

## Razionalizzazione utilizzo immobili

### Prime conclusioni del gruppo di lavoro sulla razionalizzazione dell'uso degli immobili e la riduzione delle locazioni passive.

**Quesito a):** *“quali innovazioni procedurali sono utili a conseguire una razionalizzazione nell'uso degli spazi (riduzione del rapporto mq/addetto, riduzione delle locazioni passive a favore dell'utilizzo dei beni demaniali, riduzione dei canoni di affitto ecc.)? potrebbe esserci necessità di ulteriori interventi normativi”.*

**Quesito c):** *“Quali modalità per dare un impulso alla predisposizione da parte delle Amministrazioni Centrali dei Piani di razionalizzazione degli spazi (ricevendo impulsi anche dai gruppi di lavoro dei singoli centri di spesa?).”*

**Quesito d):** *“Quali strumenti per rafforzare la responsabilità dirigenziale nell'uso efficiente degli spazi, migliorando la trasparenza del comportamento amministrativo?”*

**Quesito e):** *“Quali strumenti contabili e/o finanziari possono agevolare la programmazione delle ristrutturazioni di immobili demaniali e i costi di trasloco da edifici in locazione a quelli demaniali”.*

#### Situazione attuale

Attualmente le Amministrazioni dello Stato utilizzano, per i loro fini istituzionali, immobili per una consistenza complessiva lorda di circa 79.290.000 mq; di questi, l'81% (circa 64.345.000 mq) sono di proprietà dello Stato e il restante 19% (circa 14.945.000 mq) di proprietà di privati e di Enti pubblici condotti dallo Stato in locazione passiva. La spesa complessiva per le locazioni passive dello Stato è stimata in 1.215 milioni di euro.

Se però si esclude dall'analisi il Ministero della Difesa, che da solo utilizza i due terzi delle superfici di proprietà (circa 42.564.000 mq), si ottiene che le restanti Amministrazioni dello Stato soddisfano il loro fabbisogno di spazi nel 60% dei casi con immobili in uso governativo e nel restante 40% con immobili di terzi, con evidente aumento percentuale del ricorso a locazioni passive.

E' da evidenziare inoltre che la maggior parte delle esigenze di immobili (sempre esclusa la Difesa) è concentrata nelle principali città (Firenze, Milano, Napoli, Palermo, Roma e Torino), che da sole rappresentano il 23% (circa 8.200.000 mq) delle superfici utilizzate.

Ad oggi non è, invece, disponibile nell'ambito dei dati raccolti dal ~~DT~~ Dipartimento del Tesoro alcuna informazione sugli immobili che le Amministrazioni pubbliche, diverse da quelle Centrali, hanno in locazione da terzi. Nel 2012, il Commissario Straordinario per la razionalizzazione della spesa, ha commissionato alla AVCP una rilevazione dei canoni di locazione passiva delle Amministrazioni non centrali e delle società partecipate. Dette rilevazioni hanno evidenziato la presenza di contratti per locazioni passive per una spesa annua complessiva di ~~euro 1.050.796.988~~ oltre 1 miliardo di euro.

Di norma, il ricorso alla locazione passiva dipende dalle seguenti circostanze:

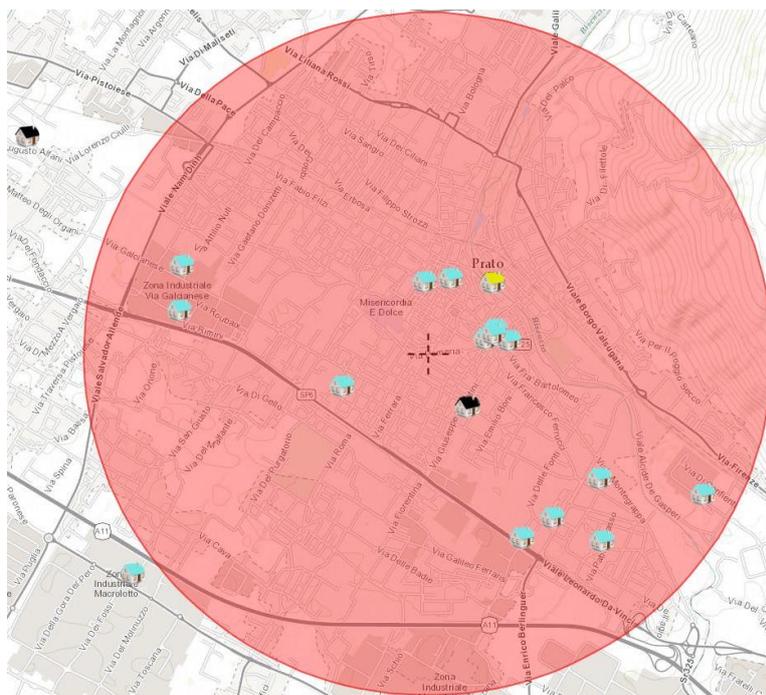
- insufficienza o inadeguatezza di immobili di proprietà nelle zone in cui l'Amministrazione ritiene di dover essere presente;
- esiste un immobile demaniale utilizzabile dalla P.A., ma necessita di importanti opere di riadattamento e non si dispone dei mezzi finanziari necessari ad eseguirli;

- ove si dispone dei fondi per rifunzionalizzare l’immobile demaniale, i tempi necessari per realizzare l’opera pubblica inficiano la convenienza economica dell’operazione, posticipando i flussi positivi (risparmi per riduzione dei canoni passivi) e prolungando quelli negativi (canoni per locazione passiva e costi di cantiere);
- in alcuni contratti di locazione passiva sono presenti clausole molto restrittive che rendono difficile il rilascio degli immobili (ad esempio fondi immobiliari);

Vanno, poi, tenuti presenti i convincimenti maturati nel tempo che portano a considerare gli immobili in uso come una dotazione della singola amministrazione, senza alcun coordinamento tra le diverse P.A.

A dimostrazione di quanto precede si presenta il caso emblematico della distribuzione territoriale delle Amministrazioni dello Stato nel comune di Prato nel cui ambito territoriale sono allocate ben 34 sedi per una consistenza complessiva di 216.000 mq, di cui 28 locazioni passive per le quali si corrisponde un canone complessivo di circa 8.700.000 euro.

Nel solo centro del comune, nel raggio di appena 4 km, sono presenti 15 locazioni passive.



Per un ottimale uso degli immobili occorre affrontare in modo unitario la logistica strumentale. A tal fine, per rendere più incisive le azioni volte a ridurre i costi è essenziale attribuire ambiti di competenza specifici alle Amministrazioni coinvolte, creando dei centri di responsabilità esclusiva.

Per rendere operativi i suddetti centri di competenza si potrebbe prevedere l'acquisizione di personale tramite mobilità, individuando/selezionando il personale più qualificato per ciascun settore in servizio presso le altre Amministrazioni pubbliche.

## **Iniziative proposte**

### **acde 1.1)**

#### **SCHEDA 1 - Obiettivo: riduzione della spesa per locazioni passive - attivazione di strumenti contabili ed operativi**

La riduzione della spesa per locazioni passive è da collegare al **ripensamento della distribuzione territoriale della P.A. che deve riconfigurare** la propria presenza sul territorio.

Andrebbe incentivato:

- l'utilizzo di immobili pubblici - indipendentemente se siano dello Stato o di un ente pubblico - chiedendo alle Amministrazioni di rivedere, ove possibile, la propria distribuzione territoriale ovvero quella di alcune funzioni in relazione agli immobili disponibili (è questo il caso delle scuole di formazione delle P.A. e degli archivi) prevedendo che:
  - i ricavi degli Enti locali derivanti da locazioni passive alle Amministrazioni dello Stato siano destinati alla ristrutturazione delle scuole. A questo riguardo deve essere valutata la non inclusione nel patto di stabilità interno alla luce degli equilibri di finanza pubblica;
  - i ricavi degli altri Enti pubblici che, in ogni caso devono prevedere forme di agevolazione, vadano a riduzione degli eventuali contributi a carico del bilancio dello Stato.

A tal fine si propone di:

- 1) attivare strumenti contabili (Amministrazioni dello Stato):
  - a) utilizzare un capitolo unico, nel quale far affluire le risorse necessarie a pagare le locazioni passive (sia a titolo di canoni, che a titolo di indennità) affidandone la gestione ad un unico soggetto, che potrebbe essere individuato nell'Agenzia del Demanio. Per "incentivare" le amministrazioni a rivedere la propria dislocazione territoriale si propone che gli stanziamenti del capitolo vengano ridotti per un ammontare complessivo di 200 milioni a partire dal 2015 e di ulteriori 100 milioni a partire dal 2016;
  - b) tenendo conto di eventuali eccezioni, legate a comprovate esigenze derivanti dalla particolare funzione svolta nell'immobile (ad esempio specifiche esigenze connesse alla difesa nazionale, alla sicurezza, ecc ) ridurre le spese di funzionamento sulla base del "canone figurativo" calcolato dall'Agenzia se le Amministrazioni eccedono il parametro mq/addetto fissato dall'art. 2 comma 222

bis della Legge 191/2009<sup>1</sup> almeno fino a quando non diventa effettivo il meccanismo del costo/addetto introdotto dall'art. 1 comma 387 della Legge di stabilità, tenendo conto di eventuali eccezioni, legate a comprovate esigenze derivanti dalla particolare funzione svolta nell'immobile (ad esempio, esigenze connesse alla difesa nazionale ed alla sicurezza)

2) attivare strumenti operativi:

a) mettere a disposizione sul sistema informativo PALOMA (Public Administration Location Management) i dati di tutti gli immobili pubblici disponibili - ovvero di porzioni di essi - in modo da velocizzare le ricerche delle Amministrazioni:

i) in attesa della base dati unificata (vedi successivo punto "Quesito f") tale caricamento potrebbe avvenire per i comuni, le province le regioni, rispettivamente attraverso l'ANCI, l'UPI e la Conferenza delle regioni;

b) prevedere normativamente per tutte le Amministrazioni pubbliche la regola che possono essere mantenute le locazioni passive, di immobili di proprietà privata, se viene provata:

(1) l'inesistenza di immobili di proprietà pubblica adibibili allo scopo,

(a) nel caso siano necessari lavori, la presenza delle risorse per riqualificare i suddetti immobili;

(2) l'impossibilità di ottenere immobili da parte di altre Amministrazioni,

(a) nel caso siano necessari lavori, la presenza delle risorse per riqualificarli;

(3) la realizzazione di idonea ricerca di mercato, da cui si evinca che la locazione individuata è quella economicamente più conveniente;

(4) la conformità dell'immobile sia conforme alla normativa vigente;

(5) la congruità del canone richiesto.

Le attività da 1 a 4 possono essere svolte direttamente dalle Amministrazioni pubbliche tramite PALOMA. L'attività di cui al punto 5 dall'Agenzia del demanio.

c) Attribuire all'Agenzia del demanio poteri ispettivi e di vigilanza sul corretto uso, da parte delle Amministrazioni statali, degli immobili, nel territorio nazionale, condotti in locazione passiva.

Da ultimo, a valle dell'operazione di ridisegno della presenza territoriale delle AP, si potrebbe procedere alla realizzazione di "poli funzionali" delle Amministrazioni pubbliche, senza che la distinzione tra Amministrazioni dello Stato e tra Stato ed EE.TT. sia da ostacolo alla realizzazione di sinergie ed economie connesse alla gestione accentrata di servizi comuni (pulizie, guardiania, ricezione e smistamento posta, ecc.) e alla condivisione di spazi (sale d'attesa, aule udienze, sala riunioni, ecc.).

<sup>1</sup>- Ad esempio, se un'Amministrazione utilizza un immobile con mille dipendenti secondo un parametro di 27 mq/addetto, quando il tetto della norma è di 25 mq/addetto, il canone figurativo della superficie eccedente pari a  $2 \text{ mq/addetto} \times 1.000 \text{ addetti} = 2.000 \text{ mq}$  deve essere quantificato e posto in detrazione sui costi di funzionamento dell'Amministrazione.

## acde 1.6)

### **SCHEDA 1-BIS Obiettivo: riduzione del costo di uso degli immobili - attivazione di strumenti finanziari**

Per quelle locazioni passive che risulterà indispensabile mantenere a seguito delle operazioni su esposte, al fine di ridurre il costo complessivo dell'uso degli immobili occorre, lanciare un'operazione su larga scala, che sulla base di parametri di convenienza economica, preveda la costruzione di nuovi fabbricati, il loro acquisto o la ristrutturazione di quelli esistenti nei quali concentrare tutte le Amministrazioni pubbliche sul territorio, con le dovute e necessarie eccezioni basate sulla finalità dell'azione, attivando quegli strumenti che consentono al termine dell'operazione di acquisire la proprietà: rivolgendosi ai Fondi Immobiliari<sup>2</sup>, alle singole imprese (vedi esempio degli archivi), rivisitando l'istituto della permuta<sup>3</sup> e utilizzando lo strumento del leasing immobiliare.

L'accorpamento delle funzioni, ad esempio tramite realizzazione di Poli funzionali e di Poli archivistici, consente in media:

- la riduzione del 20% delle superfici utilizzate;
- la riduzione dei costi del 30%, legate sia alla riduzione delle superfici, sia all'accorpamento di alcuni servizi di facility management (portineria, guardiania, etc.)

A tal fine potrebbe essere utile il coinvolgimento di **Fondi immobiliari** nella realizzazione degli interventi di ristrutturazione degli immobili dello Stato ed anche nella loro successiva gestione (almeno in una prima fase) per motivarli a realizzare un'opera efficiente dal punto di vista dei costi di gestione. In attesa che la fase ridimensionamento della presenza territoriale illustrata nella scheda 1 venga portata a termine, questa iniziativa verrebbe posta in essere su alcuni immobili condotti in locazione passiva che possiedono caratteristiche intrinseche ed estrinseche tali da poter essere utilizzati esclusivamente per usi governativi e attualmente fuori mercato a causa della congiuntura economica.

L'operazione si struttura tramite la promozione, istituzione e gestione di un veicolo finanziario/societario, che:

- **Acquista direttamente/indirettamente immobili** condotti in locazione passiva dalla PA;
- **Subentra nel contratto di locazione**, nei quali: *i*) i canoni di locazione saranno a valori medi di mercato; *ii*) lo Stato garantirà almeno quattro rinnovi automatici del contratto (in totale, 30 o 45 anni, in base alla legge n. 392/78);
- **Opera per migliorare la qualità degli immobili**, attraverso la riqualificazione energetica, ambientale e la messa in sicurezza, a fronte dell'eventuale riconoscimento di un incremento di redditività dell'immobile, da valutare in base agli interventi da effettuare sugli immobili.

<sup>2</sup> Si potrebbe prevedere di apportare gli immobili da riqualificare ad un fondo che li ristruttura, li gestisce per tutta la sua durata e al termine del fondo l'Amministrazione pubblica acquisisca nuovamente l'immobile

<sup>3</sup> Rivisitare l'istituto della permuta, uno strumento di difficile utilizzo a causa delle norme che la regolano, della necessità che si incontri la volontà tra due proprietà immobiliari, nonché della parità economica degli immobili, prevedendo che il prezzo del bene da acquisire in permuta possa in parte essere pagato con beni statali disponibili ed in parte corrispondendo ratei mensili a valere sulle risorse destinate al pagamento dei canoni delle cessate locazioni passive

L'operazione potrà essere sviluppata anche secondo altri schemi operativi. Gli strumenti già presenti, utilizzabili allo scopo, dalle Amministrazioni previa comunicazione e, quando necessario, autorizzazione da parte dell'Agenzia del Demanio, potrebbero essere:

- **la Locazione Finanziaria** la quale prevede che l'opera venga realizzata a cura e spese dell'operatore privato che poi la dà in locazione alla pubblica amministrazione per un dato periodo di tempo riscuotendone il relativo canone (che potrebbero essere pari a quelli attualmente pagati per la locazione passiva che si vuole eliminare). Trascorso tale periodo viene meno ogni impegno economico con il privato e non si deve pagare più nulla.
- **la cessione di immobili a conto prezzo** nel caso il canone attualmente pagato per la locazione passiva da solo non riesca a remunerare l'investimento del privato.
- **la permuta di immobili dello Stato** (non utilizzabili per fini governativi) con immobili di proprietà privata;
- **il Global service**, già presente fra i servizi acquisibili da CONSIP, (eventualmente abbinato alla locazione finanziaria) motiverebbe il privato nella realizzazione di opere efficienti da tutti i punti di vista, in quanto, minori costi di gestione si tradurrebbero, nel periodo di gestione in guadagni per lo stesso.

## acde 1.2)

### **SCHEDA 2 - Obiettivo: riduzione del costo di uso degli immobili e rafforzamento della responsabilità dirigenziale nell'uso efficiente degli spazi - attivazione di strumenti contabili ed operativi**

Il rapporto mq/addetto non è da solo un parametro sufficiente a garantire un risparmio di costi; l'art. 1 comma 387 della legge stabilità 2014 impone alle Amministrazioni dello Stato di comunicare all'Agenzia dati e informazioni relativi ai costi per l'uso degli immobili di proprietà statale e di terzi utilizzati dalle medesime (basati su utenze, climatizzazione, pulizia, sorveglianza ecc.).

In questo modo potranno essere definiti da parte dell'Agenzia del demanio, indicatori di performance (costo d'uso per addetto) che saranno resi pubblici. Le Amministrazioni dello Stato (con le eventuali dovute eccezioni legate a specifiche funzioni che ne rendono impossibile l'applicazione) avranno l'obbligo di adeguarsi ai migliori indicatori di performance entro due anni. Il sistema di rilevazione sarà operativo entro il mese di giugno p.v.

A tal fine si propone di:

- 1) attivare strumenti contabili (Amministrazioni dello Stato):
  - a) creare un unico capitolo di spesa per tutte le spese di facility (quali utenze, pulizie, vigilanza, ecc.) al quale tali costi dovranno essere imputati in modo dettagliato e, quindi, rendendo la loro rilevazione automatica attraverso procedura telematica;
- 2) attivare strumenti operativi:
  - a) estendere il sistema di rilevazione degli indicatori di performance oggi previsti solo per lo Stato a tutti gli immobili detenuti da soggetti pubblici;
  - b) prevedere sanzioni per la mancata comunicazione dei dati in attesa della rilevazione automatica;

- c) istituire, all'interno di ciascuna Amministrazione, un responsabile della Revisione alla Spesa che risponda:
- (1) della trasmissione dei dati per ogni Amministrazione e ne garantisca la veridicità;
  - (2) dell'attuazione del piano di razionalizzazione predisposto dall'Amministrazione e dei conseguenti obiettivi di risparmio;
  - (3) del conseguimento degli obiettivi di risparmio dell'Amministrazione;
- d) A tale figura, devono rispondere, a livello periferico, per ciascun immobile, dei **Building managers**, formati attraverso la riqualificazione di personale già in servizio, con la funzione di monitoraggio e controllo delle spese connesse ai costi di gestione immobiliare (comprese le utenze) e conseguente individuazione e proposta di soluzioni alternative o azioni correttive,
- (1) i Building managers sarebbero collegati attraverso un blog, per lo scambio di informazioni fra gli operatori delle diverse Amministrazioni, così da poter condividere soluzioni ed estendere le best practices.

### acde 1.3)

#### **SCHEDA 3 - Obiettivo: riduzione del costo di uso degli immobili e rispetto dei parametri UE di efficientamento energetico - attivazione di strumenti contabili ed operativi**

Il settore dell'efficientamento energetico degli Edifici pubblici può rappresentare una grossa opportunità per consentire nel contempo: risparmi di spesa, rispetto dell'ambiente, raggiungimento degli obiettivi comunitari in tale tema e quindi evitare le possibili sanzioni.

Attualmente infatti gli immobili pubblici presentano notevoli carenze in termini di efficienza energetica riconducibili essenzialmente a: vetustà del patrimonio immobiliare, obsolescenza degli impianti, scarsa sensibilità e scarse conoscenze delle Pubbliche Amministrazioni sul tema dell'uso efficiente dell'energia.

L'esigenza dell'efficientamento energetico del patrimonio pubblico è stata prescritta dalla Direttiva 2012/27/UE che, per il raggiungimento dell'obiettivo comunitario di ridurre del 20% il consumo di energia primaria dell'Unione entro il 2020, prevede il ruolo esemplare degli edifici degli enti pubblici e dispone l'obbligo per ciascuno Stato membro di ristrutturare ogni anno, a partire dal 1° gennaio 2014, il 3% della superficie coperta utile totale degli edifici riscaldati e/o raffrescati di proprietà del proprio governo centrale e da esso occupati.

Quello che occorre è un approccio "globale" al tema EE in grado di rendere sostenibili gli interventi e di superare alcune criticità che fino ad ora hanno ostacolato la nascita di questo mercato.

Sul fronte degli strumenti attuali per l'efficientamento energetico degli immobili pubblici, anche al fine di ottemperare all'obiettivo comunitario in materia, particolare attenzione merita quello delle ESCO. Queste, individuate con procedure ad evidenza pubblica, effettuano gli interventi di efficientamento assumendosi il rischio dell'iniziativa e ogni onere organizzativo e di investimento, per garantire all'Amministrazione il risparmio energetico. La remunerazione della ESCO proverrà direttamente dalla bolletta energetica che dovrebbe quindi attingere dal fondo unico per le spese di facility di cui al punto 3.2.c., fino al completo ammortamento dei lavori.

A tal fine si propone di:

- 1) attivare strumenti contabili:
  - a) creare utilizzo del capitolo unico costituito per le spese di facility al fine di finanziare gli interventi delle ESCO;
- 2) attivare strumenti operativi:
  - a) definire di concerto con il Ministero per lo Sviluppo Economico e gli EE.TT., modalità, per gli interventi di efficientamento energetico, per accedere ai Fondi strutturali europei;
  - b) estendere l'iniziativa già avviata dal Ministero della Difesa, di efficientamento energetico degli immobili anche mediante l'autoproduzione di energia "verde" (fotovoltaico/eolico), attraverso lo strumento della concessione di lavori pubblici;
  - c) accentrare sull'Agazia del Demanio le decisioni di spesa.
- 3) la costituzione di una Cabina di Coordinamento a livello nazionale in grado di:
  - a) sistematizzare i processi, e coinvolgere nel processo gli investitori qualificati (ad esempio fondi pubblici e privati, autorità di gestione nazionali e/o regionali, enti di ricerca),
  - b) attrarre finanziamenti pubblici e privati tramite fondi immobiliari, strumenti di ingegneria finanziaria, ESCO, cartolarizzazione crediti futuri ecc.
  - c) supportare, le amministrazioni centrali e periferiche nell'attuazione degli interventi di efficientamento fornendo specifica efficienza tecnica.
- 4) creazione di un fondo rotativo per la diagnosi energetica che avrà natura revolving per almeno il 75% nel senso che la disponibilità iniziale si ricostituisce ogni qual volta la PA aggiudica la gara di partenariato pubblico privato.

#### **ace1.4)**

#### **SCHEDA 4 - Obiettivo: riduzione dei costi per interventi edilizi finalizzati alla razionalizzazione - attivazione di strumenti contabili ed operativi**

Per quanto riguarda l'esecuzione degli interventi edilizi necessari alla realizzazione dei piani di razionalizzazione e dei poli logistici si propone di:

- 1) attivare strumenti contabili:
  - a) creare due capitoli:
    - (i) uno dedicato agli interventi di razionalizzazione, implementato con le risorse stanziare sul capitolo 7754 e quelle che ciascuna amministrazione (eventualmente escludendo quelli legati alla realizzazione di siti militari e alla bonifica preliminare alla riconsegna di quelli da dismettere) ancora riceve su propri capitoli di spesa;
    - (ii) uno destinato a finanziare i traslochi e la riallocazione di persone.
  - b) utilizzare stanziamenti destinati a canoni o servizi, per pagare di fatto interventi edilizi
- 2) attivare strumenti operativi:
  - a) creare un ufficio (unico) per le opere sugli edifici pubblici, da costituire attraverso una selezione di personale qualificato in servizio presso altre Amministrazioni,

- (i) l'ufficio gestirebbe:
1. la programmazione degli interventi e la scelta della migliore soluzione realizzativa;
  2. la gara quadro per interventi manutentivi:
    - a. per la scelta degli operatori che eseguono lavori di valore superiore ai 5.000 euro<sup>4</sup>,
    - b. per le progettazioni; a tal fine occorre modifica normativa.
  3. le gare per la progettazione; a tal fine occorre una modifica normativa
  4. Le gare per la:
    - a. realizzazione di singoli interventi di rilevante importo,
    - b. gestione dell'immobile in "Global service",
    - c. realizzazione, acquisizione e completamento di fabbricati a fronte del pagamento di un canone, ad es. locazione finanziaria.

Per i punti 4.a. e 4.b si tenga conto che il canone/corrispettivo verrebbe corrisposto dall'amministrazione solo dopo la consegna del fabbricato, spostando interamente sull'operatore tutti i rischi connessi alla realizzazione dell'intervento, compresi i ritardi che ha tutto l'interesse a ridurre al minimo perché sino all'ultimazione dell'opera non percepisce alcun reddito. Pertanto:

- non sarebbe necessario disporre di fondi aggiuntivi per l'esecuzione dell'intervento, in quanto verrebbero utilizzati gli stanziamenti previsti per le locazioni passive;
- i tempi di realizzazione sarebbero ridotti, in quanto ci sarebbe un interesse diretto da parte dell'esecutore a completare rapidamente l'intervento;
- il rischio di realizzo sarebbe in buona parte a carico del privato;
- al termine del contratto non si dovrebbe pagare alcun canone di locazione, ma solo le spese della gestione, che potrà essere affidata nuovamente in global service o meno, a scelta della PA.

Per il solo Global Service, trattandosi di forniture di servizi, le gare potrebbero essere gestite da CONSIP.

Per rendere possibili tali modalità operative è però necessario consentire di utilizzare stanziamenti destinati a canoni o servizi, per pagare di fatto interventi edilizi.

acde1.5)

#### **SCHEDA 4 BIS Obiettivo: riduzione dei costi per interventi manutentivi - *attivazione di strumenti operativi***

Per quanto riguarda l'ottimizzazione delle spese per interventi manutentivi, il "sistema accentrato delle manutenzioni" è già concretamente operativo. Difatti, nel corso del 2013 è stato emanato il primo Piano Generale degli Interventi e sono in corso di svolgimento le attività di elaborazione del Piano Generale per il triennio 2014-2016. Sono inoltre in fase di conclusione su tutto il territorio nazionale le procedure di gara indette dall'Agenzia in funzione di Centrale di Committenza, finalizzate alla sottoscrizione di

<sup>4</sup> Per quelli di valore inferiore procedono direttamente le amministrazioni

Accordi Quadro per la selezione degli operatori a cui affidare la realizzazione degli interventi manutentivi.

Pur tuttavia, si consideri che, parallelamente all'Agenzia del Demanio, per gli immobili in uso alle Amministrazioni dello Stato e, al di fuori del Sistema accentrato delle manutenzioni, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti gestisce risorse che sono attualmente destinate alle medesime finalità.

È pertanto opportuno rendere maggiormente efficace ed efficiente il governo di tale spesa, passando principalmente attraverso un ampliamento della platea dei destinatari ed eliminando talune duplicazioni di funzioni.

A tal fine occorre:

1) Attivare strumenti operativi:

a) effettuare un intervento normativo, che consenta di:

- (1) modificare l'attuale formulazione dell'art. 12 del D.L. n. 98/2011, onde ampliarne la portata, al fine di includere tutte le Amministrazioni Statali nel Sistema Accentrato delle Manutenzioni.
  - (1) A tal fine, in luogo del criterio soggettivo di individuazione dei destinatari, attualmente previsto dal richiamato art. 12, rivelatosi di complessa applicazione a causa dei molteplici elementi di peculiarità delle varie Amministrazioni dello Stato, ed in assenza di una elencazione completa ed esaustiva, si ritiene più funzionale adottare un criterio oggettivo, ovvero l'utilizzazione degli immobili dello Stato.
- (2) in deroga all'art. 59, comma 1, D.Lgs. n. 163/2006 (Codice degli appalti) ampliare il ruolo di Centrale di Committenza dell'Agenzia del Demanio introducendo la possibilità di stipulare anche Accordi Quadro per l'individuazione dei professionisti a cui eventualmente affidare, ove necessario, la progettazione degli interventi manutentivi.
- (3) sopperire ad una lacuna legislativa, di utilizzare gli operatori di cui agli Accordi Quadro per gli interventi manutentivi dalla stessa gestiti con fondi diversi da quelli relativi al Sistema Accentrato delle Manutenzioni.

In tal modo è possibile estendere la precipua azione di coordinamento e monitoraggio dell'Agenzia del Demanio in un'ottica sistematica e di razionalizzazione delle risorse pubbliche, riconoscendone le specifiche ed esclusive competenze rispetto alla materia degli interventi manutentivi sugli immobili di proprietà dello Stato, superando definitivamente il precedente sistema - caratterizzato dalla proliferazione di capitoli di spesa e dai conseguenti sprechi di risorse - che consentiva a ciascuna Amministrazione di decidere autonomamente gli interventi manutentivi sugli immobili statali in uso.

**Quesito b):** *“quali ulteriori azioni amministrative avviare per accelerare il processo di accorpamento in poli logistici degli archivi di deposito delle amministrazioni? Sono necessari interventi legislativi?”*

### **Situazione attuale**

Attualmente vi è una conoscenza parziale del fenomeno in termini di spazi utilizzati, in locazione passiva e non.

Liberare un archivio comporta in capo alle amministrazioni un lavoro di selezione fra la documentazione di uso corrente e quella di deposito da portare nei poli archivistici territoriali (PAT), attività che richiede tempo e risorse che spesso devono operare in ambienti (archivi) poco idonei alle lunghe permanenze.

Tuttavia l'accorpamento degli archivi in poli logistici (attività già avviata da INPS e dal Ministero della Difesa) potrebbe consentire di:

- rilasciare immobili condotti in locazione passiva (nel caso di immobili interamente utilizzati ad uso archivi);
- liberare spazi presso l'immobile e quindi, qualora questi spazi siano idonei ad uso uffici, la possibilità di utilizzarli nel quadro della razionalizzazione degli spazi con possibilità di ridurre le locazioni passive;
- aumentare la sicurezza sui luoghi di lavoro e sgravare quindi il Dirigente di eventuali responsabilità (nel caso frequente che gli archivi delle PA non sono certificati da un punto di vista della prevenzione incendi);
- rendere più agevole il reperimento dei documenti lasciando presso la sede solo quelli di uso frequente (cosiddetto archivio vivo);
- garantire una migliore conservazione dei documenti, in quanto i poli logistici sarebbero allocati in immobili allo scopo realizzati o ristrutturati;
- prevedere all'interno del polo archivistico un servizio di digitalizzazione dei documenti, anche al fine di dare attuazione al Codice dell'Amministrazione Digitale in materia di conservazione amministrativa e giuridica dei documenti formati e acquisiti dalla P.A.

## **Iniziative proposte**

### **b.1.1** Si propone di attivare:

#### 1) Strumenti operativi:

- a) realizzare, poli archivistici territoriali (modulari per amministrazione), che stante la necessità di provvedere ad investimenti per l'attrezzaggio ed ai successivi servizi di gestione (digitalizzazione e gestione documentale, vigilanza e altri servizi di facility) sarebbe possibile:
  - i) far realizzare il polo ad operatori privati specializzati a fronte di un corrispettivo, comprensivo della successiva gestione del servizio e non superiore al canone di locazione precedentemente corrisposto per gli immobili locati per la conservazione documentale, eventualmente proponendo all'operatore di utilizzare immobili demaniali scomputandogli il relativo canone dal corrispettivo;
- b) procedere ad una rivisitazione ed interpretazione critica delle norme in materia di conservazione dei documenti amministrativi e gestione dei relativi archivi e, allo stesso tempo, per arrestare la proliferazione di documenti cartacei, dare concreta attuazione al progetto di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione;
- c) creare una task force in ciascun immobile che proceda regolarmente allo scarto di archivio (questo riduce i metri lineari per i quali occorre mantenere un archivio);

- d) estendere la rilevazione del DT agli immobili utilizzati quali archivio, corredando la rilevazione con i necessari dati dimensionali.

**Quesito f)** : *“completamento, razionalizzazione e miglioramento della qualità dei dati relativi ai censimenti degli immobili appartenenti alle Pubbliche amministrazioni premessa per un utilizzo razionale degli immobili nel territorio”.*

### **Situazione attuale**

- diversi sistemi informativi che attualmente, a vario titolo e per differenti scopi, acquisiscono le informazioni relative agli immobili detenuti a qualsiasi titolo dalle Pubbliche amministrazioni (Centrali, locali e Enti di previdenza);
- rilevanti oneri per le amministrazioni nell'inserimento delle informazioni relative agli immobili detenuti a qualsiasi titolo, con duplicazioni in capo agli enti;
- informazioni relative agli immobili detenuti dalle Pubbliche Amministrazioni non complete:
  - i. diverse amministrazioni non hanno adempiuto alle comunicazioni previste (es. quella del MEF per il censimento degli immobili);
  - ii. attualmente non tutte le informazioni utili alla conoscenza dei vari aspetti sottostanti al patrimonio immobiliare pubblico sono censite (es. costi gestione singole unità immobiliari delle A.L.);
- difficoltà nell'integrare le diverse banche dati non avendo tutte una stessa chiave univoca;
- attualmente SOGEI gestisce per conto del Ministero dell'Economia, dell'Agenzia del Demanio e dell'Agenzia delle Entrate, i diversi sistemi informativi che raccolgono informazioni sugli immobili detenuti dalle Amministrazioni pubbliche.

### **Iniziative proposte**

L'obiettivo è quello di pervenire ad un'unica base dati degli immobili detenuti dalle Pubbliche Amministrazioni, strutturata in modo flessibile per accogliere le diverse esigenze informative sul fenomeno.

A tal fine si propone di attivare strumenti operativi:

di istituire un sottogruppo di lavoro che, anche con il supporto di SOGEI, sulla base delle caratteristiche dei sistemi informativi esistenti (es. Portale Patrimonio P.A. del Dipartimento del Tesoro) proponga la soluzione gestionale e tecnologica più adatta per pervenire ad una infrastruttura informativa unica.

**f.1.1** Si propone di attivare strumenti operativi:

- a) istituire un sottogruppo di lavoro che, anche con il supporto di SOGEI, sulla base delle caratteristiche dei sistemi informativi esistenti (es. Portale Patrimonio P.A. del Dipartimento del Tesoro), proponga la soluzione gestionale e tecnologica più adatta per pervenire ad una infrastruttura informativa unica.