

RAPPORTO 2017



PATRIMONI PA net
PUBBLICO & PRIVATO PER GESTIRE E VALORIZZARE
IL LABORATORIO FPA - TEROTEC



NUOVI SCENARI PER I SERVIZI DI GESTIONE DEI PATRIMONI PUBBLICI

**DALLA RIFORMA DEGLI APPALTI
ALL'INNOVAZIONE 4.0**



PATRIMONI PA NET

Nuovi scenari per i servizi di gestione dei patrimoni pubblici

Dalla riforma degli appalti all'innovazione 4.0

Edizioni ForumPA - ISBN 9788897169505

I contenuti sono rilasciati nei termini della licenza

Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo

3.0 Italia (CC BY-NC-SA 3.0 IT)



Finito di impaginare: gennaio 2018

RAPPORTO 2017



PATRIMONI PA net
PUBBLICO & PRIVATO PER GESTIRE E VALORIZZARE
IL LABORATORIO FPA - TEROTEC



Nuovi scenari per i servizi di gestione dei patrimoni pubblici

Dalla riforma degli appalti all'innovazione 4.0

Con il contributo di:

MAIN PARTNER



PARTNER



INDICE

PREFAZIONE

Dieci anni di Patrimoni PA net Franco Tumino	6
--	---

INTRODUZIONE

Servizi di Facility & Energy Management: verso il 2° ciclo di mercato Silvano Curcio	9
--	---

SCENARI

1. LA RIFORMA DEGLI APPALTI PUBBLICI

1.1 Uno stato dell'arte: tra revisione e attuazione Paola Conio	16
1.2 PA e imprese: puntare alle competenze e all'innovazione Nicola Burlin	23
1.3 PA e imprese: fare sistema Lorenzo Mattioli	29
1.4 PA e imprese: qualificare gli operatori Angelo Carlini	33
1.5 PA e imprese: cogliere l'opportunità della partnership Tommaso Dal Bosco	36

2. L'INNOVAZIONE DEI SERVIZI 4.0

2.1 FM 4.0: perché deve partire Enzo Scudellari	41
2.2 FM 4.0: perché stenta a partire Paola Conio	47
2.3 FM 4.0: perché gli appalti pre-commerciali e di innovazione Guglielmo de Gennaro	50

3. I COSTI DELLA QUALITÀ - QUALITÀ DEI COSTI

3.1 Tra costi reali e prezzi di riferimento Maria Laura Simeone	55
3.2 Tra miglior valore e qualità sostenibile Enzo Scudellari, Maria Laura Simeone	65

4. CASI STUDIO: DAI BENI CULTURALI ALLA SANITÀ

4.1 I servizi per il Teatro alla scala di Milano 72
Claudio Tagnin

4.2 I servizi per il Policlinico S. Martino di Genova 74
Marco Bongiorno

TAVOLO COMMITTENZE/IMPRESE 2017: I PROTAGONISTI 78

PREFAZIONE

Dieci anni di Patrimoni PA net

di **Franco TUMINO**, co-presidente Patrimoni PA net e presidente Terotec

Il Laboratorio Patrimoni PA net (www.patrimonipanet.it) nasce nel 2007 dall'alleanza tra Terotec e FPA (già Forum PA) con la duplice finalità di promuovere sul campo:

- la diffusione di una cultura e prassi manageriale del programmare e governare "consapevolmente" ed "eticamente" i processi di esternalizzazione dei servizi rivolti ai patrimoni immobiliari, urbani e territoriali pubblici nell'ottica di una "partnership" tra enti pubblici (amministrazioni pubbliche centrali e locali ed enti di interesse pubblico) ed operatori privati (imprese di servizi integrati di Property, Facility & Energy Management, di Global Service, di costruzioni, di finanza e gestione immobiliare, ecc.);
- la rappresentazione e la condivisione di istanze e problematiche irrisolte del mercato dei servizi settoriali nell'ottica di un superamento della "forbice" di approcci, comportamenti, interessi e rapporti tra operatori pubblici e operatori privati e di un corretto sviluppo dello stesso mercato "in qualità" e secondo "regole condivise".

Rispetto a queste finalità, Patrimoni PA net svolge un duplice ruolo:

- di "motore di saperi", in grado di attivare processi e strumenti innovativi di acquisizione, distribuzione e condivisione di un corredo comune di conoscenze specialistiche per la diffusione e il radicamento di una nuova cultura e prassi del management dei

servizi per i patrimoni, così come di una "competitive intelligence" da parte delle committenze pubbliche e delle imprese;

- di "catalizzatore della partnership pubblico-privato", in grado di attivare, indirizzare e presidiare tavoli permanenti di confronto e interfacciamento tra committenze pubbliche e imprese (a livello di singoli soggetti e di associazioni di rappresentanza) per favorire la discussione e la risoluzione dei nodi e dei problemi aperti del mercato, così come la condivisione di "best practice", linee guida, standard e modelli di riferimento.

In questo quadro, Patrimoni PA net ha istituito e promuove dal 2007 il "Forum Nazionale dei Patrimoni Pubblici" e il "Premio Best Practice Patrimoni Pubblici", al fine di segnalare le esperienze ed i progetti settoriali più innovativi sviluppati per i patrimoni immobiliari e urbani delle PA.

Tra le iniziative in cui Patrimoni PA net coinvolge attivamente gli enti pubblici, le imprese e le rispettive associazioni di rappresentanza, di certo il ruolo più significativo e strategico è assunto dai Tavoli di lavoro "Committenze/Imprese".

Attivati già dal 2010 e concretamente orientati in un'ottica di "problem setting & solving", i Tavoli di lavoro "Committenze/Imprese" di Patrimoni PA net - costituiti da qualificati rappresentanti del mondo delle PA, delle imprese e dell'università e guidati da una direzione tecnico-scientifica e da apposite strutture di coordinamento facenti capo a Terotec e a FPA - hanno realizzato:

- il "Libro Verde" e il "Libro Bianco" del mercato servizi (2011-2012);
- le "Linee guida per la dematerializzazione degli appalti" (2012);
- le "Linee guida per la progettazione dei servizi" (2012);
- le "Linee guida per la corretta applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa" (2015);

- il "Manifesto del mercato dei servizi" (2015);
- il "Rapporto sui costi/prezzi di riferimento per i servizi di Facility Management" (2016);
- i "Repertori di osservazioni ed emendamenti" per le consultazioni pubbliche indette sul "Bando-tipo per l'affidamento dei servizi di pulizia degli immobili pubblici" (AVCP, 2013), sulle "Linee guida per il rating di impresa" (ANAC, 2016), sulle "Linee guida per l'offerta economicamente più vantaggiosa" (ANAC, 2016), sulle "Linee guida per i criteri reputazionali per la qualificazione delle imprese" (ANAC, 2016) e sulla riforma del "Codice dei Contratti Pubblici" (D.Lgs. 50/2016).

Tali importanti strumenti, che si pongono in una logica di coerente continuità e approfondimento rispetto al programma di lavoro intrapreso, rappresentano per Patrimoni PA net un ulteriore concreto e significativo risultato conseguito e, al tempo stesso, una fondamentale piattaforma condivisa di propulsione per l'ulteriore sviluppo dell'attività dei Tavoli di lavoro "Committenze/Imprese".

INTRODUZIONE

Servizi di Facility ed Energy Management per le PA: verso il 2° ciclo di mercato

di **Silvano CURCIO**, direttore scientifico Patrimoni PA net, docente Sapienza Università di Roma

La recente conclusione del 10° ciclo annuale di attività di Patrimoni PA net offre l'occasione per una serie di riflessioni che investono a tutto tondo lo stato attuale e le prospettive di sviluppo del mercato dei servizi di Facility & Energy Management (F&EM) per i patrimoni immobiliari e urbani delle PA. Ciò partendo dalle specifiche risultanze del lavoro condotto dal Tavolo "Committenze/Imprese" appositamente costituito nell'aprile dello scorso anno ed attivato su tre focus di interesse per gli stakeholder sia pubblici che privati del comparto:

- la riforma degli appalti e il mercato sostenibile;
- i costi della qualità dei servizi;
- l'innovazione 4.0.

Il primo focus è strettamente relazionato al nuovo quadro di riferimento legislativo delineato dalla Riforma degli appalti attraverso il D.Lgs. 50/2016 e dal successivo Decreto "correttivo". Per il mercato dei servizi di F&EM - pur con i forti limiti e vincoli ancora oggi persistenti - si tratta di un nuovo Codice che potrebbe/avrebbe potuto rappresentare un segno di discontinuità rispetto al passato, in quanto per la prima volta considera in modo reale e specifico alcune delle esigenze e delle istanze più avvertite dalla filiera dei servizi per i patrimoni pubblici. Tra queste, in particolare:

- la necessità di programmazione e di progettazione esauriente ed

efficace dei servizi;

- l'obbligo di aggiudicazione degli appalti in base al rapporto qualità-prezzo e il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
- la qualificazione delle stazioni appaltanti e delle imprese di servizi.

Il confronto sviluppatosi nell'ambito del Tavolo di lavoro ha tuttavia fatto emergere una pesante criticità di fondo che rischia di depotenziare o addirittura di affossare le potenziali innovazioni: la Riforma è ancora oggi di fatto incompiuta (poiché in gran parte priva dei già previsti indispensabili strumenti attuativi) ed sottoposta a sostanziale revisione in alcuni suoi principi cardine prima ancora di essere stata concretamente attuata. La stessa più volte auspicata azione di "soft law" da parte dell'ANAC - Autorità Nazionale Anticorruzione sta subendo le ricadute di questo stato di *impasse*, dimostrandosi fino ad oggi sostanzialmente limitata alla mera produzione di bandi tipo, linee guida e protocolli che dovrebbero (il condizionale è d'obbligo) essere uniformemente adottati dalle stazioni appaltanti (quali?) come "buone pratiche" (non vincolanti!). E proprio sulle stazioni appaltanti si incentra l'ulteriore criticità rilevata, nel passaggio traumatico e ancora irrisolto da un sistema nazionale parcellizzato ed incardinato su oltre 36.000 soggetti (dati MEF 2017) ad un nuovo sistema ancora in divenire che poggia/dovrebbe poggiare solo su un manipolo di "soggetti aggregatori" (al momento poco più di una trentina registrati presso l'ANAC), sulla cui diffusa affidabilità in termini di qualificazione, competenza e capacità emergono sempre più forti dubbi e perplessità (ad eccezione di alcune ex "centrali di committenza" già sperimentate ampiamente sul campo come Consip, Intercent Emilia Romagna ed ESTAV Toscana, pur con gli inevitabili contraccolpi in termini di credibilità che la prima ha subito a seguito delle note inchieste giudiziarie intraprese dalla magistratura). Così come decisamente assai complessa e problematica appare ai più l'applicazione delle nuove norme riguardanti l'offerta economicamente più vantaggiosa per l'aggiudicazione delle gare, al punto che alcuni disposti legislativi del Decreto "correttivo" sono ritenuti da taluni

soggetti istituzionali addirittura pregiudizievoli al corretto ed efficiente svolgimento delle gare e ad una adeguata concorrenza tra gli offerenti, oltre che forieri di un'eccessiva discrezionalità di valutazione da parte delle stazioni appaltanti.

Una Riforma, dunque, che - a causa di queste e diverse altre criticità irrisolte o croniche - per gran parte degli stakeholder pubblici e privati del Tavolo di lavoro non rappresenta ancora/non rappresenta più quell'auspicabile fondamentale scenario di riferimento necessario per poter ri-orientare e regolamentare un nuovo modello di mercato "sostenibile" in cui coniugare qualità, prezzo e customer satisfaction dei servizi, garantendo la tutela dei principi di legalità, equità e concorrenza e perseguendo obiettivi di efficienza ed economicità.

Il secondo focus di attenzione del Tavolo di lavoro di Patrimoni PA net è evidentemente un "di cui" del primo: il problema della definizione oggettiva dei costi/prezzi della qualità dei servizi - infatti - è da sempre un nodo cruciale nelle gare di servizi di F&EM, per i quali risulta assai complessa, se non impossibile, una "standardizzazione" sotto il profilo economico, oltre che tipologico, organizzativo e funzionale. Una criticità, questa, sottolineata ampiamente dal dibattito del Tavolo di lavoro e che si manifesta oggi con ancor più incisività e diffusione a seguito delle politiche e delle disposizioni di spending review a cui le stazioni appaltanti tendono spesso ad uniformarsi ricorrendo a dannosi ed incongrui "tagli lineari" di spesa, peraltro incardinati a rigidi "prezzi standard di riferimento" che prescindono dalle specificità applicative dei diversi appalti.

Le pesanti conseguenti ricadute negli appalti determinano inaccettabili e spesso assai rischiosi decadimenti della qualità dei servizi erogati ed è proprio rispetto a questa criticità che si è attivato diffusamente il Tavolo di lavoro: tentando per la prima volta di mettere a punto una sorta di "base metodologica" per i "prezzi/costi standard di riferimento" riferita ai diversi ambiti della filiera dei servizi appaltati dalle PA per i propri patrimoni immobiliari e urbani (servizi di manutenzione, energia, pulizia ed igiene

ambientale, logistica, ecc.). Un lavoro, questo, assai complesso ed impegnativo che è stato avviato sperimentalmente con un focus concentrato sui patrimoni immobiliari della Sanità, settore su cui si riflettono più acutamente le pesanti ricadute delle drastiche e spesso irrazionali manovre tese alla riduzione/razionalizzazione della spesa pubblica.

Lo studio metodologico prodotto dal Tavolo, con il coordinamento tecnico di Intercent ER, si presta ad essere sottoposto agli organismi istituzionali delegati (ANAC) e alle stazioni appaltanti (soggetti aggregatori e singole PA) ai fini di un approccio più mirato e consapevole al problema, fornendo corretti criteri metodologico-operativi per l'analisi, la definizione e l'applicazione di prezzi congrui rispetto alla specificità, alla complessità e all'importanza dei servizi di F&EM.

Attraverso il focus incentrato sull'innovazione 4.0, infine, il Tavolo di lavoro di Patrimoni PA net ha inteso per la prima volta porre la questione di come/ quanto sia possibile/opportuno innovare ed efficientare i modelli di gestione dei servizi adottando processi e tecnologie sempre più direzionati verso l'automazione, la robotizzazione e l'interconnessione, così come sta avvenendo nel comparto industriale. La questione posta all'attenzione degli stakeholder pubblici e privati mira a comprendere se il mercato nazionale tende/tenderà, e attraverso quali modalità, anche verso servizi di F&EM "4.0" per i patrimoni immobiliari e urbani pubblici.

Rispetto a questo focus il dibattito ha fatto emergere diversi aspetti in chiave problematica che oggi tuttavia rimangono di necessità ancora "aperti". Quale relazione può legare due mondi così apparentemente diversi e distanti tra loro come sono di fatto il mondo dei servizi e il mondo dell'industria? Quali prospettive ed opportunità possono delinearsi non solo per le imprese, ma anche per gli altri operatori di mercato che rappresentano la domanda di servizi? Come risolvere la contraddizione in termini tra servizi fortemente "labour intensive" (con alta densità di manodopera) come quelli di F&EM e i processi "4.0" che tendono invece a

sostituire la manodopera con l'ausilio di avanzatissime tecnologie (apparati elettronici, connessioni digitali, robot, ecc.)?

L'ancora assai ridotta presenza di significative esperienze o best practice settoriali ha fortemente limitato la possibilità/opportunità di un'analisi di casi di studio opportunamente sperimentati e sedimentati. Ciò nonostante è risultato assai utile il confronto con l'AgID - Agenzia per l'Italia Digitale che, in collaborazione con il MIUR, gestisce il programma nazionale di appalti "pre-commerciali" e "di innovazione" per lo sviluppo di servizi e prodotti innovativi in grado di soddisfare la domanda espressa dalle PA. Il confronto è stato orientato a comprendere se/come/in che misura gli appalti pre-commerciali e di innovazione possono rappresentare la strada più idonea per consentire alle PA - attraverso forme sperimentali di partnership con le imprese - di innovare ed efficientare in ottica "4.0" anche i modelli di gestione e di erogazione dei servizi di F&EM per i propri patrimoni immobiliari e urbani. Su questo fronte, l'estremo interesse mostrato dagli stakeholder pubblici e privati del Tavolo, così come dalla stessa AgID, lascia aperta la strada a possibili quanto auspicabili sperimentazioni sul campo in particolare per gli appalti di servizi a più alta componente tecnologica.

Nel quadro fin qui delineato, i saggi che seguono - ad opera di autori che rappresentano le diverse estrazioni e competenze degli stakeholder pubblici e privati del comparto dei servizi - intendono fornire uno spaccato di quelli che sono gli aspetti, i problemi ed i contributi più significativi emersi dal lavoro del Tavolo di Patrimoni PA net: una serie di flash emblematici che fotografano lo stato, le tendenze, gli avanzamenti, le contraddizioni ed i nodi irrisolti del mercato dei servizi di F&EM.

Un mercato che, grazie all'elevato impatto occupazionale e al peso economico rappresentato, può fungere (ben più ormai del settore dei lavori pubblici) da straordinario motore per la ripresa dell'economia nazionale.

Un mercato che tuttavia oggi sta vivendo un complesso e delicato passaggio

generazionale e che si è ormai avviato verso quello che potrebbe rappresentare il suo decisivo "2° ciclo" di sviluppo.

Un processo (evolutivo/involutivo?), questo, la cui analisi dei meccanismi e delle modalità di progressione fornirà di certo stimoli e motivi di confronto per l'impostazione e la programmazione della nuova imminente fase di lavoro di Patrimoni PA net.

SCENARI

1. LA RIFORMA DEGLI APPALTI PUBBLICI

1.1 Uno stato dell'arte: tra revisione e attuazione

di **Paola CONIO**, coordinatrice tematica Patrimoni PA net, Senior Partner Studio Legale Leone

La riforma degli appalti pubblici sta per compiere due anni di vita eppure sono ancora molti i tasselli chiave che continuano a mancare all'appello. Ancorché l'ambizioso progetto di ridefinizione del procurement pubblico, delineato sulla spinta delle nuove direttive europee, dalla legge delega n. 11/2016 prima e dal D.Lgs. 50/2016 poi, non possa essere, allo stato, compiutamente valutato a causa della sua incompleta attuazione, molte sono le voci che, invece di invocare un'accelerazione decisa dei processi di adozione dei provvedimenti attuativi mancanti, propendono piuttosto per l'azzeramento di quanto sinora fatto e per la riscrittura integrale del Codice. Non può nascondersi il timore che si continui così la stagione delle incompiute: normative che vengono continuamente rimaneggiate, cancellate, riproposte e poi di nuovo modificate, con le conseguenti incertezze per gli operatori pubblici e privati e le inevitabili gravi conseguenze anche in termini di rallentamento o blocco degli affidamenti. Gli appalti pubblici – e di questo ben si è resa conto l'Europa – costituiscono una leva strategica estremamente importante per la crescita (o non crescita) del sistema economico di un Paese, è quindi fondamentale che il quadro normativo di riferimento sia stabile e dotato degli strumenti necessari a favorire l'innovazione. È necessario, altresì, un cambio deciso di approccio culturale al tema degli affidamenti pubblici. Un nuovo approccio e un nuovo modo di pensare i processi di approvvigionamento, di ottimizzarne e semplificarne l'andamento, rendendoli più efficaci, trasparenti ed efficienti. Per un nuovo modello di procurement pubblico

occorre una potente sinergia tra disposizioni normative, provvedimenti attuativi di regolamentazione flessibile, infrastrutture materiali e immateriali, conoscenza degli strumenti disponibili, capacità di programmazione, disponibilità al cambiamento. Nessun fattore, da solo, è in grado di generare un reale cambiamento ma tutti i fattori sono essenziali e non possono essere trascurati.

Lo stato dell'arte

Come noto il nuovo Codice dei contratti pubblici, approvato con D.Lgs. 50/2016 e corretto con D.Lgs. 56/2017, oltre a recepire le innovazioni introdotte a livello europeo, ha puntato alla qualificazione delle stazioni appaltanti, alla digitalizzazione delle procedure anche per favorirne la semplificazione e dunque la rapidità, ha reso ancora più estrema la preferenza manifestata dal legislatore europeo per i criteri di aggiudicazione in grado di privilegiare gli aspetti qualitativi delle prestazioni, attraverso la previsione – introdotta dal decreto correttivo – di un limite massimo da applicare all'elemento economico nel caso di aggiudicazione basata sul miglior rapporto qualità prezzo, ha istituito un'apposita Cabina di Regia con il compito di monitorare l'andamento della riforma e relazionare sulle difficoltà incontrate dalle stazioni appaltanti, esaminando, altresì, le proposte di modifica normativa così da garantire omogeneità e certezza giuridica ed altro ancora. Dei molti provvedimenti attuativi previsti (a seconda che si considerino solo quelli strettamente pertinenti alla riforma o tutti quelli menzionati dal Codice si va da 54 a oltre 60), solo una minima parte, tuttavia, è stata effettivamente approvata e non necessita di ulteriori aggiornamenti in considerazione delle novità introdotte dal decreto correttivo. Paradossalmente, mancano proprio i provvedimenti che dovrebbero costituire i veri pilastri della riforma, primi tra tutti quelli relativi al sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, assolutamente essenziale al fine di garantire la professionalizzazione necessaria per gestire efficacemente i nuovi strumenti – più flessibili e complessi – messi a disposizione dalle direttive europee per il procurement innovativo. In ogni

caso con l'approvazione del Codice e il fine tuning del correttivo, sono molti gli strumenti che si sono aggiunti alla cassetta degli attrezzi delle stazioni appaltanti per promuovere un nuovo approccio all'affidamento dei contratti pubblici, molti dei quali hanno una valenza particolarmente significativa proprio per il settore dei servizi ai patrimoni immobiliari pubblici.

Il progetto

Per ottenere da un processo di approvigionamento ciò che realmente si vuole è indispensabile che tanto la stazione appaltante quanto gli operatori economici concorrenti all'affidamento abbiano chiaro il progetto di ciò che deve essere realizzato.

Ciò appare tanto più cruciale nel caso di affidamenti di servizi complessi a supporto dei patrimoni immobiliari pubblici, come il facility management. Da questo punto di vista, l'inserimento nella norma primaria (art. 23 comma 14) della puntuale definizione dei contenuti del progetto anche per i servizi e le forniture è certamente da considerare con estremo favore. Manca ancora, tuttavia, una vera e propria cultura della centralità del progetto negli appalti di servizi e ancora appaiono incerte le competenze necessarie a garantirne la corretta formulazione.

In tutti i casi, poi, nei quali appaia necessaria una soluzione innovativa, le stazioni appaltanti dovrebbero procedere alla definizione del progetto attraverso gli strumenti messi a disposizione dalla normativa europea, primi tra tutti quelli che sfruttano in modo virtuoso il confronto con gli operatori del mercato, come ad esempio le consultazioni preliminari di mercato, gli appalti pre-commerciali, i partenariati per l'innovazione, i dialoghi competitivi.

In questo caso, tuttavia, la difficoltà risiede nell'attuale mancanza di efficaci sistemi di orientamento e supporto delle stazioni appaltanti nel percorso da seguire per giungere, partendo dall'esigenza avvertita, alla corretta focalizzazione e concreta utilizzazione dello strumento più efficace per soddisfarla. In questo ambito moltissimo potrebbe e dovrebbe essere fatto.

Le procedure

Come si è detto, il ventaglio di possibili procedure a disposizione delle stazioni appaltanti si è notevolmente ampliato grazie alle nuove direttive europee e alla riforma degli appalti pubblici.

Vi è un'articolata varietà di alternative disponibili per il *procurement* di innovazione e viene valorizzato, in particolare, il ruolo strategico ed essenziale che può giocare l'interazione pubblico-privato.

Proprio sulla flessibilità delle procedure e sulla loro interattività, difatti, l'Europa ha puntato per consentire alle stazioni appaltanti di avere a disposizione strumenti più efficaci per l'acquisto di innovazione.

Anche in questo caso, tuttavia, occorre vincere la prevenzione di tutti i soggetti a vario titolo coinvolti (dalle stesse stazioni appaltanti agli operatori economici, ai giudici amministrativi e contabili, all'autorità di vigilanza del settore) nei confronti di strumenti che inevitabilmente valorizzano la discrezionalità a scapito dei rigidi automatismi che sono oggettivamente inadatti a gestire l'acquisto di innovazione e occorre che le stazioni appaltanti siano formate, adeguatamente supportate e competenti per evitare le possibili distorsioni.

Il criterio di aggiudicazione

Novità dirompente e strettamente connessa alla necessità – evidenziata dalle direttive europee – di indirizzare il sistema degli appalti pubblici verso la qualità e l'innovazione, così da farne volano virtuoso per l'economia nazionale dei singoli Stati membri e dell'Unione nel suo complesso, è la preferenza accordata alle modalità di individuazione del miglior contraente basate su approcci qualità/prezzo o costo/efficacia, relegando il criterio del solo prezzo ad ipotesi marginali.

Non vi è dubbio che un sistema che imponga alle imprese che si relazionano con la pubblica amministrazione una continua e progressiva riduzione dei prezzi praticati, non solo non stimola e non consente lo sviluppo della

qualità e dell'innovatività delle prestazioni offerte, ma favorisce fenomeni distorsivi della concorrenza, quale – per gli appalti ad alto impatto di manodopera - il dumping sociale.

Conseguentemente, l'obbligo di tener conto degli aspetti qualitativi – rafforzato ulteriormente con il decreto correttivo al Codice, che ha fissato il tetto massimo di 30 punti per l'elemento prezzo – non può che essere guardato positivamente nell'ottica di un nuovo corso del procurement pubblico che, promuovendo innovazione e qualità, possa costituire un'effettiva leva di politica economica espansiva.

Tuttavia, anche in questo caso diventa cruciale la consapevolezza e la preparazione delle stazioni appaltanti nel manovrare tale leva, evitando tutte le possibili distorsioni che vanno dalla "finta" competizione qualitativa che, alla fine, premia in effetti i soli elementi economici, all'arbitrio che sostituisce la discrezionalità, alla scelta di elementi di valutazione poco significativi e non in grado di massimizzare i risultati attesi.

I controlli in fase esecutiva

Un sistema di acquisto pubblico che si ponga l'obiettivo ambizioso di premiare il contenuto qualitativo e innovativo delle prestazioni offerte, non può andare disgiunto da un efficace e rigoroso complesso di controlli in fase esecutiva, onde evitare che le aggiudicazioni premino non le imprese che operano nel modo migliore ma quelle che promettono semplicemente di farlo.

Sui controlli, sia la legge delega che il Codice contratti hanno posto l'accento ma, da un lato, ancora il decreto che avrebbe dovuto ridisegnare il ruolo e i compiti del Direttore dell'Esecuzione del Contratto ancora non ha visto la luce, dall'altro le indiscrezioni sui contenuti dello stesso sembrerebbero evidenziare una scarsa portata innovativa rispetto a quanto già contenuto nella precedente regolamentazione.

Prospettive di concreta attuazione

Come accennato, il pericolo di trovarsi di fronte, ancora una volta, ad un quadro normativo di riferimento magmatico, in continuo e tumultuoso divenire, non sembra essere stato fugato e, al contrario, le numerose voci che – prendendo al balzo l’opportunità offerta dall’obiettivo ritardo con il quale i molti provvedimenti attuativi previsti dalla riforma vengono adottati – premono per un ritorno all’antico e/o per una completa riscrittura del Codice rendono questo pericolo drammaticamente tangibile.

Una riforma richiede comunque la disponibilità al cambiamento, la capacità di superare le lacune, le imprecisioni e le imperfezioni che necessariamente sono connaturate alla novità, la collaborazione leale in vista di un obiettivo comune, una forte motivazione all’ottenimento del risultato e, soprattutto, richiede condivisione, scambio di esperienze e di buone pratiche.

La condivisione non è importante solo perché consente la diffusione della cultura e della conoscenza, ma anche e soprattutto perché aiuta i soggetti che sono chiamati a dare attuazione concreta al cambiamento a non sentirsi isolati, li supporta nel non cedere alla burocrazia difensiva, che si fa scudo delle molte (ed assolutamente innegabili) incompletezze, inadeguatezze e carenze della normativa e dei provvedimenti di attuazione, per restare immobile, ancorata alla zona di conforto che, per quanto inefficiente, è comunque quella meglio conosciuta.

Le prospettive di concreta attuazione della riforma poggiano dunque su alcuni fattori decisivi.

Qualificazione delle stazioni appaltanti. È indispensabile che il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti non resti sulla carta ma trovi presto una concreta ed efficace implementazione. I costi della impreparazione, difatti, possono essere ben maggiori – perché più diffusi e capillari – di quelli della corruzione che, comunque, resta un fenomeno marginale sebbene con un impatto estremamente più violento nell’immaginario collettivo e nel sentire sociale.

È, altresì, necessario che vengano favoriti e sviluppati strumenti in grado di supportare le stazioni appaltanti sia nello scambio di esperienze che nel percorso da seguire per un utilizzo efficiente e corretto delle nuove opportunità offerte dal riformato quadro normativo.

Completamento del quadro della regolamentazione flessibile. È indispensabile che i provvedimenti attuativi ancora mancanti vengano adottati rapidamente e, possibilmente, partendo da quelli con maggior impatto strategico per il completamento effettivo della riforma. Se ciò non avverrà molto probabilmente l’impianto della riforma nel suo complesso verrà rimesso in discussione, con tutto quanto da ciò conseguirà.

Dotazione finanziaria. È utopistico immaginare – come di fatto prevedono la legge delega e il Codice – che gli obiettivi ambiziosi di riqualificazione integrale del sistema degli appalti pubblici possa avvenire a costo zero. E’ pur vero, tuttavia, che i noti vincoli di bilancio non consentono di sperare in quegli investimenti che sarebbero effettivamente necessari. Un certo ammontare di risorse, tuttavia, potrebbe essere già disponibile grazie alla programmazione dei fondi strutturali e di investimento europei che prevedono alcune specifiche linee a supporto dell’ammodernamento e della crescita delle pubbliche amministrazioni.

1.2 PA e imprese: puntare alle competenze e all'innovazione

di **Nicola BURLIN**, presidente FNIP - Federazione Nazionale Imprese di Pulizia e Servizi per l'Ambiente

In uno scenario che negli ultimi anni ha visto mutare in maniera importante le dinamiche di acquisizione da parte della pubblica amministrazione, per le imprese - e per gli enti pubblici - si sono senza dubbio aperte nuove prospettive e nuove opportunità. Purtroppo molte di queste rischiano di rimanere sulla carta o, ancor peggio, di trasformarsi in altrettanti limiti, se non vengono correttamente interpretati e applicati i principi-cardine che il legislatore europeo ha tracciato a partire dalle Direttive del 2014 (e, già prima, dal manifesto degli appalti pubblici pensato dalla Commissione Europea nel Libro Verde del 2011), recepite in Italia con il Codice dei contratti pubblici. Insomma, le innovazioni introdotte negli ultimi anni nel panorama degli acquisti pubblici possono, potenzialmente, costituire grandi opportunità o grandi rischi: tutto dipende dall'applicazione che se ne fa nel concreto del metodo di gara.

Un po' di storia

Per orientarci, vale la pena di ricordare che la riforma dell'impianto normativo italiano che regola gli acquisti della pubblica amministrazione e che coinvolge conseguentemente l'apporto che dei privati nella gestione della spesa pubblica, si è conclusa con il cosiddetto "Correttivo" al Codice degli appalti (d.lgs. n. 56 del 19 aprile 2017). Peraltro il termine "conclusa" non è propriamente corretto: infatti, come ben sappiamo, al precedente (e rigido) sistema dei Regolamenti, emanati mediante dpR (vedi il 207/10, quello del discusso allegato "p", per capirci, arrivato a ben 4 anni di distanza dal vecchio Codice dei contratti), si è sostituito il principio della soft-law, con l'ANAC delegata ad emanare una serie di atti di indirizzo e linee guida, preventivamente sottoposte a pubblica consultazione e in molti casi

vincolanti. In quest'ottica si colloca, di specifico interesse per il settore pulizie/servizi integrati/multiservizi, la recentissima pubblicazione del Bando tipo n. 2/17 recante Schema tipo di disciplinare di gara per l'affidamento di contratti pubblici di servizi di pulizia, di importo pari o superiore alla soglia comunitaria, aggiudicati all'offerta economicamente più vantaggiosa secondo il miglior rapporto qualità/prezzo. Un documento che, detto per inciso, delinea anch'esso importanti prospettive di opportunità per le PMI del settore (Cam, certificazioni, offerta tecnica, suddivisioni in lotti, richiami a formule di aggiudicazione non "schiacciate" sul prezzo più basso), a patto naturalmente che tutto ciò vengano concretizzato nella pratica e sottoposto ad adeguati controlli.

La distorsione dei principi europei

Va detto, del resto, che fin dalle prime battute l'applicazione della nuova norma non ha mostrato di seguire un percorso lineare, ma si è attuata per fasi successive e spesso contraddittorie. Gli inizi sono stati difficili: il recepimento più immediato, infatti, ha portato a un evidente alla centralizzazione della domanda da parte dei committenti pubblici mediante aggregazione dell'offerta: proprio il binomio centralizzazione/aggregazione ha finito per creare non poche difficoltà al mercato delle imprese e specialmente alle MPMI. Si è trattato, va detto, di una distorsione della ratio del legislatore europeo: infatti la raccomandazione dell'Unione Europea che intende concentrare la domanda ed affidarla ad un numero ristretto di centrali di acquisto maggiormente qualificate si è di fatto concretizzata in Italia nella convinzione, oltretutto antieconomica come più volte dimostrato in sede accademica e, non ultimo, giudiziaria, che centralizzazione equivalga ad aggregazione della domanda. Detto in termini ancora più chiari: la strategia individuata da alcune grandi Centrali di acquisto, a partire da Consip, di percorrere la strada dell'aggregazione in maxi-lotti si è rivelata, oltre che di fatto inefficiente, restrittiva della concorrenza in favore delle grandi imprese, favorendo la realizzazione di mercati oligopolistici nell'ambito dei quali è assai elevato il rischio di accordi

collusivi. La continua e crescente proliferazione di ricorsi giurisdizionali, soprattutto da parte delle PMI (anche attraverso l'azione congiunta esercitata attraverso FNIP), avverso il sistema della gara basata sul binomio centralizzazione/agggregazione è chiaro indice delle anomalie e criticità delle procedure ad evidenza pubblica aventi a base d'asta lotti di enormi dimensioni.

Si aprono opportunità, ma...

Ora, però, la fase acuta della “burrasca” sembra essere alle nostre spalle: pare cioè aprirsi un nuovo corso, caratterizzato da gare sì centralizzate, suddivise però in lotti di minore valore economico e quindi accessibili in forma diretta autonoma anche alle piccole e medie imprese del settore, che in alcuni casi sono soggetti che fatturano anche svariate decine di milioni di euro, e che hanno tutta la capacità tecnica e progettuale per offrire un servizio efficiente e qualitativamente elevato alle pubbliche amministrazioni. Con benefici per tutti in un’ottica “win-win”: se da un lato, infatti, la centralizzazione degli acquisti appare necessaria per razionalizzare la spesa pubblica (i cittadini e i contribuenti possono conseguire molti più benefici rispetto a quelli che solitamente derivano dalla presenza di tante piccole stazioni appaltanti: basti pensare alla riduzione dei costi di pubblicazione e alla centralizzazione del contenzioso), dall’altro il principio del *favor participationis* garantito dalla costruzione di lotti funzionali (richiamati anche dai Bandi tipo ANAC) permette che la massima concorrenza possa esplicarsi più efficacemente con grandi vantaggi per il mercato ma anche per la stessa stazione appaltante e, dunque, per la collettività.

Gli obiettivi di Europa 2020

Un secondo aspetto di forte novità che la norma ha imposto al mercato è la nuova mission che l'Europa ha delineato per la pubblica amministrazione: non più semplice acquirente di beni e servizi al solo prezzo più basso ma, proprio attraverso il potere di acquisto, promotore di sviluppo sociale,

valore economico e rispetto ambientale. L'Unione, prendendo atto che l'apporto dei privati, in particolare per servizi e forniture in favore della pubblica amministrazione, contribuisce quasi per il 20% del PIL europeo, ha preso coscienza che gli acquisti pubblici possono essere un formidabile strumento per realizzare gli obiettivi strategici di Europa 2020; tra questi c'è l'occupazione, diventata una delle grandi direttrici che hanno ispirato il nuovo codice degli appalti. Non a caso, nella norma dettata per segnare i criteri di valutazione delle offerte, l'art. 30 del D.Lgs. 50/2016 stabilisce che il principio di economicità può recedere innanzi alla necessità di esigenze di interessi generali quali l'ambiente, il sociale, il patrimonio culturale, il lavoro. Anche sotto questo aspetto, però, l'applicazione del principio è risultata controversa, determinando di nuovo uno scenario in cui le opportunità possono tradursi in rischi. In questo caso ad essere chiamata in causa è soprattutto la preparazione tecnica dell'ente: la nuova visione del mercato che vede PA e imprese come partner commerciali investe infatti di valore strategico la fase preparatoria della gara e il processo di acquisto richiede maggiori competenze. E, come spesso accade in questi casi, sono comparse sul mercato soluzioni di compromesso che impiegano finti meccanismi premiali, che richiedono meno impegno progettuale e garantiscono tempi di esperimento più spediti. Si tratta di sistemi che eludono l'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa e che nuocciono sia alle imprese che al pubblico interesse.

Non sempre valorizzata la capacità progettuale dell'impresa

Un esempio pratico? La sterzata sui criteri di aggiudicazione, che privilegia la qualità e l'affidabilità degli appaltatori, consente finalmente agli operatori del settore di esprimere le proprie capacità imprenditoriali attraverso progetti innovativi e qualificanti. Tutto vero, ma chi garantisce che poi, all'atto pratico, tutto questo si traduca in una gestione della gara (e dei controlli successivi) davvero efficace? Stesso discorso si può fare sui Cam e su tutti gli altri requisiti tecnici che rispondono – sulla carta - a criteri premiali. È essenziale in questo senso non lasciare che le potenzialità e la

professionalità del mercato vengano svilite ancora una volta lasciando che prevalga la legge del prezzo più basso riproposta sotto mentite spoglie. Cosa che succede, per dirne una, nei criteri on/off dello SDAPA, in cui viene richiesto semplicemente il possesso di alcune prerogative secondo una logica sì/no che riporta tutti i soggetti a giocarsela sul ribasso. Anche in questo caso, dunque, ci troviamo di fronte a opportunità reciproche purché ci sia da parte dell'ente la preparazione e la disponibilità a tradurre tutto questo nel concreto del metodo di gara. Solo così l'impresa potrà esprimere le proprie potenzialità e capacità tecniche, e l'ente ottenere un servizio di qualità e anche un risparmio adeguato.

L'esecuzione e il controllo

Non possono essere ignorate nemmeno la fase esecutiva e quella del controllo. A questo proposito, vanno chiamati in causa di nuovo i provvedimenti ANAC che riguardano la ridefinizione, in seno all'ente pubblico, delle figure del RUP - Responsabile Unico del Procedimento (Linee Guida ANAC n.3), a cui è assegnato un ruolo importantissimo di project manager, e quella del DEC - Direttore dell'esecuzione del contratto, cui è demandata una verifica del contratto effettiva e non meramente documentale. Si tratta di figure-chiave, molto importanti nella gestione del rapporto committente pubblico-fornitore privato, che devono possedere competenze ad amplissimo spettro, e che non sempre, va detto, sono adeguatamente formate. Le stazioni appaltanti dovranno pertanto far crescere le competenze e la professionalità di questi ruoli chiave per garantire che la predisposizione e la verifica dei progetti di servizio non siano ricondotte a mere misurazioni quantitative e, ancora una volta, poco qualificanti.

Cosa devono fare le imprese

Anche le imprese, dal canto loro, non possono restare a guardare. Il processo in atto, infatti, mette anch'esse nelle condizioni di doversi rinnovare. È indispensabile per strutturarsi e rispondere alla nuova mission

della PA e, se necessario, per supportare le nuove modalità previste per il processo di acquisto. Gli operatori privati dovranno inoltre predisporre tutte le necessarie misure per garantire la conformità del prodotto che stanno vendendo, sfruttando tutte le opportunità che le nuove tecnologie e l'innovazione professionale offrono per garantire il rispetto degli aspetti sociali ed ambientali riuscendo al contempo a contenere i costi di produzione. Basta “libri dei sogni”, insomma, e basta imprese che non eseguono quello che dichiarano: solo in un’ottica di reale collaborazione la volontà del legislatore europeo troverà adeguato recepimento e le opportunità rimarranno davvero tali per tutti.

1.3 PA e imprese: fare sistema

di **Lorenzo MATTIOLI**, presidente ANIP - Associazione Nazionale Imprese di Pulizia e Servizi Integrati

ANIP-Confindustria, in tutte le sue articolazioni, si sta spendendo senza sosta per segnare un passaggio culturale ed industriale nel comparto dei servizi integrati. Un grande sforzo che coincide con la nuova rivoluzione sempre più familiare - almeno nella sua denominazione - di 4.0 e con nuovi strumenti legislativi che stanno cambiando il sistema del lavoro ed il mercato nel suo complesso. Quello che auspichiamo sin da subito è che, con l'avvento del nuovo Governo alla guida del Paese, si possa proseguire e migliorare velocemente nella strada già intrapresa, attraverso un serrato confronto con le istituzioni dal quale necessariamente dipenderà la possibilità di fare un salto in avanti, per portare questo complicato settore almeno nelle condizioni con cui si opera negli altri paesi europei. Pensiamo ad esempio che sia venuto il momento di adottare una legge quadro che definisca e articoli meglio questo complesso mondo dei servizi; per ora siamo a metà del guado e vediamo la possibilità di una seconda fase per il FM - quella della maturità - ancora su un'altra riva.

Per meglio chiarire il nostro approccio, sarà utile declinare tre concetti fondamentali e tra loro strettamente connessi: regole, mercato ed opportunità.

Sul piano delle regole, non possiamo sorvolare sulle criticità che stanno caratterizzando lo strumento principale alla base del rapporto tra committenza ed imprese: parliamo del nuovo Codice Appalti che appare in una fase di stallo. Il problema non è tanto solo nella sua progettazione, quanto nella sua complessa attuazione. In questo ambito auspichiamo una inversione di marcia tesa a rendere agibile il Codice, attraverso un corpus attuativo in grado di aderire alle esigenze del mercato, alla necessità di erogare servizi e dare vita a gare che, se adeguatamente progettate,

daranno il via ad una fase virtuosa e maggiormente efficiente. Mi preme sottolineare che il rischio del massimo ribasso è sempre incombente e che ANIP non smetterà di sostenere il tema dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Pensiamo che il nuovo Codice sia uno strumento importantissimo per scongiurare l'effetto dumping e per questo riteniamo che la pratica del "miglior valore", che abbiamo voluto caldeggiare creando armonia con i nostri omologhi europei, sia un patrimonio da difendere. Per inciso, la "Best Value Guide" che abbiamo contribuito a scrivere in seno alla FENI, rimane tra gli strumenti più validi e all'avanguardia nel misurare la qualità negli appalti. Il faro delle regole sarà il "chiodo fisso" per la seconda – auspicata - fase del facility management, anche sotto il profilo dei rapporti di lavoro. La nostra azione associativa non prescinde dalla difesa delle aziende e dei lavoratori e della collettività, in considerazione delle peculiarità del settore che si identifica con i servizi per la vita. Concetto, questo, divenuto il nostro mantra nel presentare all'opinione pubblica e ai decisori, ad ogni livello, il facility come parte integrante della vita di ogni cittadino.

Altro aspetto su cui Anip si focalizza è quello del mercato: il nostro è un settore anticiclico, ovvero la cui crescita in termini di valori e volumi è inversamente proporzionale agli indicatori generali. Noi cresciamo anche quando tutto il resto cala: peculiarità che rafforza il nostro "sentirsi necessari" garantendo servizi che potremmo definire incompressibili, e la cui pervasività non corrisponde alla percezione che le nostre aziende offrono all'esterno, per giunta non adeguatamente suffragata da strumenti moderni e funzionali, troppo superficialmente standardizzati quando invece la loro caratteristica è quella di una selettiva ed attenta personalizzazione. A questo proposito ritengo non si possa prescindere dal fare sistema (committenti, imprese di servizi, fornitori e istituzioni) dallo stimolare il mercato dei contratti pubblici a funzionare sempre meglio. Qui corre l'obbligo di sottolineare il ruolo delle stazioni appaltanti, che nella nuova fase dovranno essere sempre più qualificate. Qualcosa si sta muovendo in tal senso: nuove centrali d'acquisto - nuove, ma in numero minore,

intendiamoci - saranno il punto di svolta, così da poter capitalizzare gli errori del passato, contribuendo ad elevare la qualità che sempre più insistentemente attive e importanti nel facility. Dobbiamo infatti interrogarci su quanto il sistema di acquisizione nella pubblica amministrazione abbia fatto scomparire il progetto dei servizi, elemento da noi ritenuto imprescindibile. Per chiarire meglio questo punto, pensiamo a come le centrali di acquisto pubbliche, prese dall'urgenza, spesso finiscono per peggiorare alcune condizioni del mercato e non sempre risultano allineate con quanto prospettato dal Codice: è il caso delle gare per servizi adottate con il sistema SDAPA, che riportano la prestazione di servizi ad una mera fornitura. Nel contesto di una simile procedura, è dunque difficile affermare concetti come la qualità dell'offerta o addirittura procedere attraverso il tanto decantato progetto dei servizi introdotto dal Codice medesimo.

Ma è certamente di opportunità che ci piace discutere e ragionare. Il salto tecnologico unito ad un *know how* ormai sempre più consolidato, rende le nostre aziende particolarmente propense ad accettare nuove sfide. Anip, negli ultimi anni, ha rafforzato il confronto con segmenti di grande valenza economica per il nostro Paese (pensiamo ad esempio ai Beni Culturali, il nostro "oro nero"), ravvisando così nuovi spazi e possibilità di sviluppo senza precedenti. Le aziende nel facility management stanno da tempo esplorando nuove prospettive, emancipandosi dal *cleaning* (che resta importantissimo) per sondare nuovi orizzonti. La rigenerazione di spazi urbani e la gestione integrata degli immobili, il supporto nella fruizione e valorizzazione dei Beni Culturali sono solo alcune delle sfide che si potrebbero mettere in campo nella tanto auspicata "fase due". Anche la tecnologia e la rivoluzione digitale saranno l'opportunità per ammodernare i processi, ridurre gli sprechi e mettere insieme la sostenibilità ambientale con quella economica. Fulcro di tutto sarà la riqualificazione professionale dei nostri addetti: il fattore umano sarà sempre al centro di tutto, e investirà il manager come l'operaio. Solo chi saprà aprirsi alle novità riuscirà a guadagnare fette di mercato anche a livello internazionale, visto che già

sul piano europeo, molto prima delle realtà italiane, ve ne sono altre già in cammino verso l'innovazione.

Nel solco delle opportunità si inserisce, perciò, la rivoluzione 4.0: nel comparto dei servizi, l'ambito di applicazione della tecnologia è vastissimo e consentirà di ottimizzare i costi, aumentare la qualità e soprattutto elevare la professionalità dei lavoratori. Ma senza una reale scommessa delle imprese e dei loro manager, si rischia di rimanere indietro, ritrovarsi fagocitati da quelle realtà che hanno già fatto proprie queste dinamiche ed a breve saranno pronte a dimostrarlo.

Concludendo, riteniamo che, laddove ben applicati e suffragati dal convincimento di dover cambiare passo senza subire acriticamente dinamiche distorte, i concetti di regole, mercato ed opportunità siano un viatico importante verso la "fase due". Altrimenti il rischio di involuzione è dietro l'angolo. La fase economica e politica del Paese è estremamente delicata: il mondo imprenditoriale sta verificando gli effetti delle scelte di politica economica e di incentivo all'occupazione che il Governo uscente ha messo in campo. Siamo pragmatici per natura ed ottimisti per scelta: in virtù di ciò non ci lasceremo scappare le occasioni di sviluppo, valutando con attenzione tutto ciò che non ci convince. L'onestà intellettuale è il nostro faro, su questo non accettiamo alcun ribasso.

1.4 PA e imprese: qualificare gli operatori

di **Angelo CARLINI**, presidente Assistal - Associazione Nazionale Costruttori di Impianti, Servizi di Efficienza Energetica (ESCo), Facility Management

Sono oramai trascorsi quasi due anni dalla approvazione del nuovo Codice dei Contratti Pubblici e circa un anno dalla approvazione del primo “correttivo”, volto a sistemare talune lacune che inevitabilmente si erano generate nella corsa alla definizione del Codice. Ad oggi la discussione sul tema è ancora accesa e assume toni rilevanti anche in considerazione delle prossime elezioni politiche nel nostro Paese, che come noto rappresentano una ottima occasione per presentare ai candidati i desiderata da parte delle categorie di operatori. In tale contesto anche ASSISTAL ha assunto una posizione, frutto dei rilievi oggettivi svolti sul mercato a far data dalla entrata in vigore del D. Lgs 50/2016, che avrà modo di rappresentare ai vari stakeholder ed al sistema confederale.

La sintesi del presente contributo è evidentemente voluta poiché, altrimenti, il rischio di dilungarsi su tematiche tecniche, spesso ostiche, è alto; ma essendo i temi di seguito rappresentati più volte dibattuti, appare agevole cogliere con chiarezza le motivazioni sottese.

Il Codice dei Contratti Pubblici presenta ancora oggi diverse lacune e pertanto risulta opportuno venga ulteriormente rivisto ed implementato; d’altro canto è necessario rilevare che (forse per la prima volta negli ultimi 100 anni) il medesimo Codice ha coraggiosamente modificato taluni istituti ormai obsoleti, alla luce della evoluzione del mercato, esaltando da un lato il ruolo degli enti appaltanti (riduzione del numero e qualificazione) e dall’altro riconoscendo il ruolo primario agli operatori qualificati, evitando il più possibile il fenomeno della “intermediazione finanziaria” che ha da sempre caratterizzato il mondo delle costruzioni a favore del comparto strettamente edile.

Altro aspetto caratterizzante il Codice risulta essere la innovativa attenzione posta al settore dei servizi, che il passato legislatore ha sempre un po' snobbato, focalizzandosi essenzialmente sugli appalti di lavori. Il risultato è che molti istituti sono oggi espressamente estesi anche al settore dei servizi, con indiscusso vantaggio per enti appaltanti ed imprese.

Pertanto la filosofia sottesa al Codice è senz'altro apprezzabile e va preservata, anche se, giova ribadirlo, qualche lacuna in termini di contenuti è evidente, soprattutto per ciò che attiene il settore servizi e, per muovere qualche esempio eclatante, il criterio di aggiudicazione mediante OEPV, il General Contractor, l'efficacia sulla riduzione dei tempi di gara (vedasi Consip) e l'implementazione di verifiche e controlli sulle attività in cantiere. Anche la scelta della delegificazione e del rinvio all'ANAC per la definizione di importanti istituti che sono alla base delle gare pubbliche non appare convincente, non solo per l'oggettiva mancata attuazione (ad oggi sono stati definiti appena 1/3 dei provvedimenti previsti, e neanche i più importanti: si pensi alla qualificazione degli operatori), ma anche per la confusione che la copiosa produzione regolamentare da parte dell'ANAC, che spesso interviene più volte sullo stesso istituto, genera tra gli operatori, prestandosi a diverse interpretazioni e così incidendo, gara per gara, sulla par condicio e sul proliferare del contenzioso.

Per quanto sopra, le proposte di ASSISTAL possono essere così riassunte:

- mantenimento dell'attuale Codice, intervenendo per rendere maggiormente fruibili o coerenti con l'impianto normativo taluni istituti;
- valutare l'opportunità di adottare un nuovo Regolamento di Attuazione in luogo delle linee guida ANAC;
- precisare i criteri da adottare per l'OEPV, onde evitare che si traduca (e vi sono già esempi concreti) in un ulteriore strumento di qualificazione per l'accesso alle gare, ed in quanto tale illegittimo;
- cassare la possibilità per il General Contractor di affidare a terzi le

attività al di fuori di qualsiasi regola (in pratica si erge a stazione committente senza alcuna regola del gioco); i terzi affidatari possono loro volta subappaltare, questa volta secondo i principi dell'art. 105; trattasi di subappalto a cascata - vietato! -, con l'aggravante che nel primo subappalto non esistono tutele;

- accelerare il processo di qualificazione delle stazioni appaltanti;
- semplificare le gare al di sotto di un milione di euro, soprattutto calmierando il numero dei partecipanti in favore delle PMI locali (alleggerendo il principio di rotazione);
- mantenimento degli attuali limiti al subappalto, nell'ordine del max 30% dell'importo dell'appalto.

1.5 PA e imprese: l'opportunità della partnership

di **Tommaso DAL BOSCO**, Responsabile Area Sviluppo Urbano, IFEL ANCI - Istituto per la Finanza e l'Economia Locale

In mezzo a tanti esperti di procedure di gara, mi inserisco nella discussione un po' da eretico appassionato di investimenti pubblici. In particolare di investimenti finalizzati alla rigenerazione urbana. Non sembri una precisazione inutile. In realtà, specie nelle pubbliche amministrazioni, non sempre l'interesse a realizzare un piano di investimenti è integrato al modo di gestire i processi di *procurement*. Per anni molte amministrazioni hanno preferito le aggiudicazioni al prezzo più basso perché più sbrigative, meno costose e meno esposte al contenzioso di quelle più complesse che ora sono obbligate a fare. Questa cultura dell'integrazione, naturalmente, da tempo ha fatto breccia anche nelle amministrazioni, ma fatica ad affermarsi nella prassi giuridico amministrativa del Paese. Nei momenti di maggiore sconforto sono arrivato persino a pensare che è la struttura del nostro ordinamento ad essere costituzionalmente incompatibile con processi orientati al risultato, o meglio, con processi guidati dalla necessità di ottenere un risultato.

Mi limiterò quindi ad affrontare con estrema semplicità quelle che sono le questioni più rilevanti in relazione alle problematiche connesse agli investimenti urbani. La più rilevante è, per molti motivi, alcuni congiunturali, altri più strutturali, certamente quella del PPP in tutte le sue forme. Il motivo è intuitivo si dirà: non ci sono soldi pubblici e quindi bisogna fare così. In realtà la questione è più delicata. In passato il PPP è spesso stato usato per aggirare i problemi economico finanziari dei comuni e, infatti, ha dato il peggio di sé. Non voglio dire se per colpa più delle imprese o dei comuni, degli amministratori o dei funzionari. Le analisi fatte da Cresme, Banca d'Italia, ANCE o IFEL ANCI ci dicono che il PPP è stato praticato molto e male e poche sono le circostanze in cui ha fatto bene il suo

lavoro.

Idea estrema: il PPP è lo strumento per e deve essere usato per rendere più produttivi gli investimenti pubblici e, una sua corretta applicazione, consente di moltiplicare il loro potenziale e può diventare anche una guida per allocare meglio le risorse pubbliche. Benedetta la nuova definizione di PPP che si avvantaggia di dieci anni di esperienze, delle raccomandazioni europee, della matrice dei rischi di Eurostat e anche dell'ANAC che ci ha costruito una utile e comoda tabellina che, se ci abituassimo ad usare, ci aiuterebbe molto a migliorare l'approccio verso questi strumenti. A prima vista può sembrare un aggravio procedurale. Se invece viene affrontata con più consapevole attenzione diventerà una guida essenziale per allocare correttamente i rischi di una operazione ed evitare l'utilizzo speculativo di questi strumenti. Vediamone in sintesi alcuni passaggi fondamentali:

- il rischio di costruzione (ritardo consegna, rispetto degli standard di progetto, inconvenienti tecnici che determinano aumenti di costi): non sono ammessi pagamenti della PA non correlati a prestazioni prestabilite di costruzione; da questo deriva anche un obbligo di controllo da parte della PA;
- il rischio di disponibilità (capacità del concessionario di erogare le prestazioni prestabilite sia per dimensione che per standard di qualità): il pagamento dei canoni deve essere correlato alle prestazioni e deve essere previsto un sistema di penali (automatiche, proporzionali e senza tetto massimo) ed incentivi che renda effettivo il rischio;
- il rischio di domanda o mercato (cioè il rischio che altre condizioni indipendenti anche dalla volontà/capacità del concessionario come alternative più convenienti per gli utenti, il ciclo economico, nuove tendenze di mercato): non deve pesare sulla PA.

Sulla scorta di questa esemplificazione delle modalità per valutare i rischi, come sistema associativo dei comuni, abbiamo anche elaborato un nostro

PSC (Public Sector Comparator) che, nell'ambito di un processo di accompagnamento ad un gruppo di comuni nella realizzazione di un fondo immobiliare, ci ha permesso non solo di valutare correttamente la proposta del promotore, ma anche di argomentare per difendere l'operazione nei confronti delle autorità di controllo della finanza pubblica che, loro volta, messe a difesa dei vincoli di bilancio tendono (da un certo punto di vista finalmente!) a fargli le pulci. Con il vecchio codice, che non prevedeva limiti per la contribuzione pubblica nel PPP, restava il problema della classificazione contabile dell'operazione (se oltre il 50% del capitale di rischio o di debito o a fondo perduto, oppure qualsiasi forma di garanzia volta ad assicurare un rendimento certo al concessionario, l'investimento viene classificato *on balance*). Il nuovo codice stabilisce invece più radicalmente che il contributo pubblico non può eccedere il 30% e, il correttivo, ha innalzato questo limite al 49%. Evidentemente, anche se la motivazione a me non risulta sia mai stata chiarita, la considerazione che sottende a questa decisione riguarda proprio l'incidenza di queste operazioni sui saldi di finanza. Con riguardo alle medesime questioni è importante anche verificare come viene allocato il bene al termine del contratto:

- viene fissato un prezzo predeterminato indipendente dal valore di mercato?
- È previsto con valore più alto del mercato?
- È previsto un prezzo più basso perché i canoni pagati hanno rimborsato e assicurato il rendimento dell'operazione?

È evidente che in tutti questi casi l'operazione appare come volta a garantire un rendimento a chi la gestisce. La matrice dei rischi non deve dunque apparire come una check list meramente di stampo burocratico, ma come una linea guida essenziale per capire su chi ricadono realmente i rischi dell'operazione e, di conseguenza, fare la scelta dello strumento più adeguato e trasparente. In ogni caso, considerate anche come svantaggi

tutte le sofisticate valutazioni da fare circa i rischi, sul piatto della bilancia devono essere messi anche tutti i vantaggi:

- distribuzione su più esercizi dell'uscita finanziaria;
- utilizzo di competenze e capitali privati stimolando una virtuosa competizione di mercato;
- spostamento del sistema impositivo da tasse a tariffe;
- operazione fuori dal bilancio (off balance) e quindi – al netto dei contributi in conto capitale (max 49%) – non è iscritta a debito e i canoni eventuali previsti impattano sul deficit ma non sul debito.

Altri grandi vantaggi:

- certezza dei tempi di avvio e completamento delle opere;
- spostamento del focus dal periodo di cantiere alle forme di gestione e quindi di sostenibilità nel lungo periodo;
- allargamento della prospettiva progettuale in un'ottica di riqualificazione urbana o territoriale.

Al pari dei rischi, questi devono essere valutati con elevata attenzione. Ogni operazione ha il suo strumento d'elezione e deve essere usato se maggiormente performante rispetto agli altri. Questo vale non solo nella valutazione di uso del PPP vs l'appalto ma anche al contrario e a prescindere dalle condizioni di bilancio dell'ente. Troppo facile altrimenti, se ho lo spazio di bilancio, affidarmi al rassicurante uso della procedura classica. Non sono moltissimi gli esempi di operazioni programmate e condotte con tanto razionale zelo. Soprattutto non sono molti coloro che operano le necessarie valutazioni comparative scevri da pregiudizi e strumentali contrapposizioni. In realtà infatti sappiamo che spesso queste vengono operate solo per "smontare" o giustificare a posteriori decisioni nate con una chiara e preconcepita ispirazione in un senso o nell'altro. Il nuovo codice, ancorché molto rigoroso e sempre improntato ad una logica

prescrittiva piuttosto che abilitante (torna il discorso sull'ordinamento...), prevede comunque forme molto più flessibili specie nelle modalità di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Proprio per questo rimane e, paradossalmente (ma non troppo), aumenta la debolezza della PA e, in particolare, dei comuni che nella generalità dei casi non hanno competenze e risorse necessarie a concepire, valutare e condurre operazioni di questa complessità. Oggi da più parti si lamenta il fatto che "il preliminare" non basta più per far partire una operazione di PPP, perché serve uno strumento più approfondito che, nella nuova nomenclatura, sarebbe la "fattibilità tecnico-economica". Viene però da dire: intanto, anche il vecchio codice imponeva un'accurata analisi dei rischi, solo che la sua formulazione lo faceva apparire meno cogente e poi, sinceramente, come amministratori responsabili, dobbiamo fare quello che dice la norma (e aspettare che ce lo dica) oppure dobbiamo fare quello che serve veramente a qualificare una operazione di investimento come positiva per le finanze pubbliche e per la collettività?

2. L'INNOVAZIONE DEI SERVIZI 4.0

2.1 FM 4.0: perché deve partire

di Enzo SCUDELLARI, Coordinatore tematico Patrimoni PA net

La necessità di innovare ed efficientare i modelli di gestione dei servizi, adottando processi e tecnologie sempre più direzionate verso l'automazione e l'interconnessione, ha portato nel corso degli ultimi anni a dovere ricercare nuovi percorsi di cambiamento nei modi di pensare ed erogare i servizi stessi, favorendo tutte quelle iniziative volte a promuovere la ricerca e sviluppo nei campi di interesse per i servizi.

Il tema dell'innovazione è già stato di recente affrontato nel campo della produzione industriale.

Il Governo italiano, sulla spinta delle iniziative prese anche altri governi, ha individuato un percorso di innovazione della realtà industriale italiana che prefiguri quello che a livello internazionale viene descritta come la quarta rivoluzione industriale. Come riporta il sito del Ministero dello Sviluppo Economico: «resa possibile dalla disponibilità di sensori e di connessioni wireless a basso costo, questa nuova rivoluzione industriale si associa a un impiego sempre più pervasivo di dati e informazioni, di tecnologie computazionali e di analisi dei dati, di nuovi materiali, componenti e sistemi totalmente digitalizzati e connessi (internet of things and machines).»

Per tale percorso di innovazione è stata coniata l'espressione "Industria 4.0". Come tutte le rivoluzioni industriali è la tecnologia che svolge un ruolo

centrale. Nel caso specifico della produzione industriale la tecnologia ha il compito di:

- ottimizzare i processi produttivi;
- supportare i processi di automazione industriale;
- favorire la collaborazione produttiva tra imprese attraverso tecniche avanzate di pianificazione distribuita, gestione integrata della logistica in rete e interoperabilità dei sistemi informativi.

I nuovi processi produttivi si basano in particolare su:

- tecnologie di produzione di prodotti realizzati con nuovi materiali;
- meccatronica;
- robotica;
- utilizzo di tecnologie ICT avanzate per la virtualizzazione dei processi di trasformazione;
- sistemi per la valorizzazione delle persone nelle fabbriche.

Industria 4.0 richiede necessariamente l'utilizzo di tecnologie avanzate (dette tecnologie abilitanti) come: robot collaborativi interconnessi e rapidamente programmabili, simulazione tra macchine interconnesse per ottimizzare i processi, integrazione informazioni lungo la catena del valore dal fornitore al consumatore, realtà aumentata a supporto dei processi produttivi, analisi di un'ampia base dati per ottimizzare prodotti e processi produttivi.

Occorre tenere presente che Industria 4.0 non è uno studio fine a sé stesso, ma ha il compito di individuare e rendere operativo il Piano nazionale Industria 4.0 2017-2020 che prevede articolate e coordinate Diretrrici strategiche di intervento con specifiche linee di incentivazione e finanziamento. Tutto questo nel mondo della produzione industriale. E per quando concerne il mondo dei servizi?

Alcune esperienze, fra le più importanti e innovative e che hanno visto le applicazioni di tali tecnologie nel campo dei servizi, sono state presentate di recente in convegni o pubblicate in riviste del settore (prima fra tutte la rivista scientifica di settore FMI Facility Management Italia). Diversi sono gli aspetti affrontati.

Un tema generale, che vale per tutti i servizi, è la corretta gestione negli appalti di FM della conoscenza dei patrimoni immobili/urbani interessati dai servizi. In questo la tecnologia informatica svolge un ruolo centrale, sia nella fase di rilevazione dei beni oggetto di servizio, sia nella fase di erogazione dei servizi e sia nella fase di controllo dei risultati. In questo campo l'innovazione tecnologica ha introdotto nuovi strumenti di rilievo e di restituzione, come ad esempio i laser scanner, che rendono possibile adottare in fase di gestione innovativi strumenti basati sulla realtà aumentata. Questa evoluzione degli strumenti avrà un notevole sviluppo conseguente all'introduzione, come previsto dal D.Lgs. 50/2016, del Building Information Modeling (BIM) per la progettazione e conseguentemente la gestione degli immobili e delle infrastrutture.

Maggiore diffusione si è invece verificata nell'utilizzo delle tecnologie digitali nel campo dell'energy management, questo in quanto queste tecnologie permettono un immediato recupero di efficienza ed una maggiore efficacia nell'erogazione dei servizi.

Si stanno diffondendo analogamente anche i sistemi di domotica. La robotica ha iniziato di recente ad avere soluzioni per alcuni servizi, come le pulizie e lo smistamento, ed è prevedibile una sua maggiore diffusione, anche in quanto la ricerca e sviluppo in questo campo è notevolmente aumentata negli ultimi anni e sta producendo risultati inimmaginabili alcuni anni fa. Dall'analisi di queste soluzioni innovative si prende atto che il mercato sta oggi offrendo nuove tecnologie che non solo sono meno costose, ma sono più facili da acquisire e da integrare in ambiti diversi di applicazione. Nel facility management comunque vi è ancora un ritardo nell'analisi organica delle ricadute che queste nuove tecnologie possono

portare nel modo di pensare e fare servizi. Inoltre, fatto di significativa criticità, occorre prendere atto che l'applicazione e la diffusione delle nuove tecnologie è scarsamente stimolata dalla committenza pubblica. Per superare questo ritardo, rispetto ad un mercato che richiederebbe innovazione, si rende necessario avviare un percorso condiviso fra i diversi stakeholder che parta necessariamente da una analisi di quanto le nuove tecnologie, i nuovi modelli di gestione, il cloud, gli strumenti di virtualizzazione e di collaborazione possono contribuire a migliorare l'erogazione dei servizi, sia in termini di efficienza che di efficacia, oltre a dare risposta al tema oggi chiave del mondo dei servizi che è la controllabilità degli stessi.

Il percorso da fare può sicuramente prendere in esame quanto sta avvenendo nel modo industriale (vedi Industria 4.0), ma vi sono alcune specificità che rendono peculiare il mondo dei servizi: si pesi al fatto che i servizi hanno spesso natura immateriale, oppure al fatto che l'utenza dei servizi risulta essere un fattore chiave degli stessi (contro una realtà industriale dove l'utenza svolge un ruolo di secondo piano). L'organizzazione dei servizi, che coprono uno spettro di attività molto variegato, non è sicuramente confrontabile con l'organizzazione della produzione industriale. Diverse risultano anche le modalità di acquisizione dei servizi da parte delle stazioni appaltanti: nel mondo dei servizi esistono opportunità costituite dalle centrali di committenza.

Per affrontare tali argomenti è fondamentale il contributo attivo dei diversi soggetti coinvolti nelle diverse fasi che caratterizzano la gestione dei servizi.

Sul fronte della domanda pubblica il fattore di novità è sicuramente dato dalle Direttive europee del 2014 che hanno individuato nell'innovazione e nella qualità due fattori essenziali per lo sviluppo economico. In recepimento di tali Direttive con il D.Lgs. 50/2016 ha introdotto nella normativa cogente nazionale una serie di novità che indirizzano e supportano le amministrazioni in questo percorso di innovazione.

D'altra parte la ricerca "istituzionale" svolta dagli enti di ricerca italiani (università e CNR) si sta dirigendo e sta conseguentemente investendo in modo significativo in ricerca e sviluppo di nuove tecnologie che possono trovare applicazione nel campo del FM.

Il ruolo delle centrali di committenza in questo processo di innovazione è determinate in quanto può (o meglio deve) stimolare una domanda che, partendo dalle esigenze reali delle amministrazioni, richieda al mercato soluzioni che permettano uno sviluppo del FM verso l'innovazione, la maggiore qualità e il controllo dei risultati.

Questa necessità di stimolare l'innovazione e gli investimenti sulla ricerca e sviluppo nel campo del FM ha trovato ulteriori percorsi in cui viene richiesto alle amministrazioni di svolgere un ruolo attivo. Questi percorsi rivedono, o meglio complementano, l'approccio tradizionale che si basa sulla individuazione di soluzioni innovative per l'attuazione dei servizi sulla base dell'offerta del mercato e quindi sulla spinta che da essa si genera (approccio market push), portando in primo piano l'importanza di un approccio demand driven all'innovazione: non è solo il mercato, l'offerta, a proporsi all'amministrazione con i propri servizi e prodotti innovativi. È invece l'amministrazione che assume una capacità di concreta visione (il "sarebbe bello se...") che sappia traguardare il risultato di breve periodo e pone l'attenzione sulle ricadute e sull'impatto che, in un tempo anche più lungo, gli interventi di innovazione devono essere in grado di produrre.

L'amministrazione, con questo approccio, si deve assumere la non ovvia capacità di focalizzare il problema da risolvere, la domanda da soddisfare. L'oggetto della gara si tramuta nella individuazione di una sfida al mercato, da formulare in modo che lasci agli offerenti sfidati la libertà di approcci divergenti e multidisciplinari, valorizzando competenza, innovazione e, auspicabilmente, genialità. L'Unione Europea già nella Direttiva 24 del 2014 al Considerando n. 47 afferma: «La ricerca e l'innovazione, comprese l'ecoinnovazione e l'innovazione sociale, sono uno dei principali motori della crescita futura e sono state poste al centro della strategia Europa 2020

per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Le autorità pubbliche dovrebbero utilizzare gli appalti pubblici strategicamente nel miglior modo possibile per stimolare l'innovazione». Uno dei principali strumenti per attuare tale direttiva è stato individuato negli appalti di tipo pre-commerciale (noti anche come PCP, acronimo di Pre-commercial Procurement) per acquisti che hanno ad oggetto servizi ricerca e sviluppo e loro progettazione finalizzati a prototipare nuove soluzioni innovative atte a soddisfare una esigenza previamente individuata. Si parla di pre-commerciali in quanto sono il prodromo di futuribili acquisti delle soluzioni innovative sviluppate quando rese commercialmente disponibili. Tale strumento, inoltre, era già stato suggerito nel 2007 nella Comunicazione della Commissione Europea COM 799 del 14.12.2007 ed è utilizzabile anche nel nuovo contesto normativo. Infatti il legislatore europeo e quello nazionale, ANAC inclusa, hanno definito i contorni giuridici della legittima applicazione del PCP inteso come procedura d'appalto: che l'oggetto prevalente dell'appalto sia l'esecuzione di attività di ricerca e sviluppo e l'esclusione, sotto specifiche condizioni, del PCP dall'applicazione del Codice dei contratti pubblici che non detta procedure specifiche per i PCP ma li menziona all'art. 158. Occorre tenere presente che le amministrazioni non sono sole nella predisposizione di questi appalti, infatti, in attuazione del D.L. 179/2012 art. 19, l'AgID offre supporto alle amministrazioni pubbliche che stanno programmando o intendono realizzare appalti pre-commerciali. L'AgID, previo accordo con le amministrazioni, può aggiudicare i singoli appalti quale centrale di committenza della regione o della diversa amministrazione pubblica competente alla relativa gestione. E' in questo contesto che l'AgID, in collaborazione con il MIUR, gestisce il programma nazionale di appalti pre-commerciali finalizzati alla soddisfazione dei fabbisogni di innovazione del settore pubblico. Dalla fine del 2015, sono già state avviate una serie di gare d'appalto di ricerca e sviluppo per la pianificazione e l'attuazione di attività per lo sviluppo di servizi o prodotti innovativi in grado di soddisfare la domanda espressa dalle PA.

2.2 FM 4.0: perché stenta a partire

di **Paola CONIO**, coordinatrice tematica Patrimoni PA net, Senior Partner Studio Legale Leone

Secondo le norme UNI, il Facility Management rappresenta in senso lato: “l’integrazione di processi nell’ambito di una organizzazione per mantenere e sviluppare i servizi concordati che supportano e migliorano l’efficacia delle attività primarie” (UNI EN 15221-1:2007). Specificamente applicato ai patrimoni immobiliari e urbani, il FM è definito come: “la gestione integrata dei servizi di supporto per il funzionamento, la fruizione e la valorizzazione dei beni immobiliari e urbani” (UNI 11447:2012).

Con il riferimento alla quarta rivoluzione industriale, invece, ci si ricollega a quel fenomeno - ancora non del tutto univoco e universalmente condiviso nella portata e nei contorni - che vede una sempre maggiore pervasività delle tecnologie digitali rispetto ai processi industriali e l’utilizzo dei dati rilevati per la creazione di valore e per l’orientamento e il controllo dei processi nei quali sono coinvolti uomini e macchine. Si potrebbe dire che il FM 4.0 corrisponde alla gestione integrata dei servizi di supporto per il funzionamento, la fruizione e la valorizzazione dei beni immobiliari e urbani, svolta attraverso strumenti innovativi e applicando tecnologie di rilevamento e gestione digitalizzata dei processi, che permettono di ottimizzarne l’efficacia e misurarne la performance.

La conoscenza approfondita dei patrimoni immobiliari e/o degli spazi urbani da gestire costituisce un elemento determinante per il successo del FM, così come la rilevazione e l’analisi dei dati di performance, che consentono il monitoraggio costante dei risultati conseguiti, anche al fine di adottare le opportune azioni correttive. È evidente, quindi, che le tecnologie digitali applicate al FM potrebbero condurre ad una radicale trasformazione dei processi e all’ottimizzazione complessiva dei risultati. Ancorché il mercato dei servizi di FM sembri, quindi, rappresentare un terreno di

sperimentazione perfetto per le sfide della quarta rivoluzione industriale, offrendo infiniti spunti applicativi - dalla domotica, alla realtà aumentata, alla robotica, al BIM - Building Information Modeling, all'IoT - Internet of Things e così via - il settore non è sinora apparso particolarmente sensibile all'evoluzione digitale, forse complice anche una domanda pubblica ancora poco matura e scarsamente orientata all'effettiva innovazione ed un'offerta di servizi ancora convalescente dalle conseguenze della crisi economica. Fino ad oggi la digitalizzazione è stata di norma applicata soprattutto ad alcuni specifici ambiti del FM, come ad esempio l'Energy Management, per il quale si è avvertita in modo più impellente l'urgenza di razionalizzare ed efficientare i processi gestionali, anche e soprattutto a motivo dell'evoluzione normativa in questo campo, che da tempo spinge ad una crescente ottimizzazione dell'uso dell'energia a servizio degli edifici, sia per l'impatto in termini di esternalità ambientali che per le ricadute economiche.

In generale, tuttavia, sembrerebbe potersi dire che la transizione verso il modello del FM 4.0 sia ancora all'inizio e non abbia espresso le proprie potenzialità. Per quanto specificamente attiene al settore dei patrimoni immobiliari pubblici, va rammentato che l'inclusione delle tecnologie digitali all'interno dei processi di gestione è resa più complessa dalla circostanza che, in larga parte, si tratta di patrimoni "datati" (quando non propriamente storici), non originariamente predisposti per facilitare l'implementazione delle predette tecnologie, oppure di patrimoni su scala urbana e, quindi, con complessità decisamente maggiori.

Non vi è alcun dubbio che le prospettive di sviluppo del FM 4.0 siano notevolissime. Sul fronte della domanda pubblica, con la riforma del Codice Contratti sono stati, in teoria, introdotti diversi elementi potenzialmente in grado di agevolare tale sviluppo. Le Direttive europee del 2014 hanno espressamente invitato gli Stati membri a favorire l'innovazione e a puntare sulla qualità come elementi essenziali per garantire la crescita dell'intero sistema economico europeo, mettendo a disposizione anche nuove

procedure specifiche, quali i partenariati per l'innovazione, e rammentando la possibilità di continuare ad utilizzare gli appalti pre-commerciali per la promozione della R&S - Ricerca & Sviluppo e l'incremento del know-how delle stazioni appaltanti. Il Decreto correttivo al D.Lgs. 50/2016 ha imposto il tetto di trenta punti su cento all'elemento prezzo, riservando quindi alla qualità - elemento essenziale per la valorizzazione degli aspetti innovativi delle prestazioni - un peso decisamente preponderante.

Sulla spinta delle Direttive sono state, altresì, ulteriormente valorizzate le procedure "interattive" come il dialogo competitivo, che consentono una più efficace messa a punto delle esigenze della stazione appaltante e un progressivo adattamento dell'offerta al fine di renderla maggiormente rispondente alle predette esigenze, consentendo un confronto tra stazione appaltante e operatori economici a volte indispensabile negli appalti complessi, ma che le procedure tradizionali non ammettono. È stata prevista l'introduzione di strumenti, quali il BIM, che si ritengono utilmente impiegabili anche nell'ambito del FM. Al contempo, le tecnologie che potrebbero supportare il processo di transizione verso il FM 4.0 sono divenute meno costose, più accessibili, più diffuse e, grazie anche alla particolare vivacità degli enti di ricerca italiani universitari e non, sono state studiate soluzioni tecnologiche in grado di valutare la performance degli edifici, elemento essenziale nella programmazione e nella gestione dei servizi di FM.

Deve rammentarsi, comunque, che la categoria merceologica dei servizi di "Facility Management per gli immobili" - proprio a motivo delle dimensioni economiche del mercato di riferimento - è stata inserita dal D.P.C.M. 24.12.2015 tra quelle per le quali è obbligatorio - nel caso di importi massimi annui superiori alla soglia di interesse europeo - il ricorso a Consip o agli altri soggetti aggregatori per la gestione delle relative procedure. Risulterà, quindi, determinante la capacità di tali soggetti di stimolare ed esprimere una domanda effettivamente in grado di promuovere lo sviluppo di questo settore.

2.3 FM 4.0: perché gli appalti pre-commerciali e di innovazione

di **Guglielmo DE GENNARO**, Servizio strategie di procurement e innovazione del mercato, AgID - Agenzia per l'Italia Digitale

Trentasette e undici! Trentasette è il numero di volte che il Codice dei Contratti, il decreto legislativo 16 aprile 2016 n. 50, usa il sostantivo *innovazione*; undici è quello che utilizza l'aggettivo *innovativo*. Possiamo dormire sogni tranquilli, quindi, perché sicuramente il sistema della pubblica amministrazione è pronto per accelerare verso il futuro ed a trasformarsi, da lento e macchinoso sistema burocratico in una snella ed efficiente struttura aziendale all'avanguardia. Ma ne siamo proprio sicuri?

Qualche giorno fa guardavo una vignetta in cui un relatore chiedeva ad una vasta platea chi volesse il cambiamento; all'appello tutti rispondevano con un sì entusiasta. Dopo chiedeva chi fosse pronto a cambiare e la platea rispondeva con un eloquente silenzio. Il parallelismo è immediato. In ogni dove si fa un gran parlare di innovazione, ma chi è pronto ad innovare? Per innovare nella pubblica amministrazione italiana, ci vuole coraggio, caparbietà e una dose di incoscienza a cui devono affiancarsi preparazione e visione d'insieme. Perché, infatti, un acquirente pubblico, con la sua mediocre retribuzione dovrebbe, sotto lo sguardo severo dell'ANAC, assumersi la responsabilità di dar corso ad un appalto per ottenere una soluzione innovativa, assumendosi l'alea dell'inefficacia e inefficienza, piuttosto che fare ricorso a prodotti standardizzati?

Eppure l'esperienza di AgID e MIUR e di altre PA temerarie insegna che esistono strumenti e modi per fare innovazione nel sistema pubblico percorrendo [strade sicure](#). In particolare, il programma di appalti pre-commerciali che il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca ha implementato in connubio con l'Agenzia per l'Italia Digitale, individuata dal legislatore come centrale di committenza nazionale per tale tipologia di gare, ha dimostrato che tali procedure non rappresentano solo un esercizio

didattico autoreferenziale utile a drenare fondi disponibili, ma un paradigma per fare foresight tecnologico applicato nella PA.

Per essere più concreti nel 2017, nell'ambito di tale azione, sono state fatte 19 consultazioni di mercato, presentando 25 esigenze espresse dalla PA, per la cui soluzione si è ritenuta necessaria una previsione di spesa del valore complessivo di circa 53 milioni di euro; oltre 1000 operatori (70% impresa, 20% Università ed enti di ricerca, 10% PA, Fondazioni, Onlus, etc.), di cui il 43% costituito da start-up e piccole e medie imprese hanno manifestato interesse e, in relazione alle due gare ad ora bandite, sono state presentate 87 offerte da parte di 250 soggetti diversi (53% piccole imprese, 16% grandi imprese, 28% università e ricerca, 3% operatori del settore sociale). L'appalto pre-commerciale, poiché permette di implementare un processo sistematico partecipativo, quale punto di incontro tra i principali protagonisti del cambiamento, è idoneo a dare adeguati elementi di certezza alle successive decisioni di acquisto di innovazione, risultando essere la strada sicura per un settore pubblico dotato di visione strategica e capace di interazione in rete. L'importanza di tale approccio è stata ribadita anche dalla Commissione Europea nella recente Comunicazione 572 del 3 ottobre 2017 dal titolo [Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa](#), elencando tra le sei priorità per ottenere i miglioramenti necessari del sistema, l'ottenimento di una maggiore diffusione degli appalti strategici e sostenendo che *«L'integrazione di criteri innovativi, ecologici e sociali, un maggiore uso della consultazione preliminare di mercato o di valutazioni qualitative (MEAT24), nonché gli appalti per soluzioni innovative nella fase pre-commerciale richiedono non solo un elevato livello di competenza da parte dei committenti pubblici, ma soprattutto visione strategica e titolarità politica.»* Alcuni settori ed in particolare quello sanitario, probabilmente spinti dalla loro specificità e dalla forte obsolescenza tecnologica, anche determinata dalla complessità delle problematiche del nuovo tessuto socio economico, hanno percepito immediatamente la grande opportunità che questi nuovi strumenti offrono, acquisendone piena coscienza. Altri

stentano ad afferrare tale prospettiva, ma non di meno potrebbero trarne grande vantaggio.

Ad essere pronti e capaci di sfruttare tale chance, però, non devono essere solo gli acquirenti pubblici, ma anche ed ancor più gli operatori di mercato. Come si diceva prima, quello che si va ad implementare è un processo sistemico partecipativo che, per ciò stesso, si affranca dai ruoli di committente e affidatario richiedendo empatia di scopo e di intenti, arrivando a considerarsi partner, come presupposto, anche del soddisfacimento dei propri interessi. Non è un caso, ad esempio, che la sensibilità del legislatore lo abbia condotto ad introdurre un nuovo istituto procedurale espressamente pensato per gli acquisti di innovazione denominandolo, appunto, “Partenariato per l’innovazione”, strumento che, per le specifiche esigenze della fattispecie sottesa, sintetizza in un unico processo di approvvigionamento le fasi di creazione e di commercializzazione dell’innovazione. Questo indispensabile cambiamento di prospettiva può essere tanto più immediato quanto più tale percorso congiunto consentirà agli operatori di accedere a nuove prospettive di mercato; tale approccio, infatti, oltre a permettere di creare soluzioni più confacenti all’esigenza dell’acquirente pubblico, rispetto al quale si avrà spiccata familiarità, consente, per quei settori dove l’esigenza non è esclusivamente dipendente al ruolo della PA, di sviluppare soluzioni esportabili nel mercato degli acquisti privatistici dopo un processo di test e validazione praticamente unico e difficilmente replicabile. Questo nesso di causalità è rimarcato nella Comunicazione 572/2017, quando, per settori prioritari viene espressamente dichiarato «necessario un approccio mirato in virtù del loro effetto leva». Adesso pensiamo, utilizzando tale chiave di lettura, alla vastità, complessità ed eterogeneità del parco immobiliare pubblico e chiediamoci se sia possibile immaginare un altro insieme di casi di studio di ugual specie. La sua gestione non può ritenersi innovata per il solo fatto che cominciano ad essere comunemente utilizzati anglicismi come Energy Manager o Building Manager, in sostituzione dei termini

italiani invalsi nel precedente linguaggio, senza che ciò implichi un reale cambiamento del metodo, ancora troppo legato a modelli superati, antieconomici ed inefficaci.

I tagli lineari apportati alla spesa pubblica più che mai hanno inciso su quella necessaria per il facility management, con effetti immediatamente percepiti dal personale dipendente delle PA, ma che riveleranno la loro mancanza di visione solo quando esplicheranno le loro nefande conseguenze patrimoniali. Tale situazione, però, nella sua gravità e complessità, anche in ragione della penuria di risorse, non può che essere risolta ricorrendo a soluzioni innovative che, non essendo disponibili sul mercato, devono essere sviluppate attraverso una procedura pre-commerciale prodromica all'acquisto. Ma come si prefigurava, questa deve essere considerata quale opportunità per sperimentare servizi e modelli innovativi che saranno poi esportabili verso altri mercati.

L'idea a cui tendere è quella della gestione integrata e di rete come nel modello, che si sta definendo in Europa, delle smart cities/smart communities, dove il riferimento territoriale stesso è portatore di innovazione svincolandosi da quello di città/comunità urbana; seguendo tale trait d'union meglio si può interpretare il rilievo che la più volte citata Comunicazione riserva alla cooperazione e all'aggregazione negli appalti.

Tale visione è quella prefigurata e condivisa da Confindustria che, nel [IV Rapporto sull'efficienza energetica – 2017](#), perora l'approccio integrato all'interno del quale suggerisce, ad esempio, di utilizzare smart meters ed essendo il contagio delle idee l'unico contro il quale è bene non avere un vaccino, non è un caso che in AgID si sia da tempo ipotizzato di sviluppare un contatore intelligente ed integrato che oltrepassa il concetto prospettato da Confindustria prefigurando un [modello evolutivo di misurazione](#) dei consumi e di distribuzione/riciesta di fornitura energetica.

Questo non è il sogno di un visionario o il discorso di un imbonitore alle masse. Dimostrazione di ciò ne sia che l'articolo sullo smart meter pensato

in AgID ha suscitano la fantasia e l'appetito di un grosso player dell'energia che, avendo richiesto un incontro al dirigente dell'Agenzia responsabile dell'idea progettuale, al termine di un'approfondita analisi del tavolo di lavoro, ha caldeggiato vivamente la realizzazione di tale sviluppo prototipale ritenendolo, non solo realizzabile, ma assolutamente vantaggioso per tutte le parti, con risparmi complessivi possibili di centinaia di milioni di euro al mese per il consumatore, considerando 40 milioni di contatori potenzialmente interessati per variazioni di impegno dell'ordine anche di 3 kw ognuno con step di 0,5 kw.

Ma per sperimentare un sistema prototipale di tal specie e il suo archetipo gestionale quale contesto operativo pilota potrebbe essere più indicato, ad esempio, di un compendio immobiliare del Ministero della Difesa?

I comprensori militari, infatti, spesso e volentieri rappresentano delle vere e proprie 'cittadine' portando seco, in scala, le problematiche logistico/amministrative di una municipalità. Viabilità, centrali e reti elettriche, centrali termiche e impianti di condizionamento, acquedotti e fognature, tutto off grid o collegato alla rete urbana da punti di accesso/fornitura. A fronte di ciò la necessità di ottimizzare la spesa e fornire dati per il monitoraggio della stessa che, come nel portale "IPER" dell'Agenzia del Demanio, rappresentano la fotografia delle prestazioni energetiche di un immobile civile. Che rivoluzione copernicana sarebbe un sistema integrato con smart meters!

In sintesi e ribadendo perché repetita iuvant, non è sufficiente sviluppare prodotti innovativi, ma si deve creare un nuovo modello gestionale e di business, paradigma frutto della cooperazione di tutti gli attori del cambiamento che, oltre ad avere in sé il germe dell'efficienza e dell'efficacia, trasformi gli anglicismi in professionalità a cui aprire nuove opportunità di mercato, per cui camminiamo assieme verso il futuro lungo la strada sicura dell'innovazione.

3. I COSTI DELLA QUALITÀ - LA QUALITÀ DEI COSTI

3.1 Tra costi reali e prezzi di riferimento

di **Enzo SCUDELLARI** e **Maria Laura SIMEONE**, coordinatori tematici Patrimoni PA net

Il problema della definizione oggettiva dei costi dei servizi è da sempre un nodo cruciale nelle gare delle stazioni appaltanti pubbliche. Il problema assume contorni di criticità quando oggetto delle gare sono i servizi integrati di Facility Management, vale a dire tutta quella filiera di fondamentali servizi di supporto per la gestione, il funzionamento e la fruizione di edifici e patrimoni immobiliari e urbani pubblici (servizi di manutenzione, energetici, di pulizia ed igiene ambientale, di logistica, ecc.), per i quali risulta assai complessa, se non impossibile, una "standardizzazione" sotto il profilo economico, oltre che tipologico, organizzativo e funzionale.

Una criticità, questa, che si manifesta con ancor più incisività e diffusione a seguito delle politiche e delle disposizioni di spending review a cui le stazioni appaltanti tendono spesso ad uniformarsi ricorrendo a dannosi ed incongrui "tagli lineari" di spesa, peraltro incardinati a rigidi "prezzi standard di riferimento" che prescindono dalle specificità applicative dei diversi appalti. Le pesanti conseguenti ricadute negli appalti determinano inaccettabili e spesso assai rischiosi decadimenti della qualità dei servizi erogati e rischiano altresì di compromettere un mercato, come quello dei servizi di Facility Management, che, nonostante il perdurare della crisi, mostra una tendenza anticiclica rispetto a comparti ben più tradizionali. Da qui l'esigenza ormai indifferibile - segnalata più volte dagli stessi operatori di mercato tanto della domanda che dell'offerta di servizi - di studiare e

sottoporre agli organismi istituzionali delegati (ANAC) e alle stazioni appaltanti (soggetti aggregatori e singole PA) un approccio più mirato e consapevole al problema, fondato specie su corretti criteri metodologico-operativi per l'analisi, la definizione e l'applicazione di prezzi congrui rispetto alla specificità, alla complessità e all'importanza dei servizi di Facility Management.

I costi dei servizi per il patrimonio del SSN

Nel quadro più generale sopra tratteggiato strettamente condizionato dalle ripercussioni del programma nazionale di riduzione/razionalizzazione della spesa pubblica è particolarmente significativa e pregnante l'attenzione che viene prioritariamente rivolta ai costi dei servizi di Facility Management - specie dei servizi di pulizia - per gli edifici ospedalieri e extraospedalieri del SSN - Servizio Sanitario Nazionale, ambito questo in cui le criticità richiamate si estremizzano e si manifestano con più grave acutezza.

Le prescrizioni normative cogenti hanno evidenziato la necessità della predisposizione di strumenti per affinare e agevolare i meccanismi di approvvigionamento di beni e servizi, tra cui il benchmark, per pervenire ad una "indicazione di prezzo" e a "indicatori di spesa sostenibili" sulla base di rilevazioni statistiche presso le amministrazioni committenti, finalizzati anche alla "predisposizione di capitolati prestazionali e prezzari di riferimento per tutte le prestazioni standardizzate e comunque comparabili". Tali prescrizioni normative, che impongono, quindi, la revisione, razionalizzazione e ottimizzazione dei prezzi dei servizi per le PA non risultano tuttavia del tutto adeguate e coerenti con le caratteristiche del mercato di riferimento per mancanza di una effettiva e sistematica conoscenza dei contesti "reali" di applicazione e delle specifiche problematiche e criticità a scala nazionale. Il D.L. 98/2011, art. 17 e s.m.i. ("Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria"), convertito con modificazioni dalla L. 111/2011, attribuiva all'Osservatorio dei contratti pubblici (prima operante presso l'AVCP ed oggi presso l'ANAC) il compito di pubblicare, a partire dal luglio 2012, l'elaborazione dei prezzi di riferimento

relativamente a dispositivi medici, farmaci per uso ospedaliero, servizi sanitari e non sanitari individuati dall'AGENAS - Agenzia per i Servizi Sanitari Regionali tra quelli di maggiore impatto sulla spesa sanitaria complessiva. Con il D.L. 95/2012 (successivamente alla pubblicazione del primo repertorio di prezzi da parte dell'Osservatorio) il legislatore ha apportato alcune modifiche e integrazioni al comma 1, lettera a) del sopraccitato art. 17, in base alle quali la funzione dei prezzi di riferimento è risultata del tutto innovata e potenziata. Secondo le nuove previsioni, infatti, i prezzi di riferimento non sono più semplicemente strumenti operativi di controllo e razionalizzazione della spesa, ma anche e soprattutto dei parametri di riferimento per la rinegoziazione dei contratti in essere.

La rinegoziazione dei contratti in essere

L'invito alle PA alla rinegoziazione dei contratti è stato successivamente confermato e consolidato con l'art. 9 ter del D.L. 78/2015, convertito con L. 125/2015. Viene infatti introdotta una nuova prescrizione che richiede alle amministrazioni sanitarie di attivarsi per ottenere una riduzione della spesa corrente disponendo, alla lettera a) del comma 1 dell'articolo citato, che per l'acquisto dei beni e servizi di cui alla tabella A allegata al Decreto, gli enti del Servizio Sanitario Nazionale sono tenuti a proporre ai fornitori una rinegoziazione dei contratti in essere che abbia l'effetto di ridurre i prezzi unitari di fornitura e/o i volumi di acquisto, rispetto a quelli contenuti nei contratti in essere, e senza che ciò comporti modifica della durata del contratto, al fine di conseguire, appunto, una riduzione su base annua del 5% del valore complessivo dei contratti in essere.

L'art. 17 dettava in modo circostanziato le principali modalità di elaborazione del prezzo stabilendo che "per prezzo di riferimento alle condizioni di maggiore efficienza si intende il 5 percentile, ovvero il 10 percentile, ovvero il 20 percentile, ovvero il 25 percentile dei prezzi rilevati per ciascun bene o servizio oggetto di analisi sulla base della significatività statistica e della eterogeneità dei beni e dei servizi riscontrate dal predetto Osservatorio. Il percentile è tanto più piccolo quanto maggiore risulta

essere l'omogeneità del bene o del servizio. Il prezzo è rilasciato in presenza di almeno tre rilevazioni”.

La seconda rilevazione dati ANAC

L'Osservatorio dei contratti pubblici ha avviato, pertanto, nel corso del 2014, una seconda rilevazione dei dati sugli acquisti dei beni e servizi - tra cui i servizi di pulizia - in ambito sanitario al fine di aggiornare i prezzi di riferimento pubblicati nel 2012. Le motivazioni, alla base di questa seconda rilevazione da parte dell'ANAC sono derivate dall'esigenza emersa già nel 2013 (evidenziata dall'AGENAS ed accolta dalla stessa Autorità) di revisionare i prezzi di riferimento dei servizi di pulizia al fine di rendere possibile l'acquisizione di elementi di qualificazione del servizio di maggior dettaglio rispetto a quanto fatto nella precedente elaborazione.

Il processo di raccolta ed elaborazione dei dati ha visto la partecipazione attiva della stessa AGENAS e ha previsto lo sviluppo di diverse fasi, tra cui in particolare:

- l'individuazione dei beni e servizi per i quali pubblicare il prezzo di riferimento;
- la predisposizione dei questionari per la raccolta dei dati;
- la consultazione on line con i principali operatori del settore;
- il controllo della coerenza/qualità dei dati pervenuti e l'eventuale riscontro presso le stazioni appaltanti sanitarie (Aziende Sanitarie, Aziende Ospedaliere, ecc.).

Il questionario di rilevazione predisposto dall'ANAC, seguendo le indicazioni tecniche fornite dall'AGENAS, è stato oggetto di una consultazione pubblica svoltasi nel mese di ottobre 2013, attraverso la quale sono state acquisite le osservazioni degli operatori. L'ANAC ha, inoltre, messo a disposizione delle stazioni appaltanti sanitarie documenti e strumenti di supporto per l'attività di verifica e valutazione. La fase di consultazione sul progetto di delibera e relativi allegati è stata aperta il 23 dicembre 2015, con scadenza per l'invio

dei contributi in data 1 febbraio 2016.

I "prezzi di riferimento" ANAC

Con il DPCM del 24.12.2015 per la “Individuazione delle categorie merceologiche ai sensi dell’art. 9, comma 3 del D.L 66/2014, convertito, con modificazioni, dalla L. 89/2014, unitamente all’elenco degli oneri informativi” sono state disposte le modalità di trasmissione dei dati relativamente all’acquisto dei beni e servizi per la pubblicazione da parte dell’ANAC dei prezzi di riferimento. Inoltre sono stati individuati i soggetti tenuti all’adempimento e i beni compresi nella rilevazione, evidenziando il ruolo della centrali di committenza con la funzione di soggetti coordinatori del processo di standardizzazione dei prezzi/costi dei servizi avviato.

A partire dai dati rilevati nel 2014, l’ANAC ha effettuato un’articolata analisi al fine di individuare una metodologia che permettesse di tenere in considerazione l’eterogenea composizione dei servizi di pulizia.

Con la Delibera n. 213 del 2.03.2016 in materia di “Prezzi di riferimento in ambito sanitario: servizio di pulizia e sanificazione ai sensi dell’art. 17 della L. 98/2011”, l’ANAC, mutuando l’impostazione utilizzata nel 2011 dall’AVCP, ha proceduto alla determinazione e pubblicazione dei prezzi di riferimento. In relazione agli adempimenti previsti dal suddetto art. 17, ha sviluppato, in questo caso, una metodologia statistica per la determinazione del prezzo di riferimento del “servizio di pulizia e sanificazione” mediante l’individuazione di una “funzione prezzo di riferimento” sulla base dei fattori che influenzano il prezzo del servizio (superficie, addetti, frequenze, ripassi, ecc.). Tale metodologia è stata perfezionata in condivisione con l’ISTAT, nell’ambito di un tavolo tecnico istituito sulla base di un accordo tra le due istituzioni, partendo da un processo di standardizzazione dei beni/servizi oggetto di determinazione del prezzo di riferimento: quanto riportato nell’art. 17 impone infatti, implicitamente, come condizione indispensabile per la definizione di un prezzo di riferimento coerente, l’utilizzo di prezzi unitari di beni/servizi tra loro omogenei. La standardizzazione ex-post

adottata si è basata sull'analisi statistica di informazioni acquisite attraverso i questionari raccolti, sui quali è stata effettuata, tuttavia, una analisi empirica al fine di verificare quali siano le caratteristiche rilevanti che incidono sul prezzo del servizio.

La "funzione prezzo di riferimento" è applicabile a varie tipologie di contratto, in relazione alle quali viene calcolato uno specifico prezzo di riferimento. In tal modo si è ritenuto possibile considerare la specificità di servizi, le attività accessorie che differenziano i singoli contratti e le eventuali variabili quantitative estremamente rilevanti. Il prezzo di riferimento varia in relazione ai valori assunti dalle variabili che esprimono le suddette caratteristiche del servizio, consentendo pertanto una flessibilità applicativa in relazione alle diverse esigenze delle stazioni appaltanti.

Problematiche e criticità

La elaborazione dei prezzi di riferimento dei servizi di pulizia in ambito sanitario, così come realizzata da dall'ANAC, ha suscitato/suscita tuttavia una ampia discussione e un acceso dibattito di riflessione e confronto tra gli operatori del mercato, sia fronte stazioni appaltanti sanitarie che fronte imprese. Al riguardo, sono state evidenziate diverse problematiche in merito ai criteri utilizzati e tra queste in particolare:

- i prezzi di partenza utilizzati per la determinazione dei prezzi di riferimento, fotografano l'attuale distorsione presente nel mercato condizionato dalla pratica applicazione della formula a "prezzo minimo" dell'Allegato P del DPR 207/2010 (ex Regolamento Codice Contratti pubblici) e pertanto derivano più dalla situazione in essere che da una "vision" determinata dalle attese che pongono l'attenzione sul delicato rapporto qualità/congruità economica;
- le prestazioni accessorie (variabili) indicate non risultano essere effettivamente rappresentative della realtà (a titolo esemplificativo, non viene considerata l'attività di smaltimento dei rifiuti speciali nelle

aree omogenee ad altissimo rischio delle strutture sanitarie);

- il "presidio" non può essere inteso quale un fattore correttivo del costo di una attività di base, ma al contrario andrebbe considerato un servizio speciale a parte, essendo peraltro quasi sempre richiesto negli ospedali h24;
- non sono previsti fattori correttivi in funzione della tipologia delle diverse strutture e aree funzionali ospedaliere;
- la classificazione dei servizi non appare sufficientemente articolata, e di fatto non risulta applicabile ai diversi ambiti dei servizi di Facility Management.

Dal quadro delineato, emerge indubbia l'importanza di pervenire alla definizioni di dati certi per tutto il settore dei servizi al fine di soddisfare esigenze fondamentali quali la corretta interpretazione e applicazione delle norme, una adeguata progettazione dei servizi e una corretta valutazione e controllo del rapporto qualità-prezzo dei servizi. Inoltre, resta evidente la necessità di definire in modo congruo i fattori correttivi in funzione delle variabili individuate e di classificare correttamente e in modo omogeneo i servizi, tenendo in considerazione l'offerta esistente sul mercato, anche in termini di disarticolazione delle attività e aggregazione dei servizi stessi rappresentativi del fabbisogno effettivo da parte delle stazioni appaltanti sanitarie.

Il Tavolo Patrimoni PA net "Costi servizi FM Sanità"

Alla luce del complesso quadro di problematiche e criticità sopra delineato, Patrimoni PA net ha inteso costituire ed attivare dall'inizio del 2016 un apposito Tavolo di lavoro "Stazioni appaltanti-Imprese" al fine di rispondere alle istanze degli operatori del mercato e tentare per la prima volta di mettere a punto contributi metodologici ed operativi relativamente ai "prezzi/costi standard di riferimento" per i diversi ambiti della filiera dei servizi di Facility Management appaltati dalle PA per i propri patrimoni

immobiliari e urbani (servizi di manutenzione, energia, pulizia ed igiene ambientale, logistica, ecc.). Un'iniziativa, questa di Patrimoni PA net, complessa ed impegnativa che è stata avviata sperimentalmente con un focus concentrato proprio sui patrimoni immobiliari della Sanità, settore - come si è visto - su cui si riflettono più acutamente le pesanti ricadute delle drastiche e spesso irrazionali manovre tese alla riduzione/razionalizzazione della spesa pubblica.

In questo contesto, la finalità del Tavolo è quella di contribuire a studiare e proporre agli organi istituzionali competenti e alle stazioni appaltanti centrali, regionali e locali un approccio più mirato e consapevole al problema, evitando il ricorso all'incongrua e dannosa soluzione dei "tagli lineari" di spesa e alla distorta applicazione di "prezzi di riferimento" di fatto decontestualizzati dalla realtà del mercato. A tal fine, pertanto, è stata istituita e resa operativa un'apposita Consulta Tecnica, la cui direzione scientifica è stata assunta da Terotec e il cui indirizzo tecnico da Consip e Intercent ER (centrali di committenza pubblica componenti del "Comitato guida soggetti aggregatori"), costituita da qualificati rappresentanti ed esperti settoriali di associazioni di stazioni appaltanti, singole stazioni appaltanti, associazioni di imprese di servizi e centri di ricerca. Due risultano le priorità di lavoro - segnalate dagli stessi stakeholder del mercato dei servizi di Facility Management per la Sanità pubblica - su cui si concentra l'attività intrapresa dal Tavolo "Costi servizi FM Sanità" di Patrimoni PA net:

- l'individuazione di un criterio comune condivisibile per la classificazione dei servizi da porre alla base dell'analisi, del confronto e dell'elaborazione dei contratti di appalto di Facility Management e finalizzato ad una più corretta e realistica definizione dei costi/prezzi dei servizi stessi e al controllo e misurazione delle prestazioni;
- l'individuazione di una metodologia "corretta" per l'analisi, l'individuazione e l'applicazione di prezzi congrui dei servizi di Facility Management, mutuabile in tutti gli ambiti di relativa classificazione e tale da poter fornire elementi utili per la correzione/rimodulazione

del modello adottato dall'ANAC.

Le fasi di lavoro e l'obiettivo finale

In questa direzione, il programma di lavoro si articola in fasi di sviluppo mirate alla definizione di:

- criteri comuni per la classificazione dei servizi, delle attività e dei relativi ambiti di applicazione;
- parametri che incidono sui costi/prezzi dei servizi;
- criteri per la scomposizione e la disarticolazione delle attività;
- criteri per la raccolta, l'analisi e l'elaborazione dei dati, così come dei fattori correttivi per la normalizzazione dei dati, allo scopo di rendere possibile il confronto dei costi/prezzi associati a ciascun servizio;
- criteri per misurare le prestazioni, per standardizzare, omogeneizzare e codificare i servizi e per agevolare la comunicazione e il dialogo tra gli stakeholder anche attraverso la definizione di un glossario condiviso.

Come linee di riferimento per il lavoro, sono stati condivisi alcuni punti di indirizzo, tra cui in particolare:

- la classificazione dei servizi deve tenere in considerazione l'offerta di servizi esistente sul mercato (ad esempio: convenzioni Consip, Intercent ER, ecc.), anche in termini di disarticolazione dei servizi e aggregazione delle attività, rappresentativa del fabbisogno effettivo da parte delle PA;
- la definizione del costo standard deve essere riportata ad un intervallo di valori piuttosto che ad un valore unico;
- occorre definire una serie di fattori correttivi in funzione delle variabili individuate;

- i costi/prezzi presenti nel mercato pubblico devono essere confrontati anche con quelli del mercato privato, rispetto al quale incide il maggiore controllo sui servizi resi;
- devono essere presi in considerazione sia gli importi delle basi d'asta dei bandi di gara che quelli riferiti agli importi di aggiudicazione;
- occorre definire criteri di confronto degli indicatori di performance oggettivi del livello di servizio con gli indicatori di costo.

L'obiettivo finale del complesso lavoro intrapreso dal Tavolo è di sviluppare e condividere un modello parametrico per l'individuazione dei costi di un servizio (o di un mix di servizi), basato su una tassonomia concordata con gli stakeholder, che abbia come riferimento di base specifiche e predefinite attività (con i relativi costi) e che permetta una contestualizzazione che risponda alle esigenze dei vari operatori coinvolti, anche in tempi diversi, nelle diverse fasi del progetto stesso di servizio. Come già segnalato all'ANAC, le risultanze metodologiche e strumentali di questa attività sono e saranno messe a disposizione della stessa Autorità in progress e alla conclusione del lavoro, al fine di fornire un fondamentale supporto tecnico all'organismo istituzionale preposto alla formulazione periodica dei prezzi di riferimento anche per i servizi di pulizia e di Facility Management.

3.2 Tra miglior valore e qualità sostenibile

di **Enzo SCUDELLARI** e **Maria Laura SIMEONE**, coordinatori tematici Patrimoni PA net

Istituita nel 1988, l'EFCI - Federazione europea dell'industria dei servizi di pulizia raggruppa a livello europeo le organizzazioni nazionali di categoria che rappresentano il settore dei servizi di pulizia. L'EFCI è l'interlocutore privilegiato delle istituzioni europee riguardo a tutte le questioni legate al settore. Riconosciuta come parte sociale dalla Commissione europea, l'EFCI cura gli interessi dei datori di lavoro all'interno del "Comitato Affari Sociali" nei confronti del suo partner sindacale, UNI Europa, la Federazione europea dei sindacati dei servizi che rappresenta più di 7 milioni di lavoratori del comparto.

Attraverso le Linee guida "Best Value Guide" (BVG), tradotte in 12 lingue (www.cleaningbestvalue.eu), le suddette parti sociali intendono contribuire affinché siano misurati e inclusi, in particolare, la qualità e gli aspetti sociali nelle procedure di appalto. Mentre la qualità dei servizi di pulizia è determinata dal pregio tecnico e dalla capacità professionale, gli aspetti sociali includono il rispetto dei contratti collettivi e le buone condizioni di lavoro. Qualità e aspetti sociali rappresentano le due facce della stessa medaglia. Se questi due elementi non vengono presi in considerazione, la concorrenza sleale fra imprese e il dumping sociale dei dipendenti rischiano di diventare la regola. I servizi di pulizia sono ad alta intensità di manodopera, che, di fatto, rappresenta circa l'85% dei costi, e pertanto, le parti sociali sottolineano con forza la necessità di pervenire a modelli di aggiudicazione dei contratti efficaci che riducano al minimo problemi di qualità dei servizi, concorrenza sleale e pratiche scorrette dannose per i lavoratori.

Il concetto di “miglior valore”

BVG presenta un percorso metodologico per i committenti per affrontare correttamente le problematiche riguardanti la qualità dei servizi di pulizia, il pregio tecnico e la capacità professionale dell'impresa, gli aspetti sociali, il rispetto dei contratti collettivi e le buone condizioni di lavoro. Considerato l'importante e indubbio valore aggiunto generato da un servizio di pulizia correttamente erogato sugli ambienti, sulla qualità della vita degli utenti e sull'immagine del committente, BVG si propone di definire il concetto di “miglior valore”.

A tal scopo, il processo metodologico, prioritariamente orientato a valutare le esigenze del committente, intende coprire l'intero ciclo di vita del servizio, a partire dalla prima fase di maturazione del bisogno stesso fino alla chiusura del contratto. BVG si concentra, quindi, particolarmente sulla prima fase e su come realizzare un contratto attraverso il quale ottenere il miglior valore per il committente e, sebbene non venga trattata in modo esplicito la fase di esecuzione del servizio, viene ampiamente sottolineato che gli elementi pesati nella prima fase sono fondamentali e propedeutici alla fase successiva di controllo della esecuzione del servizio.

La qualità del servizio

Il tema della qualità dei servizi di Facility Management, come quelli di pulizia, non può che essere affrontato in una logica di "processo". È significativo a questo riguardo notare come BVG richiami numerosi aspetti già segnalati nel 2004 da altre linee guida emanate in Italia dall'UNI per i servizi di manutenzione (UNI 11136:2004 - “Global Service per la manutenzione dei patrimoni immobiliari”), con una impostazione assolutamente analoga. Tenuto conto che l'esternalizzazione, come sottolineato da BVG, è la modalità di svolgimento dei servizi più diffusa, essa costituisce uno strumento importante a disposizione dei committenti. Infatti, sebbene la pulizia e l'igiene degli ambienti e delle strutture sia responsabilità del committente, l'impresa, ad esso solidale, può diventare

un partner importante dello stesso committente per contribuire a conseguire il miglior valore attraverso il processo di erogazione del servizio, per definirne le esigenze e per essere di supporto alla standardizzazione dei bandi di gara, rendendo disponibili le proprie competenze specifiche.

In questa ottica, le imprese di pulizia possono assumere il ruolo di “sportello unico” per le diverse categorie di servizi oltre che gestori delle strutture affidate. Mentre in passato la maggior parte dei contratti era basata sulle prestazioni, oggi, come anche ribadito in BVG, si tende maggiormente a utilizzare forme più flessibili di contratti basati sui risultati. Pertanto, il committente deve essere in grado di elaborare i bandi di gara in modo diverso, riferendosi alle imprese di servizi di pulizia in una visione di partnership.

In questo quadro, BVG affronta tutti gli aspetti più significativi dei bandi di gara riguardanti i servizi di pulizia ed in particolare:

- le esigenze del committente e delle sue strutture, nonché i criteri secondo cui occorre organizzare un servizio in qualità;
- le procedure di appalto che contemplino tali elementi di qualità;
- i criteri di valutazione delle offerte presentate, rispetto ai criteri di qualità selezionati originariamente;
- le offerte presentate ed i relativi criteri di selezione in base all’offerta di massima qualità, fino alle procedure di sottoscrizione dell’appalto.

Grazie al contributo corale e alla condivisione da parte delle parti sociali europee, BVG costituisce di fatto un tentativo di sistematizzazione del processo di appalto e di erogazione del servizio di pulizia, attraverso un approccio standardizzato, la definizione di una terminologia comune e l’individuazione univoca e sistematica delle fasi che caratterizzano il processo stesso.

Articolazione e contenuti

BVG è strutturata in quattro sezioni:

- "Perché scegliere il miglior valore";
- "La legislazione europea in materia di appalti pubblici e le raccomandazioni delle parti sociali";
- "Come realizzare il miglior valore";
- "Criteri di adozione e utilizzazione".

La prima sezione funge da introduzione al concetto di "miglior valore", spiegandone l'importanza per il committente. Il concetto di "miglior valore" punta a definire un sistema in base al quale classificare e ponderare, rispetto al prezzo, i vari elementi riguardanti la qualità del servizio, al fine di valutare l'offerta che risponde al meglio alle preferenze ed esigenze specifiche del committente e che rappresenta quindi l'offerta economicamente più vantaggiosa.

La seconda sezione delinea le procedure e le norme europee vigenti in materia di appalti pubblici, specificamente riferite al comparto dei servizi di pulizia. È inoltre presentato un prospetto di informazioni utili sui criteri di esclusione, di selezione e di aggiudicazione. Nella sezione è inoltre riportato un repertorio di raccomandazioni specie su come utilizzare il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, rispettare i contratti collettivi, rifiutare i prezzi anormalmente bassi.

Nella terza sezione si suggeriscono al committente i corretti criteri di qualità riguardanti i servizi di pulizia da prendere in esame nelle fasi di selezione delle imprese e di aggiudicazione degli appalti. Ciò, illustrando come applicare una corretta procedura di appalto e calcolare il costo effettivo del servizio, e descrivendo i criteri per valutare la capacità degli addetti alle pulizie e le condizioni di lavoro che l'impresa offre loro.

Nella quarta sezione, infine, viene riportato uno strumento intuitivo destinato ad assistere il committente nel definire le sue esigenze in materia di servizi di pulizia. Lo strumento include un sistema di facile utilizzo per attribuire valori/punteggi ai vari criteri che assumono importanza per il committente. Inoltre, punta a fornire al committente la massima autonomia nel definire i criteri di qualità particolarmente importanti per la sua organizzazione e per i servizi di pulizia da eseguire. Proponendo altresì un percorso processuale articolato in sei passaggi chiave:

- specificare i criteri di selezione;
- stabilire l'importanza relativa alla qualità rispetto al prezzo;
- misurare l'importanza attribuita alle varie categorie di criteri di carattere tecnico riguardanti le attività da eseguire (specifiche contrattuali);
- applicare il sistema di calcolo del punteggio per determinare l'impresa che presenta il "miglior valore";
- specificare in dettaglio nel bando di gara i criteri di selezione e assegnazione che verranno applicati;
- misurare l'importanza relativa dei criteri specifici di valutazione per ogni categoria di requisiti.

Perché scegliere il "miglior valore"?

In linea di principio, appaiono evidenti le motivazioni per cui un committente sceglie i migliori servizi professionali possibili per garantire l'igiene e la pulizia delle proprie strutture. BVG, in tal direzione, delinea il quadro dei potenziali vantaggi nel selezionare servizi basati sul miglior valore e dei potenziali rischi insiti nell'affidamento di servizi di pulizia di bassa qualità, rischio questo sempre correlato a criteri di valutazione basati sul "prezzo più basso". Un servizio di qualità può assicurare il rispetto della normativa, il contenimento dei costi dovuti alla riduzione al minimo delle

delle esigenze future di manutenzione, oltre che naturalmente offrire agli utenti standard di alto livello. Tra i rischi richiamati da BVG si segnalano in particolare la concorrenza non etica o illegale fra le imprese, con perdita dei posti di lavoro, la retribuzione inadeguata dei dipendenti, il mancato rispetto delle norme in materia fiscale e previdenziale, la riduzione degli investimenti destinati a migliorare risorse tecniche e umane.

Costi totale e del ciclo di vita

BVG segnala un'importante distinzione, già introdotta dalla Direttiva europea sugli appalti, tra costo totale e costo del ciclo di vita, suggerendo che nella valutazione dei costi del servizio di pulizia debba considerarsi l'intero costo del ciclo di vita del servizio, ovvero quel costo esteso del servizio che comprende anche le cosiddette "esternalità" (costi per l'ambiente, costi per l'utilizzo di prodotti eco-compatibili, effetti della riduzione dei costi, effetti dell'immagine positiva che può ricevere una impresa che fornisce servizi di livello qualitativo alto, ecc.). Poiché l'aggiudicazione degli appalti in base al prezzo più basso, attraverso la valutazione del solo prezzo totale, non è più consentita dalle vigenti norme europee sugli appalti pubblici, il committente deve oggi basarsi su criteri di valutazione riguardanti i costi delle attività rapportati all'intero ciclo di vita del servizio. In base a ciò, le offerte devono essere valutate sulla base dei costi in un'ottica temporale che comprende il prima, il durante e il dopo del periodo temporale di espletamento del servizio ("life cycle cost").

Un utile strumento per il mercato

Le Linee guida BVG, oltre a rappresentare un utile strumento di informazione aggiornato sul quadro normativo a livello europeo in materia di appalti pubblici di servizi di pulizia, costituisce uno strumento di effettivo supporto per il governo dell'intero processo dell'appalto. Poiché appare ormai evidente e ineludibile la necessità che l'intero processo di erogazione del servizio venga gestito sempre più razionalmente e consapevolmente, appare di estrema utilità il quadro tracciato da BVG sulle modalità di

di monitoraggio dell'intero ciclo dell'appalto: dalla sua impostazione all'aggiudicazione del servizio, dalla sua esecuzione alla fase di controllo del rispetto delle prestazioni contrattuali da parti dell'impresa.

Le Linee guida BVG rappresentano anche uno strumento di informazione/formazione per le amministrazioni aggiudicatrici che possono rintracciare in esse tutti quegli elementi fondamentali per valutare e scegliere i criteri di qualità e per individuare i fornitori con elevato standard professionale. Va segnalato come già nel luglio scorso - al momento della pubblicazione di BVG - le imprese di pulizia, le associazioni settoriali di imprese, i sindacati, i committenti e i soggetti aggregatori hanno accolto con favore le Linee guida promosse da EFCI e da UNI Europa, ritenendole uno strumento assai utile per il mercato e condividendone obiettivi e contenuti. Oggi, a distanza di quasi sei mesi dalla pubblicazione, si auspica che tutti gli stessi operatori del mercato, impegnati nei diversi paesi dell'UE, si attivino per promuovere e sperimentare le Linee guida BVG, in sintonia e in sinergia con tutti le avanzate procedure e strumentazioni introdotte o valorizzate dalle Direttive europee sugli appalti (partenariato pubblico privato, project financing, dialogo competitivo, partenariato per l'innovazione, ecc.).

4. CASI STUDIO: DAI BENI CULTURALI ALLA SANITÀ

4.1 I servizi per il Teatro alla Scala di Milano

di **Claudio TAGNIN**, PA & BtoT Director, ENGIE Italia spa

Il patrimonio artistico rappresenta la storia e l'identità di un Paese. Richiede la massima cura e attenzione, anche rispetto all'ambiente al quale è esposto attraverso la corretta ventilazione, climatizzazione, mantenimento di temperatura e umidità adeguata nelle sale espositive. Nei centri culturali è fondamentale, altresì, concentrare l'attenzione sulla corretta manutenzione e fruizione delle opere detenute, potendo delegare a terzi la gestione di tutti i servizi ausiliari degli edifici, quali illuminazione, climatizzazione, impianti elettrici e antincendio, ascensori, videosorveglianza, pulizie e giardinaggio, reception e guardiana. Il Facility Management diventa a tutti gli effetti sempre più centrale nella gestione di edifici culturali e rappresenta una vera opportunità per rendere strategica un'attività non-core, migliorando la qualità dei servizi, e, allo stesso tempo, ottimizzandone i costi attraverso una gestione integrata, innovativa e sicura.

Ne è un esempio concreto il servizio che ENGIE fornisce alla Fondazione Teatro alla Scala. Dall'agosto del 2015 ENGIE si occupa infatti dell'efficientamento del teatro gestendo la manutenzione e la supervisione degli impianti tecnologici (di climatizzazione, illuminazione, elettrici, idrico-sanitari e anti-incendio) dello storico edificio milanese. Le soluzioni di efficientamento hanno interessato diversi edifici della Fondazione Teatro alla Scala (il Laboratorio 'ex Ansaldo', la Sala prove 'Abanella', la Scuola di ballo 'Accademia della Scala', gli uffici amministrativi e di promozione turistica, la biglietteria e i depositi degli allestimenti) per una superficie

totale pari a 73.000 metri quadri.

Durante il primo anno di contratto ENGIE è stata impegnata nell'ottimizzazione delle performance energetiche degli immobili della Fondazione e nel miglioramento del comfort ambientale attraverso la sostituzione di 1.800 lampade tradizionali con altrettante a LED presso il teatro, l'installazione di tre sistemi di compensazione climatica e di dispositivi di riduzione dei consumi idrici all'interno del teatro e del laboratorio ex Ansaldo, la sostituzione di 150 valvole tradizionali con altre a testina termostatica nella scuola di ballo. Questi interventi hanno consentito alla Fondazione di ottenere un risparmio di energia pari a 61 TEP (Tonnellate Equivalenti di Petrolio) all'anno e una riduzione annua delle emissioni pari a 127 tonnellate di CO₂.

La riqualificazione e l'ottimizzazione funzionale degli impianti di illuminazione (Teatro e quattro laboratori), unita all'efficientamento energetico dell'impianto di raffrescamento dei Laboratori, ha portato a una riduzione dei consumi elettrici di oltre il 60%. Sono previsti ulteriori interventi di riqualificazione che il teatro avrà l'opportunità di pianificare durante il periodo di gestione del contratto. In particolare nel laboratorio 'ex Ansaldo' è possibile prevedere la sostituzione di 3.900 lampade tradizionali con LED e di cinque gruppi frigoriferi energivori con altrettanti ad alto rendimento, l'installazione di un impianto solare da 60 kW fotovoltaici per la produzione di energia elettrica e di uno termico da 116 kW per la produzione di acqua calda sanitaria. Presso il Teatro, invece, è stata proposta l'installazione di un impianto di cogenerazione da 100 kWe. Le ulteriori migliorie si tradurranno, dal punto di vista energetico e ambientale, in un taglio di 140 TEP all'anno e 299 tonnellate di CO₂/annue.

4.2 I servizi per il Policlinico S. Martino di Genova

di **Marco BONGIORNI**, Direttore Unità Business Centro Nord, Siram spa

L’Ospedale Policlinico San Martino di Genova è uno dei più grandi e importanti ospedali del Nord Italia, caratterizzato da una notevole estensione territoriale (300.000 mq, oltre cinquecento punti luce per l’illuminazione esterna, trentotto edifici per circa 270,000 m² e oltre 750.000 m³) e da una elevata complessità infrastrutturale e tecnologica.

La struttura ospedaliera è infatti composta da: trentotto sale operatorie, dieci in costruzione in un nuovo fabbricato, tre reparti di terapia intensiva, due di diagnostica per immagini e due di radioterapia, due gamma camere, un laboratorio di prossimo trasferimento nel nuovo edificio di circa 8.000 m², 1.400 posti letto con una potenzialità di insediamento di oltre 4.500 posti e oltre 4.500 dipendenti.

La complessità della struttura e gli elevati consumi di energia elettrica e termica (una centrale termica con tre caldaie a vapore con potenzialità 45.000 KW, una rete di teleriscaldamento a vapore estesa all’intera area ospedaliera, due punti di prelievo dalla rete elettrica con potenza impegnata di oltre 4 MW, un anello distribuzione energia elettrica a 15.000 V con 17 cabine di trasformazione MT/BT, 14 sottocentrali di scambio termico, 17 G.E. di potenza media 800 KW e 65 UPS potenza media 60 KVA), hanno spinto il Policlinico, ad affrontare il tema del contenimento energetico e la riduzione delle emissioni inquinanti.

Lo studio e la ricerca della soluzione migliore è stato quindi affrontato nel corso del tempo da diversi studi di progettazione, anche con la collaborazione dell’Università di Genova, negli anni tra il 1990 e 2005. La circostanza risolutiva fu l’affidamento, nell’anno 2007, del servizio integrato dell’energia per tutte le SSL liguri da parte della Regione che, tra gli obiettivi previsti, includeva l’utilizzo razionale dell’energia, anche attraverso

attraverso interventi di ottimizzazione e integrazione degli impianti esistenti. Così alla fine dell'anno 2009 la consolidata partnership tra Siram SpA, ESCO (tra i leader in Italia nei servizi di efficienza energetica) e il Policlinico diede inizio all'ultima e definitiva progettazione dell'impianto di trigenerazione, con la successiva costruzione della nuova centrale nel 2012. Le ipotesi progettuali sono state sviluppate sulla base dei dati storici disponibili, come, per esempio, i dati relativi ai consumi e al loro andamento nel quinquennio 2008-2013, passati da circa 60.000 a 50.000 MW di Et e da 20.000 a 34.000 MW di Eel.

Tutto ciò a conferma del sempre minore fabbisogno di energia termica per riscaldamento e condizionamento, in presenza di temperature medie di poco differenti, consentito dagli interventi di ottimizzazione svolti sugli impianti. Alla fine del 2013 si è conclusa la fase di costruzione della centrale che, dopo un periodo di circa tre mesi di messa in esercizio e dell'inserimento in rete delle energie autoprodotte, è entrata definitivamente in produzione.

A partire dalla messa a regime, le ore di funzionamento dei due cogeneratori sono state complessivamente pari a 15.600, con una media annua di 7.800 ore (1.800 ore in più rispetto alle previsioni progettuali). Questo risultato è stato ottenuto grazie al funzionamento dell'assorbitore durante il periodo estivo, quando tutto il cascame termico dei due cogeneratori è stato convertito in energia termica fredda. Dal punto di vista delle prestazioni energetiche, il sistema di trigenerazione ha convertito i 52.396 MWh termici di energia primaria in ingresso in 18.900 MWh termici (recupero cascame) e 20.570 MWh elettrici (autoproduzione). Tenendo conto che una centrale elettrica con rendimento medio del 40% per produrre 20.570 MWh avrebbe bisogno di un'energia primaria in ingresso di 51.425 MWh, mentre una centrale termica tradizionale con rendimento medio del 90% per produrre 18.900 MWh termici avrebbe bisogno di un'energia primaria in ingresso pari a 21.000 MWh, ne consegue un rendimento elettrico dei cogeneratori pari al 39% (4% in più rispetto alle

ipotesi progettuali), e un risparmio energetico complessivo del 38% rispetto ai sistemi tradizionali (8% in più rispetto alle ipotesi progettuali). I risultati energetici ottenuti si traducono in un notevole risparmio economico.

Dal punto di vista gestionale, sono stati sostenuti costi pari 120 mila euro per l'approvvigionamento dei materiali di manutenzione ordinaria e per la manodopera specializzata (un motorista Siram dedicato). Tenendo conto di tutti i costi di investimento (compresi gli oneri finanziari) e di gestione, dopo il primo anno di funzionamento a regime, si prevede di conseguire un ritorno economico dell'investimento in poco più di quattro anni. I risultati energetici ottenuti si traducono anche in una conseguente riduzione dell'impatto ambientale del 38% pari a 10.662 di TEP - Tonnellate Equivalenti di Petrolio (centrale elettrica, termica e trigenerazione), raggiungendo anche l'obiettivo di riduzione delle emissioni inquinanti. Il progetto ha previsto anche la riqualificazione e riattivazione di tutte le protezioni della rete elettrica di media tensione, con l'installazione di un sistema di selettività logica del guasto che ha consentito di elevare il livello di affidabilità della rete elettrica, rendendo la struttura ospedaliera più sicura con una dotazione impiantistica più affidabile. I locali, in cui attualmente alloggiavano i due cogeneratori, sono stati ricavati in vani attigui alla centrale termica; tali vani sono stati completamente riqualificati ed insonorizzati. Sul circuito fumi, a valle dei due cogeneratori, è stata installata un'unica caldaia a recupero per la produzione di acqua calda e vapore. Il circuito a bassa temperatura dei cogeneratori, non essendo sfruttabile sugli impianti ospedalieri, viene interamente dissipato con elettro radiatori; tali radiatori, in casi eccezionali, possono anche dissipare il calore in eccesso dei circuiti alta temperatura dei cogeneratori.

I due cogeneratori eserciti in parallelo e al massimo della potenza consentono di erogare:

- 1516 kWt in vapore saturo immesso sulla rete vapore ospedaliera;
- 1726 kWt sotto forma di acqua calda a 92°C;

- 3032 kWe (max) suddivisi sui due anelli della rete ospedaliera e relativi punti di consegna Enel in funzione dei fabbisogni elettrici della struttura.

Il progetto ha richiesto inoltre la realizzazione di consistenti opere accessorie: la realizzazione di una nuova cabina elettrica di elevazione BT/MT munita di due trasformatori in resina Tesar della potenza di 2.000 kVA; la riqualificazione e la riattivazione di tutte le protezioni di linea della rete elettrica a media tensione e contestualmente l'implementazione di un sistema di selettività logica del guasto; installazione di un sistema di supervisione per un'analisi dettagliata dell'andamento dei consumi elettrici e dello stato degli interruttori; realizzazione di una rete idrica ad acqua calda con la funzione di preriscaldare i circuiti di riscaldamento dei cinque padiglioni mediante scambiatori a piastre posti sui ritorni degli impianti. Inoltre la realizzazione di una nuova centrale di condizionamento, avente una potenza frigorifera di circa 1,28 MWf, munito di torre evaporativa, in grado di poter assorbire interamente il calore dei due cogeneratori nel periodo estivo e di ridurre il consumo elettrico del padiglione stesso, essendo l'utenza ospedaliera principale.

In conclusione lo sviluppo e il perfezionamento di questo ambizioso e complesso progetto, realizzato grazie alla consolidata esperienza dei professionisti di Siram e alla collaborazione e condivisione degli obiettivi tra l'Ente e l'Azienda, ha consentito all'Ospedale San Martino di raggiungere elevati standard di efficienza energetica, di beneficiare di ottimi livelli di rendimento e, allo stesso tempo, assicurare confort e benessere ambientale a pazienti, visitatori ed operatori sanitari.

**TAVOLO
COMMITTENZE/IMPRESE 2017
I PROTAGONISTI**



Silvano CURCIO
Direttore Scientifico
PATRIMONI PA net,
Docente **Sapienza**
Università di Roma



Massimiliano ROMA
Responsabile Area Enti
Centrali
FPA



Manuele BALDUCCI
Coordinatore tematico
Patrimoni PA net



Marco BELTRAMO
Dirigente Sviluppo Mercato
Siram



Fabrizio BOLZONI
Presidente
Legacoop Servizi



Nicola BURLIN
Presidente
FNIP



ROSARIO CALANDRUCCIO
Direttore Commerciale
CPL CONCORDIA



Angelo CARLINI
Presidente
ASSISTAL



Paola CONIO
Coordinatrice tematica
Patrimoni PA net,
Senior Partner
Studio legale Leone



Maurizio Corrado
Responsabile
Coordinamento attività
territoriali
FIASO



Emanuele CIANCIOSO
Project Manager
BEC's Group



Tommaso DAL BOSCO
Dirigente Area Sviluppo
Urbano e Territoriale
IFEL ANCI



Guglielmo DE GENNARO
Esperto strategie di
Procurement
AgID



Mauro DRAOLI
Responsabile Servizio
strategie di procurement e
innovazione del mercato
AgID



Roberto DI NAPOLI
Direttore Operativo
Dussmann Service



Guglielmo ELA OYANA
Direttore
BEC's Group



Carmine ESPOSITO
Consigliere
FNIP



Alessandro FABIANO
Project Manager
BEC's Group



Gaetano FASANO
Responsabile Dipartimento
Efficienza Energetica Edifici
Pubblici
ENEA



Claudia FLAIM
Responsabile Marketing
Markas



Ivan GREGHI
Project Manager
COPMA



Giampiero GORETTI
Project Manager
ENGIE



Valeria LOMBARDI
Funzionario,
Area Efficiamento e
Utility D.C. Acquisti e
Appalti
INPS



Michele LORUSSO
Responsabile Fondazione
Patrimonio Comune
ANCI



Antonio MAGGIO
Dirigente
Armena Sviluppo



Michela MARGUATI
Vice Presidente
ANIP



Enrica MASSELLA
Responsabile
Servizio gestione ecosistemi
AgID



Pier Luigi MATTERA
EX Direttore Anagrafe
digitale patrimonio
Immobiliare
Roma Capitale



Lorenzo MATTIOLI
Presidente
ANIP



Enrica MEDDI
Funzionario
Acquisti e Appalti, Area
Centro Servizi Fondo Cassa
e Reporting
INPS



Laura PALCHETTI
Responsabile P.O. Gestione
Patrimonio
Città Metropolitana Firenze



Daniela PEDRINI
Direttore Dipartimento
Tecnico
Azienda Ospedaliera
S. Orsola Malpighi Bologna



Mario PINCA
Direttore Generale
COPMA



Nicola PINELLI
Direttore
Fiaso



Maria PISCIOTTA
Dirigente Divisione Acquisto
beni e servizi
Ministero del Lavoro e delle
Politiche Sociali



Emanuela Rea
Project Manager
Siram



Giancarlo RICCIARDI
Direttore Generale
ASSISTAL



Giuseppe RIZZUTO
Segretario Generale
ITACA



Chiara SALATINO
Project Manager
MARKAS



Francesco SCRIVA
Responsabile Ufficio
Procedure amministrative
lavori pubblici
**Città Metropolitana di
Genova**



Enzo SCUDELLARI
Coordinatore tematico
Patrimoni PA net



Silvia SIGNORELLI
Responsabile UOC Acquisti
appalti contratti
Comune di Reggio Emilia



Maria Laura SIMEONE
Coordinatrice tematica
Patrimoni PA net



Marco STORCHI
Direttore Dipartimento
Servizi alla persona
**Azienda Ospedaliera
S. Orsola Malpighi Bologna**



Renato SPOTTI
Consigliere Delegato e
Direttore Marketing & sales
Dussmann Service



Cinzia Talamo
Docente
Politecnico di Milano



Cristina TOMASSINI
Responsabile Marketing
ENGIE



Paolo TORRICO
Direttore Dipartimento
Acquisto Beni e Servizi
ESTAR - Regione Toscana



Maria Cecilia TOSI
 Direttore Direzione Patrimonio - TPL
Città Metropolitana di Firenze



Pier Maria TOMASINI
 Funzionario Progetti Speciali
SCR Piemonte



Franco TUMINO
 Co-Presidente
Patrimoni PA net,
 Presidente
TEROTEC



Paolo VALENTE
 Responsabile
 Comunicazione
ANIP



Antonio ZONTA
 Direttore Settore Edilizia e
 Patrimonio
Provincia di Treviso

PATRIMONI PA net
PUBBLICO & PRIVATO PER GESTIRE E VALORIZZARE
IL LABORATORIO FPA - TEROTEC



Patrimoni PA net è un'iniziativa di FPA e TEROTEC

Progetto scientifico & supervisione tecnica

TEROTEC

Organizzazione, comunicazione & sponsoring

FPA

Presidenza

Carlo Mochi Sismondi, Franco Tumino

Direzione scientifica

Silvano Curcio

Coordinamento generale

Massimiliano Roma

Coordinamento tematico

Manuele Balducci, Paola Conio,

Enzo Scudellari, Mari Laura Simeone

Organizzazione e community management

Andrea Ivan Baldassarre, Rossella Osio

Comunicazione e content management

Eleonora Bove



FPA è la società del Gruppo [Digital360](#) che promuove l'incontro e il confronto tra Pubbliche Amministrazioni, imprese e cittadini sui temi chiave dell'innovazione attraverso la creazione e l'animazione di community e l'organizzazione di eventi, tavoli di lavoro e giornate di formazione. Nell'ambito delle sue molteplici attività FPA organizza anche la Mostra-Convegno "Forum PA" che si tiene a Roma da più di 28 anni.



TEROTEC, associazione fondata nel 2002, è il "laboratorio tecnologico-scientifico" di riferimento nazionale per la promozione, lo sviluppo e la diffusione della cultura e dell'innovazione nel mercato dei servizi integrati di gestione e valorizzazione per i patrimoni immobiliari e urbani. Le attività istituzionali di TEROTEC hanno come destinatari tutti i soggetti pubblici e privati che operano e/o hanno interesse in questo nuovo importante mercato.

Consulting partner





MAIN SPONSOR



SPONSOR

