

ALLEGATO 8

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

UFFICIO PER ROMA CAPITALE E GRANDI EVENTI

**Comitato interdipartimentale per la localizzazione e il riuso
delle sedi della
Pubblica Amministrazione
(D.P.C.M. 20 LUGLIO 1995)**

**RAPPORTO CONCLUSIVO SULL'ATTIVITA' DEL COMITATO
AL 15 LUGLIO 1997**

1) L'ATTIVITA' SVOLTA

- 1.1 L'individuazione delle "aree" di competenza in Roma Capitale
- 1.2 La formulazione dei criteri
- 1.3 Analisi, indicazioni e proposte di indirizzo generale
- 1.4 I pareri espressi

2) OSSERVAZIONI E RIFLESSIONI SULL'ATTIVITA' SVOLTA

- 2.1 Le procedure usate per l'emissione dei pareri
- 2.2 Adeguamento ai pareri
- 2.3 I documenti suggeriti dall'attività del comitato
- 2.4 Osservazioni generali

3) PROPOSTE

- 3.1 Un sistema organico di regole con indicazioni territoriali
- 3.2 Revisione dei criteri
- 3.3 Un nuovo e diverso ruolo del Comitato

4) DESCRIZIONE IN DETTAGLIO DELL'ATTIVITA' SVOLTA

- 4.1 Gli atti istitutivi del Comitato
- 4.2 La composizione del Comitato
- 4.3 L'individuazione di criteri
- 4.4 I documenti prodotti di carattere generale

5) L'ARTICOLAZIONE DEI PARERI FORNITI

- 5.1 Le istituzioni che hanno avanzato richieste

1 L'ATTIVITA' SVOLTA

Per una descrizione più dettagliata si rimanda ai paragrafi n. 4 e n. 5

1.1 *L'individuazione delle "aree" di competenza in Roma Capitale*

Il Comitato ha iniziato i lavori identificando, nell'universo delle sedi dell'amministrazione pubblica, quelle che sarebbero state soggette al suo lavoro di indagine, di emissione di pareri e formulazione di proposte.

Si è stabilito che l'oggetto dell'insieme dei lavori sarebbe consistito nel complesso di sedi a prevalente attività amministrativa - gestionale di livello nazionale, regionale, provinciale e comunale, caratterizzate dalla funzione centrale e non riferite direttamente alla zona di localizzazione territoriale.

1.2 *La formulazione di criteri*

Poiché l'attività svolta si è basata su due versanti, uno propositivo generale e uno sui casi puntuali di richieste avanzate dagli enti e dalle istituzioni, sono stati elaborati, due ordini di criteri.

Quello riferito ai ragionamenti generali, prende le mosse dagli obiettivi che emergono dagli ultimi orientamenti di politica dell'amministrazione pubblica: contenimento della spesa, aumento dell'efficienza, decentramento amministrativo.

L'attività del Comitato ha prospettato scenari e conseguenti criteri di attuazione. Si citano i più significativi:

- non alienazione e uso razionale del patrimonio edilizio pubblico;
- riduzione della politica di affitti;
- accorpamento e eventuale esternalizzazione di servizi;
- adozione di sistemi gestionali innovativi (con evidenti conseguenze sul sistema delle sedi);

- delocalizzazioni in aree a grande accessibilità e dotazione di servizi urbani.

Rispetto alle domande avanzate da enti e istituzioni sono stati elaborati criteri molto più circostanziati sui quali si sono basate le documentazioni richieste per ogni caso e riportati al paragrafo 4.

1.3 Analisi indicazioni, e proposte di carattere complessivo

Il Comitato ha prodotto documenti di impostazione e di documentazione delle attività.

In particolare, per quanto riguarda l'assetto generale dell'insieme delle sedi della funzione pubblica in Roma Capitale, si indicano qui quelli più significativi:

- 1° Rapporto (gennaio 1994)

Si basa sull'idea di trasferimento di Ministeri a Pietralata per mc. 700.000 e sulla destinazione urbana degli edifici lasciati liberi (via XX Settembre)

- Rapporto sul riassetto delle sedi (settembre 1994)

Analizza il rapporto fra terziario pubblico e privato in Roma Capitale avanzando ipotesi innovative per quanto riguarda la delocalizzazione.

- La localizzazione delle sedi della P.A. (giugno 1995)

Il documento illustra differenti strategie di razionalizzazione dell'intero sistema

- Proposte per la localizzazione e il riuso delle sedi della funzione pubblica in Roma (gennaio 1996)

E' stata redatta in occasione di un incontro presso la Presidenza del consiglio con i rappresentanti di Ministeri interessati alla rilocalizzazione.

- Riepilogo dell'attività (maggio 1996)

Si analizzano qui pareri espressi in merito alle specifiche richieste avanzate dalle Amministrazioni.

- Promemoria riguardante le attività del Comitato (novembre 1996)

Si enunciano le due ipotesi che possono, allo stato di fatto, essere identificate:

- razionalizzazione dell'esistente senza delocalizzazioni
- conferma della delocalizzazione basata su una forte scelta "politica" nel settore.

1.4 I pareri espressi

Il Comitato si è espresso su 126 richieste di localizzazione con i seguenti pareri:

	numero	mq.	costi (milioni)
A) assegnazione di immobili demaniali favorevoli			
B) acquisti di edifici favorevoli	4	4.420	-
(manca 1 costo) prese d'atto	9	100.752	429.349
richieste non di competenza	2	60.726	105.000
contrari	1	51.200	250.000
in sospeso	1	10.335	72.360
richieste decadute	1	11.800	79.800
TOTALE	15	244.785	855.509
C) acquisti di terreni favorevoli	1	7.800	742
D) nuove locazioni favorevoli	44	145.199	56.085
richieste non di competenza	1	350	132
contrari	15	223.900	73.352
in sospeso	6	21.112	16.064
richieste decadute	6	6.449	3.630
TOTALE	72	397.010	149.263
E) rinnovi di contratti di locazione favorevoli	24	67.305	17.193

prese d'atto	2	4.173	2.641
contrari	6	7.060	2.212
sospesi	2	4.110	783
	34	82.648	22.829
TOTALE GENERALE	126	728.863	1.769.601

I pareri favorevoli per acquisti e nuove locazioni sono stati emessi per circa mq. 246.000.

Fra prese d'atto e richieste non di competenza si possono aggiungere altri mq. 112.000. Il "parco" immobiliare, quindi, si è accresciuto di mq. 362.000; confrontando il dato con il rilievo delle sedi effettuato nel 1994 (totale di mq. 5.700.000) si può considerare un aumento del 6%, tenendo conto delle sedi dismesse per una quota quasi trascurabile (0,10%). L'aumento è dovuto per la maggior parte all'adeguamento di istituzioni esistenti.

Mediamente, per le acquisizioni in proprietà il costo è stato di 4 milioni a mq.; per le locazioni si può considerare un canone di 32.000 lire a mq./mese.

La spesa complessiva risulta (considerando, acquisti e affitti, canoni di sei anni) di circa 1.200 miliardi, su un monte di richieste avanzate al Comitato di circa 1800 miliardi).

L'indicazione della cifra, che riguarda gli affitti è valutata su 6 anni, per esprimere meglio l'impegno economico.

2. OSSERVAZIONI E RIFLESSIONI SULLA ATTIVITA' SVOLTA

2.1 *Le procedure usate per l'emissione dei pareri*

Il Comitato si è riunito per 90 volte con una cadenza generalmente quindicinale. E' stato tenuto, per ogni riunione, un verbale dettagliato (a cura della dr.ssa Gallerani, componente del Comitato con funzioni anche di segretario).

Tale verbale è stato spedito ai diretti referenti (Sottosegretario o Ministro Delegato delle aree urbane) ed ha rappresentato la base per l'intesa con il Ministro per la funzione pubblica.

Successivamente all'intesa del Ministro per la funzione pubblica, l'Ufficio del Programma per Roma Capitale ha provveduto all'inoltro alle singole amministrazioni delle note con l'esplicitazione del parere.

L'esame delle richieste ha rappresentato la parte più consistente dell'attività; una volta individuati e fissati criteri e requisiti da rispettare, si sono confrontate le singole richieste con l'insieme delle "compatibilità" stabilite dai criteri adottati. In alcuni casi è stata necessaria l'audizione di rappresentanti di istituzioni a chiarimento delle situazioni proposte e sono stati effettuati sopralluoghi a integrazione delle notizie fornite dalle amministrazioni ed elaborate in schede sintetiche dall'Ufficio del Programma per Roma Capitale.

2.2 Adeguamento ai pareri

L'emissione di pareri non è stata seguita da verifiche sull'effettiva attuazione delle indicazioni fornite. Si lascia evidentemente alla discrezione degli Enti l'applicazione dei dettati, non rientrando nei compiti del Comitato l'attività di verifica.

Tale deficienza è tanto più rilevante in quanto istituzioni di controllo quali la Corte dei Conti considerano ineludibile l'assenso alle richieste di localizzazione e che l'UTE nelle proprie valutazioni tiene conto di un eventuale parere preventivo.

2.3 Documenti suggeriti dall'attività del Comitato

L'attività svolta ha suggerito la circolare n.1. del Sottosegretario delegato per le aree urbane del 26.6.95 nella quale si precisa la procedura per le richieste di assenso per acquisto di immobili e locazioni passive o rinnovi di contratti da parte di pubbliche amministrazioni.

Il Ministero delle Finanze, ha ravvisato l'opportunità di impartire istruzioni alle Intendenze di Finanza attraverso una circolare predisposta dal Dipartimento del territorio - la n. 450 del 1.10.93 - con la quale ha precisato, per quanto riguarda Roma, che tutte le iniziative dirette all'ampliamento, all'accorpamento di sedi ,

alla locazione di immobili o ai rinnovi debbono essere preventivamente assentite dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

2.4 Osservazioni generali

In via preliminare, si può notare che nelle decisioni riguardanti trasformazione o istituzione di enti pubblici, non è quasi mai considerato l'impatto localizzativo che la necessità di sede può provocare, in termini economici, funzionali o urbani.

Di conseguenza, al Comitato arrivano richieste difficilmente valutabili perché non riferite a previsioni complessive esplicite che tengono conto, sin dall'inizio del rapporto fra funzionalità e sede.

Comunque, l'attività svolta è identificabile in un'opera di razionalizzazione rispetto al problema degli insediamenti dell'amministrazione pubblica.

I margini di problematicità nei pareri espressi sono determinati dai temi sopra accennati e dalla mancanza più volte illustrata di un quadro di riferimento che dia ragione di strategie localizzative dell'amministrazione pubblica nel suo insieme.

Ciò nel tempo è aggravato dal fatto che:

- la decisione del trasferimento di istituzioni pubbliche nelle aree direzionali nuove di Roma capitale si è affievolita;
- il regime di locazioni per sedi di enti pubblici, lungi dal diminuire, si è notevolmente incrementato;
- gli edifici demaniali indicati come sedi privilegiate di sedi enti pubblici non risultano disponibili.

Inoltre, dato che le indicazioni da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica non sono particolarmente significative, le richieste di sedi sono quasi sempre formulate sulla base degli organici piuttosto che sulla base degli addetti presenti in servizio.

Si deve, ancora, notare una progressiva parcellizzazione nelle domande di sedi, per la maggioranza in locazione, sempre nelle aree centrali, e tali da dover

richiedere il cambio di destinazione d'uso nella totalità dei casi. Tale fenomeno deriva anche dal fatto che le richieste sono quasi sempre avanzate autonomamente da singoli uffici e non coordinate dall'istituzione centrale. Sfugge in questo modo la percezione della reale opportunità o della convenienza di integrazioni o trasformazioni di sedi, mancando una visione complessiva.

Comunque, l'attività del Comitato ha dato risultati in termini di orientamento e contenimento delle spese, razionalizzazione delle scelte di insediamento e verifica della congruità di queste con le indicazioni urbanistiche.

Il supporto dell'Ufficio per Roma Capitale e Grandi Eventi è stato sempre proficuo sia per la presenza dei responsabili alle riunioni, sia per il contributo elaborativo di schede e relazioni, utile base per l'emissione dei pareri.

Va notato che la composizione del Comitato è stata caratterizzata dalla maggiore presenza di componenti con compiti istituzionali pubblici rispetto ai componenti tecnici esterni all'amministrazione, soprattutto negli ultimi tempi di funzionamento (va rilevato che i componenti hanno partecipato gratuitamente ai lavori) ciò ha, spesso, portato a una ulteriore difficoltà nella formulazione di pareri per le diverse ottiche rispetto alla quale le richieste sono state considerate.

3. PROPOSTE

3.1 *Un sistema organico di regole con indicazioni territoriali*

Perché un'attività quale quella del Comitato possa concretamente produrre effetti utili sembra essenziale riferirsi a un **sistema di regole con indicazioni territoriali chiare**, tali da costituire un supporto fin dai primi atti decisionali che individuano l'esigenza di una sede nuova o trasformata.

Le recenti indicazioni verso una modifica istituzionale profonda avranno certamente ripercussioni sulla distribuzione anche urbanistica delle attività di gestione e amministrazione.

Se il delicato passaggio che le trasformazioni amministrative postulano, non è assistito, controllato e progressivamente indirizzato, almeno per quanto riguarda le localizzazioni, può verificarsi nell'ambito di Roma Capitale un confuso aumento di esigenze spaziali e raddoppi funzionali certamente da evitare.

Si pensi alle diverse aggregazioni che si dovrebbero istituire nell'ottica federalista, ai passaggi in un certo senso da capitale nazionale a capitali "regionali".

Ciò porta a una diversa distribuzione delle attività e ad una diversa logica di "prossimità" delle funzioni.

Naturalmente se il sistema di regole fosse integrato da un analogo strumento che tenesse conto anche delle sedi pubbliche che erogano direttamente servizi sociali o civili l'utilità sarebbe ancora più palese.

Tali strumenti, oltre che strettamente concordati con gli enti di gestione del territorio urbano e metropolitano, dovrebbero avvalersi di un continuo confronto con le elaborazioni del Dipartimento della funzione pubblica.

Il sistema così concepito dovrebbe essere sufficientemente flessibile e rivedibile per non creare gabbie "fisiche" a processi di semplificazione e razionalizzazione. Dovrebbe inoltre essere supportato da una approfondita analisi delle opportunità funzionali di uso innovativo degli strumenti comunicativi informativi che possono modificare la distribuzione spaziale delle attività gestionali.

La base conoscitiva per la formulazione programmatica potrebbe essere la rilevazione in via di completamento curata dall'Ufficio di Roma Capitale sulle sedi della funzione pubblica.

3.2 *Adeguamento dei criteri*

I criteri di carattere generale per una proposta di inquadramento programmatico, che comprende nuove sedi e sedi già utilizzate nella prospettiva di una razionalizzazione, possono basarsi su quelli già elaborati dal Comitato.

Sembrano comunque da confermare gli orientamenti che prevedono:

- la creazione di un nuovo “parco immobiliare” per la funzione pubblica in aree indicate dall’amministrazione comunale per nuova direzionalità. Significa utilizzare aree nel piano di zona di Pietralata con l’entità indicata (circa mc. 700.000) per un uso in parte definito per i casi più urgenti e in parte come polmone di disponibilità per sedi aggiuntive, integrative temporanee etc;
- il ricorso al patrimonio demaniale pubblico, lì dove è più economico utilizzare che dismettere;
- il contenimento del regime degli affitti, indirizzando le scelte in zone non centrali;
- la concertazione nelle richieste delle sedi, onde evitare lo stillicidio di sempre più piccoli insediamenti parcellizzati e per questo onerosi e “incontrollabili”;
- la congruenza con le indicazioni di destinazione urbanistica;
- la verifica di accessibilità” delle sedi nuove o già insediate;
- la precisa destinazione funzionale delle sedi eventualmente lasciate libere;
- il calcolo preciso e realistico delle dotazioni spaziali per addetto;
- la richiesta di programmi unitari motivati, per le nuove esigenze spaziali di ogni ente pubblico.

3.3 *Un nuovo e diverso ruolo del Comitato*

La formulazione, e la messa in pratica delle operazioni accennate, prevede impegno sia di indirizzo che tecnico non riferibile a una struttura solo consultiva.

Una diversa fisionomia del Comitato potrebbe utilmente rispondere alle esigenze propositive precedentemente avanzate.

L'indicazione delle scelte generali, la disanima dei casi particolari ricondotti a quelle scelte, il controllo e la verifica dei provvedimenti potrebbero comporre il complesso di compiti da attribuire a una struttura che articola la propria attività in termini di orientamento e in termini tecnici (con il supporto autonomo e strutture elaborative). L'ipotesi prevede anche una modifica nella rappresentanza tecnica e istituzionale dei partecipanti al Comitato, chiamati a un impegno diverso dal precedente (si rileva qui anche la necessità di inserire la possibilità di supplenze). Ciò comporta dispositivi normativi differenti dai precedenti tali da attribuire precisi compiti, competenze e mansioni a una vera e propria struttura operativa con conseguenti oneri e responsabilità.

Se la scelta è diversa, e viene confermato il compito consultivo di orientamento generico, attribuito attualmente al Comitato, si tratterà semplicemente di rinnovare i dispositivi di istituzione già utilizzati.

Non ci si nasconde però, in questo caso l'incidenza dell'opera di indirizzo dei pareri forniti non aumenterà di efficacia. Si accentuerà la genericità di risposta, senza dare quadri chiari a un problema che, comunque, investe larghe risorse pubbliche, coinvolge una notevole quantità di addetti, ponendo in questione grande parte della funzionalità urbana in Roma Capitale.

4. DESCRIZIONE IN DETTAGLIO DELL'ATTIVITA' SVOLTA

4.1 *Gli atti istitutivi del Comitato*

La legge n.396/90 relativa agli interventi per Roma Capitale della Repubblica pone all'art.1 l'esigenza, quale elemento funzionale al ruolo di capitale di Roma, di definire "*organicamente il piano di localizzazione delle sedi degli uffici pubblici*". Tale esigenza era già emersa nella metà degli anni '80; a partire da quel periodo, le richieste di localizzazione di nuove sedi venivano esaminate da apposite Commissioni nominate presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Nel 1992, a seguito di una convenzione tra lo Stato e il Comune di Roma, il compito di formulare proposte in tal senso fu affidato ad una Commissione paritetica Stato - Comune, che ha concluso i lavori entro un anno dall'insediamento con un rapporto che prendeva le mosse dal deliberato del Consiglio Comunale in merito alla individuazione delle sedi ministeriali da trasferire.

Nell'ottobre del 1992 il Presidente del Consiglio ha impartito la direttiva che tutte le iniziative della P.A. riguardanti immobili interessanti il centro urbano e le zone limitrofe dovessero essere assentite dalla Presidenza del Consiglio.

Nel 1993 è stato istituito con D.M. (8 luglio 1993) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento delle aree urbane, Ufficio del Programma per Roma Capitale, considerato la necessità che i progetti diretti alla rilocalizzazione delle sedi della P.A. siano coordinati in una visione organica e unitaria del contesto urbano, il Comitato interdipartimentale per la localizzazione e il riuso delle sedi della P.A.

Nel 1995 lo stesso Comitato è confermato con D.P.C.M. (20.7.95) per il biennio 95/97.

Al Comitato sono affidati compiti di:

"- accertare i tempi di realizzazione del Sistema Direzionale Orientale da parte di uffici pubblici;

- esaminare le tematiche connesse alla rilocalizzazione degli uffici della P.A. nella capitale;

- esaminare le richieste delle amministrazioni pubbliche di acquisto di nuove locazioni o rinnovi, valutando se esistano i presupposti della richiesta in relazione ai compiti e alle funzioni svolte o da svolgere dalle amministrazioni medesime, esaminando la congruità urbanistica delle sedi richieste, i requisiti di necessità o urgenza della loro acquisizione e, per quanto concerne la minimizzazione dei costi, le alternative di acquisto anche a leasing rispetto alla locazione,

- proporre le soluzioni adeguate sia riguardo alla nuova localizzazione delle sedi che al riutilizzo dei manufatti liberati;
- sovrintendere alle attività di rilevazione e di elaborazione dei dati inerenti i beni demaniali e patrimoniali statali nel comune di Roma;
- elaborare una strategia di rilocalizzazione della P.A. nell'area metropolitana e in particolare nello S.D.O e valutare ipotesi possibili di decentramento di organi centrali anche al di fuori dell'area romana".

Il Comitato a tutt'oggi ha tenuto 90 sedute.

4.2 La composizione del Comitato

Negli anni 1993/95 il Comitato ha avuto la seguente composizione:

Prof. arch. Sergio Bracco	professore associato della facoltà di Architettura della "Sapienza"
Prof. ing. Umberto De Martino	professore ordinario della facoltà di Architettura della "Sapienza" - Coordinatore
Dott. ing. Luciano Guasco	Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio per Roma Capitale e Grandi Eventi
Prof. ing. Alberto Lacava	Componente Consiglio direttivo INARCH
dott. ing. Salvatore Minieri	Componente INARCH
Dott.ssa arch. Alessandra Montenero	Dirigente del Comune di Roma Componente INU
Dott. arch. Massimo Picciotto	Direttore Generale "Stretto di Messina"
Dott. Vincenzo Spaziante	Dirigente generale del Ministero del Tesoro
Dott. ing Carlo Vaccari	Direttore generale del Dipartimento del territorio - Ministero delle Finanze
Dott. Antonino Vinci	Direttore generale Dipartimento della funzione pubblica

- Rappresentatività delle sedi (ruolo nazionale, internazionale, etc.)
- Decentramento dal centro storico con creazione di poli “esterni” funzionali (conferma dell’EUR, nuovo insediamento Pietralata etc.)
- Aggregazione delle sedi troppo disarticolate.
- Congruenza con la destinazione urbanistica.
- Indicazione funzionale per le sedi dismesse, in relazione al regime proprietario.

Criteri funzionali

- Valutazione sul personale in servizio e non sugli organici teorici per le attribuzioni spaziali.
- Considerazione sull’accorpamento o sulle diverse aggregazioni di funzioni in atto o future.
- Considerazioni sulla esternalizzazione dei servizi.

Criteri economici

- Contenimento della spesa per affitti passivi.
- Contenimento delle spese di funzionamento e manutenzione.
- Incremento d’uso per proprietà pubbliche disponibili.
- Ricorso al mercato privato se competitivo.

Riconsiderazione delle clausole contrattuali nei casi di rinnovo d’affitto.

Criteri di carattere tecnologico

Adozione di tecnologie comunicative che consentano: concentrazione della decisione, diffusione a rete del servizio (in tendenza).

Adozione di tecniche informatiche per il contenimento degli spazi di archivio, magazzinaggio, in generale di servizio.

Criteri di carattere procedurale

- Adozione di “preaccordi” con le amministrazioni (audizioni con enti proponenti le modifiche di sede).

Criteri di verifica delle soluzioni proposte e recepite.