

# pa e imprese di servizi: *puntare alle competenze e all'innovazione*

di Nicola Burlin\*

L'intervento del presidente Fnip Nicola Burlin, tratto dal Report 2017 di Patrimonipenet, affronta in modo sintetico ma molto esaustivo le difficoltà che molte PMI del settore, che rappresentano la stragrande maggioranza degli operatori economici di questo mercato, stanno affrontando alla luce dei mutati scenari degli acquisti pubblici. Alla Pa si chiede di favorire la sana concorrenza, ma anche le imprese devono fare la loro parte.



40  
GSA  
MAGGIO  
2018

In uno scenario che negli ultimi anni ha visto mutare in maniera importante le dinamiche di acquisizione da parte della pubblica amministrazione, per le imprese -e per gli enti pubblici- si sono senza dubbio aperte nuove prospettive e nuove opportunità. Purtroppo, tuttavia, molte di queste rischiano di rimanere sulla carta o, ancor peggio, di trasformarsi in altrettanti limiti, se non vengono correttamente interpretati e applicati i principi-cardine che il legislatore europeo ha tracciato a partire dalle Direttive del 2014 (e, già prima, dal manifesto degli appalti pubblici pensato dalla Commissione Europea nel Libro Verde del 2011), recepite in Italia con il Codice dei contratti pubblici 50/16. Insomma, le innovazioni introdotte negli ultimi anni nel panorama degli acquisti pubblici possono, potenzialmente, costituire grandi opportunità o grandi rischi: tutto dipende dall'applicazione che se ne fa nel concreto del metodo di gara.

## Un po' di storia

Per orientarci, vale la pena di ricordare che la riforma dell'impianto normativo italiano che regola gli acquisti della Pubblica Amministrazione, e che coinvolge conseguentemente l'apporto dei privati nella gestione della spesa pubblica, si è conclusa con il cosiddetto "Correttivo" al codice degli appalti (d.lgs. n. 56 del 19 aprile 2017). Peraltro il termine "conclusa" non è propriamente corretto: infatti, come ben sappiamo, al precedente (e rigido) sistema dei Regolamenti, emanati mediante dpR (vedi il 207/10, quello del discusso allegato p, per capirci, arrivato a ben 4 anni di distanza dal vecchio Codice dei contratti 163/06), si è sostituito il principio della soft-law, con l'Anac delegata ad emanare una serie di atti di indirizzo e linee guida, preventivamente sottoposte a pubblica consultazione e in molti casi vincolanti. In quest'ottica si colloca, di specifico interesse per il settore pulizie/ servizi integrati/ multiservizi, la recentissima pubblicazione del Bando tipo n.

2/17 recante "Schema tipo di disciplinare di gara per l'affidamento di contratti pubblici di servizi di pulizia, di importo pari o superiore alla soglia comunitaria, aggiudicati all'offerta economicamente più vantaggiosa secondo il miglior rapporto qualità/prezzo". Un documento che, detto per inciso, delinea anch'esso importanti prospettive di opportunità per le Pmi del settore (Cam, certificazioni, offerta tecnica, suddivisioni in lotti, richiami a formule di aggiudicazione non "schiazzate" sul prezzo più basso), a patto naturalmente che tutto ciò venga concretizzato nella pratica e sottoposto ad adeguati controlli.

## La distorsione dei principi europei

Va detto, del resto, che fin dalle prime battute l'applicazione della nuova Norma non ha mostrato di seguire un percorso lineare, ma si è attuata per fasi successive e spesso contraddittorie. Gli inizi sono stati difficili: il recepimento più immediato, infatti, ha

portato alla centralizzazione della domanda da parte dei committenti pubblici mediante aggregazione dell'offerta: proprio il binomio centralizzazione/aggregazione ha finito per creare non poche difficoltà al mercato delle imprese e specialmente alle MPMI. Si è trattato, va detto, di una distorsione della ratio del legislatore europeo: infatti la raccomandazione dell'Unione Europea che intende concentrare la domanda ed affidarla ad un numero ristretto di centrali di acquisto maggiormente qualificate si è di fatto concretizzata in Italia nella convinzione, oltretutto antieconomica come più volte dimostrato in sede accademica e, non ultimo, giudiziaria, che centralizzazione equivalga ad aggregazione della domanda. Detto in termini ancora più chiari: la strategia individuata da alcune grandi Centrali di Acquisto, a partire da Consip, di percorrere la strada dell'aggregazione in maxi-lotti si è rivelata, oltre che di fatto inefficiente, restrittiva della concorrenza in favore delle grandi imprese, favorendo la realizzazione di mercati oligopolistici nell'ambito dei quali è assai elevato il rischio di accordi collusivi. La continua e crescente proliferazione di ricorsi giurisdizionali, soprattutto da parte delle PMI (anche

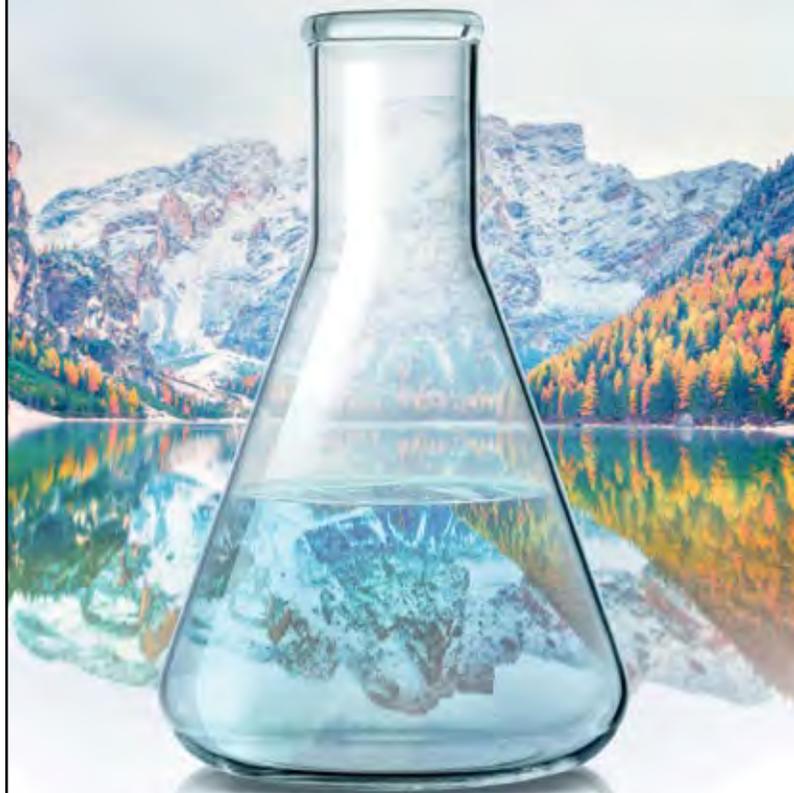
attraverso l'azione congiunta esercitata attraverso FNIP), avverso il sistema della gara basata sul binomio centralizzazione/aggregazione è chiaro indice delle anomalie e criticità delle procedure ad evidenza pubblica aventi a base d'asta lotti di enormi dimensioni.

### Si aprono opportunità, ma...

Ora, però, la fase acuta della "burrasca" sembra essere alle nostre spalle: pare cioè aprirsi un nuovo corso, caratterizzato da gare sì centralizzate, suddivise però in lotti di minore valore economico e quindi accessibili in forma diretta autonoma anche alle piccole e medie imprese del settore, che in alcuni casi sono soggetti che fatturano anche svariate decine di milioni di euro, e che hanno tutta la capacità tecnica e progettuale per offrire un servizio efficiente e qualitativamente elevato alle Pubbliche amministrazioni. Con benefici per tutti in un'ottica "win-win": se da un lato, infatti, la centralizzazione degli acquisti appare necessaria per razionalizzare la spesa pubblica (i cittadini e i contribuenti possono conseguire molti più benefici rispetto a quelli che solitamente derivano dalla presenza di tante piccole stazioni appaltanti: basti pensare alla riduzione dei costi di pubblicazione e



100% PULITO.  
100% ALTO ADIGE.



Prodotti professionali per una pulizia sicura.

Siamo un'azienda altoatesina che dal 1963 sviluppa e produce soluzioni specifiche per la pulizia nelle più svariate applicazioni. Efficace quanto serve. Delicato quanto basta.

[www.hygan.eu](http://www.hygan.eu)



**HYGAN**

innovative cleaning products



alla centralizzazione del contenzioso), dall'altro il principio del *favor participationis* garantito dalla costruzione di lotti "funzionali" (richiamati anche dai Bandi tipo Anac) permette che la massima concorrenza possa esplicarsi più efficacemente con grandi vantaggi per il mercato ma anche per la stessa stazione appaltante e, dunque, per la collettività.

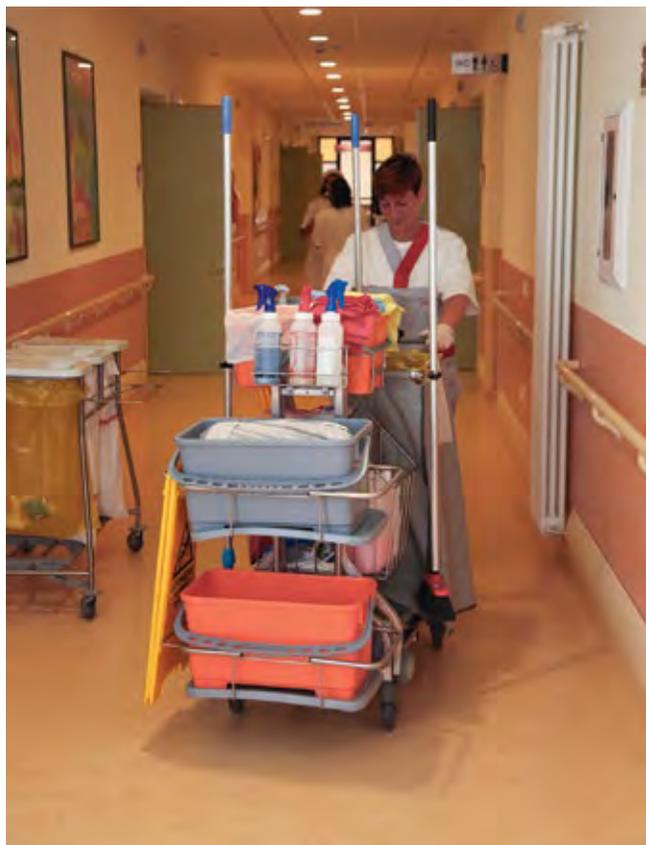
### Gli obiettivi di Europa 2020

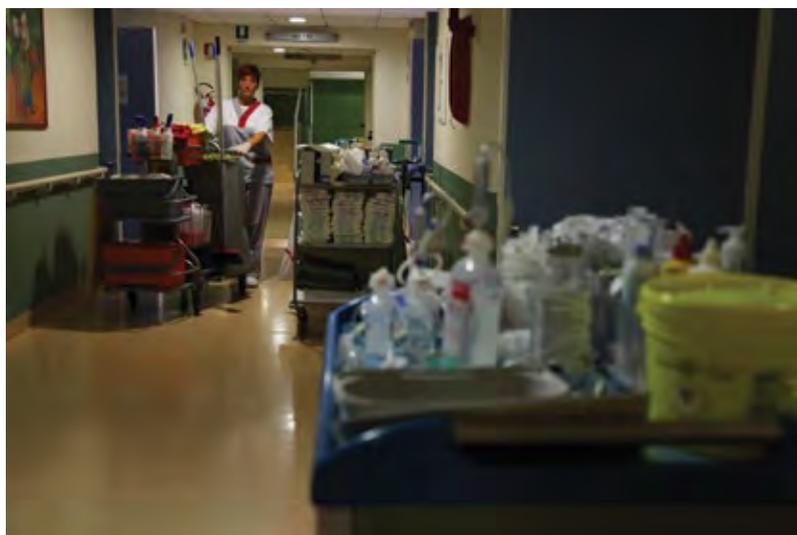
Un secondo aspetto di forte novità che la Norma ha imposto al mercato è la nuova mission che l'Europa ha delineato per la Pubblica Amministrazione: non più semplice acquirente di beni e servizi al solo prezzo più basso ma, proprio attraverso il potere di acquisto, promotore di sviluppo sociale, valore economico e rispetto ambientale. L'Unione, prendendo atto che l'apporto dei privati, in particolare per servizi e forniture in favore della Pubblica Amministrazione, contribuisce quasi per il 20% del PIL europeo, ha preso coscienza che gli acquisti pubblici possono essere un formidabile strumento per realizzare gli obiettivi strategici di Europa 2020; tra questi c'è l'occupazione, diventata una delle grandi direttrici che hanno ispirato il nuovo codice degli appalti. Non a caso, nella norma dettata per segnare i criteri di valutazione delle offerte, l'art. 30 del d.lgs. n. 50/2016 stabilisce che il principio di economicità può recedere innanzi alla necessità di esigenze di interessi generali quali l'ambiente, il sociale, il patrimonio culturale, il lavoro. Anche sotto questo aspetto, però, l'applicazione del principio è risultata controversa, determinando di nuovo uno scenario in cui le opportunità possono tradursi in rischi. In questo caso ad essere chiamata in causa è soprattutto la

preparazione tecnica dell'ente: la nuova visione del mercato che vede Pa e privati come partner commerciali investe infatti di valore strategico la fase preparatoria della gara e il processo di acquisto richiede maggiori competenze. E, come spesso accade in questi casi, sono comparse sul mercato soluzioni di compromesso che impiegano finti meccanismi premiali, che richiedono meno impegno progettuale e garantiscono tempi di esperimento più spediti. Si tratta di sistemi che eludono l'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa e che nuociono sia alle imprese che al pubblico interesse.

### Non sempre valorizzata la capacità progettuale dell'impresa

Un esempio pratico? La sterzata sui criteri di aggiudicazione, che privilegia la qualità e l'affidabilità degli appaltatori, consente finalmente agli operatori del settore di esprimere le proprie capacità imprenditoriali attraverso progetti innovativi e qualificanti. Tutto vero, ma chi garantisce che poi, all'atto pratico, tutto questo si traduca in una gestione della gara (e dei controlli successivi) davvero efficace? Stesso discorso si può fare sui Cam e su tutti gli altri requisiti tecnici che rispondono –sulla carta– a criteri premiali. È essenziale in questo senso non lasciare che le potenzialità e la professionalità del mercato vengano svilite ancora una volta e che prevalga la legge del prezzo più basso riproposta sotto mentite spoglie. Cosa che succede, per dirne una, nei criteri on/off dello Sdapa, in cui viene richiesto semplicemente il possesso di alcune prerogative secondo una logica sì/no che riporta tutti i soggetti a giocarsela sul ribasso. Anche in questo caso, dunque, ci troviamo di fronte a opportunità reciproche purché ci sia da parte dell'ente la preparazione e la disponibilità a tradurre tutto questo nel concreto del metodo di gara. Solo così l'impresa potrà esprimere le proprie potenziali-





tà e capacità tecniche, e l'ente ottenere un servizio di qualità e anche un risparmio adeguato.

### L'esecuzione e il controllo

Non possono essere ignorate nemmeno la fase esecutiva e quella del controllo. A questo proposito, vanno chiamati in causa di nuovo i provvedimenti Anac che riguardano la ridefinizione, in seno all'ente pubblico, delle figure del RUP - Responsabile Unico del Procedimento (Linee Guida Anac n.3), a cui è assegnato un ruolo importantissimo di project manager, e quella del DEC - Direttore dell'esecuzione del contratto, cui è demandata una verifica del contratto effettiva e non meramente documentale. Si tratta di figure-chiave, molto importanti nella gestione del rapporto committente pubblico-fornitore privato, che devono possedere competenze ad amplissimo spettro, e che non sempre, va detto, sono adeguatamente formate. Le stazioni appaltanti dovranno pertanto far crescere le competenze e la professionalità di questi ruoli chiave per garantire che la predisposizione e la verifica dei progetti di servizio non siano ricondotte a mere misurazioni quantitative e, ancora una volta, poco qualificanti.

### Cosa devono fare le imprese

Anche le imprese, dal canto loro, non possono restare a guardare. Il processo in atto, infatti, mette anch'esse nelle condizioni di doversi rinnovare. E' indispensabile per strutturarsi e rispondere alla nuova mission della pubblica amministrazione e, se necessario, per supportare le nuove modalità previste per il processo di acquisto. Gli operatori privati dovranno inoltre predisporre tutte le necessarie misure per garantire la conformità del prodotto che stanno vendendo, sfruttando tutte le opportunità che le nuove tecnologie e l'innovazione professionale offrono per garantire il rispetto degli aspetti sociali ed ambientali riuscendo al contempo a contenere i costi di produzione. Basta "libri dei sogni", insomma, e basta imprese che non eseguono quello che dichiarano: solo in un'ottica di reale collaborazione la volontà del legislatore europeo troverà adeguato recepimento e le opportunità rimarranno davvero tali per tutti.

*\*[Presidente FNIP - Federazione Nazionale Imprese di Pulizia, di Disinfestazione, di Servizi integrati e Multiservizi]*



INSERISCI LA RICARICA E VAI!

**QUICK & EASY**

RESA DOPPIA  
RISPETTO AD UN EROGATORE  
NON SCHIUMOGENO!



Scegli il prodotto da utilizzare



Riempi ovunque il flacone per l'acqua



Fatti sorprendere dalla velocità e dall'efficacia di Quick & Easy

Prova la semplicità dell'unico sistema portatile di diluzione automatica



**Werner & Mertz Professional srl**

Via Cesare Battisti, 181 | 20061 Carugate (MI)  
+39 02 92 73 151 | wmitaly@werner-mertz.com

