni di euro, di cui 1,3 milioni circa di oneri di urbanizzazione a carico del Comune di Bologna.

Le stime degli investimenti per la realizzazione della sede presso l'area Staveco fanno riferimento a costi parametrici per la realizzazione di fabbricati per il terziario di livello medio-alto mentre i costi per la ristrutturazione della sede dell'ex - Maternità sono stimati sulla base di quanto indicato dal Settore Lavori Pubblici del Comune di Bologna.

Si ipotizza inoltre che gli investimenti in arredi, mobili e attrezzature siano a carico del Ministero di Grazia e Giustizia, così come i costi di trasloco per il trasferimento nelle nuove sedi. La realizzazione degli interventi di costruzione, ristrutturazione e attivazione delle opere prevede complessivamente tre anni di cantiere.

Tabella 4

INVESTIMENTI PREVISTI

in euro correnti

	Staveco	ex-Maternità	totale
soggetto privato			
costi demolizione	145 475	-	145 475
costi realizzazione/ristrutturazione edificio	12 765 000	29 476 882	42 241 882
costi di progettazione	1 276 500	-	1 276 500
costi realizzazione parcheggi	2 334 500	-	2 334 500
costi realizzazione area verde	952 200	-	952 200
<i>totale soggetto privato</i>	17 473 675	29 476 882	46 950 557
Comune di Bologna: oneri di urbanizzazione	1 322 500	-	1 322 500
<i>totale investimenti</i>	18 796 175	29 476 882	48 273 057

Fonte: nostre stime.

I costi di gestione previsti

I costi di gestione delle nuove sedi sono stati stimati ipotizzando un recupero di efficienza del 10 % rispetto ai costi di gestione medi rilevati al 2001. Per i costi di manutenzione straordinaria e per la gestione di verde e parcheggi sono stati utilizzati parametri *standard*.

Tabella 5

COSTI DI GESTIONE PREVISTI A REGIME
in euro correnti

	Staveco	ex-Maternità	<i>totale</i>
COSTI DI GESTIONE NUOVE SEDI			
a carico del soggetto privato:	226 067	249 041	475 108
<i>di cui manutenzione e pulizie</i>	121 705	243 493	365 198
<i>di cui gestione parcheggi</i>	90 563	-	90 563
<i>di cui gestione verde pubblico</i>	13 800	5 548	19 348
a carico del Comune di Bologna:	204 068	399 605	603 673
<i>di cui personale, utenze e consumi vari</i>	204 068	399 605	603 673
<i>totale costi di gestione nuove sedi</i>	430 136	648 646	1 078 781
COSTI DI GESTIONE SEDI RIMANENTI			1 351 783
<i>totale costi gestione</i>			2 430 564
<i>di cui a carico del soggetto privato</i>			475 108
<i>di cui a carico del Comune</i>			1 955 456

Fonte: nostre elaborazioni.

Il canone di concessione e il contributo del Ministero

Sulla base del modello illustrato e alla luce delle considerazioni riportate, la sostenibilità economica e finanziaria dell'iniziativa progettuale può essere perseguita tramite la corresponsione da parte dell'Amministrazione comunale al soggetto privato di un canone annuo di concessione, quantificato in sede preliminare di importo pari a circa **6,5 milioni** di euro. L'importo del contributo da richiedere al Ministero è stimato, *ceteris paribus*, sulla base dell'importo del canone di concessione atto a garantire il conseguimento dell'equilibrio economico e finanziario del soggetto privato. Sulla base delle simulazioni effettuate il contributo del Ministero di Grazia e Giustizia risulta pari a circa **9 milioni** di euro/anno, espresso in valori correnti .

Tabella 6

STIMA DEL CONTRIBUTO DEL MINISTERO in euro correnti

	% di rimborso	voce
fitti figurativi	40%	2 538 823
spese di gestione	95%	1 955 456
canone di concessione	95%	6 500 000
<i>contributo stimato</i>		9 048 213

Fonte: nostre elaborazioni.

Il livello del canone di concessione riconosciuto al soggetto privato si ripercuote quindi in maniera rilevante sul valore del contributo del Ministero di Grazia e Giustizia. Un ulteriore esercizio fa riferimento alla determinazione del contributo ministeriale che renderebbe l'operazione finanziariamente neutra per il Comune di Bologna; in particolare il valore del contributo che renderebbe pari a zero il VAN del Comune di Bologna si attesta intorno ai **8,5 milioni** di euro/anno, valore superiore di circa il 55% rispetto al contributo stimato per il 2001.

L'impatto sul bilancio del Comune di Bologna

Nella redazione del piano economico finanziario dell'iniziativa risulta fondamentale considerare le peculiarità del bilancio comunale. In linea generale, l'Ente locale incontra maggiori difficoltà a sostenere spese correnti piuttosto che finanziare parte degli investimenti, il ricorso al credito non è possibile nel caso di contributi da versare a soggetti privati (tali contributi andranno pertanto finanziati con "mezzi propri" dell'Ente Locale), l'IVA rientra tra le spese da finanziare (ad eccezione dell'IVA per servizi esternalizzati), il vincolo del pareggio di bilancio impedisce all'Ente di assumere impegni di spesa al di fuori dei tempi di programmazione finanziaria.

A prescindere dalla struttura del bilancio dell'Ente Locale, i flussi di cassa del Comune di Bologna generati dal progetto di riassetto degli uffici giudiziari mostrano tra le uscite di cassa dei primi tre anni i costi di gestione delle sedi attuali, compresi i fitti reali, e gli oneri di urbanizzazione da sostenere il primo anno per la realizzazione della nuova sede presso l'area Staveco e per gli anni successivi le uscite si riferiscono alle spese di personale distaccato, alle utenze e ai consumi vari delle nuove sedi e ai costi di gestione delle sedi rimanenti.

Le entrate fanno unicamente riferimento al contributo riconosciuto dal Ministero di Grazia e Giustizia.

Tabella 7

I FLUSSI DI CASSA DEL COMUNE DI BOLOGNA

in euro correnti

voce	anno 1	anno 2	anno 3	anno 4	anno 5	anno 10	anno 20	anno 30
entrate	5 500 000	5 637 500	5 778 438	9 048 213	9 274 418	10 493 153	13 432 122	17 194 252
uscite	5 759 771	4 548 203	4 661 908	8 605 812	8 820 958	9 980 104	12 775 377	16 353 562
<i>saldo</i>	<i>-259 771</i>	<i>1 089 297</i>	<i>1 116 530</i>	<i>442 400</i>	<i>453 460</i>	<i>513 049</i>	<i>656 746</i>	<i>840 690</i>

Fonte: nostre elaborazioni.

Alcune riflessioni conclusive

L'oggetto del presente documento rappresenta la soluzione individuata dall'Amministrazione comunale per riorganizzare l'organizzazione degli uffici giudiziari sul territorio comunale. Tale soluzione consente di valorizzare, nell'ambito del processo di concentrazione delle attività giudiziarie, un importante Palazzo d'epoca (di proprietà della Provincia di Bologna). Il Comune di Bologna intende realizzare tale iniziativa mediante uno schema di *partnership* pubblico-privato, secondo la procedura di *project financing* prevista dalla legge quadro in materia di lavori pubblici. Intenzione dell'Amministrazione è infatti quella di richiedere al mercato - in un primo tempo - una proposta per la riqualificazione dell'ex-Maternità, per poi realizzare in un tempo successivo i restanti lavori previsti nell'area Staveco.

Il coinvolgimento di un soggetto privato secondo la procedura prevista dall'art. 37 *bis-nonies* della legge quadro in materia di lavori pubblici prevede che entro il 30 giugno di ogni anno, oppure, nel caso in cui entro tale scadenza non siano state proposte per il medesimo intervento, entro il 31 dicembre, i promotori, possano presentare all'Amministrazione aggiudicatrice proposte relative alla realizzazione dei lavori pubblici per la realizzazione dell'iniziativa progettuale, sulla base dei *desiderata* espressi dall'Amministrazione stessa.

Qualora entro la data del 30 giugno non pervenissero al Comune di Bologna proposte da parte di soggetti privati relativi all'ex-Maternità, ciò potrebbe indicare all'Amministrazione l'impossibilità da parte dei privati a procedere alla realizzazione del progetto e la necessità, quindi, di valutare ipotesi progettuali alternative. A tale proposito il progetto alternativo potrebbe prevedere la concentrazione degli uffici presso l'area Staveco mediante la realizzazione di un edificio in grado di ospitare, oltre agli uffici della Procura Penale e agli archivi, anche gli uffici del Tribunale attualmente siti nell'edificio di Piazza Trento Trieste e le altre sedi minori dislocate sul territorio.

Appare tuttavia opportuno segnalare che tale operazione potrebbe determinare difficoltà di natura amministrativa e procedurale al Comune di Bologna, perché in contrasto con il regolamento di attuazione alla legge quadro che impone di attendere la scadenza del 31 dicembre qualora entro la prima scadenza non giungessero proposte.