

L'Anac si pronuncia sul caso di un Comune: no alla cessione di un bene di pregio in cambio di lavori di minor costo

Un Comune non può cedere un immobile a un privato che si impegna a realizzare opere pubbliche in partenariato pubblico-privato se il valore dell'immobile supera i costi di realizzazione dei lavori a carico dell'operatore economico aggiudicatario della gara.

È questo, in sintesi, il contenuto del Parere 57 del 3 febbraio 2026 dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (Anac) interpellata da un Comune abruzzese.

L'Authority ha ricordato che, secondo la normativa, il bando di gara può prevedere il **trasferimento**, all'impresa che si impegna ad eseguire opere pubbliche, **della proprietà di beni immobili** dell'ente concedente (alle condizioni ivi fissate), a titolo di **corrispettivo** totale o parziale delle predette **opere**.

Però, gli immobili pubblici oggetto del trasferimento, valutati in base al loro valore di mercato, **devono coprire in via totale o parziale i costi** sostenuti dall'operatore economico per la realizzazione di opere pubbliche e non eccedere, in valore, tali costi.

L'Anac scrive:

“L'interpretazione letterale della norma conduce pertanto ad escludere la possibilità, per l'ente concedente, di cedere la proprietà di immobili pubblici, ancorché non più destinati al perseguimento di scopi di interesse generale, che superino in valore i costi necessari per la realizzazione di lavori pubblici a cura dell'operatore economico aggiudicatario della gara”.

Cessione immobili in cambio opere: stop Anac

Il caso riguarda un Comune abruzzese che ha avviato un partenariato pubblico-privato ad iniziativa pubblica, basato su studio di fattibilità dell'Amministrazione. Il Comune ha chiesto ad Anac se un'operazione ex art. 202 possa qualificarsi come PPP anche senza un contratto di concessione e senza termine di retrocessione degli immobili realizzati e se sia ammissibile una remunerazione "mista" per la PA, comprendente:

- realizzazione dell'opera pubblica;
- interventi migliorativi;
- quota dell'utile di vendita degli appartamenti.

L'Autorità sottolinea che "a fronte della cessione di un immobile, il privato si impegnerebbe a realizzare opere pubbliche (il miglioramento del Lungomare) e interventi aggiuntivi/migliorativi atti a coprire l'eccedenza di valore del terreno, conferendo, inoltre, all'Amministrazione comunale una percentuale dell'utile di vendita degli appartamenti/strutture residenziali che saranno realizzate sul terreno ceduto, secondo la quantificazione che risulterà dal PEF".

Secondo Anac "una simile operazione non appare coerente con le previsioni dell'articolo 202 del Codice Appalti, sotto due profili:

- quello del **valore dell'immobile ceduto, che risulta eccedente rispetto all'opera pubblica** che il privato si impegna a realizzare;
- quello del **rischio dell'operazione** medesima che, invero, ricadrebbe sulla parte pubblica che, di fatto, non avrebbe certezze in ordine al recupero - mediante l'eventuale vendita dei beni residenziali realizzati dal privato - dell'eccedenza di valore dell'immobile pubblico sopra indicata".

Cessione immobili in cambio di lavori solo se di valore congruo

In sostanza - afferma l'Authority -, dalla controprestazione prevista in favore dell'Amministrazione (esecuzione di opere pubbliche e riconoscimento di una quota di utili derivanti dalla vendita di immobili residenziali realizzati dal privato) a fronte della cessione

della proprietà di un immobile pubblico, sembra emergere una copertura dei fabbisogni necessari per la realizzazione dell'intera operazione, per lo più a carico della parte pubblica, in ragione del valore delle aree da cedere, che (da quanto indicato nell'istanza di parere) è **eccedente, anche in misura rilevante**, rispetto a quello delle opere pubbliche che il privato si impegna a realizzare.

Gli elementi indicati inducono l'Anac a ritenere non sussistenti, nell'operazione economica che l'Amministrazione richiedente intende porre in essere, tutti gli elementi richiesti dall'articolo 202 del Codice Appalti per il **corretto ricorso all'istituto della 'cessione di immobili in cambio di opere'**.

Quindi - conclude l'Autorità -, l'Amministrazione pubblica è tenuta ad effettuare un'attenta analisi delle caratteristiche dell'operazione, che non sembrano pienamente coerenti con le disposizioni dell'art. 202, e a svolgere le opportune valutazioni in ordine ai profili di criticità.