

Mercato servizi

Facility Management: dieci anni di Consip

A dieci anni ormai dalla prima “storica” convenzione “Global Service per immobili ad uso ufficio”, è tempo di bilanci per le iniziative di **Consip**, la centrale di acquisto di beni e servizi per le Pubbliche Amministrazioni del Ministero dell’Economia e delle Finanze. L’intervista a **Domenico Casalino**, Amministratore Delegato della società, fornisce l’occasione per monitorare i risultati conseguiti in quest’ultimo decennio e per delineare gli attuali e i nuovi fronti di iniziative di un soggetto che tanto le Pubbliche Amministrazioni quanto le imprese riconoscono oggi come riferimento tra i più importanti, qualificati ed innovatori nel mercato nazionale dei servizi per i patrimoni pubblici.

Facility Management services market: ten years of Consip

Ten years after the first “historic” agreement “Global Service for buildings assigned to be used as offices” it’s now time to review the proposals of **Consip**, the central purchasing body of goods and services of the Ministry of the Economy and Finance for the Public Administrations. The interview with **Domenico Casalino**, Managing Director of the company, is a good chance to supervise the results achieved in the last decade and to outline the already existing and future plans by a subject acknowledged, by the Public Administrations as well as by the companies, as one of the most important, qualified and innovative reference point in the national market for the public estates services.

Livio Di Bartolomei

La gestione dei servizi per i patrimoni immobiliari e urbani è ormai un tema sempre più cruciale per le Pubbliche Amministrazioni. A dieci anni dalla prima convenzione “Global Service per immobili ad uso ufficio” e nel pieno di una crisi che colpisce tutti i comparti produttivi del Paese, quale è oggi il ruolo di una centrale di committenza come Consip in questo specifico ambito di mercato?

Una centrale di committenza come Consip possiede al suo interno tutte le competenze - legali, merceologiche, tecnologiche, di Project Management - per poter predisporre gare complesse

come quelle relative al settore dei servizi agli immobili e di gestione del patrimonio urbano. Si tratta di iniziative che comportano un notevole grado di conoscenza delle necessità di approvvigionamento delle amministrazioni, del quadro regolatorio e organizzativo delle strutture pubbliche e, al tempo stesso, del mercato dell’offerta e delle sue dinamiche. Anche il vero e proprio “disegno” della gara - dalla redazione del capitolato alla scelta della formula di aggiudicazione - presenta criticità notevoli; è infatti doveroso trovare un equilibrio fra il soddisfacimento delle esigenze delle amministrazioni e la necessità di garantire la competizione sul mercato, stabilendo al contempo

regole di gara in grado di contrastare comportamenti “avventurosi” da parte di qualche concorrente. Le iniziative in questo settore, poi, generano contratti complessi, spesso di difficile gestione per un’amministrazione che non abbia al suo interno le conoscenze necessarie e che dunque ha bisogno del supporto garantito da capitolati di gara “ferrei” e dalla consulenza di un soggetto competente. La presenza di Consip risponde appunto alla necessità di ridurre il “grado di dipendenza” che si instaura tra Pubblica Amministrazione e mercato della fornitura, quando questo rapporto non è mediato dalle competenze necessarie per governare il progetto gara (o comunque l’acquisizione) nella sua interezza, dalla progettazione alla realizzazione. C’è poi il tema economico. Affidarsi a una centrale di committenza per l’acquisto di servizi complessi, non solo comporta una maggiore rapidità, efficacia e innovatività negli approvvigionamenti, ma consente anche di risparmiare sui costi di gara, che per il settore dei servizi agli immobili e al patrimonio urbano incidono pesantemente sulle finanze di una stazione appaltante. L’altro aspetto è quello della capacità di portare logiche innovative nell’ambito delle forniture pubbliche. È quello che Consip ha fatto, ad esempio, con le convenzioni “Global Service”, “Facility Management” e “Servizio Energia” nell’ambito dei servizi agli immobili, o con la convenzione “Servizio Luce” nell’ambito dei servizi urbani.

Dalle convenzioni “Facility Management” alle convenzioni “Servizio Energia”: come si è andata evolvendo l’offerta dei servizi offerti alle Pubbliche Amministrazioni?

La prima convenzione Consip per servizi di Facility Management per immobili ad uso ufficio risale al 2002 e nonostante rappresentasse un’assoluta novità per la PA, furono molte le



amministrazioni che scelsero l’integrazione dei servizi quale modello per una più efficace ed efficiente gestione dei propri immobili strumentali. Una buona risposta in termini di adesioni si è avuta anche nelle due edizioni successive che sono state caratterizzate da un processo evolutivo del modello di acquisto. Si sono infatti individuate soluzioni volte a soddisfare le esigenze diversificate delle singole amministrazioni contraenti tenendo conto, al contempo, della continua trasformazione del mercato dell’offerta. Negli ultimi anni il mercato, anche in virtù delle convenzioni Consip, si è sempre più orientato all’integrazione dei servizi con vere e proprie fusioni tra aziende fornitrici di servizi diversi, compresi quelli energetici caratterizzati dall’uso efficiente del vettore energetico per il contenimento dei consumi e, quindi, della spesa. In altri casi sono proprio i nuovi scenari del mercato della fornitura a dare l’opportunità a Consip di proporre modelli innovativi di acquisizione integrata dei servizi, come nel caso della convenzione “Multiservizio Integrato Energia” per gli immobili ad uso sanitario che, essendo particolarmente energivori e spesso

vetusti, necessitano di una gestione manutentiva volta alla riduzione dei consumi in ottica di una spending-review, particolarmente raccomandata per il comparto della Sanità. Anche la convenzione “Servizio Integrato Energia”, giunta oggi alla terza edizione, ha subito una continua evoluzione dovuta, in tal caso, non soltanto alle logiche di mercato precedentemente evidenziate ma anche agli sviluppi normativi sempre più stringenti in materia di efficienza energetica. Tale convenzione prevede l’integrazione tra il servizio energia ai sensi del DPR 412/1993 e gli strumenti tipici dell’Energy Management quali audit, certificazione energetica e interventi di riqualificazione energetica e di adeguamento normativo. L’approccio utilizzato mira a selezionare fornitori che condividano gli obiettivi dell’amministrazione e diventino veri e propri “partner” per la PA stessa, “motivandoli” sui risultati della gestione e sul miglioramento e l’efficientamento energetico/ambientale del patrimonio immobiliare. La convenzione “Servizio Luce” ha per obiettivo l’erogazione del servizio di illuminazione pubblica e di gestione degli impianti semaforici tramite un contratto “a risultato” volto a garantirne alle amministrazioni l’efficienza e la qualità, incentivando una gestione del servizio orientata al risparmio energetico, alla messa a norma degli impianti, al comfort dei cittadini e al rispetto dell’ambiente. Tale contratto offre la possibilità di affidare l’intero ciclo di gestione degli impianti di illuminazione pubblica e degli impianti di gestione semaforica ad un unico soggetto, consentendo l’ottimizzazione dei processi di erogazione dei servizi attraverso una riduzione del fabbisogno energetico e una pianificazione organica delle attività manutentive con conseguente riduzione dei costi di gestione. Il fornitore è incentivato alla realizzazione di interventi di efficienza energetica - i cui benefici saranno

trasferiti integralmente all'amministrazione allo scadere del contratto - grazie al canone indipendente dal consumo di energia elettrica (euro/punto luce o euro/lanterna semaforica), determinato in base alla tipologia di tecnologia illuminante e potenza. I contratti stipulati ai sensi della convenzione hanno durata di cinque/nove anni e rappresentano per il mercato locale delle imprese un forte incentivo alla stabilizzazione lavorativa del personale. Pensiamo quindi che in un futuro prossimo, in cui sarà sempre più sentito il problema della riduzione dei consumi energetici e sempre più caldeggiata l'attenzione al contenimento della spesa pubblica, il modello integrato tra servizi di Facility Management e servizi integrati di energia possa trovare applicazione anche nella gestione di altre tipologie di immobili della PA.

Qual è il bilancio di queste importanti convenzioni promosse a scala nazionale e giunte ormai a numerose riedizioni?

Certamente positivo, sia per il grado di soddisfazione delle amministrazioni contraenti sia per il valore degli acquisti effettuati. Sono numeri importanti. Per le tre edizioni della convenzione "Facility Management Uffici" complessivamente abbiamo avuto oltre 2.500 ordinativi di fornitura per un transato di 2.200 milioni di euro ed oltre 300 imprese coinvolte nella fornitura dei vari servizi, senza contare quelle che hanno lavorato in subappalto.

Per il "Servizio Integrato Energia" i risultati ottenuti in termini di adesioni sono altrettanto importanti. Sono stati complessivamente emessi oltre 800 ordinativi di fornitura nelle tre edizioni (la terza - ancora attiva - scadrà a luglio 2013), per un valore ordinato che ha superato i 1.750 milioni di euro, e 11.700 immobili gestiti complessivamente da circa 50 imprese, principal-

mente raggruppate in raggruppamenti temporanei. Relativamente alla seconda edizione, una serie di risultati ad elevato valore aggiunto riguardano gli obiettivi di risparmio energetico; infatti, a seguito dell'impegno a realizzare progetti di efficienza energetica preso in sede di gara dai fornitori - impegni consistenti in risparmi espressi in Tonnellate Equivalenti di Petrolio (TEP) - sono stati eseguiti circa 900 interventi di riqualificazione energetica per un risparmio totale di quasi 14.000 TEP e una conseguente riduzione di emissioni di CO₂ in atmosfera di oltre 40.000 tonnellate. Analoghi risultati si avranno anche, a consuntivo, al termine della terza edizione. Relativamente alla convenzione "Servizio Luce", ad oggi, tra la prima e la seconda edizione, sono attivi quasi 200 contratti attuativi in altrettanti Comuni piccoli, medi e grandi. In riferimento ai 145 aderenti della prima edizione, a fronte di un consumo delle reti di illuminazione pubblica pari a 188.780.000 kw/anno, si è avuto un risparmio complessivo di 45.980.000 kw/anno (24% del totale), ottenuto in seguito all'installazione di lampade ad elevata efficienza energetica (vapori di sodio ad alta pressione e led) e a sistemi di regolazione automatizzata del flusso luminoso. Tale risparmio si traduce in 24.370 tonnellate di CO₂ non immesse in atmosfera annualmente (circa 7.000 automobili di media cilindrata non circolanti in un anno).

Si registra peraltro, sulla seconda edizione, la recente adesione del Comune di Catania alla convenzione per un contratto di importo di oltre 30 milioni di euro su nove anni, uno dei più grandi contratti in assoluto stipulati ai sensi di una convenzione facoltativa per amministrazioni territoriali.

E in termini di impatto sui processi d'acquisto delle Pubbliche Amministrazioni e sul mercato, quali ricadute hanno avuto e stanno avendo

le convenzioni Consip in un contesto particolare come quello del nostro Paese?

Le logiche innovative introdotte da Consip hanno profondamente mutato il modo di acquistare delle amministrazioni e le modalità di offerta da parte dell'impresa, con una forte spinta all'innovazione su entrambi i lati del mercato. Ad esempio, la spinta nella direzione di una gestione integrata di tutti i servizi riguardanti la gestione degli immobili - dalla manutenzione degli impianti al giardinaggio, dalla guardiania alle pulizie - da una parte ha semplificato il lavoro delle amministrazioni, dall'altra ha costretto le imprese a innovare. Sul lato delle amministrazioni, si è passati da una situazione in cui si dovevano gestire contemporaneamente sino a venticinque contratti diversi, uno per ogni servizio, peraltro con evidenti problemi di coordinamento, a una situazione in cui c'è un solo contratto da gestire. Questo permette enormi risparmi di processo, riducendo in misura importante il lavoro di back-office e, quindi, permettendo di spostare risorse su attività a maggior valore aggiunto per il servizio, quale ad esempio il monitoraggio. Esempi analoghi possono essere quelli dei contratti "a prestazione" come quelli delle convenzioni "Servizio Luce" e "Servizio Energia". Dal punto di vista del fornitore, invece, il trasferimento allo stesso delle attività di coordinamento tra i diversi servizi lo induce a crescere nelle capacità organizzative (ad esempio, investendo sui sistemi informativi), ricercando le soluzioni più efficienti non solo perché ciò gli viene richiesto, ma perché si genera un ritorno positivo in termini di profitto.

Finora l'azione di Consip si è concentrata sulla propulsione quantitativa delle convenzioni per la fornitura di servizi integrati. Il problema che rimane aperto e finora mai

adeguatamente affrontato è tuttavia quello della qualità dei servizi. In sostanza, chi e come controlla che il rapporto costi-qualità dei servizi delle convenzioni corrisponda alle attese dei committenti pubblici e degli utenti? Che ruolo ha o potrà avere Consip su questo fronte strategico?

Partiamo da un dato che per Consip è fondamentale: l'aggiudicazione delle gare per i servizi non deve essere mai al massimo ribasso. Questo, infatti, può produrre grandi danni, soprattutto perché dietro ai servizi ci sono le persone. Il punto fondamentale è che l'ottimizzazione del rapporto costo/qualità del servizio parte dalla fase di gara. Se si accetta la logica del massimo ribasso - come avviene in molte gare di servizi delle amministrazioni - può succedere che l'impresa aggiudicataria non riesca a far fronte agli impegni e a rispettare i criteri qualitativi richiesti. Ovviamente, per essere sicuri di individuare il miglior rapporto qualità/prezzo, il calcolo deve essere molto accurato e bisogna essere in grado di fare analisi complesse ai fini della produzione dei documenti di gara.

La qualità dei beni e dei servizi forniti è un punto su cui da sempre Consip lavora con molta attenzione sin dalla fase di progettazione dell'iniziativa, mettendo a punto strumenti contrattuali che le amministrazioni possono gestire agevolmente. Tutti i nostri strumenti di acquisto contengono norme ferree sul rispetto degli standard di qualità delle forniture e dei servizi connessi, prevedendo sanzioni a carico degli aggiudicatari inadempienti che arrivano fino alla revoca dell'aggiudicazione. Consip svolge poi - attraverso un organismo di ispezione esterno all'azienda e dunque indipendente - una serie di verifiche e survey sulle iniziative in corso, investendo risorse economiche e umane in questo lavoro, che è fondamentale per dare un servizio di

qualità alle PA. Tutto questo però non può prescindere dalla collaborazione da parte delle amministrazioni nella fase dell'esecuzione contrattuale. Fondamentale è la segnalazione tempestiva delle inadempienze dei fornitori da parte delle amministrazioni: sono loro le vere "antenne" che possono aiutarci a ottenere un risultato migliore. Da questo punto di vista va sottolineato che, almeno per ciò che riguarda Consip, il numero di disservizi segnalati è assolutamente molto contenuto.

Il processo di centralizzazione degli acquisti di servizi pubblici coinvolge ormai tutte le Regioni nel tentativo di perseguire finalità comuni in termini di riduzione della spesa, efficienza nella gestione di procedure complesse, standardizzazione dei servizi acquisiti e trasparenza nella gestione degli appalti. Questi stessi obiettivi non sono più perseguiti solo da Consip, ma anche da tutta una serie di ulteriori tipologie di centrali di committenza - Agenzie regionali, Aree Vaste di acquisto, Stazioni Uniche Appaltanti, ecc. - che sono state introdotte attraverso leggi nazionali e regionali. Qual è il posizionamento di Consip rispetto a queste altre realtà regionali e locali e quali i possibili ambiti di sinergia?

La sinergia con le altre centrali regionali di acquisto nell'ambito del sistema a rete disegnato dalla Legge finanziaria per il 2007 è, dal nostro punto di vista, molto importante. È necessario sviluppare una visione di sistema più integrata riguardo ai diversi livelli di governo degli approvvigionamenti pubblici, raccordando e armonizzando le numerose iniziative, evitando inutili duplicazioni e stabilendo, per ogni tipologia di merceologia e di esigenza di approvvigionamento, il livello "territoriale" adeguato di aggregazione della domanda. Va sottolineato che questa piena sinergia è ancora ben lontana

dall'essere raggiunta. Probabilmente è anche necessaria qualche correzione alle regole che sovrintendono questo sistema, in quanto il luogo in cui si definiscono le linee guida del sistema a rete - la Conferenza Stato-Regioni - rappresenta un livello di discussione troppo elevato perché si possano assumere le decisioni di carattere operativo necessarie a svilupparne le attività nella direzione auspicabile.

In chiusura, una domanda di prospettiva: quali sono o quali potrebbero essere i nuovi fronti di iniziative nell'ambito dei servizi per i patrimoni pubblici su cui Consip è impegnata a livello di progetto o di lancio di nuove convenzioni nazionali?

È attualmente in corso un'analisi su vari comparti da cui potrebbero scaturire interventi di razionalizzazione della spesa se gli studi di fattibilità produrranno risultati positivi. Il patrimonio artistico italiano, ad esempio, non è costituito solo dai siti noti in tutto il mondo, ma anche da un considerevole numero di cosiddetti beni "minori" sparsi sul territorio nazionale e che oggi rappresentano soltanto una spesa per lo Stato, ma opportunamente valorizzati potrebbero generare effetti positivi sulla gestione economica degli stessi e del territorio. Sempre in ambito di valorizzazione del patrimonio, si sta analizzando anche il patrimonio immobiliare degli enti locali. Un altro studio in corso riguarda invece la realizzazione di interventi di efficienza energetica, da realizzarsi anche mediante il ricorso al Finanziamento Tramite Terzi (FTT).

Altro fronte poi che merita attenzione è il Facility Management urbano cioè l'insieme delle famiglie di servizi che concorrono alla manutenzione e gestione delle città e dei territori. Quindi proprio da questi comparti potrebbero nascere iniziative mirate volte al contenimento della spesa.