

RAPPORTO 2018



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



DALLA GESTIONE ALLA VALORIZZAZIONE DEI PATRIMONI PUBBLICI

SCENARI DI RIFORMA
E DI INNOVAZIONE
PER IL MERCATO DEI SERVIZI



La redazione del Rapporto 2018 di Patrimoni PA net
è stata curata da un gruppo di lavoro coordinato
da Silvano Curcio (Sapienza Università di Roma, Terotec)

I contenuti del Rapporto rappresentano il risultato del lavoro di rielaborazione dei contributi
emersi nel corso del dibattito tra tutti i protagonisti del Tavolo “Committenze/Imprese”.

Patrimoni PA net

Patrimoni PA net – Rapporto 2018 - Edizioni ForumPA – ISBN 9788897169727

I contenuti sono rilasciati nei termini della licenza

[Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo 3.0 Italia \(CC BY-NC-SA 3.0 IT\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/it/)

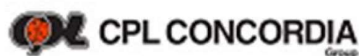


Finito di impaginare: Febbraio 2019
con il contributo di:

MAIN SPONSOR



SPONSOR



CONSULTING PARTNER



INDICE

PREFAZIONE	3
Patrimoni PA net: il laboratorio delle PA e delle imprese	
1. INTRODUZIONE	5
Dalla riforma della riforma degli appalti a nuovi fronti di mercato?	
2. APPALTI DI SERVIZI: VERSO LA RIFORMA DELLA RIFORMA?	8
2.1 Codice appalti: la consultazione degli stakeholder	8
2.2 "Raccomandazioni" per la riforma del procurement pubblico	10
2.2.1 Qualificazione delle stazioni appaltanti	11
2.2.2 Valutazione delle offerte	12
2.2.3 Analisi della spesa	12
2.2.4 Nuove partnership pubblico - privato	13
2.2.5 Dibattito pubblico	15
2.3 La piattaforma nazionale per gli appalti di innovazione	15
2.4 Dalla SEN al Piano Nazionale Energia e Clima 2030	18
3. BENI CULTURALI EDIFICATI: UN NUOVO FRONTE DI MERCATO PER I SERVIZI?	22
3.1 Il quadro di riferimento	22
3.2 Un patrimonio che ha bisogno di servizi	25
3.3 Verso una manutenzione programmata	31
3.4 Verso l'efficientamento energetico	33
3.5 La procedura negoziata per la concessione dei servizi di gestione e valorizzazione	39
TAVOLO "COMMITTENZE/IMPRESE" 2018: I PROTAGONISTI	44

PREFAZIONE

Patrimoni PA net: il laboratorio delle PA e delle imprese

di **Franco Tumino**, Co-Presidente Patrimoni PA net, 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 “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);
- il Rapporto “Nuovi scenari per i servizi di gestione dei patrimoni pubblici: dalla riforma degli appalti all'innovazione 4.0” (2018).

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”.

1. INTRODUZIONE

Dalla riforma della riforma degli appalti a nuovi fronti di mercato?

di **Silvano Curcio**, Direttore Scientifico Patrimoni PA net, Docente Sapienza Università di Roma

La recente conclusione dell'11° 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 due focus tematici di grande interesse ed attualità per gli stakeholder sia pubblici che privati del comparto:

- la necessità di intervenire sul nuovo Codice dei Contratti per promuovere ed attuare una “riforma della riforma” degli appalti che gran parte sia delle stazioni appaltanti pubbliche che degli operatori economici ritengono già oggi indispensabile;
- ed in questo contesto, l'individuazione e la sperimentazione di modelli e strumenti evoluti/innovativi di appalti, concessioni, contratti e partenariato pubblico-privato per favorire una nuova fase di sviluppo del mercato dei servizi di gestione, valorizzazione e riqualificazione/innovazione dei patrimoni immobiliari e urbani pubblici.

E proprio riguardo a quest'ultimo aspetto, occorre segnalare che le sempre più limitate risorse economiche pubbliche, le ancora perduranti conseguenze della crisi congiunturale e la sostanziale inadeguatezza e inattuazione della riforma degli appalti condizionano pesantemente il mercato dei servizi di F&EM.

A fronte di queste ed altre criticità, si manifestano ancor più pressantemente le istanze settoriali degli stakeholder del mercato: le PA e le imprese di servizi.

Le PA chiamate ormai a rispondere in prima persona del proprio operato in merito alle politiche di gestione di patrimoni strettamente e strategicamente funzionali ad esigenze chiave della collettività; le imprese di servizi obbligate a ricercare nuovi

fronti e opportunità di mercato per rivitalizzare/riorientare/sviluppare le proprie attività.

In questo quadro, Patrimoni PA net ha pertanto ritenuto indispensabile puntare uno dei focus di lavoro del Tavolo “Committenze/Imprese” proprio su quei modelli e strumenti evoluti/innovativi di appalti, concessioni, contratti e partenariato pubblico-privato che consentano di saldare le esigenze degli stakeholder pubblici e privati nella direzione di più adeguate ed efficaci strategie e politiche di gestione, valorizzazione e riqualificazione/innovazione dei patrimoni pubblici.

L'ambito di applicazione sui cui si è focalizzato il Tavolo sono stati i servizi di F&EM rivolti in particolare ai beni culturali edificati: patrimoni pubblici, questi, tra i più rappresentativi delle problematiche del mercato e delle esigenze dei diversi stakeholder e, al tempo stesso, tra i più significativi per l'adozione e la sperimentazione di nuove forme di partnership pubblico-privato, di procurement dei servizi e di investimento/finanziamento pubblico e privato.

Rispetto allo straordinario patrimonio italiano di beni culturali edificati - costituito da monumenti, edifici e complessi di valore storico-artistico-architettonico, siti archeologici, musei e gallerie, concentrati nei centri urbani o diffusi sul territorio - si registra infatti oggi un sensibile deficit in termini di approcci e competenze di tipo manageriale sia a livello centrale che locale, a cui si è legata una situazione di sofferenza causata dai tagli ai già sottodimensionati finanziamenti pubblici destinati al comparto. A tali condizioni si è tentato di rispondere con una serie di importanti provvedimenti ed iniziative settoriali tra cui in particolare la profonda riforma del MiBACT a livello strutturale ed organizzativo (DPCM 171/2014), l'apertura al “mecenatismo culturale”, la semplificazione delle procedure amministrativo-burocratiche e l'innovazione in senso manageriale di taluni ambiti di competenze (DL 83/2014). Ancor più recentemente, Consip - a seguito di un accordo con il MiBACT - ha pianificato ed avviato da fine 2017 un programma di convenzioni per l'affidamento di servizi di ospitalità e di assistenza ai visitatori per oltre 40 musei e poli museali nazionali e regionali, con l'intento di aprire così la strada ad un mercato dei servizi di Facility Management specificamente rivolti ai beni culturali.

In questo quadro, le riunioni del Tavolo di Patrimoni PA net hanno offerto un'opportunità di confronto tra gli stakeholder pubblici e privati del settore rispetto al tema del ruolo e del supporto strategico che possono offrire i servizi di F&EM e la partnership pubblico-privato per la gestione dei beni culturali.

Ciò attraverso l'analisi di modelli e strumenti evoluti/innovativi/sperimentali di appalti, concessioni, contratti e partenariato pubblico-privato che, associando a nuove forme di procurement anche nuovi modelli di investimento e finanziamento pubblico e privato, possono favorire sempre più adeguate condizioni di funzionamento, fruizione e valorizzazione commisurate all'importanza di questo inestimabile patrimonio di cui è depositario il nostro Paese.

In questa direzione, l'analisi e la discussione hanno puntato ad individuare quei fattori chiave di contesto che possono favorire la realizzazione e condizionare lo sviluppo delle esperienze prese in esame e che devono essere attentamente compresi e interpretati per eventuali processi di trasferimento in altre realtà.

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.

2. APPALTI DI SERVIZI: VERSO LA RIFORMA DELLA RIFORMA?

2.1 Codice appalti: la consultazione degli stakeholder

di **Caterina Acquarone**, Senior Procurement Consultant FPA

A più di due anni dalla pubblicazione del nuovo Codice dei Contratti Pubblici e a più di un anno dal Decreto correttivo, il MIT ha diffuso a fine 2018 i risultati della consultazione pubblica rivolta a tutti gli stakeholder con l'intento di raccogliere opinioni e suggerimenti per procedere a nuove proposte di riforma del Codice stesso.

La consultazione ha visto la partecipazione attiva con contributi di un'ampia gamma di soggetti (quasi 2.000) tra cui PA (30%), imprese private (56%), liberi professionisti (12,8%) e cittadini.

La finalità della consultazione del MIT era di individuare elementi propositivi di riforma utili per “garantire l’efficienza del sistema dei contratti pubblici, procedere alla semplificazione del quadro normativo, assicurandone la chiarezza ed eliminare le criticità sul piano normativo e, conseguentemente, sul piano applicativo”.

La consultazione proponeva quesiti predefiniti su alcuni focus tematici, integrati da schede riepilogative sulle potenziali criticità emerse negli anni precedenti, nel corso dei quali il Ministero ha monitorato la risposta dei diversi soggetti coinvolti e del mercato.

Tre i temi su cui si è concentrata maggiormente l'attenzione dei partecipanti alla consultazione:

- la disciplina del criterio del minor prezzo descritta nei commi 4 e 5 dell’art. 95 del Codice (10,6%), in particolare relativamente all'offerta economicamente più vantaggiosa;
- la terna di subappaltatori da comunicare in fase di gara (art. 105 del Codice);
- la disciplina della soglia di anomalia dell'offerta come definita nei commi 2 e 3 dell’art. 97 del Codice relativi ai criteri di calcolo in riferimento anche alle offerte ammesse.

A seguire come interesse manifestato dai partecipanti:

- i primi due commi dell'art. 29 relativi alla pubblicazione di tutti gli atti di gara anche ai fini della decorrenza dei termini per l'impugnativa, con quasi il 90% di proposte di abrogazione;
- l'art. 31 comma 1 che disciplina la nomina ed i requisiti del RUP con numerosissime proposte di modifica ed integrazione del dettato normativo;
- l'art. 80 relativo ai requisiti di partecipazione alla gara ed ai motivi di esclusione con contributi relativi soprattutto a richieste di modifica/integrazione del testo in merito alla verifica dei requisiti di carattere generale effettuata su tutti i soggetti aventi funzioni di direzione, rappresentanza e controllo delle imprese partecipanti e dei loro subappaltatori ai fini dell'efficacia dell'aggiudicazione.

Tra gli aspetti condivisi dalle PA partecipanti, spiccano i commenti sugli incentivi per le funzioni tecniche definiti dall'art. 113 con numerose richieste di modifiche ed integrazioni.

Il MIT segnala inoltre che nei testi di accompagnamento dei contributi sono emerse numerose richieste di superamento degli istituti della "soft law", del cosiddetto "rito super speciale" e dell'avvalimento, oltre che richieste di modifiche in merito all'elenco delle stazioni appaltanti qualificate ed alle indicazioni sul tema dell'appalto integrato, del rating d'impresa e dei costi della manodopera.

Di certo tra tutti gli aspetti presi in esame emerge la preoccupazione legata all'adozione di criteri di affidamento degli appalti basati ancora direttamente o indirettamente sul "prezzo più basso" nell'illusione che i RUP e le Commissioni possano operare con maggiore oggettività nella valutazione delle offerte. Oltre ad essere un criterio ormai superato dalle indicazioni del Codice, non va dimenticato quanto nocuo il massimo ribasso abbia comportato (e comporti anche oggi) alla qualità degli appalti e alla sostenibilità del mercato da parte delle imprese.

2.2 “Raccomandazioni” per la riforma del procurement pubblico

di **Paola Conio**, Coordinatrice Patrimoni PA net, Senior Partner Studio Legale Leone

di **Silvano Curcio**, Direttore Scientifico Patrimoni PA net, Docente Sapienza Università di Roma

Non sono ancora trascorsi tre anni dall’ultima complessiva riforma della materia dei contratti pubblici eppure già si profila all’orizzonte un nuovo profondo ripensamento delle regole che governano il procurement pubblico.

Appare evidente che l’avvio di una nuova stagione di modifica normativa - specie se non limitata al superamento di singole criticità ma, piuttosto, volta a riformare in via generalizzata l’attuale quadro normativo - rischia di determinare un’ulteriore paralisi delle gare pubbliche, proprio nel momento in cui la macchina stava faticosamente ripartendo.

Non può certamente ignorarsi che, da un lato, molti dei “perni” sui quali avrebbe dovuto poggiare la riforma - primo tra tutti la qualificazione delle stazioni appaltanti - a quasi tre anni di distanza sono rimasti inattuati, compromettendo significativamente l’efficacia della strategia sottesa al nuovo Codice; dall’altro, neppure può ignorarsi che la Commissione Europea ha recentemente messo in mora l’Italia rispetto alle violazioni di alcuni precetti di diritto eurounitario che sarebbero state commesse attraverso le norme del D.Lgs. 50/2016, la cui mancata correzione condurrebbe l’Italia sulla via della formale apertura di una procedura di infrazione.

Che, dunque, rimettere mano al Codice sia una necessità appare indiscutibile; di contro appare essenziale che il modus operandi del legislatore in questo ambito sia particolarmente accorto e consapevole di quanto questo settore sia strategico anche in chiave di politica economica e industriale del Paese, tanto più in una congiuntura recessiva.

Non si può dimenticare difatti che, in Europa, come segnala la Commissione Europea, gli appalti pubblici muovono circa il 14% del PIL e in Italia poco meno del 10% e, dunque, ogni manovra che tocchi questo settore inevitabilmente genera ripercussioni di certo significative sull’andamento dell’intera economia.

Dal lavoro del Tavolo di Patrimoni PA net sono emerse esigenze e raccomandazioni che ben potrebbero orientare il legislatore in questa fase delicata.

Oltre che sulla rapida attuazione delle norme maggiormente strategiche, nonché sulla necessità di offrire un supporto concreto e fattivo alle stazioni appaltanti nell’applicazione delle nuove norme, l’accento è stato posto soprattutto su dieci “raccomandazioni” associate a cinque aspetti chiave:

- la qualificazione delle stazioni appaltanti;

- la valutazione delle offerte;
- l'analisi della spesa;
- le nuove partnership pubblico-privato;
- il dibattito pubblico.

2.2.1 Qualificazione delle stazioni appaltanti

Uno dei pilastri del nuovo Codice, forse il più importante, è costituito dalla qualificazione delle stazioni appaltanti, dalla loro professionalizzazione e concentrazione. Fino a quando questo aspetto della riforma non sarà attuato non vi potrà essere un reale cambiamento del sistema.

La qualificazione delle stazioni appaltanti avrebbe dovuto rappresentare la vera chiave di volta del sistema, ma è ancora di là da venire e, comunque, difficilmente potrà essere efficacemente realizzata, in carenza di adeguati investimenti, che non sembrano essere stati previsti.

Inoltre, sarebbe consigliabile che l'ANAC proponesse il disegno e la descrizione di un processo standard, che definisca attori - interni ed esterni -, procedure generali, responsabilità - la c.d. "RACI" -, ecc., integrato con riferimenti ai singoli precetti normativi e/o alle linee guida. Ciascuna stazione appaltante potrà ritagliare e adeguare il processo in base alla propria realtà in termini di dimensione, volumi e tipologie di acquisti effettuati, garantendo semplicità operativa, flessibilità ed efficacia ai processi.

Infine, come dimostrano alcune buone pratiche, la presenza di figure esperte di Project Management consentirebbe di svolgere le attività di procurement delle forniture in modo: efficiente (p.e. tempi ragionevolmente contenuti per giungere all'affidamento del contratto, magari senza proroghe); efficace (p.e. scelta del fornitore più adeguato in termini di qualità/prezzo); trasparente (p.e. chiarezza verso gli stakeholder delle decisioni prese).

Così hanno fatto gli USA con il "Program Management Improvement and Accountability Act" (PMIAA), che nel 2016 ha introdotto nel Codice federale due importanti innovazioni: l'attribuzione di specifiche competenze in materia di Program/Project Management al "Deputy Director per il management" dell'Office of Management and Budget (OMB) e l'istituzione di figure di Program Manager nella stessa organizzazione, oltre che l'istituzione di un Policy Council di Program Management. Meglio ancora in UK, dove una delle più diffuse metodologie di Project (e Portfolio/Program) Management contenente analoghi principi sia stata sviluppata dalla stessa PA britannica e sin dall'inizio imposta ai propri fornitori, oltre che a sé stessa.

2.2.2 Valutazione delle offerte

Lo spostamento netto dell'ago della bilancia verso la valorizzazione degli aspetti tecnici e qualitativi delle offerte, piuttosto che verso la depressione sistematica dei corrispettivi riconosciuti agli offerenti, ha rappresentato forse una delle maggiori conquiste del nuovo Codice.

Occorre, tuttavia, incoraggiare (e anche formare) le stazioni appaltanti nell'individuare criteri di valutazione delle offerte che realmente privilegino aspetti qualitativamente rilevanti ed effettivamente necessari, in modo che l'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo non resti un mero esercizio di stile. Altrettanto importante sarebbe garantire un effettivo monitoraggio del rispetto degli indicatori e degli accordi contrattuali in corso d'opera in modo da evitare che quanto promesso in fase di gara non venga effettivamente realizzato.

Appare essenziale anche garantire maggiore trasparenza nel processo di valutazione. Tale processo dovrebbe essere pubblico in tutti i suoi aspetti, al limite anonimizzando i dati riservati, per permettere la valutazione della correttezza di tale processo. Sarebbe anche utile avere dei sistemi di supporto alle decisioni che si stanno sempre più affinando con le tecniche di intelligenza artificiale.

2.2.3 Analisi della spesa

Si è fatta forte l'esigenza di un monitoraggio costante dell'andamento della spesa, a causa di una disponibilità spesso esigua di risorse, soprattutto negli enti locali. Una moderna analisi della spesa può, quindi, permettere di ridurre i costi e ottimizzare gli acquisti.

Diviene, quindi, strategico riqualificare la spesa pubblica con l'adozione di soluzioni innovative che ne permettano il monitoraggio

Sarebbe necessario puntare sull'innovazione, ovvero su moderne soluzioni oggi disponibili sul mercato, come strumento di evoluzione del procurement pubblico e di riqualificazione della spesa pubblica, anche in ottica della riduzione nel medio-lungo termine degli sprechi.

Anche l'introduzione di audit interni permetterebbe di: rivitalizzare i controlli di legalità nell'ambito di un'attività di prevenzione di impronta collaborativa e consulenziale, volta a fronteggiare i rischi di illegalità e cattivo uso di risorse; stimolare i dirigenti a prevenire violazioni e sprechi; dare l'allarme laddove si registrino i rischi maggiori, di cattiva gestione o fatti illeciti. A chi svolge questa attività va garantita l'autonomia necessaria a conservare neutralità. Le norme anticorruzione introdotte negli ultimi anni contengono elementi che vanno nella giusta direzione (analisi dei rischi e piani di prevenzione della corruzione), ma in

modo generico e globalmente parziale. È inoltre illusorio confidare nell'efficacia della sanzione, o repressione penale, per contrastare efficacemente comportamenti illeciti nella pubblica amministrazione.

2.2.4 Nuove partnership pubblico-privato

La Corte dei Conti europea (cfr. Relazione 9/2018) ha espresso fortissime perplessità sull'utilizzo dello strumento dei partenariati pubblico-privati nell'Unione Europea, evidenziandone le criticità e denunciando una generalizzata carenza di preparazione delle pubbliche amministrazioni nella programmazione e nella gestione delle iniziative che compromette, sul piano operativo, il raggiungimento dei risultati che è ragionevole e lecito attendersi dall'utilizzo dei PPP.

Tra le criticità evidenziate dalla Corte dei Conti c'è anche la mancanza di strumenti di supporto alle amministrazioni che intendano intraprendere questa strada, ivi compresa la diffusione e condivisione di "buone pratiche".

Per superare le criticità occorre quindi favorire la condivisione delle esperienze e l'open innovation, anche promuovendo piattaforme tecnologiche che ne favoriscano la diffusione

Sarebbe opportuno utilizzare gli strumenti che già oggi consentirebbero a PA e imprese di collaborare per realizzare progetti di innovazione: partenariati per l'innovazione, pre-commercial procurement, dialoghi competitivi, ecc.

2.2.5 Dibattito pubblico

Il DPCM del 9 maggio 2017 introduce in Italia, ai sensi dell'art. 22 del D. Lgs. 50/2016, il "dibattito pubblico" per le grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulla città o sull'assetto del territorio. Il Decreto individua, nel relativo allegato, le tipologie e le soglie di intervento.

Dato un primo coinvolgimento degli stakeholders del territorio al dibattito, sarebbe necessario aprire a un numero maggiore di cittadini nelle fasi successive del dibattito stesso.

La normativa nazionale dovrebbe prevedere la possibilità di richiedere l'apertura a dibattito pubblico per almeno lo 0,50 per cento dei cittadini, degli stranieri o degli apolidi, che hanno compiuto sedici anni e regolarmente residenti nella Regione, anche su iniziativa di associazioni e comitati (come, ad esempio, previsto all'art. 8, comma 1.b, della L. 69/2007 della Regione Toscana).

10 “RACCOMANDAZIONI” PER LA RIFORMA DEL PROCUREMENT PUBBLICO

QUALIFICAZIONE STAZIONI APPALTANTI
<i>Raccomandazione 1</i> Adottare al più presto gli atti attuativi del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti
<i>Raccomandazione 2</i> Definire protocolli e processi standard
<i>Raccomandazione 3</i> Promuovere l’assunzione di figure multidisciplinari negli uffici gare delle stazioni appaltanti
VALUTAZIONE OFFERTA
<i>Raccomandazione 4</i> Favorire gli strumenti di valutazione e misurazione della qualità che diano garanzia di oggettività e attendibilità
<i>Raccomandazione 5</i> Garantire maggiore trasparenza nel processo di valutazione
ANALISI DELLA SPESA
<i>Raccomandazione 6</i> Riqualificare la spesa pubblica con l’adozione di soluzioni innovative che ne permettano il monitoraggio
<i>Raccomandazione 7</i> Introdurre attività di internal audit per lotta alla corruzione
NUOVE PARTNERSHIP PUBBLICO-PRIVATO
<i>Raccomandazione 8</i> Favorire la condivisione delle esperienze e l’open innovation, anche promuovendo piattaforme tecnologiche che ne favoriscano la diffusione
<i>Raccomandazione 9</i> Favorire l’utilizzo dei nuovi strumenti procedurali previsti dal Codice
DIBATTITO PUBBLICO
<i>Raccomandazione 10</i> Dato un primo coinvolgimento degli stakeholders del territorio al dibattito, aprire a un numero maggiore di cittadini nelle fasi successive del dibattito stesso

2.3 La piattaforma nazionale per gli appalti di innovazione

di **Guglielmo De Gennaro**, Procurement Expert AgID - Agenzia per l'Italia Digitale

Appaltinnovativi.gov.it è la nuova piattaforma progettata e realizzata da AgID - Agenzia per l'Italia Digitale al fine di promuovere gli appalti d'innovazione nelle Pubbliche Amministrazioni italiane e favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di soluzioni innovative.

Gli appalti innovativi sono strumenti messi a disposizione dalla legislazione comunitaria che rivoluzionano il modo in cui la Pubblica Amministrazione può acquisire prodotti e servizi. Tramite gli appalti innovativi, la PA individua la sfida da porre al mercato focalizzandosi sui propri fabbisogni e lascia ai fornitori la libertà di proporre soluzioni coerenti con la domanda.

Fino a ieri non esisteva un "luogo" condiviso focalizzato sugli appalti pre-commerciali, i partenariati per l'innovazione e gli acquisti di soluzioni innovative: con questo portale, AgID ha inteso e intende raccogliere e mettere a fattor comune le significative esperienze sviluppate con tali strumenti per tutti quegli stakeholder pubblici e privati che vorranno cimentarsi nello studio e nell'adozione di queste procedure innovative.

Realizzare quei compiti che il Legislatore aveva assegnato ad AgID con l'art.19 del D.L. 179/2012, quando l'ha posta al centro dei "grandi progetti di ricerca e innovazione", infatti, non poteva voler dire solo porsi a disposizione delle Pubbliche Amministrazioni per supportarle negli appalti di innovazione rimanendo in attesa della loro richiesta. La corretta interpretazione del compito non poteva prescindere da un'azione proattiva di predisposizione dei fattori abilitanti il cambiamento di approccio affinché la capacità di generare innovazione possa divenire una caratteristica peculiare e strutturale del Sistema Paese.

Con tale presupposto l'esigenza ha trovato la sua naturale soddisfazione nell'ambito del Progetto "Italia Login PON Governance e Capacità istituzionale 2014/2020", che si propone l'obiettivo di una complessa infrastruttura tecnologica che consente di semplificare il dialogo tra la Pubblica Amministrazione, i cittadini e le imprese e con tale fonte di finanziamento ha trovato copertura la progettualità. L'AgID, forte dell'esperienza acquisita nel corso degli anni, che l'ha vista prima stazione appaltante del progetto europeo "Cloud for Europe" e poi supporto tecnico/amministrativo della fase di avvio del programma nazionale di appalti pre-commerciali che il MIUR ha lanciato con il "PAC 2007/2013", ha avviato un'azione di monitoraggio degli appalti di innovazione, con particolare focus per quelli che

vedevano protagoniste le Pubbliche Amministrazioni italiane e, fin dal 2017, ha iniziato la complessa progettazione dello strumento oggi finalmente in linea.

La presentazione della versione beta del portale è avvenuta il 12 dicembre 2018 nel corso del primo evento del roadshow “Gestire la domanda pubblica come leva d’innovazione” che AgID, Confindustria, Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome ed ITACA hanno organizzato quale azione d’informazione in esecuzione di quanto previsto da tali attori nel Protocollo d’intesa sottoscritto a settembre 2018.

Attualmente il portale è disponibile nella funzione “vetrina”.

La vera sfida è stata l’elaborazione del processo, da rendere disponibile in una modalità che fosse in grado di mantenere la sua complessità, senza banalizzazioni, ma linearizzandone il flusso attraverso un cammino guidato, con interfaccia semplice. In questa direzione, è stato quindi disegnato il percorso dell’innovazione che passando per i tre caposaldi “Fabbisogno”, “Consultazione” e “Appalto” conduce verso il soddisfacimento dell’esigenza attraverso l’acquisto d’innovazione. Tutto assieme esso costituisce quello che, nell’esperienza d’oltre oceano di “Challenge.gov”, viene appunto denominata la “sfida”.

Si doveva avere poi la capacità di valorizzare i veri attori delle azioni descritte, senza omettere i contenuti dagli stessi prodotti, ma in una chiave di lettura facile e comunicativa per permettere al fruitore di comprendere pienamente l’esigenza espressa; si è, pertanto scelto di utilizzare un linguaggio semplice ma corretto, che varia in ragione della fase del percorso e di avvalersi anche di ulteriori elementi informativi atti a meglio definire il contesto operativo all’interno del quale sarebbe stata dispiegata la soluzione richiesta.

Condividendo gli orientamenti della Commissione europea in materia di “early engagement”, con la scheda “Fabbisogno” si è voluto evidenziare quanto sia importante anticipare l’ingaggio del mercato fin dal momento dell’insorgere della presa di coscienza dell’esigenza. Negli appalti ordinari, infatti, gli operatori vengono a conoscenza dell’oggetto della domanda pubblica solo al momento della pubblicazione del bando di gara. Ciò comporta l’impossibilità di offrire soluzioni pensate espressamente in ragione di quanto prospettato, essendo inevitabile il ricorso a prodotti commerciali, nella migliore delle ipotesi customizzati. Tali risposte, come ovvio, sono assolutamente incoerenti con gli acquisti di soluzioni innovative, per i quali è necessario fornire quanto prima il maggior numero possibile di informazioni in modo da permettere un’adeguata valutazione di quanto esistente, del loro grado di maturità in relazione al reale fabbisogno da soddisfare

e da poter sviluppare le funzionalità innovative necessarie per una risposta aderente alle aspettative.

La tempestiva espressione del fabbisogno, però, non ha l'unica valenza di consentire al mercato di predisporre i fattori di produzione dell'innovazione, ma anche di portare a conoscenza di altre Pubbliche Amministrazioni quanto espresso dal proponente in modo che possa da ciò scaturire un confronto interno atto a qualificare l'esigenza e produrre aggregazione.

Attualmente l'inserimento di una nuova scheda "Fabbisogno" da parte di una Pubblica Amministrazione è possibile solo tramite AgID che gestisce i processi di backoffice; dal mese di marzo 2019 sarà, invece, attiva la funzionalità "Esprimi fabbisogno" per cui tale possibilità verrà consentita a tutti i soggetti pubblici o tenuti a soddisfare i bisogni pubblici.

La scheda "Consultazione" introduce poi un elemento imprescindibile degli appalti di innovazione ed assolutamente di rottura rispetto all'approccio tradizionale degli acquisti pubblici, che prevede la stazione appaltante chiusa in un isolamento "forzato", che la separa dal mercato per tutto l'iter progettuale. Questa fase della sfida, invece, mira ad istaurare quel dialogo tecnico tra acquirente e operatori di mercato e tra questi ultimi, in modo da ridurre le asimmetrie informative secondo dinamiche che riproducono il paradigma della "open Innovation". È la chiave di volta della buona riuscita di un appalto di innovazione. Al termine di essa la stazione appaltante avrà raccolto elementi utili circa le soluzioni esistenti (sia pur in forma prototipale), il loro stato di maturità, la capacità di risposta del mercato e l'interesse per la tematica, in modo da poter scegliere la procedura più idonea, quotare la gara, definire il capitolato tecnico. Dall'altro lato gli operatori avranno raggiunto un grado di conoscenza dell'oggetto della domanda tale da consentire di sviluppare e proporre soluzioni "sartoriali".

È bene ricordare che le consultazioni di mercato, indispensabili per questa tipologia di procedure, connaturate al percorso degli appalti pre-commerciali secondo l'approccio proposto dalla Commissione europea sin dalla Com. 799/2007, sono oggi un istituto introdotto nel framework della normativa degli appalti pubblici dalla Direttiva 24/2014 all'art. 40 e recepito nel D.Lgs. 50/2016 all'art. 66, a dimostrazione del fatto che il cambiamento di paradigma nei rapporti tra acquirenti pubblici e mercato è presupposto per una spesa razionale ed efficiente.

Attualmente le nuove "Consultazioni" possono essere inserite tramite il servizio di supporto di AgID; successivamente verrà rilasciata la funzionalità che permetterà la creazione di nuove schede e, in seconda istanza, la gestione della fase.

La scheda “Appalto” permette infine di dare notizia della pubblicazione della gara in un contesto pronto e sensibile a recepire tale tipologia di istanze, la cui comunicazione è facilitata da un format precipuamente predisposto e da un supporto tecnico utilizzabile a richiesta.

Attualmente è possibile procedere alla pubblicazione tramite AgID; successivamente verrà rilasciata la funzionalità che consentirà alla stazione appaltante di farlo autonomamente. A completamento dell’implementazione del portale verrà integrata la procedura di e-procurement.

Ma Appaltinnovativi.gov non è solo questo; esso si propone come nodo di un network che intende collegare tra loro i portali di “open Innovation” delle Regioni, nonché la piattaforma “Connex” che Confindustria ha realizzato come strumento per facilitare i partenariati industriali. Questa costellazione nel suo insieme rappresenta l’espressione digitale di quel sistema dell’innovazione che AgID, Confindustria, Conferenza delle Regioni e ITACA stanno costruendo e che sta già ricevendo il contributo di numerosi soggetti, tra cui ANAC, MISE, MIUR, CONSIP, altri soggetti aggregatori, APRE, FUB, CNR, ANCI.

2.4 Dalla SEN al Piano Nazionale Energia e Clima 2030

di **Angelo Carlini**, Presidente ASSISTAL Confindustria - Associazione Nazionale Costruttori Impianti e Servizi Efficienza Energetica (E.S.Co.) e Facility Management

La crisi energetica ha aperto un dibattito sulle possibili azioni in grado di ridurre le importazioni di energia e le emissioni di gas serra, dall’efficienza energetica e le rinnovabili alla diversificazione delle fonti per accelerare la decarbonizzazione e rafforzare la transizione verso fonti energetiche rinnovabili.

In questo contesto l’efficienza energetica è la prima soluzione perché la tecnologia è già disponibile per essere adottata rapidamente in tutti i settori: meno energia si utilizza, meno energia si ha bisogno di importare e più facile diventa ridurre le emissioni di gas serra e rispettare i target climatici dell’UE.

Il ruolo dell’efficienza energetica è quindi essenziale per poter cogliere contemporaneamente i tre obiettivi di competitività, decarbonizzazione e sicurezza nonché contenere la spesa energetica di famiglie e imprese.

Ma questo richiede un cambio di rotta importante che crei un impulso politico a favore dell’efficienza energetica che rappresenta l’unica spending review in grado di garantire anche crescita occupazionale.

Malgrado l’International Energy Agency abbia definito l’efficienza energetica come “la prima fonte energetica” e tutta la letteratura scientifica mostri come l’efficienza

energetica sia, tra le misure di mitigazione del clima globale, quella con il migliore rapporto costi-efficacia, oltre che una misura che ha grandi potenziali di occupazione e di innovazione in interi settori dell'economia, purtroppo gli obiettivi quantitativi assegnati finora a questa “prima fonte di energia” restano ancora meramente indicativi.

È giunto quindi il momento di gettare solide basi per una pianificazione strategica delle misure finalizzate a concretizzare il potenziale di risparmio energetico tecnicamente ed economicamente conseguibile.

Tale questione ha una valenza non soltanto ambientale e di sostenibilità, ma soprattutto strategica, tanto in termini di autonomia (economica, finanziaria, ma anche politica) rispetto ai Paesi detentori delle fonti di energia fossili, quanto per lo sviluppo di investimenti per la competitività nel mercato globale, anche al fine di contrastare la drammatica fase della depressione economica che stiamo attraversando.

E proprio su questi temi ASSISTAL ha avuto modo di esprimere le prime proposte nel corso dell'audizione alla X Commissione della Camera dei Deputati sulle prospettive di attuazione e di adeguamento della Strategia Energetica Nazionale al Piano Nazionale Energia e Clima (PNIEC) per il 2030.

Innanzitutto, dovremmo cambiare l'approccio nell'ottica di evitare di identificare l'efficienza con la singola applicazione tecnologica ma piuttosto come uno sforzo sistemico, un'applicazione combinata di più tecnologie. È quindi indispensabile prevedere regimi di premialità per chi affronta gli interventi efficientiali con un approccio di sistema.

Gli ambiti di intervento sono molteplici ma come ribadisce lo stesso PNIEC, il settore civile, residenziale e terziario, rappresenta il settore principale dal quale ci si attende il 60% dei risparmi. Pertanto, occorre accelerare sulla ristrutturazione efficiente degli edifici esistenti, il cui tasso di rinnovo è inferiore all'1% annuo, mobilitando finanziamenti e investimenti e favorendo il ricorso ai contratti di prestazione energetica EPC e al modello ESCo.

Una misura concreta che potrebbe promuovere il mercato della riqualificazione energetica in edilizia, compresa quella popolare (social housing) caratterizzata da sistemi maggiormente obsoleti e dalla mancanza di risorse economiche per intervenire, potrebbe essere l'applicazione di un'aliquota IVA agevolata per i contratti servizio energia o di prestazione energetica a garanzia di risultato a prescindere dalla tecnologia impiegata.

A sostegno di questi interventi efficientiali occorre però migliorare i diversi meccanismi di incentivazione.

A tal fine è prioritario dare stabilità al meccanismo dei certificati bianchi che si conferma essere un'esperienza di successo malgrado le continue rivisitazioni abbiano alimentato un clima di insicurezza tra gli operatori che, come noto, è il primo ostacolo a nuovi investimenti.

Parimenti è necessario stabilizzare le misure "Ecobonus" e "Sismabonus" che pagano gli effetti della natura "precaria", soggetta a proroghe annuali che non consentono un'adeguata programmazione degli investimenti.

Infine, un'adeguata semplificazione e una maggiore chiarezza sono le richieste delle imprese che utilizzano il regime di incentivazione del conto termico, ad oggi ancora troppo complesso dal punto di vista amministrativo e gestionale.

Sul fronte della Pubblica Amministrazione, andrebbe ricercata una maggiore incisività estendendo l'obbligo di riqualificazione del 3% per tutti i livelli della PA e non soltanto per la Pubblica Amministrazione centrale che rappresenta una quota ridotta e poco rilevante dello stock edilizio pubblico.

In tema di fonti rinnovabili occorre purtroppo registrare come finora si è assistito ad una politica di incentivazione frammentata che se da un lato ha permesso al nostro Paese di superare l'obiettivo 20-20-20 grazie ad una penetrazione delle rinnovabili sui consumi finali lordi, non ha tuttavia saputo cogliere l'opportunità di determinare lo sviluppo e l'affermazione di una filiera italiana strutturata. In aggiunta, i meccanismi di incentivazione hanno causato un forte aumento degli oneri di sistema nella bolletta energetica.

Pertanto, il nostro Paese conserva ancora un gap significativo di costo per quanto riguarda il prezzo dell'energia elettrica con un impatto diretto sul potere d'acquisto delle famiglie e sulla competitività delle imprese. Infine, l'attuale tariffa trinomica per i clienti non domestici penalizza lo sviluppo di sistemi locali di produzione/consumo di energia.

Dal momento che la generazione diffusa rappresenta invece il futuro del nostro sistema energetico, come peraltro sostiene anche lo stesso PNIEC, è necessario favorire lo sviluppo di sistemi efficienti di produzione/consumo di energia e dare continuità alle politiche di sostegno destinate alle configurazioni impiantistiche per la produzione di energia elettrica da cogenerazione ad alto rendimento, in cui l'Italia può esprimere posizioni di eccellenza industriale e tecnologica.

Per raggiungere questo obiettivo, però, è anche necessario semplificare la regolamentazione sull'autoconsumo, che ad oggi vede un quadro regolatorio complesso che si aggiunge alla costante incertezza dei possibili sviluppi normativi.

Infine, occorre dare concretezza normativa alle linee di indirizzo europee in materia di “prosumer” e di comunità energetiche favorendo la nascita delle cosiddette “LEC” (Local Energy Communities) nei distretti industriali così come in ambito residenziale. La previsione di uno scambio diretto di energia elettrica prodotta negli edifici tra unità abitative del medesimo condominio favorirebbe gli investimenti necessari all'impiego di tecnologie innovative low-carbon e l'utilizzo di sistemi di tipo smart nella gestione energetica di un edificio contribuendo alla riduzione dei consumi e dei costi.

Desti invece forte preoccupazione la previsione di un diverso ruolo dei venditori di energia elettrica e gas, contenuta sempre nel PNIEC, in quanto la possibilità che questi soggetti sviluppino proposizioni commerciali finalizzate non solo alla vendita della commodity, ma anche all'offerta di servizi di gestione dei consumi suscita il timore che possano prevalere interessi antagonisti a quella della committenza, a scapito della reale riduzione dei consumi energetici.

Per concludere, ASSISTAL auspica che le future misure possano contribuire fattivamente allo sviluppo sostenibile del settore energetico del nostro Paese evitando norme dagli effetti retroattivi e attribuendo chiare competenze alle diverse istituzioni operanti sul fronte energetico così da dare certezza agli operatori e favorire gli investimenti settoriali.

3. BENI CULTURALI EDIFICATI: UN NUOVO FRONTE DI MERCATO PER I SERVIZI?

3.1 Il quadro di riferimento

di **Carmen Voza**, Responsabile Area Beni Culturali Terotec

L'Italia è unitariamente riconosciuta come il Paese maggiormente dotato di ricchezze storico-artistico-culturali, detenendo anche il maggior numero di siti al mondo patrimonio dell'UNESCO (54).

Al 2018, il MiBACT segnala che l'Italia detiene un patrimonio di oltre 4.600 beni tra musei, gallerie, collezioni, aree e parchi archeologici. Beni pubblici e privati diffusi capillarmente, con il record di 1,5 musei o istituti analoghi nel raggio di 100 kmq: uno ogni 13 mila abitanti.

Un patrimonio storico, artistico e culturale immenso che necessita di manutenzione e di cure costanti, di gestione e di valorizzazione, ma che le istituzioni pubbliche, da sole, sono in grado di garantire?

Negli ultimi anni, il quadro complesso di criticità ha fatto sì che prendesse il via un articolato programma istituzionale di riforme:

- la ristrutturazione e riorganizzazione del MiBACT (DPCM 171/2014);
- l'“Art bonus” con l'apertura al mecenatismo culturale (DL 83/2014);
- la riorganizzazione dei musei a livello di gestione, direzione e amministrazione (DM 23/12/2014).

Tale riassetto ha portato ad un aumento del bilancio, passato dai 38 milioni del 2013 ai 50 milioni del 2017, con un incremento dei visitatori pari a circa 12 milioni rispetto al 2013 (+31%) e incassi aumentati di oltre 70 milioni di euro (+53%) nello stesso periodo.

A fronte di un aumento degli introiti di circa 20 milioni di euro (+11,7%), è cresciuto anche il numero di visitatori non paganti (+15%) grazie alle aperture delle prime domeniche del mese che, nel solo 2017, hanno portato più di 3,5 milioni di persone nei luoghi della cultura statali.

I cinque luoghi della cultura più visitati risultano: il Colosseo (oltre 7 milioni), Pompei (3,4), gli Uffizi (2,2), l'Accademia di Firenze (1,6) e Castel Sant'Angelo (1,1).

Il Lazio ha registrato il maggior numero di visitatori (circa 23 milioni), a seguire si trova la Campania (con circa 8.800.000) poi la Toscana (circa 7 milioni), mentre gli incrementi dei visitatori più significativi sono registrati in Liguria (+26%), Puglia (+19,5%) e Friuli-Venezia Giulia (15,4%).

Hanno registrato il maggior numero di crescita del proprio pubblico quattro siti campani: la Reggia di Caserta (+23%), Ercolano (+17%), il Museo Archeologico di Napoli (+16%) e Paestum (+15%) (fonte dati MiBACT 2017).

Significativo anche il trend di crescita del turismo culturale, che vale circa il 13% del PIL nazionale (fonte dati ENIT).

In questo quadro, non mancano tuttavia situazioni di diffuso allarme. Se grande clamore aveva suscitato a livello internazionale il crollo della Domus dei Gladiatori di Pompei (2010), più recentemente è salito agli onori della cronaca il crollo del tetto della Chiesa di San Giuseppe dei Falegnami a Roma. Né vanno certo dimenticate le emergenze dettate dalle devastazioni dei terremoti in Centro Italia ed i recenti crolli di parte delle mura medievali di San Gimignano.

Eventi che riaprono il dibattito sul monitoraggio dello stato di salute e di conservazione dei beni culturali e sulla loro manutenzione. Una manutenzione che, se programmata, potrebbe vedere l'introduzione e l'applicazione delle logiche, dei processi e dei servizi propri di tale attività, affiancati da servizi complementari per la relativa gestione e valorizzazione. In questa direzione occorrerebbe considerare opportunamente i due pilastri su cui basare una politica di successo per i beni culturali:

- un'adeguata azione di tutela e conservazione;
- un programma di concrete azioni di valorizzazione e servizi al pubblico.

L'articolato programma di riforme, introdotte nel 2014, può aprire e favorire anche un nuovo scenario per la gestione e la valorizzazione del patrimonio culturale attraverso processi di esternalizzazione e politiche di partenariato pubblico-privato.

Attraverso l'accordo-quadro sancito nel 2015 tra MiBACT e CONSIP, la società del Ministero dell'Economia ha pianificato ed avviato da fine 2017 un programma di convenzioni per l'affidamento di servizi di ospitalità e di assistenza ai visitatori per oltre 40 musei e poli museali nazionali e regionali, con l'intento di aprire così la strada ad un mercato dei servizi di Facility Management specificamente rivolti ai beni culturali. L'iniziativa si è posta come obiettivo quello di aumentare la fruizione dei beni culturali - in particolare quelli meno noti e non adeguatamente valorizzati - attraverso forme avanzate e innovative di gestione dei siti e di valorizzazione dei beni stessi. Lo strumento individuato è quello della gestione integrata tra i servizi

agli immobili che costituiscono il patrimonio culturale ed i servizi aggiuntivi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico, includendo anche un'importante opera di censimento e rilevazioni analitiche sui siti.

La gestione integrata potrebbe rappresentare il *trait d'union*, il "luogo" dove il pubblico e il privato possono dialogare in un'ottica di *partnership* sui temi della tutela, della valorizzazione e della gestione dei beni culturali.

Solo il 29% dei musei statali e il 24% di quelli non statali (dei Comuni o di altri enti territoriali), hanno servizi aggiuntivi. Su 450 musei statali, infatti, solo in 190 vi sono servizi aggiuntivi aperti ai privati, con un incasso che ammonta a soli 380 milioni di euro.

Il Metropolitan Museum di New York incassa da bookshop, merchandising e ristoranti oltre 72 milioni, mentre il Louvre presenta incassi dai servizi aggiuntivi notevolmente superiori rispetto a quelli dei musei italiani.

Il Regno Unito, pragmaticamente, ha scelto sull'onda di una tradizione antica la gratuità dei grandi musei (si pagano soltanto le mostre temporanee), riorganizzando a fondo l'offerta.

È evidente, nel paragone con altri Paesi, il gap competitivo del ritorno economico del patrimonio storico-artistico-culturale italiano. La sostanziale differenza tra i musei italiani e quelli stranieri nasce principalmente dalla diffusione capillare sul territorio, che ne costituisce il carattere speciale e, non essendo riproducibile, ne assicura l'assoluta unicità. Aspetto questo che, dal rappresentare un vincolo, potrebbe tuttavia rivelarsi un formidabile valore aggiunto, nell'ottica di una visione complessiva del sistema di infrastrutture e servizi legati all'accoglienza, potenzialmente in grado di innescare un processo virtuoso di reciproca valorizzazione di tutti gli asset.

È inevitabile in ogni caso operare paragoni che, se anche presi con le dovute proporzioni e considerazioni, segnalano la diversità di un settore e le sue potenzialità di espansione e di innovazione.

Non mancano comunque esempi di casi virtuosi, che emergono grazie all'uso di formule gestionali flessibili e autonome, in grado di fare dialogare la dimensione pubblica con quella privata.

È il caso del neonato Consorzio delle Residenze Reali di Torino e Piemonte, entro cui ricadono 29 diverse istituzioni culturali pubbliche e private. E ancora, formule cui guardare con interesse si riscontrano nel recente caso di Palazzo Merulana a Roma, nuovo spazio per la cultura nel cuore del quartiere Esquilino.

Il Palazzo, che appartiene al Comune, è stato recuperato grazie ad un *project financing*. Un progetto fortemente voluto ed inseguito, che ha richiesto tempo, energie e soprattutto sinergie tra diversi attori, pubblici e privati, e che ha anche

l'intento di operare una "ricucitura urbana" che coinvolga i cittadini del rione e della città.

Rispetto a tutto questo non si può non considerare l'impatto che le istituzioni culturali sono in grado di generare sui propri territori. Ne sono un chiaro esempio la Fondazione Musei Civici di Venezia e la Fondazione Museo Egizio di Torino. Quest'ultima ha reso pubblici i dati del proprio studio di impatto economico: la spesa diretta annuale attivata dal museo è pari a 88,5 mln di euro, a cui si aggiungono impatti diretti (20 mln), indiretti (18) e indotti (61), per un totale di produzione di fatturato di 187 mln di euro sull'area metropolitana piemontese.

L'Italia, come si è detto è depositaria di uno straordinario patrimonio culturale: risorse riconosciute in tutto il mondo che richiedono capacità di conservazione, tutela, gestione e valorizzazione.

Dalle valutazioni convergenti dei migliori analisti e dalla communis opinio, risulta come la cultura, intesa da sempre principalmente come un "costo" per il Paese, venga ora sempre più considerata come una risorsa e che la cosiddetta "economia della bellezza" possa essere una delle leve a cui affidare le speranze di ripresa del Paese. Emerge sempre più la convinzione che, sulla base dell'art. 9 della Costituzione ("La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione"), lo Stato - pur mantenendo salde e inalienabili le priorità di tutela, controllo e salvaguardia del diritto alla fruizione - possa e debba promuovere risorse istituzionali e finanziarie, pubbliche e private, anche in un'ottica di PPP - Public and Private Partnership.

Gli strumenti legislativi possono consentire ai privati di prendere parte alle attività di gestione e valorizzazione: c'è bisogno di una programmazione strategica di lungo e breve termine, con traguardi ed obiettivi concreti e raggiungibili, alla cui attenzione la Pubblica Amministrazione non può più sottrarsi.

3.2 Un patrimonio che ha bisogno di servizi

Il punto di vista...

di **Umberto Croppi**, Presidente Federculture Servizi

Ci siamo appena lasciati alle spalle l'anno che il Parlamento Europeo ha voluto dedicare al "patrimonio culturale", alle sue definizioni, alle modalità di gestione e valorizzazione, al coinvolgimento delle istituzioni e delle comunità nella sua difesa. Nel nostro Paese l'evento è stato occasione per sporadiche iniziative di approfondimento, dovute soprattutto all'iniziativa degli operatori, ma si è persa l'opportunità di mettere a punto meccanismi adeguati al raggiungimento degli

obiettivi indicati e verificare l'efficacia degli strumenti normativi adottati nel corso degli ultimi anni.

Occorre, a mio avviso, una considerazione generale, controcorrente rispetto alla convinzione diffusa, alimentata anche dal lessico utilizzato negli atti amministrativi: è ricorrente, quando si parla di patrimonio culturale, la distinzione tra tutela e valorizzazione; distinzione in effetti introdotta nell'ordinamento, che riserva allo Stato la prima funzione affidando la seconda anche ad amministrazioni decentralizzate. Tale prassi viene fatta risalire all'art. 9 della Costituzione che affiderebbe in via esclusiva allo Stato l'attività di tutela. Ove anche così fosse sarebbe utile ricordare che lo Stato non è il Governo, ma si articola in una serie di istituzioni, che comprendono anche gli enti locali. Tuttavia, la parola Stato non è presente nel citato articolo della Carta, che testualmente recita: "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione". È dunque la Repubblica titolare dello sviluppo e della tutela, ossia l'intera comunità nazionale; con questo i costituenti hanno voluto affermare il principio che i beni culturali, ma anche il paesaggio e la diffusione della cultura e della ricerca, sono patrimonio comune ed è responsabilità di ognuno, anche del singolo cittadino, tutelarli e promuoverli.

Sulla questione "valorizzazione" si sono poi sovrapposte due letture dovute alla polisemia del termine: la nozione di valorizzazione accolta dal d.l. 22 gennaio 2004, n. 42, "Codice dei beni culturali e del paesaggio", si caratterizza per la finalità di promozione e per il sostegno alla conoscenza e conservazione del patrimonio culturale, sotto il profilo del miglioramento delle condizioni di utilizzazione e fruizione; mentre una parallela produzione normativa ed una copiosa letteratura riportano il concetto nel più appropriato ambito della "messa a valore", cioè della capacità di generare economie.

Per affrontare adeguatamente il tema bisogna dunque compiere lo sforzo di ricondurre le definizioni ad una più corretta lettura con una attribuzione condivisa di significati.

Cominciamo col dire che la "valorizzazione", intesa nella prima delle accezioni proposte non può essere considerata partitamenente dalla tutela, ed infatti il citato articolo della Costituzione non lo fa: essa rappresenta uno dei suoi contenuti, non solo perché solamente un adeguato uso del bene ne impone e garantisce la tutela, ma soprattutto perché se questo non è fruito perde buona parte delle caratteristiche di bene pubblico, di patrimonio collettivo; d'altro canto secondo significato è però annessa la produzione di valore economico, tanto per la collettività che per gli operatori ammessi a partecipare alla gestione e, nel convocare questi ultimi ad occuparsene, tale aspetto va considerato come elemento essenziale e non accessorio

Appare singolare che per comprendere il livello di raggiungimento delle finalità contenute nei diversi strumenti normativi (Codice dei Beni Culturali, Codice degli Appalti ecc.) occorra ricorrere alla lettura di una deliberazione di ben sessanta pagine della Corte dei Conti, la n. 8/2016/G del 4 agosto 2016 nella quale si attesta il sostanziale fallimento dell'attività di partenariato pubblico-privato nel campo delle sponsorizzazioni e, ancor più, del project financing nel quadriennio 2013 - 2015. Nel documento si può infatti leggere: "Dovranno essere motivo di riflessione, per l'amministrazione, le ragioni da individuare in concreto per le quali il ricorso al project financing sia stato addirittura nullo nel periodo preso in considerazione dall'indagine, pur essendo ormai pacifica la sua applicabilità anche con riferimento alle opere c.d. fredde."

L'organismo di controllo contabile individua tre principali cause all'origine di questo fallimento: la sostanziale inadeguatezza culturale dell'amministrazione, che tende a "resistere" a forme di partenariato, le quali rischierebbero di sottrarre porzioni di prerogative per decenni attribuitele in forma esclusiva; la difficoltà di agire in un quadro normativo quantomeno ambiguo; la mancanza di reali condizioni di redditività per gli investitori.

Riportiamo un altro stralcio dello studio: "Peraltro, le imprese saranno propense ad investire nel settore culturale solo in presenza di reali possibilità di rendimento (project financing) oppure di un effettivo ritorno di immagine (sponsorizzazione), avendo trovato poca fortuna, sinora, in Italia il fenomeno del mecenatismo".

A questo noi aggiungerei che, anche a causa delle tre condizioni sopra elencate, si è andata diffondendo la pratica di bandire forme di affidamento che mischiano concessioni e appalti, ossia gestione imprenditoriale e espletamento di servizi, forse nell'illusione di garantire surrettiziamente all'imprenditore la prospettiva di un ritorno certo, a fronte dei risicati o inesistenti margini di guadagno nella parte imprenditoriale. È quasi superfluo affermare che tali tentativi abortiscono spesso già in fase di partecipazione alla gara.

Alla luce di quanto visto si può arrivare alla conclusione che le sperimentazioni fatte in questi anni possono aver avuto il merito di indurre a una riflessione più approfondita sull'argomento e hanno consentito di effettuare una prova empirica degli strumenti per attualizzarlo. Ora però bisogna far tesoro dell'esperienza e, senza sprecare ulteriore tempo, mettere istituzioni e norme al passo con i tempi e le esigenze.

Provo dunque a sintetizzare tre azioni urgenti per far decollare forme di partenariato evolute ed efficaci.

1) La semplificazione delle procedure a norme invariate e, parallelamente, una chiarificazione del quadro normativo. Occorre che tutti i soggetti pubblici coinvolti definiscano, in maniera preventiva e congiunta, linee guida che, da un lato, stimolino e confortino il funzionariato pubblico sull'attivazione di strumenti di

collaborazione con i privati e, dall'altro, diano agli imprenditori certezze sui processi e attendibili aspettative di guadagno. In tale direzione è sicuramente da privilegiare la procedura negoziata, che qualche amministrazione sta attivando ma che è ancora frenata da timori e rischi.

In molti paesi europei esistono fondi di investimento che operano nel campo specifico degli immobili a valenza culturale, alcuni hanno anche provato ad affacciarsi in Italia, ma non hanno trovato le condizioni perché gli investimenti potessero risultare garantiti nei tempi e nella misura che questa attività richiede.

2) Una visione non burocratica degli affidamenti. Molti dei tentativi di cessione o affidamento in gestione di beni pubblici (non solo quelli identificati come "culturali") non sono andati a buon fine perché non tenevano conto di due aspetti. L'assenza di garanzie sulla praticabilità del progetto, dovuta al successivo intervento di regolamenti e organi che agiscono in maniera indipendente e spesso contraddittoria: uffici tecnici, Asl, Vigili del Fuoco, soprintendenze, amministrazioni locali, compatibilità con le infrastrutture esistenti e con gli strumenti urbanistici ecc. L'assenza di una previsione di marketing, di piani di fattibilità e individuazione di mezzi di promozione integrata con le altre risorse dell'Amministrazione o, più in generale del territorio, che lascia all'esclusiva fantasia del contraente l'onere di prevedere uno sviluppo redditizio e utile della gestione.

3) Questo aspetto è particolarmente rilevante quando si tratta di insiemi di beni distribuiti su aree vaste e legati tra loro da elementi comuni, strutturali o tematici (stazioni ferroviarie dismesse, case cantoniere, fari, manufatti collocati su percorsi come cammini o ciclovie). Perché il meccanismo possa funzionare non ci si può limitare ad aspettare che arrivino proposte separate sui singoli beni, ma debbono essere accentuati gli aspetti di rete e preventivamente individuate funzioni specifiche e generali, servizi comuni, piani di comunicazione e promozione, oltre che la soluzione anticipata di tutti gli aspetti concessori e regolamentari. Provo a spiegarmi con un esempio: se metto sul mercato le case cantoniere posso immaginare che diventino parte di una rete per l'ospitalità, con un marchio, degli indicatori di qualità e prezzi, un coordinamento d'immagine, un disciplinare per l'accoglienza, deroghe specifiche per l'adeguamento, piani di promozione. Viceversa, come infatti è successo, il tentativo è destinato a fallire.

Un'ultima considerazione è relativa quei beni del Demanio o degli enti locali che non sono classificati come "culturali" - quello appena fatto ne è un esempio - il cui valore, il cui appeal può essere efficacemente aumentato "con" la cultura, attraverso un uso diretto a fini culturali o collegandoli a risorse di carattere culturale che possono derivare dall'ambiente in cui sono inseriti o dal coinvolgimento di circuiti di produzione culturale.

Il nostro Paese è ricco, per esempio, di artisti pronti a compiere azioni di trasformazione e contribuire alla rigenerazione ambientale: cito, per tutti, un

esempio recente e particolarmente significativo, il progetto “MaterAlberga”, che ha visto un gruppo di artisti italiani operare uno dei più significati interventi, con risvolti di natura strutturale e non effimera, nella città capitale europea della cultura per il 2019.

Il punto di vista...

di **Lorenzo Mattioli**, Presidente ANIP Confindustria - Associazione Nazionale delle Imprese di Pulizia e Servizi Integrati

ANIP Confindustria non ha mai perso di vista l'importanza del patrimonio culturale italiano, ed in questa sede intende affrontare il tema soprattutto considerando l'impatto positivo che la valorizzazione e la tutela potrebbero avere sulle aziende del comparto, dando per scontato che musei e monumenti, come intere città e paesaggi, rappresentano per l'Italia una ricchezza (economica e di valori fondanti per il Paese) che non ha pari al mondo.

Proprio di recente, l'ISTAT ha diffuso i dati relativi all'ultima rilevazione su “Musei, aree archeologiche e monumenti in Italia”, delineando una fotografia di grande interesse: basti solo ricordare che in un Comune su tre esiste un museo, che il patrimonio culturale italiano vanta 4.889 musei e istituti simili, pubblici e privati, aperti al pubblico. Di questi, 4.026 sono musei, gallerie o collezioni, 293 aree e parchi archeologici e 570 monumenti e complessi monumentali.

I musei e le altre strutture espositive a carattere museale hanno registrato il massimo storico di 119 milioni di ingressi nel 2017 (+7,7% rispetto al 2015) e di questi ingressi, 57,8 milioni hanno riguardato i musei. Il settore museale italiano ha impiegato complessivamente 38.300 operatori, in media uno ogni 3.106 visitatori. Questi numeri parlano chiaro rispetto alle prospettive di sviluppo del settore dei Beni Culturali la cui fruizione, ricordiamo, è in gran parte gratuita. Ma non sta a noi decidere le sorti delle politiche culturali italiane, bensì chiarire cosa possiamo e cosa vorremmo fare in veste di operatori dell'Industria dei Servizi in Italia.

In diverse occasioni pubbliche, come nelle ultime edizioni di Forum PA e dell'evento LIFE organizzato da ANIP, sono emersi spunti e proposte che sottolineano l'esigenza di un sempre più stretto accordo tra Pubblico e Privato, soprattutto se si vuole davvero mettere “a reddito” quanto la nostra Italia offre, in considerazione che oggi i flussi economici generati sono assolutamente inadeguati rispetto alla sua ricca offerta culturale. In sostanza, l'obiettivo di tutti deve essere quello di generare valore, creandone il più possibile le condizioni.

Innanzitutto: cosa potrebbe fare il Pubblico, quale atteggiamento potrebbero tenere i decisori? Credo si debba partire dalla consapevolezza del grande valore del patrimonio culturale italiano cui ho già accennato: in seconda istanza pensiamo si possa creare una adeguata cornice di leggi e regolamenti in grado di modernizzare

un settore di vitale importanza per l'economia italiana. Rispetto alla necessità di una migliore conoscenza del patrimonio, si riscontra con interesse come l'attuale Governo abbia in animo di creare una delega per la digitalizzazione dei Beni Culturali e delle esperienze esistenti affinché non restino isolate, ma vengano messe a sistema. Si tratta ovviamente di una iniziativa a lungo termine cui necessariamente va affiancato l'affinamento delle regole. Anche su questo, con riferimento soprattutto al Codice Appalti, il Governo ha mostrato interesse a rivederne alcune parti e la recente comunicazione di infrazione UE per il non completo recepimento della Direttiva europea delinea la possibilità reale di un netto miglioramento e di una doverosa semplificazione delle regole per l'esecuzione dei lavori e dei servizi pubblici, al fine di migliorarne la qualità che in un settore come quello dei Beni culturali dovrebbe esserne la prerogativa.

ANIP sarà ben lieta di poter accompagnare i policy maker nella conoscenza di un comparto, quello dei servizi, che ha bisogno di una particolare attenzione e di un adeguato grado di conoscenza di tutte le sue sfaccettature.

In questa sede vorrei soffermarmi in particolare sulla complessità e sull'importanza dell'Industria dei Servizi, come possibile trait d'union tra gli attori dei Beni Culturali e quelli del Turismo, una chiave di volta in grado di sostenere ed allo stesso tempo attraversare più comparti economici, per dare luogo ad una piena valorizzazione di questo enorme patrimonio non solo culturale. Oggi diverse nostre aziende hanno raggiunto competenze elevate, flessibilità, enormi capacità progettuali, e si pongono alla testa di una vasta filiera che le fa traguardare oltre il mero settore del Cleaning per abbracciare il Facility Management e le sue estese articolazioni. Non siamo più - solamente - le imprese che devono tenere puliti gli ambienti, ma dobbiamo pensare a come, attraverso questo, si migliori l'esperienza del fruitore, ampliando il più possibile le competenze già acquisite in importanti siti museali. Prodotti sempre più sostenibili, processi meno impattanti, acquisizione di competenze nei servizi aggiuntivi (biglietterie e ristorazione ad esempio): quando penso a cosa le nostre imprese possono fare, mi rendo conto della impellente necessità di far crescere l'agibilità nel mercato attraverso gare di nuova concezione. Massimizzare e mettere a frutto l'esperienza potrebbe garantire enorme risparmio ai buyer, e mi riferisco allo Stato in questo caso.

Il peso dei servizi, come ha ricordato l'ANAC nel suo ultimo Rapporto, è cresciuto dopo l'impasse del 2016 generata dall'avvento del nuovo Codice Appalti. Dobbiamo perciò approfittare di questo trend positivo per apportare quei miglioramenti che ci si attendeva dal Codice stesso, ma che ora sta a noi - probabilmente - accompagnare e sostenere con un nuovo approccio da vagliare e condividere insieme a tutti gli attori, economici e istituzionali. Non entro nel merito dei correttivi che ANIP Confindustria ha formulato, ma penso sia più utile sottolineare alcuni dei temi che le nostre imprese, caratterizzate da un largo uso di manodopera, vogliono

mettere in agenda e far risaltare nel dibattito che caratterizzerà i prossimi mesi. Innanzitutto, qualità dei servizi e sostenibilità, ma soprattutto trasparenza e lotta alle storture del mercato.

Nei prossimi tempi intendiamo concentrarci sempre più spesso sul concetto di "accountability", ovvero della misurazione delle performance: sarà un elemento di discriminazione per chi vorrà essere presente nel mercato. ANIP Confindustria sarà sempre dalla parte della "fair competition" per contrastare il "trust" tra aziende, così come crediamo nel dialogo competitivo come modalità in grado di fare luce sulle situazioni più complesse per dare ancor più respiro al mercato.

Se Pubblico e Privato sapranno operare con professionalità e nel rispetto delle reciproche prerogative, il settore dei Beni Culturali sarà uno dei primi a decollare nel nostro Paese, prendendosi il ruolo che merita su scala mondiale.

3.3 Verso una manutenzione programmata

di **Paolo Gasparoli**, Docente Politecnico di Milano

La vastità del patrimonio storico-artistico, la riconosciuta diffusione di beni culturali sul territorio e l'assai precario stato di conservazione in cui spesso essi versano spingono (dovrebbero spingere) sempre più ad introdurre ed applicare anche in questo settore nevralgico del nostro Paese le logiche, i processi e i servizi propri della manutenzione programmata. Nella tutela del patrimonio culturale, le ragioni che suggeriscono di favorire strategie e processi indirizzati alla prevenzione dei fenomeni del degrado con attività programmate di tipo ispettivo e manutentivo piuttosto che invasivi interventi di restauro sono da tempo note e largamente condivise. Il promuovere un mutamento di prospettiva che si propone di limitare il ricorso ad azioni singole e slegate per favorire il perseguimento dell'efficacia a lungo termine, comporta un forte cambiamento del modo di pensare e di agire, profondamente alternativo rispetto al passato e al presente, che favorisca le azioni strategiche (prevenzione e cura) rispetto a quelle pratiche (restauro come soluzione di tutti i problemi). La manutenzione programmata dei beni culturali intesa come processo: adeguata risposta del nostro tempo alle responsabilità che derivano dall'aver ereditato un patrimonio culturale unico al mondo.

Il tema della manutenzione programmata sugli edifici soggetti a tutela - nonostante la cogenza dei dispositivi di legge già introdotti dalla L.109/1994, con l'obbligo della redazione del piano di manutenzione - è stato solo in anni recenti nuovamente posto in evidenza con forza nel dibattito tecnico e disciplinare. La manutenzione, quindi, come alternativa al restauro - che, come noto, è in genere attivato con interventi episodici e a guasto avvenuto - viene a configurarsi come più efficace

strategia di conservazione dei beni tutelati attraverso attività di cura e di prevenzione dei fenomeni di degrado.

Il progetto e il processo di manutenzione trovano precisa collocazione, teorica ed operativa, entro i più ampi criteri dell'intervento sul costruito.

Secondo la normativa volontaria UNI più recente e condivisa, il progetto di manutenzione (sugli edifici in uso) è indirizzato a mantenere in efficienza un edificio le cui prestazioni in essere sono ritenute sufficienti a dare accettabili risposte alle attuali esigenze dell'utenza.

Fare manutenzione significa quindi "riallineare" le prestazioni, o uno stato di conservazione dell'edificio (che ha subito nel tempo degradi o presenta carenze rispetto all'uso), ad uno stato il più possibile vicino a quello della messa in esercizio. È però necessario porre in evidenza le ambiguità che sottostanno ai molti significati che ha assunto ed assume il termine "manutenzione" in relazione agli ambiti normativi ed operativi di riferimento (manutenzione industriale, manutenzione edilizia, manutenzione dei beni culturali) che prefigurano di fatto approcci teorici, strategie decisionali, procedure progettuali e attività operative assai differenti. Anche nell'ambito del settore dei beni culturali, naturalmente, saranno differenti le scelte tecniche ed operative a seconda che ci si occupi di edifici in uso, di edifici defunzionalizzati o di "rovine" archeologiche. Infatti, relativamente ai beni culturali defunzionalizzati o ruderizzati, l'obiettivo del progetto di manutenzione sarà quello di organizzare attività in grado di correggere l'esito di eventi patologici o di rallentare il normale degrado di materiali e componenti e non ha nessun senso porsi l'obiettivo di "riallineare" prestazioni relative al momento della messa in esercizio. Entro questo quadro di riferimento si deve innanzitutto prendere atto dei differenti significati teorici ed operativi che assumono le attività di "manutenzione" negli ambiti culturali e metodologici propri delle discipline della conservazione rispetto a quelli della manutenzione industriale cui fanno prioritariamente riferimento le strategie, i procedimenti ed i metodi della manutenzione dei patrimoni immobiliari di più recente costruzione. Non è un caso, infatti, che l'art. 29 del Codice dei Beni culturali affermi che "la conservazione del patrimonio culturale è assicurata mediante una coerente, coordinata e programmata attività di studio, prevenzione, manutenzione e restauro (comma 1); per prevenzione si intende il complesso delle attività idonee a limitare le situazioni di rischio connesse al bene culturale nel suo contesto (comma 2); per manutenzione si intende il complesso delle attività e degli interventi destinati al controllo delle condizioni del bene culturale e al mantenimento dell'integrità, dell'efficienza funzionale e dell'identità del bene e delle sue parti (comma 3)".

La definizione degli interventi di tipo preventivo o manutentivo sui beni architettonici o archeologici richiede lo sviluppo di una fase analitica che

presuppone approcci e criteri di valutazione differenti rispetto a quelli degli edifici più recenti, sebbene le modalità di guasto siano spesso simili.

I principi e le terminologie della stessa normativa cogente e volontaria richiedono, dunque, necessarie precisazioni in merito ai concetti di ciclo di vita, degrado naturale e patologico, durabilità, affidabilità, ecc.

In questa direzione, la vastità del patrimonio storico-artistico, la riconosciuta diffusione di beni culturali sul territorio ed il precario stato di conservazione in cui spesso essi si trovano, le sempre più evidenti necessità di attivare strategie di prevenzione attraverso processi di ispezione e manutenzione, richiedono operatori e tecnici specializzati e strutture di gestione e controllo dotate di solidi riferimenti culturali insieme a caratteristiche tecnico-organizzative ed operative di livello elevato.

La peculiarità di queste strutture è la consuetudine a comprendere, al proprio interno, figure costituite da tecnici e operatori specializzati, efficacemente dialoganti, in grado di mettere a disposizioni un sapere multidisciplinare, pianificabile e diversamente aggregabile in relazione alle esigenze della tutela. La consapevolezza della centralità degli aspetti pratico-organizzativi nelle attività di ispezione, manutenzione e cura non significa disattendere o sottovalutare le implicazioni di tipo culturale e sociale presupposte da tali attività ma, anzi, esaltarle. L'attività di cura, infatti, è disciplina che richiede coinvolgimento e determinazione, perché impegnativa sul piano delle motivazioni e poco evidente sul piano dei risultati immediati.

Le difficoltà culturali e pratiche insite in questo tipo di procedimenti, dunque, non possono essere superate se non dotandosi di una efficace organizzazione che, attraverso procedure esecutive, registrazioni, programmi e pianificazioni - a supporto delle decisioni strategiche - sia in grado di tenere sotto controllo l'intero processo sino alla gestione delle informazioni di ritorno derivanti dagli esiti delle attività svolte.

3.4 Verso l'efficiamento energetico

Il punto di vista...

di **Gaetano Fasano**, già Responsabile Servizio Efficienza energetica patrimoni pubblici ENEA

Questo contributo, senza avere la pretesa di essere esaustivo, si pone l'obiettivo di fornire un quadro di sintesi sullo stato dell'arte sul tema, ponendo l'attenzione su alcuni problemi e su alcuni spunti propositivi rispetto a cui è utile aprire una riflessione specie per la riqualificazione dei beni culturali, di cui il nostro Paese è tra

i più ricchi al mondo, considerando anche innovazione, green economy e clima. Per gli aspetti relativi al quadro legislativo, importante ma che merita un approfondimento ad hoc, si farà riferimento ai disposti del MiBACT e alle norme/prescrizioni che altri Ministeri (MiSE, MATTM e MiNFRA) hanno promosso. Il tema della riqualificazione energetica del patrimonio edilizio per la riduzione dei consumi e delle emissioni della CO2 è un tema cogente a livello:

- internazionale (COP21, Parigi 2016);
- europeo (Raccomandazione Governance 2018, Piano Energia Clima);
- nazionale (nuova SEN, Tavolo per la decarbonizzazione Presidenza del Consiglio, proposta di Piano energia clima MiSE-MATTM- MINFRA).

Tutti i settori, civile, industria, agricoltura ecc., dovranno dare il proprio contributo operando interventi finalizzati al miglioramento delle prestazioni energetiche ed alla riduzione delle emissioni di CO2. In questo panorama anche il settore dei beni culturali dovrà attivarsi in tal senso, anche per ridurre il crescente peso dei costi energetici nella bilancia pubblica, dovuti anche al decadimento delle prestazioni dell'edificio nel tempo.

Edifici, centri storici e siti archeologici, di seguito definiti beni, sul tema dell'efficienza energetica, però, sono praticamente esclusi dal quadro normativo, cosa che si riscontra sia nelle Direttive europee sulle prestazioni energetiche degli edifici (2002/91/UE) e sull'efficienza energetica (2012/27/UE), che nei dispositivi nazionali, tra cui il Dlgs 192/2005, il Decreto "Requisiti minimi 2016, il Dlgs 28/2011, CAM, ecc.

C'è, però, in questi ultimi anni da registrare una particolare attenzione al tema da parte della UE, che ha promosso programmi mirati e studi, così come a livello nazionale, con il Dlgs 42/2004 e le Linee di Indirizzo per il miglioramento dell'efficienza energetica nel patrimonio culturale, architettura, centri e nuclei storici ed urbani (2015).

Attenzione dovuta anche all'importanza che i beni hanno nel mercato, nazionale e internazionale, rappresentando, per l'economia, un significativo "valore" culturale-simbolico e di sviluppo, e, per le comunità, un ruolo strategico per identità e immagine. Intervenire in questi contesti rappresenta una grande sfida che richiede professionalità e competenze specifiche e, tenendo conto anche del quadro normativo e degli standard richiesti per le diverse destinazioni d'uso, l'utilizzo dell'innovazione, tecnologica, ICT, di sistema, di prodotti e di Facility Management: fattori che trovano una loro efficacia in un lavoro di professionalità multidisciplinari, indispensabili per poter operare in interventi complessi, che caratterizzano questo settore.

Complessità ancora più evidente se si interviene in "edifici di pregio vincolati", ovvero quelle fabbriche storiche, tutelate dal Dlgs 42/2004 (Codice dei beni culturali e paesaggistici) ed in quelle che, anche se non specificatamente vincolate,

possiedono caratteristiche architettoniche da salvaguardare nella loro integrità materica e nelle aree interessate dai siti archeologici, nei centri urbani, anche per altri aspetti come l'illuminazione esterna.

Cruciale in questo quadro è la sfida progettuale e tecnologica per il miglioramento delle prestazioni energetiche di questo asset, che deve coniugare la domanda di comfort, sicurezza e fruibilità con quella di conservazione, valorizzazione ed efficienza. Sfida che deve tener conto dell'aspetto, non marginale, che le diverse destinazioni d'uso di questi edifici comportano che spesso non riguardano il solo comfort delle persone (uffici, scuole, ospedali o residenze) ma anche dei beni che questi ospitano (musei, siti archeologici, ecc.) e della complessità degli interventi nel "sistema" dei beni.

Il miglioramento energetico dovrà, infatti, seguire anche i criteri, le metodologie e le specificità dell'intervento di restauro e conservazione, definito dal citato Dlgs 42/2004 come "l'intervento diretto sul bene attraverso un complesso di operazioni finalizzate all'integrità materiale ed al recupero del bene medesimo, alla protezione ed alla trasmissione dei suoi valori culturali".

In questo processo, però, è necessario anche snellire le procedure, fornire strumenti tecnico-amministrativi adeguati e rimuovere una serie di ostacoli, anche culturali, che al momento rallentano lo sviluppo di questo mercato. Necessità sentita da molti operatori e per cui il legislatore dovrà intervenire per superare queste criticità, offrendo ulteriori opportunità a questo mercato e consentire ai beni culturali di divenire una risorsa sempre più partecipativa allo sviluppo del Paese.

Intervenire in questi contesti rappresenta una grande sfida che deve - tenendo conto anche del quadro normativo e degli standard richiesti per le diverse destinazioni d'uso - poter utilizzare nuove tecnologie e prodotti, con un approccio sistemico e integrato. Ciò richiede alta professionalità, conoscenza e competenza, fattori indispensabili per poter operare in questo campo. Fare efficienza va intesa come l'applicazione di una serie di conoscenze, competenze e strumenti che necessitano di un forte coinvolgimento delle istituzioni e degli operatori del settore che, nel rispetto del bene, devono operare con professionalità e qualità per fornire prodotti e servizi caratterizzati dall'innovazione e dalla valorizzazione del nostro patrimonio.

Quanto sopra necessita, dopo una profonda analisi e conoscenza del bene, di un approccio innovativo integrato in fase progettuale che disponga di un team di progettazione di alto profilo che valuti in maniera integrata e sistemica tutte le componenti, tra cui i parametri tipologici, distributivi, funzionali e di servizi del contesto costruito, al fine di identificare le migliori soluzioni per l'efficienza energetico-ambientale, rispettando i caratteri storici, tipologici, morfologici del complesso di edifici e del suo contesto urbanistico-ambientale. Team che, sulla base

di una rigorosa diagnosi energetico-ambientale approfondita del bene, sappia utilizzare le nuove tecnologie.

Questo approccio dovrà, inoltre, rispettare anche altri criteri, tra cui si evidenziano:

- la reversibilità delle modifiche effettuate senza alcun danno per l'esistente;
- l'attento uso di nuovi materiali e tecnologie innovative per l'efficienza energetico-ambientale e la manutenzione;
- l'applicazione di procedure in grado di consentire il confronto integrato e la valutazione di tutti i parametri in gioco (come ad esempio il metodo "AHP - Analytic Hierarchy Process"), a supporto delle scelte di interventi coerenti con il carattere storico e morfo-tipologico-urbanistico del complesso.

Un ultimo aspetto da tener presente è l'importanza del coinvolgimento degli utenti e degli stakeholder, da promuovere con mirate azioni di educazione, comunicazione e formazione delle collettività riguardo ai temi del recupero sostenibile dei beni, al fine di favorire l'efficienza e la riduzione delle emissioni di CO2.

In conclusione, si può sostenere che la riqualificazione energetica dei beni culturali è possibile ed esige delle sinergie articolate che investano tanto le istituzioni, il cui ruolo delle politiche pubbliche è fondamentale, quanto gli stakeholder qualificati, che svolgono un ruolo essenziale nel mercato.

Il punto di vista...

di **Alessandra Battisti**, Docente Sapienza Università di Roma

Le "Linee guida di indirizzo per il miglioramento dell'efficienza energetica nel patrimonio culturale dell'Architettura e dei Centri e nuclei storici e urbani", elaborate dal MiBACT, costituiscono per l'Italia un fondamentale strumento per orientare gli interventi di efficientamento energetico del patrimonio culturale costruito, stimolare il dialogo tra gli stakeholder settoriali e promuovere la ricerca scientifica. Le Linee guida MiBACT, pur non codificando prescrizioni metodologiche a carattere vincolante, ma fornendo informazioni operative a progettisti e tecnici attivi nel settore, offrono indicazioni di base per il miglioramento energetico del patrimonio tutelato nell'ottica di una strategia di contenimento dei consumi sinergica con le strategie istituzionali di gestione, valorizzazione e conservazione.

In questo quadro, la formulazione delle Linee guida MiBACT è avvenuta rivolgendo l'attenzione a valutazioni non solo del "quanto" si consuma, ma anche del "come" e del "perché". Il fine è di favorire la migliore base informativa disponibile per le scelte di governo del patrimonio storico edilizio e delle città, per assicurare un elevato livello di informazione disponibile per le valutazioni a supporto delle politiche pubbliche e consentire di fondare la valutazione e progettazione del

risparmio e del consumo di energia su tecnologie innovative e su una sempre migliore integrazione delle fonti rinnovabili.

Le Linee guida affrontano anche le delicate ricadute di un uso efficiente dell'energia per la manutenzione, conservazione e la protezione dei centri e dei nuclei storici e dell'architettura rurale ai fini paesaggistici, quali:

- l'ottimizzazione dell'uso delle risorse energetiche in termini di risparmio ed efficienza energetica;
- l'adozione di tecnologie edilizie, sistemi impiantistici ambientalmente sostenibili che possibilmente impieghino energie rinnovabili nel loro ciclo di vita;
- l'individuazione di approcci che valutino il potenziale impatto nelle costruzioni delle tecnologie da adottare;
- la stima dell'impatto dell'integrazione tecnologica sull'ambiente circostante;
- la verifica dell'influenza degli edifici sulla salute, sul comfort e sulla sicurezza degli occupanti, sull'inquinamento interno, sulle condizioni di benessere psico-fisico e termo-igrometrico.

Il documento sottolinea inoltre l'importanza negli edifici storici di una corretta diagnosi energetica (uno dei processi fondamentali della riqualificazione energetica degli edifici), che negli edifici storici non si configura come un'operazione semplice (spesso mancano adeguati elementi di conoscenza degli impianti originari). In particolare, le Linee guida si soffermano su:

- l'analisi dei caratteri tecnico-costruttivi;
- la valutazione della qualità ambientale (comfort termico, visivo, acustico, qualità dell'aria, come migliorare la qualità ambientale, ecc.);
- l'analisi del sistema impiantistico esistente (tipologie di impianto, rilievo dell'impianto, impiantistica storica);
- la valutazione dell'efficienza energetica (diagnosi energetiche degli edifici storici, procedure per migliorare la loro efficienza energetica, ecc.);
- il miglioramento dell'efficienza energetica (interventi sugli edifici e criteri di restauro, interventi sugli impianti e criteri di restauro, criticità, ecc.);
- i limiti e le opportunità dell'uso delle fonti rinnovabili;
- le schede illustrative di interventi realizzati.

I dati analitici sono stati messi a sistema in maniera funzionale alla formulazione di scenari di possibili trasformazioni e ottimizzazione energetica sostenibile individuando procedure e strumenti più adatti alla coazione tra differenti attori e alla generazione di valore aggiunto.

In particolare, per gli aspetti più propriamente legati alla ottimizzazione energetica ed ambientale di tipo passivo, l'attenzione si è focalizzata:

- sugli aspetti tecnici presi come caso studio e sui programmi d'uso e funzionali;

- sulle quantità volumetriche su cui si è fatto l'intervento;
- sulle tecnologie di efficientazione energetica implementate;
- sulle operazioni di adeguamento normativo dettate dall'immissione delle nuove funzioni/tecnologie.

Nonostante il passo in avanti compiuto attraverso la redazione di questo documento, la valutazione del comportamento energetico degli edifici storici è un tema non ancora pienamente risolto, innanzitutto perché manca un vero e proprio censimento dei beni tutelati. Inoltre, gli strumenti a disposizione sono pensati principalmente in funzione delle esigenze delle nuove costruzioni. Gli edifici storico-culturali hanno un funzionamento diverso, in quanto mal tollerano la presenza di impianti di ogni genere e tipo essendo armonizzati con i principi di sfruttamento consapevole delle risorse naturali locali e di adattamento alle condizioni climatiche esterne grazie alla traspirabilità, alla resistenza e all'inerzia termica dell'involucro.

Si è di fronte ad una sempre maggiore sensibilità, anche normativa, verso il nostro patrimonio culturale. La sfida è quella di integrare conservazione, manutenzione e valorizzazione con innovative tecnologie. Ciò presuppone, da una parte, la comprensione e valorizzazione delle condizioni proprie degli edifici storici, della complessa stratificazione storica e architettonica di cui spesso sono testimoni, che deve essere salvaguardata, e del loro funzionamento globale rispetto al contesto; dall'altra, riuso, conservazione e valorizzazione del patrimonio storico devono progressivamente essere integrati con l'esigenza di una sempre più efficiente gestione energetica che favorisca il ricorso a soluzioni specifiche e flessibili, applicate all'intero manufatto o a singoli elementi tecnologici. La riqualificazione energetica assume in quest'ottica il compito di favorire la permanenza e stimolare la capacità di capire l'edificio storico, il suo portato, il suo funzionamento e il modo di essere usato, soprattutto in termini di "metabolismo" energetico-ambientale, nella convinzione che la riqualificazione energetico-ambientale possa costituire una più efficace comprensione del patrimonio storico; tenendo in considerazione che spesso gli edifici storici sono sottoposti a processi di recupero per essere poi destinati a funzioni diverse da quelle originarie, per le quali l'intervento deve essere supportato da un adeguamento delle condizioni di comfort e di sicurezza finalizzate alla sua rigenerazione, conservazione, manutenzione e valorizzazione.

3.5 La procedura negoziata per la concessione dei servizi di gestione e valorizzazione

di **Cristiano Camponi**, Direttore Amministrativo AO “San Giovanni - Addolorata” Roma

di **Paola Conio**, Coordinatrice Patrimoni PA net, Senior Partner Studio Legale Leone

di **Francesco Pontoriero**, Direttore U.O.C. Progettazione, Conservazione e Valorizzazione patrimonio immobiliare-storico AO “San Giovanni - Addolorata” Roma

Tra i casi maggiormente interessanti e complessi di gestione del patrimonio culturale - diffuso in modo capillare su tutto il territorio nazionale - vi è sicuramente quello degli “ospedali storici”, complessi di notevole rilevanza storico-artistica nell’ambito dei quali si trova allocata una delle funzioni pubbliche più delicate: la tutela della salute.

L’essenzialità di tale ultima funzione necessariamente pone in una posizione recessiva - anche sotto il profilo dell’allocazione delle risorse finanziarie, ormai endemicamente scarse - ogni altra esigenza, ivi inclusa quella della tutela e della valorizzazione del patrimonio culturale.

Le Aziende che hanno in proprietà o in gestione questa tipologia di patrimonio si trovano, quindi, schiacciate tra la necessità di dedicare le proprie energie alla *mission* istituzionale e l’esigenza di garantire la conservazione del patrimonio stesso secondo le indicazioni provenienti dai competenti organi di tutela, con il rischio che quest’ultimo finisca per divenire un peso anziché una straordinaria opportunità.

È in questo contesto che è maturata l’idea dell’Azienda Ospedaliera San Giovanni - Addolorata di Roma di guardare alla Partnership Pubblico-Privata come una possibile risposta alle esigenze complesse di gestione e valorizzazione del proprio patrimonio mobile ed immobile sottoposto a vincolo di legge.

L’Azienda Ospedaliera gestisce uno dei più importanti “ospedali storici” romani, il complesso ospedaliero S. Giovanni - Addolorata, che sorge nell’antica area del Laterano ed è custode di beni relevantissimi sotto il profilo archeologico, storico e artistico.

Il sito in oggetto, secondo quanto previsto dal Codice dei Beni Culturali (lett. f comma 2 dell’art.101 D.Lgs 42/2004), si configura come un insieme formato da una pluralità di fabbricati edificati in epoche diverse, che con il tempo hanno acquisito, come insieme, una autonoma rilevanza artistica, storica o etnoantropologica, ovvero un “complesso monumentale”, che per di più insiste su un’area di eccezionale interesse archeologico, culturale e topografico per la città.

Si tratta quindi di un vero palinsesto che rappresenta il legame esistente tra il costante desiderio umano di ricerca del godimento estetico e quello del godimento fisico, etico e spirituale, come dire: dall’ospitalità all’accoglienza, sino alla cura.

La straordinarietà di tale complesso monumentale (di cui fanno parte gli scavi archeologici della Domus Anni e gli Horti di Domitia Lucilla, l'Antico Ospedale dell'Angelo, con la sottostante Cappella Paleocristiana, la Casa Prefettizia della Confraternita Raccomandati e quant'altro ancora) ha consentito di attirare l'interesse anche di importanti Università italiane e straniere, dal Giappone al Regno Unito, sempre in coordinamento con i funzionari responsabili della Soprintendenza di Roma.

Accanto a questi beni di incommensurabile valore, si trovano edifici storici, costituiti dalle antiche corsie di ricovero, oggi utilmente destinabili alla convegnistica, in parte alla ricettività, alla creazione di spazi pubblici museali e di attività variamente connesse con il recupero e la conservazione dell'immenso patrimonio esistente.

L'Azienda, pertanto, si è posta l'obiettivo di riqualificare e conservare in buono stato gli antichi corpi di fabbrica e al contempo, mettere a frutto il proprio patrimonio, creando una sorta di polo museale di attrazione nel contesto della città. I nuovi proventi che si genereranno dall'iniziativa, consentiranno all'Azienda di programmare le manutenzioni, gestire in modo virtuoso il proprio bilancio e, auspicabilmente, investire anche in nuove tecnologie a servizio della propria *mission* istituzionale.

Si è, quindi, ipotizzato di adottare uno strumento procedurale di nuova introduzione, ovvero la "procedura competitiva con negoziazione", per affidare una concessione "mista" di servizi e lavori, con prevalenza dei primi e accessoria dei secondi, secondo quanto previsto dagli artt. 164 e ss. del Codice dei contratti pubblici.

In questa direzione, l'Azienda ha inteso puntare sulla procedura competitiva di negoziazione per poter interagire con gli operatori economici in modo assolutamente legittimo, affinando progressivamente i contenuti del capitolato a base di gara, con l'ulteriore vantaggio di verificare in corsa la bancabilità del progetto.

La procedura competitiva con negoziazione è stata introdotta dalle Direttive Europee del 2014, recepite dal Codice dei contratti pubblici del 2016 (D.Lgs. 50/2016).

Appartiene alle procedure che la Commissione europea classifica come "innovation friendly", particolarmente adatte all'affidamento di contratti complessi e innovativi, che necessitano di una preventiva negoziazione per poter essere aggiudicati in modo efficace.

La procedura discende direttamente dal “vecchio” dialogo competitivo, istituito introdotto dalle Direttive del 2004 e successivamente evolutosi nelle Direttive vigenti. Il dialogo competitivo originario si è sostanzialmente sdoppiato nel “nuovo” dialogo competitivo e nella procedura competitiva con negoziazione.

I presupposti per bandire le due procedure sono, difatti, gli stessi, definiti all’art. 59 del Codice dei contratti pubblici:

Dialogo competitivo e procedura competitiva con negoziazione sono esperibili se:

- le esigenze dell'amministrazione aggiudicatrice non possono essere soddisfatte senza adattare (non “adottare” come è scritto nell’articolo, errore di traduzione delle Direttive che si continua a riportare nei testi normativi senza correggerlo) soluzioni immediatamente disponibili;
- implicano progettazione o soluzioni innovative;
- l'appalto non può essere aggiudicato senza preventive negoziazioni a causa di circostanze particolari in relazione alla loro natura, complessità o impostazione finanziaria e giuridica o a causa dei rischi ad essi connessi;
- le specifiche tecniche non possono essere stabilite con sufficiente precisione dall'amministrazione aggiudicatrice con riferimento a una norma, una valutazione tecnica europea, una specifica tecnica comune o un riferimento tecnico.

Pur condividendo il medesimo modello e discendendo dalla medesima radice, le due procedure si differenziano sensibilmente, atteso che il dialogo competitivo presuppone una minore definizione dei mezzi necessari a far fronte al fabbisogno manifestato dalla Pubblica Amministrazione e, quindi, necessita di un confronto approfondito con gli operatori economici che investe ogni possibile aspetto della soluzione proposta.

Al contrario, la procedura competitiva con negoziazione muove da un’esigenza espressa in modo più maturo, non soltanto in termini di fabbisogno da soddisfare, ma anche di mezzi attraverso i quali soddisfarlo, salva la necessità di discutere e negoziare con gli operatori economici partecipanti gli aspetti operativi e concreti dell’offerta, al fine di renderla effettivamente e totalmente rispondente alle esigenze della stazione appaltante, massimizzandone l’efficacia.

Rispetto a una procedura di gara tradizionale, che si basa sul modello “rigido” di domanda formulata dalla stazione appaltante e offerta unica, altrettanto rigida, formulata dagli operatori economici, la procedura competitiva di negoziazione permette quindi una negoziazione delle offerte iniziali presentate, con l’obiettivo di mettere a punto la soluzione migliore per la stazione appaltante, che verrà espressa

nell'offerta finale, sulla cui base si procederà alla valutazione comparativa e alla successiva aggiudicazione della concessione.

Nel caso di specie, l'Azienda Ospedaliera non si è riservata il diritto di aggiudicare sulla base della sola offerta iniziale, proprio per sfruttare appieno le potenzialità dello strumento.

L'Azienda ha anche insistito per ottenere la "vigilanza collaborativa" dell'ANAC, trattandosi di una delle prime procedure di questo tipo che viene bandita in Italia, in particolare relativamente a un intervento così complesso.

La vigilanza collaborativa è una delle funzioni dell'ANAC maggiormente interessanti perché si propone di prevenire le possibili criticità e supportare attivamente le amministrazioni nello svolgimento di procedure non ordinarie, per importo, contesto, modello o oggetto.

In particolare, la vigilanza collaborativa è stata introdotta in attuazione della previsione dell'art. 213, comma 3, lett. h), D.lgs. n. 50/2016, in base alla quale la stessa deve essere svolta "per affidamenti di particolare interesse".

Il regolamento per lo svolgimento della vigilanza collaborativa è stato adottato dall'ANAC nel giugno del 2017 e disciplina le modalità con le quali la vigilanza viene accordata e svolta.

Il Protocollo per l'attuazione della vigilanza collaborativa sulla procedura in corso di svolgimento è stato sottoscritto tra l'ANAC e l'Azienda Ospedaliera nel luglio scorso.

Il bando è stato pubblicato sulla GUCE a fine dicembre 2018 e si è deciso di dare un termine esteso per la presentazione delle candidature alla partecipazione proprio per consentire un'ampia diffusione dell'iniziativa.

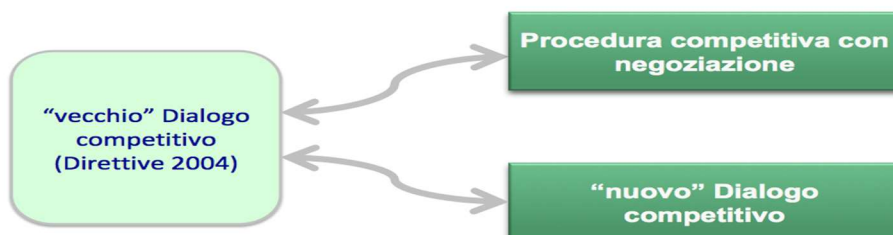
Il termine per presentare domanda di partecipazione è stato, difatti, fissato all'11 marzo 2019 e sono stati messi a disposizione degli interessati fin da subito i documenti rilevanti per comprendere l'iniziativa e valutarne l'importanza e l'interesse.

Il patrimonio oggetto di concessione, che richiede l'effettuazione di spese di manutenzione di poco inferiori a 1,5 milioni di euro/anno, come si è detto, è di grande rilevanza ed alcuni beni risalgono anche all'epoca romana imperiale.

Al concessionario non spetterà, tuttavia, solo provvedere alla manutenzione, ma soprattutto ideare e realizzare un nuovo modello di valorizzazione, anche in chiave economica degli immobili affidati, che comprendono anche spazi di funzione versatile.

Il valore della concessione è stimato in 59 milioni, a fronte dei quali il concessionario dovrà garantire un volume di investimenti non inferiore al 35,71% e un canone in favore dell'Azienda Ospedaliera non inferiore a quasi 970mila euro annui.

La sfida è quindi quella di trovare nel mercato la risposta adeguata all'esigenza complessa espressa dall'Azienda Ospedaliera, tracciando la linea di una partnership tra pubblico e privato efficace e innovativa.



Caratteristica	Dialogo Competitivo	Competitiva con negoziazione
Definizione di esigenze e requisiti richiesti nell'avviso che indice la gara	SI	SI
Definizione delle caratteristiche dei lavori/ servizi/forniture richiesti nell'avviso che indice la gara	NO	SI
Articolazione in più fasi della procedura	Possibile	Possibile
Previsione di premi e corrispettivi per la partecipazione	Possibile	NO
Aggiudicazione sulla base dell'offerta iniziale senza negoziazione	NO	Possibile
Negoziations con l'offerente che risulta aver presentato la migliore offerta	Possibile	NO

TAVOLO “COMMITTENZE/IMPRESE” 2018:

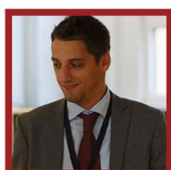
I PROTAGONISTI



Silvano Curcio
Direttore Scientifico Patrimoni
PA net, Docente Sapienza
Università di Roma



Manuele Balducci
Coordinatore tematico,
Patrimoni PA net, Responsabile
CentTer Terotec



Massimiliano Roma
Responsabile Enti Pubblici, FPA



Alessandra Battisti
Docente, Sapienza Università di
Roma



Amedeo Abate
Funzionario, Museo delle Civiltà
di Roma



Silvano Bocci
Technical & Proposal Director,
Engie Servizi



Lorenza Alcaro
Funzionario, Villa Adriana
e Villa d'Este di Tivoli



Fabrizio Bolzoni
Direttore, Legacoop Produzione
e Servizi



Gasparre Baggieri
Funzionario, Museo delle Civiltà
di Roma



Giancarlo Buiatti
Dirigente Direzione Patrimonio
Immobiliare,
Università di Trento



Nicola Burlin
Presidente, FNIP Confcommercio
- Federazione Nazionale Imprese
di Servizi e Multiservizi



Marco Corradi
Presidente, Acer Reggio Emilia



Rosario Calandrucio
Direttore Commerciale, CPL
Concordia



Paola Conio
Coordinatrice Patrimoni PA net,
Senior Partner Studio Legale
Leone



Luca Carlesi
Funzionario, ENGIE Servizi



Umberto Croppi
Presidente, Federculture Servizi



Cristiano Camponi
Direttore Amministrativo,
Azienda Ospedaliera San
Giovanni Addolorata di Roma



Tommaso Dal Bosco
Dirigente Area Sviluppo Urbano
e Territoriale, IFEL ANCI -
Associazione Nazionale Comuni
Italiani



Angelo Carlini
Presidente, ASSISTAL
Confindustria - Associazione
Nazionale Costruttori Impianti e
Servizi Efficienza Energetica
(E.S.Co.) e Facility Management



Guglielmo De Gennaro
Procurement Expert, AgID -
Agenzia per l'Italia Digitale



Pietro Chiesa
Funzionario Direzione Patrimoni
Immobiliare,
Università di Trento



Alessandro D'Este
Funzionario Direzione Patrimoni
Immobiliare,
Università di Trento



Cristiana De Paolis
Funzionario Servizio Immobili e
Patrimonio Artistico, Banca
d'Italia



Angelo Guerrieri
Già Responsabile Vendite,
CPL Concordia



Guglielmo Ela Oyana
Direttore, BEC's Group



Achille Lanzarini
Direttore Generale, Fondazione
Sviluppo Ca' Granda di Milano



Alessandro Fabiano
Project Manager, BEC's Group



Valeria Lombardi
Funzionario Area
Efficientamento e Utility D.C.
Acquisti e Appalti, INPS



Tiziana Farina
Funzionario, MiBAC - Ministero
per i Beni e le Attività Culturali



Antonio Maggio
Dirigente, Armena Sviluppo



Gaetano Fasano
Già Responsabile Servizio
Efficienza Energetica Patrimoni
Pubblici, ENEA



Vincenzo Magnetta
Direttore, U.O.C. Manutenzione
ASL Caserta



Paolo Gasparoli
Docente, Politecnico di Milano



Lucilla Manna
Funzionario,
Museo delle Civiltà di Roma



Lorenzo Mattioli
Presidente, ANIP Confindustria -
Associazione Nazionale delle
Imprese di Pulizia e Servizi
Integrati



Gioacchino Piazza
Funzionario, Soprintendenza
Area Metropolitana di Roma,
Viterbo ed Etruria Meridionale



Erica Meddi
Dirigente D.C. Acquisti e Appalti,
INPS



Aura Picchione
Funzionario, Parco Archeologico
Appia Antica di Roma



Laura Palchetti
Responsabile P.O. Gestione
Patrimonio, Città
Metropolitana di Firenze



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



Giuseppe Palmisani
Dirigente Settore Gestione e
Valorizzazione Patrimonio
Immobiliare, Regione Calabria



Francesco Pontoriero
Direttore U.O.C. Progettazione,
conservazione e valorizzazione
patrimonio immobiliare storico,
Azienda Ospedaliera San
Giovanni Addolorata di Roma



Sonia Paporatti
Direzione Servizi al Patrimonio
Approvvigionamenti, Gare e
Contratti, Agenzia del Demanio



Adelaide Ramassotto
Program Manager,
CSI Piemonte



Daniela Pedrini
Direttore Dipartimento Tecnico,
Azienda Ospedaliera S. Orsola
Malpighi di Bologna



Emanuela Rea
Project Manager, SIRAM



Giancarlo Ricciardi
Direttore, ASSISTAL
Confindustria - Associazione
Nazionale Costruttori Impianti e
Servizi Efficienza Energetica
(E.S.Co.) e Facility Management



Maria Laura Simeone
Coordinatrice tematica,
Patrimoni PA net



Gabriele Salvaglio
Proposal Manager, SIRAM



Lorenzo Sperati
Direttore tecnico Dipartimento
Immobili e Appalti,
Banca d'Italia



Rosalia Santonastaso
Funzionario Tecnico,
ASL Caserta



Antonio Testa
Building Manager,
Parco Archeologico di Ercolano



Francesco Scriva
Responsabile Ufficio Procedure
Amministrative Lavori Pubblici,
Città Metropolitana di Genova



Paolo Torrico
Direttore Dipartimento Acquisto
Beni e Servizi ESTAR, Regione
Toscana



Renato Serra
Direttore Servizio Demanio e
Patrimonio, Regione Sardegna



Maria Cecilia Tosi
Direttore Direzione Patrimonio,
Città Metropolitana di Firenze



Silvia Signorelli
Responsabile U.O.C. Acquisti,
Appalti e Contratti, Comune di
Reggio Emilia



Franco Tumino
Co-Presidente Patrimoni PA net,
Presidente Terotec



Paolo Valente
Responsabile Comunicazione,
ANIP Confindustria -
Associazione Nazionale delle
Imprese di Pulizia e Servizi
Integrati



Flavia Varesano
Junior Sales Manager,
CPL Concordia



Carmen Voza
Responsabile Area Beni
Culturali,
Terotec



Antonio Zonta
Direttore Settore Edilizia e
Patrimonio,
Provincia di Treviso



Main sponsor



Sponsor



Consulting partner

