

2012

Asset Camera, Azienda
Speciale della Camera
di Commercio di Roma

IL MERCATO PUBBLICO DEI SERVIZI FM: Multiservizio e Global Service MANUALE OPERATIVO

Sintesi

Maggio 2012



Camera di Commercio
Roma



ASSET - CAMERA
Azienda Speciale



Camera di Commercio
Roma



ASSET - CAMERA
Azienda Speciale

Il manuale operativo è stato curato da ASSET Camera, Azienda Speciale della Camera di Commercio di Roma,
che si è avvalsa per la realizzazione di CRESME Europa Servizi
e del contributo di CONSIP

ASSET Camera

Direzione Generale
Direzione Operativa

Massimiliano Colella
Giuseppe Tripaldi

Direzione e coordinamento del progetto

Luca Rossi e Alessandra Nutta

Gruppo di Lavoro

David Mezzi
Angela Rendo
Giuseppe Sebastianelli
Nadia Vannini

CRESME Europa Servizi

Progettazione e realizzazione capitoli 1, 2, 3 e 5

Lorenzo Bellicini, Daniele Girardi e
Mercedes Tascetta

Direzione e coordinamento tecnico

Mercedes Tascetta

Gruppo di Lavoro

Sandro Baldazzi
Jessica Carli
Daniele Girardi
Marco Paolacci
Gianni Stifani
Mercedes Tascetta
Franca Widmar

CONSIP

Progettazione e realizzazione capitolo 4

Marco Gasparri
Mauro Renato Longo

Si ringrazia CONSIP per la collaborazione

Le informazioni inerenti i bandi di gara e le aggiudicazioni di servizi FM nel Lazio sono disponibili sul sito dell'**Osservatorio del Facility Management del Lazio** (www.fm-lazio.it), promosso dalla **Camera di Commercio di Roma** (www.rm.camcom.it).

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di produzione e di adattamento, totale o parziale con qualsiasi mezzo sono riservati esclusivamente ad ASSET Camera, Azienda Speciale della Camera di Commercio di Roma. Nessuna parte della presente sintesi può essere riprodotta senza autorizzazione scritta da parte di ASSET Camera.

INDICE

IL MERCATO PUBBLICO DEI SERVIZI FM - Elementi di sintesi	1
1. INQUADRAMENTO SULLA DISCIPLINA DEL FACILITY MANAGEMENT IN ITALIA	3
1.1. Facility Management: storia, obiettivi, definizioni, modelli	3
1.2. Facility Management pubblico: le esternalizzazioni della PA	5
2. IL MERCATO PUBBLICO DEI SERVIZI FM	7
2.1. Il mercato del FM pubblico in Italia	7
2.2. Il mercato del FM pubblico nel Lazio	9
2.3. I mercati locali: le Province e i Comuni	11
3. CASI STUDIO	13
3.1. REGIONE LAZIO: multiservizio tecnologico e fornitura di vettori energetici agli immobili delle strutture sanitarie	13
3.2. SIOR Toscana: project financing per la progettazione e costruzione dei nuovi ospedali toscani e per la gestione dei relativi servizi non sanitari e commerciali	15
3.3. MENTANA (RM): concessione del servizio di mensa scolastica nel territorio comunale	18
4. COME SI DEVE FARE: elementi strutturali, criticità ed opportunità in un bando di gara di Facility Management pubblico: il punto di vista della centrale di committenza <i>Consip</i>	19
5. LE PRINCIPALI NORME IN MATERIA DI FACILITY MANAGEMENT	21

IL MERCATO PUBBLICO DEI SERVIZI FM

Elementi di sintesi

Nel complesso scenario che sta interessando l'economia italiana e la politica economica del nostro paese, scenario in cui recessione e riduzione della spesa pubblica sono due forze che si auto-alimentano e si rafforzano a vicenda, c'è una voce che non frena. Si tratta dell'esternalizzazione dei servizi, un processo che crisi e "austerità" tendono anzi ad accelerare, e che alimenta un mercato sempre più importante. Nelle sue forme più avanzate, esternalizzazione significa Facility Management, cioè gestione integrata e coordinata degli spazi, dei servizi e delle infrastrutture, mentre nelle forme più semplici si traduce nel tradizionale appalto di servizi. Tra 2007 e 2011 il numero di bandi pubblici di FM (comprendendo in questa categoria l'esternalizzazione di servizi, il PPP e la costruzione e gestione) è aumentato del 51%, mentre gli importi a base d'asta sono aumentati del 56%, passando dai 24 miliardi del 2007 ai 38 del 2011. Nello stesso periodo il mercato della sola esecuzione di lavori pubblici è calato del 45% in termini di bandi pubblicati e del 34% in termini di importi a base d'asta, passando dai 15,6 miliardi del 2007 ai 10 del 2011. La domanda pubblica cambia quindi struttura: da domanda di lavori a domanda di servizi. Nello stesso tempo - ma più lentamente e faticosamente - iniziano a evolversi, anche dal lato dell'offerta, le modalità di svolgimento di questi servizi: dalla fornitura tramite aziende specializzate che si occupano di singoli servizi, alle società di Partenariato Pubblico e Privato e a quelle di Facility Management, che svolgono in modo integrato tutti i servizi legati a un determinato spazio o infrastruttura. Queste forme innovative di gestione dei servizi si affiancano sul mercato alle società tradizionali che operano nel campo dei servizi senza innovazione.

Sul piano più generale va detto che, come le imprese private, anche i soggetti pubblici sono spinti dalla scarsità di risorse e dalla contrazione del mercato a concentrarsi maggiormente sul proprio "core-business" e a smettere di gestire in proprio i servizi ausiliari e di supporto. Non solo: la mancanza di fondi porta gli enti pubblici a cercare in misura sempre maggiore la collaborazione con il mondo delle imprese private; i vincoli del Patto di Stabilità Interno, infatti, riducono, soprattutto per gli enti locali, la possibilità di effettuare gli investimenti necessari per la realizzazione e la manutenzione di infrastrutture e servizi pubblici, spingendoli ad esternalizzare questi servizi a società private. Queste ultime effettuano gli investimenti con i propri fondi, ottenendo in cambio i ricavi ottenibili dalla gestione e/o un canone annuale. Una forma di Partenariato Pubblico Privato 'spuria' che però sembra trovare successo. Certo, diversi sono i fattori di criticità, che possono emergere quando tali operazioni di esternalizzazione sono condotte soltanto sulla spinta della necessità di alleggerire i bilanci, in altre parole quando vengono concepite come pure operazioni di finanza sostitutiva, senza una preventiva analisi dei costi-benefici globali derivanti da tali operazioni, e senza approntare gli strumenti per eseguire un monitoraggio appropriato sul gestore.

A tale proposito l'Unità Tecnica della Finanza di Progetto del DIPE ha recentemente constatato¹ come alcune operazioni di PPP permettano di trasformare una spesa in conto capitale, che graverebbe per intero su un solo anno di bilancio dell'ente, in una spesa in conto corrente (il canone) spalmata su più anni, con il risultato di avere un minor impatto annuale sul Patto di Stabilità. Ma c'è di più: "nella prassi - scrive sempre l'UTFP del DIPE - l'inserimento di clausole contrattuali in grado di trasferire i principali rischi di costruzione e disponibilità, nonché la previsione di non obbligatorietà del riscatto del bene a fine contratto, potrebbero ricondurre tale fattispecie all'erogazione di servizi più che a un finanziamento per la realizzazione di un'infrastruttura. Tale approccio permette di considerare i canoni di disponibilità come spesa corrente senza impatto sui livelli di indebitamento, compatibilmente con l'impostazione adottata nella decisione Eurostat 2004". In altre parole, in presenza di determinate clausole nel contratto, il canone pagato al gestore può essere classificato come una somma erogata a pagamento di servizi specifici, quindi

¹ "Partenariato Pubblico-Privato per la realizzazione di opere pubbliche: l'impatto sulla contabilità nazionale e sul debito pubblico", Unità Tecnica Finanza di Progetto del DIPE, Gennaio 2011

contabilizzato come un *“Asset off-balance”*, un attivo fuori bilancio, che non incide sulle voci rilevanti ai fini del Patto di Stabilità”.

Nell'evidenziare come crisi e *“austerità”* favoriscano i processi di esternalizzazione e la ricerca di collaborazioni tra pubblico e privato, non bisogna però dimenticare che questi fenomeni possono essere compresi soltanto in un'ottica di lungo periodo. In effetti, la forza di fondo che ha causato la crescita di questi mercati deriva da due grandi processi di riforma, che da decenni interessano il mondo delle imprese private e degli enti pubblici. Si tratta della ridefinizione dei confini tra Stato e mercato, con il primo che cede spazio al secondo, e del processo di de-verticalizzazione che porta tutti gli enti economici, pubblici e privati, a cedere all'esterno alcuni servizi di supporto che prima venivano svolti internamente, allo scopo di aumentare la produttività tramite la conversione di costi fissi in costi variabili e l'adozione di standard operativi più agili e flessibili. Possiamo dire che l'esternalizzazione dei servizi ha due diverse modalità operative: la prima è quella tradizionale e riguarda il subappalto di singole attività di servizio a imprese tradizionali che operano sulla base di un contratto stabilito e che non dispongono di sistemi informativi avanzati; la seconda consiste nel fare ricorso a società specializzate in Facility Management soggetti che fanno della gestione dei servizi ausiliari il loro core business.

Stiamo parlando di un'ampia gamma di attività - dalla gestione e manutenzione degli edifici alle mense ai servizi informatici e assicurativi - che sempre più spesso viene affidata a fornitori esterni. Si tratta quindi di appalti che affidano a terzi la gestione e la manutenzione di spazi, immobili, infrastrutture, servizi. Questi servizi vengono esternalizzati tramite bandi monoservizio e multiservizio. Un mercato estremamente diversificato che il CRESME ha messo da tempo sotto la lente d'ingrandimento, anche con la realizzazione dell'Osservatorio Nazionale dei Servizi e del Facility Management, che trova nella collaborazione con la Camera di Commercio di Roma la nascita dell'Osservatorio Regionale Facility Management del Lazio. I dati dei due Osservatori ci permettono di valutare le dimensioni del mercato potenziale ed effettivo del Facility Management pubblico, in Italia e nel Lazio, e soprattutto di osservarne l'evoluzione recente fino all'anno appena concluso.

Il Manuale è dedicato al Facility Management, realizzato grazie alla collaborazione di ASSET e CRESME, come già per i due precedenti dedicati al Partenariato Pubblico e Privato per gli impianti fotovoltaici e gli asili nido, ha per obiettivo la realizzazione di un documento che sia in grado di raccontare alle imprese e agli operatori, anche pubblici, questo nuovo mercato. Come di consueto il rapporto è articolato in cinque capitoli: il primo capitolo è dedicato alla definizione di che cos'è il Facility Management, e alla storia della sua diffusione in Europa e in Italia; il secondo capitolo affronta l'analisi del mercato pubblico dei servizi in Italia e nel Lazio; il capitolo tre analizza invece nel meccanismo tre casi studio, di cui due legati ad operazioni di PPP, anche al fine di osservare come si articolano nel concreto i modelli teorici di cui si è trattato nel primo capitolo. Il primo caso studio riguarda l'affidamento, con contratto di multiservizio tecnologico, della gestione, manutenzione e la conduzione, inclusa la fornitura dei vettori energetici, degli impianti tecnologici degli immobili in proprietà o nella disponibilità delle aziende sanitarie e ospedaliere della Regione Lazio. Si tratta della prima esperienza a livello nazionale di gestione globale degli impianti delle strutture sanitarie; il secondo caso studio analizza l'affidamento di un multiservizio integrato legato ad una operazione di Partenariato Pubblico Privato. Si tratta del progetto denominato *“Nuovi Ospedali Toscani”*, che prevede la sostituzione di cinque importanti strutture (Carrara, Lucca, Massa, Pistoia e Prato) con quattro nuovi ospedali (Massa e Carrara confluiscono nel nuovo ospedale Apuane), da realizzare mediante lo strumento del project financing; con il terzo caso di studio si presenta l'affidamento del servizio di mensa scolastica nelle scuole del territorio comunale di Mentana (RM), un esempio di affidamento di monoservizio integrato legato anch'esso ad una operazione di PPP. La formula scelta in questo caso è quella della concessione di servizi. Nel capitolo quattro vengono descritte, grazie alla collaborazione con la CONSIP, le regole del *‘come fare’* quando si ricorre ad appalti di servizi in FM. Infine, nel capitolo cinque si dà conto delle principali norme, nazionali e comunitarie, in materia di FM.

1. INQUADRAMENTO SULLA DISCIPLINA DEL FACILITY MANAGEMENT IN ITALIA

1.1. Facility Management: storia, obiettivi, definizioni, modelli

La nascita del Facility Management come disciplina aziendale va inquadrata nell'ambito di un processo storico, iniziato negli anni sessanta e settanta, che ha portato i paesi industrializzati ad abbandonare il paradigma fordista e a passare al modello post-fordista. Il processo di de-verticalizzazione ha portato tutti gli enti economici, pubblici e privati, a cedere all'esterno alcuni servizi di supporto che prima erano svolti internamente, allo scopo di aumentare la produttività tramite la conversione di costi fissi in costi variabili e l'adozione di standard operativi più agili e flessibili. Nascono così soggetti specializzati nel Facility Management, cioè nell'ottimizzazione dei servizi di supporto, e nascono i concetti di gestione e manutenzione integrata di tali servizi.

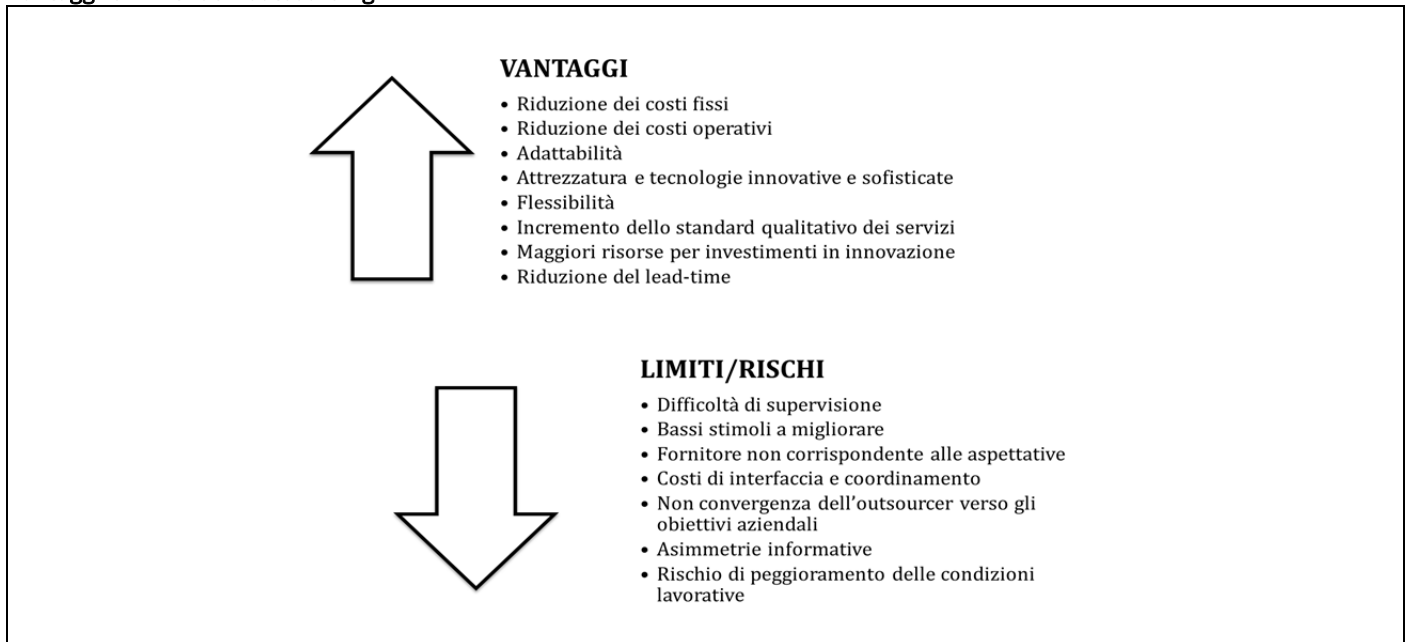
Oggi il Facility Management è definito come il coordinamento di tutte le attività che non rientrano nel core-business aziendale, ma sono tuttavia necessarie per il funzionamento dell'organizzazione. Ciò che contraddistingue le operazioni di FM non è quindi l'oggetto della gestione (quali servizi vengono svolti), ma piuttosto la modalità di svolgimento (in che modo vengono svolti). FM significa gestione integrata e coordinata, pianificazione degli interventi e utilizzo di sistemi informativi avanzati.

L'outsourcing risolve alcune problematiche legate alla gestione in house, pur presentandosi come una scelta non priva di rischi e che richiede pertanto una valutazione adeguata. Essa comporta, infatti, un delicato processo di ripensamento dell'organizzazione complessiva delle attività svolte dall'azienda, la perdita almeno parziale del controllo diretto sulle attività di supporto, una non facile operazione di scelta dei fornitori e delle forme contrattuali più adeguate. A fronte di tali aspetti, tuttavia, i vantaggi che possono derivare alle organizzazioni dall'affidamento della gestione dei servizi di supporto a un soggetto specializzato nel FM sono molteplici e riguardano, in sintesi, una riduzione dei costi, una conversione di costi fissi in costi variabili, in una maggiore flessibilità rispetto alla domanda e in un'accresciuta disponibilità di professionalità e strumenti innovativi. *L'appalto a terzi permette all'azienda di concentrarsi su quello che deve fare per realizzare profitto, lasciando ad altri l'onere di gestire le funzioni di supporto che, seppure necessarie alla sopravvivenza dell'organizzazione, non producono fatturato* (Rifkin).

D'altro canto, nel mondo reale la pratica di esternalizzare i servizi di supporto non risulta esente da criticità e rischi. Esistono gestori che abbassano i costi non tramite l'ottimizzazione e l'efficientamento, ma tramite una minore qualità del servizio oppure una compressione dei costi del personale, con conseguente peggioramento delle condizioni lavorative. In effetti, il mancato rispetto delle normative sul lavoro è una delle principali criticità del mercato del FM. Come segnalato di recente dal Presidente dell'ONBSI², Carmelo Romeo, si registra una crescente propensione dei committenti pubblici e privati ad assegnare gli appalti anche a imprese che applicano contratti collettivi non sottoscritti dalle Associazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale, ed alle cosiddette cooperative spurie che forse inconsapevolmente determinano forme di dumping contrattuale.

² Organismo Nazionale Bilaterale Servizi Integrati. Organismo bilaterale delle imprese di FM, comprende rappresentanti delle aziende e dei lavoratori.

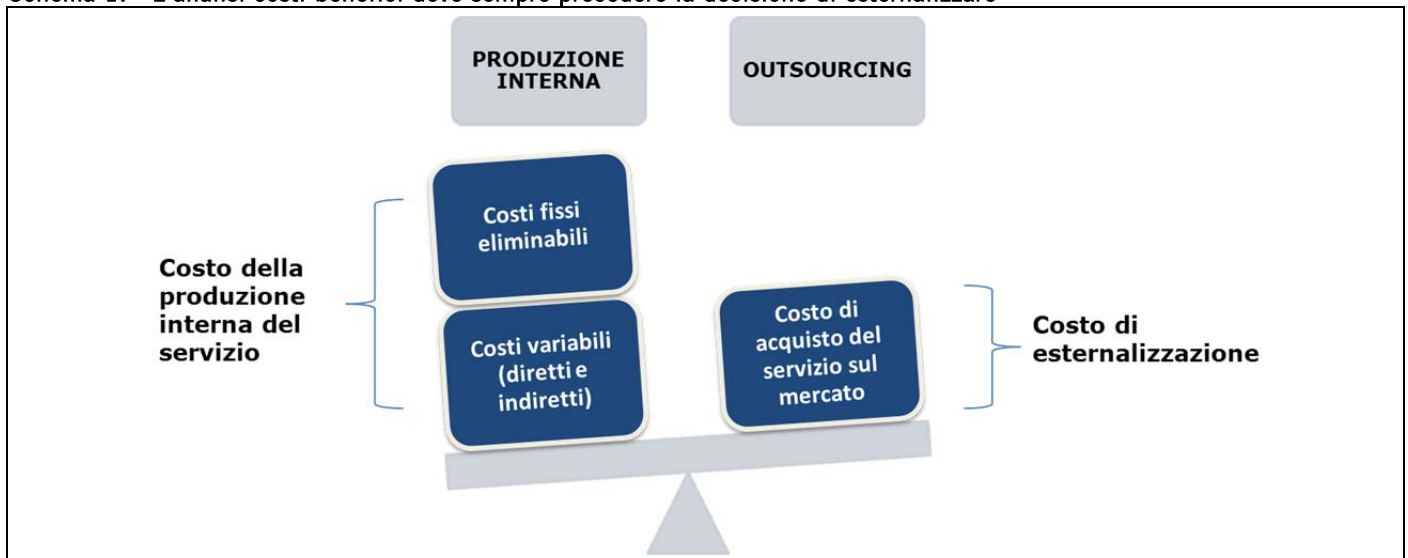
Vantaggi e limiti dell'outsourcing



Fonte: Elaborazione CRESME

E' fondamentale per ogni impresa che la decisione di esternalizzare uno o più servizi di supporto sia preceduta da un'analisi costi-benefici (finanziaria nel settore privato, economica nel settore pubblico) e dall'implementazione di sistemi di controllo sul servizio e sul gestore. L'analisi costi-benefici, che può essere compiuta in modo corretto solo tramite gli strumenti della contabilità analitica, consiste nel confronto tra due alternative. Da un lato, bisogna calcolare quanto costa produrre internamente il servizio (o l'insieme di servizi). Dall'altro, si quantifica il costo di acquistare questo servizio all'esterno, cioè affidarlo a un gestore esterno. Chiaramente, l'esternalizzazione va eseguita soltanto se permette un vantaggio economico, cioè se il costo di acquistare il servizio all'esterno è inferiore al costo di svolgerlo internamente. Il contratto di esternalizzazione deve inoltre prevedere dei meccanismi di controllo dei risultati. Questi devono comprendere strumenti applicativi, che mettano l'impresa nella condizione di controllare l'operato del gestore ma anche di creare un legame di partnership e cooperazione costruttiva tra i due soggetti.

Schema 1. - L'analisi costi-benefici deve sempre precedere la decisione di esternalizzare



Fonte: Elaborazione CRESME

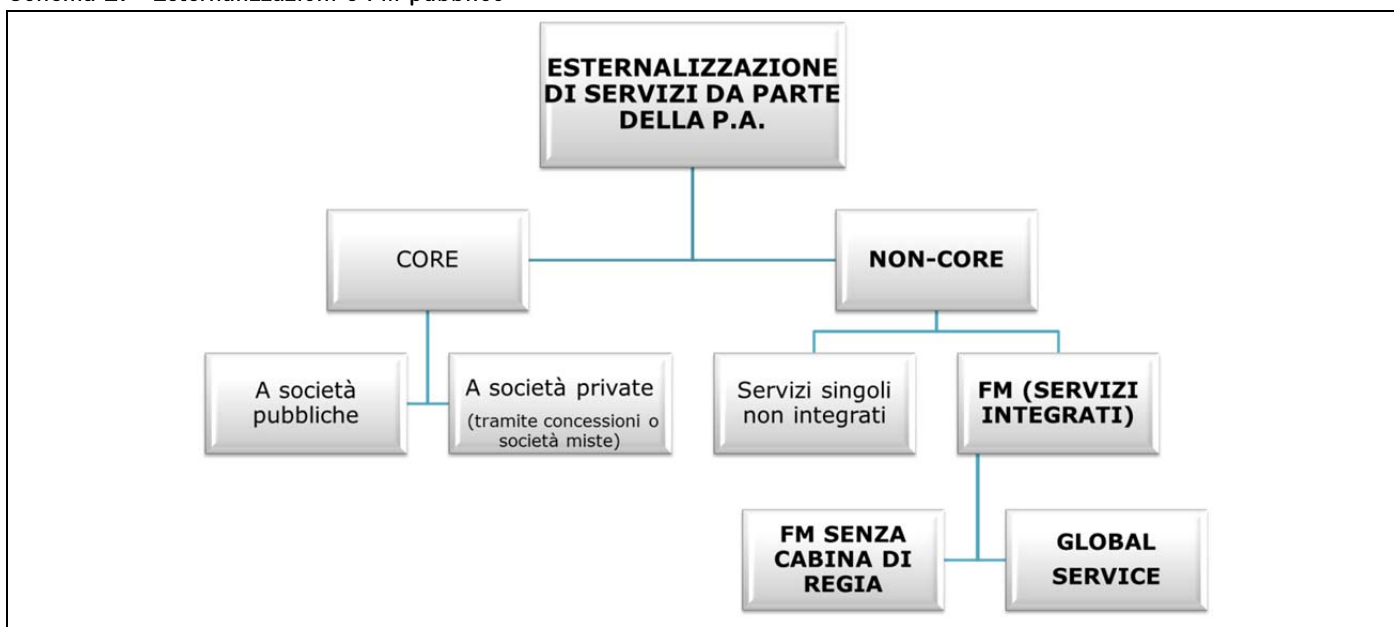
1.2. Facility Management pubblico: le esternalizzazioni della PA

Sulla scia di quanto avvenuto nel mondo delle imprese private, e seppure con un certo ritardo rispetto ad esse, anche le PA hanno iniziato ad adottare le tecniche e gli strumenti gestionali del Facility Management. In altre parole le PA hanno iniziato a esternalizzare i servizi di supporto a società che li svolgono in modo integrato.

Quello delle esternalizzazioni è un mercato vasto e variegato, che comprende un insieme eterogeneo e disparato di pratiche e attività. E' quindi utile sezionare questo mercato, classificando le categorie di attività che lo compongono. Diverse classificazioni sono possibili³. Ai fini della nostra analisi è utile distinguere tra esternalizzazione di servizi core e di servizi non-core, e tra attività gestite in modo tradizionale e attività gestite in modo integrato. Questa classificazione, oltre a permettere di analizzare meglio il settore delle esternalizzazioni, serve a comprendere quale parte di questo mercato è effettivamente ascrivibile all'ambito del Facility Management.

Dobbiamo in primo luogo distinguere tra esternalizzazione di attività core della Pubblica Amministrazione e di attività di supporto (non-core)⁴. Si tratta di un confine non semplice da tracciare, ma possiamo affermare che la fornitura di servizi pubblici alle famiglie (con particolare riguardo a quelli essenziali) è il core-business della Pubblica Amministrazione, mentre le attività non-core comprendono tutti i servizi di supporto che non assumono rilevanza strategica primaria, ma che sono comunque necessari al funzionamento dell'ente. Possiamo dunque far coincidere l'esternalizzazione dei servizi core con l'esternalizzazione dei servizi pubblici locali. Tali servizi possono essere affidati in gestione a società a capitale pubblico oppure verso enti a capitale privato, nel cui caso si parla di privatizzazione di servizi pubblici. Quella delle privatizzazioni è una modalità promossa da chi sostiene il "ritiro dello Stato dall'economia", con la PA che mantiene soltanto un ruolo di regolatore e controllore ma non di gestore di attività economiche, e considerata invece inappropriata da chi pensa che in certi settori (monopoli naturali, servizi essenziali connessi a diritti fondamentali) la gestione privatistica non consenta di raggiungere gli obiettivi sociali a cui tali servizi sono finalizzati.

Schema 2. - Esternalizzazioni e FM pubblico



Fonte: Elaborazione CRESME

³ Il lettore interessato alle diverse possibili classificazioni delle attività esternalizzate può fare riferimento a Dipartimento della Funzione Pubblica (2005) "Le esternalizzazioni nelle amministrazioni pubbliche", capitolo 1, pp.14-20

⁴ Come detto nel primo paragrafo, le attività core sono quelle tramite le quali un'organizzazione svolge il suo ruolo fondamentale, mentre le attività non-core sono le attività di supporto, che non perseguono direttamente la missione principale dell'ente, ma che sono comunque necessarie per il funzionamento dell'organizzazione (ad esempio la manutenzione degli uffici dell'ente).

Passando ad esaminare l'esternalizzazione dei servizi di supporto (non-core), la distinzione più rilevante è quella tra due diverse modalità operative: la prima è quella tradizionale e riguarda l'appalto di singole attività di servizio con modalità "tradizionali" (nel senso di non integrate), mentre la seconda è il Facility Management. Definiamo meglio queste due categorie. La prima comprende i tradizionali appalti di servizi non-core. Si appalta a un fornitore esterno la mera erogazione di un servizio di supporto (ad esempio le pulizie negli uffici dell'ente pubblico, o il servizio mensa, o l'esecuzione di determinati interventi di manutenzione ordinaria all'interno degli edifici pubblici), richiedendo all'impresa aggiudicataria di essere una mera esecutrice di alcune attività predeterminate, mentre la funzione gestionale e di pianificazione resta in capo alla PA.

Il Facility Management, per come lo abbiamo definito nel primo paragrafo, è invece la gestione integrata e coordinata degli spazi, dei servizi e delle infrastrutture. Enti Pubblici che affidano a imprese specializzate la gestione delle connessioni internet e delle reti locali di tutti i propri uffici, oppure la gestione, manutenzione e ristrutturazione dei propri impianti energetici, per conseguire risparmi derivanti dalla gestione integrata e per rendere più efficiente il proprio parco impianti, sono due esempi di appalti di FM pubblico. Non necessariamente i servizi in FM sono affidati al settore privato: l'affidatario del servizio integrato può anche essere un'azienda speciale o un'altra entità pubblica. Tipicamente quando si parla di FM si fa riferimento a servizi connessi al patrimonio immobiliare (manutenzione e gestione di un insieme di edifici e dei sistemi di impianti in esso contenuti), ma nel caso del FM pubblico la categoria si allarga fino a racchiudere anche la progettazione architettonica e la gestione e manutenzione di intere porzioni di territorio urbano, del verde pubblico e di alcune infrastrutture.

All'interno dei servizi gestiti in FM, bisogna poi distinguere quelle forme di gestione che prevedono un contratto basato sui risultati, una cabina di regia e un Responsabile Unico del Servizio. Quando nel contratto sussistono tutti e tre questi elementi si può parlare di servizi gestiti in Global Service. Quello dei servizi gestiti in Global Service può quindi essere pensato come un sottoinsieme dei servizi gestiti in FM.

Ovviamente, nel caso delle esternalizzazioni della PA restano validi i due principi enunciati in precedenza con riguardo alle operazioni di outsourcing in generale: un'analisi costi-benefici deve precedere la scelta di esternalizzare o meno; adeguati sistemi di controllo sul gestore devono essere previsti nel contratto e implementati. L'analisi costi-benefici (ACB), però, non dovrebbe essere nel caso della Pubblica Amministrazione un'ACB finanziaria, ma un'ACB economica. Mentre la prima include nell'analisi soltanto le variabili finanziarie (costi e ricavi monetari di un'operazione), e quindi serve a stabilire l'impatto dell'operazione sul bilancio finanziario di un ente, l'ACB economica deve tenere conto degli impatti globali di un'operazione, comprese le esternalità sociali ed ambientali. Si tratta di un ambito, quello della quantificazione e valutazione del valore dei beni non di mercato, ancora non sufficientemente esplorato dal settore pubblico italiano, mentre altri paesi (l'Inghilterra è il leader da questo punto di vista) le utilizzano già correntemente per valutare a priori l'impatto sociale delle scelte intraprese dagli enti pubblici.

Possiamo schematizzare una ripartizione del mercato del FM pubblico tramite le seguenti categorie (modelli di FM pubblico):

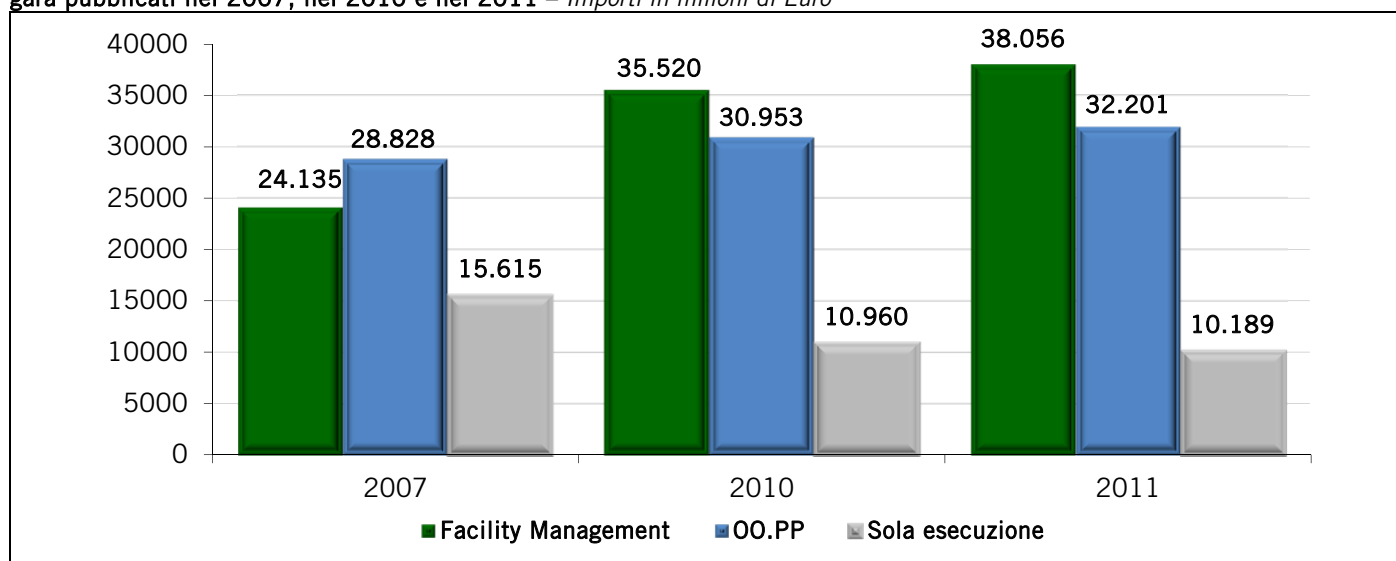
- Monoservizio tradizionale non integrato
- Monoservizio in FM
- Multiservizio in FM
- Global Service

2. IL MERCATO PUBBLICO DEI SERVIZI FM

2.1. Il mercato del FM pubblico in Italia

Mentre la crisi colpisce l'economia italiana, e gli appalti di opere pubbliche tradizionali, quelli della sola esecuzione, passano dai 15,6 miliardi di Euro del 2007 ai 10,2 del 2011, gli appalti di Facility Management vivono un vero e proprio boom. Un boom piuttosto trascurato, di cui si sa poco; certo è che nel 2007 venivano messi a gara servizi di FM per 24 miliardi di Euro e nel 2011, con un percorso di continua crescita, si è saliti a oltre 38 miliardi. Un mercato che cresce nei quattro anni della Grande Recessione del 60%, mentre gli appalti di sola esecuzione di opere pubbliche diminuiscono del 34%. E nel 2011 il volume d'affari del FM pubblico ha continuato a crescere, un altro +7,6% rispetto al 2010.

Grafico 1. – Il mercato del FM pubblico a confronto con il mercato delle opere pubbliche e della sola esecuzione: bandi di gara pubblicati nel 2007, nel 2010 e nel 2011 – Importi in milioni di Euro

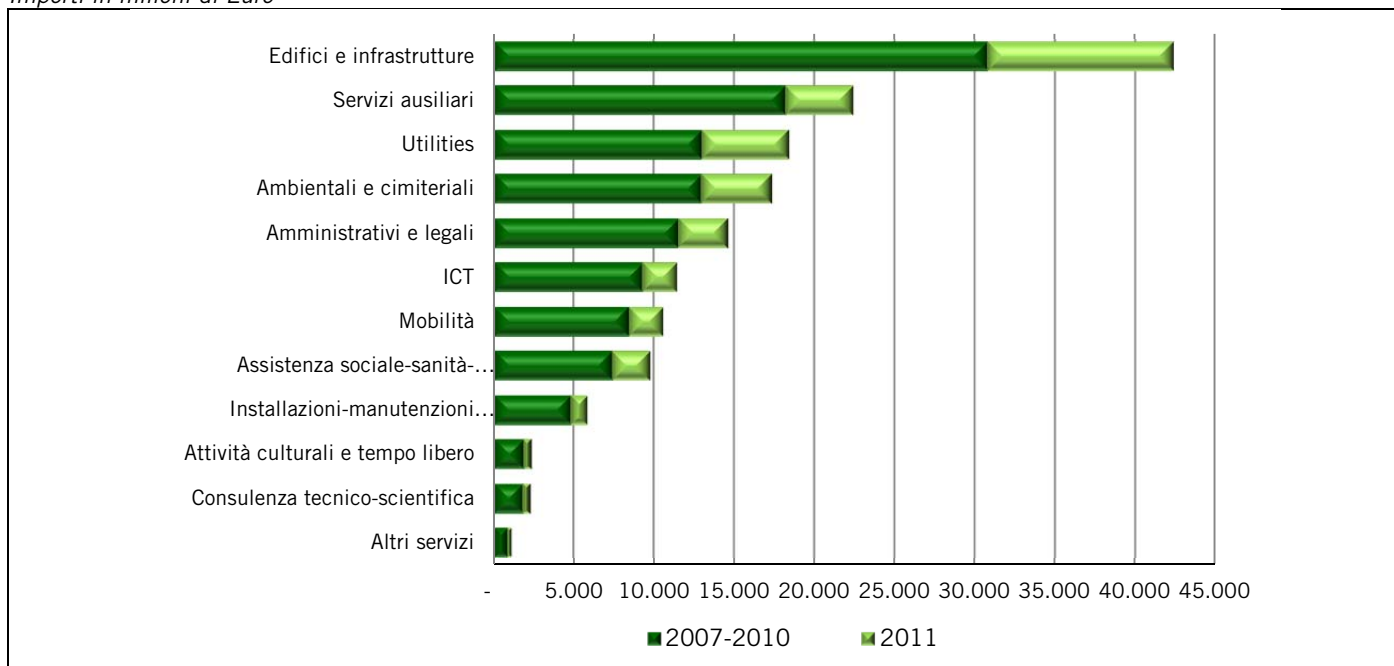


Fonte: CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Nazionale del Facility Management (www.osservatoriofm.it)

Tra i singoli servizi, nel periodo 2007-2011 il più importante, per importi messi a gara, è stato quello della costruzione, gestione e manutenzione delle strade, con un giro d'affari di 20,6 miliardi di Euro (importi a base d'asta) e oltre 8.400 bandi pubblicati. Seguono la manutenzione e gestione degli edifici (15,6 miliardi di Euro) il servizio di gestione dei rifiuti (14,8 miliardi), i servizi di ristorazione (10,4 miliardi di Euro), il sistema elettrico (9,4 miliardi di Euro), le pulizie (7,9 miliardi di Euro), i mezzi di trasporto (7,9 miliardi di Euro) e i sistemi informatici (7,7 miliardi di Euro).

Passando ad analizzare le dodici macrotipologie in cui tali servizi vengono classificati, nel quinquennio 2007-2011 la macrotipologia prevalente è stata quella della costruzione, manutenzione e gestione di edifici e infrastrutture (42 miliardi di Euro il totale degli importi a base d'asta), seguita dalle utilities (18,4 miliardi di Euro) e dai servizi ambientali e cimiteriali (17,3 miliardi di Euro).

Grafico 2. - Il mercato del FM pubblico in Italia nel periodo 2007-2011: bandi di gara pubblicati per macro tipologia di servizi
Importi in milioni di Euro



Fonte: CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Nazionale del Facility Management (www.osservatoriofm.it)

Tabella 1. - Il mercato del FM pubblico in Italia nel periodo 2007-2011: bandi di gara pubblicati per tipologia di servizi – Le prime 10 - Importi in milioni di Euro

	2007 - 2011				Variazioni % 2011/2007			
	TOTALE	di cui con importo segnalato			TOTALE	di cui con importo segnalato		
		Numero	Importo	Importo medio		Numero	Importo	Importo medio
Strade	8.437	8.048	20.577	2,6	-18,2	-23,4	191,2	280,0
Edifici	6.865	6.523	15.577	2,4	-25,2	-27,8	57,0	117,6
Raccolta, trasporto e smaltimento rifiuti	5.128	4.540	14.815	3,3	31,8	44,7	51,9	5,0
Ristorazione	7.052	5.958	10.411	1,7	24,3	32,2	2,2	-22,7
Generazione e distribuzione di energia elettrica	1.812	1.157	9.380	8,1	115,4	158,8	133,6	-9,7
Pulizia	3.820	3.585	7.888	2,2	-47,2	-48,5	-29,8	36,3
Trasporto logistica parcheggio	5.066	4.367	7.880	1,8	25,4	28,4	2,1	-20,5
Informatica	2.457	2.196	7.705	3,5	11,9	16,6	136,7	103,1
Servizi di supporto	5.452	4.459	5.484	1,2	37,8	17,4	26,4	7,7
Servizi assicurativi	11.770	8.672	5.075	0,6	5,5	14,8	111,2	83,9

Fonte: CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Nazionale del Facility Management (www.osservatoriofm.it)

L'eterogeneità dei servizi ricompresi nel Facility Management si riflette nella composizione dell'offerta, soprattutto in un mercato come quello italiano. Nonostante ciò, i dati dicono che si iniziano ad affermare sul mercato italiano le grandi società multiservizio che operano in modo integrato (Siram, Manutencoop, Cofathec, etc.). Ma la partita la giocano anche le piccole e medie imprese specializzate, che si organizzano in consorzi in modo da offrire servizi integrati. Si tratta di associazioni di imprese che agiscono da interlocutori contrattuali unici: acquisiscono appalti e commesse e poi li svolgono in modo integrato tramite le proprie Associate, che operano in un'ampia gamma di settori (ad esempio funziona in questo modo il C.N.S., Consorzio Nazionale Servizi).

Tramite l'analisi dei dati dell'Osservatorio Nazionale del FM è possibile mettere in evidenza quelli che sono i maggiori protagonisti del mercato del FM pubblico in Italia. L'elaborazione presentata qui di seguito individua le prime 10

imprese per numero di bandi aggiudicati nelle più importanti macrocategorie, e le classifica sulla base del volume d'affari, in modo da individuare i veri leader del mercato.

Tabella 2. - Il mercato del FM pubblico in Italia nel periodo 2007-2011 – I protagonisti del mercato: i contratti delle prime 10 imprese per volume d'affari potenziale acquisito (1) e macro tipologia - *Importi in milioni di Euro*

EDIFICI E INFRASTRUTTURE			UTILITIES		
	Numero	Importo		Numero	Importo
SIRAM SPA	98	1.874	EDISON ENERGIA SPA	45	1.066
C.C.C. CONS. COOP. COSTRUZIONI	21	591	GALA SPA	79	651
COFELY ITALIA SPA	47	410	CPL CONCORDIA SOC. COOP.	19	219
MANUTENCOOP FACILITY MANAGEMENT SPA	40	394	ENERGRID SPA	13	214
COFATHEC SERVIZI SPA	36	274	C.C.C. CONS. COOP. COSTRUZIONI	14	170
ELYO ITALIA SRL	18	152	HERA COMM SRL	16	109
TELECOM ITALIA SPA	20	94	C.P.L. CONCORDIA SOC. COOP.	23	82
AIR LIQUIDE SANITA' SERVICE SPA	24	73	ENEL RETE GAS SPA	15	51
KONE SPA	24	24	UNOGAS ENERGIA SPA	16	34
GIELLE DI LUIGI GALANTUCCI	41	13	ENERGETIC SPA	16	21
SERVIZI AMBIENTALI E CIMITERIALI			SERVIZI DI MOBILITA'		
	Numero	Importo		Numero	Importo
AIMERI AMBIENTE SRL	36	584	ARVAL SERVICE LEASE ITALIA SPA	46	125
C.N.S CONSORZIO NAZIONALE SERVIZI SOC. COOP.	32	299	LEASYS SPA	18	99
DE VIZIA TRANSFER SPA	21	264	SIMAN SRL	33	39
ECONORD SPA	62	249	A.I.P.A. SPA - AGENZIE PER LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI	26	38
SANGALLI GIANCARLO & C. SRL	18	165	MAGGIOLI TRIBUTI SPA	39	31
MANUTENCOOP SERVIZI AMBIENTALI SPA	34	158	LUCA FALASCHI SRL	34	21
SAN GERMANO SRL	23	143	ANGELINO SRL	22	15
APRICA SPA	32	134	CARROZZERIE E OFFICINE F.LLI BATTISTINI & C. SRL	43	12
L'IGIENE URBANA SRL	23	104	NULL	17	3
SAMECO SRL	20	11	MARCASSA VIAGGI SNC	34	1
SERVIZI AUSILIARI			ICT		
	Numero	Importo		Numero	Importo
GEMEAZ CUSIN RISTORAZIONE SRL	157	750	TELECOM ITALIA SPA	122	2.362
C.N.S. CONS. NAZ. SERVIZI SOC. COOP.	61	719	IBM ITALIA SPA	43	473
SODEXO ITALIA SPA	184	444	ALMAVIVA SPA	33	385
CIR FOOD SPA	127	433	ACCENTURE SPA	33	309
CAMST SCRL	153	379	ENGINEERING SANITA' ENTI LOCALI SPA	50	266
MARKAS SERVICE SRL	50	292	WIND TELECOMUNICAZIONI SPA	28	235
SERENISSIMA RISTORAZIONE SPA	48	0	FASTWEB SPA	47	212
AVENANCE ITALIA SPA	56	166	ELSAG DATAMAT SPA	39	110
MIORELLI SERVICE SPA	154	163	ENGINEERING ING. INFORMATICA SPA	32	52
EURO & PROMOS GROUP SOC. COOP.	67	136	SAP ITALIA SPA	25	12

Fonte: CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Nazionale del Facility Management (www.osservatoriofm.it)

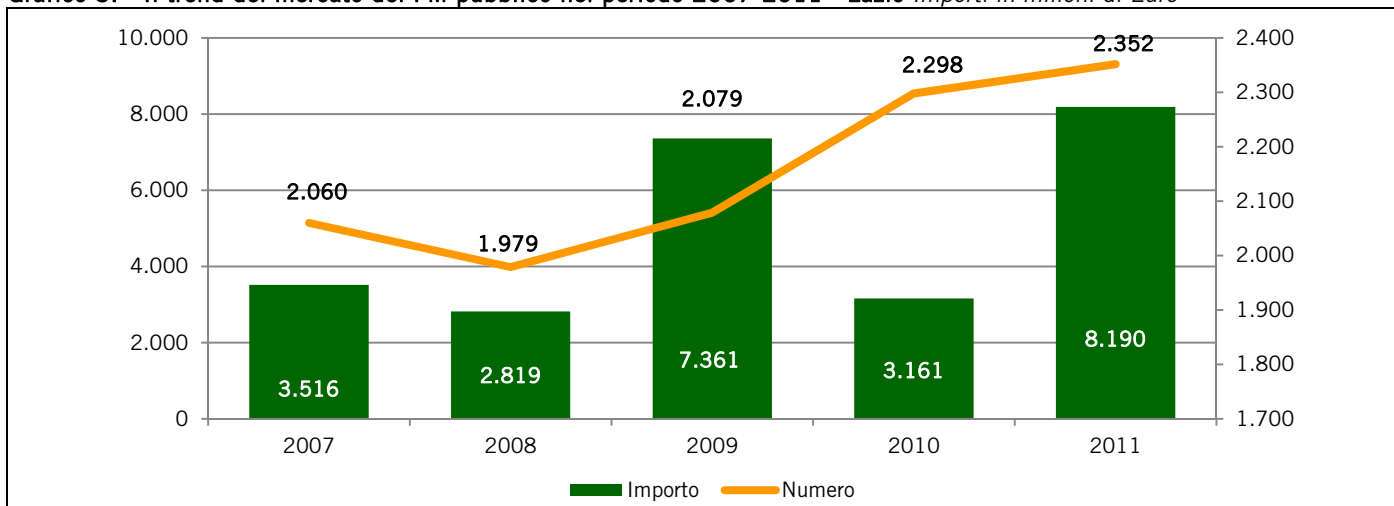
(1) Il volume d'affari potenziale di ogni impresa comprende l'importo totale dei bandi ad essa assegnati nella macrotipologia considerata, includendo sia le gare vinte come singolo aggiudicatario sia le gare vinte come mandatario di un ATI/RTI

2.2. Il mercato del FM pubblico nel Lazio

Anche nel Lazio il mercato del Facility Management pubblico è cresciuto negli ultimi cinque anni, come dimostra il trend di incremento del numero di bandi pubblicati (dai 2.060 del 2007 ai 2.352 del 2011, +14% in cinque anni). Gli importi totali messi a gara hanno avuto una dinamica altalenante, tuttavia tale andamento è poco indicativo, perché fortemente condizionato da poche gare di grande peso; in particolare sul dato del 2009 hanno inciso i bandi per la

progettazione, realizzazione e gestione della linea D della metropolitana di Roma (3,2 miliardi di Euro) e dell'autostrada Pontina (2 miliardi), mentre sul totale del 2011 hanno inciso la progettazione, costruzione e gestione del corridoio Roma - Latina (2,7 miliardi) e l'affidamento in concessione del servizio di distribuzione del gas metano a Roma (1,2 miliardi)⁵.

Grafico 3. - Il trend del mercato del FM pubblico nel periodo 2007-2011 - Lazio Importi in milioni di Euro



Fonte: CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio nazionale del Facility Management (www.osservatoriofm.it) e Osservatorio Regionale Lazio del Facility Management (www.fm-lazio.it) promosso dalla CCIAA di Roma e realizzato dal CRESME

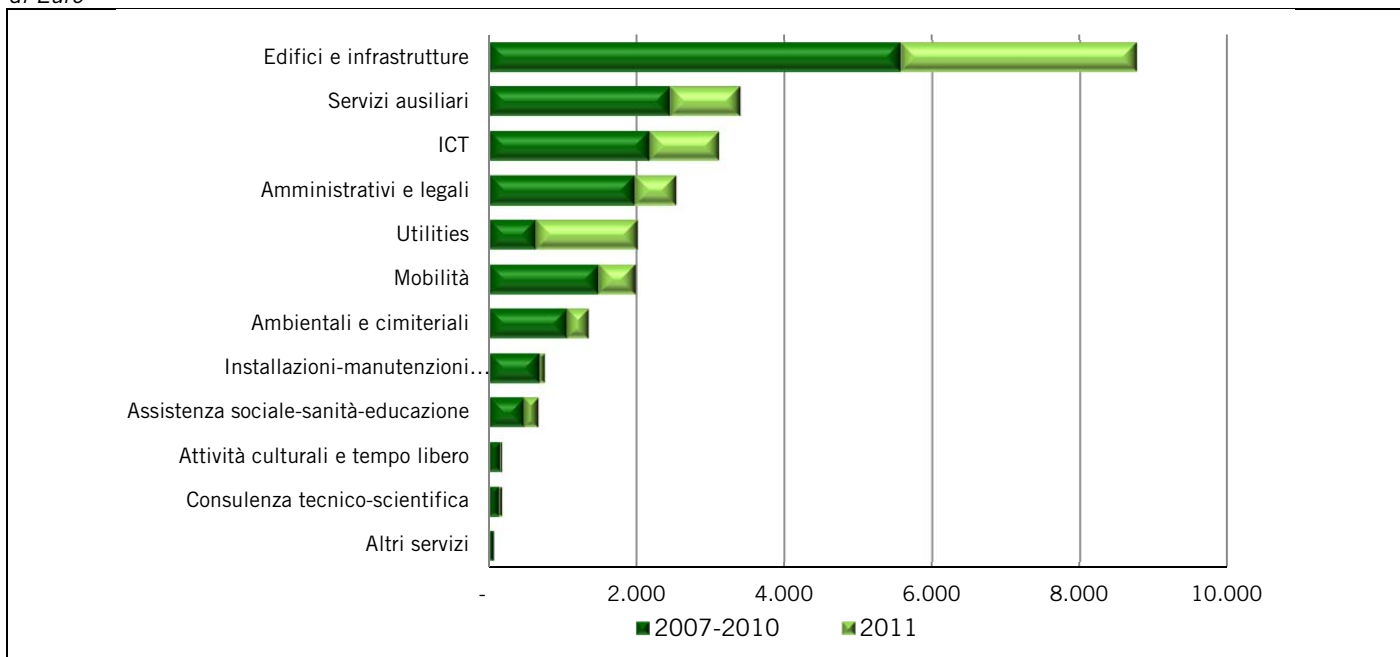
Nel quinquennio 2007-2011 quello del Lazio è stato il primo mercato regionale italiano per quanto riguarda il FM pubblico dal punto di vista del volume d'affari, e il quinto per numero, con i suoi 10.768 bandi pubblicati, per un importo a base d'asta totale di oltre 25 miliardi di Euro. Al secondo posto, per volume d'affari, la Lombardia (quasi 21 miliardi) seguita a distanza da Campania (13 miliardi) ed Emilia Romagna (12,7 miliardi). La regione col maggior numero di bandi pubblicati negli ultimi cinque anni è stata la Lombardia (quasi 19 mila gare), seguita da Campania (circa 13.500 gare), Sicilia (quasi 13 mila gare) e Sardegna (quasi 12 mila gare).

La maggior parte delle gare è stata indetta da Amministrazioni Locali (7.065 bandi, importi resi noti per 14,8 miliardi), mentre le Amministrazioni Centrali hanno indetto circa 2.500 gare di FM, con importi resi noti di circa 5 miliardi. Tra le Amministrazioni Locali, i più attivi nell'esternalizzare i servizi sono stati senza dubbio i Comuni, che hanno indetto 3.800 gare, con importi noti di circa 5 miliardi. Anche le Aziende Sanitarie sono state protagoniste di un'ampia fetta delle esternalizzazioni eseguite nella Regione, con 829 gare indette, per un giro d'affari di 1,6 miliardi. Ancora più ampi gli importi messi in gara dai gestori della rete stradale (2.943 miliardi), seppure con un numero di bandi pubblicati inferiore (312).

Tra le macro-tipologie di servizi, la più importante dal punto di vista degli importi messi a gara nel periodo 2007-2011 è stata quella concernente la costruzione, manutenzione e gestione di edifici e infrastrutture (1.138 bandi pubblicati per importi totali a base d'asta di 8,8 miliardi), seguita dai servizi ausiliari (1.040 bandi, quasi 4 miliardi di Euro) e dai servizi ICT (653 bandi, 3,1 miliardi).

⁵ In effetti, più i dati diventano circoscritti dal punto di vista territoriale (o temporale, ad esempio quando si analizzano gli andamenti mensili), più l'andamento del numero di gare diventa un indicatore più affidabile rispetto agli importi, in quanto questi ultimi, come visto, diventano sensibili alle gare "pesanti".

Grafico 4. – Il mercato del FM pubblico nel Lazio nel periodo 2007-2011: bandi di gara per macro tipologia - Importi in milioni di Euro



Fonte: CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale Lazio del Facility Management (www.fm-lazio.it) promosso dalla CCIAA di Roma e realizzato dal CRESME

2.3. I mercati locali: le Province e i Comuni

Come si può facilmente immaginare, nel Lazio il maggiore mercato di FM pubblico è decisamente quello romano. Il 74% dei bandi riguarda lavori e servizi da svolgersi nel territorio provinciale romano, mentre il territorio comunale, da solo, pesa per il 46%. La preponderanza del mercato romano è ancora più evidente qualora si prendano in esame gli importi totali a base d'asta: Roma da sola pesa per il 52% sul totale regionale, mentre il territorio provinciale romano pesa per il 93%. Nel resto del Lazio, Latina e Frosinone sono i due mercati più rilevanti, con Latina che pesa per il 10% sul numero totale dei bandi pubblicati e per il 2% sul totale degli importi, e Frosinone che pesa per il 6% sul numero dei bandi, e per il 2% sugli importi totali. Seguono Rieti e Viterbo, con l'1% degli importi.

A Roma tra il 2007 e il 2011 sono stati pubblicati 5.200 bandi, per un importo noto totale di quasi 17 miliardi di Euro. Nel solo 2011 i bandi pubblicati sono stati 1.085, con un importo totale noto di 4,2 miliardi. Nel resto del territorio provinciale romano i bandi di FM pubblicati nel quinquennio sono stati oltre 2.900, con un totale degli importi noti di 5,6 miliardi. 737 bandi hanno riguardato il territorio provinciale di Latina, per 697 milioni di Euro di importi noti, mentre il territorio provinciale di Frosinone ha attirato 711 bandi, per importi noti di 463 milioni di Euro; 547 bandi hanno riguardato il territorio provinciale viterbese, con importi noti per 321 milioni di Euro, e 386 bandi hanno riguardato la Provincia di Rieti, per un importo totale noto di 255 milioni. Infine, 266 bandi hanno riguardato il territorio regionale senza però essere attribuibili ad una delle province.

Tabella 3. - FM LAZIO: MERCATI LOCALI: bandi di gara pubblicati nel periodo 2007-2011 per ambito territoriale - *Importi in milioni di Euro*

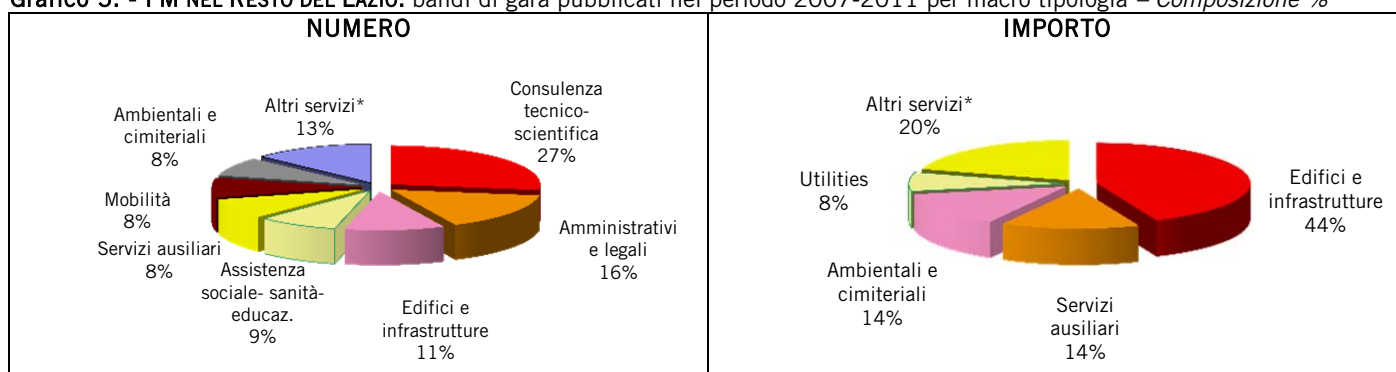
	2007-2011				2011			
	TOTALE	di cui con importo segnalato			TOTALE	di cui con importo segnalato		
		Numero	Importo	Importo medio		Numero	Importo	Importo medio
Roma (territorio comunale)	5.200	3.712	16.953	4,6	1.085	754	4.266	5,7
Resto Roma (resto del territorio provinciale)	2.921	1.785	5.606	3,1	658	343	3.380	9,9
Provincia di Viterbo	547	373	321	0,9	92	69	109	1,6
Provincia di Rieti	386	328	255	0,8	111	90	98	1,1
Provincia di Latina	737	504	697	1,4	227	120	174	1,5
Provincia di Frosinone	711	490	463	0,9	152	90	120	1,3
Non ripartibili	266	231	753	3,3	27	20	44	2,2
TOTALE REGIONE	10.768	7.423	25.047	3,4	2.352	1.486	8.190	5,5

Fonte: CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale Lazio del Facility Management (www.fm-lazio.it) promosso dalla CCIAA di Roma e realizzato dal CRESME

A Roma è la *manutenzione e gestione di edifici e infrastrutture* a produrre il maggior volume d'affari: 5,2 miliardi nel periodo 2007-2011, spalmati su oltre 500 affidamenti. Segue la gestione di *servizi ICT*, con 557 bandi per un volume d'affari di circa 3 miliardi, mentre il terzo e il quarto mercato, quasi con lo stesso volume d'affari, sono rispettivamente quello dei *servizi ausiliari* (584 bandi per un importo totale noto di 2,2 miliardi) e dei *servizi amministrativi e legali* (1.196 bandi per importi totali noti di 2,1 miliardi).

Il 38% dei bandi (e il 24% degli importi noti) è stato emesso da amministrazioni riconducibili allo Stato centrale, il 13% (18% degli importi noti) dal Comune di Roma, mentre le aziende speciali hanno pesato per l'8% sul numero di bandi emessi, ma per il 32% sul totale degli importi noti. Nel resto del Lazio, la macrocategoria che ha messo in moto il maggior volume d'affari nel periodo 2007-2011 è stata quella della *gestione e manutenzione di edifici e infrastrutture* (3,5 miliardi di Euro il totale degli importi noti), seguita dai servizi ausiliari (1,2 miliardi circa) e dai *servizi ambientali e cimiteriali* (1,1 miliardi). La categoria che ha attratto il maggior numero di bandi è stata invece quella della *consulenza tecnico-scientifica* (1.524 bandi), seguita dai *servizi amministrativi e legali* (869 bandi pubblicati) e dalla *gestione e manutenzione di edifici e infrastrutture* (601 bandi). 531 bandi sono stati emessi dalle Amministrazioni Centrali, per un importo totale noto di 818 miliardi di Euro, mentre 3.144 bandi sono stati emessi dalle Amministrazioni Comunali, per un importo totale noto di oltre 2 miliardi. Le Aziende del Servizio Sanitario hanno emesso 323 bandi, per importi totali noti di 530 milioni, mentre i gestori della rete stradale hanno emesso 122 bandi, per un importo totale vicino ai 3 miliardi. Tuttavia quest'ultimo dato è fortemente influenzato dal bando, pubblicato nel 2011, per la progettazione, costruzione e gestione del corridoio Roma-Latina, che da solo è costato 2,7 miliardi.

Grafico 5. - FM NEL RESTO DEL LAZIO: bandi di gara pubblicati nel periodo 2007-2011 per macro tipologia – *Composizione %*



Fonte: CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale Lazio del Facility Management (www.fm-lazio.it) promosso dalla CCIAA di Roma e realizzato dal CRESME

* Sono comprese le rimanenti macro-categorie di cui al grafico 4.

3. CASI STUDIO

Come emerge dal quadro fin qui dipinto, l'esternalizzazione di servizi da parte della PA riguarda un'ampia gamma di pratiche e di attività. Il modo migliore per capire un mercato così eterogeneo - sia dal punto di vista dei servizi appaltati, sia da quello delle modalità di affidamento - è quello di analizzare alcuni esempi concreti. A tal fine, si presentano in questo capitolo tre casi studio, di cui due legati ad operazioni di Partenariato Pubblico Privato (PPP), anche al fine di osservare come si articolano nel concreto i modelli teorici di cui si è trattato nel primo capitolo.

Il primo caso studio riguarda l'affidamento, con contratto di multiservizio tecnologico, della gestione, manutenzione e conduzione, inclusa la fornitura dei vettori energetici, degli impianti tecnologici degli immobili in proprietà o nella disponibilità delle aziende sanitarie e ospedaliere della Regione Lazio. Si tratta della prima esperienza a livello nazionale di gestione globale degli impianti delle strutture sanitarie.

Con il secondo caso studio si presenta l'affidamento di un multiservizio integrato legato ad un'operazione di Partenariato Pubblico Privato. Si tratta del progetto denominato "Nuovi Ospedali Toscani", che prevede la sostituzione di cinque importanti strutture (Carrara, Lucca, Massa, Pistoia e Prato) con quattro nuovi ospedali (Massa e Carrara confluiscono nel nuovo ospedale Apuane), da realizzare mediante lo strumento del project financing. L'affidamento prevede la progettazione e la costruzione dei quattro ospedali e la gestione per l'intera durata del contratto di concessione (stabilito in 19 anni e 2 mesi al netto dei tempi di costruzione) dei relativi servizi non sanitari e commerciali.

Con il terzo caso studio si presenta l'affidamento del servizio di mensa scolastica nelle scuole del territorio comunale di Mentana (RM), un esempio di affidamento di monoservizio integrato legato anch'esso ad una operazione di PPP. La formula scelta in questo caso è quella della concessione di servizi.

3.1 REGIONE LAZIO: multiservizio tecnologico e fornitura di vettori energetici agli immobili delle strutture sanitarie

La Regione Lazio è stata la prima in Italia ad affidare in appalto, con contratto di multiservizio tecnologico⁶, la gestione, manutenzione e conduzione degli impianti energetici delle aziende ospedaliere e sanitarie. In precedenza ogni singolo polo ospedaliero gestiva tramite il proprio ufficio tecnico le attività manutentive degli impianti, e l'approvvigionamento energetico avveniva tramite gli economati dei singoli poli. L'obiettivo è migliorare il rapporto costi/benefici mediante la centralizzazione degli acquisti delle forniture, un maggiore coordinamento dell'intero patrimonio impiantistico, una migliore pianificazione degli interventi con l'utilizzo di sistemi informatici avanzati, il miglioramento dell'efficienza degli impianti. Chiaramente, lo scopo finale è quello di garantire la piena fruibilità delle strutture sanitarie e assistenziali e il mantenimento in efficienza degli impianti energetici.

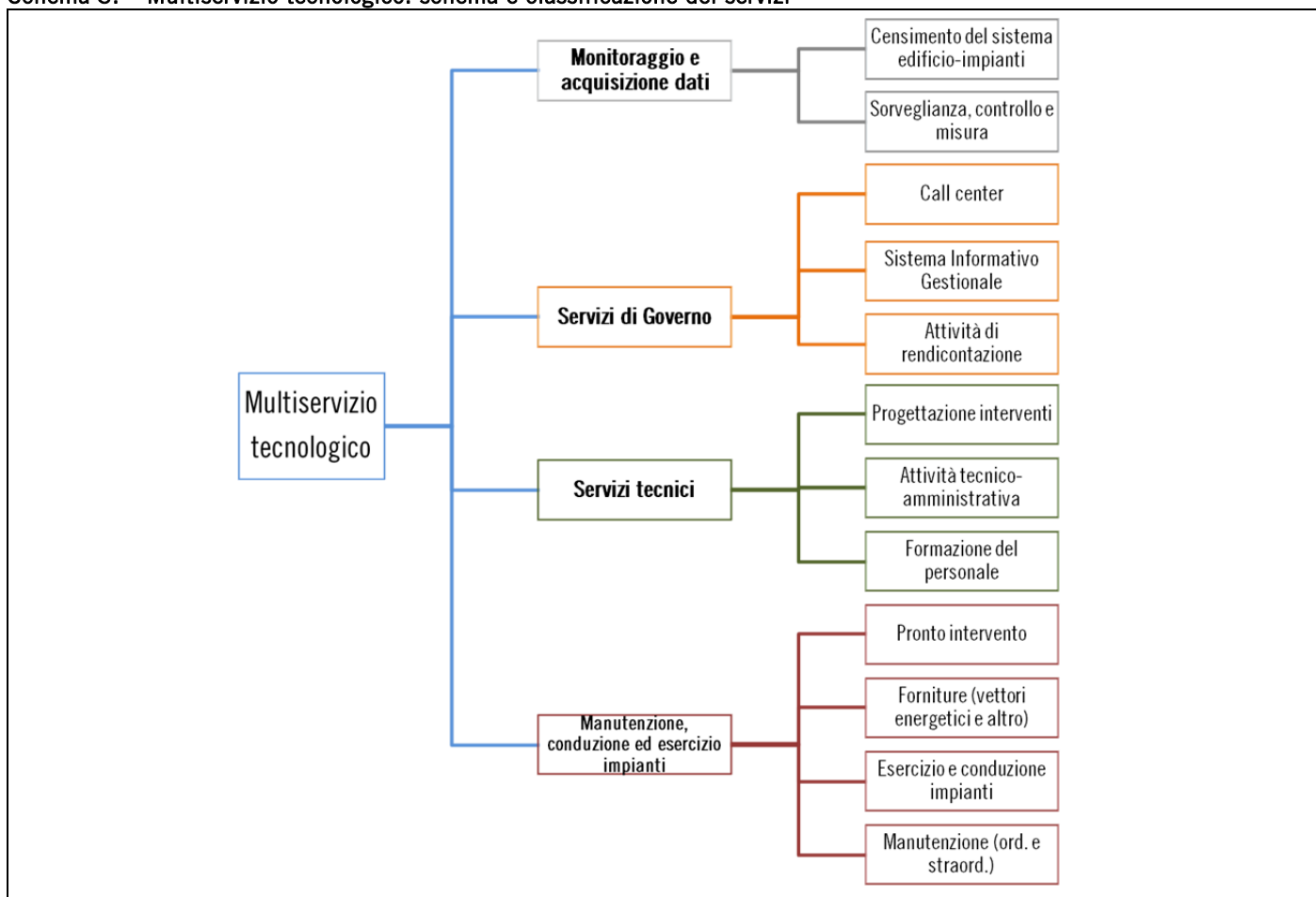
Il bando è stato pubblicato nell'agosto 2003. Diviso in quattro lotti geografici, è stato aggiudicato il primo marzo 2005 da Raggruppamenti Temporanei d'Impresa (RTI) aventi come mandatarie le società:

- Lotto A: ELYO Italia S.r.l.
- Lotto B: SIRAM S.p.A.
- Lotto C: OLICAR S.p.A.
- Lotto D: A2A Calori e Servizi S.r.l.

⁶ Per multiservizio tecnologico si intende un contratto con obbligo di risultato per la gestione integrata dei vettori energetici

Nel corso del 2006 sono state stipulate le Convenzioni tra la Regione Lazio e gli aggiudicatari, e sono stati stipulati i singoli contratti, della durata di otto anni, entrati in vigore a partire dal 2007.

Schema 3. – Multiservizio tecnologico: schema e classificazione dei servizi



Fonte: Elaborazione CRESME

I servizi oggetto dell'affidamento possono essere classificati in:

- Servizi di Governo;
- Servizi di monitoraggio e acquisizione dati;
- Fornitura dei vettori energetici;
- Servizi Tecnici;
- Manutenzione, conduzione ed esercizio degli impianti.

I servizi di governo consistono nella realizzazione di un sistema informativo gestionale, nell'attività di rendicontazione e nella predisposizione di un call center. Il sistema informativo e gestionale serve ad aumentare la trasparenza nei confronti dell'amministrazione e del pubblico, mettendo a disposizione dati relativi allo svolgimento del servizio, a permettere l'individuazione tempestiva di situazioni prestazionali fuori standard, a monitorare i programmi e gli interventi di manutenzione. Tale sistema rappresenta la base di analisi per valutare le esigenze di riqualificazione e adeguamento degli impianti, e le soluzioni proposte dai gestori. L'attività di rendicontazione consiste nella raccolta, analisi e comunicazione tramite report di tutte le misure, indici, valutazioni quantitative relative alle prestazioni fornite, nel rispetto dei programmi concordati e ai valori economici coinvolti nel Piano di Erogazione dei Servizi.

Tra i servizi di monitoraggio e acquisizione dati si possono individuare il servizio di rilevazione, creazione e aggiornamento del Censimento del sistema edificio-impianto, la raccolta dati, la gestione della banca dati e l'attività di sorveglianza, controllo e misura.

Tra i servizi tecnici si rilevano la progettazione degli interventi, l'attività tecnico-amministrativa e le attività di formazione del personale. La progettazione interventi riguarda le operazioni di manutenzione ordinaria e la riqualificazione energetica. Un Piano di Riqualificazione è predisposto annualmente dal gestore, e approvato dall'Azienda Sanitaria competente. Contiene l'elenco (e la scansione temporale) degli interventi che si intende effettuare durante l'anno, e i relativi risultati che si prevede di conseguire grazie a tali interventi. Allo stesso modo, viene redatto un Piano di manutenzione.

I servizi di manutenzione, conduzione ed esercizio degli impianti servono a mantenere il patrimonio impiantistico in condizioni di efficienza.

Il contratto prevede due tipologie di tariffa: la *tariffa a risultato* e la *tariffa per prestazioni 'a misura'*. La *tariffa a risultato* è un importo economico unitario (l'unità di misura varia a seconda del servizio: ad esempio al m², al m³, al mese, per ogni posto letto...), corrisposto dall'amministrazione al gestore per ogni fornitura e servizio inclusi nella convenzione. Il pagamento è condizionato al raggiungimento del risultato, cioè al rispetto degli standard prestazionali prefissati. Anche la *tariffa per prestazioni 'a misura'* è un importo economico unitario, e si applica a quei beni e servizi i cui consumi dipendono dalla libera fruizione degli utenti. I compensi economici di ogni servizio sono calcolati moltiplicando la tariffa per la quantità erogata di servizio. I "servizi integrativi" sono quelli cui non è associata una tariffa, perché non sono beni e servizi misurabili che il gestore fornisce direttamente alle strutture, ma attività necessarie al corretto svolgimento della gestione integrata, ad esempio l'elaborazione e gestione del Sistema Informativo Gestionale, l'attività tecnico-amministrativa, ecc. Il corrispettivo per questi servizi è incluso nel pagamento totale annuale.

Per poter valutare in modo oggettivo la *qualità* dei servizi forniti dall'Assuntore, è stato definito un metodo caratterizzato da:

- Parametri di valutazione delle attività: entità misurabili, indicative della qualità dei servizi svolti;
- Modalità di Controllo: criteri utilizzati per determinare i valori dei suddetti Parametri;
- Livelli di Servizio (LdS): valori dei Parametri indicativi dei livelli qualitativi richiesti (e quindi garantiti dall'Assuntore).

3.2. SIOR⁷ Toscana: project financing per la progettazione e costruzione dei nuovi ospedali toscani e per la gestione dei relativi servizi non sanitari e commerciali

All'interno della strategia di ristrutturazione della rete ospedaliera toscana, si inserisce il progetto denominato "Nuovi Ospedali Toscani", che prevede la sostituzione di cinque importanti strutture (Carrara, Lucca, Massa, Pistoia e Prato) con quattro nuovi ospedali (Massa e Carrara confluiscono nel nuovo ospedale Apuane). La costruzione dei quattro nuovi ospedali è stata affidata tramite un unico appalto, che prevede anche la manutenzione integrata degli spazi e degli impianti, e la gestione dei servizi non-ospedalieri.

L'affidamento riguarda la progettazione e costruzione dei quattro ospedali, e la gestione dei relativi servizi non sanitari. In particolare si tratta di:

⁷ Sistema Integrato Ospedali Regionali. È un'associazione costituita tra le aziende Sanitarie USL 1 di Massa e Carrara, USL 2 di Lucca, USL 3 di Pistoia, USL 4 di Prato con il compito di realizzare un progetto unitario di esecuzione e gestione di quattro presidi ospedalieri (di seguito, "Nuovi ospedali toscani") e di svolgere unitariamente la gara per la scelta del concessionario.

- gestione e manutenzione di immobili e impianti fissi;
- operazioni di pulizia, lavanderia, guardaroba e sterilizzazione biancheria;
- smaltimento dei rifiuti;
- ristorazione per degenti, personale e visitatori;
- sterilizzazione dello strumentario chirurgico;
- manutenzione del verde;
- servizi per la libera professione intramoenia;
- gestione del trasporto automatizzato;
- servizi non sanitari commerciali (aree commerciali).

La durata del contratto di concessione è pari a 24 anni e 10 mesi dalla stipula della convenzione, di cui 2 anni e 6 mesi per la costruzione (con l'eccezione di Pistoia, in cui sono previsti 2 mesi in meno per la costruzione), e 19 anni e 2 mesi per la gestione.

Il Gestore eseguirà per tutta la durata della concessione la conduzione/esercizio e la manutenzione, sia ordinaria che straordinaria, di tutte le opere da lui realizzate, consistenti nelle aree esterne, negli edifici e negli impianti. Inoltre gestirà i servizi non-sanitari, elencati nel precedente paragrafo.

Trattandosi di un'operazione integrata di progettazione, costruzione e gestione, le strategie di programmazione delle attività di gestione e manutenzione sono inserite in un contesto di analisi del ciclo di vita del progetto. In altre parole, è *tutto il progetto edilizio, fin dalla progettazione, a essere funzionale ad una buona gestione e manutenzione degli spazi.*

Il cuore del sistema di gestione è rappresentato dal Sistema di Governo della commessa, le cui componenti principali sono il Sistema Informativo e il Call Center. *Il Sistema di Governo rappresenta l'elemento strategico di unione di tutti i servizi*, inoltre serve da interfaccia unica tra il Gestore e le Aziende Ospedaliere, fornendo i dati necessari alla valutazione ed al monitoraggio dei capitolati gestionali con i relativi indicatori e le eventuali sanzioni e penali. L'obiettivo è di *raccogliere e organizzare la mole di dati generata dall'erogazione dei servizi, per renderla disponibile ai sistemi di controllo della gestione.*

Il ruolo del *Sistema Informativo* è di rendere possibile il trattamento e il trasferimento di tali dati, che comprendono sia i programmi di intervento da trasmettere alla Centrale Operativa, sia i report e le informazioni di ritorno circa le procedure operative che sono state attuate. Sarà creato un unico database che convogli, organizzi e renda fruibili le informazioni riguardanti i servizi da effettuarsi sui quattro ospedali. Il Sistema Informativo e il database riguardano sia i dati tecnici, sia quelli economico-finanziari.

La Centrale Operativa utilizza il Sistema informativo per comunicare le attività programmate e attivare le squadre di intervento (formate dal personale del Gestore ma talvolta anche da personale esterno) che le devono attuare. Inoltre, gli utenti abilitati all'interno dei reparti possono attivare richieste di intervento non programmate, utilizzando il Call Center e il Sistema Informativo; tali richieste di intervento vengono vagliate e girate alle squadre di intervento operativo. In entrambi i casi le squadre operative, una volta eseguito l'intervento, comunicheranno le informazioni di ritorno (consuntivi dell'intervento, feed-back degli utenti, ...) alla Centrale Operativa, che provvederà ad aggiornare il database.

Le funzioni di coordinamento dei servizi saranno affidate dal gestore ad una struttura di 'pilotage', dotata delle competenze gestionali necessarie e allo stesso tempo in grado di fornire un robusto supporto tecnico allo svolgimento delle attività oggetto dell'affidamento. Ci sarà, quindi, una struttura direzionale centrale unica per tutti e quattro i Nuovi Ospedali (il 'pilotage', appunto) che, attraverso il supporto del Sistema Informativo messo a punto dal gestore, assicurerà il controllo dell'intero processo e fornirà gli indirizzi strategici, di programmazione e controllo. Questi indirizzi saranno recepiti dalla direzione operativa di ognuno dei quattro Nuovi Ospedali, costituita dal Responsabile di Area e dai responsabili dei singoli servizi.

Il quadro economico e finanziario dell'intervento complessivo è il seguente:

Tabella 4. - Quadro economico e finanziario dell'investimento complessivo - Importi in Euro

A) Investimento project	
1) Costo di costruzione	307.106.384
2) Oneri di sicurezza	6.190.616
Totale costo costruzione	313.297.000
3) Oneri per D.L. progettazione e D.Lgs. 81/08	13.974.639
4) Commissione di collaudo	2.000.000
Totale complessivo	329.271.639
5) costi associati all'operazione di project financing	9.515.442
6) Oneri finanziari su project financing	23.190.201
Costo totale dell'investimento	361.977.282
7) IVA sull'investimento	35.532.706
8) Spesa per l'espropriazione delle aree	11.949.970
Totale	409.459.958
B) Accantonamento	
9) Accantonamento	12.432.870
TOTALE INVESTIMENTO	421.892.828

La suddivisione del predetto investimento nei quattro presidi ospedalieri, prevista dai progetti preliminari e esecutivi, è la seguente:

- € 96.129.824 per l'Ospedale Delle Apuane
- € 104.245.171 per l'Ospedale di Lucca
- € 101.730.171 per l'Ospedale di Pistoia
- € 119.787.660 per l'Ospedale di Prato

I quadri economici dei progetti esecutivi sono stati poi rideterminati nel seguente modo, inserendo anche i costi degli arredi, delle attrezzature elettromedicali, dei trasferimenti, della segnaletica, ecc...

- € 151.889.206 per l'Ospedale Delle Apuane
- € 164.795.854 per l'Ospedale di Lucca
- € 151.000.000 per l'Ospedale di Pistoia
- € 189.863.935 per l'Ospedale di Prato

L'investimento totale è quindi di circa 422 milioni di Euro, al netto di arredi e attrezzature. Di questi, 228 milioni sono a carico dello Stato e 194 milioni sono a carico dei soggetti privati. La quota a carico del settore pubblico è così suddivisa: 169 milioni a carico dello Stato centrale e 59 milioni a carico delle quattro Aziende Sanitarie Locali. La quota a carico delle ASL è finanziata tramite la dismissione di parte del loro patrimonio immobiliare. Il progetto prevede la cartolarizzazione di questi attivi: creazione di un fondo immobiliare chiuso, creato e gestito da una banca, che anticipa le risorse in questione. I 169 milioni a carico dell'Amministrazione Centrale sono invece stati già stanziati dal CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica).

L'andamento di tutti i servizi è monitorato tramite i *Key Performance Indicators*, classificati in sei categorie:

- continuità;
- disponibilità;
- programmazione;

- qualità;
- audit interna;
- soddisfazione degli utenti.

3.3. MENTANA (RM): concessione del servizio di mensa scolastica nel territorio comunale

L'oggetto dell'affidamento è lo svolgimento in concessione del servizio di mensa scolastica presso le scuole del territorio comunale, comprensivo della gestione degli incassi delle rette per gli anni scolastici 2010/2011, 2011/2012, 2012/2013. L'importo a base d'asta della concessione è di 2.774.450 Euro (oltre IVA), mentre la Ditta aggiudicataria ha presentato un'offerta di 2.681.191 Euro.

All'interno dell'affidamento è possibile individuare un'attività principale e una complementare.

Il servizio principale consta dell'organizzazione (approvvigionamento, preparazione, trasporto e somministrazione) di un pasto giornaliero a bambini, insegnanti e personale ausiliario delle scuole comunali di Mentana, di regola in tutti i giorni feriali. Il servizio cura inoltre l'allestimento dei tavoli nei refettori e/o locali nei quali viene consumato il pasto, lo sbarazzo, la pulizia dei refettori, il ritiro e successivo lavaggio delle attrezzature, delle stoviglie, degli arredi e di quant'altro utilizzato per l'esecuzione del servizio.

Inoltre il gestore è responsabile della manutenzione ordinaria e straordinaria e della pulizia dei locali, degli impianti e degli arredi, anche procedendo alla sostituzione di componenti laddove necessario. La Ditta aggiudicataria deve tenere un registro degli interventi effettuati, e occuparsi del subappalto di lavori di manutenzione a Ditte terze specializzate quando necessario.

Il servizio complementare riguarda invece la gestione tecnico-contabile inerente la riscossione e il controllo dei pagamenti da parte dell'utenza. Il fornitore, infatti, incasserà direttamente dagli utenti gli importi dei pasti erogati, per la quota di loro spettanza. La quota di spettanza dell'Amministrazione (0,67 Euro per ogni pasto erogato, più l'intero costo dei pasti degli insegnanti e degli studenti esentati dal pagamento) è invece versata dall'Amministrazione al concessionario.

4. COME SI DEVE FARE: elementi strutturali, criticità ed opportunità in un bando di gara di Facility Management pubblico: il punto di vista della centrale di committenza Consip

Elementi strutturali del FM pubblico secondo Consip

L'inizio della progettazione di un'iniziativa di Facility Management (con riferimento ad un insieme puntuale di servizi) da parte di Consip avviene solo dopo un'attenta analisi di fattibilità. Tale fase preliminare tratta un insieme di aspetti che portano in primo luogo alla valutazione sull'opportunità (o meno) di procedere con la prosecuzione dell'iter amministrativo, in secondo luogo all'individuazione dello strumento di procurement più idoneo per rendere più fruibile l'insieme di servizi individuati (Convenzione, Accordo Quadro, Mercato Elettronico sotto soglia comunitaria, Sistema Dinamico d'Acquisto, gara su delega, etc.). Gli aspetti di merito valutati in fase preliminare sono i seguenti: opportunità di inserire una determinata categoria di servizi all'interno di un bando, sufficiente massa critica di Pubbliche Amministrazioni che un domani utilizzeranno quei servizi, grado di maturità del mercato dell'offerta nell'erogare quei servizi in forma standardizzata/esternalizzata, considerazioni generali su impatti occupazionali, sociali e di sostenibilità ambientale che l'iniziativa porterebbe. Inquadrate gli ambiti di fattibilità, si passa ad un confronto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze per la condivisione dei rischi e delle opportunità di strutturare un'iniziativa di FM riferita al set di servizi oggetto di analisi. All'eventuale esito positivo delle valutazioni congiunte, la "macchina" della centrale di committenza parte a regime per la progettazione e realizzazione del bando/gara strutturato in funzione dello strumento di procurement individuato.

Giunta alla fase della progettazione dell'iniziativa, (per comodità ci si riferirà d'ora innanzi allo strumento di procurement della Convenzione) Consip inizia quindi dall'approfondimento di una serie di elementi strutturali e strategici che superano il mero processo di *procurement* e che estendono il dominio di analisi agli impatti che l'iniziativa stessa potrebbe avere nel mercato della domanda e nel mercato dell'offerta oltre i confini della Convenzione stessa. Gli elementi strutturali di analisi sono:

- la *normativa* vigente in materia di Facility Management (normativa di settore merceologico) ed in materia di procurement (normativa di ambito codice appalti);
- *l'analisi dei requisiti e l'analisi della domanda* della Pubblica Amministrazione nell'ambito del Facility Management;
- *l'analisi del mercato dell'offerta* di riferimento dell'iniziativa (mercato della fornitura ed associazioni di categoria);
- l'identificazione della *prestazione* e della *qualità* associata ai servizi oggetto di Convenzione;
- la *strategia di gara* con particolare riferimento ai requisiti tecnico-economici di partecipazione, alle modalità di attribuzione dei punteggi tecnici ed alla formula di aggiudicazione e quindi alla specifica redazione della documentazione del Bando di gara;
- il processo di gestione e promozione dell'iniziativa di FM.

Per quanto riguarda il primo punto, mettendo a fattor comune la pesante normativa che insiste sui diversi ambiti di applicazione del Facility con l'eterogenea normativa di riferimento per le diverse tipologie di servizio, si ottiene la base normativa da applicare all'iniziativa di Facility individuata. Un'ulteriore problematica da gestire è la velocità con la quale tale base normativa di riferimento sia soggetta a variazioni in relazione alle numerose sentenze emesse da TAR

regionali e Consiglio di Stato sui diversi ambiti; occorre dunque avere una “sentinella” legale nello staff continuamente in “ascolto” di tali evoluzioni.

Il secondo elemento strutturale in un contratto di Facility Management è rappresentato dalla stima dei fabbisogni in termini di tipologia, quantità e qualità dei servizi di cui necessita una singola amministrazione. È infatti fondamentale per una PA avere chiaro non solo il dominio spaziale e temporale all'interno del quale alcuni servizi saranno esternalizzati, ma soprattutto avere chiari quali siano esattamente i servizi da affidare a terzi e quali livelli di servizio (SLA - Service Level Agreement) debbano essere correlati ai diversi contratti di servizio individuati.

Il terzo elemento strutturale da tenere in considerazione per la progettazione di un contratto di FM è il mercato dell'offerta di riferimento per la specifica merceologia oggetto di studio. L'analisi del mercato dell'offerta è fondamentale per il buon esito dell'affidamento dei servizi esternalizzati. Vi sono tre distinti ambiti di analisi riferiti al mercato dell'offerta che devono essere considerati per la redazione di un bando di FM. *Il primo ambito* di analisi è necessario per conoscere chi siano i fornitori (assuntori) che, in forma singola od aggregata in RTI/Consorti, abbiano le potenzialità di erogare i servizi oggetto di studio. *Il secondo ambito di analisi* afferisce allo studio delle esperienze pregresse esistenti sui servizi che la PA desidera esternalizzare. *Il terzo ambito di analisi* riguarda la consultazione del mercato dell'offerta di riferimento. In sintesi, gli obiettivi ai quali tendere nella definizione del bando (limitatamente all'analisi del mercato dell'offerta territoriale) sono due: minimizzare il potenziale “conflitto” tra fornitore aggiudicatario di un lotto di gara regionale/territoriale e filiera di imprese di servizi che precedentemente hanno gestito i servizi in quel dato territorio e massimizzare l'effetto di volano occupazionale che una Convenzione di FM genera sul territorio stesso. Per raggiungere entrambi gli obiettivi, le leve da gestire con attenzione sono le seguenti: *investimenti, durata dei contratti, gestione efficace del subappalto/subaffidamento.*

Il quarto elemento strutturale da tener sotto controllo nello sviluppo di un'iniziativa di FM è la “qualità” del processo di gara unito al controllo della “prestazione” in sede di esecuzione di contratto. E' necessario applicare i concetti di qualità ai processi di procurement che la Consip governa, tramite anche l'applicazione delle procedure ISO per il controllo di qualità completo del processo di gara e di governo dei contratti attuativi. Altro aspetto fondamentale è il controllo delle prestazioni. La definizione del livello di prestazione e di qualità dei servizi erogati riferita all'appalto di servizi individuato deve avvenire già in fase di costruzione della gara stessa. Legato agli SLA individuati deve essere poi progettato un sistema di monitoraggio (in termini di processo e sistema informatico di governo) delle prestazioni erogate dal fornitore. Un focus speciale è dedicato al controllo delle prestazioni in contratti di servizi energetici – EPC.

Elemento di sintesi strutturale nella redazione di un bando di Facility Management è l'allestimento di un documento di sintesi, magari in formato presentazione che sintetizzi tutte le analisi effettuate. Ovviamente, a corredo e corollario di tale documento (che Consip indica con l'appellativo “strategia di gara”) devono essere presenti tutti gli allegati in formato documentale o foglio di calcolo relativi agli studi effettuati. In aggiunta a quanto già prodotto (analisi della domanda e dell'offerta, studi bibliografici, riferimenti normativi, etc.), la strategia indicherà anche il numero di lotti di gara, il dettaglio dei requisiti economici e tecnici di partecipazione con il dettaglio numerico, la formula, le basi d'asta, i massimali e ogni altro elemento che è necessario evidenziare.

Infine, la fase di gestione di un'iniziativa di Facility Management da parte di una PA è fondamentale per la buona riuscita del contratto. L'aspetto di verifica e monitoraggio dei livelli di servizio è stato sviluppato con riferimento alla qualità ed agli SLA. Per Consip l'attività post-stipula non si esaurisce nel “governo” del contratto di Convenzione/Accordo Quadro ma si declina in una serie di attività di promozione, marketing ed assistenza alle PA aderenti che sono portate avanti dalla Direzione Acquisti della Pubblica Amministrazione in collaborazione con strutture interne di staff. Fattori di successo di un'iniziativa di Convenzione/Accordo quadro gestito da Consip sono *l'utilizzo* della stessa da parte delle PA, *la soddisfazione* delle PA che aderiscono, *la remuneratività* per i Fornitori Aggiudicatari e le ricadute dirette ed indirette sul *piano occupazionale* dei territori.

5. LE PRINCIPALI NORME IN MATERIA DI FACILITY MANAGEMENT

La principale legge nazionale di riferimento in materia di Facility Management è il Codice dei Contratti pubblici di lavori servizi e forniture (Dlgs.163/2006) e il relativo Regolamento di esecuzione e attuazione (Dpr.207/2010).

Nel capitolo 5 del manuale vengono riportate in ordine cronologico le principali norme a livello europeo e nazionale, relative all'impostazione e alla programmazione dei processi di appalto di servizi di FM. La normativa europea si è occupata, principalmente di fornire delle linee guida a tutti gli operatori, pubblici e privati, che operano nel comparto dei servizi integrati di FM, e in particolare nel campo della manutenzione e dell'outsourcing manutentivo.