



I COSTI DEI SERVIZI DI GESTIONE PER I PATRIMONI PUBBLICI **Tra spending review e nuovo Codice degli appalti**

30 novembre 2016
Bologna

**Dalla classificazione dei servizi a criteri congrui per
l'analisi e la definizione dei costi**
Criteri metodologici – operativi

arch. Maria Laura Simeone
Coordinatrice Patrimoni PAnet



Tavolo «Costi Servizi Facility Management PA»

ESIGENZE DEL MERCATO



- a. istanze espresse direttamente e indirettamente dalle Committenze e dalle Imprese**
- b. prescrizioni normative cogenti**
- c. attenzione prioritariamente rivolta al settore di applicazione dei servizi di Facility Management rappresentato dagli immobili utilizzati dagli enti del servizio sanitario nazionale**



Le prescrizioni normative cogenti, di recente emanazione:

- a) hanno evidenziato la necessità della predisposizione di **strumenti per affinare e agevolare i meccanismi di approvvigionamento di beni e servizi** per pervenire ad una **“indicazione di prezzo”** e a **“indicatori di spesa sostenibili”** sulla base di rilevazioni statistiche presso le amministrazioni committenti, finalizzati anche alla **“predisposizione di capitolati prestazionali e prezzari di riferimento”**
- b) impongono, quindi, la **revisione, razionalizzazione e ottimizzazione dei prezzi dei servizi per le PA**
- c) ma non sembrano però **essere del tutto adeguati e coerenti** con le caratteristiche del mercato di riferimento, **per mancanza di una reale ed effettiva conoscenza dei contesti di riferimento** e delle specifiche problematiche e criticità su scala nazionale.



CONTESTO



- Quali sono le esigenze delle imprese ?
- Quali sono le esigenze delle PA ?
- Quale è il contesto normativo?
- Quale interpretazione delle norme ?
- Quali le criticità per la definizione dei prezzi a base d'asta?
- Quali criteri per definire un prezzo unitario a base d'asta "giusto"?



OBIETTIVO



**pervenire alla definizione di dati certi per tutto il settore dei servizi
(fronte domanda e fronte offerta),**

per rispondere alle seguenti esigenze comuni :

- 1. corretta interpretazione e applicazione delle norme**
- 2. corretta progettazione dei servizi**
- 3. corretta valutazione e controllo del rapporto qualità/prezzo dei servizi;**



CONTESTO NORMATIVO

Con il **D.L. 98/2011**, art. 17, e s.m.i («Disposizioni urgenti per la Stabilizzazione finanziaria»), convertito con modificazioni con Legge 11/2011, attribuiva all'**Osservatorio dei contratti pubblici** (che oggi opera in ambito ANAC) il compito di pubblicare, a partire dal 1 luglio 2012 la **elaborazione dei prezzi di riferimento** relativamente a **dispositivi medici, farmaci per uso ospedaliero, servizi sanitari e non sanitari** individuati dall'Agenzia per i servizi sanitari regionali (AGENAS) tra quelli di maggiore impatto sulla spesa sanitaria complessiva.

Con il **D.L. n. 95/2012** tali **prezzi di riferimento** sono considerati:

- oltre che «**strumenti operativi di controllo e razionalizzazione della spesa**»,
- anche «**parametri di riferimento per la rinegoziazione dei contratti in essere**».

Nel 2014 ANAC procede avvia una seconda rilevazione dei dati sugli acquisti dei beni in ambito sanitario al fine di aggiornare i prezzi di riferimento pubblicati nel 2012, tra cui i servizi di pulizia.

1. Individuazione di beni e servizi
2. Predisposizione dei questionari per la raccolta dati
3. **Consultazione con i principali operatori del settore.**



Con il **D.L. n. 78/2015** convertito con Legge 125/2015, si è introdotto una nuova prescrizione che richiede alle amministrazioni sanitarie di attivarsi per ottenere una riduzione della spesa corrente disponendo:

« a) per l'acquisto dei beni e servizi di cui alla Tabella A allegata al presente decreto gli enti del Servizio sanitario nazionale sono tenuti a proporre ai fornitori una rinnegoziazione dei contratti in essere che abbia l'effetto di ridurre i prezzi di fornitura e/o i volumi di acquisto, rispetto a quelli contenuti nei contratti in essere, e senza che ciò comporti modifica della durata del contratto, al fine di conseguire una riduzione su base annua del 5 per cento del valore complessivo dei contratti in essere».

DPCM del 24 dicembre 2015 per la *“Individuazione delle categorie merceologiche ai sensi dell'art. 9, comma 3 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89 unitamente all'elenco degli oneri informativi”*.

Modalità di trasmissione dei dati relativi all'acquisto dei beni e servizi per la pubblicazione da parte dell'ANAC dei prezzi di riferimento – Individuazione dei soggetti tenuti all'adempimento – Individuazione dei beni oggetto dell'adempimento.

Delibera ANAC n. 213 del 02 marzo 2016 ad oggetto i *“Prezzi di riferimento in ambito sanitario: servizio di pulizia e sanificazione”* ai sensi della art. 17 Legge 98/2011.

Pubblicazione dei prezzi di riferimento elaborati con metodologia statistica mediante l'individuazione di una *“funzione prezzo di riferimento»* sulla base dei fattori che influenzano il prezzo del servizio (superficie, addetti, frequenze, ripassi, ecc.)”.



Art. 32 della riforma costituzionale

introduce

i costi standard delle spese che competono agli enti locali

modifica

Art. 119 della costituzione: sancisce il federalismo fiscale e aggiunge che le
“risorse degli enti locali assicurano il finanziamento integrale delle funzioni Pubbliche dei
Comuni, delle Città metropolitane e delle Regioni, sulla base di
indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza”



- **Direttive Europee n. 23, 24, 25 del 2014** e recepite nel **Nuovo Codice degli Appalti** che introducono i seguenti principi:
 - ❑ obiettivo per la PA è di acquistare i beni e i servizi tenendo conto oltre che del **Prezzo** anche della **Qualità**
 - ❑ attenzione all'**Ambiente**, al **Sociale**, al **Lavoro**.

Ambito di eccellenza per l'applicazione di tali principi



Servizi di pulizia e sanificazione
Impatto dei prodotti utilizzati sull'ambiente
Impatto dell'incidenza della manodopera sul lavoro e sul sociale
Impatto del rapporto tra prezzo/livello di servizio sulla scelta dell'acquisto migliore



OSSERVAZIONI AL MODELLO ANAC CONDIVISE CON COMMITTENZE/IMPRESE

- i **prezzi di partenza**, utilizzati per la determinazione dei prezzi di riferimento, sono la fotografia attuale del mercato condizionato dalla pratica di applicazione della formula a “prezzo minimo” dell’Allegato P; pertanto, derivano più dalla situazione in essere che da una “*vision*” determinata dalle attese che si vogliono avere circa il mix qualità/congruità economica;
- le **prestazioni accessorie** (variabili) indicate in ogni area di rischio non sono rappresentative della realtà (es. mancanza dell’attività S5 - smaltimento rifiuti speciali nell’altissimo rischio);
- tutti gli ospedali richiedono un **presidio H24 che andrebbe considerato «a parte»** rispetto al prezzo di riferimento;
- le prestazioni accessorie (variabili) (es. S7 presidio - S 18 facchinaggio) non sono rapportate ad un monte ore;
- le attività di pulizia periodica sono indicate espressamente solo nelle aree esterne e inoltre non è chiaro in quale modo siano state considerate;
- i prezzi di riferimento non prevedono **correttivi in funzione della tipologia della struttura**;
- **le classificazioni dei servizi non sono sufficientemente declinate**;
- **non sembra essere mutuabile su altri ambiti (servizi energia, manutenzione, ecc.).**



OBIETTIVO DEL TAVOLO

Individuazione di un set di definizioni, strumenti e metodologie per formulare “**criteri corretti**” per l'analisi, l'individuazione e l'applicazione di prezzi congrui dei servizi di Facility Management&Energia

da sottoporre agli organi competenti

che dovranno definire

i costi/prezzi standard dei servizi di Facility Management&Energia



PROBLEM SETTING

ANALISI DEGLI ELEMENTI COSTITUENTI I COSTI/PREZZI DEI SERVIZI

- **criteri per la classificazione dei servizi**
- **criteri per la classificazione dei parametri che incidono sulla costo/prezzo dei servizi**
- **criteri per la classificazione degli ambiti di applicazione:
quali edifici – quali servizi – quali attività**
- **criteri per la definizione del prezzo/costo standard dei servizi F&EM**
- **criteri per la scomposizione dei costi**
- **criteri per la disarticolazione delle attività**
- **criteri per la raccolta, l'analisi, la elaborazione e la rappresentazione dei dati raccolti**
- **criteri per la normalizzazione dei dati - definizione dei fattori correttivi**



- **criteri per la interpretazione e applicazione della normativa di riferimento**
- **criteri per la definizione del costo della manodopera omogeneo e non statistico (definizione delle fonti)**
- **criteri per la individuazione delle competenze necessarie**



RIFLESSIONI CONDIVISE CON LE COMMITTENZE/IMPRESE

- la **classificazione dei servizi** dovrebbe tenere in considerazione l'**offerta di servizi esistente** sul mercato (es. *Capitolati Consip, Intercent-ER*), anche in termini di disarticolazione dei servizi e aggregazione delle attività, rappresentativa del fabbisogno effettivo da parte delle PA;
- la **definizione del costo standard** dovrebbe essere riportata ad un **intervallo di valori** piuttosto che ad un valore unico;
- dovrebbe essere definiti **i fattori correttivi in funzione delle variabili individuate**;
- **i costi/prezzi esistenti** nel mercato della domanda della PA dovrebbero essere confrontati con quelli del **mercato dei privati** nell'ambito dei quali incide il maggiore controllo sui servizi resi;
- dovrebbero essere in considerazione sia gli **importi delle basi d'asta** dei bandi di gara che quelli riferiti agli **importi di aggiudicazione**;
- dovrebbero essere definiti **criteri di confronto degli indicatori di performance oggettivi del livello di servizio** con gli **indicatori di costo**.



CRITICITA' MAGGIORI

- ridurre in numeri
 - un servizio
 - l'apporto umano dei singoli operatori
 - l'innovatività di un processo standardizzato integrato
 - la capacità imprenditoriale, progettuale, il know how, l'esperienza

- individuare i fattori certi che determinano il costo del servizio
 - il costo della manodopera in genere ?
 - l'art. 4 del CCNL Multiservizi (clausola sociale) ?
 - la valutazione del "monte ore effettivo" e non solo del "monte ore contrattuale"?



PERCHÉ È INDISPENSABILE INDIVIDUARE UN SISTEMA DI CLASSIFICAZIONE CONDIVISO?

- **per confrontare i costi/prezzi associati a ciascun servizio**
- **per misurare i livelli di servizio per ciascun servizio associato allo specifico costo individuato**
- **per associare a ciascun servizio le singole attività che lo caratterizzano**
- **per standardizzare e omogeneizzare per servizi**
- **per codificare i servizi al fine della dematerializzazione dei processi**
- **per controllare i risultati attesi per ciascun servizio appaltato**
- **per organizzare ed elaborare i dati e le informazioni ad essi relativi**
- **per agevolare la comunicazione e il dialogo tra i soggetti attraverso un linguaggio comune**



CRITERI PER LA CLASSIFICAZIONE DEI SERVIZI

- 1. MAPPATURA E ANALISI DEI CRITERI DI CLASSIFICAZIONE DEI SERVIZI GIA' UTILIZZATI**
- 2. MAPPATURA DEI SERVIZI DISPONIBILI SUL MERCATO DI RIFERIMENTO**



1. MAPPATURA E ANALISI DEI CRITERI DI CLASSIFICAZIONE DEI SERVIZI GIA' UTILIZZATI

➤ normativa cogente

- D. Lgs. 163/2006 e 50/2016 – Codice degli Appalti;
- Banca Dati ANAC ai sensi dell'art. 10, commi 3 e 4 lettera a) D.L. 66/2014 – Elaborazione dei prezzi di riferimento di beni e servizi sulla base dei dati rilevati dalle stazioni appaltanti;

➤ normativa non cogente

- Norma UNI EN:15221 - Linee Guida per il Facility Management;
- Norma UNI 10144:2006 - Classificazione dei servizi di manutenzione;
- Norma UNI 11447:2012 - Servizi di Facility Management Urbano - Linee Guida per l'impostazione e la programmazione degli appalti;

➤ altri

- Sistema di classificazione dei servizi ATECO;
- Osservatorio Nazionale del Facility Management promosso da CRESME, UNIONCAMERE, CONSIP, Camera di Commercio di Roma e AeT – Ambiente e Territorio, attraverso il Rapporto annuale “ Il Facility Management in Italia”;
- Glossario di FM a cura di Terotec e del Politecnico di Milano.



2. MAPPATURA DEI SERVIZI DISPONIBILI SUL MERCATO DI RIFERIMENTO

➤ analisi dei capitolati di gara rappresentativi della domanda di servizi da parte della PA

con il focus sui **SERVIZI DI PULIZIE** in ambito **SANITARIO**

risultati dell'analisi:

- ❑ notevole **disuniformità nella classificazione** dei servizi nei diversi capitolati (anche dallo stesso committente e per le stesse tipologie di servizio) ➡ definizione di un **glossario comune** per la individuazione univoca, omogenea e sistematica dei servizi, delle attività e dei beni.
- ❑ i servizi, oltre che in base alla tipologia di prestazione prevista (es. pulizie, energia, manutenzione impianti, ecc.), sono definiti in funzione dei **diversi aspetti tecnici-organizzativi e contrattuali** che li caratterizzano nell'ambito di un appalto (es. **servizi gestionali, operativi, accessori, aggiuntivi, a canone, extra-canone, in modalità evoluta standard, ecc.**) ➡ hanno incidenza sul **costo/prezzo del servizio stesso**.
- ❑ le **caratteristiche finali di un servizio**, ed il costo ad esso relativo, ➡ derivano da una **combinazione di diversi parametri** secondo uno schema matriciale a più livelli (es. **servizio/attività/ambito/destinazione d'uso/area omogenea/frequenza/ecc..**)



alla luce di tali considerazioni stiamo lavorando per ottenere:

- un **criterio per la classificazione dei servizi** condivisibile da porre alla base dell'analisi, confronto ed elaborazione dei contratti di Facility Management; finalizzato ad una più corretta ed efficace :
 - definizione dei costi/prezzi dei servizi**
 - controllo e misurazione dei risultati**

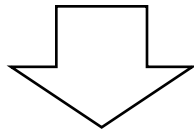
- un **criterio per la definizione del costo/prezzo standard dei servizi di FM;**
 - mutuabile in tutti gli ambiti di applicazione** dei servizi di Facility Management;
 - rispettoso dell'impostazione del modello dettato da ANAC**, integrandone e approfondendone gli aspetti lacunosi.



STATO DELL'ARTE

**attività minima base
non scorporabile/unità di misura**

Es. disinfezione



**configurazione effettiva dell'attività
sulla base di fattori caratterizzanti e
contestualizzanti/unità di misura**

Ambito: **sanitario**

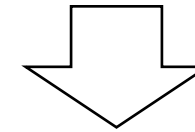
Destinazione d'uso: **ospedale**

Area omogenea: **pronto soccorso**

Frequenza: **365 H24**

PROSPETTIVE DI LAVORO

costo standard/unità di misura (?)



costo di riferimento (?)



QUALCHE IPOTESI PER LA DEFINIZIONE DEL COSTO STANDARD...

parametro	descrizione
MO_e	è il monte ore settimanale effettivo
S_i	sono le superfici di ogni area omogenea i
T_i^j	sono i tempi di esecuzione, in secondi, dell'attività j sulla superficie i
F_i^j	sono le frequenze giornaliere (es.: 3) dell'attività j sulla superficie i
N_i	è il numero di ripetizioni settimanali, o giorni di lavoro (es. 5 o 7), per l'area omogenea i
Q_k	sono le quantità di specifici oggetti (es. cestini da svuotare) di tipo k
T_k^l	sono i tempi di esecuzione, in secondi, dell'attività l sull'oggetto di tipo k
F_k^l	sono le frequenze giornaliere (es.: 3) dell'attività l sull'oggetto di tipo k
N_k	è il numero di ripetizioni settimanali, o giorni di lavoro (es. 5 o 7), per l'oggetto k
P_g	è il numero di ore di presidio giornaliero



A partire dai parametri suddetti è possibile calcolare :

- **il Monte Ore «effettivo» mensile e il corrispondente «contrattuale»**
- **il Costo complessivo mensile della manodopera**
- **il Costo mensile della manodopera suddiviso per area omogenea (es.: AAR, AR, MR, BR, Est.)**

I costi della manodopera sono quelli prevalenti (90%) ma non sono i soli:

- **attrezzature**
- **macchinari**
- **prodotti**
- **sicurezza aziendale**



➤ **Legge delega 11/2016 recependo le Direttive Europee:**

stabilisce che il “miglior acquisto” passa per la

- professionalità del buyer**
- qualificazione di chi acquista: qualificazione delle stazioni appaltanti**



Questa potrebbe essere la risposta più efficace per individuare il prezzo giusto del miglior servizio che tenga cioè in conto il giusto rapporto qualità/prezzo, l'impatto ambientale, sociale e sul lavoro

ciò non per le prerogative di una formula matematica ma dell'uomo.