



***- DOCUMENTI ATTUATIVI DELLE AZIONI NECESSARIE AL CONTENIMENTO DEI
CONSUMI ENERGETICI NEL SETTORE DELLA SANITA' -***

**LINEE GUIDA
PER L'OTTIMIZZAZIONE DEGLI INVESTIMENTI
E LA GESTIONE TECNICA DEGLI IMPIANTI**

INDICE

1	PREMESSA: INTRODUZIONE DEL CONCETTO DI RISPARMIO ENERGETICO NELLA CONDUZIONE E GESTIONE DEGLI IMPIANTI DELLE STRUTTURE SANITARIE E SOCIO SANITARIE DEL VENETO	3
2	LE AZIONI PER IL RISPARMIO ENERGETICO	4
3	CRITERI PER LA VALUTAZIONE DELLE PROPOSTE SUL RISPARMIO ENERGETICO IN SEDE DI ANALISI DELLE OFFERTE	6
4	PRINCIPI DI GESTIONE PER IL RISPARMIO ENERGETICO	8
5	CONCETTO DI “ACCESSORIO” AI FINI DELLA DISCIPLINA DELL’APPALTO E NELLA RICERCA DELL’OFFERTA	10
6	OFFERTA ECONOMICAMENTE PIU’ VANTAGGIOSA	11
7	LA DIMENSIONE DELL’AREA VASTA, LA FORMAZIONE DEL CAPITOLATO, LA GARA E I CONTROLLI	13

1 PREMESSA: INTRODUZIONE DEL CONCETTO DI RISPARMIO ENERGETICO NELLA CONDUZIONE E GESTIONE DEGLI IMPIANTI DELLE STRUTTURE SANITARIE E SOCIO SANITARIE DEL VENETO

E' universalmente noto che le Strutture Sanitarie e Socio Sanitarie risultano tra quelle che richiedono la maggiore quantità di energia per il loro funzionamento. Altrettanto peculiare è l'assoluta necessità di garantirne il funzionamento per 24 ore su 24 e, per la maggior parte dei reparti, quella dell'erogazione dei servizi energetici senza alcuna interruzione. Si comprende allora come la conduzione e gestione degli impianti e le forniture di energia in tali strutture meriti un'attenzione particolare da parte sia di chi deve amministrarle localmente sia degli Organi Centrali, quali la Regione Veneto, che ne hanno in definitiva la responsabilità.

A fronte di ciò è però possibile ridurre in misura notevole i consumi energetici di tali strutture, non solo con l'utilizzo delle energie rinnovabili, ma anche con l'adozione di tecnologie innovative nella gestione stessa.

Da ciò deriva che applicare le nuove tecnologie per il risparmio energetico negli edifici destinati alla sanità del Veneto non è solo un mero adempimento alle normative europee e nazionali recentemente entrate in vigore, ma anche un'esigenza per far fronte al costante incremento dei consumi e quindi dei costi.

Il presente documento, stilato nella forma di linea guida, dà le indicazioni per la redazione dei capitolati tecnici prestazionali per le procedure di affidamento dei servizi di gestione, prevedendo l'avvio di gare unificate nell'ambito delle Aree Vaste, individuate con nota della Segreteria Regionale e Sociale del 16 marzo 2007, protocollo n. 154168/50.00.03, in attuazione della D.G.R. n. 2846 del 12 settembre 2006. Le indicazioni contenute nel presente documento hanno l'obiettivo di omogeneizzare i comportamenti del soggetto pubblico nell'espletamento delle suddette gare.

L'individuazione del gestore (nei documenti redatti denominato Appaltatore) deve avvenire considerando come fortemente compenetrata e dipendente tutte le problematiche afferenti la produzione e la distribuzione dell'energia, l'esercizio e la manutenzione degli impianti termici e degli altri impianti tecnologici, l'analisi energetica (del complesso edificio / impianti e dei comportamenti d'uso dell'energia) e, quale attività accessoria al corretto espletamento del servizio, gli interventi di messa a norma, riqualificazione impiantistica ed ottimizzazione energetica.

Il rapporto di gestione dovrà prevedere, a carico del gestore, la produzione e l'approvvigionamento di ogni forma di energia necessaria al funzionamento degli impianti, ricomprendendovi l'energia elettrica, al fine di evitare che lo stesso persegua, in luogo di una reale efficienza energetica degli impianti, il mero trasferimento dei consumi dall'approvvigionamento di fonti energetiche i cui costi sono a proprio carico ad altre a carico diretto della Stazione Appaltante.

Quindi, oltre all'onere relativo alle forniture dei combustibili, siano essi liquidi o gassosi, dovrà essere posta in capo al gestore anche la fornitura (o la produzione) di energia elettrica tecnologica (cioè quella necessaria al funzionamento delle centrali tecnologiche), nonché l'energia elettrica utilizzata dalla Stazione Appaltante per tutti gli altri scopi (necessari ed indispensabili a mantenere l'ospedale "acceso" e a garantirne la continuità d'esercizio); tali forniture, come quelle dei combustibili verranno compensate nell'ambito dei canoni del servizio stesso.

Gli obiettivi di contenimento energetico, dovranno essere oggettivamente riscontrabili e collegati ad un sistema di incentivazioni (e/o penali) in modo da coinvolgere anche economicamente il Gestore al raggiungimento degli stessi.

A tal fine dovrà essere individuata la figura di un "terzo indipendente" che, estraneo sia al Gestore che alla Stazione Appaltante, possa verificare le attività del Gestore ed i risultati ottenuti, proponendo alla Stazione Appaltante l'applicazione delle incentivazioni (e/o penali).

2 LE AZIONI PER IL RISPARMIO ENERGETICO

La normativa vigente specifica quali sono i valori tecnici su cui parametrare il risparmio energetico e conseguentemente ne definisce le linee di intervento.

Le norme però sono riferite ad un archetipo ideale di struttura di nuova realizzazione o comunque ad uno spazio sottoposto a radicali interventi di rinnovo edilizio e tecnologico.

Al contrario la gestione ordinaria e quotidiana come logica, risponde a criteri di mantenimento e di continuità di servizio di una molteplicità di edifici costruiti in varie epoche.

E' questo il caso della Struttura Sanitaria che tra l'altro ha una complessità tecnologica non riscontrabile in altre strutture civili.

Quindi la ricerca del gestore deve avvenire anche allargando il campo del risparmio ad "azioni" proprie degli edifici destinati all'uso Sanitario e Sociale, tali "azioni" saranno previste nel capitolato di gara. All'interno di ogni azione il gestore potrà formulare una o più soluzioni che dovranno confrontarsi mediante una matrice che vede da una parte la proposta del gestore, dall'altra la situazione attuale. Il confronto riferito alle proposte del possibile gestore per le singole azioni, dovrà determinare la valutazione dell'offerta tecnica proposta dal partecipante alla gara.

Azioni

A questo punto possono essere individuate :

a) Azioni di intervento attive per il risparmio energetico, cioè quegli interventi tecnici su impianti esistenti o di nuova costruzione che possono essere attuati quando all'intervento di mantenimento si affianca anche l'intervento conseguente all'adeguamento normativo previsto dalla L.R. 22/2002. Le azioni attive si basano sul concetto di diminuire o contenere i consumi agendo sulle modalità di utilizzo.

- *Acqua* : le normative sul risparmio energetico non trattano in maniera molto dettagliata la problematica relativa al consumo d'acqua per usi igienico – sanitari, a dispetto della sua rilevanza, sia per i consumi energetici indotti (oltre a quella ambientale legata all'uso di una risorsa non illimitata come l'acqua!), sia per le relative problematiche legate alla diffusione di infezioni (vedi ad esempio la tanto temuta Legionella).

L'acqua con le sue reti percorre tutto l'ospedale e deve essere riscaldata, raffreddata, trasportata e controllata sotto il profilo delle infezioni; quindi il controllo della rete idrica diventa un obiettivo primario. L'ideale è realizzare la rete in funzione delle temperature di esercizio delle singole utenze e quindi non riscaldare, per esempio, l'acqua a 90°C per poi raffreddarla a 30°C per i bagni. Un obiettivo dovrebbe essere, ad esempio, quello di realizzare linee di adduzione separate in base alle utilizzazioni finali prevedendo anche di utilizzare il recupero delle acque piovane dove possibile.

- *Aria* : introdurre le tecnologie di riscaldamento e raffreddamento degli ambienti a bassa temperatura nonché i concetti di vicinanza tra energia prodotta e utilizzatore, assegnando ai sistemi informatici il controllo dei parametri ambientali e quindi l'intervento in caso di anomalia. Proprio il controllo dei parametri ambientali, soprattutto in aree ospedaliere particolari, quali sale operatorie, terapie intensive, etc. può coniugare il risparmio energetico con la sicurezza di esercizio; l'introduzione quindi di tecnologie di controllo della purezza dell'aria in continuo per specifiche aree ospedaliere coniuga aspetti di innovazione con quelli di sicurezza e di risparmio energetico.

- *Energia Elettrica*: introdurre tecnologie di uso per sistemi elettrici, che siano coerenti con la logica tecnica di separazione delle reti secondo l'uso (rete FM, luce, emergenza), quindi con il controllo, anche telematico, dei terminali di consumo. Legare i consumi per l'illuminazione alle reali esigenze con sistemi automatici di controllo dell'illuminazione stessa in funzione della luce naturale e dell'effettivo utilizzo degli ambienti.

b) Azioni di intervento passive per il risparmio energetico, sono le azioni che possono essere attuate anche in presenza del solo intervento manutentivo e hanno come obiettivo fondamentale la razionalizzazione dei consumi agendo sulla produzione di energia e sui comportamenti del personale.

- azione culturale: ad esempio deve essere prodotto un documento tecnico che dia delle linee di comportamento per altri aspetti della vita aziendale e diventi guida anche per i contratti relativi ai lavori, agli acquisti e ai comportamenti delle persone per limitare i consumi energetici.

- azione di miglioramento dei produttori di energia: ad esempio potrebbe riguardare la sostituzione degli apparati di produzione di energia introducendo nuove tecnologie ad alto rendimento. In tale azione vanno ricomprese le possibili forniture di impianti di cogenerazione e/o trigenerazione, fotovoltaici e di miglioramento dei bruciatori, delle batterie di recupero, di sistemi geotermici, a biomassa etc....

E' chiaro che le soluzioni sviluppate possono coinvolgere contemporaneamente più azioni, ma il confronto del vantaggio della Stazione Appaltante deve riferirsi al valore storico dei consumi, così come rilevato dalle singole realtà e posto a base di gara.

Infine si deve porre attenzione a piani proposti che possono produrre un vantaggio a breve termine, relativamente ai consumi energetici, ma che con l'andare del tempo incidono sui costi di esercizio in altri settori aziendali.

3 CRITERI PER LA VALUTAZIONE DELLE PROPOSTE SUL RISPARMIO ENERGETICO IN SEDE DI ANALISI DELLE OFFERTE

La buona esperienza regionale nella esternalizzazione delle gestioni impiantistiche degli ospedali non ha comunque considerato, fino ad oggi, in maniera particolare gli aspetti relativi al risparmio energetico. Buoni risultati si sono però ottenuti nel miglioramento dell'efficienza della singola apparecchiatura e negli investimenti effettuati per limitare al massimo l'uso del vapore, fluido termovettore presente nel 1980 in quasi tutti i nosocomi del Veneto, causa di elevati costi di gestione. Aspetto importante, nella formulazione del capitolato regionale diventa l'individuazione di alcuni "criteri applicativi" che devono essere assunti, in modo costante, come attività connesse alla buona gestione e al risparmio energetico.

Questi criteri rappresentano l'architettura applicativa e le conseguenti azioni correlate con le quali, ogni Azienda, in modo omogeneo procederà poi, una volta assegnato l'appalto, nella verifica gestionale.

Nel dettaglio :

primo criterio: in sede di valutazione delle offerte si darà importanza agli interventi proposti dai concorrenti sulla base di un'analisi energetica formulata dalla Stazione Appaltante e finalizzati a migliorare il comportamento energetico degli impianti e delle strutture edili in applicazione delle azioni individuate al precedente capitolo.

Secondo criterio: durante lo svolgimento del servizio, si porrà in capo del gestore il compito di svolgere in via continuativa una analisi energetica che prenda in considerazione, oltre agli impianti, anche le strutture sanitarie ed i comportamenti energeticamente rilevanti. In sintesi l'affiancamento del gestore al soggetto pubblico deve avvenire anche con analisi mirate di tutte le attività, anche non direttamente impiantistiche, che portano a consumi energetici e determinano azioni conseguenti anche in altre tipologie di investimento. Per esempio, il tipo di intervento di isolamento termico da adottare in modo omogeneo anche per altri appalti ad esempio di lavori.

Sviluppo del primo criterio.

In sede di gara i potenziali gestori dovranno presentare, sulla scorta dello stato di fatto degli impianti, dei consumi storici dichiarati dalla Stazione Appaltante nonché dall'analisi energetica sugli impianti stessi, le proposte di adeguamento degli impianti finalizzate al contenimento energetico formulate secondo quanto proposto nelle azioni. Tali proposte dovranno contenere parametri oggettivamente misurabili di miglioramento rispetto ai consumi storici. La Stazione Appaltante potrà fissare, in sede di gara, soglie minime di risparmio atteso. A titolo puramente esemplificativo e non esaustivo, si segnalano, quali possibili indicatori, i consumi di gas, acqua ed elettrici, avendo cura di riferire i dati ad un adeguato periodo storico (es. triennio), ed a confrontarli con adeguati periodi di gestione (almeno semestrale), a parità di condizioni generali (ad esempio a parità di stagione e riconducendo il valore a grado giorno metro cubo confrontato).

Durante lo svolgimento del Servizio la Stazione Appaltante, in contraddittorio con il Gestore, procederà a fare effettuare da parte di un "terzo indipendente" le necessarie misurazioni dei valori di riferimento al fine di accertare il raggiungimento degli obiettivi dichiarati; detto raggiungimento sarà assunto quale condizione contrattualmente necessaria per la corresponsione all'appaltatore di una quota del canone da predeterminarsi in sede di capitolato. Tale quota dovrà essere commisurata in modo da costituire per il Gestore una effettiva incentivazione al perseguimento dell'obiettivo, pur ricordando però che l'adozione delle misure proposte determina un risparmio per il Gestore; pertanto, fermo restando l'obbligo del raggiungimento dell'obiettivo dichiarato che dovrà essere "certificato" da un "terzo indipendente", ed il sistema incentivante sopra esposto, di norma per l'esecuzione dei lavori relativi agli interventi per il risparmio energetico non sarà riconosciuto all'appaltatore un corrispettivo specifico. In sintesi il capitolato potrà prevedere, una volta definiti i sistemi di innovazione oggettiva, che il valore economico derivante dal risparmio energetico rimanga tutto o in parte al Gestore così da ripagarlo dell'investimento effettuato.

E' da sottolineare che il vantaggio per la Stazione Appaltante è quello di contenere l'incremento dei consumi, nonché quello di applicare la normativa europea inquinando meno senza grossi interventi in conto

capitale. In sede di gara si potrà comunque valutare un sistema di offerta che offra anche all'Amministrazione un ritorno in caso di elevati risparmi economici.

Sviluppo del secondo criterio.

Il Gestore dovrà affiancare le strutture tecniche delle Aziende nel promuovere un processo virtuoso di contenimento dei consumi energetici delle strutture sanitarie.

Nel primo anno dell'Appalto, il Gestore dovrà effettuare una puntuale analisi energetica del complesso edificio / impianti basandosi su quella fornita dall'Amministrazione in sede di gara, ma approfondendola in base alle proprie esperienze gestionali nel settore. Tale analisi dovrà prendere in considerazione anche i comportamenti, siano essi riferiti all'attività del Gestore che al Committente e/o altri soggetti terzi (a titolo esemplificativo si segnalano le modalità con cui vengono gestite cucine, lavanderia, centrali di sterilizzazione ed altri servizi ad alto consumo energetico). Avrà inoltre il compito di riconoscere e segnalare al Committente nel tempo tutte quelle circostanze riguardanti il complesso edificio / impianti e modalità d'uso intervenute e che richiedano o rendano opportuno interventi correttivi per migliorarne il comportamento energetico ed evitare un aumento dei consumi.

Da detta analisi discenderà, sia in sede di prima applicazione che periodicamente, nel corso dell'appalto, una relazione con la quale il Gestore illustri al Committente i risultati emersi e proponga, ove necessario, un piano di interventi / azioni finalizzate al risparmio energetico ovvero ad evitare una crescita dei consumi, accompagnato da studi di fattibilità degli interventi proposti. Se gli interventi determinano una ulteriore economia per il gestore tale da ristorarlo completamente dall'investimento necessario, non si determinerà alcun onere per il Committente..

Altri interventi potrebbero determinare economie non riferite al gestore ovvero economie non sufficienti a garantire, nella residua durata del contratto, un pieno ristoro per l'investimento necessario.

Per tali casi il Contratto dovrà prevedere la possibilità, ove ne ricorra la convenienza per il Committente, di affidare comunque l'esecuzione degli interventi proposti al gestore; a tal fine potrà essere previsto, già in sede di gara, fatta salva la preventiva autorizzazione regionale, ove dovuta, un budget presunto, variabile, in via orientativa ed in funzione delle specifiche realtà locali, tra il 5% ed il 20% in funzione dell'importo complessivo del servizio, come pure la possibilità di affidamento delle opere quale maggiore sopravvenuta esigenza nei limiti fissati dalla vigente normativa.

Anche nel caso di affidamento al gestore di tali ulteriori lavorazioni dovranno essere previsti parametri di misurazione oggettivi e forme di verifica, da parte di un "terzo indipendente", del conseguimento dei risultati di risparmio energetico attesi, ai quali collegare forme di incentivazione dell'Appaltatore, che saranno diversificate se l'economia ricade direttamente sui costi del gestore ovvero su altri costi residui del Committente.

4 PRINCIPI DI GESTIONE PER IL RISPARMIO ENERGETICO

La conduzione degli impianti deve avvenire sulla base delle realtà delle dotazioni in essere, delle disponibilità economiche e degli obiettivi di :

- sicurezza
- risparmio
- rinnovo del patrimonio tecnologico

pertanto è indispensabile valutare l'oggetto della gestione complessiva su tutta l'Area Vasta e non solo per la singola realtà ospedaliera. Infatti la capacità di agire sui tre obiettivi dipende anche dall'entità economica della gestione, collegata a processi che devono rendere minimi gli sprechi derivanti dalla mancata omogeneità delle risposte alle problematiche pur nel rispetto delle peculiarità legate alla singola realtà ospedaliera. Fondamentale è poi il processo di controllo della gestione e dei risultati ottenuti nel perseguimento dei tre obiettivi sopra citati. Tale controllo sarà di conseguenza demandato ad una società che fungerà da "terzo indipendente" e che avrà il ruolo di supporto alle decisioni del responsabile tecnico dell'Area Vasta e dei responsabili tecnici delle singole realtà ospedaliere in analogia a quanto già sperimentato a livello nazionale.

A seguire vengono individuati, a titolo meramente esemplificativo, alcune degli impianti che potranno utilmente essere ricompresi nell'appalto in relazione alle specificità locali:

- Centrali termiche;
- Centrali frigorifere e gruppi per la produzione del freddo;
- Impianti di riscaldamento invernale sino ai corpi scaldanti inclusi;
- Impianti di produzione, distribuzione e utilizzo del vapore e dell'acqua calda per le apparecchiature di cucina, lavanderia, servizi sanitari, docce, bagni, disinfezione, ecc., sino alle valvole di intercettazione a monte degli apparecchi utilizzatori per il vapore, rubinetterie e apparecchi sanitari inclusi;
- Impianti di trattamento dell'acqua;
- Impianti di condizionamento estivo e invernale, sino ai terminali utilizzatori inclusi;
- Impianti di raffrescamento estivo;
- Impianti idrici di distribuzione ed erogazione acqua fredda per tutti gli usi sino agli apparecchi ed alle rubinetterie incluse;
- Impianti di produzione e distribuzione aria compressa per usi non medicinali e/o medicinali;
- Impianto distribuzione gas metano a partire dal punto consegna e fino agli apparecchi utilizzatori;
- Condizionatori autonomi ed impianti "split", stufe, radiatori e scaldacque autonomi;
- Sistemi ed apparecchiature di regolazione e telecontrollo degli impianti;
- Impianto di scarico acque bianche e nere, pompe di sollevamento ed impianti di depurazione precarico in fogna inclusi;
- Impianti elettrici di distribuzione a partire dal punto di consegna ENEL fino agli apparecchi utilizzatori, compresi corpi illuminanti, prese, interruttori, dispositivi di comando;
- Gruppi elettrogeni di emergenza;
- Gruppi statici di continuità
- Impianti di illuminazione di emergenza lampade autoalimentate comprese;
- Impianti fissi idrici antincendio;
- Altri impianti fissi antincendio;
- Presidi antincendio;
- Impianti di rilevazione incendi;
- Impianti anti-intrusione;
- Impianti di videosorveglianza;
- Impianti di controllo accessi;
- Porte ed altre chiusure automatiche;
- Impianti di chiamata infermieri e comunicazione;
- Cucine di reparto, macchine per ghiaccio;

- Impianti di posta pneumatica o altro trasporto;
- Impianti elevatori.

L'Appalto potrà inoltre ampliarsi ricomprendendo altre specifiche attività in campi collegati; si cita, ad esempio, la partecipazione del personale tecnico dell'Appaltatore a squadre di primo intervento in caso di incendio o altre calamità.

Formulazione dello stato di fatto:

Al fine di garantire una corretta gestione degli impianti ed un'equa competizione tra i concorrenti, evitando situazioni di privilegio di taluni concorrenti legate alla conoscenza storica degli impianti, è opportuno che ogni Committente, per ogni impianto dato in gestione:

- predisponga un inventario delle componenti tecnologiche, riportanti i dati utili per l'identificazione e la localizzazione, un giudizio sintetico sullo stato del componente e sulla sua criticità in relazione alla funzione cui è deputato;
- individui, in tipologia e frequenza, le operazioni di manutenzione ritenute necessarie quali soglia minima di qualità richiesta;
- fornisca i consumi storici delle fonti energetiche e dell'acqua.

Il Concorrente in sede di offerta potrà elaborare un più ampio programma e dovrà fornire puntuali indicazioni sulle metodologie di gestione e manutenzione previste con particolare attenzione alla correlazione tra queste e l'efficienza energetica dell'impianto.

Resta stabilito che l'onere del Gestore è garantire le prestazioni richieste ed il puntuale esercizio e manutenzione degli impianti a lui affidati ponendo in campo tutte le energie a ciò necessarie; è comunque opportuno che il Committente individui, per ogni struttura, la dotazione minima di risorse umane ritenuta necessaria per l'espletamento dei servizi affidati, che dovrà essere assunta come minimo inderogabile nella proposta operativa dei concorrenti.

Tutte l'attività svolta dal Gestore dovrà essere riscontrabile in tempo reale dal Committente anche attraverso sistemi informatizzati; a tal fine il Capitolato Speciale d'Appalto dovrà prevedere la realizzazione / implementazione di un impianto di telecontrollo; idoneo a controllare i seguenti parametri: temperatura, umidità relativa, portate d'aria, consumi elettrici e di altra energia, luminosità, oltre ai parametri di malfunzionamento degli impianti critici (allarmi). In funzione della specificità delle strutture da affidare in appalto il Committente individuerà in che misura estendere il livello dei punti da controllare, assumendo come livello minimo non derogabile il controllo delle centrali di produzione, delle unità di trattamento aria e gli impianti di nuova realizzazione, rimanendo auspicabile una estensione del controllo, almeno per temperatura, umidità e luminosità, alle degenze ed agli altri locali con presenza di attività sanitaria, anche per consentire l'avvio di sistemi di controllo dei consumi.

Il Capitolato individuerà altresì con quali modalità e con che frequenza il Gestore, sulla base dei dati registrati, renderà conto al Committente in ordine allo svolgimento del Servizio.

Fatta salva la previsione di penali legate alle inadempienze agli obblighi contrattuali, il Capitolato dovrà subordinare la corresponsione di una quota del prezzo del Servizio alla positiva verifica, in fase di rendicontazione periodica, dello svolgimento del servizio secondo parametri di risultato predeterminati in sede di gara (ad esempio scostamenti sulle temperature richieste, tempi medi e massimi di interventi correttivi etc.) ed al positivo e proficuo svolgimento dell'attività di analisi energetica, così come certificata dal "terzo indipendente" e accettati dal Responsabile tecnico dell'Area Vasta.

5 CONCETTO DI “ACCESSORIO” AI FINI DELLA DISCIPLINA DELL’APPALTO E NELLA RICERCA DELL’OFFERTA

La Direttiva 2004/18/CE del 31.03.2004, recepita con D. Lgs. 163/2006 e s.m.i., che regola in modo unitario le procedure per gli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, disciplina la figura del contratto misto, introducendo, ai fini dell’individuazione della disciplina applicabile, oltre al fattore quantitativo, quello sostanziale del carattere “accessorio dei lavori” rispetto all’oggetto principale dell’appalto.

In particolare le citate norme dispongono che, anche quando l’importo dei lavori sia superiore al 50%, questi possano essere considerati, secondo un giudizio logico e coerente dell’amministrazione, a carattere “accessorio” rispetto alle altre prestazioni prevalenti e pertanto assoggettati alla disciplina di queste ultime.

Ciò premesso, diventa indispensabile, in applicazione alla citata normativa, individuare preliminarmente, indipendentemente dal costo degli interventi, quando si ricada nel campo dei lavori e quando in quello gestionale.

Occorre a tal fine distinguere tra:

- 1) interventi di adeguamento delle strutture edilizie che comportino la necessità di dar corso ad un percorso progettuale (fattibilità, preliminare, definitivo, esecutivo) ex novo e complessivo del sistema tecnologico (dalla fornitura dell’energia alla sua utilizzazione);
- 2) interventi manutentivi (straordinari ed ordinari);
- 3) interventi per l’aumento dei parametri di sicurezza della conduzione e dell’esercizio di gestione che, anche se complessi, siano da realizzarsi durante la fase di conduzione degli impianti per ottenere efficaci valori di risparmio energetico e di aumento dei parametri di sicurezza.

Gli interventi ricompresi nell’ipotesi 1) non possono considerarsi “accessori” in un procedimento di gestione, nell’accezione sopra indicata, quando la ricerca del risparmio energetico e dell’aumento dei parametri di sicurezza di un impianto comporti la necessità della progettazione ex novo e complessiva del sistema tecnologico (dalla fornitura dell’energia alla sua utilizzazione). In tale caso gli interventi sono più propriamente attribuibili all’Amministrazione e rientrano nel campo della progettazione ed esecuzione come previsto dalla normativa sui lavori pubblici.

Gli interventi ricompresi nell’ipotesi 2) e 3) possono invece assumere valore “accessorio” nei termini della citata normativa comunitaria e nazionale, rispetto all’appalto di servizio di gestione, alla luce delle seguenti considerazioni:

- 1) gli interventi di manutenzione straordinaria e ordinaria degli impianti, in continuità temporale, come definiti nel capitolato tecnico, costituiscono fattore indispensabile per la conduzione degli impianti stessi secondo la buona regola dell’arte.
- 2) gli interventi per l’aumento dei parametri di sicurezza della conduzione e dell’esercizio e per il risparmio energetico, così come finora descritto, costituiscono fattore migliorativo della fase gestionale di conduzione degli impianti.

In entrambi questi casi, essendo gli interventi più propriamente attribuibili al gestore del servizio, è escluso il ricorso a procedure di affidamento basate su progettazione definitiva o esecutiva propria dei Lavori Pubblici; i capitolati potranno quindi individuare e normare singole specificità tecniche, anche complesse, e prevedere lo sviluppo delle proposte dell’impresa, se accettate, a livello esecutivo, solo dopo l’affidamento dei lavori.

6 OFFERTA ECONOMICAMENTE PIU' VANTAGGIOSA

Come già evidenziato nelle presenti linee guida, l'introduzione del risparmio energetico negli affidamenti di gestione può avvenire mediante l'apporto del futuro gestore, con la sua conoscenza e la sua capacità tecnica che si affianca alla proposta puramente gestionale, per offrire al committente il miglior prodotto.

Ai fini dell'ottenimento di tali risultati l'affidamento dell'appalto va disposto mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che consente la ricerca del giusto equilibrio tra il costo e la qualità del prodotto.

Nella nostra fattispecie il prodotto è la gestione mirata tra l'altro all'ottenimento del massimo risparmio energetico essendo quest'ultimo un elemento qualitativo dell'appalto.

Fermo restando che il disciplinare di gara stabilirà in dettaglio i parametri ed criteri di valutazione dell'offerta, ai sensi dell'art. 83 del D. Lgs. 163/06 e s.m.i., il capitolato tecnico individua in termini generali che la valutazione va effettuata sul parametro prezzo e sul parametro qualità, quest'ultimo da suddividere in sotto parametri sulla base delle indicazioni sotto riportate.

PARAMETRO PREZZO

In tale parametro confluiscono, alla luce delle considerazioni di cui al precedente capitolo, oltre alle voci relative ai volumi riscaldati, raffrescati, all'energia elettrica, al personale, anche la manutenzione straordinaria e ordinaria degli impianti, in quanto fattore indispensabile per la conduzione degli impianti stessi. La valutazione del complesso degli interventi necessari per la conduzione degli impianti va quindi ricompresa nel parametro costo, calcolato con le modalità riportate al capitolo 3.03 del Capitolato Generale d'Appalto.

Quindi, se si parte da una valutazione di parità tra rapporto prezzo e qualità, va anche considerato che il costo deve contenere un valore non inferiore al 10% per la manutenzione tecnica obbligatoria degli impianti.

Il valore minimo attribuibile al parametro prezzo dovrà comunque essere superiore a quello degli altri parametri relativi alla qualità.

OFFERTA TECNICA

Definito quindi che gli interventi manutentivi obbligatori rientrano nel valore prezzo, vanno esaminati i fattori tecnici che possono essere afferenti alla conduzione degli impianti ed oggetto di valutazione tecnica, quali:

- l'aumento dei parametri di sicurezza della conduzione e dell'esercizio e il rispetto dell'ambiente;
- il risparmio energetico così come finora descritto, ricomprendente sia le azioni attive (interventi su impianti esistenti o di nuova costruzione al fine di diminuire o contenere i consumi), sia le azioni passive (interventi di educazione al risparmio e di miglioramento dei sistemi di produzione energetica);
- affidabilità della manutenzione e garanzia della tempestività di intervento.

A questo punto è necessario definire il rapporto tra i due elementi tra sicurezza e risparmio energetico nello schema dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Sicurezza

È chiaro che non sono oggetto di valutazione perché obbligatori tutti gli elementi posti a carico del gestore dal D.Lgs 626/94 e 494/96 e s.m.i., nonché le attività atte ad adeguarsi ai concetti e ai valori di sicurezza minimi previsti dalle singole norme dei vari settori tecnologici. Però indubbiamente la tecnologia e l'innovazione tecnologica è sempre più sensibile al binomio sicurezza e risparmio energetico e l'introduzione di questi nuovi principi può essere un fattore di stimolo per un mercato (quello sanitario) che comunque, nella sua specificità, è sempre una nicchia:

Nella gestione il parametro sicurezza può essere suddiviso in due sottoparametri ai quali attribuire il peso in funzione della specificità della committenza e specificatamente:

- a) aumento del livello di sicurezza mediante l'introduzione di tecnologie particolari o mediante processi produttivi che abbattano specifici livelli di rischio e non ultimo quello ambientale (polveri, rumori, etc.);
- b) organizzazione del sistema di emergenza della gestione in affiancamento a quello della committenza per affrontare il rischio ipotizzato.

Il primo subparametro a) deve derivare dal confronto diretto tra il rischio che determina la conduzione ordinaria con quello derivante dalla proposta del gestore mediante l'introduzione di tecnologie particolari o mediante processi produttivi che abbattano specifici livelli di rischio;

E' un aspetto delicato perché presenta due fattori: uno rivolto al rapporto tra il gestore e le sue maestranze e quindi di questi ultimi con gli utenti dell'ospedale.

Per semplificare: è immaginabile che tra due processi tecnologici che rispettano, entrambi, i principi di sicurezza del D.L.vo n. 628/94 e 494/96, si possa premiare quello che arreca meno disturbo all'attività sanitaria.

Il secondo subparametro b) deve derivare dal rischio che il committente ha analizzato in applicazione alla 626/94 e dalla capacità del gestore di affiancare la stessa committenza nei punti più critici, che ovviamente interessano la gestione.

Sempre per semplificare: assume una particolare valenza il concetto di responsabilità non solo per il funzionamento degli impianti ma anche per l'attività di supporto e di intervento nel caso si presentino situazioni particolari di pericolo.

Risparmio energetico

Per ottenere, in sede di offerta prima e nella successiva gestione dopo, le migliori risposte alle esigenze di risparmio energetico si introducono due subparametri:

- a) adeguamento energetico passivo o attivo mediante la dimostrazione tecnica di quanto proposto in sede di appalto.

In sostanza individuate dal capitolato le "Azioni" di intervento, in coerenza con quanto previsto dalle presenti linee guida, il concorrente potrà e dovrà presentare le proprie proposte con la dimostrazione tecnica di quanto sostenuto, nonché la sua esperienza concreta nel settore; è importante la formulazione tecnica di questo documento che dovrà, per ogni singola proposta, essere articolato almeno come segue:

- 1) descrizione della proposta;
- 2) vantaggi energetici nel tempo rispetto alla condizione in essere;
- 3) compatibilità delle apparecchiature rispetto al sistema energetico ed edilizio della struttura;
- 4) modalità di misurazione del risparmio energetico dopo l'intervento;

- b) miglioramento energetico mediante l'analisi complessiva dei consumi ricomprendente i comportamenti, i valori di dispersione, ...

Si ritiene comunque di prioritaria importanza che il capitolato ed i documenti posti a base di gara prevedano, tra gli altri, elementi tali che portino le ditte partecipanti a :

- illustrare il proprio programma di manutenzione ordinaria e programmata e le modalità, anche temporali di intervento;
- definire in termini tecnici le soluzioni proposte ed il conseguente risparmio energetico minimo previsto;
- definire il risparmio ottenibile derivante dall'eventuale installazione di impianti funzionanti con fonti rinnovabili, come integrazione a quelli tradizionali.

LA DIMENSIONE DELL'AREA VASTA, LA FORMAZIONE DEL CAPITOLATO, LA GARA E I CONTROLLI

Un aspetto non secondario della questione della gestione tecnologica legata all'energia delle strutture sanitarie e socio sanitarie è quello relativo alla dimensione ottimale del soggetto da servire.

Le esperienze nel Veneto sono derivate da un processo trentennale che è sfociato nell'accorpamento di ventitré Aziende Sanitarie

Le necessità di condurre gli impianti di gestione dell'energia, costantemente 365 giorni l'anno, 24 ore su 24, in presenza di risorse umane sempre minori sono state generalmente affrontate con il ricorso all'offerta della gestione esterna.

Ricorso esterno che si è perfezionato nel tempo, sia nella formulazione amministrativa che tecnica, anche in relazione all'aumento dei volumi da gestire con l'aggregazione dell'ospedale con le ULSS e, quindi, con le Aziende.

Quanto sopra rappresenta un primo riferimento che può essere utilizzato per ipotizzare il dimensionamento delle aree vaste; infatti la capacità di assorbimento, mediante sinergie, di nuove esigenze sia volumetriche che di trasformazione veloce del servizio è stata affrontata con il concetto di territorialità e di "adiacenza" delle strutture.

Infatti si può notare come le aggregazioni delle strutture passate da ULSS ad AULSS non abbiano comportato aspetti negativi legati alla centralità della gestione, e come tale centralità, di fatto abbia instaurato una "logica tecnica non scritta" almeno provinciale che ha poi originato dei capitolati d'appalto che hanno lo stesso approccio metodologico al problema.

Assumendo la base provinciale quale elemento empirico di riferimento potremmo, come logico, individuare in Padova e in Verona i bacini con i consumi più elevati, mentre Belluno e Rovigo quelli di minor consumo.

Il bilanciamento dei consumi indica la opportunità di aggregazione di queste ultime due province con le aree contermini, in relazione all'articolazione del territorio e in virtù di quei processi di omogeneizzazione della domanda già avvenuti nelle altre realtà provinciali.

L'aggregazione territoriale sopra delineata rispecchia l'individuazione territoriale delle Aree Vaste operata con nota della Segreteria Regionale Sanità e Sociale del 16 marzo 2007, protocollo n. 154168/50.00.03, in attuazione a quanto disposto con DGR n. 2846 del 12 settembre 2006 - "Azioni per l'avvio, in ottica di area vasta, di attività finalizzate alla razionalizzazione e alla integrazione dei processi gestionali tecnico-amministrativi tra aziende del Sistema Socio Sanitario Regionale" - con la quale è stato avviato il processo di riorganizzazione dei servizi tecnici amministrativi delle Aziende sanitarie regionali attraverso forme di concentrazione e di specializzazione, focalizzando inizialmente l'attenzione sulla riorganizzazione dei servizi riconducibili all'area degli approvvigionamenti.

A questo punto però si deve aggiungere la considerazione che, a partire dal 1990, è intervenuta in ambito assistenziale una sostanziale modificazione dell'offerta dei servizi sul territorio, dovuta alla nascita e organizzazione di strutture residenziali socio sanitarie a servizio della non autosufficienza. Non deve infatti sfuggire la considerazione che oggi sono presenti, nella Regione veneto, più di 25.000 posti letto per non autosufficienti, contro i poco più di 18.000 posti letto ospedalieri.

Le strutture dedicate al servizio della non autosufficienza si avvicinano sempre più alla logica energetica degli ospedali per quanto riguarda i consumi e la necessità della continuità del servizio nelle 24 ore. Poche di queste strutture hanno un supporto tecnico in organico tale da rendere la conduzione dei servizi energetici efficiente. Inoltre tale mancanza di tecnici competenti nel settore, farebbe sì che anche una volta esternalizzato il servizio, non si ottengano i risultati attesi per mancanza di controllo sull'ottenimento dei risultati stessi. Pertanto l'indicazione regionale è quella di attivare, in ambito di area vasta, processi che prevedano la possibilità anche per queste realtà di affiancarsi alle esperienze centralizzate, con l'obiettivo comune del risparmio energetico.

Quindi diventa indispensabile che le attività connesse all'applicazione delle presenti linee guida siano portate a conoscenza da parte delle Aziende ULSS alle strutture che gestiscono la non autosufficienza.

In ambito di Area Vasta si ritiene che l'appalto possa essere gestito, analogamente al modello di funzionamento già in uso presso il Centro Regionale Acquisti della Regione Veneto, approvato con DD.R.G. n. 702/2002, n. 2492/04 e n. 2169/05, che prevede venga identificata un'Azienda sanitaria "capofila" che, in

forza di specifiche deleghe conferite dalle Aziende e/o enti sanitari regionali interessanti, svolge l'intero procedimento di gara.

Conformemente al modello regionale sopra indicato e lo schema di convenzione sottoscritto, secondo il quale le Aziende Socio Sanitarie e Ospedaliere del Veneto adottano una disciplina comune per l'approvvigionamento, l'Azienda Capofila sarà quindi titolare e responsabile dello svolgimento delle fasi di gara fino all'individuazione della ditta aggiudicataria.

La stipula dei contratti conseguenti avverrà tra la ditta aggiudicataria e le singole Aziende Sanitarie o Enti per i quali la gara viene espletata, perlomeno alla scadenza di eventuali contratti pluriennali già in essere.

Pertanto resta nell'esclusiva competenza dell'Azienda Capofila la titolarità della gestione giuridico amministrativa delle seguenti attività contrattuali:

- espletamento delle procedure di gara, sia per il servizio di conduzione e gestione che per quello di controllo delle attività;
- gestione dell'eventuale contenzioso;
- custodia documentazione tecnica di gara;
- gestione dei rapporti contrattuali con l'aggiudicatario della gara per il controllo del servizio "terzo indipendente"

Resta nell'esclusiva competenza di ciascuna singola Azienda delegante, nonché dell'Azienda Capofila per la propria quota di servizio, la titolarità della gestione contrattuale giuridico/amministrativa delle seguenti attività:

- assunzione diretta nei confronti dell'aggiudicatario dell'autonoma gestione del rapporto negoziale relativo alla quota di fornitura di propria competenza;
- ricevimento fatture e pagamento delle stesse;
- gestione dell'eventuale contenzioso, compresa l'applicazione di penali e la risoluzione del singolo rapporto contrattuale, per la propria quota di servizio, relativamente alle attività sopra indicate;
- richiesta e gestione del deposito cauzionale definitivo per la propria quota-parte di servizio;
- valutazione in merito all'eventuale "cessione del contratto" da parte dell'Aggiudicatario e alle eventuali modifiche della soggettività giuridica del contraente;
- monitoraggio del servizio e comunicazione delle valutazioni all'incaricato del controllo e alla Capofila;
- supporto alla Capofila nell'istruttoria per una eventuale revisione prezzi.

Pertanto Il problema successivo al dimensionamento del bacino delle aree vaste è l'articolazione del servizio e del controllo del processo da parte della Aziende.

Infatti, mentre l'appalto può avvenire con procedure centralizzate, la stessa cosa, come sopra indicato, non può accadere per il controllo del servizio, che deve avvenire con la presenza sul posto dei controllori dell'Azienda, supportati dall'aggiudicatario del servizio di controllo.

Deve essere chiaro il concetto che, a livello territoriale, e delle singole strutture più complesse, sia presente il rappresentante tecnico del committente pubblico.

Il controllo da parte degli addetti degli uffici tecnici, seppur supportati dal "terzo indipendente", funzione peraltro condivisa con altre attività quale la vigilanza tecnica e il pronto intervento manutentivo, è un aspetto qualificante per il raggiungimento degli obiettivi delle presenti linee guida.

Il controllo sul posto rappresenta il "sentire" tecnico dell'Amministrazione e l'interfaccia del gestore con la stessa.

Le funzioni proprie del controllo sul posto, che possono essere centralizzate, sono solo quelle che riguardano l'organizzazione e quindi gli aspetti gerarchici di formazione del personale.

Infatti l'assenza dei dati periferici per controllare e dirigere, anche in area vasta il sistema gestionale energetico, non permette di mantenere gli attuali livelli di sicurezza.

Pertanto, in attesa della definizione del ruolo dei Dipartimenti Tecnici relativamente all'area vasta, è necessario che le linee guida indichino modalità operative per il controllo del servizio di gestione da effettuarsi avvalendosi comunque dei servizi del "terzo indipendente".

Ciò coinvolge in primis la formazione dei contenuti tecnici dei capitolati che deve avvenire con l'apporto dei Dipartimenti Tecnici che compongono l'area vasta.

Infatti, la collaborazione, oltre ad essere un atto dovuto, rappresenta la traduzione pratica nel territorio e nelle singole strutture dei principi del presente documento.

Esperita la gara, il principio di collaborazione deve continuare almeno fino all'istituzione delle aree vaste, sul piano dell'attuazione dei contratti, del passaggio delle informazioni e alla formulazione di un archivio dati di gestione, oggi inesistente, compiti comunque demandabili al personale del "terzo indipendente"

In sintesi il layout di collaborazione per l'attuazione dei principi delle presenti linee guida è il seguente:

- 1) verifica a cura dei dipartimenti tecnici dello stato di fatto così come definito al punto 4) delle presenti linee guida;
- 2) coordinamento della direzione tecnica con la parte amministrativa dell'area vasta per tradurre le presenti linee guida all'interno del capitolato specifico d'appalto;
- 3) partecipazione, nella forma di legge, della direzione tecnica alle commissioni d'appalto;
- 4) controllo della direzione tecnica nell'attuazione del contratto di appalto con la verifica del raggiungimento degli obiettivi delle presenti linee guida, avvalendosi dei servizi del personale del "terzo indipendente".