

Mercato servizi Facility Management: il punto di vista dell'ANCI

IMU, riforma degli appalti, patto e legge di stabilità, "spending review", ...: i Comuni italiani da tempo richiamano l'attenzione del Governo sui problemi e sulle situazioni che determinano il grave stato di criticità degli Enti Locali e la sempre maggiore esiguità delle risorse a disposizione per la gestione dei servizi essenziali per il funzionamento e per la riqualificazione delle città. Segnalazioni spesso inascoltate e che si contrappongono alle azioni di mero taglio lineare finora adottate nei confronti della finanza locale. Una situazione diffusa di sofferenza che a sua volta innesca una situazione di pesante sofferenza da parte di numerose imprese di servizi che subiscono le pesanti ricadute derivanti dagli insostenibili ritardi dei pagamenti da parte degli stessi Comuni. Su questi temi di stringente attualità, FMI si è confrontata con **Graziano Delrio**, Presidente dell'ANCI - Associazione Nazionale dei Comuni Italiani.

Facility Management services market: ANCI point of view

IMU, reform of the contracts, Stability Pact and Law, "spending review", ...: Italian Municipalities have been trying for a long time to point out to the Government the problems that provokes the critical situation of the Local Authorities and the increasing poorness of the sources that are available for the management and the requalification of the cities. These warnings are often ignored and are in contrast with the ordinary cut tender adopted towards the local finance. This widespread situation of suffering creates in turn the same inconvenient situation for those services contractors that are already serving the consequences of the delays in the payments by the Municipalities. FMI talked about this extremely actual topics to **Graziano Delrio**, President of ANCI, National Association of Italian Municipalities.

Livio Di Bartolomei

Patto di stabilità: Comuni virtuosi sì, ma bloccati no. In questo perdurante contesto di grave crisi economica, l'ANCI ha più volte sollecitato una riforma che sblocchi gli oltre 11 miliardi di euro di giacenze di cassa dei Comuni da investire subito in opere e servizi che potrebbero offrire un'ancora di salvataggio a imprese e lavoratori e sollecitare la crescita. Qual è oggi la situazione?

I vincoli imposti dal Patto di stabilità interno per il risanamento dei conti pubblici hanno generato un blocco generalizzato dei pagamenti, in particolare di quelli in conto capitale; si registra infatti una riduzione della

spesa per investimenti tra il 2009 ed il 2010 del 16% ed è prevedibile una riduzione pari almeno al 18% dal 2013, con effetti fortemente recessivi sull'economia locale e nazionale. Tra le proposte avanzate dall'ANCI per rimettere in moto l'economia locale e dare liquidità al sistema, era stata presentata la richiesta di sbloccare gli 11 miliardi di giacenze di cassa dei Comuni. Tale intervento avrebbe comportato un peggioramento del deficit per un solo anno, senza effetti negativi stabili sulla finanza pubblica.

L'IMU genera attese e inquietudini negli Enti Locali. L'imposta municipalizzata, in effetti, viene gestita dall'amministrazione centrale

mentre - come l'ANCI ha spesso auspicato - sarebbe stato più opportuno modularla sul territorio. Voi avete posto molte obiezioni anche sulle aliquote utilizzate e sui calcoli relativi all'ammontare del gettito.

L'IMU, come ripetiamo da tempo, di "municipale" ha solo il nome. Nonostante l'aumento del prelievo "di base" rispetto all'ICI, l'IMU non porta risorse aggiuntive ordinarie ai Comuni e si accompagna ad ulteriori tagli delle risorse correnti. I Comuni hanno quindi possibilità molto limitate nell'articolazione delle aliquote e nell'istituzione di agevolazioni, mentre una parte cospicua del gettito viene destinata direttamente allo Stato. Ciò è ovviamente contrario a qualsiasi principio di responsabilità e di federalismo: i cittadini non percepiscono con la necessaria chiarezza a chi è destinato il denaro che viene loro richiesto. Speriamo che le nostre preoccupazioni circa la tenuta del gettito rispetto alle previsioni del Governo siano smentite dall'andamento degli incassi e che gli effetti della crisi che il Paese attraversa risultino alla fine marginali. È certo, tuttavia, che è urgente rivedere l'IMU per attribuirne il gettito interamente ai Comuni e modificare molti degli attuali criteri di base, dando ai Comuni più ampie facoltà. Solo così sarà possibile riprendere la strada interrotta del federalismo fiscale. La disponibilità espressa dal Governo è un segnale positivo, ma siamo appena agli inizi e con un Governo ormai "a termine".

L'Unità di Valutazione per gli investimenti pubblici del Ministero dello Sviluppo Economico ha spesso evidenziato elementi di criticità nei bandi di gare per i servizi che sono fonte di ricorso anche alla giustizia amministrativa. Una soluzione potrebbe essere una maggiore collaborazione tra i Comuni e le imprese o



le loro associazioni di categoria per definire modalità e procedure che scongiurino incongruenze e conseguenti perdite di tempo e risorse.

Forse sarebbe necessario intervenire normativamente con una disciplina più rigorosa che consenta di discriminare non le imprese ma i tipi di servizi da escludere dall'ambito di applicazione del codice degli appalti. Ad esempio, molte delle criticità segnalate si riscontrano soprattutto con riferimento al settore sociale in cui talvolta accade che organizzazioni come onlus oppure cooperative sociali di tipo B, fuori quindi dal campo di applicazione del codice dei contratti pubblici, vengono accusate di celare invece organizzazioni di tipo convenzionale camuffate per sfuggire alle procedure di evidenza pubblica. È chiaro che si tratta di distorsioni che spesso è difficile rilevare, perché magari ben congegnate, e che comunque fanno un doppio danno: al mercato e alle vere imprese sociali che, in questo modo, rischiano di essere rappresentate come privilegiate mentre invece svolgono una meritoria e inso-

stituibile funzione sociale. È chiaro che qui la collaborazione, soprattutto tra le centrali di rappresentanza, è fondamentale per vigilare emarginando e, ove necessario, denunciando gli abusi.

Impegno per la trasparenza nelle gare, introduzione di costi standard, definizione di bandi-tipo allo studio dell'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici: tutte iniziative, queste, che determinerebbero - anche per le forniture di servizi, così come per i lavori pubblici - maggiore concorrenza e maggiori economie. È d'accordo con queste iniziative anti-sprechi?

Siamo certamente favorevoli a questa strategia e l'ANCI collabora anche attivamente con l'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici con la quale sono aperti vari tavoli di confronto ai quali partecipa con i suoi migliori esperti. È comunque necessario tenere presente che non si può irrigidire troppo il sistema: sui bandi-tipo ad esempio bisogna fare in modo che i formulari siano adattabili al valore dei singoli appalti per evitare che vengano messi sullo stesso piano di complessità procedurale bandi di valore troppo diverso.

In tema di gare, la crisi potrebbe indurre gli Enti Locali, nella stretta delle risorse disponibili, a privilegiare le offerte al massimo ribasso, a scapito della qualità dei servizi, rispetto all'auspicabile formula dell'offerta economicamente più vantaggiosa anche in tema di servizi. È un pericolo reale secondo lei?

Questo problema non è nuovo ma certamente rischia di acuirsi ulteriormente in questa congiuntura. Noi abbiamo sempre sostenuto con convinzione che la strada migliore sia quella dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Tuttavia rimane il problema di "oggettivizzare" il vantaggio che altrimenti

rischia di ampliare a dismisura la discrezionalità in capo ai valutatori. Ci sono varie proposte in merito sulle quali anche l'ANCI discute insieme alle organizzazioni di categoria. Tuttavia sulla materia si comincia a registrare una certa convergenza tra le parti.

Ritardi dei pagamenti da parte degli Enti Locali verso le imprese: tante le soluzioni prospettate ma ancora nessun passo concreto. Qual è la ricetta dell'ANCI?

L'ANCI ha sempre denunciato il ritardo dei pagamenti alle imprese, dovuti anche al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica. Una possibile soluzione è l'allentamento dei vincoli di patto, insieme allo sblocco dei residui passivi. Questo darebbe un nuovo impulso all'economia reale.

Tagli e ritorno incongruo alle internalizzazioni. Se è vero che i Comuni sono chiamati ad un comportamento più virtuoso in tema di spesa, forse un primo passo da compiere sarebbe incidere maggiormente sugli incarichi di consulenza esterna (più di 300 milioni di euro nel 2011): iniziare a ridurre questa ingente voce di spesa piuttosto che tagliare gli affidamenti dei servizi in esternalizzazione. Qual'è il suo parere?

Anche su questo c'è il rischio di generare equivoci, a discapito dell'autonomia dei Comuni. Il valore delle consulenze, sul totale della spesa dei Comuni è minimo e spesso le consulenze stesse rispondono alla necessità da parte delle amministrazioni di ovviare a vincoli e carenza di risorse interne per attività necessarie. L'ANCI da tempo sostiene la necessità che - entro i limiti degli obiettivi di contenimento della spesa - l'autonomia dei Comuni nello scegliere modalità e strumenti debba essere massima. La scelta tra internalizzare ed esternalizzare dovrebbe seguire logiche di efficacia su

cui rispondere ai cittadini e non derivare da vincoli imposti dall'alto.

Accorpamento degli appalti e maggiore ricorso alle centrali d'acquisto per garantire una minore "polverizzazione" dei servizi. Questo, se per un verso mette a sistema il grande universo delle gare pubbliche, non aiuta le piccole e micro imprese, anche cooperative, che gravitano nel settore dei servizi. Cosa ne pensa?

Le centrali di committenza hanno una notevole incidenza sulla spesa pubblica: consentono di conseguire risultati di razionalizzazione e di abbattimento della spesa, non solo per l'acquisto, ma anche per la gestione delle procedure di appalto. Tuttavia va tenuto presente che, effettivamente, una certa tipologia di imprese rischia di rimanere tagliata fuori dagli appalti a tutto vantaggio delle aziende più grandi e strutturate. In questo senso e in analogia con quanto succede per i lavori pubblici di importo inferiore a un milione di euro, anche negli appalti di servizi occorrerebbe determinare una soglia al di sotto della quale si possa procedere con metodi semplificati: ad esempio, con l'introduzione di albi di soggetti qualificati per determinate tipologie di servizi.

La sempre maggiore attenzione dell'ANCI ai temi della gestione e della valorizzazione dei patrimoni immobiliari e urbani dei Comuni ha portato di recente a due iniziative significative: la stipula di un protocollo-quadro d'intesa con l'Agenzia del Demanio e la costituzione della Fondazione "Patrimonio Comune". Come si collocano queste due importanti iniziative nell'ambito delle politiche settoriali dell'ANCI?

In realtà l'ANCI è da sempre attenta al tema della gestione del patrimonio degli Enti Locali ma è anche vero che, negli ultimi tre anni, osservando

le criticità finanziarie legate alla situazione macro-economica e consapevoli dell'impossibilità di ipotizzare un incremento delle imposte a livello locale, abbiamo pensato di rafforzare il supporto dell'Associazione sui temi della valorizzazione e delle formule di partenariato sia tra soggetti pubblici, sia con investitori e soggetti privati, il cosiddetto "PPP". Nell'attuale contesto congiunturale, crediamo che la leva immobiliare sia una delle poche possibilità in mano ai Comuni per creare forme di sviluppo. E parlo di sviluppo non a caso, perché la valorizzazione è prima di tutto "creazione di valore" intesa in senso ampio e riconducibile, ad esempio, all'occupazione, alla risoluzione di problematiche sociali, all'avvio di attività economiche, alla rifunzionalizzazione e al recupero di immobili dismessi. Nella sostanza, la valorizzazione immobiliare rappresenta prima di tutto un'importante opportunità di incrementare il benessere sociale e quindi, a seguire, di adottare specifici percorsi amministrativi per variare eventualmente lo strumento di governo del territorio e per fare cassa. Se non si parte dalla visione e strategia di sviluppo di uno specifico territorio, dall'analisi dei fabbisogni e dei desiderata e, soprattutto, dall'ascolto degli stakeholder pubblici e privati, ogni forma di valorizzazione è oggi difficilmente attuabile. La vera sfida non è costruire ingegnosi e raffinati strumenti finanziari per risolvere fittiziamente criticità di bilancio, bensì "riempire il contenitore pubblico" e per farlo occorre confrontarsi con tutti i soggetti in grado di esprimere una potenzialità. Dagli investitori istituzionali, ai gestori, ai cittadini che in modo o nell'altro saranno i soggetti che materialmente usufruiranno delle superfici rifunzionalizzate.

Dobbiamo partire da questi concetti per affrontare in maniera seria ed equilibrata il complesso tema della valorizzazione e proprio con questo approccio, come

Una Fondazione per il “Patrimonio Comune”

La Fondazione “Patrimonio Comune” è stata costituita in seno all’ANCI nell’aprile del 2012, con lo scopo di sviluppare e diffondere la cultura della valorizzazione e della gestione attiva del patrimonio di proprietà dei Comuni italiani, supportando e collaborando con tutti i soggetti, sia pubblici che privati, interessati a compiere operazioni straordinarie sugli asset degli enti locali. In questo quadro, la Fondazione è già fortemente impegnata a sviluppare importanti collaborazioni con la Cassa Depositi e Prestiti, con l’Agenzia del Demanio, con il mondo delle professioni (geometri e periti industriali), con investitori istituzionali anche esteri e con il mondo delle imprese (ANCE e Assoimmobiliare) e delle banche. Un’attività estremamente complessa ed articolata che riveste più finalità: riqualificare le città tramite

l’utilizzo attivo del patrimonio pubblico e l’afflusso di competenze e capitali privati; incrementare l’impegno e la reputazione dei Comuni (effetto reputazionale); ridurre i rischi delle operazioni.

Il “Piano per le città” è il primo importante banco di prova di questa difficile sfida che vede più di 400 Comuni italiani al centro di un ampio processo di riqualificazione e sviluppo urbano, coordinati da una regia pubblica composta da diversi Ministeri, dalla Cassa Depositi e Prestiti, dall’Agenzia del Demanio, dalle Regioni e dall’ANCI. Obiettivo specifico della Fondazione è sia individuare i soggetti e gli strumenti in grado di finanziare le proposte, sia renderle concretamente attuabili e sostenibili strutturando, a tal fine, un programma dedicato a supporto degli attuali più di cento Enti Locali aderenti.

La Fondazione “Patrimonio Comune” è dotata di una struttura snella composta da soggetti con esperienza nel settore privato e che hanno sviluppato significativi progetti con la pubblica amministrazione. L’obiettivo è lavorare in partnership con gli enti locali aderenti cercando di valorizzare al meglio l’esperienza e le conoscenze dei territori e delle amministrazioni comunali, mettendole a sistema con le potenzialità esistenti a livello nazionale e comunitario e cercando di intercettare l’interesse degli investitori e dei soggetti privati. La struttura è assimilabile ad un’agenzia di sviluppo locale che interloquisce con gli stakeholder pubblici e privati con il fine di supportare i Comuni nell’affrontare il mercato e le complesse tematiche economiche, amministrative e di relazioni che ne derivano.

Obiettivo di FPC: individuare i giusti equilibri tra interessi pubblici e aspettative dei privati in un contesto incerto e rischioso



Accordi ed Intese sottoscritte



Presidente dell’ANCI, ho delineato all’interno del “Progetto Paese” una linea d’azione specificatamente dedicata al supporto degli Enti Locali nella difficile sfida della gestione attiva del patrimonio pubblico. Il progetto “Patrimonio Comune” prevede tre diversi

livelli di supporto agli Enti Locali che vengono attuati tramite la Fondazione “Patrimonio Comune”.

I pesanti tagli alle risorse destinate ai servizi di Facility Management dei Comuni hanno reso e renderanno

sempre più critico lo stato di manutenzione e di pulizia degli edifici, delle strade e del verde delle nostre città. In diverse situazioni viene meno addirittura la stessa condizione fondamentale di sicurezza di utilizzo dei beni immobiliari e urbani pubblici: il

caso più eclatante è di certo rappresentato dal profondo degrado delle reti viarie cittadine e dal conseguente stato diffuso di pericolo per gli utenti. In questa situazione, che ormai non sembra più patologica ma fisiologica, il ricorso a risorse ed iniziative private in una logica di partnership pubblico-privato può essere e come una strada da perseguire?

Il taglio in realtà è più generalizzato e non solo inerente ai servizi di Facility Management e, di conseguenza, i problemi che evidenziati riguardano non solo le strade ed i fabbricati, ma anche i servizi sociali di base. Pensando al livello ormai critico e non sostenibile raggiunto dall'imposizione fiscale, sicuramente la strada del ricorso alle partnership pubblico-private è una scelta obbligata. Ma è pur vero che la partnership con il privato funziona solo se sono chiari gli iter amministrativi e gli accordi/convenzioni, se vengono rispettati i tempi, se sono ben individuati i rischi ed allocati correttamente secondo le decisioni Eurostat 2004, se si riescono a far convivere interessi privati e finalità pubbliche e se il capitale privato viene equamente remunerato. Anche in questo caso credo che la sfida coinvolga, in maniera forte, sia i Comuni che i privati. Mi spiego meglio: i Comuni devono, in primis, cercare di strutturare operazioni composte sia da parti "fredde" (i servizi di manutenzione e pulizia), sia da parti "calde" (in grado di garantire remunerazione ai privati), poi devono controllare e monitorare il livello di servizi erogati nel tempo. I privati, invece, dovrebbero spostare maggiormente l'attenzione al periodo di gestione abbandonando la logica del "mordi e fuggi" e strutturandosi per gestire, nel tempo, le opere. La sfida non è sicuramente semplice ma è l'unica percorribile per entrambi i soggetti soprattutto in un contesto caratterizzato da così scarse risorse.

Un esempio virtuoso può essere costituito dai servizi integrati per l'efficientamento energetico ai quali, ad esempio, potrebbero associarsi i servizi di guardiania e pulizia. Altro strumento interessante che potrebbe tornare utile è il "contratto di disponibilità" che permette di dilazionare nel tempo il canone che dovrà essere modulato anche in funzione dei servizi erogati e della qualità degli stessi. Questa logica ci riporta alla necessità della progressiva e opportuna separazione tra le funzioni di "gestione" (tipicamente riconducibili a logiche imprenditoriali) da quelle di "programmazione e controllo" (più proprie della sfera pubblica), contribuendo così ad eliminare la stortura di enti obbligati a implementare la funzione gestionale obiettivamente fuori dalla loro portata.

Efficientamento energetico di edifici e beni urbani pubblici = razionalizzazione dei consumi e riduzione della spesa pubblica. Qual è la politica dell'ANCI su questo sempre più importante versante, anche in relazione all'attività del "Patto dei Sindaci"?

Sicuramente il tema dell'efficientamento energetico, insieme a quello della razionalizzazione dell'occupazione degli spazi, è un aspetto già oggi centrale nei progetti pubblici di valorizzazione e, nel prossimo futuro, rappresenterà la conditio sine qua non per avviare qualsiasi processo di sviluppo urbano. È necessario pensare, progettare ed agevolare l'efficientamento energetico perché questo aspetto condiziona il futuro della nostra nazione ed interessa le prossime generazioni. In effetti, oltre alle tematiche di politica economica citate, si innestano anche aspetti sociali ed etici che non possono essere affrontati indiscriminatamente o con riduzioni lineari della spesa, ma che devono essere approcciati con strumenti adeguati e con una prospettiva di medio/lungo periodo.

menti adeguati e con una prospettiva di medio/lungo periodo.

Mi riferisco, nel dettaglio, al concetto di "smart city" che, proprio partendo dall'efficientamento energetico, ci porta ad impostare, tramite l'ausilio di tecnologie eco-sostenibili, sia nuovi modelli di gestione dei servizi a scala urbana, sia innovativi stili di vita; ad esempio, l'utilizzo della banda larga, di sistemi di mobilità ad impatto limitato, di fonti rinnovabili per le utenze domestiche, del teleriscaldamento e della domotica.

Sul tema delle fonti rinnovabili c'è da dire che con il conto energia si è ormai persa una grossa opportunità perché, insieme agli impianti fotovoltaici - che hanno rendimenti a due cifre - potevano essere abbinati interventi e servizi di efficientamento energetico che invece hanno tempi di ritorno più lunghi. Oggi abbiamo il credito d'imposta, ma non abbiamo più le banche disposte a finanziare interventi di efficientamento energetico in quanto troppo rischiosi o con rendimenti non ben determinati o determinabili ed i Comuni hanno grandi difficoltà nell'immaginare nuovi investimenti da effettuare con fondi propri. Per questo motivo gli impegni assunti dai Sindaci, con la sigla del "Patto dei Sindaci", risultano - particolarmente in Italia - largamente inattuati. A tal riguardo, l'obiettivo dell'ANCI, attraverso la Fondazione "Patrimonio Comune", è quello di supportare i Comuni nella strutturazione di progetti sostenibili in grado di accedere alle fonti di finanziamento che riguardano non solo la realizzazione degli interventi, ma anche tutta la fase preparatoria e di analisi per rendere concreti gli impegni assunti. Sono sicuro però che presto assisteremo ad un salto di tecnologia e, in parallelo, ad un incremento delle capacità di progettazione e di gestione degli Enti Locali, in grado di favorire una maggiore sostenibilità dei processi.