

ALLEGATO ALLA DELIBERAZIONE
Linee guida per il nuovo modello gestionale
del sistema energetico delle Aziende ed Enti del Servizio Sanitario Regionale

Le presenti linee guida definiscono i criteri alla base del nuovo modello gestionale del sistema energetico delle Aziende ed Enti del SSR, in attuazione della Deliberazione della Giunta regionale n. 464 del 16/06/2017, ad oggetto “Nuovo modello gestionale del sistema energetico delle strutture sanitarie – Protocollo di Intesa Regione Liguria - A.Li.Sa. - Aziende ed Enti del SSR.”, e sono redatte sulla base del documento tecnico proposto da IRE S.p.A. Divisione Energia, dal titolo “Modello gestionale per la fornitura dei servizi energetici alle SSL”, trasmesso al Dipartimento Salute e Servizi sociali con nota n. 4526 del 04/10/2017.

Tali linee guida, organizzate per titoli e criteri, rappresentano la cornice regolatoria per l'affidamento dei servizi e delle forniture necessari a soddisfare le esigenze in materia di gestione energetica delle Aziende ed Enti del Servizio Sanitario Regionale (da qui in avanti definite Aziende).

TITOLO 1 - PROCEDURA DI AFFIDAMENTO E OGGETTO DEI CONTRATTI

Il D.lgs. 50 del 19.04.2016 ha rinnovato il codice degli appalti recependo le più recenti direttive comunitarie. Tale codice ha introdotto significative novità che riguardano tutti gli affidamenti pubblici. Più recentemente, il D.lgs. 19/04/2017, n. 56, ha integrato nel codice numerosi cambiamenti.

I necessari servizi di gestione e manutenzione degli impianti, comprensivi degli interventi di efficientamento energetico richiesti dalla Aziende del SSR o individuati in sede di gara, nonché la fornitura dei vettori energetici per le Aziende stesse saranno inquadrati in una procedura di affidamento unitaria articolata in lotti a seguito della ricognizione qualitativa e quantitativa degli stessi servizi e forniture. La procedura potrà assumere le caratteristiche proprie dell'appalto (di servizi, lavori e forniture) oppure – se ve ne sono i presupposti giuridici in considerazione della natura dei servizi acquisiti - della concessione, ai sensi del suddetto quadro normativo, e le conseguenti modalità attuative.

Con tale procedura di affidamento la Regione intende perseguire molteplici obiettivi:

- Attuare un adeguato modello gestionale capace di garantire un livello prestazionale omogeneo, soddisfacente e tempestivo, rispetto all'intero sistema sanitario regionale;
- Consentire non solo il raggiungimento di obiettivi specifici ma anche di quelli comuni a tutte le Aziende quali il risparmio energetico, la diminuzione delle emissioni inquinanti, la gestione efficace della pluralità di servizi tecnici, il risparmio economico, il funzionale controllo e monitoraggio della gestione;
- Mantenere coesa la gestione energetica delle Aziende, in continuità con la strategia avviata con il precedente contratto Micenes che ha permesso di uniformare i limiti di competenza dei contratti e le scadenze degli stessi, al fine di una efficace programmazione dei fabbisogni e dell'aggregazione della committenza come indicato dal Codice; ha inoltre reso possibile la creazione di una banca dati unitaria accessibile dai diversi manutentori;
- Consentire la maggiore apertura possibile alla concorrenza in applicazione dei principi comunitari.

In tal senso, sono stati definiti i seguenti criteri omogenei in esito a un elaborato processo di analisi coordinato da IRE che ha visto la partecipazione e la condivisione di tutte le Aziende ed Enti del SSR, di A.Li.Sa e della Regione.

Una procedura di affidamento unitaria basata su criteri omogenei che riguardano livelli prestazionali uniformi a livello di sistema sanitario, quindi, rappresenta la scelta della Regione Liguria per il raggiungimento comune degli obiettivi succitati in campo energetico (di cui alla DGR 464/2017).

In tale quadro strategico, risulta evidente che le proposte di partenariato pubblico privato pervenute solo ad alcune Aziende – in particolare all'IRCCS San Martino-IST, all'IRCCS G. Gaslini e alla ASL3 Genovese – costituiscono un elemento di disomogeneità procedurale, con rilevanti ricadute a livello di tempistiche che risulterebbero notevolmente differenziate rispetto al resto delle Aziende, oltretutto di disomogeneità a livello contrattuale, gestionale e presumibilmente prestazionale che non si accorda con il percorso unitario e l'uniformità di obiettivi scelti dal sistema regionale.

Inoltre, come risulta da una stima effettuata da IRE nell'ambito del succitato documento del 04/10/2017, la procedura di partenariato basata su proposta privata richiede tempistiche superiori all'ordinaria procedura di appalto di circa 4-6 mesi. Considerando che la scadenza dell'attuale contratto Micenes S.c. a.r.l. è fissata al 31/10/2018, utilizzare la procedura di partenariato implementerebbe il rischio di giungere ad aggiudicare la nuova gestione oltre la scadenza dell'attuale contratto, per le Aziende interessate dalla proposta stessa, ciò con il verificarsi di evidenti problematiche tecniche e amministrative oltretutto della succitata disomogeneità gestionale.

Per tali motivi l'affidamento dei servizi e delle forniture in argomento avverrà unicamente mediante procedura ad evidenza pubblica sulla base del modello gestionale regionale come definito dalle presenti linee guida.

CRITERIO 1 – OMOGENEITÀ DEI LIMITI DI COMPETENZA

I nuovi affidamenti dovranno prevedere alcune attività da includere in un canone e comuni a tutte le Aziende del SSR. Saranno poi previste attività “a misura” remunerate oltre al canone contrattuale per manutenzioni straordinarie ed eventualmente attività opzionali, attivabili solo dalle Aziende che ne abbiano necessità su corresponsione di un canone.

SERVIZI COMPRESI NEL CANONE CONTRATTUALE

- Gestione, conduzione e governo degli impianti oggetto del contratto
- Manutenzione ordinaria impianti termici dal generatore al terminale.
- Manutenzione ordinaria impianti di climatizzazione e ventilazione dal generatore al terminale
- Manutenzione ordinaria. Impianti di illuminazione ordinaria interna ed esterna, sostituzione corpi illuminanti compresa.
- Manutenzione ordinaria impianti elettrici dalle cabine alle prese e di tutti gli impianti a questi asserviti e necessari al relativo funzionamento (a titolo esemplificativo esaustivo: quadri, gruppi di continuità, gruppi elettrogeni, interruttori, allarmi, controlli remoti ecc.).
- Manutenzione ordinaria di cogeneratori ove presenti.
- Manutenzione straordinaria su tutti gli impianti oggetto del contratto entro la vita utile tecnologica.
- Ripristino delle reti di distribuzione del caldo a seguito di perdite, esclusi scavi ed opere edili.
- Manutenzione ordinaria impianto di chiamata infermieri e citofonici in genere.
- Manutenzione ordinaria delle travi testaletto.
- Attività per la prevenzione della legionellosi fino al terminale di impianto.

- Manutenzione degli impianti di illuminazione di emergenza.
- Primo soccorso su impianti elevatori.
- Rete idrica, inclusi i ripristini per perdite, esclusi scavi ed opere edili.

SERVIZI AFFIDATI A MISURA EXTRA CANONE

- Manutenzione straordinaria oltre la vita utile di tutti gli impianti oggetto della manutenzione ordinaria. Per vita utile di un componente si intende un periodo di tempo a partire dalla propria installazione entro il quale ogni tipologia di problema (di natura non dolosa), è a carico del manutentore. Una sorta di estensione di garanzia. La vita utile minima, desunta oggettivamente dai valori proposti in letteratura tecnica e sulla base delle conoscenze acquisite sulle specifiche tipologie di impianto, potrà essere stabilita in sede di gara e potrà essere oggetto di estensione per mezzo di offerta tecnica.
- Sostituzioni per danni o eventi non derivanti dalla responsabilità dell'appaltatore.
- Adeguamento a norma impianti tecnologici oggetto del contratto ferme restando le incombenze tecnico professionali a carico dell'aggiudicatario (DIRI).

SERVIZI OPZIONALI

Sulla base delle esigenze emerse, si prevede di inserire tra i servizi opzionali quello di rendere disponibili gli addetti al servizio antincendio in considerazione delle possibili sinergie con gli altri servizi oggetto del contratto.

CRITERIO 2 – FORNITURA DEI VETTORI ENERGETICI

Le procedure di affidamento per i servizi energetici dovranno provvedere al soddisfacimento dei fabbisogni di energia delle Aziende anche in termini di forniture. Oltre a disporre delle proprietà tecniche previste dalla norma, le forniture dovranno avere almeno le seguenti caratteristiche generali:

- La struttura tariffaria dovrà essere articolata in modo da porre in evidenza la parte di costo generata dalla quota materia prima soggetta a mercato libero, opportunamente oggetto di sconto a seguito della procedura di gara;
- Dovranno essere rendicontati tutti i costi diversi dalla quota materia prima, dandone evidenza documentale. Tali costi dovranno corrispondere a quelli determinati dalle autorità competenti pro tempore (es: AEEGSI);
- Dovranno essere resi disponibili con cadenza mensile i dati di consumo rilevati dai contatori e/o resi noti dal Distributore Locale;
- Dovranno essere introdotti automatismi contrattuali che prevedano la penalizzazione dell'Aggiudicatario in caso di mancata riduzione dei consumi in coerenza a quanto proposto nella propria offerta.

Al fine di rispettare le indicazioni così definite sarà possibile strutturare le gare per l'affidamento misto di servizi di gestione e manutenzione e di fornitura dei vettori energetici.

Tale sistema di affidamento unitario, rispetto alla separazione della fornitura dei vettori dai servizi di manutenzione, risulta in definitiva più adeguato alle esigenze della sistema di committenza, sia in ordine alla maggiore probabilità di esito positivo delle procedure di gara - ciò in considerazione dell'attuale assetto del mercato dei servizi energetici e dei relativi operatori economici che appaiono prevalentemente strutturati per rispondere alle tipologie contrattuali affini ai cosiddetti global service e facility management - sia al fine di evitare una molteplicità di procedure e contratti da gestire i quali, per la natura stessa del mercato dei vettori energetici, risulterebbero sottoposti ad una periodica ridefinizione dei

prezzi attraverso procedure di gara, al massimo biennali, con conseguenti oneri amministrativi e relativi rischi di contenzioso.

Inoltre, viene valutato che una positiva segmentazione della base d'asta ed un incentivo alla concorrenza possono essere perseguiti anche mediante una divisione dell'appalto in lotti, realizzabile comunque, pure in caso di affidamento misto, e ciò senza aumentare la numerosità delle gare e la conseguente probabilità di esito deserto, minima ma non trascurabile.

CRITERIO 3 – DISTACCO IN COMANDO FUNZIONALE

Gli affidamenti devono prevedere la possibilità per le Aziende di distaccare in comando funzionale eventuale personale alle proprie dipendenze.

CRITERIO 4 – DURATA DEGLI AFFIDAMENTI

Per quanto attiene ai contratti di gestione, di manutenzione ordinaria e straordinaria ed efficientamento energetico, la durata non potrà essere inferiore a 10 anni per consentire un sufficiente tempo di rientro degli investimenti che l'appaltatore dovrà/potrà effettuare. Nel caso di concessioni, la durata non potrà comunque essere superiore al periodo di tempo necessario al recupero degli investimenti da parte del concessionario individuato, sulla base di criteri di ragionevolezza, insieme ad una remunerazione del capitale investito.

CRITERIO 5 – SUDDIVISIONE IN LOTTI

Gli affidamenti dovranno essere suddivisi in lotti. Il criterio per la definizione dei lotti è quello della contiguità territoriale delle Aziende, unitamente alla valutazione di esigenze specifiche come le peculiarità degli IRCCS San Martino-IST e G. Gaslini o la procedura di realizzazione del Nuovo Ospedale Galliera.

A tal fine, vengono previsti i seguenti lotti:

1. Lotto Ponente, comprendente ASL1 ed ASL2
2. Lotto Centro, comprendente ASL3 ed OEI
3. Lotto Ospedali1: EOOG
4. Lotto Ospedali2: IGG
5. Lotto Ospedali3: IRCCS SM-IST
6. Lotto Levante, comprendente ASL4, ASL5

Al fine di ottenere la migliore ricaduta sul tessuto imprenditoriale locale, nel bando di gara potrà essere previsto che gli operatori economici offerenti non potranno risultare aggiudicatari di lotti per un valore superiore al 35% di quello complessivo dell'appalto.

CRITERIO 6 – EFFICIENTAMENTO ENERGETICO

Gli affidamenti dovranno contenere un forte contenuto di efficientamento energetico per gli impianti delle Aziende.

Per tutti gli interventi di efficientamento che genereranno un risparmio sufficientemente cospicuo da ottenere un completo ammortamento nel corso della durata del contratto, l'onere sarà posto a completo carico dell'operatore economico che dovrà trovarne remunerazione nei risparmi che l'investimento è in grado di generare.

I risparmi verranno calcolati e compensati come differenza tra:

- a) i valori di consumo medi degli ultimi tre anni di prelievi di vettori energetici;
- b) i valori di consumo effettivamente registrati nel corso del contratto.

A tale differenza verrà applicata una tariffa definita in gara e l'importo collegato verrà riconosciuto, in tutto o in parte, all'operatore economico.

Alcuni interventi di efficientamento necessari, per loro natura, comporteranno invece un risparmio energetico magari significativo, ma non sufficiente ad un completo reintegro del capitale investito nella ragionevole durata decennale di un appalto. Si tratta per esempio di investimenti molto onerosi per le opere di preparazione ad essi connesse, come la riqualificazione delle reti di distribuzione dei fluidi vettori del caldo o gli interventi di coibentazione delle pareti per la riduzione delle dispersioni termiche.

In questi casi il contratto dovrà prevedere un meccanismo misto di retribuzione dell'investimento, sulla base del quale l'appaltatore vedrà riconosciuto un flusso finanziario ulteriore rispetto a quello del risparmio. Tali fondi dovranno essere reperiti dalle Amministrazioni mediante disponibilità proprie o ricorrendo ad incentivi pubblici disponibili di tempo in tempo.

CRITERIO 7 – SISTEMA INFORMATIVO

Ogni operatore economico dovrà interfacciarsi con il sistema informativo centrale della Regione Liguria, all'uopo costituito in continuità ed evoluzione con l'attuale (appalto Micenes S.c. a r.l.) al fine di inserire tutte le informazioni, i dati e gli elaborati relativi alle Aziende e derivanti dagli obblighi contrattuali. Il sistema informativo, in prima istanza, verrà popolato con i dati derivanti dall'appalto in corso la cui anagrafica tecnica sarà dunque la base di sviluppo per il sistema futuro e per la programmazione e monitoraggio delle manutenzioni afferenti ad ogni aggiudicatario.

CRITERIO 8 – CONTROLLO DEL CONTRATTO

Ogni tipologia di affidamento deve prevedere la presenza di:

- supervisione, coordinamento e controllo delle attività dell'operatore economico per verificarne la rispondenza ai contenuti contrattuali, alla normativa vigente e alla regola dell'arte;
- monitoraggio dei risultati ottenuti e confronto con gli obiettivi in offerta.

CRITERIO 9 – ATTRIBUZIONE DEL RISCHIO

Ogni tipologia di affidamento dovrà prevedere, mediante meccanismi di penalità o mediante le formule di assegnazione del compenso, automatismi che rendano certa, e commisurata alla carenza, la conseguenza economica di un inadempimento o di un mancato raggiungimento (anche parziale) degli obiettivi posti a carico dell'operatore economico. Le clausole dovranno avere le seguenti caratteristiche:

- chiarezza della connessione causa-effetto
- non ambiguità del valore da addebitare in detrazione
- effetto economico associato ad eventi certi, misurabili (preferibilmente senza la necessità di contraddittorio), direttamente addebitabili a responsabilità dell'operatore economico.