

Roma, lì 10 novembre 2010



*Seminario tecnico su:*

Regolamento di attuazione dell'articolo 23-bis del decreto legge 112/2008 sulla gestione dei servizi pubblici locali e procedure competitive per l'affidamento del servizio

*Intervento di Mario Rodella:*

## **“Tanto tuonò che alla fine ... ... il 27 ottobre 2010 arrivò la pioggia”**

*Con l'entrata in vigore del cosiddetto Regolamento Fitto,  
i servizi pubblici locali vanno in gara!*

- i dubbi e perplessità degli addetti ai lavori**
- le difficoltà delle stazioni appaltanti**
- i rischi sulla qualità per l'utenza finale**

Come è buona norma, mi presento:

Mario Rodella, classe '51, quasi emiliano visto che abito in confine fra le province di Mantova e Modena, professione Cooperatore prima di definirmi dirigente di azienda.

Il mio background è tutto nelle imprese cooperative di produzione e lavoro, prima (dal 1970 al 1987) Coopsette; grandi appalti, direttore ufficio gare, ricerca e sviluppo; poi nei servizi, oggi sono il Direttore di Dugoni, una storica cooperativa lombarda che da 40 anni svolge attività di facility ambientale, industriale e cimiteriale.

Torniamo a noi.

La commissione cosiddetta “Vaciago”? Vi ricordate? eravamo nel 1998, primo governo Prodi.

Vi leggo un capoverso di questo studio Parlamentare:

*...”lo sviluppo imprenditoriale dei servizi pubblici locali deve avvenire senza introdurre distorsioni nel funzionamento dei mercati e realizzando una piena parità tra operatori pubblici e privati...”*

e poi ancora:

*...”il rispetto delle normative sulla concorrenza deve essere in particolare garantito assicurando due principi: l’obbligo generalizzato di gare ad evidenza pubblica e la parità, sotto il profilo gestionale, di tutti i partecipanti alle gare...”*

Dugoni, in quegli anni, partecipava a gare di igiene urbana, dove in alcuni c’erano già parametri di “meritocrazia progettuale”; parametri che il decreto Ronchi ufficializzò successivamente.

Dugoni gestiva già dal 1994 raccolte differenziate porta a porta ed impianti di selezione di RSU; poi la crisi dei rifiuti a Milano, le discariche private e quelle pubbliche, gli inceneritori, gli impianti ex MASERATI, l’AMSA, i rifiuti in Svizzera, poi... poi... tutti dicevano che il rischio era l’ecomafia, così tutto il ciclo dei rifiuti doveva essere pubblico perché privato voleva dire malaffare e speculazioni; fu “demonizzato il privato”.

Non vi furono più gare, i Comuni con una partecipazione di poche lire nel capitale sociale della multiutility locale trasferirono ad essa tutto il servizio di igiene urbana.

Raccogliere rifiuti però costava tanto e non c'era nulla da guadagnare, ecco allora che vi erano altri servizi che gli EE.LL potevano trasferire alla multiutility e sui quali con economie di scala si potevano avere margini: la luce, il gas e l'acqua, purchè vi fossero delle capacità manageriali e dei know-how all'altezza del ruolo.

Tutti assistemmo alla migrazione dei migliori elementi degli Uffici Tecnici comunali nelle multiutility; si formarono così degli ottimi staff che sono quelli che tutt'oggi gestiscono queste aziende.

Come però è risaputo, l'Ente Locale è gestito dagli amministratori, cariche elettive il cui ruolo non è il solo amministrare ma anche crearsi un consenso sociale, consenso che passa anche nell'aver a cuore il singolo, sia esso il battuto della corsa elettiva, piuttosto che l'amico da sistemare, senza poi mettere in conto il blocco delle assunzioni o il dover allontanare qualche dipendente dal Comune.

Questo per quanto riguarda la pianta organica delle multiutility, ma la società comunale è servita altresì per fare quello che il Comune in prima persona non poteva fare o era meglio che non facesse, ossia passargli le "rogne", i cimiteri sono fra queste, o tirar fuori i soldi magari per sponsorizzare il concerto e passi, ma ... girargli fittiziamente l'acquisto del nuovo palazzo comunale con tanto di fontana stile Versaille, è pure quello che è avvenuto.

Questa è la sintesi di 15 anni italiani

**E adesso che è piovuto e siamo tutti fradici cosa facciamo?!**

*Nessun problema, andiamo a fare la gara, anzi...*

*... come si chiama quella gara che il privato ci mette i soldi e io gli dico cosa deve farmi e se poi non li recupera sono affari suoi?!...!*

*Ah!!! Il Project Financing o Leasing Immobiliare pubblico?*

*... come mi piacciono questi termini inglesi!!!!*

Questo per parafrasare l'amministratore locale in questo momento.

Da come mi sono presentato avete capito che sono un imprenditore privato, uno di quelli che è sopravvissuto a questo temporale con lampi e tuoni, sono più di 10 anni che aspettavo questa benedetta pioggia: ...LE GARE.

➤ Sapete in quanti siamo rimasti in tutta Italia?

Per i cimiteri basta una mano e per i rifiuti forse due, massimo tre mani.

➤ E tutte le altre dove sono finite, vi chiederete?

Semplice! Si sono messe a far altro! ....Bhe! Direte voi..., possono tornare a fare il mestiere, lo sapevano fare prima, perciò, non l'avranno dimenticato!

Se glielo chiedessimo, risponderebbero:...

➤ Quanto c'è da prendere?

alla nostra risposta che i servizi sono poco redditizi e serve una forte organizzazione strutturata, risponderebbero lapidariamente!

➤ Fatelo fare a qualcun altro!

Sto parlando dei due settori che conosco, i cimiteri molto bene e l'igiene urbana perché ci ho girato dentro per tanti anni e l'ultimo tentativo per rientrare l'ho provato 3 anni fa (gestione impianto di selezione) e ho ancora il "fondo schiena" indolenzito.

Veniamo al dunque, ossia al facility cimiteriale.

Questo è un neologismo che abbiamo coniato noi di Dugoni; visto che trattandosi di immobili ed impianti di proprietà comunale: l'altra città, è anch'essa da gestire e manutenzionare come un qualsiasi altro immobile come nel facility immobiliare (contratti che già pratichiamo e conosciamo bene).

Apro una parentesi.

In Italia sono rare le stazioni appaltanti che imboccando la strada del facility immobiliare siano rimaste contente del servizio, ma di contrattare c'è pure che anche le imprese che l'hanno fornito avrebbero voluto farne a meno.

➤ Perché?!

Semplice! E' un caso raro che vi sia stato un Ente Locale in grado di emettere una gara di facility con un progetto studiato e razionale, oltrechè congruo; se poi aggiungiamo che l'amministratore ha voluto metterci del suo e ... l'impresa si è improvvisata facility manager ... la frittata è fatta.

➤ Vi immaginate un tecnico comunale, che già fatica a progettare la pianificazione di un global immobiliare che è la sua materia (l'edilizia, le costruzioni che sono il mestiere più antico, dopo quello ovvio della meretrice, vedi Pompei), a studiare un piano pluriennale per un global service cimiteriale?

Ma il cimitero, quel tecnico il cimitero l'ha visto solo quando c'erano da fare i nuovi loculi o quel fantomatico ampliamento ..., sempre per sanare il bilancio del politico di turno che, prossimo alle elezioni doveva presentarsi con i conti in regola.

Girando per i comuni, lo vedo tutti i giorni: il tecnico che sbuffa perché deve preparare la gara. Gli sembra di essere tornato a 10 anni prima, quando erano andati in pensione i custodi e gli stradini non li poteva più mandare al cimitero perché senza i LSU ed i trimestrali non avevano più il tempo, un incubo !!!

Ma allora, l'aveva risolto senza gara passando i cimiteri alle multiutility e nel caso non vi fosse, l'aveva risolta, per così dire, con le cooperative sociali in affidamento diretto con una convenzione della 381. Ad una il verde, all'altra le pulizie e l'assistenza al funerale, con la massima disponibilità dell'onoranza funebre del paese che, anche senza costi gli sotterrava i morti e tutti erano contenti meno che i cittadini taglieggiati dal conto del funerale oltretutto in nero.

Ma adesso c'è pure la complicazione che lo stato civile gli ha girato la lista delle estumulazioni dei loculi scaduti e poi non c'è più posto nei campi a terra per mettere gli indecomposti; ci sono cordoli da rifare, l'intonaco che cade dai soffitti delle gallerie, le fognie non scaricano più, i marciapiedi con le mattonelle che si staccano, i montafereetri non più a norma, le scale da sostituire, poi ... poi ... poi.

Fa due conti e si accorge che risultano circa 100.000 euro all'anno e se li moltiplica per quattro anni, sfora la soglia e deve andare con una vera e propria gara, dice lui..."europea", con tutti i rischi di procedura che assillano un qualsiasi responsabile di procedimento.

Ma non ci sono scappatoie, purtroppo la gara ...s'ha da fare!

Ma che bravo questo BILL GATES che ha inventato Word con il copia e incolla.

Prende la convenzione che aveva con le sociali, copia e incolla; poi il pezzo di capitolato della gara dei marciapiedi che ha appena fatto; la scheda tecnica, questa da internet, di una ditta che costruisce i montafereetri e le scale, vi scrive quali oneri dell'impresa le parole chiave: "fornitura e posa in opera a regola d'arte".

Questa è la parte diciamo tecnica del capitolato. C'è poi da mettere quella delle attività d'istituto: le inumazioni, le tumulazioni, le esumazioni, ecc....., cioè quello che gli ha passato il collega dello stato civile.... lo incolla.

Però il collega dello stato civile, non avendo il rilievo consuntivo statistico delle tumulazioni di fascia, divise da quelle di testa, ha messo un'unica voce: tumulazione, poi essendo un applicato da poco trasferito allo stato civile, la differenza fra esumazione ed estumulazione non la conosce, perciò le ha unite, ossia: esumazioni/estumulazioni...numero.

Fatto tutto questo c'è da decidere la base d'asta, ossia determinare l'impegno di spesa.

Risolve con una telefonata alla Ragioneria:... Quanto abbiamo speso lo scorso anno, chiede?...Così pari-pari scrive la stessa spesa sul progetto e con quell'importo esce la gara in base d'asta.

Cari signori questo è un po' il ritratto tipo, scusate se con tono sarcastico, di buona parte delle gare, molto poche, che vediamo quotidianamente, ma che temo usciranno nei prossimi mesi da tanti degli 8.000 comuni italiani.

Vi saranno anche le gare dei cimiteri dismessi dalle Multiutility.

In questo caso le complicazioni saranno anche maggiori perché vi sarà già una struttura organizzativa funzionante e degli investimenti non totalmente ammortizzati che la società pubblica aveva in prima persona. Anche questa grana fronerà addosso a quell'ufficio tecnico.

Vediamone le peculiarità.

Per la multiutility si configura la cessione del ramo d'azienda, cessione da valorizzare e personale da cedere.

Primo problema.

- L'Ing. ROSSI, dirigente del settore cimiteri e igiene urbana, in che pacchetto di cessione lo metto?
- Poi, i 28 impiegati che facevano front-office di cimiteri, onoranze funebri, acqua, gas etc. con quali parametri li individuo per cederli? Magari sono in distacco concordato dal loro comune alla Multiutility e perciò dovranno tornare in carico al Comune!

Solo per accennare ad alcune delle questioni di ordine pratico.

Per le amministrazioni, non in futuro, come è vezzo italiano, ma oggi, gli cambia il modus operandi per approvvigionarsi di servizi pubblici locali.

Pensiamo solo all'art. 8 del Regolamento Fitto: la distinzione tra funzioni di regolazione e funzioni di gestione.

➤ Vi immaginate l'Amministratore che legge questo articolo?

... Divieto di.....; ... non possono.; ... sono esclusi.; funzioni svolte nei tre anni precedenti...

Dieci anni di dibattito interpretativo se le multiutility erano società pubbliche di diritto privato o società private di diritto pubblico!

➤ Ma dove lasciamo il “controllo analogo”?!

Tutto finito! Azzeriamo una fase tutta italiana per aprirne un'altra fatta di gare, per cercare un gestore che conduca un “esercizio“ per tot anni per poi rimmetterlo in concorrenza a fine contratto, con altri migliori di lui.

Tutto quello che, qui in Sefit, Scolaro e Fogli ci hanno insegnato sul concetto di PROPRIETA', GESTIONE ed ESERCIZIO.

L'Ente Locale deve e lo sottolineo, essere proprietario, ma altri gestiranno quel suo impianto, questo in estrema sintesi il concetto.

Non sarà semplice far entrare in quest'ordine di idee gli Amministratori locali. In Italia si è sempre faticato ad inserire questo concetto, i pregiudizi vengono da lontano e per più ragioni, aggiungo strumentali ma anche concettuali e di costume.

Vi ricordate la 142 del '90, la prima legge quadro sulla riforma degli Enti locali, sì, quella che spingeva i comuni ad unirsi al far sì che le possibili economie di scala favorissero la riduzione dei costi, sono passati 15 anni ed abbiamo ancora Comuni di 350 abitanti e Multiutility possedute al 100% da quei Comuni con tanto di Direttore e di C.d.A.

Riassumo i concetti che mi sono sentito di esprimere:

1. la gara c'è e non si scappa
2. visto che la gara ci deve essere, essa si costituisce in più fasi:
  - Determinazione del fabbisogno
  - Stesura della domanda di acquisto
  - Svolgimento della gara
  - Aggiudicazione della gara
  - Esecuzione della fornitura
3. la preparazione dei tecnici, nel caso dei cimiteri, a volte, non è adeguata
4. le imprese reali, preparate per rispondere qualitativamente e quantitativamente non ci sono
5. gli Amministratori non hanno certo la mentalità matura per questa nuova caratteristica gestionale dei servizi pubblici locali
6. aggiungerei un altro concetto che non ho ancora toccato: il rischio che in questo nuovo mercato si inserisca il riciclaggio di denaro di provenienza illecita visto che l'ultimo decennio si è caratterizzato più da operazioni finanziarie piuttosto che da attività di produzione

Le proposte per far fronte a queste carenze!

1. Occorre dare strumenti di conoscenza e supporto a questi Uffici tecnici che si trovano ad affrontare lo scoglio della gara.

Potrebbe essere un Comitato di esperti, ognuno per il tipo di servizio pubblico da bandire; magari in seno all'Autorità di Vigilanza, organismo consultivo che potrebbe fornire consulenza sia al momento della determinazione del fabbisogno che in fase di ricognizione sul singolo caso, per poi successivamente valorizzare l'ammontare.

Peraltro, quando entrerà in vigore il nuovo regolamento sul codice dei contratti, già il legislatore si è posto il problema della validazione delle gare.

2. Abbiamo poi un altro momento delicato, entrato purtroppo pesantemente nelle abitudini di noi imprese: il non rispettare il capitolato nella fase esecutiva della fornitura di servizi; sì, perché la fornitura di servizi non è come quella dei lavori, ossia il bene servizio, subito dopo l'erogazione, non c'è più, cioè è costatabile solo mentre lo si esegue poi non puoi più verificarlo.

Su questo noi imprese siamo dei maestri, offriamo una cosa ed in malafede non ne consideriamo gli oneri, perché, poi, all'atto pratico, non la daremo mai al Cliente; tanto è impossibile che il Cliente possa essere lì con il fucile spianato; i controlli sui servizi sono molto difficili da realizzare e tanto più lo possono fare i Comuni con le strutture ridotte al minimo.

Proporrei che una volta per tutte, quel fantomatico accesso agli atti, discussione annosa con tanto di giurisprudenza ostativa, decadesse nei suoi limiti al far sì che i concorrenti e non solo, ma tutti i portatori di interesse, potessero andare a vedere il progetto del venditore per poi tenerlo monitorato consuntivamente in modo che si accolli veramente tutto quello che si è impegnato a fare e che l'ha premiato in gara.

La libera concorrenza ha anche questa regola; la mamma dei furbi partorisce sempre più spesso tanto più quando c'è la crisi e tutti vorrebbero essere vincitori per poter lavorare.

A proposito di furbi, valutiamo questa riflessione:

la componente di costo delle risorse umane, nei servizi si aggira intorno all'80-95%.

Consideriamo inoltre che il CCNL meno costoso è quello dei multiservizi, ciononostante un operatore che riceve € /ora 6, 5 netti, ne costa 15 e se poi consideriamo i costi della sicurezza, formazione e dei mezzi di lavoro, escluso utili e spese generali, un'ora viene a costare € 24,00.

Una differenza di € 17,50 all'ora.

Com'è il conto dei furbi...?

Il furbo 10 euro li dà in nero all'operaio, 3 li considera per procurarsi il nero, 4 per i mezzi d'opera, arriva a 17, va dal tecnico e dall'Amministratore e dice che per 20 euro fa il lavoro.

Tutti i giorni, dico tutti i giorni, ricevo mail o lettere di "imprese apri, chiudi e scappa" che mi offrono prestazioni di manodopera a 13 euro l'ora... trattabili.

Il conto è presto fatto:

80% manodopera

Differenza costo ora di 17 euro...

Risultato.... 45% in meno sulla gara

3. C'è poi un'altra cosa che sempre più vedo in gara ed è quando il bando chiede l'investimento o l'acquisto del ramo d'azienda, dove se vuoi lavorare devi metterci i soldi, quelli liquidi, quelli che o li hai o non lavori.
  - L'avete già visto il dover offrire due milioni di Euro su cui fare l'aumento per acquistare un capitale sociale del valore di 12.500 Euro e che poi dopo i sette anni ti restituiscono solo il valore nominale?

"PECUNIA NON OLET" .... IL DENARO NON PUZZA!

Ebbene in Italia si fa pure questo, ma si badi bene che il margine lordo del servizio non aveva margini di utile per ammortizzare i due milioni.

Chi ha capitali da riciclare andrà a nozze con queste gare in barba a quelle imprese come Dugoni che da 40 anni chiude con utili reali del 3% - 5% quando va bene e che investe sulla ricerca ed innovazione sia di prodotto, più settori d'attività, che di processo, con l'indagare la qualità latente dell'utente finale.

Chi non è del settore, potrà dire... ma nei cimiteri cosa si può inventare... prendi... sotterra il morto.... Metti un po' di ghiaia... si è sempre fatto così!!!

Nel nostro settore quasi nulla si è evoluto, o meglio, escluso delle bellissime eccezioni, sia nelle multiutility che in certi comuni, la nostra triste considerazione è che i cimiteri sono figli di nessuno.

Non certo dell'ufficio tecnico perché lo considera un grattacapo che gli fa solo perder tempo, non certo dello Stato Civile che fra Istat, liste elettorali, politiche per extracomunitari, una volta registrato nei morti e cancellato dall'archivio anagrafe, ha finito.

Non certo del Sindaco o dell'Assessore che ritiene faccia più consenso l'asfaltare la strada comunale o ripavimentare il centro storico con marmo basaltico fiammato e bordato d'ottone piuttosto che rifare la fontanella al cimitero che bagna i piedi alla vecchietta.

Così non saprà mai che ci può essere chi al giusto prezzo con economie di scala può:

- censirgli le sepolture
- ottimizzare gli spazi
- redarre il Piano Regolatore, quello del decoro
- la Carta dei Servizi
- risolvergli il problema degli indecomposti
- dargli un front-office domiciliare ai cittadini
- redarre un piano predittivo e preventivo di manutenzione
- procurargli introiti indispensabili senza, come si dice, mettere le mani in tasca ai suoi cittadini
- e far dire a questi ultimi ... meno male che si sono accorti che qui ci sono i nostri cari e qui c'è la storia della nostra Comunità!

Si, sto ancora parlando di gare, quelle che consentano a quei pochi come noi che sono già pronti per aggiornare "l'altra città", di esprimersi progettualmente e sono anche in grado di proseguire quello che alcune eccellenti multiutility hanno già attuato da tempo e che da oggi devono sospendere per questa nuova fase di formula gestionale dei servizi pubblici locali.

La sintesi si può esprimere con questa affermazione:

...QUALCUNO AIUTI QUESTI COMUNI A TRASFORMARE IL BISOGNO  
IN DOMANDA ...

... E CHE QUESTA DOMANDA POSSA DIVENTARE UNA RISPOSTA  
MULTIPLA ...

... PER CONSENTIRE A CHI HA LA PASSIONE DEL FARE DI POTER  
FARE, NEL RISPETTO DELLE REGOLE DEL GIOCO OVVIAMENTE

NOI IMPRESE PRIVATE NON POSSIAMO FARLO, ... SAREBBE  
TURBATIVA D'ASTA !!!

L'obiettivo è:

- UNA GARA CON UN CAPITOLATO DEGNO DEL VALORE DEI  
NOSTRI CIMITERI
- CON UNA BASE D'ASTA RISPETTOSA DELLE PRESCRIZIONI DI  
CAPITOLATO
- SULLA BASE DEI QUALI LE IMPRESE SERIE E CAPACI POTRANNO  
CONFRONTARSI AD ARMI PARI E ... CHE VINCA IL MIGLIORE !!!

**DUGONI S.C.R.L.**

R.E.A. n°122257 del 27/12/1971  
R. I. Mantova n°00180240202 del 19/02/1996  
Albo Società Cooperative n°A102605 del 24/12/2004  
UNI EN ISO 9001:2008 n° IT00/0045 del 02/02/2000  
UNI EN ISO 14001:2004 n° IT09/0589 del 28/07/2009

**SEDE LEGALE E AMMINISTRATIVA:**

Viale Veneto,11/H – 46100 Mantova  
Tel. 0376.37.25.92 – Fax 0376.37.41.84  
info@dugoni.com – PEC: dugoni@registerpec.it  
Partita IVA e Codice Fiscale 00180240202  
[www.dugoni.com](http://www.dugoni.com)

**UFFICIO AREA MILANO:**

P.zza Matteotti, 2  
20020 Arese (Mi)  
Tel. 02.93.83.980  
Fax 02.93.83.980  
milano@dugoni.com