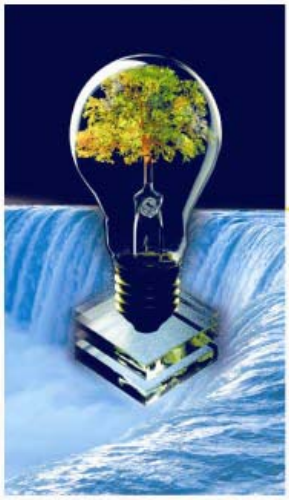
Confederazione Nazionale
dell'Artigianato e della Piccola
e Media Impresa
CNA Regionale dell'Emilia Romagna

ELYO Italia



Nuovi modelli per la qualificazione degli appalti pubblici e la valorizzazione dei sistemi imprenditoriali locali

LA MANUTENZIONE ED IL SERVIZIO ENERGIA

Introduzione di:
Moreno Barbani
Responsabile Dipartimento
Energia Ambiente Mercato
CNA Regionale dell'Emilia Romagna

Bologna, 26 novembre 2007
Royal Carlton Hotel

La Pubblica Amministrazione è oggi in grado di garantire a se stessa (ed all'insieme dei cittadini) certezza di prestazioni di qualità al miglior prezzo disponibile? O, viceversa, insegue ed è al contempo vittima dell'illusione del risparmio immediato, non riuscendo poi a verificare nel tempo l'efficacia effettiva di quel risparmio?

Come quasi sempre accade non vi è una risposta certa ed univoca. Ma certamente sono assi frequenti le situazioni nelle quali i modelli utilizzati dalle Pubbliche Amministrazioni per governare gli appalti, dalla fase della selezione dei concorrenti alla conclusione delle prestazioni, appaiono inadeguati alla complessità dei problemi ed alle necessità degli utilizzatori finali.

Le conseguenze di tali situazioni sono un livello più scadente delle prestazioni offerte ai cittadini, un maggiore disagio quotidiano dei lavoratori pubblici, una mediocre qualità energetica ed ambientale del patrimonio pubblico, un saldo economico finale negativo per l'Ente Pubblico.

Il tutto assume ovviamente ancora maggiore rilievo quando si affrontano affidamenti di grande complessità e rilevanza economica quali quelli di gestione e manutenzione complessiva del patrimonio immobiliare pubblico.

⁂ ⁂ ⁂

Nel nostro paese da alcuni anni le Pubbliche Amministrazioni hanno cercato di trovare una risposta alla crescente difficoltà di gestione del proprio patrimonio immobiliare. Difficoltà alle quali si sono sempre più sovrapposte progressive riduzioni dei budget disponibili.

La risposta, sempre più diffusamente adottata, a questa sommatoria di difficoltà è stata quella della esternalizzazione dei servizi manutentivi e gestionali.

Se questa più che sommaria ricostruzione ha un fondamento, emerge un primo limite fondamentale di questo processo: l'essere basato prioritariamente sulle esigenze di semplificazione interna all'Ente Pubblico e di riduzione di costi più che sulla ricerca della migliore e più efficiente prestazione.

Da questo primo elemento è derivato, quasi inevitabilmente un modello imprenditoriale di attuazione e gestione delle esternalizzazioni che potremmo definire con un gioco di parole "fordismo post fordista".

Esso si basa infatti su un ristrettissimo numero di imprese dotate di grandi fatturati, buone risorse finanziarie, discrete capacità organizzative e quasi totalmente prive di stabili risorse umane dedicate all'operatività.

Quindi si è dovuto sviluppare un sistema di subappalti a più livelli che raramente è stato improntato alla costruzione di una filiera stabile di fornitori competenti, coinvolti nel processo produttivo complessivo ed in grado di apportare (e ricavare) contenuti qualitativamente rilevanti.

Più frequentemente si è assistito a modelli predatori, incentrati sulla ricerca del massimo sconto e quindi del massimo profitto per l'appaltatore a scapito della efficienza e qualità delle prestazioni nonché, in casi estremi, della regolarità e delle sicurezza dei lavoratori.

Ciò è stato possibile innanzitutto per motivi tecnici, ovvero per la difficoltà oggettiva incontrata dalle Pubbliche Amministrazioni a verificare i livelli prestazionali, in parte per debolezze strutturali delle funzioni di controllo, in parte per una impostazione dei capitolati non adeguata, in quanto non pensata e progettata in termini prestazionali.

Non vogliamo qui nascondere che vi sono stati anche forti limiti e ritardi nella capacità della piccola imprese e dell'artigianato di comprendere in pieno le dinamiche in atto e di elaborare conseguentemente strategie innovative e propri modelli organizzativi altrettanto in grado di rispondere alle nuove esigenze che le Pubbliche Amministrazioni venivano ponendo e di interloquire positivamente con queste ultime e non solo su posizioni di difesa dello status quo.

Va però detto che esiste, oltre agli accennati problemi tecnici ed imprenditoriali, anche un problema culturale.

Ci pare infatti si sia ampiamente diffusa, e in parte sia stata interiorizzata da molte Pubbliche Amministrazioni, una concezione (nostro avviso distorta e priva di fondamento) del sistema imprenditoriale che individua da un lato le poche (grandi) Imprese, quelle capaci di organizzare la gestione di appalti complessi, e quindi in grado di essere interlocutori per l'Ente Pubblico mentre dall'altro vi sono le piccole imprese e gli artigiani, quelli bravi a stringere fili o saldare tubi, destinati unicamente al ruolo di subappaltatore e a non preoccuparsi di cose più grandi di loro.

Se non vi fosse anche un radicamento di questo elemento culturale si stenterebbe infatti a comprendere con quale criterio vengano predisposti bandi che, andando ben oltre la legittima tutela della stazione appaltante, assumono frequentemente carattere discriminatorio, di esclusione verso nuovi soggetti che si vogliano organizzare e candidare a competere per appalti di gestione e manutenzione.

Tutto ciò induce un ulteriore elemento problematico in questa particolare tipologia di appalti: la estremamente ridotta concorrenza.

Se è infatti vero che assume connotati patologici la partecipazione di decine di imprese a certa licitazioni pubbliche è altrettanto vero che non può ritenersi soddisfacente per la Pubblica Amministrazione una partecipazione volte ridotta ad un solo concorrente, a volte a due/tre al massimo, anche per gare di limitata entità e complessità.

⁂ ⁂ ⁂

Quanto in precedenza tratteggiato, pur senza volere – lo ripetiamo ulteriormente – generalizzare le situazioni, riteniamo abbia inevitabili ricadute sulla qualità delle prestazioni gestionali e manutentive e che queste, a loro volta si riflettano e incidano sulla qualità ed efficienza delle attività "core" della Pubblica Amministrazione, sia essa di tipo burocratico amministrativo, di servizio sociale, ospedaliero.
E' questo il problema che ci interessa porre al centro della riflessione e della nostra azione.

Non è nostra intenzione lamentare i problemi della piccola impresa o richiedere qualche condizione di favore. Il nostro obiettivo è cercare di contribuire al migliore funzionamento della Pubblica Amministrazione, convinti che questo sia un elemento cardine per mantenere alta e possibilmente migliorare la qualità della vita in questa regione e per consentire al nostro territorio ancora elevati livelli di competitività internazionale. E altrettanto convinti che non esistano politiche in tal senso che non passino dal coinvolgimento ampio e diffuso del sistema della piccola impresa e dell'artigianato che costituisce la spina dorsale dell'economia emiliano romagnola.

⁂ ⁂ ⁂

Crediamo che tutto ciò sia ancora più vero di fronte alla sfida epocale di riqualificazione energetico – ambientale del territorio che dovremo nei prossimo anni affrontare.

Sfida ineludibile e che occorrerà vincere se si vorranno mantenere qualità del welfare e competitività territoriale.

A maggior ragione allora occorre pensare e lavorare per un sistema imprenditoriale radicato e diffuso nel territorio, che sia in grado di diffondere nuove conoscenze e capacità, di coinvolgere l'intelligenza e le risorse delle persone, imprenditori e dipendenti, in un grande progetto comune di innovazione. Non riteniamo ci siano scorciatoie "dirigiste" per risolvere gli immani problemi che dobbiamo risolvere. Ciò vale a tutti i livelli e per questo pensiamo che i modelli imprenditoriali con cui si relazionano oggi le Pubbliche Amministrazioni e che abbiamo in precedenza descritto siano obsoleti e non producano la ricchezza diffusa, intellettiva ancora prima che economica, di cui avremo sempre più necessità.

⁂ ⁂ ⁂

Dobbiamo dire con soddisfazione che da quando, circa un anno e mezzo fa, abbiamo iniziato a elaborare una strategia innovativa, anche attraverso una serie di convegni e seminari pubblici dedicati alle problematiche energetiche, abbiamo avuto i primi positivi riscontri.

Non è un caso che compartecipi all'organizzazione di questo convegno una grande società multinazionale.
Questo convegno non è e non vuole essere un evento in sé autoconclusivo; vuole essere il primo segnale pubblico di una discesa in campo, in uno scenario in rapida evoluzione, delle imprese artigiane e delle piccole imprese dell'Emilia Romagna, della loro volontà di svolgere un ruolo da protagonista, con e tra gli altri protagonisti.

Siamo perfettamente consapevoli dei limiti e dei ritardi che dobbiamo scontare ma, senza velleità, altrettanto lo siamo delle risorse che possiamo mettere a disposizione per chi vorrà e saprà collaborare all'innovazione qualitativa che proponiamo.

Ci saranno certamente ostacoli e rallentamenti ma pensiamo di possedere la tenacia necessaria per affrontarli, convinti come siamo di non perseguire rivendicazioni corporative, ma che qualità ed efficienza della Pubblica Amministrazione, valorizzazione diffusa delle risorse umane, riqualificazione energetica del territorio e sua competitività siano questioni di interesse prioritario per l'intera collettività e che possano essere affrontate positivamente solo con il contributo attivo delle piccole imprese emiliano romagnole.