



PATRIMONIPA net
PUBBLICO & PRIVATO PER GESTIRE E VALORIZZARE
IL LABORATORIO FORUM PA - TEROTEC



“LIBRO VERDE PATRIMONI PA *net*”

**ANALISI, INDIRIZZI E PROPOSTE PER IL MERCATO
DEI SERVIZI DI GESTIONE PER I PATRIMONI PUBBLICI**

Regolamentazione - Qualificazione - Strumentazioni

**VOLUME 1
LE ANALISI**
maggio 2011

"TAVOLI DI LAVORO COMMITTENZE-IMPRESE"

La Rete dei partecipanti

Associazioni della PA

- ANCI IFEL Associazione Nazionale Comuni Italiani
- ANDIGEL Associazione Nazionale Direttori Generali Enti Locali
- ITACA Istituto per l'Innovazione e la Trasparenza degli Appalti - Associazione Federale delle Regioni e delle Province Autonome
- FARE Federazione Associazioni Regionali Economi e Provveditori della Sanità
- Federsanità
- FIASO Federazione Italiana Aziende Sanitarie e Ospedaliere
- UPI Unione Province d'Italia

PA e società pubbliche

- AVCP Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture
- Ministero dell'Economia e delle Finanze
- Regione Marche
- Regione Puglia
- Regione Umbria
- Provincia di Genova
- Provincia di Napoli
- Provincia di Roma
- Provincia di Treviso
- Comune di Bologna
- Comune di Modena
- Comune di Rimini
- Comune di Roma
- Azienda USL di Modena
- Azienda Ospedaliera Policlinico Federico II Napoli
- ENEA
- INPDAP
- INPS
- Inarcassa
- Intercenter ER - Regione Emilia Romagna
- ATER Roma
- Università di Modena e Reggio Emilia
- Università di Napoli Federico II
- Università di Roma La Sapienza
- Università di Roma 3
- Università di Salerno
- Politecnico di Milano
- ANAS spa
- ASUB spa - Provincia di Napoli
- Pubbliservizi spa – Provincia di Catania
- Autostrade Service spa
- CONSIP spa
- EUR spa
- Poste Italiane spa
- RFI Rete Ferroviaria Italiana spa

Associazioni delle imprese

- TAIIS Tavolo Interassociativo Imprese di Servizi
- AFED Federazione Associazioni di Filiera Settore Pulizia Professionale e Igiene Ambientale
- AGESI Associazione Imprese di Facility Management ed Energia
- ANCE Associazione Nazionale Costruttori Edili
- ASSOIMMOBILIARE Associazione dell'Industria Immobiliare
- CONFINDUSTRIA SERVIZI INNOVATIVI - Comitato Area Servizi Integrati Immobili e Infrastrutture
- FISE ANIP Associazione Nazionale Imprese di Pulizia e Servizi Integrati
- LEGACOOP SERVIZI
- ONBSI Organismo Nazionale Bilaterale Servizi Integrati

Imprese sostenitrici

- CNS sc
- Cofely spa
- Guerrato spa
- IBM Italia spa
- Romeo Gestioni spa
- Siram spa
- Siram Si spa



Media Partner

- Rivista FMI Facility Management Italia



Consulting Partner

- Studio Legale Leone Avvocati Associati
- Storchi Consulting - A+ Network



PATRIMONI PA net è un'iniziativa di FORUM PA & TEROTEC

Progetto scientifico & supervisione tecnica

TEROTEC

Organizzazione, comunicazione & sponsoring

FORUM PA

Presidenza

Dott. Carlo Mochi Sismondi, Dott. Paolo Novi

Direzione tecnico-scientifica Tavoli

Prof. Arch. Silvano Curcio

Coordinamento generale Tavoli

Dott. Massimiliano Roma, Arch. Maria Laura Simeone

Gruppo di Coordinamento Tavolo "Regolamentazione"

Coordinamento istituzionale: Dott. Lorenza Ponzone (AVCP)

Coordinamento operativo e segreteria tecnica: Arch. Claudio Tomasini (ITACA), Avv. Paola Conio (PATRIMONI PA net), Dott. Franco Tumino (TAIIS)

Gruppo di Coordinamento Tavolo "Qualificazione"

Coordinamento istituzionale: Dott. Adriana Cimino (AVCP)

Coordinamento operativo e segreteria tecnica: Dott. Daniela Volpi (ITACA), Dott. Marco Storchi (PATRIMONI PA net), Dott. Giuseppe Gherardelli (TAIIS)

Gruppo di Coordinamento Tavolo "Strumentazioni"

Coordinamento istituzionale: Ing. Filippo Romano (AVCP)

Coordinamento operativo e segreteria tecnica: Arch. Silvia Risso (ITACA), Ing. Enzo Scudellari (PATRIMONI PA net), Ing. Paolo Zadra (TAIIS)

Banca dati documentazione tecnica

Arch. Manuele Balducci

Comunicazione & servizi web

Dott. Michela Stentella

Segreteria organizzativa

Dott. Michela Fattore



FORUM PA (www.forumpa.it) è una società che promuove l'incontro e il confronto tra Pubbliche Amministrazioni, imprese e cittadini sui temi chiave dell'innovazione attraverso la creazione e l'animazione di community e l'organizzazione di eventi, tavoli di lavoro e giornate di formazione. Nell'ambito delle sue molteplici attività FORUM PA organizza anche la Mostra Convegno che si tiene ogni anno alla Fiera di Roma: nel maggio 2011 è in calendario la XXII edizione.



TEROTEC (www.terotec.it), associazione fondata nel 2002, è il "laboratorio tecnologico-scientifico" di riferimento nazionale per la promozione, lo sviluppo e la diffusione della cultura e dell'innovazione nel mercato dei servizi integrati di gestione e valorizzazione per i patrimoni immobiliari e urbani. Le attività istituzionali di TEROTEC hanno come destinatari tutti i soggetti pubblici e privati che operano e/o hanno interesse in questo nuovo importante mercato.

Indice

- Sez.
- PRESENTAZIONE**
 - PATRIMONI PA net. DAI "TAVOLI COMMITTENZE-IMPRESE" AL "LIBRO VERDE"**
 - 1 IL CONTESTO DI MERCATO DEI SERVIZI DI GESTIONE PER I PATRIMONI PUBBLICI: IL FACILITY MANAGEMENT**
 - 1.1 Un "percorso guidato" per il Facility Management
 - 2 LA "REGOLAMENTAZIONE" PER IL GOVERNO DEL MERCATO DEI SERVIZI**
 - 2.1 Il tema "Regolamentazione" nello scenario di mercato nazionale ed europeo dei servizi di FM
 - 2.1.1 I problemi
 - 2.1.2 Le esigenze
 - 2.2 Mappatura dei nodi e delle criticità del sistema normativo vigente per gli appalti pubblici di servizi di FM
 - 2.3 Analisi specifica di aspetti "focus" di criticità
 - 2.3.1 L'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa
 - 2.3.2 Il ritardo dei pagamenti da parte delle PA
 - 3 LA "QUALIFICAZIONE" PER LO SVILUPPO DEL MERCATO DEI SERVIZI**
 - 3.1 Il tema "Qualificazione" nello scenario di mercato nazionale ed europeo dei servizi di FM
 - 3.1.1 I problemi
 - 3.1.2 Le esigenze
 - 3.2 Analisi specifica di sistemi/criteri "focus" di riferimento per l'attestazione della qualificazione delle imprese
 - 3.2.1 Il sistema unico di qualificazione LLPP
 - 3.2.2 Gli indici reputazionali
 - 3.2.3 I sistemi di accreditamento volontario (standard Anmdo/Cermet)
 - 4 LE "STRUMENTAZIONI" PER IL MANAGEMENT DEL MERCATO DEI SERVIZI**
 - 4.1 Il tema "Strumentazioni" nello scenario di mercato nazionale ed europeo dei servizi di FM
 - 4.1.1 I problemi
 - 4.1.2 Le esigenze

PRESENTAZIONE
PATRIMONI PA *net*: dai "TAVOLI COMMITTENZE-IMPRESE" AL "LIBRO VERDE"

- **Curatori:**
Silvano Curcio (Terotec, Università di Napoli Federico II), **Carlo Mochi Sismondi** (Forum PA), **Paolo Novi** (Terotec)

Il contesto dei patrimoni pubblici e del mercato dei servizi di Facility Management

In un contesto nazionale così fortemente caratterizzato e condizionato da una sempre più drastica riduzione delle risorse finanziarie a disposizione degli enti pubblici, appare non più derogabile l'esigenza di riprogettare la "governance" dei patrimoni immobiliari, urbani e territoriali di proprietà pubblica o di interesse pubblico, considerando questi beni non più come "voci di bilancio" il più delle volte passive ma come vere e proprie "risorse economiche attive".

"Risorse", queste, tanto consistenti quanto ancora non adeguatamente conosciute che gli enti pubblici devono essere in grado di mantenere, gestire e valorizzare con criteri manageriali e secondo principi di programmazione, trasparenza, efficienza ed economicità, al fine di conseguire risultati di natura sia economica (come strumento interno di produzione finanziaria autonoma) che sociale (come principale strumento di attuazione delle finalità istituzionali).

Un approccio innovativo di tipo "economico-patrimoniale", dunque, che tuttavia appare fortemente incompatibile con le tradizionali e radicate logiche di tipo "amministrativo-burocratico" con cui gli enti pubblici hanno di norma finora "trattato" i propri patrimoni immobiliari, urbani e territoriali e che postula da parte di questi ultimi l'avvio di un processo di graduale ma sostanziale ridefinizione del proprio ruolo, dei propri compiti e delle proprie competenze settoriali.

A cominciare da una mirata e "consapevole" azione di governo dei diffusi processi di esternalizzazione che ormai caratterizzano anche l'ambito della gestione e della valorizzazione dei patrimoni immobiliari, urbani e territoriali e che rimandano direttamente ad nuovo mercato in imponente crescita nel nostro paese: quello dei servizi integrati di Facility Management.

Un mercato con il quale di necessità gli enti pubblici devono confrontarsi ed interagire in un'ottica di partnership pubblico-privato, anche delegando a qualificati soggetti privati le funzioni di gestione prettamente "operativa" dei propri beni immobiliari, urbani e territoriali, ma mantenendo, anzi, potenziando responsabilmente quelle funzioni strategiche di indirizzo, programmazione e controllo dei processi che oggi più che mai devono essere considerate del tutto "inesternalizzabili" e rispetto alle quali gli stessi enti pubblici devono acquisire al più presto esperienza, competenza e know how ("timone al pubblico - remi al privato").

Il Laboratorio Patrimoni PA net: una risposta-proposta innovativa di Forum PA & Terotec

In questo contesto, reso ancor più complesso e problematico dalla crisi economica nazionale ed internazionale, il Laboratorio Patrimoni PA *net* nasce nel 2010 dall'alleanza tra Forum PA e Terotec con la duplice finalità di promuovere sul campo:

- la diffusione di una cultura e prassi manageriale del programmare e governare "consapevolmente" ed "eticamente" i processi di esternalizzazione dei servizi rivolti ai patrimoni immobiliari, urbani e territoriali pubblici nell'ottica di una "partnership" tra enti pubblici (amministrazioni pubbliche centrali e locali ed enti di interesse pubblico) ed operatori privati (imprese di servizi integrati di Property, Facility & Energy Management, di Global Service, di costruzioni, di finanza e gestione immobiliare, ecc.);
- la rappresentazione e la condivisione di istanze e problematiche irrisolte del mercato dei servizi settoriali nell'ottica di un superamento della "forbice" di approcci/comportamenti/interessi/rapporti tra operatori pubblici e operatori privati e di un corretto sviluppo dello stesso mercato "in qualità" e secondo "regole condivise".

Rispetto a queste finalità, il Laboratorio Patrimoni PA net intende/ha inteso svolgere un duplice ruolo:

- di "motore di saperi", in grado di attivare processi e strumenti innovativi di acquisizione, distribuzione e condivisione di un corredo comune di conoscenze specialistiche per la diffusione e il radicamento di una nuova cultura e prassi del management dei servizi per i patrimoni, così come di una "competitive intelligence" da parte delle committenze pubbliche e delle imprese private;
- di "catalizzatore della partnership pubblico-privato", in grado di attivare, indirizzare e presidiare tavoli permanenti di confronto e interfacciamento tra committenze pubbliche e imprese (a livello di singoli soggetti e di associazioni di rappresentanza) per favorire la discussione e la risoluzione dei nodi e dei problemi aperti del mercato, così come la condivisione di "best practice", linee guida, standard e modelli di riferimento.

Queste alcune delle iniziative in cui il Laboratorio Patrimoni PA net intende/ha già inteso coinvolgere attivamente gli enti pubblici, le imprese e le rispettive associazioni di rappresentanza:

- tavoli di lavoro concretamente orientati al "problem solving";
- workshop di formazione/informazione "utile" e immediatamente spendibile;
- occasioni di comunicazione, incontro e confronto "fuori dagli schemi";
- eventi e "premi" per conoscere e valorizzare le "best practice" settoriali;
- ricerche e studi mirati sull'innovazione e sulla partnership per il mercato dei servizi.

Gli "Stati generali del mercato" e i "Tavoli Committenze-Imprese"

Nell'aprile 2010, presso l'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici a Roma, ha avuto luogo l'evento di presentazione del progetto Patrimoni PA net che ha visto la partecipazione degli alti dirigenti di oltre 50 soggetti protagonisti del mercato: associazioni delle PA, PA centrali e locali, associazioni di imprese, imprese, centri di studi e formazione.

Nel corso di questi primi "stati generali" del mercato i partecipanti hanno espresso un convinto interesse e un significativo apprezzamento per l'iniziativa ed hanno altresì evidenziato i principali nodi problematici che caratterizzano e condizionano il mercato dei servizi per i patrimoni pubblici. Da questo evento è scaturito un documento di "problem setting" che delinea il quadro problematico che è stato posto come scenario generale di riferimento per il lavoro di Patrimoni PA net.

Dal quadro problematico delineato nel documento di "problem setting" sono emerse tre aree strategiche di focalizzazione dell'interesse degli operatori, attorno a cui si addensano le criticità e i nodi del mercato dei servizi per i patrimoni pubblici:

- le "regole";
- la "qualificazione";
- le "strumentazioni".

Rispetto a queste tre aree prioritarie di interesse per gli operatori, Patrimoni PA net ha individuato nei tavoli di lavoro orientati al "problem solving" lo strumento più idoneo per contribuire congiuntamente - Committenze & Imprese - all'analisi delle problematicità e all'elaborazione di proposte e soluzioni concrete e condivise per affrontare/attenuare/superare tali criticità.

In questa direzione Patrimoni PA net ha inteso costituire ed attivare a partire dal novembre 2010 tre specifici "Tavoli di lavoro Committenze-Imprese":

1. Tavolo "REGOLAMENTAZIONE per il governo del mercato dei servizi"
2. Tavolo "QUALIFICAZIONE per lo sviluppo del mercato dei servizi"
3. Tavolo "STRUMENTAZIONI per il management del mercato dei servizi".

Le tematiche caratterizzanti ciascuno dei tre tavoli sono state sviluppate da appositi "gruppi di lavoro" costituiti da qualificati rappresentanti del mondo delle PA, delle imprese e dell'università, guidati da una direzione tecnico-scientifica e da apposite strutture di coordinamento facenti capo - oltre a Terotec e a Forum PA - a tre soggetti-chiave del mercato:

- l'AVCP Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici;
- l'ITACA Istituto per l'Innovazione e la Trasparenza degli Appalti - Associazione Federale delle Regioni e delle Province Autonome;
- il TAIIS Tavolo Interassociativo delle Imprese dei Servizi.

Da novembre 2010 ad aprile 2011 e attraverso un'intensa attività articolata in sessioni ristrette di lavoro, workshop tematici plenari e think tank di approfondimento, le strutture di coordinamento dei Tavoli - avvalendosi del supporto di un'apposita piattaforma on line di discussione e condivisione dei materiali (www.patrimonipanet.it) - hanno animato i lavori, indirizzato i contenuti del dibattito e curato la redazione degli output parziali via via prodotti.

Gli output finali dei tre Tavoli - opportunamente raccolti e sistematizzati - sono confluiti nel "Libro Verde Patrimoni PA net" che viene presentato in questa sede.

Il "Libro Verde Patrimoni PA net": finalità e contenuti di uno strumento per le PA e le imprese

Il "Libro Verde Patrimoni PA net" è strutturato in due volumi:

1. Le analisi
2. Gli indirizzi e le proposte

e in tre sezioni principali di trattazione tematica relazionata agli argomenti oggetto dell'attività dei "Tavoli di lavoro Committenze-Imprese":

- sezione "REGOLAMENTAZIONE per il governo del mercato dei servizi"
- sezione "QUALIFICAZIONE per lo sviluppo del mercato dei servizi"
- sezione "STRUMENTAZIONI per il management del mercato dei servizi".

I contenuti di ciascuna sezione tematica sono di seguito sintetizzati.

📌 Sezione "REGOLAMENTAZIONE per il governo del mercato dei servizi"

Lo specifico ambito di attenzione della sezione si concentra in particolare su due problemi nodali del mercato:

- la sostanziale inadeguatezza/carenza/"merlonizzazione" delle norme vigenti in materia di appalti pubblici di servizi settoriali (Codice Unico Appalti e relativo Regolamento di Attuazione);
- il fenomeno diffuso e patologico del ritardo dei pagamenti alle imprese da parte delle PA.

La metodologia di lavoro adottata rispetto alla trattazione di questi focus problematici ha contemplato i seguenti passaggi:

- mappatura dei nodi e delle criticità dell'attuale sistema normativo degli appalti pubblici di servizi;
- analisi specifica di due aspetti "focus" di criticità: ritardo dei pagamenti da parte delle PA e discrasie nell'adozione del metodo di aggiudicazione delle gare di appalto basato sull'offerta economicamente più vantaggiosa (disapplicazioni, distorsioni, discrezionalità, anomalie offerte, ecc.);
- rilevazione di esempi "virtuosi" di comportamento/operatività delle PA rispetto alle due criticità "focus";
- studio di proposte per attenuare/risolvere le due criticità "focus", attraverso l'indicazione di corretti criteri d'uso delle norme vigenti ("de iure condito") e di modifiche/innovazioni delle stesse norme vigenti ("de iure condendo").

Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 1 – Le Analisi

Gli output scaturiti dal lavoro del Tavolo e proposti attraverso questa sezione sono i seguenti:

- griglia delle criticità del sistema normativo vigente per gli appalti pubblici di servizi (da porsi come riferimento anche per l'attività futura del Tavolo);
- proposte di natura raccomandativa e/o legislativa da veicolare nelle opportune sedi istituzionali nazionali e comunitarie per attenuare/risolvere le criticità "focus" individuate.

📌 Sezione "QUALIFICAZIONE per lo sviluppo del mercato dei servizi"

Lo specifico ambito di attenzione della sezione si concentra in particolare su due problemi nodali del mercato:

- la garanzia dello svolgimento di procedure di gara formalmente ineccepibili nell'affidamento di appalti pubblici di servizi settoriali da parte delle PA è sempre più un dato a sé stante, rispetto al quale il risultato della scelta delle imprese più idonee all'esecuzione degli appalti stessi rappresenta un fatto meramente accidentale (discrasia tra il rispetto meramente formale delle norme e il perseguimento dell'obiettivo sostanziale di efficacia dell'azione amministrativa delle PA);
- l'assenza di uno specifico sistema di qualificazione per le imprese di servizi settoriali (a fronte di un'estesa diffusione di "generiche" certificazioni ex norme ISO 9000) condiziona negativamente lo sviluppo dello stesso mercato, non favorendo la competizione/concorrenza "in qualità" tra le stesse imprese e l'adozione di adeguati strumenti di garanzia per le committenze pubbliche.

La metodologia di lavoro adottata rispetto alla trattazione di questi focus problematici ha contemplato i seguenti passaggi:

- identificazione degli elementi che concorrono a definire il quadro dei requisiti caratterizzanti la qualificazione delle imprese (ambiti tecnici, economici, "delle competenze", ecc.);
- analisi specifica in particolare di tre sistemi/criteri "focus" di riferimento per l'attestazione della qualificazione delle imprese: sistema unico di qualificazione; "indici reputazionali"; sistemi di accreditamento volontario.

Gli output scaturiti dal lavoro del Tavolo e proposti attraverso questa sezione sono i seguenti:

- indirizzi per la classificazione dei servizi;
- indirizzi per la definizione dei parametri-chiave per la qualificazione delle imprese compatibili con le norme vigenti sugli appalti pubblici.

📌 Sezione "STRUMENTAZIONI per il management del mercato dei servizi"

Lo specifico ambito di attenzione della sezione si concentra in particolare su due problemi nodali del mercato:

- la totale assenza di strumenti-guida tecnico-processuali a supporto delle PA e delle imprese che sempre più numerose operano nel nuovo specifico comparto dei servizi integrati di "Facility Management Urbano" (FMU);
- la conseguente proliferazione di appalti settoriali (di rilevante consistenza economica, applicati all'intero sistema urbano e di fortissimo impatto sui cittadini) spesso non adeguatamente, correttamente e consapevolmente governati dalle committenze ed eseguiti dalle imprese.

La metodologia di lavoro adottata rispetto alla trattazione di questi focus problematici ha contemplato i seguenti passaggi:

- classificazione dei servizi di FMU;
- classificazione dei beni urbani oggetto di applicazione dei servizi;
- definizione del quadro dei criteri-guida per la gestione e l'indirizzo dei processi di FMU:
 - programmazione, finanziamento e controllo dei servizi (processi di governo delle committenze);
 - progettazione, organizzazione ed erogazione dei servizi (processi di governo delle imprese);
 - competenze e profili tecnico-professionali-manageriali degli operatori;
 - implementazione di sistemi informativi di supporto "dedicati".

Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 1 – Le Analisi

Gli output scaturiti dal lavoro del Tavolo e proposti attraverso questa sezione sono i seguenti:

- linee guida tecnico-processuali per gli operatori del mercato del FMU (eventualmente trasferibili in una futura specifica norma UNI).

Il "Libro Verde Patrimoni PA net", così strutturato ed orientato, viene posto all'attenzione degli operatori pubblici e privati del mercato come importante strumento tecnico-divulgativo finalizzato a:

- mettere a fattor comune e a disposizione delle PA e delle imprese operanti nel mercato il corredo condiviso di analisi e di proposte scaturite dal lavoro dei Tavoli;
- diffondere tale corredo analitico e propositivo presso le stesse PA ed imprese per contribuire a migliorarne/razionalizzarne/ innovarne i processi e le prassi gestionali adottati sul campo;
- favorire la presentazione/segnalazione in particolare degli stessi contenuti propositivi ai soggetti pubblici istituzionalmente preposti a promuoverne/consentirne un possibile recepimento a livello legislativo e normativo nazionale e comunitario.

In quanto tale rappresenta per Patrimoni PA net un significativo risultato già conseguito dopo il primo semestre di lavoro e, al tempo stesso, una fondamentale piattaforma condivisa di propulsione per l'ulteriore sviluppo dell'attività dei "Tavoli di lavoro Committenze-Imprese".

Silvano Curcio

Direttore scientifico di Patrimoni PA net

Carlo Mochi Sismondi

Presidente di Forum PA

Paolo Novi

Presidente di Terotec

1

IL CONTESTO DI MERCATO DEI SERVIZI DI GESTIONE PER I PATRIMONI PUBBLICI: IL FACILITY MANAGEMENT

- **Curatore:**
Silvano Curcio (Terotec, Università di Napoli Federico II)
- **Contributi:**
Vincenzo Albonico (AGESI), **Manuele Balducci** (Terotec), **Filippo Romano** (AVCP), **Maria Laura Simeone** (Terotec)

1.1 Un "percorso guidato" per il Facility Management

In Italia, analogamente ai trend di sviluppo assunti nei paesi europei più sviluppati, il mercato dei servizi di gestione per i patrimoni pubblici è sempre più il **mercato del Facility Management**.

Come tale, sottende oggi un'accezione assai complessa, estesa ed articolata: vale a dire **la gestione integrata dei servizi di supporto per il funzionamento, la fruizione e la valorizzazione dei beni immobiliari e urbani di proprietà pubblica**.

Dopo una prima fase "pionieristica" di introduzione e di radicamento nel nostro paese durante la seconda metà degli anni '90, il mercato dei servizi di *Facility Management* (come occorre ormai a pieno titolo recepirlo e declinarlo) sta vivendo oggi un complesso e delicato **"passaggio generazionale"**.

È un passaggio, questo, contrassegnato dalla concomitanza di **due fasi evolutive** che agiscono in stretta sovrapposizione:

- l'una, di carattere "fisiologico", caratterizzata da processi di diffuso sviluppo e potenziamento dimensionale;
- l'altra, di carattere "genetico", caratterizzata da processi di accelerata (spesso convulsa) innovazione e mutazione strutturale.

In un quadro che né gli esperti dei mercati tradizionali, né quelli di "new economy" riescono ancora sistematicamente a decifrare ed interpretare a tutto tondo, emergono tuttavia talune peculiari caratteristiche e tendenze utili a delineare perlomeno il **profilo-base del mercato del Facility Management made in Italy**.

È un mercato da oltre 35 miliardi effettivi di euro/anno

Rappresenta, uno dei più significativi tra i nuovi mercati nella nostra economia nazionale e, al contempo, uno dei più rilevanti tra i mercati dello stesso comparto nell'economia europea, con una potenziale domanda finora in gran parte sommersa o inevasa stimata in oltre 140 miliardi di euro/anno (dati Cresme).

È un mercato a "filiera"

Assume sempre più la configurazione articolata di una vera e propria "filiera di filiere" di servizi strumentali di diversa origine, natura e complessità tutti comunemente finalizzati - in una logica di *integrazione* - al *management* dei patrimoni. I servizi-chiave più rappresentativi del mercato italiano sono quelli maggiormente compenetrati con il funzionamento, la fruizione e la valorizzazione dei beni immobiliari e urbani: vale a dire i servizi di manutenzione, di gestione e riqualificazione energetica, di pulizia e igiene ambientale, di gestione degli spazi e di anagrafica informatizzata.

È un mercato "trasversale"

Si estende ormai, come campo di applicazione, dall'ambito prettamente *immobiliare* (patrimoni pubblici esistenti e di nuova realizzazione) fino all'ambito *urbano* (patrimoni di reti impiantistiche, reti di comunicazione, reti stradali, arredo urbano, aree verdi, infrastrutture di servizio, ecc.), tendendo ad investire anche l'ambito *territoriale* (patrimoni di reti stradali ed infrastrutturali extraurbane).

È un mercato "in esternalizzazione"

Si sviluppa attraverso la diffusa adozione di politiche di "esternalizzazione" dei servizi strumentali da parte dei soggetti pubblici proprietari dei patrimoni immobiliari e urbani che intendono concentrare la propria attività sulle rispettive missioni principali ("core business").

È un mercato "Global Service oriented"

Il suo sviluppo tende infatti a progredire sinergicamente con l'accentuata diffusione del "Global Service", il sistema innovativo di appalto di servizi integrati basato sui "risultati", che negli ultimissimi anni è stato oggetto di una sempre più massiccia (e quasi "fideistica") adozione da parte delle committenze pubbliche per i propri patrimoni immobiliari e urbani: alla "novità" del mercato del Facility Management si associa l'ulteriore "novità" del mercato del Global Service. Si assiste pertanto all'ascesa di un mercato di filiera, come quello del Facility Management, che recentissimamente, ma con repentina ed impressionante progressione, ha bruciato/sta bruciando le tappe in termini di crescita quantitativa e, contemporaneamente, al suo fianco/interno, al "boom" del Global Service.

A fronte di questa "irresistibile ascesa", tuttavia, committenza pubblica ed imprese non hanno ancora di norma sviluppato e metabolizzato un adeguato e diffuso livello di maturità/consapevolezza nell'approccio ai **complessi processi di programmazione, governo e controllo sottesi agli appalti di esternalizzazione dei servizi di Facility Management**.

Una delle più incisive cause di tale ritardo è rintracciabile nel **gap culturale ed operativo** che ci separa in questo campo dalle esperienze di altri paesi europei e non in cui, da oltre un trentennio, non solo sono storicamente nate, ma sono andate progressivamente radicandosi e progressivamente evolvendosi la cultura e la prassi del Facility Management nelle sue diverse forme di applicazione.

Le considerazioni fin qui esposte, pur rilevando il fenomeno del poderoso sviluppo specie sotto un profilo "quantitativo" del nuovo mercato del Facility Management, ne evidenziano tuttavia anche i limiti in termini di **"gigantismo immaturo"** e non sottovalutano quello che oggi e in prospettiva ne rappresenta il limite più fortemente condizionante: **l'assenza di un parallelo processo di governo e di sviluppo degli appalti in un'ottica "qualitativa"**.

Oggi più che mai, proprio nel momento in cui è in pieno svolgimento il già richiamato delicato e complesso "passaggio generazionale", il tema della qualità appare invece "strategico" per il mercato dei servizi di Facility Management.

Sia per le committenze pubbliche che per le imprese delle diverse filiere che operano nel settore: alle prime, per poter soddisfare le sempre più articolate esigenze implicite ed esplicite degli utenti destinatari dei servizi; alle seconde, per poter competere ed affermarsi in un mercato di certo sempre più "allettante" per dimensioni e prospettive economiche, ma ancora di fatto assai turbolento e alla ricerca di una completa maturazione e di un definitivo consolidamento.

In questo particolare contesto, è opportuno se non "strategico" che il mercato dei servizi di Facility Management per i patrimoni pubblici venga oggi sottoposto ad analisi e "check up" non solo di tipo quantitativo ma anche e soprattutto di tipo qualitativo, ponendo al centro dell'attenzione anche il **tema nodale della "qualità dei servizi"**.

Quattro sono al riguardo le indicazioni fondamentali che devono essere trasferite per esteso al comparto pubblico di mercato dei servizi di Facility Management:

- è ormai indispensabile inquadrare e conseguentemente approcciare gli appalti di servizi di Facility Management non tanto con logiche di mera ingegneria tecnico-contrattuale, ma come veri e propri "processi gestionali" da programmare, governare e controllare con consapevolezza, competenza e coscienza dei potenziali vantaggi, così come dei potenziali rischi sottesi; stabilendo propedeuticamente una puntuale e corretta definizione degli obiettivi

Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 1 – Le Analisi

di qualità da perseguire e, conseguentemente, una razionale progettazione di percorsi procedurali di riferimento, una chiara precisazione ed attribuzione di ruoli e di responsabilità e una sistematica individuazione e adozione di idonei supporti tecnici e strumentali;

- sulla base di questa condizione propedeutica, il complesso tema della qualità dei servizi può trovare una sua mirata e razionale "declinazione" attraverso un corretto processo di definizione e di sviluppo negli appalti del sistema "esigenze-requisiti-prestazioni" che deve vedere protagoniste tanto le committenze pubbliche (a cui spetta la definizione delle esigenze di qualità e la relativa traduzione in requisiti tecnici e funzionali), quanto le imprese (a cui spetta il soddisfacimento dei requisiti in termini di prestazioni di qualità nell'erogazione dei servizi);
- nei processi di programmazione e di governo degli appalti di servizi di Facility Management, al concetto "assoluto" (quanto di fatto intangibile) di "qualità" occorre sostituire il concetto innovativo di "qualità sostenibile", che può essere perseguita attraverso il bilanciamento credibile tra obiettivi attesi e risorse effettivamente disponibili/messe a disposizione tanto dalle committenze quanto dalle imprese nei rispettivi ambiti di azione;
- le condizioni sopra esposte possono essere favorite attraverso l'instaurazione di un nuovo rapporto di cooperazione tra committenze-clienti e imprese-fornitori fondata sull'integrazione delle rispettive competenze e risorse per il raggiungimento di specifici obiettivi condivisi (*partnership pubblico-privato*).

In questo quadro - rimandando la declinazione specifica del tema "qualità dei servizi" ai contenuti delle tre successive sezioni "Regolamentazione", "Qualificazione" e "Strumentazioni" - il presente capitolo intende fornire una sorta di **"percorso guidato"** di riferimenti concettuali e documentativi per tentare di **"fotografare"** il complesso scenario di mercato dei servizi di Facility Management per i patrimoni pubblici e per **"contestualizzare"** - in questo modo - le stesse trattazioni successive.

Di necessità (non volendo distogliere il focus attenzionale dalle sezioni fondanti del "Libro Verde") e per scelta metodologica (non essendo possibile rappresentare in altro modo l'esteso corredo settoriale di dati, documentazione e letteratura di riferimento), si è scelto di impostare questo "percorso guidato" attraverso una **serie di "flash"** che in forma estremamente "distillata" e sintetica consentano (per quanto possibile) di delineare le **coordinate-chiave del mercato**: dalle definizioni terminologiche alle classificazioni merceologiche, dal contesto macroeconomico alle stime dimensionali, dalle caratteristiche strutturali alle tendenze in atto.

Una considerazione particolare deve essere espressa sul **problema della "quantificazione" del mercato**: i contributi finora prodotti in materia (scarsi e ormai obsoleti studi di mercato, parziali e disorganiche raccolte di dati, ecc.) muovono spesso da impostazioni non opportunamente orientate e pervengono a stime e valutazioni dimensionali anche fortemente contrastanti e - in alcuni casi - anche solo parzialmente attendibili.

Da qui l'esigenza - ormai non più procrastinabile - dell'avvio "concertato" di una **nuova stagione di indagini di mercato settoriali** (dopo una prima fase necessariamente "pionieristica"), al fine di fornire adeguatamente mirati, affinati, aggiornati e attendibili strumenti di osservazione e interpretazione della realtà di mercato rappresentata dall'importante filiera dei servizi di Facility Management per i patrimoni pubblici.

Anche rispetto a questa impellente necessità (già più volte segnalata dagli operatori pubblici e privati del mercato), Patrimoni PA net - attraverso la futura attività dei "Tavoli Committenze-Imprese" - intende porsi come soggetto catalizzatore di proposte e iniziative concrete in termini tanto di "problem setting" quanto di "problem solving".

Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 1 – Le Analisi

Il "**percorso guidato**" nel mercato dei servizi di Facility Management per i patrimoni pubblici è frutto di un complesso processo di selezione/"distillazione"/sintesi (e, in alcuni casi, anche di "interpretazione") dei contenuti trattati a diverso titolo nei seguenti riferimenti documentativi e bibliografici:

- AVCP Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture, *La domanda di contratti pubblici nel settore dei servizi*, in *Relazione annuale 2009*, AVCP, Roma, 2010;
- L. Bellicini, *Servizi integrati, Facility Management e Global Service: una nuova filiera di mercato*, in S. Curcio (a cura di), *Global Service. Linee guida per l'esternalizzazione dei servizi di Facility Management per i patrimoni immobiliari e urbani*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2005;
- S. Curcio (a cura di), *Lessico del Facility Management. Gestione integrata e manutenzione degli edifici e dei patrimoni immobiliari*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2003;
- S. Curcio (a cura di), *Global Service. Linee guida per l'esternalizzazione dei servizi di Facility Management per i patrimoni immobiliari e urbani*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2005;
- S. Curcio, G. Paganin (a cura di), *Qualità Global Service Facility Management. Il governo della qualità negli appalti di servizi integrati per i patrimoni immobiliari e urbani: un modello processuale per committenze e imprese*, Rapporti Terotec n. 1, EdiCom, Milano, 2007;
- S. Curcio, M. L. Simeone, *Verso il benchmarking per il mercato dei servizi di FM*, in "FMI - Facility Management Italia", n. 4/2009;
- S. Curcio, *Dispense del Corso di Management dei Patrimoni Immobiliari e Urbani*, Corso di laurea magistrale in "Architettura, Manutenzione e Gestione", Facoltà di Architettura, Università di Napoli Federico II, a.a. 2010-2011;
- A. Ferri, *Il mercato del Facility Management*, in A. F. De Toni (a cura di), *Open Facility Management*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2007;
- A. Gennari, *Servizi integrati: un Osservatorio sul mercato del Global Service per gli immobili e le infrastrutture*, in S. Curcio (a cura di), *Global Service. Linee guida per l'esternalizzazione dei servizi di Facility Management per i patrimoni immobiliari e urbani*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2005;
- F. Icona (a cura di), *Mercato servizi Facility Management: la prima indagine europea*, in "FMI - Facility Management Italia", n. 8/2010;
- IFMA Italia (a cura di), *Il mercato del Facility Management in Italia*, Milano, IFMA Italia, 2010;
- IRPA Istituto di Ricerche sulla Pubblica Amministrazione (a cura di), *Primo rapporto sulle esternalizzazioni nelle Pubbliche Amministrazioni*, IRPA, Roma, 2007;
- OFM Osservatorio Nazionale Facility Management (a cura di), *Il Facility Management in Italia*, www.osservatoriofm.it, 2009;
- Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica, *Esternalizzazione di attività e servizi nella Pubblica Amministrazione*, www.innovazionepa.gov.it, 2007;
- M. Romagnolo, *Il mercato del Facility Management nel nuovo contesto europeo*, in O. Tronconi, A. Ciaramella, B. Pisani (a cura di), *La gestione di edifici e di patrimoni immobiliari*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2007;
- A. Salaris, *Il mercato del Facility Management attraverso i rapporti Cresme*, in S. Curcio (a cura di), *Lessico del Facility Management. Gestione integrata e manutenzione degli edifici e dei patrimoni immobiliari*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2003;
- A. Salaris, *Il mercato del Facility Management e del Global Service*, in S. Curcio (a cura di), *Global Service. Linee guida per l'esternalizzazione dei servizi di Facility Management per i patrimoni immobiliari e urbani*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2005.



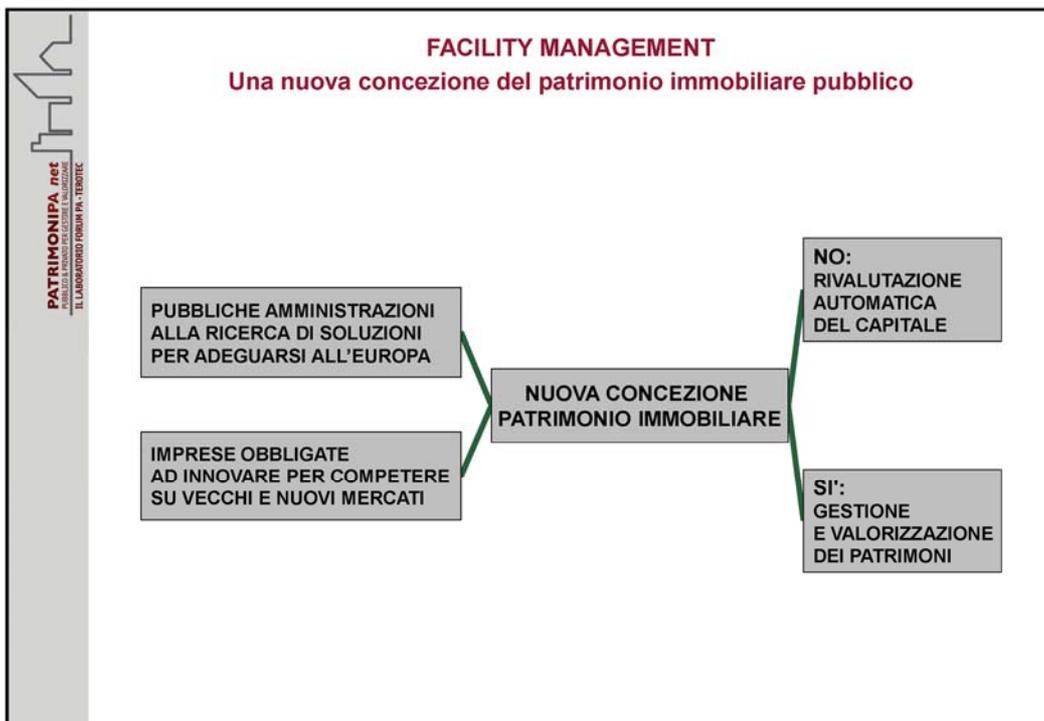
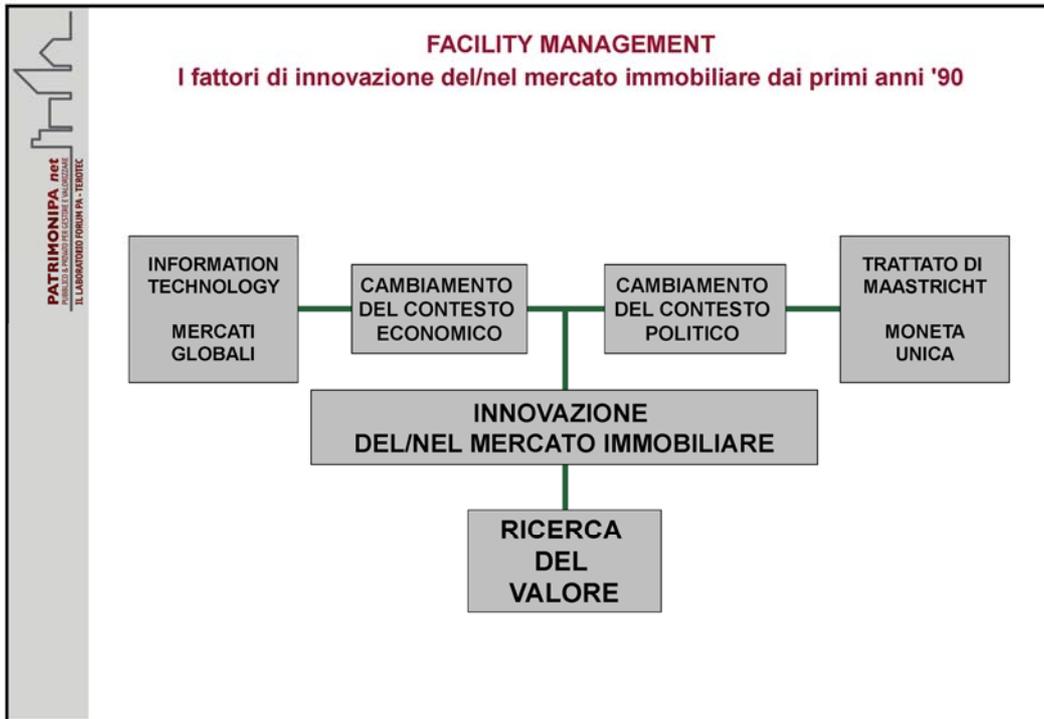
PATRIMONIPA net
IL LABORATORIO FORUM PA - TEROTEC

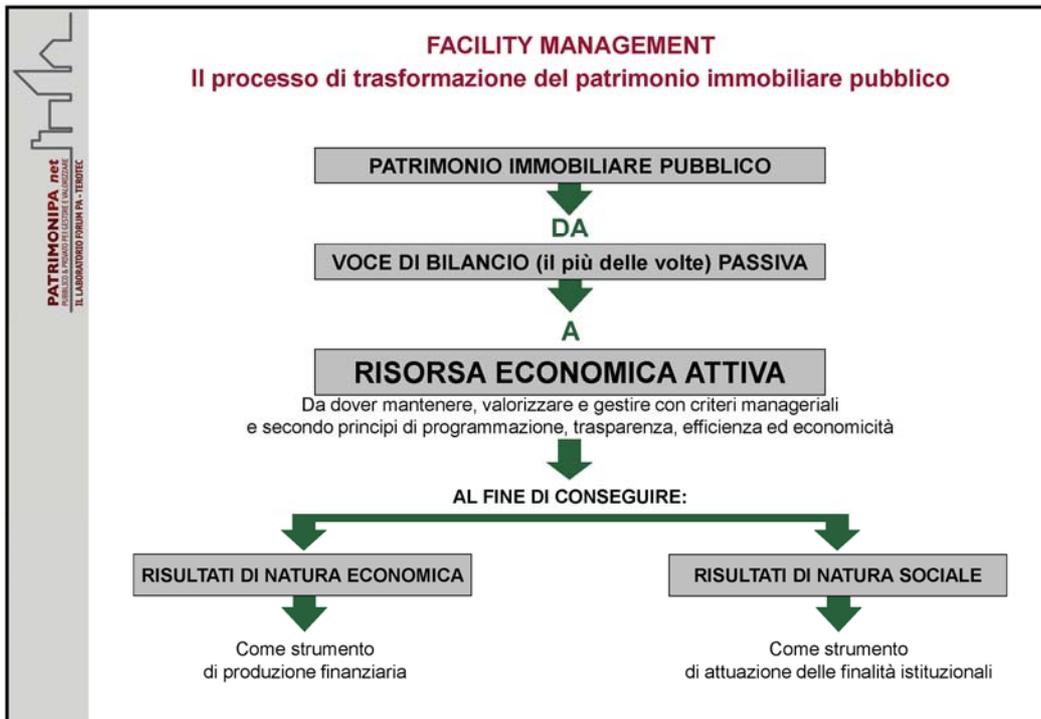
FACILITY MANAGEMENT
Un "percorso guidato" nel mercato

PATRIMONIPA net
IL LABORATORIO FORUM PA - TEROTEC

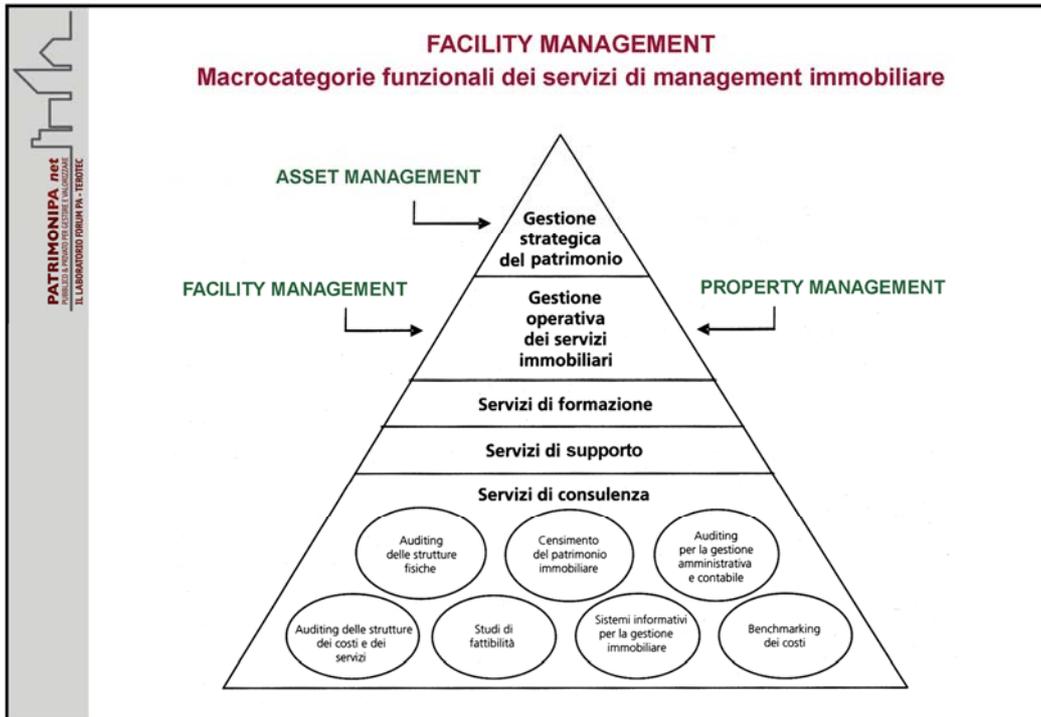
FACILITY MANAGEMENT
I focus tematici

- Il contesto di riferimento macroeconomico
- Le definizioni e le classificazioni dei servizi
- Le stime del mercato italiano ed europeo
- Le caratteristiche strutturali e tipologiche delle imprese
- Le tendenze e le prospettive di sviluppo





- FACILITY MANAGEMENT**
I principali elementi del nuovo corso del mercato dal 1995 ad oggi in Italia
- La gestione e la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico attraverso:
- GESTIONE**
- Focalizzazione sul core business istituzionale delle PA
 - Riduzione della spesa pubblica (tra esigenza e obbligo)
 - Esternalizzazione e razionalizzazione della gestione
 - Integrazione dei servizi per la gestione
 - Innovazione forme contrattuali per la gestione (Global Service, ...)
 - Centralizzazione degli acquisti di servizi (Consip, Intercent ER, ...)
 - ...
- VALORIZZAZIONE**
- Cartolarizzazione di beni immobiliari
 - Costituzione di fondi immobiliari
 - Spin-off e quotazioni di società immobiliari
 - Nascita e/o potenziamento di società pubbliche in campo immobiliare
 - ...



FACILITY MANAGEMENT

Le definizioni

La definizione di FM della norma europea UNI EN 15221-1-2007:

☐ “Gestione integrata dei servizi e dei processi rivolti agli edifici, agli spazi e alle persone, non rientranti nel ‘core business’ di un’organizzazione, ma necessari per il suo funzionamento”

La definizione di FM secondo il trend di sviluppo del mercato italiano:

☐ “Gestione integrata dei servizi di supporto per il funzionamento, la fruizione e la valorizzazione dei beni immobiliari e urbani”

I servizi-chiave della filiera del FM:

- ✓ servizi di manutenzione
- ✓ servizi di gestione e riqualificazione energetica
- ✓ servizi di pulizia e igiene ambientale
- ✓ servizi di gestione degli spazi
- ✓ servizi di anagrafica informatizzata



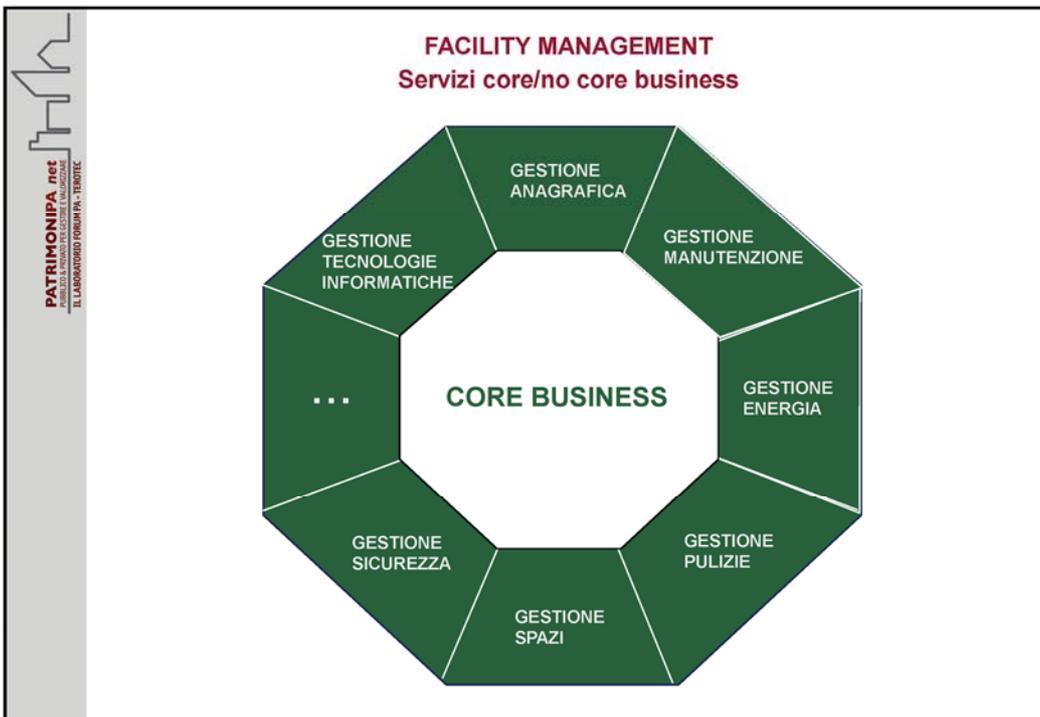
FACILITY MANAGEMENT
Le finalità

Alla base dello sviluppo del FM ci sono due finalità:

- Miglioramento dell'efficienza e della qualità dei servizi**
- Riduzione dei costi delle attività di supporto al core business**

L'approccio specializzato nella gestione dei servizi di supporto nei paesi in cui si è consolidato il mercato del FM ha spesso consentito:

- Risparmi gestionali nell'ordine del 20-35% dei costi stessi**
- Miglioramento della qualità dei servizi stessi**





PATRIMONIPA net
 IL LABORATORIO FORUM PA - TEROTEC

FACILITY MANAGEMENT

La tipologia dei servizi

CLASSIFICAZIONE PER CAMPO DI APPLICAZIONE

CLASSIFICAZIONE PER FUNZIONI

SERVIZI DI GOVERNO

- Attività gestionali
- Call center
- Servizio anagrafe
- Monitoraggio degli immobili

SERVIZI OPERATIVI

- Orientati all'efficienza dell'ambiente di lavoro
 - Conduzione e manutenzione impiantistica
 - Manutenzione edilizia
 - Pulizia e igiene ambientale
 - Gestione degli spazi
 - ...
- Orientati alla produttività del lavoro
 - Gestione documentale
 - Distribuzione posta
 - Noleggio e gestione computer
 - Organizzazione eventi
 - ...
- Orientati a fornire benefit diretti e indiretti
 - Ristorazione
 - Noleggio auto
 - Asilo aziendale
 - Telefonia mobile
 - Trasporti
 - ...

PATRIMONIPA net
 IL LABORATORIO FORUM PA - TEROTEC

FACILITY MANAGEMENT

La filiera dei servizi

Le 7 macro categorie del CFM - Centre for Facility Management Salford University of Manchester

1. **Manutenzione edifici ed impianti**
2. **Servizi di supporto**
3. **Logistica**
4. **Infrastrutture**
5. **Ambiente & Energia**
6. **ITT - Information Technology & Telecommunications**
7. **Proprietà immobiliari**



FACILITY MANAGEMENT
La filiera dei servizi

1. Manutenzione edifici ed impianti

2. Servizi di supporto

- Pulizie
- Gestione documenti interni (archivio)
- Gestione arredi
- Riproduzioni, cancelleria, ecc.
- Ristorazione
- Lavanderia
- Traslochi interni
- Reception
- Call Center
- Guardiania
- ...

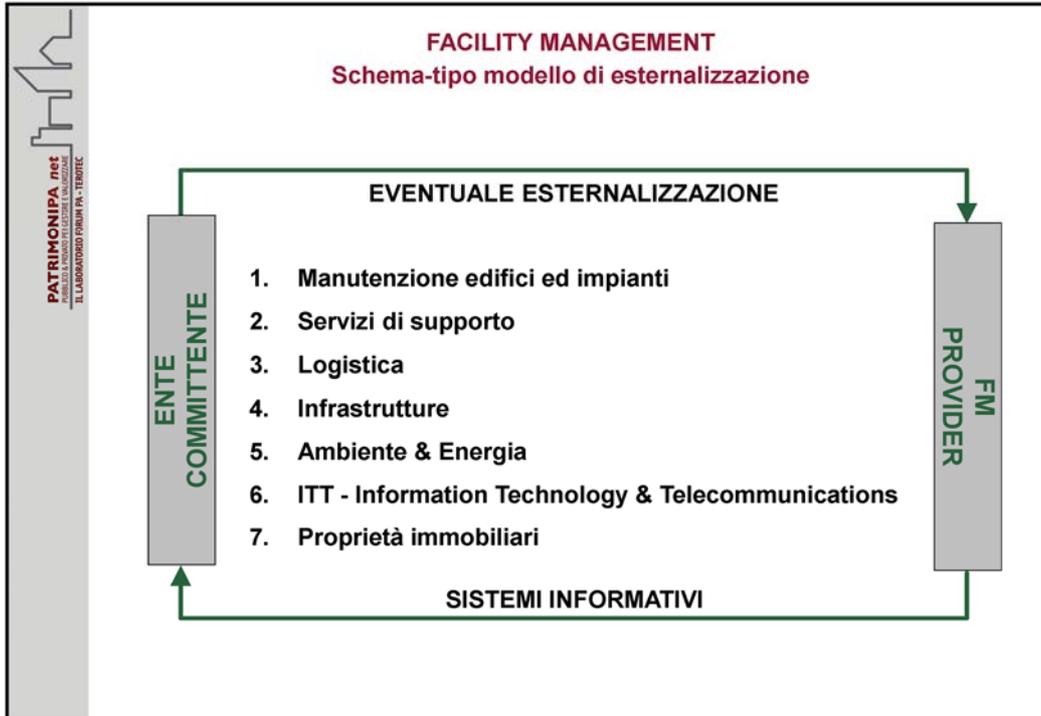
FACILITY MANAGEMENT
La filiera dei servizi

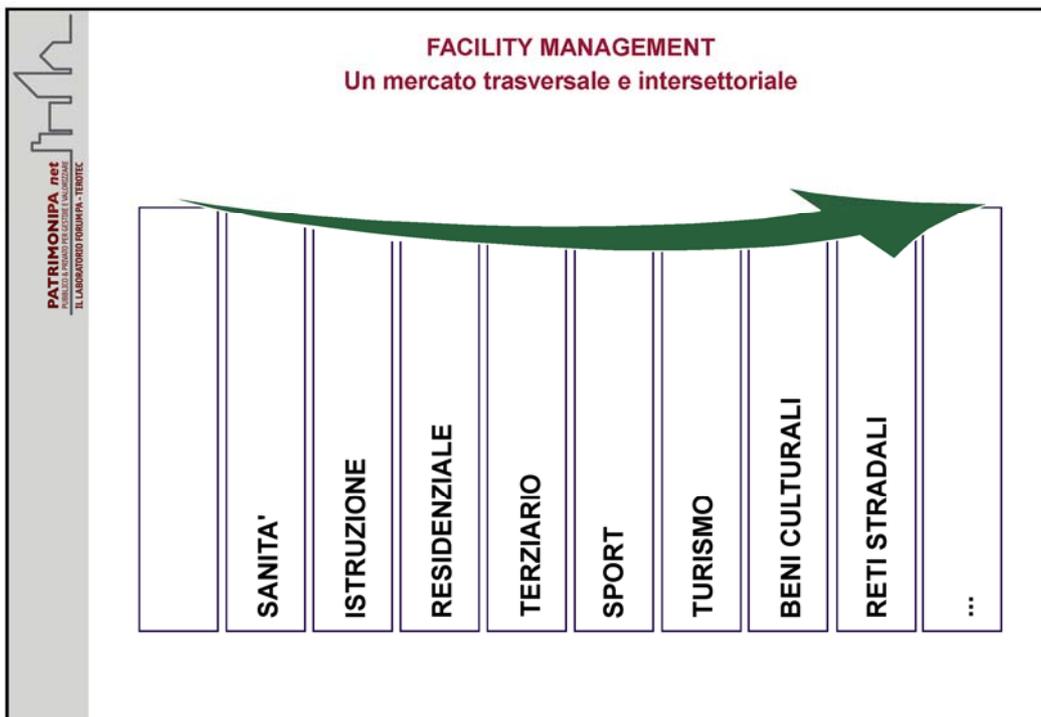
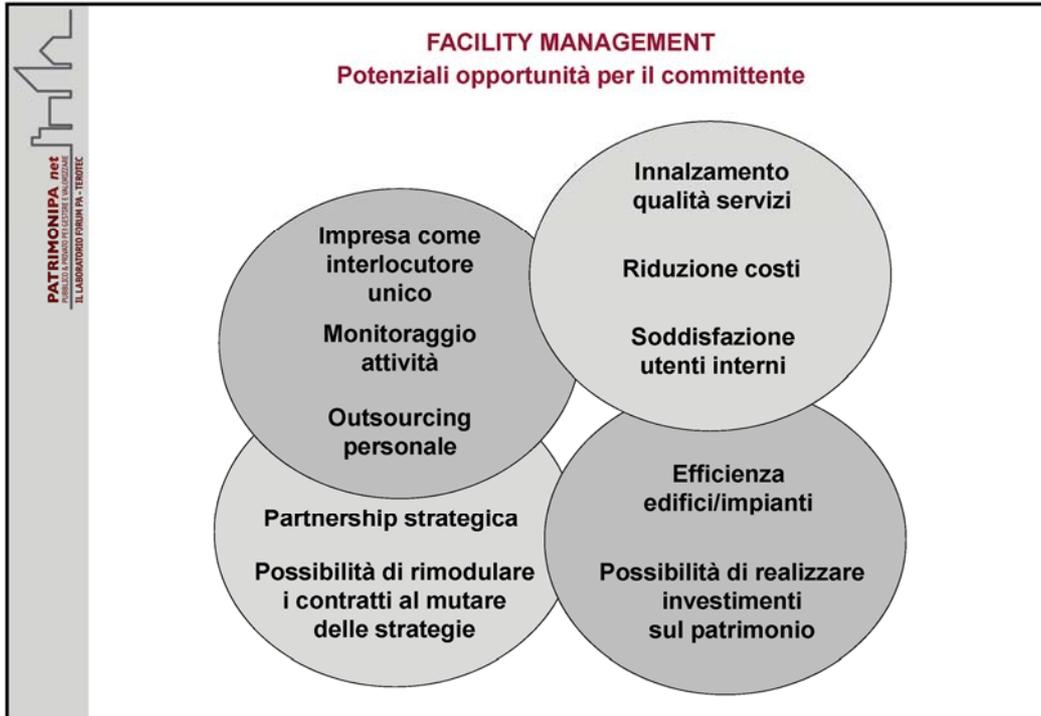
6. ITT - Information Technology & Telecommunications

- Gestione sistemi informativi
- Help desk
- Amministrazione sistemi
- Gestione reti aziendali
- Gestione telecomunicazioni interne
- Servizi tecnici hardware & software
- ...

7. Proprietà immobiliari

- Space Management
- Gestione trasferimenti interni
- Progettazione ristrutturazioni e nuove costruzioni
- Gestione progetti sviluppo immobiliare
- Acquisizione e vendita immobili
- ...







PATRIMONIPA net
 IL LABORATORIO FORUM PA - TEROTEC

FACILITY MANAGEMENT
 Le difficoltà nella stima del mercato italiano

Alcuni fattori di difficoltà:

- Stato del mercato in fase evolutiva ("giovane") ancora non consolidato e non definito/compreso esattamente (confusione/indeterminatezza terminologica)
- Complessa natura del mercato composto da attività diverse ("filiera di servizi") che si integrano e che si scontrano con le "ragioni" della statistica ufficiale
- Difficile individuazione degli operatori dell'offerta (eterogenea e frammentata)
- Difficile individuazione della potenzialità dei singoli segmenti della domanda
- Assenza di censimenti attendibili e aggiornati dei beni immobili di proprietà pubblica: in Italia, la stima ipotetica del valore dei beni immobili dello Stato è di 320 mld/€ (valore rivalutato al 2002), 1987 - Commissione Cassese

PATRIMONIPA net
 IL LABORATORIO FORUM PA - TEROTEC

FACILITY MANAGEMENT
 La stima del mercato italiano

Stima superfici per i comparti-chiave del patrimonio pubblico

	Sup. totale mq
Pubblica Amministrazione	> 32 milioni mq
Istruzione	> 78milioni mq
Sanità e altri servizi sociali	> 51milioni mq
TOTALE	> 161 milioni mq

Fonte: elaborazione CRESME su dati ISTAT

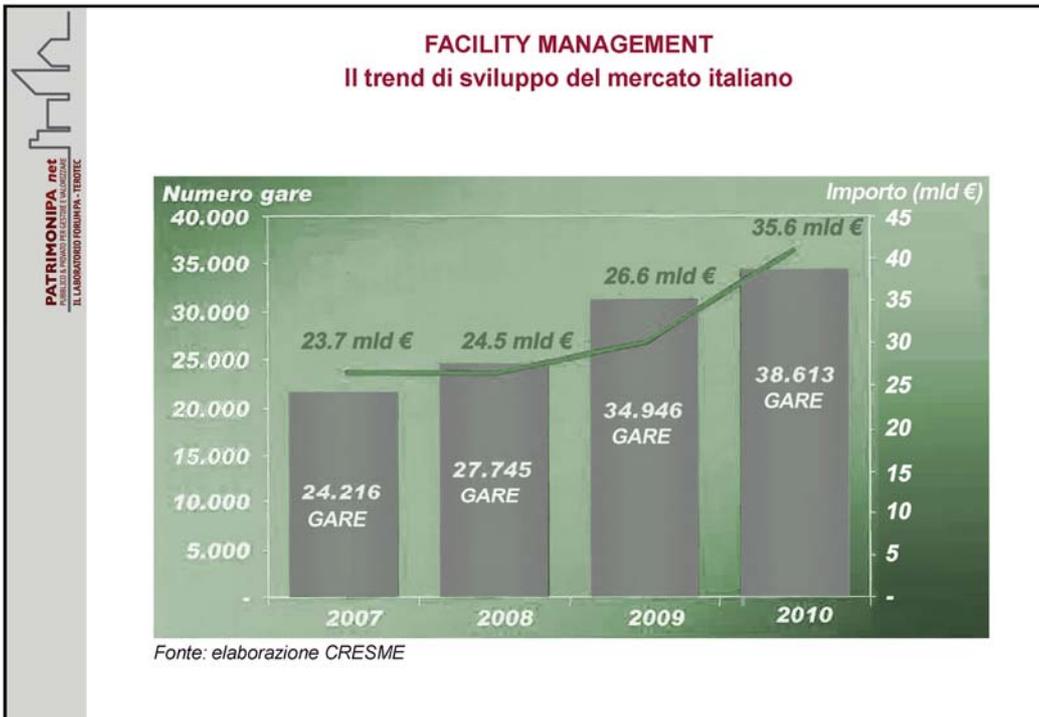


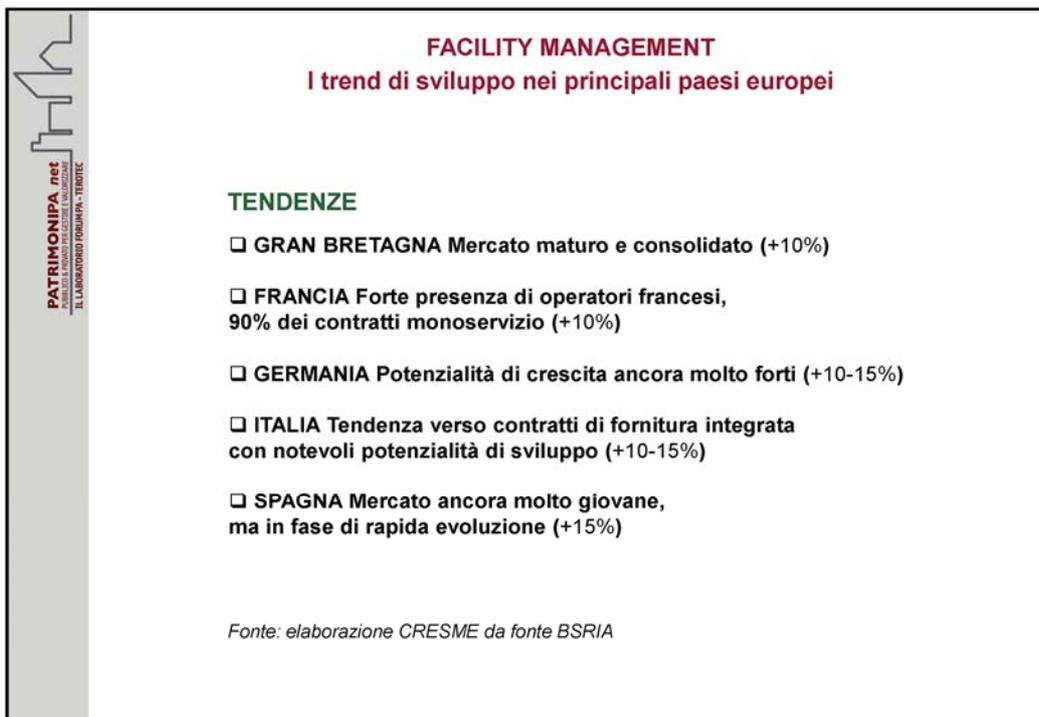
FACILITY MANAGEMENT
 La stima del mercato italiano

Stima del mercato di alcuni servizi-chiave di FM per i soli comparti-chiave del solo patrimonio pubblico (miliardi di euro)

SERVIZI	Pubbl. Amm.ne	Istruzione	Sanità	TOTALE
Manutenzioni	1.36	3.25	2.12	6.73
Pulizia e trattamento rifiuti	1.98	2.04	1.33	5.35
Guardiania	1.09	2.61	1.70	5.40
Catering	0.50	1.21	0.79	2.5
Servizi di supporto agli uffici	0.35	0.85	0.55	1.75
Servizi di supporto ITT	2.48	5.95	3.89	12.32
Gestione arredi	0.14	0.35	0.23	0.72
Logistica e trasporti	0.17	0.40	0.26	0.83
TOTALE	8.07	16.66	10.87	35.60

Fonte: elaborazione CRESME







Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 1 – Le Analisi

PATRIMONIPA net
 IL LABORATORIO FORUM PA - TEROTEC

FACILITY MANAGEMENT

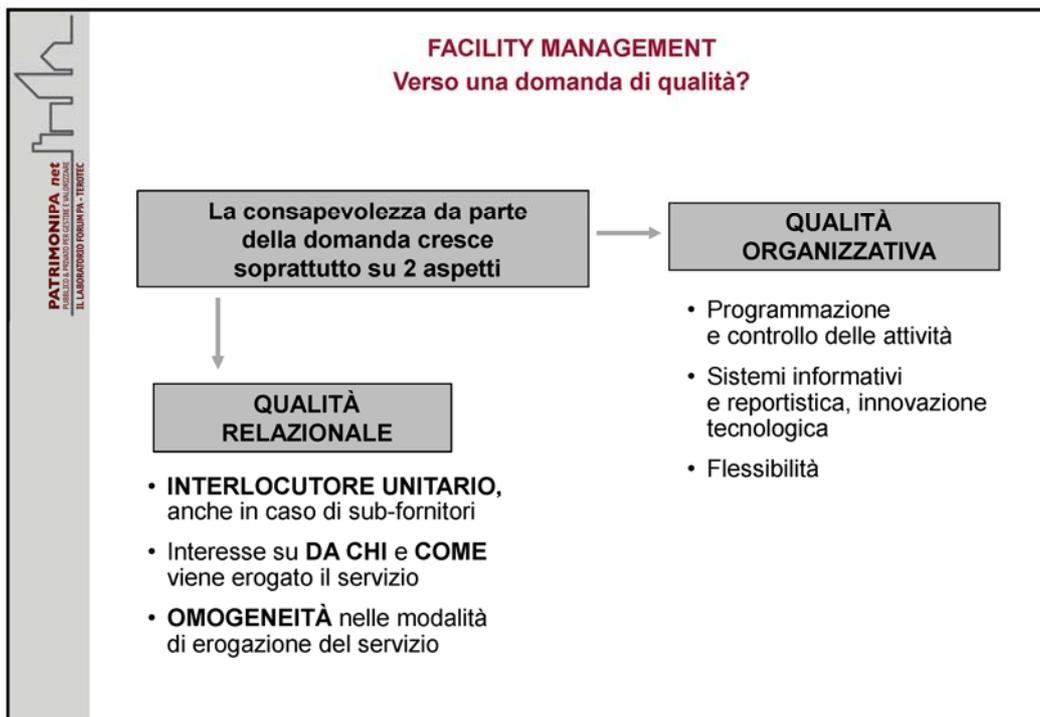
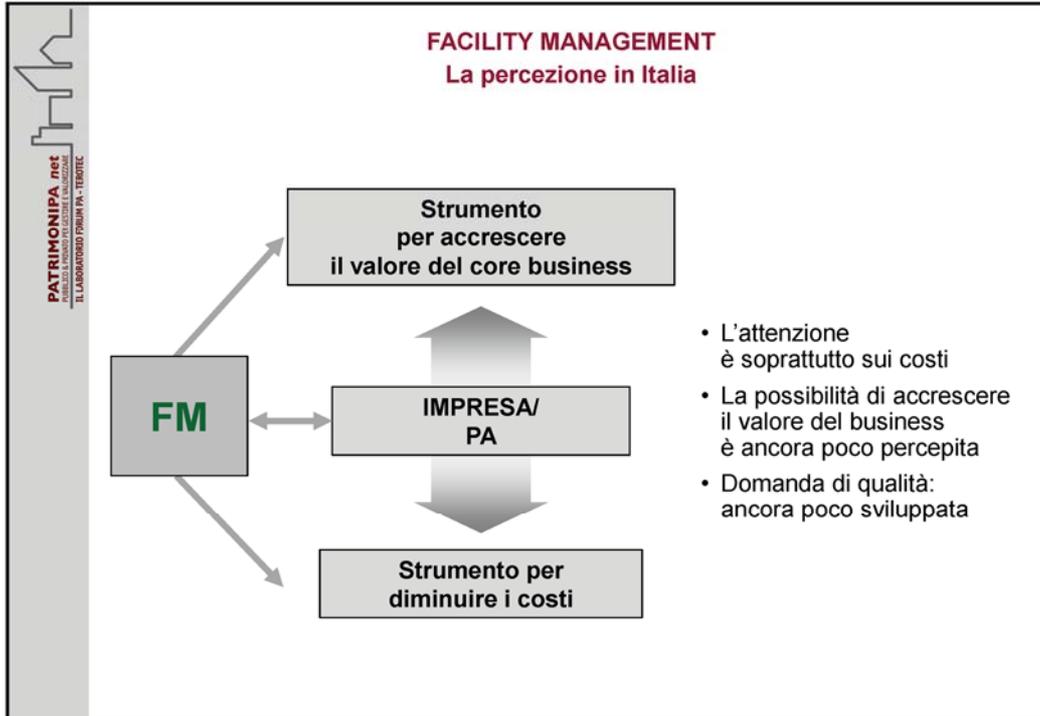
Stima e struttura della dimensione del mercato nei paesi europei

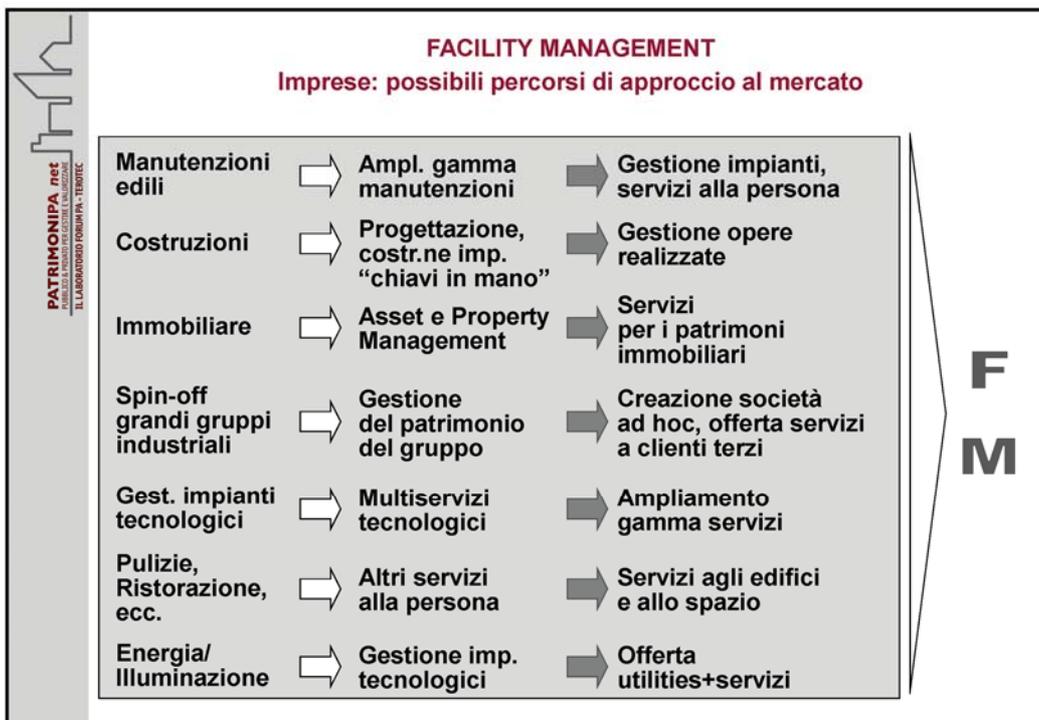
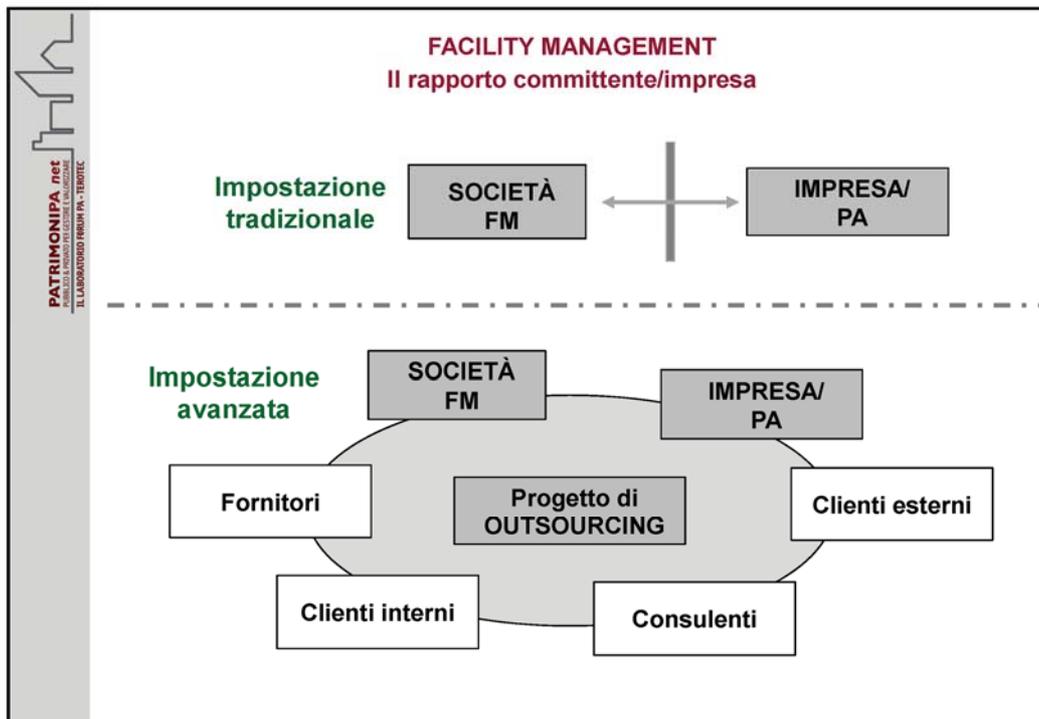
PAESE	CLASSIFICAZIONE		PIL	STIMA MERCATO	GRADUATORIA	
	AREA GEOGRAFICA	FASCIA MERCATO	MILIARDI € [2009]	MILIARDI € [2009]		
Regno Unito*	UK	Europa Settentrionale	Mercato avanzato	1.859,05	204,39	1
Germania*	DE	Europa Centrale	Mercato sviluppato	2.350,05	73,35	2
Francia*	FR	Europa Occidentale	Mercato sviluppato	1.795,75	58,89	3
Italia*	IT	Europa Meridionale	Mercato sviluppato	1.488,29	48,78	4
Spagna*	ES	Europa Meridionale	Mercato sviluppato	949,66	37,31	5
Russia	RU	Europa Orientale	Mercato emergente	645,55	31,76	6
Paesi Bassi	NL	Europa Occidentale	Mercato avanzato	527,08	25,93	7
Belgio	BE	Europa Occidentale	Mercato sviluppato	313,13	15,41	8
Svizzera	CH	Europa Centrale	Mercato sviluppato	309,92	15,25	9
Turchia	TR	Europa Sud-Orientale	Mercato pre-emergente	306,83	15,10	10
Svezia	SE	Europa Settentrionale	Mercato emergente	302,03	14,86	11
Austria	AT	Europa Centrale	Mercato sviluppato	258,45	12,72	12
Polonia	PL	Europa Orientale	Mercato emergente	255,99	12,59	13
Norvegia	NO	Europa Settentrionale	Mercato emergente	249,53	12,28	14
Danimarca	DK	Europa Settentrionale	Mercato sviluppato	218,46	10,75	15
Grecia	GR	Europa Meridionale	Mercato pre-emergente	190,17	9,36	16
Irlanda	IE	Europa Settentrionale	Mercato sviluppato	170,42	8,38	17
Finlandia	FI	Europa Settentrionale	Mercato emergente	163,11	8,02	18
Portogallo	PT	Europa Meridionale	Mercato emergente	154,78	7,62	19
Repubblica ceca	CZ	Europa Orientale	Mercato emergente	104,69	5,15	20
Ungheria	HU	Europa Orientale	Mercato emergente	93,19	4,59	21
Romania	RO	Europa Sud-Orientale	Mercato pre-emergente	83,47	4,11	22
Ucraina	UA	Europa Orientale	Mercato pre-emergente	72,73	3,58	23
Slovacchia	SK	Europa Orientale	Mercato emergente	40,04	1,97	24
Croazia	HR	Europa Sud-Orientale	Mercato pre-emergente	32,84	1,62	25
Lussemburgo	LU	Europa Occidentale	Mercato sviluppato	30,79	1,52	26
Slovenia	SI	Europa Orientale	Mercato emergente	29,01	1,43	27
Bielorussia	BY	Europa Orientale	Mercato pre-emergente	24,97	1,23	28
Bulgaria	BG	Europa Sud-Orientale	Mercato emergente	22,96	1,13	29
Lituania	LT	Europa Orientale	Mercato pre-emergente	21,65	1,07	30
Serbia	RS	Europa Sud-Orientale	Mercato pre-emergente	20,40	1,00	31
Lettonia	LV	Europa Orientale	Mercato pre-emergente	13,55	0,67	32
Islanda	IS	Europa Settentrionale	Mercato emergente	13,35	0,66	33
Cipro	CY	Europa Meridionale	Mercato pre-emergente	13,02	0,64	34
Estonia	EE	Europa Orientale	Mercato pre-emergente	12,51	0,57	35
Bosnia erzegovina	BA	Europa Sud-Orientale	Mercato pre-emergente	8,38	0,41	36
Albania	AL	Europa Sud-Orientale	Mercato pre-emergente	7,08	0,35	37
Macedonia	MK	Europa Sud-Orientale	Mercato pre-emergente	4,87	0,24	38
Malta	MT	Europa Meridionale	Mercato pre-emergente	4,70	0,23	39
Moldavia	MV	Europa Orientale	Mercato pre-emergente	2,52	0,12	40
Montenegro	MNE	Europa Sud-Orientale	Mercato pre-emergente	1,77	0,09	41
TOTALE 5 PAESI TOP [*]					422,72	
TOTALE EUROPA [41 PAESI]					655,13	

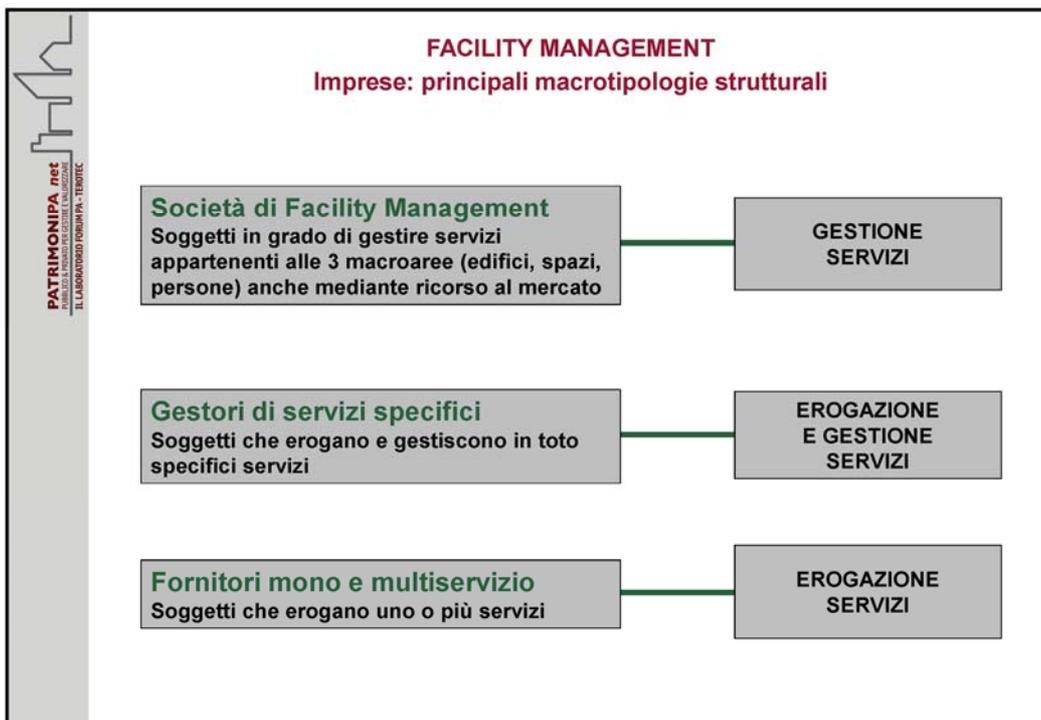
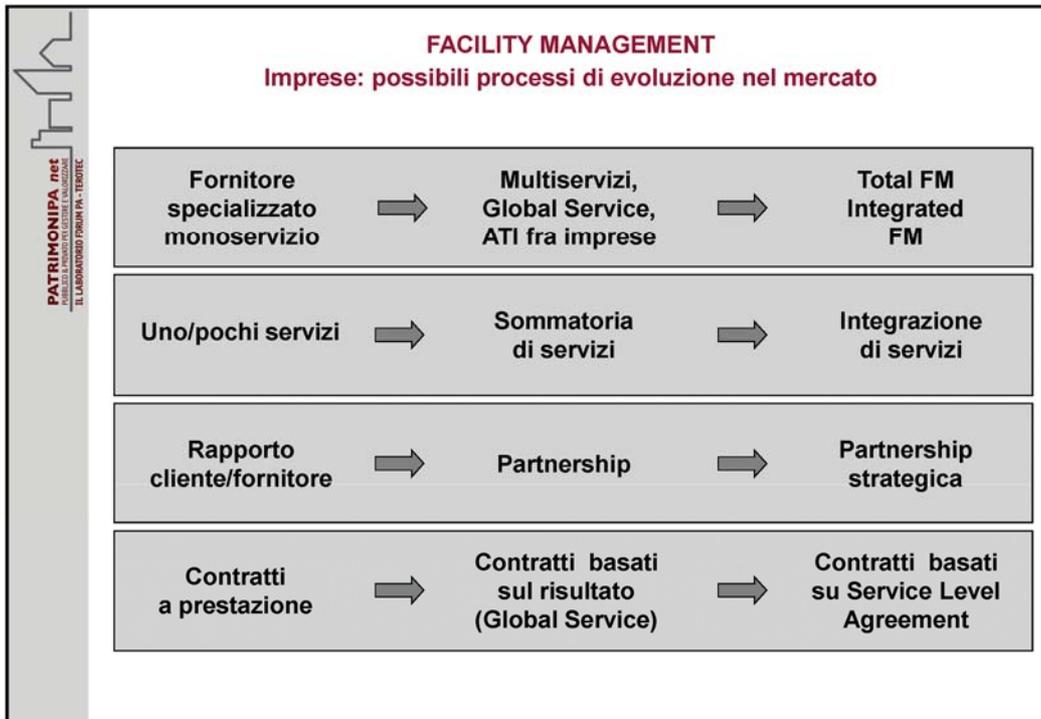
Fonte: IREBS Università di Regensburg

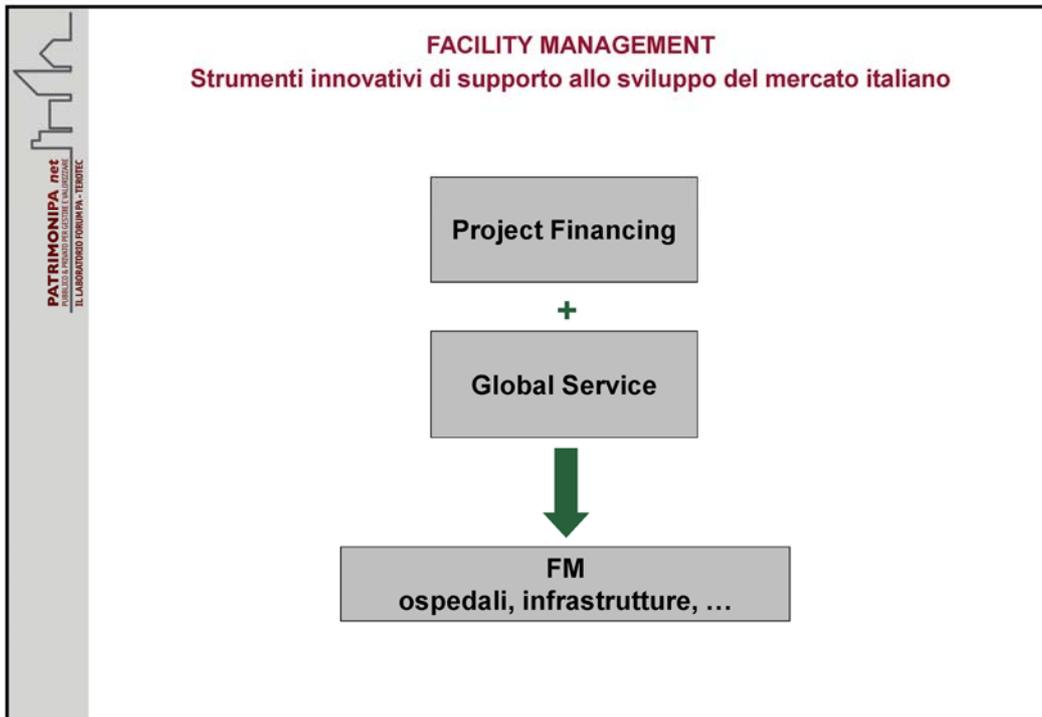
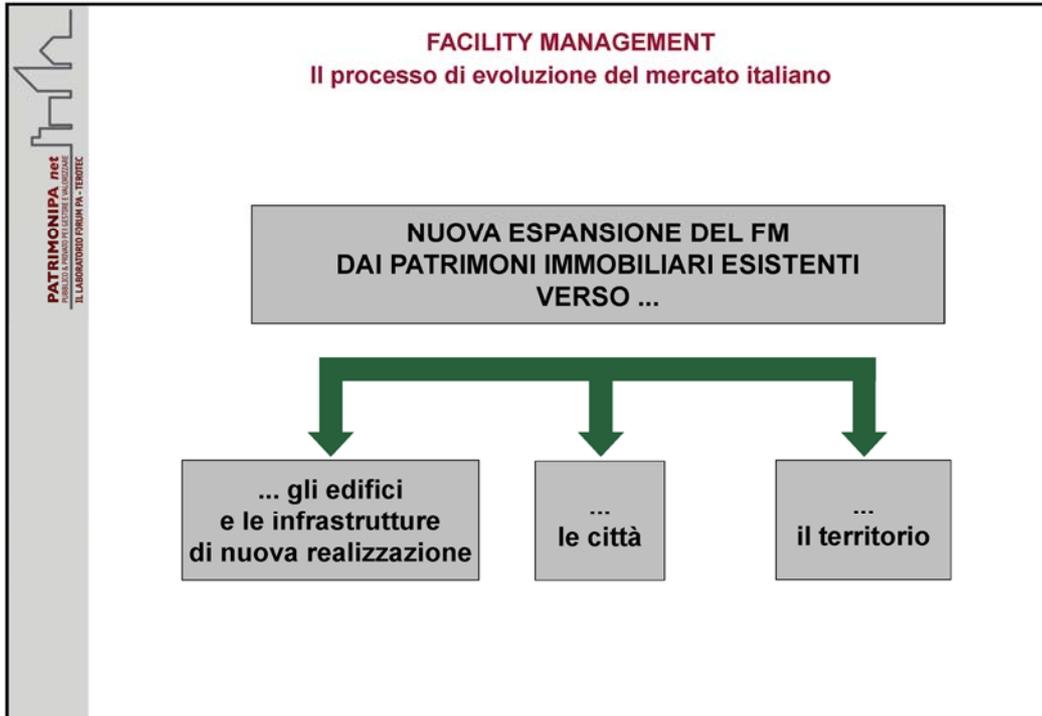


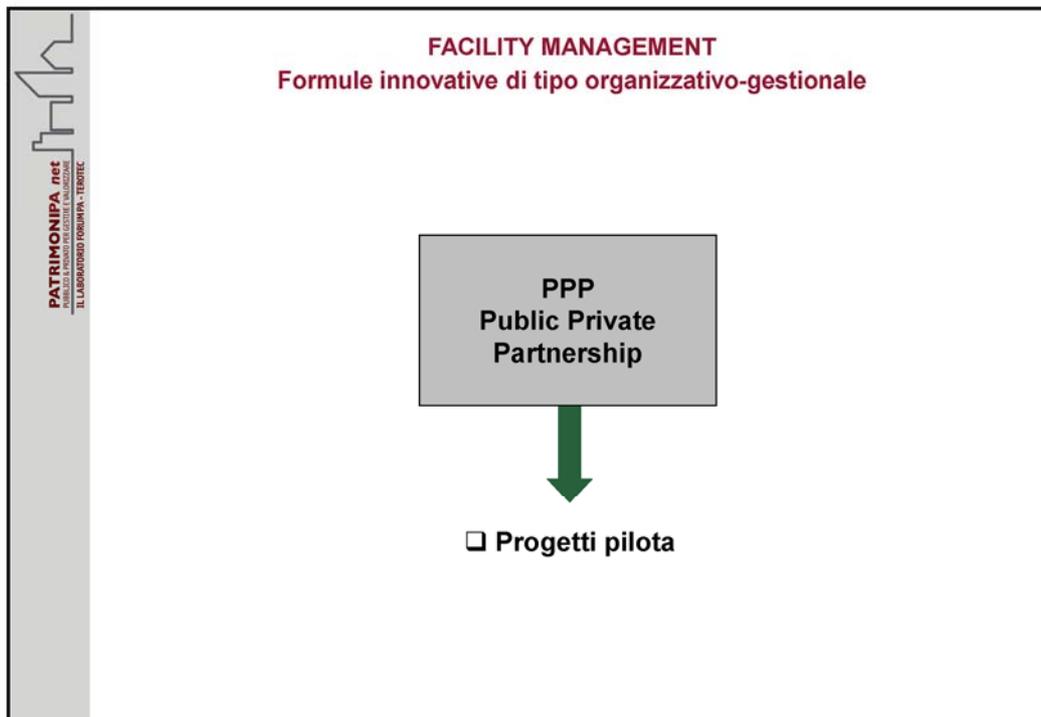
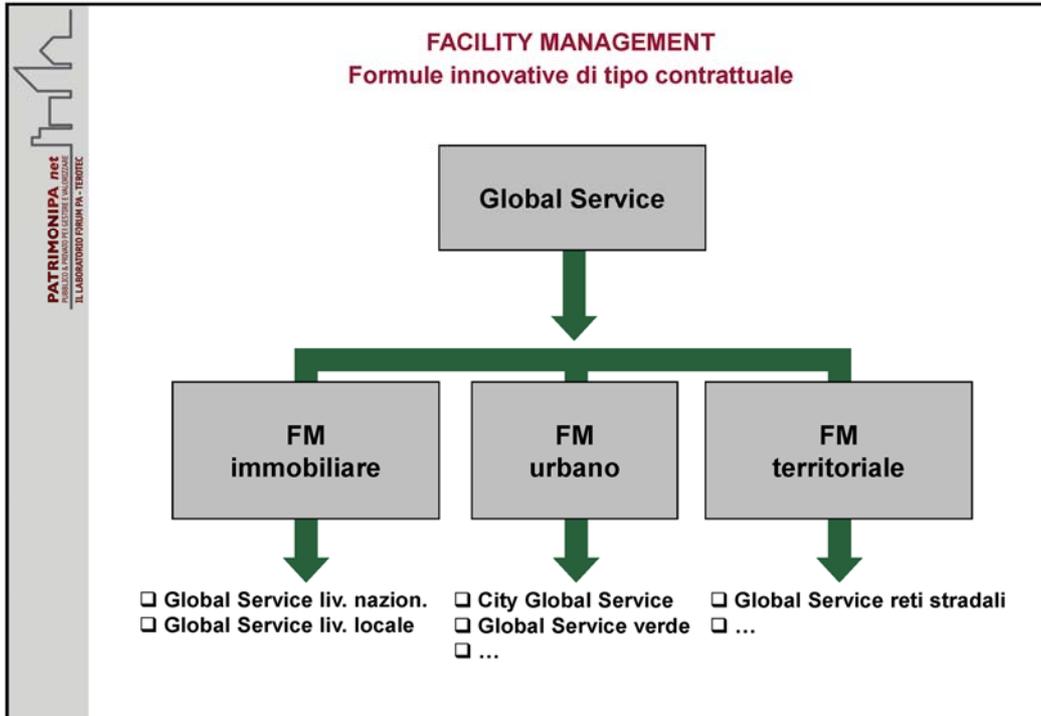
Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 1 – Le Analisi











2

LA "REGOLAMENTAZIONE" PER IL GOVERNO DEL MERCATO DEI SERVIZI

▪ **Curatori:**

Paola Conio* (Studio Legale Leone), **Lorenza Ponzone** (AVCP), **Claudio Tomasini** (ITACA), **Franco Tumino** (TAIS)

▪ **Contributi:**

Vincenzo Albonico (AGESI), **Martina Beneventi** (Consip spa), **Andrea Consorti** (Assoimmobiliare), **Chiara Fabrizi** (AVCP), **Vincenzo Falzarano** (Poste Italiane spa), **Anna Fiorenza** (Intercent ER), **Sandra Fogli** (CNS sc), **Raffaele Gentile** (ASL Modena), **Giuseppe Gherardelli** (TAIS), **Antonio Maggio** (Asub spa), **Ivana Malvaso** (ITACA), **Giuseppe Montanino** (Provincia di Napoli), **Filippo Romano** (AVCP), **Carlo Romeo** (ONBSI), **Marco Sparro** (Consip spa), **Francesco Vitola** (Politecnico di Milano)

* Coordinamento redazionale

2.1 Il tema "Regolamentazione" nello scenario di mercato nazionale ed europeo dei servizi di Facility Management

Le regole che governano il settore degli affidamenti pubblici sono in larga misura eteronome, (anche rispetto allo stesso ordinamento italiano) e la possibilità di influenzarle in modo determinante è molto limitata per gli operatori.

In altre parole, gli operatori di questo settore - tanto la committenza quanto le imprese - si trovano a "giocare" secondo macro-regole che non sono state determinate da loro stessi, ma da un "Master" esterno (il Legislatore Europeo e, in via più limitata, quello Italiano) e che costituiscono un dato oggettivo dal quale non si può prescindere. Anche per cambiare le regole - o meglio per proporre dei cambiamenti o delle interpretazioni maggiormente flessibili delle regole esistenti - è indispensabile innanzi tutto **conoscere le regole** stesse, i principi fondamentali che le hanno ispirate, la loro capacità di "estensione", i loro limiti invalicabili.

Da queste premesse è scaturito il lavoro del Tavolo della Regolamentazione che ha rappresentato un luogo concreto di incontro delle esigenze della committenza e delle imprese, fortemente orientato alla soluzione dei problemi, anche in modo innovativo, ma comunque mai slegato dalla realtà normativa e dal contesto nel quale gli operatori del settore si muovono.

La prima fase del lavoro si è concentrata sull'**analisi del contesto**, intendendosi con questa definizione l'approfondimento delle "regole del gioco" così come le stesse sono attualmente fissate e l'identificazione dei **problemi** e delle **esigenze** che una parte significativa degli operatori percepiscono come non soddisfatte dal sistema di regole attuale.

Tra i vari possibili ambiti di indagine, si è scelto di trattare come "**focus**" di approfondimento per il primo anno di attività due temi che sono immediatamente emersi come particolarmente sentiti dagli operatori del settore, tanto pubblici quanto privati: l'applicazione del **metodo di aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa** e il problema dei **ritardi nei pagamenti della pubblica amministrazione**.

2.1.1 I problemi

La regolamentazione del mercato dei servizi - nell'ambito degli affidamenti di contratti pubblici - è più recente rispetto a quella dei lavori e delle forniture. Solo con il Codice Contratti (DLgs. 163/2006) e con il relativo Regolamento attuativo di prossima entrata in vigore (DPR 207/2010) si è completato il quadro normativo di riferimento.

Tuttavia, la regolamentazione in materia di servizi non sembra essere stata sviluppata tenendo conto delle peculiarità del settore in generale e delle variegate tipologie di prestazioni che ne fanno parte e risulta in parte inadeguata alle effettive esigenze di governo e sviluppo del comparto.

Uno dei problemi rilevati dall'analisi di contesto è quello della "**merlonizzazione**" del settore dei servizi. Con questa definizione ci si intende riferire al fenomeno dell'estensione indiscriminata ed acritica delle norme dettate per i lavori anche all'intero comparto dei servizi.

Il fenomeno della "merlonizzazione" in taluni ambiti particolari e, segnatamente, quello dei servizi che hanno delle ripercussioni edilizie dirette - quali i servizi attinenti l'ingegneria e l'architettura o, ancora, alcune tipologie di servizi di manutenzione - risulta in effetti giustificata e, comunque, utile,

anche per la difficoltà pratica di tracciare, in alcuni ambiti, una linea netta di demarcazione tra ciò che è lavoro e ciò che è servizio.

Al di fuori di questi ambiti, tuttavia, l'estensione acritica e generalizzata al comparto dei servizi delle norme, molto dettagliate e specifiche, concepite per i lavori, senza gli opportuni adattamenti e senza tener conto delle peculiarità delle altre tipologie di attività che rientrano nel comparto, determina oltre alla non applicabilità, quanto meno in parte, delle norme stesse anche l'inefficienza complessiva dell'apparato normativo.

Deve registrarsi che, in ambito europeo, si assiste ad una sorta di **inversione di tendenza**, nel senso che lo sviluppo notevole del comparto dei servizi - che tipicamente consegue all'evoluzione sociale e allo sviluppo delle esigenze di carattere "terziario" - e l'incremento della complessità dei fabbisogni espressi dalle amministrazioni committenti ha spinto la Commissione Europea¹ a riflettere sull'opportunità, in analogia a quanto già avviene per gli appalti rientranti nell'Accordo OMC (Organizzazione Mondiale del Commercio), di abolire la distinzione tra servizi e lavori, considerando questi ultimi una forma particolare di servizio ("servizi nel settore della costruzione"). Ciò significa che i lavori - e i servizi che afferiscono direttamente al settore della costruzione - potrebbero diventare un ambito specifico nel più ampio comparto dei servizi, ovviamente regolato da norme generali comuni a tutto il comparto e da disposizioni peculiari di settore, in ragione della particolarità dell'attività in questione. Da ciò si desume chiaramente come risulta illogica ed inefficiente l'operazione inversa, quella cioè di estendere a tutto il comparto dei servizi norme che, di fatto, hanno carattere specifico e settoriale.

Paradossalmente, mentre si assiste al fenomeno della merlonizzazione, per quanto attiene a norme di carattere specifico, non vengono compiutamente estese al comparto dei servizi quelle disposizioni che rappresentano regole generali indispensabili per l'efficienza dei processi di affidamento dei contratti pubblici, quale che ne sia l'oggetto.

Ci si riferisce, ad esempio, alle norme in materia di **programmazione** e progettazione. La programmazione - obbligatoria nel caso dei lavori - è facoltativa nel caso dei servizi e dall'effettuazione della stessa derivano all'amministrazione - da ritenersi, in questo senso, "virtuosa" - da un lato, dei vincoli certi, in quanto espressi dalla normativa² e chiaramente percepibili, dall'altro benefici molto più sfuggenti e di lungo periodo, consistenti nell'efficientamento dei processi di approvvigionamento. Ciò può determinare un disincentivo alla programmazione, che, al contrario, rappresenta un momento fondamentale per:

- la determinazione del quadro esigenziale della pubblica amministrazione;
- la valutazione delle strategie di approvvigionamento;
- la definizione dei successivi percorsi operativi - che dovrebbero essere scelti anche in funzione del livello di "qualificazione" della stazione appaltante alla gestione di processi complessi;
- l'ottimizzazione nella allocazione delle risorse finanziarie, endemicamente scarse;
- il controllo delle fasi gestionali e della spesa.

Anche per quanto concerne la **progettazione**, l'art. 94 del Codice dei Contratti pubblici demanda al Regolamento la definizione dei livelli e dei requisiti dei progetti per i servizi. In realtà, l'art. 279 del Regolamento attuativo risulta abbastanza laconico, limitandosi a prevedere alcuni contenuti di carattere generico, integrabili con altri, non definiti, in caso di specifiche esigenze. Anche la

¹ Cfr. il Libro Verde del 27.1.2011 sulla modernizzazione della politica UE sugli appalti pubblici per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti, pag. 7

² Cfr. art. 271 c. 4 del Regolamento di Attuazione (DPR 207/2010)

possibilità, nel caso di servizi particolarmente complessi, di un'articolazione del progetto su più livelli, resta semplicemente un'enunciazione non compiutamente definita, atteso che non viene indicato il contenuto di ciascun livello progettuale e, in particolare, quali documenti e con quale dettaglio dovrebbero caratterizzare i diversi livelli. Ne consegue che l'applicazione pratica dell'articolo 94 del Codice risulta problematica stante la difficoltà di definire (al di là dell'elencazione formale dell'art. 279 del Regolamento attuativo) i contenuti e le funzioni del progetto per i contratti di servizi, attesa anche la mancanza, in termini generali, di una esperienza concreta nella definizione della progettazione dei servizi, se non per quelli che abbiano una ricaduta "edilizia" (es. manutenzione).

Inoltre, considerando gli elaborati che vengono indicati dall'art. 279 cit., risulta particolarmente critica l'assenza di documenti che vadano a "cristallizzare" le tre variabili del contratto quali:

- tempi,
- prezzi/quantità,
- qualità.

In questo caso, a differenza di altri, potrebbe invece risultare opportuna, con gli adeguati adattamenti, l'estensione al comparto dei servizi di regole consolidate nell'ambito dei lavori, quali:

- la necessità di una stima analitica dei servizi (anche con ricorso a dati parametrici);
- una programmazione temporale degli adempimenti da sintetizzare all'interno di un documento, assimilabile ad un "cronoprogramma", che faciliterebbe anche il controllo delle prestazioni in fase esecutiva;
- la progettazione dei livelli di servizio con indicatori numerici/quantitativi e modalità di controllo.

Peraltro, in assenza di una stima analitica del costo/prezzo del servizio, anche la determinazione degli oneri per la sicurezza diviene un esercizio puramente teorico.

La **validazione** dei progetti elaborati, fase condivisibilmente necessaria e obbligatoria per i lavori, nell'ambito dei servizi viene prevista come fase meramente eventuale, anche quando la progettazione viene svolta all'esterno della stazione appaltante. Si tratta, anche in questo caso, di una previsione, quella della necessità di verificare e validare i progetti prima di metterli a base di una gara, che dovrebbe, invece, avere portata generale e che dovrebbe trovare applicazione tanto per i lavori quanto per i servizi e indipendentemente dall'elaborazione della progettazione internamente o esternamente alla stazione appaltante.

Per quanto concerne, la fase di **scelta del contraente**, a ciò deve aggiungersi che, nel comparto dei servizi, che pure accoglie e ricomprende tipologie diversissime di attività, manca una forma efficiente di **classificazione** delle diverse prestazioni³, il che rende molto difficile e disomogenea, da parte delle stazioni appaltanti, la valutazione dell'"analogia" delle prestazioni rese rispetto a quelle oggetto di affidamento, indispensabile anche a determinare il possesso o meno in capo ai concorrenti dei requisiti di capacità tecnica - e anche economico/finanziaria - richiesti per la partecipazione alla gara. La mancanza di un'efficiente classificazione dei servizi si riverbera anche nella impossibilità di configurare un sistema attendibile di **qualificazione** degli operatori⁴, che consenta di valorizzare anche la reputazione "positiva" dei concorrenti.

Dalla carenza/inadeguatezza della regolamentazione relativa agli aspetti-chiave sopra richiamati, discendono, quali effetti a catena:

³ Risulta difficile utilizzare allo scopo unicamente la classificazione CPV.

⁴ Per l'approfondimento di questo aspetto si rimanda alla lettura del successivo capitolo 3.

Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 1 – Le Analisi

- la difficoltà di definizione dei requisiti - proporzionali, efficienti ed omogenei - di partecipazione alle gare per l'affidamento dei servizi;
- la difficoltà nell'individuazione degli elementi di valutazione delle offerte e di attribuzione dei pesi relativi;
- la difficoltà di valutazione dell'eventuale anomalia delle offerte presentate;
- l'inadeguatezza degli schemi contrattuali;
- la difficoltà di gestione e controllo della prestazione, in particolare relativamente al rispetto degli standard qualitativi richiesti/offerti in sede di gara;
- l'attendibilità relativa della "certificazione" di corretto svolgimento della prestazione;
- l'impossibilità di utilizzare i risultati del processo come correttivi dei successivi processi di approvvigionamento.

Tutto quanto precede, comporta un ulteriore e grave problema di carattere generale, sintetizzabile nella **mancanza**, tanto da parte delle stazioni appaltanti quanto da parte degli operatori economici, **di una visione di insieme dell'intero processo** di approvvigionamento, che va dall'identificazione del fabbisogno (e quindi dalla fase programmatica) alla verifica dell'avvenuta soddisfazione dello stesso (e quindi alla fase di certificazione del corretto svolgimento della prestazione affidata), processo che può definirsi efficiente ed efficace solo nel caso in cui si possa concretamente accertare che l'esigenza individuata dalla stazione appaltante è stata soddisfatta conformemente al livello qualitativo richiesto/promesso in fase di gara, al corrispettivo pattuito e nei tempi convenuti, atteso che solo questa verifica positiva potrà far ritenere correttamente svolto il processo nel suo complesso.

La **complessità formale** di molte regole e la **frammentazione** delle fasi del processo inducono tanto le imprese quanto le stazioni appaltanti a concentrarsi unicamente sulla correttezza formale della singola fase del procedimento (es. gara svolta senza ricorsi, conseguimento dell'aggiudicazione) anziché sull'obiettivo complessivo del processo (soddisfazione di un fabbisogno nel modo più efficiente ed efficace e comunque in conformità ai livelli qualitativi richiesti/offerti) e sul grado di conseguimento dello stesso.

Nella fase di **valutazione delle offerte**, i problemi derivanti dall'applicazione non corretta del metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa sono particolarmente avvertiti e, per essi, si rimanda al paragrafo 2.3.1 di questo volume, nonché al volume 2, capitolo 1.1.

Nella fase di **gestione della gara** risulta particolarmente sentito il problema della corretta verifica di congruità delle offerte presentate, allo scopo di escluderne l'eventuale **anomalia**. Come già detto, il problema risulta fortemente condizionato dalla mancanza di una corretta progettazione delle prestazioni oggetto di affidamento e dalla carente definizione dei livelli prestazionali, nonché, in particolare per quanto concerne i servizi ad alto impatto di manodopera, di elementi omogenei di valutazione, quali, ad esempio, il contratto collettivo nazionale di riferimento per la verifica del rispetto degli obblighi in materia.

Nella fase di **esecuzione delle prestazioni** è sinora mancato un incisivo controllo delle prestazioni rese, in diretto collegamento a quelle offerte, necessario per:

- scoraggiare, in fase di gara, la promessa di livelli di servizio non sostenibili in concreto;
- sanzionare nelle gare future le imprese che abbiano operato con negligenza;
- operare gli opportuni aggiustamenti nella formulazione dei documenti a base delle successive gare.

Anche la carenza di effettività nel controllo delle prestazioni eseguite è direttamente connessa alla inadeguata progettazione - intesa come mancanza all'interno del progetto dei documenti necessari a favorire un controllo effettivo dei servizi erogati - e alla mancanza di precisione dei documenti contrattuali.

2.1.2 Le esigenze

Dall'analisi del quadro normativo, anche alla luce dei problemi evidenziati nel precedente paragrafo, emergono, in termini generali, le seguenti esigenze:

- norme più semplici e snelle per quanto attiene agli aspetti formali e "burocratici" del processo di approvvigionamento e indicazioni più chiare e precise sugli aspetti di carattere sostanziale;
- meno vincoli e più strumenti a disposizione degli operatori;
- maggiore attenzione per le esigenze di natura qualitativa, introduzione/rafforzamento di norme che favoriscano lo sviluppo in qualità del comparto;
- maggiore attenzione alla fase esecutiva e alle verifiche sulla qualità delle prestazioni erogate, in rapporto a quanto richiesto/offerto in sede di gara.

Il *corpus* normativo dedicato ai processi di approvvigionamento dei servizi consta di più di cento articoli i quali, tuttavia, si concentrano prevalentemente sugli **aspetti formali del processo**, che vengono disciplinati spesso in modo estremamente minuzioso e dettagliato, senza, tuttavia, fornire adeguate indicazioni di carattere sostanziale che consentano agli operatori del settore - tanto pubbliche amministrazioni quanto imprese - di orientarsi nei casi pratici.

Solo a titolo meramente esemplificativo, atteso che la stessa problematica si presenta in molte altre fattispecie, la normativa è molto precisa e "cavillosa" nello stabilire, con riguardo al caso delle imprese che si trovano tra di loro in regime di controllo, in quale forma debba essere resa la dichiarazione di autonomia e indipendenza dell'offerta presentata e nel prevedere che il concorrente debba allegare gli eventuali documenti a supporto in una "busta separata" dalla dichiarazione stessa e ancora nel precisare il momento nel quale deve essere verificata la sussistenza dell'indipendenza. Vengono, così, creati, una serie di vincoli formali la cui mancata o inesatta osservanza potrebbe riverberarsi sulla legittimità della procedura, ma, di contro, non viene fornita alcuna utile indicazione in ordine a quali "documenti" possano essere ritenuti validi e significativi al fine di comprovare l'indipendenza dell'offerta, o quali indizi possano essere rilevanti al fine di accertare l'imputabilità di più offerte al medesimo centro decisionale.

In questo modo gli operatori tendono a concentrarsi esclusivamente, o prevalentemente, sugli aspetti formali, perdendo di vista quelli sostanziali che, al contrario, dovrebbero costituire il vero obiettivo delle procedure.

Il comparto dei servizi, tanto dal lato degli operatori economici, quanto dal lato delle stazioni appaltanti, manifesta l'esigenza di vedere accresciuto il **livello qualitativo**, sia dei processi di approvvigionamento, che delle prestazioni che ne sono oggetto, nonché di vedere adeguatamente valorizzato il **livello di qualificazione** delle stazioni appaltanti e delle imprese che operano all'interno del comparto.

Oggi i problemi del quadro normativo, evidenziati al paragrafo 2.1.1, frenano lo **sviluppo in qualità del settore dei servizi** e disincentivano il rispetto, in fase esecutiva, dei livelli di qualità richiesti/offerti in sede di gara, determinando una distorsione delle dinamiche concorrenziali e la frustrazione dell'obiettivo cui tende il processo di approvvigionamento stesso.

Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 1 – Le Analisi

La regolamentazione del settore dovrebbe favorire un'inversione di tendenza, introducendo disposizioni che spingano il mercato su binari virtuosi. A questo proposito va preliminarmente osservato che i processi di approvvigionamento, soprattutto quelli afferenti i servizi su scala urbana, sono particolarmente complessi e richiedono, per essere gestiti in modo efficace ed efficiente, un'adeguata **preparazione e competenza delle stazioni appaltanti** o, laddove tale preparazione non possa essere autonomamente conseguita, la possibilità per le amministrazioni di contare, oltre che su strumenti conoscitivi di diffusione e condivisione delle esperienze e dei "saperi" (quali linee guida, *best practice*, ecc.) su soggetti specificamente qualificati nella gestione dei processi complessi, quali ad esempio le centrali di committenza o, in alternativa, sull'affiancamento garantito da strutture esterne, quali, ad esempio, potrebbero essere le SUA (Stazioni Uniche Appaltanti) di futura introduzione. Nel lungo periodo, dovrebbero studiarsi **percorsi di qualificazione** che consentano alle stazioni appaltanti di affrontare in modo sempre più consapevole i processi di approvvigionamento, a partire dalla programmazione sino alla certificazione delle prestazioni rese. In altre parole, agli operatori del settore dovrebbero essere garantiti più strumenti applicativi e meno vincoli burocratici. Per l'approfondimento di questo tema specifico si rimanda alla lettura del paragrafo 2.3.1 del volume 2.

Accanto al tema della qualificazione delle stazioni appaltanti vi è l'esigenza di definire strumenti condivisi ed omogenei per la **qualificazione delle imprese** che operano nel comparto dei servizi. Per l'approfondimento di questo tema specifico si rimanda anche alla lettura del successivo capitolo 3, nonché del paragrafo 2.3.1 di questo capitolo ed inoltre del capitolo 2.2 del volume 2.

Il tema della qualificazione delle imprese risulta, poi, strettamente connesso anche all'istituto dell'**avvalimento** che, come noto, consente la circolazione oggettiva all'interno del mercato di alcune delle referenze proprie dell'operatore economico - sia di natura economico/finanziaria che tecnica - e l'utilizzo delle stesse da parte di altri imprenditori, indipendentemente dai rapporti esistenti tra l'impresa "ausiliaria" e quella "ausiliata", alla sola condizione che quest'ultima dimostri di poter effettivamente disporre delle capacità oggetto di avvalimento.

Con tale istituto si determina, dunque, una "spersonalizzazione" dei requisiti di qualificazione delle imprese - con la sola eccezione dei requisiti generali di ordine morale (art. 38 CCC) che non possono essere oggetto di circolazione.

Atteso che, allo stato attuale della normativa europea, e della conseguente normativa di recepimento, non è possibile limitare la portata e l'operatività dell'istituto, appare estremamente importante che venga supportata l'individuazione degli elementi di effettività della messa a disposizione delle capacità oggetto di avvalimento, allo scopo di evitare fenomeni di mera forma che alterino i meccanismi concorrenziali, deprimendo il livello qualitativo dei partecipanti alle gare e delle prestazioni.

Il tema dell'avvalimento è emerso come tema da proporre quale elemento *focus* nel prosieguo delle attività del tavolo.

Sempre nel senso dello sviluppo in qualità del comparto è emersa l'esigenza di una migliore conoscenza e di un utilizzo più consapevole del criterio dell'**offerta economicamente più vantaggiosa**, che verrà trattato specificamente al successivo paragrafo 2.3.1, alla cui lettura si rinvia.

Tutto il processo di approvvigionamento deve tendere alla soddisfazione del fabbisogno cui la prestazione affidata è preordinata. È, pertanto, necessario che la normativa supporti in modo

adeguato sia l'individuazione degli indicatori di *performance* delle prestazioni che la fase di verifica delle attività e che consenta di valorizzare nell'ottica dei futuri affidamenti i risultati raggiunti (o non raggiunti) in fase esecutiva. È, quindi, necessario che vi sia una maggiore attenzione alla definizione dei contenuti del **progetto** del servizio e del successivo **contratto**, che devono indicare chiaramente i livelli di qualità attesa e devono prevedere strumenti premianti e penalizzanti nel caso in cui le prestazioni si discostino - in senso positivo o negativo - da tali livelli. È indispensabile, poi, che le previsioni progettuali e contrattuali non restino "sulla carta" ma possano e vengano concretamente applicate, attraverso un'efficiente attività di controllo e verifica, non solo per la gestione dell'affidamento specifico, ma anche per il futuro miglioramento dei documenti di gara, per garantire un effetto "premiante" sulla reputazione degli imprenditori che hanno ben operato, e per "punire", con l'esclusione dalle future gare, i soggetti che hanno operato con malafede o negligenza.

Per quanto specificamente riguarda i **servizi complessi**, particolarmente su **scala urbana**, appare necessario che la normativa preveda **strumenti flessibili di governo** dei progetti e dei contratti che consentano una gestione dinamica del rapporto contrattuale, in modo da assicurarne costantemente la rispondenza alle aspettative dell'amministrazione committente e della collettività. Questi servizi, difatti, sono caratterizzati da:

- complessità delle prestazioni;
- significativa durata minima efficiente del contratto;
- molteplicità di variabili e interazioni che possono determinare l'evoluzione delle esigenze in corso d'opera.

Uno strumento rigido, quindi, non è idoneo a garantire l'efficienza del rapporto negoziale.

2.2 Mappatura dei nodi e delle criticità del sistema normativo vigente per gli appalti pubblici di servizi di Facility Management

Dall'analisi di contesto è emersa l'esigenza di considerare, come "macro-criticità" la dicotomia che di norma caratterizza l'approccio sia degli operatori economici che delle stazioni appaltanti al processo di approvvigionamento dei servizi. Il processo non viene considerato un *unicum* orientato alla soddisfazione dei bisogni della stazione appaltante e della collettività, che ha inizio con la programmazione del servizio e ha fine con la verifica delle prestazioni effettivamente rese, ma viene spesso percepito come giustapposizione di due distinti (e spesso non integrati) procedimenti: quello che va dalla programmazione alla aggiudicazione e quello che va dalla stipula del contratto alla verifica delle prestazioni rese. Dalla scarsa integrazione tra le due fasi nascono una serie di "micro-criticità" che si proiettano lungo tutto il processo.

Per tale ragione, il Tavolo di lavoro ha ritenuto opportuno procedere con **la mappatura dei nodi e delle criticità** analizzando, innanzitutto, il processo complessivo di approvvigionamento, disarticolato in fasi e sottofasi, evidenziando le principali criticità avvertite dagli operatori, tanto pubblici quanto privati.

Libro Verde Patrimoni PA *net* – Volume 1 – Le Analisi

Rif. normativi	Fase	Sottofase	Descrizione	Criticità
	Programmazione			
Art. 271 RdA		Programmazione dell'attività contrattuale	Le amministrazioni aggiudicatrici hanno facoltà di approvare un programma annuale per l'acquisizione dei servizi.	<p>Al contrario di quanto avviene per i lavori, la fase di programmazione può essere omessa. La mancanza di una programmazione complessiva non consente l'ottimizzazione dell'allocazione delle risorse disponibili. La mancanza di programmazione può condurre ad una non chiara identificazione dei fabbisogni. L'assenza dell'obbligo alla programmazione per gli appalti di servizio è quantomeno obsoleta in una logica di appalto misto di lavori e servizi, (paradigma tipico del Global Service) ovvero in caso di concessione di costruzione e gestione e in presenza di formule di partenariato pubblico-privato. E' inoltre da considerare come lo stesso art. 14 del RdA (studio di fattibilità) pur se collocato all'interno della Parte II "Contratti Pubblici relativi a lavori nei settori ordinari" si presti ad essere esteso anche all'appalto di servizi e certamente deve esserlo nel caso di appalti misti, che integrano diverse prestazioni. L'approccio integrato è proprio delle funzioni del RUP, così come previsto dall'art. 9, c. 2 del RdA: "...Il responsabile del procedimento provvede a creare le condizioni affinché il processo realizzativo dell'intervento risulti condotto in modo unitario in relazione ai tempi e ai costi preventivati, alla qualità</p>
Art. 128 c. 2 CCC Art. 271 c. RdA		Determinazione dei fabbisogni	Il programma annuale costituisce momento attuativo di studi di identificazione e quantificazione dei fabbisogni predisposti dalle amministrazioni aggiudicatrici.	
Art. 271 c. 3 RdA Art. 272 c. 1 RdA		Elaborazione del programma	<p>Il programma contiene per ogni servizio:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ oggetto; ▪ importo presunto; ▪ forma di finanziamento; <p>Il programma può contenere:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ l'individuazione del Responsabile del Procedimento. 	
		Individuazione della "strategia di approvvigionamento"	<p>Individuazione della tipologia contratto più adeguata al soddisfacimento del fabbisogno:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ appalto; ▪ concessione; ▪ altre forme di partenariato pubblico/privato (es. società mista) ▪ stipula di un accordo quadro; <p>Individuazione, in relazione allo specifico fabbisogno e alle possibili strategie di approvvigionamento, quella più adeguata allo scopo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ svolgimento in proprio della procedura di individuazione 	

Libro Verde Patrimoni PA *net* – Volume 1 – Le Analisi

			<p>dell'operatore economico che espletterà il servizio;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ svolgimento della procedura tramite centrale di committenza; ▪ adesione a convenzioni esistenti ▪ altro. 	<p><i>richiesta, alla manutenzione programmata, alla sicurezza e alla salute dei lavoratori ed in conformità di qualsiasi altra disposizione di legge in materia...."</i></p> <p>Al fine di identificare i fabbisogni della collettività, nel caso di servizi che si rivolgano direttamente o indirettamente agli utenti, potrebbe essere utile ipotizzare il coinvolgimento di questi ultimi nell'identificazione delle esigenze.</p> <p>La scelta della strategia di approvvigionamento è fondamentale in quanto dalla individuazione della stessa dipende anche il livello di approfondimento dei documenti progettuali. Le amministrazioni non hanno spesso la consapevolezza dell'importanza di tale fase e non hanno dimestichezza con gli strumenti che consentono una comparazione delle possibili alternative al fine di identificare la soluzione più efficiente ed efficace per il soddisfacimento dei fabbisogni.</p>
<p>Art. 128 c. 9 CCC Art. 271 c. 5 RdA</p>		<p>Approvazione del programma annuale</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ le amministrazioni tenute all'approvazione del bilancio preventivo approvano il programma annuale contestualmente; ▪ le amministrazioni non tenute all'approvazione del bilancio preventivo possono approvare il programma con modalità compatibili con la regolamentazione presso le stesse vigente in materia programmatica. 	
<p>Art. 271 c. 4</p>		<p>Gestione dei procedimenti di acquisizione non previsti dal programma</p>	<p>Ammissibili solo in caso di urgenza per eventi imprevisti o imprevedibili in sede di programmazione.</p>	<p>La previsione può costituire un disincentivo alla programmazione: chi non programma ha meno vincoli.</p>
<p>Art. 278 c. 2 RdA</p>		<p>Finanza di progetto nei servizi (v. anche infra)</p>	<p>Anche quando l'amministrazione si sia avvalsa della facoltà di approvare il programma annuale per l'acquisizione dei servizi è consentita ai privati interessati la presentazione di proposte di finanza di progetto nel settore dei servizi (v. infra).</p>	

Libro Verde Patrimoni PA *net* – Volume 1 – Le Analisi

	<i>Progettazione</i>			
Art. 94 CCC Art. 279 RdA		Progettazione del servizio	<p>Di norma il progetto:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ è elaborato dalle amministrazioni; aggiudicatrici a cura o sotto il coordinamento del RdP; ▪ è articolato su un unico livello. <p>Nel caso di servizi:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ particolarmente complessi sotto il profilo tecnologico, ▪ che richiedono pluralità di competenze; ▪ caratterizzate dall'utilizzo di componenti o di processi innovativi; ▪ che necessitano di elevate prestazioni per quanto concerne la loro funzionalità; <p>a) può essere oggetto di un concorso di progettazione (vedi infra);</p> <p>b) può essere articolato su più livelli;</p>	<p>Manca esperienza concreta nella definizione della progettazione dei servizi. Si tende a ricollegare il concetto di progettazione esclusivamente ai servizi che abbiano una ricaduta "edilizia" (es. manutenzione).</p> <p>L'applicazione pratica dell'articolo 94 CCC risulta problematica stante la difficoltà di definire (al di là dell'elencazione formale dell'art. 279 RdA) i contenuti e le funzioni del progetto per i contratti di servizi e forniture.</p> <p>Risulta particolarmente critica l'assenza di documenti che vadano a "cristallizzare" le tre variabili del contratto quali tempi, prezzi/quantità, qualità. In questo caso - a differenza di altre ipotesi di "merlonizzazione" - potrebbe risultare opportuno il ricongiungimento con la sezione lavori del CCC e del RdA, prevedendo: una stima analitica dei servizi (anche con ricorso a dati parametrici), una programmazione temporale degli adempimenti da sintetizzare all'interno di un documento, la progettazione dei livelli di servizio con indicatori numerici/quantitativi e modalità di controllo. Peraltro, in assenza di una stima analitica del costo/prezzo del servizio è illogico parlare di determinazione degli oneri per la sicurezza.</p>
Art. 279 c. 1 RdA Art. 26 c. 3 DLgs 81/2008		Contenuto del progetto	<p>Il progetto contiene:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ relazione tecnica illustrativa; ▪ indicazioni e disposizioni per la stesura dei documenti inerenti la sicurezza; ▪ calcolo della spesa e individuazione degli oneri della sicurezza non soggetti a ribasso; ▪ prospetto economico degli oneri complessivi necessari per l'acquisizione del servizio; ▪ capitolato speciale descrittivo e prestazionale; 	<p>Risulta particolarmente critica l'assenza di documenti che vadano a "cristallizzare" le tre variabili del contratto quali tempi, prezzi/quantità, qualità. In questo caso - a differenza di altre ipotesi di "merlonizzazione" - potrebbe risultare opportuno il ricongiungimento con la sezione lavori del CCC e del RdA, prevedendo: una stima analitica dei servizi (anche con ricorso a dati parametrici), una programmazione temporale degli adempimenti da sintetizzare all'interno di un documento, la progettazione dei livelli di servizio con indicatori numerici/quantitativi e modalità di controllo. Peraltro, in assenza di una stima analitica del costo/prezzo del servizio è illogico parlare di determinazione degli oneri per la sicurezza.</p>

Libro Verde Patrimoni PA *net* – Volume 1 – Le Analisi

			<ul style="list-style-type: none"> ▪ schema di contratto. 	<p>Sarebbe auspicabile, anche alla luce delle novità introdotte dal RdA in termini di progettazione dei servizi e alle restanti proposte di modifica e migliorative formulate in questo contesto, estendere l'applicabilità dei contenuti dell'art. 92 dettato per i servizi attinenti l'architettura e l'ingegneria alla progettazione non solo dei lavori ma anche dei servizi. Questa necessità è ancor di più sentita in presenza di progetti complessi, quali quelli di global service, o comunque progetti di servizi che presentano impatti e ripercussioni sull'ambito edilizia/edificio.</p>
Art. 99 e ss. CCC Art. 279 c. 3 RdA Art. 260 c. 1 RdA		Concorso di progettazione (nb previa assunzione di una determina/decreto a contrattare. v. infra)	<p>Fase eventuale da esperirsi per servizi complessi (v. sopra) nel caso in cui il progetto non sia redatto internamente. Ai premi si applica nei limiti di compatibilità l'art. 260 c. 1 RdA. (nb i vincitori non possono partecipare agli appalti o subappalti relativi ai servizi progettati).</p>	<p>Quantificazione dell'importo in base al quale calcolare il premio, in assenza di tariffe di riferimento.</p>
Art. 101 c. 2 CCC Art. 279 c. 4 e c. 5 RdA		Definizione dei requisiti di partecipazione	<p>Si applicano l'art. 38 CCC per i requisiti di ordine generale e gli art. 39, 41, 42, 45 e 46 CCC nei limiti di compatibilità. Le stazioni appaltanti hanno facoltà di prevedere nel bando "requisiti ulteriori".</p>	<p>Individuazione del profilo del "progettista dei servizi" (tenuto anche conto del divieto di successiva partecipazione all'aggiudicazione del servizio progettato).</p>
Artt. 102 e 103 CCC Art. 279 c. 2 e 3 RdA		Definizione del bando di gara	<p>Il bando di gara può prevedere l'integrazione o la riduzione dei contenuti del progetto (v. sopra). Il bando di gara può prevedere l'articolazione della progettazione su uno o più livelli.</p>	

Libro Verde Patrimoni PA *net* – Volume 1 – Le Analisi

			Il bando di gara può prevedere l'esperimento del concorso su uno o due gradi.	
Art. 66 e 103 CCC Allegato IX D CCC		Pubblicazione del bando	Segue le regole ordinarie (v. infra).	
Art. 105 CCC Allegato IX D		Selezione dei concorrenti	E' possibile prevedere concorsi aperti e ristretti anche con applicazione della forcella (per la procedura aperta, ristretta e applicazione della forcella v. infra, per i requisiti di partecipazione v. sopra).	Determinazione dei criteri premianti per l'applicazione della forcella. Devono essere proporzionati e oggettivi, non possono restringere immotivatamente la concorrenza.
Artt. 106 e 84 CCC Allegato IX D punto 8 RdA		Nomina della commissione giudicatrice	Si applica l'art. 84 CCC nei limiti di compatibilità. Non si applica il comma 10 che prevede che la nomina dei commissari e la costituzione della commissione debbano avvenire dopo la scadenza del termine per la presentazione delle offerte, atteso che il punto 8 dell'Allegato IX D prevede che i bandi per i concorsi di progettazione contengano eventualmente i nomi dei membri della commissione se già selezionati. Si applicano le norme in materia di incompatibilità dei membri della commissione.	Evitare la nomina dei Commissari prima dell'esperimento del concorso ed evitarne l'indicazione nominativa nei bandi (ancorché risulti consentito).
Art. 107 CCC Allegato IX D punto 9 RdA		Lavori e decisioni della commissione	Le decisioni possono essere vincolanti o non vincolanti per la stazione appaltante. Va redatto un verbale che esponga le ragioni delle scelte con riferimento a ciascun criterio di valutazione, le osservazioni e i chiarimenti.	

Libro Verde Patrimoni PA *net* – Volume 1 – Le Analisi

			Possono essere invitati i candidati, se necessario a chiarire il progetto.	
Art. 99 c. 5 CCC		Pagamento del premio al vincitore	Con il pagamento del premio le stazioni appaltanti acquistano la proprietà del progetto. Al vincitore, se previsto dal bando e se sono previsti gradi ulteriori di progettazione, possono essere affidati a procedura negoziata (v. infra) i successivi livelli.	
Art. 280 c. 1 RdA		Esperimento di una gara di progettazione di servizi	Per le varie possibili procedure, v. infra.	
Art. 280 c. 1 RdA		Prestazione della garanzia da parte dei progettisti esterni	In caso di progettazione esterna di servizio (anche nel caso di concorso di progettazione) di importo pari o superiore a 1 milione di euro il professionista aggiudicatario (o vincitore del concorso) è tenuto a munirsi di polizza di responsabilità professionale, in mancanza non ha diritto al pagamento della parcella professionale.	Nel caso di concorso di progettazione, tenuto conto che il premio non può essere superiore al 60% del corrispettivo che si sarebbe dovuto riconoscere in caso di affidamento esterno della progettazione, la previsione potrebbe ulteriormente scoraggiare la partecipazione.
Art. 112 c. 6 CCC Artt. 45, 52 e 280, c. 2 e ss. RdA		Verifica del progetto	Fase eventuale, si applicano gli artt. 45 e 52 nei limiti di compatibilità. Può essere effettuata dagli uffici delle stazioni appaltanti individuati dagli ordinamenti delle stesse o da verificatori esterni (per le procedure v. infra).	Nel caso di progettazione esterna la verifica e la validazione del progetto, anche se interne alla stazione appaltante, dovrebbero essere obbligatorie e non soltanto eventuali.
Artt. 55 e 280 c. 4 RdA		Validazione del progetto	Atto formale che conclude la verifica. Attività del RdP. In caso di dissenso dal rapporto di verifica deve essere motivato.	
	Scelta del contraente			

Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 1 – Le Analisi

<p>Art. 11 c. 2 CCC Art. 272 c.1 RdA Art. 10 c. 1 CCC Art. 57 c. 1 CCC</p>		<p>Assunzione della determina (o del decreto) a contrarre</p>	<p>La determina deve contenere:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ elementi essenziali del contratto; ▪ criteri di selezione degli operatori economici; ▪ criteri di selezione delle offerte. <p>Se non si è già provveduto nel programma annuale o se il programma non è stato approvato:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ individuazione del responsabile del procedimento. <p>Se la determina (o il decreto) prevede il ricorso alla procedura negoziata non preceduta da bando:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ motivazione adeguata <p>n.b. Per gli enti locali indicazione della copertura finanziaria</p>	<p>In carenza di programmazione complessiva, l'assunzione della determina implica - al fine di poter soddisfare i requisiti minimi di contenuto - comunque un'attività assimilabile a quella programmatoria, anche se svolta in via puntuale per il singolo servizio.</p>
<p>Art. 11 c. 3 CCC Art. 54 CCC</p>		<p>Procedure di selezione del contraente</p>	<p>La selezione del contraente avviene secondo uno dei sistemi previsti dal Codice Contratti:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ procedura aperta ▪ procedura ristretta ▪ procedura negoziata ▪ dialogo competitivo 	<p>La scelta della procedura di selezione è funzione della scelta della strategia di approvvigionamento. La mancanza di chiarezza negli obiettivi e nella definizione del quadro esigenziale può condurre a scelte inefficienti.</p>
<p>Artt. 58, 63, 64, 66, 67 CCC.</p>		<p>Predisposizione dei documenti di gara</p>	<p>Procedure aperte, ristrette, negoziate previa pubblicazione del bando, dialogo competitivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Avviso di preinformazione (obbligatoria solo se cisi avvale della facoltà di riduzione dei termini); ▪ Bando di gara; ▪ Capitolato speciale e documenti 	<p>Nella definizione dei documenti di gara è indispensabile avere come obiettivo non soltanto il corretto svolgimento delle operazioni di gara - e quindi la regolarità formale, la correttezza e la legittimità dei documenti - ma anche il controllo della successiva fase esecutiva. Il progetto del servizio (che costituisce un documento</p>

Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 1 – Le Analisi

			<p>complementari.</p> <p>Procedure ristrette, procedure negoziate, dialogo competitivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Lettera di invito; <p>Dialogo competitivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ documento descrittivo; 	<p>complementare) contiene anche lo schema di contratto, nel quale devono essere presenti gli strumenti necessari a garantire il controllo del livello qualitativo della prestazione resa (KPI, SLA)</p>
Art. 38 CCC	Qualificazione soggettiva	A) requisiti di ordine generale	<p>Non possono essere ammessi alle gare i soggetti che si trovano in una delle cause di esclusione previste dall'art. 38 del Codice:</p>	<p>L'art. 38, del CCC è ampiamente esaustivo nel definire i requisiti di capacità generale che devono possedere gli operatori economici per la partecipazione alle gare, restano tuttavia difficoltà pratiche nella sua applicazione legate principalmente all'assenza di linee guida comportamentali che garantiscano una certa oggettività nell'operato delle Amministrazioni, in particolare con riferimento a quei requisiti il cui accertamento implica un margine di discrezionalità. In tal modo il sistema delineato rischia di convertirsi in un onere eccessivo per le Amministrazioni senza che lo strumento risulti efficace allo scopo prefissato dal legislatore.</p>
			<p>a) che si trovano in stato di fallimento, di liquidazione coatta, di concordato preventivo, o nei cui riguardi sia in corso un procedimento per la dichiarazione di una di tali situazioni;</p>	<p>Il modo nel quale vengono richieste dal bando di gara le dichiarazioni relative ai requisiti generali di partecipazione condiziona - in senso più o meno formalistico - le modalità con le quali i concorrenti devono adempiere agli oneri relativi. Non sempre le amministrazioni hanno consapevolezza di ciò e non</p>
			<p>b) nei cui confronti è pendente procedimento per l'applicazione di una delle misure di prevenzione di cui all'articolo 3 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 o di una delle cause ostative previste dall'articolo 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575; l'esclusione e il divieto operano se la pendenza del procedimento riguarda il titolare o il direttore tecnico, se si tratta di impresa individuale; il socio o il direttore tecnico se si tratta di società in nome collettivo, i soci accomandatari o il direttore tecnico se si tratta di società in accomandita semplice, gli amministratori muniti di poteri di rappresentanza o il</p>	

Libro Verde Patrimoni PA *net* – Volume 1 – Le Analisi

			<p>direttore tecnico, se si tratta di altro tipo di società;</p>	<p>sempre la scelta di richiedere una determinata formulazione delle dichiarazioni è frutto di una scelta consapevole. Molti contenziosi si sviluppano in conseguenza delle modalità con le quali il bando richiede la presentazione delle dichiarazioni.</p>
			<p>c) nei cui confronti è stata pronunciata sentenza di condanna passata in giudicato, o emesso decreto penale di condanna divenuto irrevocabile, oppure sentenza di applicazione della pena su richiesta, ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per reati gravi in danno dello Stato o della Comunità che incidono sulla moralità professionale; è comunque causa di esclusione la condanna, con sentenza passata in giudicato, per uno o più reati di partecipazione a un'organizzazione criminale, corruzione, frode, riciclaggio, quali definiti dagli atti comunitari citati all'articolo 45, paragrafo 1, direttiva CE 2004/18; l'esclusione e il divieto operano se la sentenza o il decreto sono stati emessi nei confronti: del titolare o del direttore tecnico se si tratta di impresa individuale; del socio o del direttore tecnico, se si tratta di società in nome collettivo; dei soci accomandatari o del direttore tecnico se si tratta di società in accomandita semplice; degli amministratori muniti di potere di rappresentanza o del direttore tecnico se si tratta di altro tipo di società o consorzio. In ogni caso l'esclusione e il divieto operano anche nei confronti dei</p>	<p>Il mancato utilizzo in sede esecutiva degli strumenti di controllo del livello qualitativo delle prestazioni rese dall'operatore economico rende difficoltoso se non impossibile valersi della possibilità di escludere da gare successive gli imprenditori che abbiano svolto precedenti contratti con negligenza e malafede. L'utilizzo concreto della facoltà di esclusione dalle gare successive delle imprese che non hanno rispettato in fase esecutiva i livelli di qualità richiesti in sede di gara e/o offerti dalle stesse, rappresenta una leva estremamente importante per scoraggiare la propensione ad offerte eccessivamente aggressive sul prezzo e/o con livelli qualitativi concretamente insostenibili (v. infra, valutazione oggettiva delle offerte).</p> <p>Le amministrazioni hanno difficoltà a determinare concretamente i casi nei quali l'esistenza di situazioni di controllo da luogo alla formulazione di offerte non indipendenti (è preclusa l'esclusione automatica sulla base della sola sussistenza della situazione dei controllo).</p>

Libro Verde Patrimoni PA *net* – Volume 1 – Le Analisi

			<p>soggetti cessati dalla carica nel triennio antecedente la data di pubblicazione del bando di gara, qualora l'impresa non dimostri di aver adottato atti o misure di completa dissociazione della condotta penalmente sanzionata; resta salva in ogni caso l'applicazione dell'articolo 178 del codice penale e dell'articolo 445, comma 2, del codice di procedura penale;</p>	
			<p>d) che hanno violato il divieto di intestazione fiduciaria posto all'articolo 17 della legge 19 marzo 1990, n. 55;</p>	
			<p>e) che hanno commesso gravi infrazioni debitamente accertate alle norme in materia di sicurezza e a ogni altro obbligo derivante dai rapporti di lavoro, risultanti dai dati in possesso dell'Osservatorio;</p>	
			<p>f) che, secondo motivata valutazione della stazione appaltante, hanno commesso grave negligenza o malafede nell'esecuzione delle prestazioni affidate dalla stazione appaltante che bandisce la gara; o che hanno commesso un errore grave nell'esercizio della loro attività professionale, accertato con qualsiasi mezzo di prova da parte della stazione appaltante;</p>	

Libro Verde Patrimoni PA *net* – Volume 1 – Le Analisi

			g) che hanno commesso violazioni, definitivamente accertate, rispetto agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse, secondo la legislazione italiana o quella dello Stato in cui sono stabiliti;
			h) che nell'anno antecedente la data di pubblicazione del bando di gara hanno reso false dichiarazioni in merito ai requisiti e alle condizioni rilevanti per la partecipazione alle procedure di gara e per l'affidamento dei subappalti, risultanti dai dati in possesso dell'Osservatorio;
			i) che hanno commesso violazioni gravi, definitivamente accertate, alle norme in materia di contributi previdenziali e assistenziali, secondo la legislazione italiana o dello Stato in cui sono stabiliti;
			l) che non presentino la certificazione di cui all'articolo 17 della legge 12 marzo 1999, n. 68, salvo il disposto del comma 2;
			m) nei cui confronti è stata applicata la sanzione interdittiva di cui all'articolo 9, comma 2, lettera c), del decreto legislativo dell'8 giugno 2001 n. 231 o altra sanzione che comporta il divieto di contrarre con la pubblica amministrazione compresi i provvedimenti interdittivi di cui all'articolo 36-bis, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con

Libro Verde Patrimoni PA *net* – Volume 1 – Le Analisi

			<p>modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248(76);</p>	
			<p>m-bis) nei cui confronti sia stata applicata la sospensione o la decadenza dell'attestazione SOA per aver prodotto falsa documentazione o dichiarazioni mendaci, risultanti dal casellario informatico;</p>	
			<p>m-ter) di cui alla precedente lettera b) che, anche in assenza nei loro confronti di un procedimento per l'applicazione di una misura di prevenzione o di una causa ostativa ivi previste, pur essendo stati vittime dei reati previsti e puniti dagli articoli 317 e 629 del codice penale aggravati ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, non risultino aver denunciato i fatti all'autorità giudiziaria, salvo che ricorrano i casi previsti dall'articolo 4, primo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689. La circostanza di cui al primo periodo deve emergere dagli indizi a base della richiesta di rinvio a giudizio formulata nei confronti dell'imputato nei tre anni antecedenti alla pubblicazione del bando e deve essere comunicata, unitamente alle generalità del soggetto che ha omesso</p>	

Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 1 – Le Analisi

			la predetta denuncia, dal procuratore della Repubblica procedente all'Autorità di cui all'articolo 6, la quale cura la pubblicazione della comunicazione sul sito dell'Osservatorio;	
			m-quater) che si trovino, rispetto ad un altro partecipante alla medesima procedura di affidamento, in una situazione di controllo di cui all'articolo 2359 del codice civile o in una qualsiasi relazione, anche di fatto, se la situazione di controllo o la relazione comporti che le offerte sono imputabili ad un unico centro decisionale.	
Art. 41 CCC Art. 275 c. 1 RdA		B) Requisiti di capacità economica e finanziaria	<p>A) Concorrente singolo I requisiti non sono tipizzati e vengono precisati nel bando dalle amministrazioni. La documentazione a comprova può essere costituita dai seguenti documenti: a) dichiarazioni bancarie (c.d. referenze bancarie); b) bilanci ed estratti dei bilanci; c) dichiarazioni inerenti il fatturato;</p> <p>Se il concorrente non è in grado per giustificati motivi ivi inclusa la recente costituzione, di presentare le referenze richieste, può provare la propria capacità con qualsiasi altro documento.</p>	<p>Manca un sistema di qualificazione specifico per i servizi. Mancano indicazioni specifiche e condivise - eventualmente differenziate per le diverse tipologie di servizi - in ordine alla solidità finanziaria ed economica che è logico e congruo richiedere ai partecipanti alle gare.</p> <p>Vi è una forte disomogeneità dei comportamenti delle stazioni appaltanti e si assiste a fenomeni distorsivi della concorrenza, come la richiesta di requisiti di fatturato generico e specifico sproporzionati rispetto alle prestazioni in gara. La criticità risulta ulteriormente aggravata per effetto della mancata uniformità di applicazione dei criteri di determinazione dei "servizi analoghi" e, conseguentemente, del fatturato</p>
Artt. 34, 37 CCC Art. 275 c. 2 RdA			B) Concorrenti in raggruppamento (RTI, Consorzi Ordinari, GEIE)	

Libro Verde Patrimoni PA *net* – Volume 1 – Le Analisi

			<p>La misura del possesso dei requisiti da parte dei soggetti in raggruppamento non è tipizzata e deve essere stabilita di volta in volta nel bando, fermo restando che la mandataria deve possedere i requisiti ed eseguire le prestazioni in misura maggioritaria.</p>	<p>attribuibile a tali servizi.</p>
<p>Artt. 34, 35, 36 CCC Art. 277 RdA</p>			<p>C) Concorrenti in consorzio stabile La sussistenza in capo ai consorzi stabili dei requisiti richiesti nel bando di gara per l'affidamento di servizi e forniture è valutata, a seguito della verifica della effettiva esistenza dei predetti requisiti in capo ai singoli consorziati. Per la partecipazione del consorzio alle gare, i requisiti economico-finanziari posseduti dai singoli consorziati relativi alla disponibilità delle attrezzature e dei mezzi d'opera, nonché all'organico medio annuo sono sommati; i restanti requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi sono sommati con riferimento ai soli consorziati esecutori.</p>	<p>Per quanto concerne i raggruppamenti, mancano delle indicazioni specifiche in ordine alla misura del possesso dei requisiti da parte delle imprese mandanti e della mandataria, se non limitatamente al fatto che quest'ultima deve possederne la "maggioranza". Non è peraltro chiaro se l'indicazione dell'art. 275 RdA secondo cui la mandataria deve possedere i requisiti in "misura maggioritaria" (anziché, come stabilito dall'art. 92 RdA per il caso dei lavori in "percentuale superiore rispetto a ciascuna delle mandanti") voglia significare che debba possedere la maggioranza relativa rispetto a ciascuna delle mandanti oppure comunque quella assoluta del totale dei requisiti. L'Antitrust ha, inoltre espresso dubbi in ordine alla legittimità dal punto di vista della tutela della concorrenza di raggruppamenti costituiti tra imprese singolarmente in grado di concorrere alla gara, ritenendoli espressione di intese restrittive.</p>
<p>Artt. 34, 35 CCC</p>			<p>D) Consorzi di cooperative di produzione e lavoro e consorzi tra imprese artigiane I requisiti di idoneità tecnica e finanziaria per l'ammissione alle procedure di affidamento dei soggetti di cui all'articolo 34, comma 1, lettere b) e c), devono essere posseduti e comprovati dagli stessi, <u>secondo quanto previsto dal regolamento</u>, salvo che per quelli relativi alla disponibilità delle attrezzature e dei</p>	

Libro Verde Patrimoni PA *net* – Volume 1 – Le Analisi

			mezzi d'opera, nonché all'organico medio annuo, che sono computati cumulativamente in capo al consorzio ancorché posseduti dalle singole imprese consorziate.	
Art. 42 CCC Art. 275 c. 2		C) Capacità tecnica e professionale	<p>A) Concorrente singolo I requisiti non sono tipizzati e vengono precisati nel bando dalle amministrazioni. A seconda della tipologia di servizio e dell'importanza le amministrazioni possono richiedere:</p> <p>a) presentazione dell'elenco dei principali servizi o delle principali forniture prestati negli ultimi tre anni con l'indicazione degli importi, delle date e dei destinatari, pubblici o privati, dei servizi o forniture stessi; se trattasi di servizi e forniture prestati a favore di amministrazioni o enti pubblici, esse sono provate da certificati rilasciati e vistati dalle amministrazioni o dagli enti medesimi; se trattasi di servizi e forniture prestati a privati, l'effettuazione effettiva della prestazione è dichiarata da questi o, in mancanza, dallo stesso concorrente;</p> <p>b) indicazione dei tecnici e degli organi tecnici, facenti direttamente capo, o meno, al concorrente e, in particolare, di quelli incaricati dei controlli di qualità;</p> <p>c) descrizione delle attrezzature tecniche tale da consentire una loro precisa individuazione e rintracciabilità, delle misure adottate dal fornitore o dal</p>	<p>Manca una classificazione dei servizi che consenta di determinare in modo attendibile la sussistenza dei requisiti di capacità tecnica e individuare in modo semplice ed omogeneo il concetto di servizio "analogo". La specificità e la peculiarità del mercato dei servizi non rende auspicabile un assetto di trasferimento del sistema di qualificazione SOA sviluppato per i lavori pubblici. Mancano indicazioni omogenee e condivise, differenziate per tipologia di servizio, in ordine alla proporzionalità e alla ragionevolezza dei requisiti relativi all'organico medio, agli organi tecnici, attrezzature e così via. L'assenza del sistema di qualificazione non consente l'attribuzione di meccanismi "premianti" che consentano agli operatori economici virtuosi di accrescere la capacità tecnica al fine della partecipazione alle gare. Il risultato è una forte disomogeneità dei comportamenti tenuti dalle stazioni appaltanti con conseguente difficoltà per lo sviluppo del mercato. Potrebbe essere utile la previsione di un sistema di qualificazione basato sui certificati di buona esecuzione delle prestazioni, ferma restando la necessità</p>

Libro Verde Patrimoni PA *net* – Volume 1 – Le Analisi

			<p>prestatore del servizio per garantire la qualità, nonché degli strumenti di studio o di ricerca di cui dispone;</p> <p>d) controllo, effettuato dalla stazione appaltante o, nel caso di concorrente non stabilito in Italia, per incarico della stazione appaltante, da un organismo Ufficiale competente del Paese in cui è stabilito il concorrente, purché tale organismo acconsenta, allorché i prodotti da fornire o il servizio da prestare siano complessi o debbano rispondere, eccezionalmente, a uno scopo determinato; il controllo verte sulla capacità di produzione e, se necessario, di studio e di ricerca del concorrente e sulle misure utilizzate da quest'ultimo per il controllo della qualità;</p> <p>e) indicazione dei titoli di studio e professionali dei prestatori di servizi o dei dirigenti dell'impresa concorrente e, in particolare, dei soggetti concretamente responsabili della prestazione di servizi;</p> <p>f) indicazione, per gli appalti di servizi e unicamente nei casi appropriati, stabiliti dal regolamento, delle misure di gestione ambientale che l'operatore potrà applicare durante la realizzazione dell'appalto;</p> <p>g) per gli appalti di servizi, indicazione del numero medio annuo di dipendenti del concorrente e il numero di dirigenti impiegati negli ultimi tre anni;</p> <p>h) per gli appalti di servizi, dichiarazione</p>	<p>che gli stessi si inseriscano in un sistema di classificazione dei servizi che consenta di valorizzare il concetto di analogia delle prestazioni.</p>
--	--	--	---	--

Libro Verde Patrimoni PA *net* – Volume 1 – Le Analisi

			<p>indicante l'attrezzatura, il materiale e l'equipaggiamento tecnico di cui il prestatore di servizi disporrà per eseguire l'appalto;</p> <p>i) indicazione della quota di appalto che il concorrente intenda, eventualmente, subappaltare;</p> <p>l) nel caso di forniture, produzione di campioni, descrizioni o fotografie dei beni da fornire, la cui autenticità sia certificata a richiesta della stazione appaltante;</p> <p>m) nel caso di forniture, produzione di certificato rilasciato dagli istituti o servizi ufficiali incaricati del controllo qualità, di riconosciuta competenza, i quali attestino la conformità dei beni con riferimento a determinati requisiti o norme.</p> <p>La stazione appaltante precisa nel bando di gara o nella lettera d'invito, quali dei suindicati documenti e requisiti devono essere presentati o dimostrati.</p> <p>Le informazioni richieste non possono eccedere l'oggetto dell'appalto; l'amministrazione deve, comunque, tener conto dell'esigenza di protezione dei segreti tecnici e commerciali.</p>	
<p>Artt. 34, 37 CCC Art. 275 c. 2 RdA</p>			<p>B) Concorrenti in raggruppamento (RTI, Consorzi Ordinari, GEIE)</p> <p>La misura del possesso dei requisiti da parte dei soggetti in raggruppamento non è tipizzata e deve essere stabilita di volta in volta nel bando, fermo restando che la mandataria deve possedere i</p>	<p>Valgono le considerazioni già svolte per i requisiti di carattere economico e finanziario.</p>

Libro Verde Patrimoni PA *net* – Volume 1 – Le Analisi

			requisiti ed eseguire le prestazioni in misura maggioritaria	
Art. 34, 35, 36 CCC Art. 277 RdA			<p>C) Concorrenti in consorzio stabile</p> <p>La sussistenza in capo ai consorzi stabili dei requisiti richiesti nel bando di gara per l'affidamento di servizi e forniture è valutata, a seguito della verifica della effettiva esistenza dei predetti requisiti in capo ai singoli consorziati. Per la partecipazione del consorzio alle gare, i requisiti economico-finanziari posseduti dai singoli consorziati relativi alla disponibilità delle attrezzature e dei mezzi d'opera, nonché all'organico medio annuo sono sommati; i restanti requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi sono sommati con riferimento ai soli consorziati esecutori.</p>	
Art. 34, 35 CCC			<p>D) Consorzi di cooperative di produzione e lavoro e consorzi tra imprese artigiane</p> <p>I requisiti di idoneità tecnica e finanziaria per l'ammissione alle procedure di affidamento dei soggetti di cui all'articolo 34, comma 1, lettere b) e c), devono essere posseduti e comprovati dagli stessi, secondo quanto previsto dal regolamento, salvo che per quelli relativi alla disponibilità delle attrezzature e dei mezzi d'opera, nonché all'organico medio annuo, che sono computati cumulativamente in capo al consorzio ancorché posseduti dalle singole imprese consorziate.</p>	

Libro Verde Patrimoni PA *net* – Volume 1 – Le Analisi

<p>Art. 49 CCC (Artt. 88 e 104 RdA solo lavori)</p>		<p>Avvalimento in caso di carenza de requisiti</p>	<p>Ai fini dell'avvalimento il concorrente allega:</p> <p>a) una sua dichiarazione verificabile ai sensi dell'articolo 48, attestante l'avvalimento dei requisiti necessari per la partecipazione alla gara, con specifica indicazione dei requisiti stessi e dell'impresa ausiliaria;</p> <p>b) una sua dichiarazione circa il possesso da parte del concorrente medesimo dei requisiti generali di cui all'articolo 38;</p> <p>c) una dichiarazione sottoscritta da parte dell'impresa ausiliaria attestante il possesso da parte di quest'ultima dei requisiti generali di cui all'articolo 38;</p> <p>d) una dichiarazione sottoscritta dall'impresa ausiliaria con cui quest'ultima si obbliga verso il concorrente e verso la stazione appaltante a mettere a disposizione per tutta la durata dell'appalto le risorse necessarie di cui è carente il concorrente;</p> <p>e) una dichiarazione sottoscritta dall'impresa ausiliaria con cui questa attesta che non partecipa alla gara in proprio o associata o consorziata ai sensi dell'articolo 34;</p> <p>f) in originale o copia autentica il contratto in virtù del quale l'impresa ausiliaria si obbliga nei confronti del concorrente a fornire i requisiti e a mettere a disposizione le risorse necessarie per tutta la durata</p>	<p>Difficoltà di individuazione dell'effettività della messa a disposizione dei requisiti oggetto di avvalimento. Difficoltà di individuazione della natura e delle caratteristiche del contratto di avvalimento a seconda della diversa tipologia di requisito oggetto di prestito. Mancata previsione, per i servizi, di disposizioni analoghe all'art. 88 e 104 RdA in materia di lavori, sulle caratteristiche del contratto di avvalimento. Rischio elevato che l'avvalimento costituisca una mera dichiarazione di carattere formale, priva di contenuti effettivi, che finisce per deprimere qualitativamente la concorrenza.</p>
--	--	---	--	--

Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 1 – Le Analisi

			<p>dell'appalto;</p> <p>g) nel caso di avvalimento nei confronti di un'impresa che appartiene al medesimo gruppo in luogo del contratto di cui alla lettera f) l'impresa concorrente può presentare una dichiarazione sostitutiva attestante il legame giuridico ed economico esistente nel gruppo, dal quale discendono i medesimi obblighi previsti dal comma 5.</p>	
Art. 48 CCC		Verifica a campione sul possesso dei requisiti	<p>Le stazioni appaltanti prima di procedere all'apertura delle buste delle offerte presentate, richiedono ad un numero di offerenti non inferiore al 10 per cento delle offerte presentate, arrotondato all'unità superiore, scelti con sorteggio pubblico, di comprovare, entro dieci giorni dalla data della richiesta medesima, il possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa, eventualmente richiesti nel bando di gara, presentando la documentazione indicata in detto bando o nella lettera di invito. Quando tale prova non sia fornita, ovvero non confermi le dichiarazioni contenute nella domanda di partecipazione o nell'offerta, le stazioni appaltanti procedono all'esclusione del concorrente dalla gara, all'escussione della relativa cauzione provvisoria e alla segnalazione del fatto all'Autorità</p>	
Art. 62 CCC		Applicazione della c.d. "forcella"	<p>La norma limita la facoltà di prevedere un numero minimo e un numero</p>	<p>La norma non è in linea con il diritto europeo che conferisce alle</p>

Libro Verde Patrimoni PA *net* – Volume 1 – Le Analisi

			<p>massimo di candidati da invitare alla gara solo alle procedure ristrette relative a lavori di importo pari o superiore a quaranta milioni di euro, nonché alle procedure negoziate con pubblicazione di un bando di gara e al dialogo competitivo. Quando si avvalgono di tale facoltà, le stazioni appaltanti indicano nel bando di gara i criteri, oggettivi, non discriminatori, secondo il principio di proporzionalità, che intendono applicare, il numero minimo dei candidati che intendono invitare, e, ove lo ritengano opportuno per motivate esigenze di buon andamento, il numero massimo.</p>	<p>amministrazioni aggiudicatrici la facoltà di ridurre il numero di soggetti da invitare senza fare distinzioni fra lavori, servizi e forniture e senza porre limiti nascenti dal valore dell'appalto. La previsione non consente di valorizzare, ad esempio i "requisiti reputazionali" come elemento di selezione dei partecipanti alla gara, finalizzato, nei casi in cui ciò risulti opportuno, a limitare il confronto concorrenziale a soggetti dotati di particolare affidabilità.</p>
	<p>Valutazione oggettiva delle offerte</p>			<p>Necessità che la valutazione non resti a livello "teorico" e "formale", slegata dalla fase esecutiva della prestazione e dai controlli sul livello effettivo di qualità erogata. La mera correttezza e legittimità formale della procedura non garantisce automaticamente la selezione dell'offerta migliore.</p>
<p>Art. 82 CCC Art. 283 c. 4 RdA (Artt. 118, 119 RdA solo lavori)</p>		<p>A) Criterio del prezzo più basso</p>	<p>Il bando di gara stabilisce: a) se il prezzo più basso, per i contratti da stipulare a misura, è determinato mediante ribasso sull'elenco prezzi posto a base di gara ovvero mediante offerta a prezzi unitari; b) se il prezzo più basso, per i contratti da stipulare a corpo, è determinato mediante ribasso sull'importo dei lavori posto a base di gara ovvero mediante offerta a prezzi unitari.</p>	<p>Necessità di individuare il criterio di aggiudicazione maggiormente adeguato alla tipologia di affidamento. Per quanto concerne i servizi, nei quali sono spesso presenti variabili organizzative e prestazionali significative e, talora, l'impatto della manodopera è particolarmente rilevante, il criterio del prezzo più basso può rivelarsi poco adeguato, soprattutto laddove il progetto del servizio non sia dettagliatamente</p>

Libro Verde Patrimoni PA *net* – Volume 1 – Le Analisi

			<p>Per i contratti da stipulare parte a corpo e parte a misura, il prezzo più basso è comunque determinato mediante offerta a prezzi unitari.</p> <p>L'autorità che presiede la gara, in seduta pubblica, apre i plichi ricevuti e contrassegna ed autentica i documenti e le offerte in ciascun foglio, legge ad alta voce il prezzo complessivo offerto da ciascun concorrente ed il conseguente ribasso percentuale e procede, sulla base dei ribassi espressi in lettere, alla determinazione della soglia di anomalia.</p>	<p>definito in ogni particolare.</p> <p>L'eccessiva competizione sul prezzo, che spesso può riflettersi nell'aggiudicazione dell'appalto a imprese che offrono un servizio di scarsa qualità, risulta incentivata da una insufficiente cura nella scrittura del contratto (in particolare, definizione dei livelli di servizio in termini di performance e relativi incentivi contrattuali, penali, bonus) e nell'attività di monitoraggio in fase di esecuzione. La propensione delle imprese a formulare offerte aggressive contando di fornire prestazioni con livelli qualitativi inferiori a quelli richiesti è incentivata dall'aspettativa che l'ente appaltante non sarà in grado di gestire correttamente la fase di esecuzione. Ciò distorce la corretta competizione in gara.</p>
<p>Artt. 83, 84 CCC Art. 283 Rda</p>		<p>B) Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa</p>	<p>il bando di gara stabilisce i criteri di valutazione dell'offerta, pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto, quali, a titolo esemplificativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) il prezzo; b) la qualità; c) il pregio tecnico; d) le caratteristiche estetiche e funzionali; e) le caratteristiche ambientali e il contenimento dei consumi energetici e delle risorse ambientali dell'opera o del prodotto; f) il costo di utilizzazione e manutenzione; 	<p>Necessità di utilizzo corretto del criterio di aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa. Difficoltà nel disegno della procedura competitiva, molte competenze richieste alla stazione appaltante per definire in modo funzionale, coerente e consapevole molteplici elementi fortemente interconnessi tra loro (incentivi e clausole contrattuali, criteri di selezione, criteri di valutazione tecnica, formula per l'attribuzione del punteggio economico, pesi attribuiti ai diversi criteri di valutazione). Gli aspetti di maggiore criticità concernono: 1) la distinzione dei requisiti soggettivi di partecipazione da</p>

Libro Verde Patrimoni PA *net* – Volume 1 – Le Analisi

			<p>g) la redditività; h) il servizio successivo alla vendita; i) l'assistenza tecnica; l) la data di consegna ovvero il termine di consegna o di esecuzione; m) l'impegno in materia di pezzi di ricambio; n) la sicurezza di approvvigionamento; o) in caso di concessioni, altresì la durata del contratto, le modalità di gestione, il livello e i criteri di aggiornamento delle tariffe da praticare agli utenti.</p> <p>Al fine della determinazione dei criteri di valutazione, le stazioni appaltanti hanno la facoltà di concludere protocolli di intesa o protocolli di intenti con soggetti pubblici con competenze in materia di ambiente, salute, sicurezza, previdenza, ordine pubblico nonché con le organizzazioni sindacali e imprenditoriali.</p> <p>I documenti di gara devono anche definire le formule che verranno concretamente utilizzate dalla Commissione Giudicatrice.</p>	<p>quelli oggettivi di aggiudicazione. L'obbligo di tenere distinti i due aspetti determina l'impossibilità di utilizzare criteri "reputazionali" al fine di premiare le offerte provenienti da soggetti particolarmente affidabili. Per il settore dei servizi il Libro Verde della Commissione Europea sulla modernizzazione degli appalti sembrerebbe lasciare spazio alla possibilità di future modifiche. Allo stato e con notevoli cautele, appare possibile utilizzare alcuni parametri che pur di natura soggettiva, risultino calati nella specificità dell'offerta e siano in grado di illuminarne gli aspetti qualitativi. 2) la corretta definizione dei criteri motivazionali (che deve risultare dai documenti di gara) ovvero dei criteri di attribuzione dei punteggi. 3) Definizione dei valori-soglia. E' necessario, nel caso di fissazione dei valori soglia, che non vengano alterati i meccanismi concorrenziali e che non vengano favorite applicazioni distorsive. 4) Applicazione del metodo ad appalti a particolare intensità della manodopera, quali gli appalti di pulizie. Necessità che l'applicazione del metodo non determini l'amplificazione della valutazione della componente economica dell'offerta rispetto a quella qualitativa.</p> <p>Si registrano criticità direttamente legate alle metodologie previste per la valutazione sia degli elementi di natura tecnica sia di quelli di natura economica,</p>
--	--	--	---	--

			<p>la cui applicazione può condurre a distorsioni.</p> <p>In termini generali, si registrano difficoltà nella definizione dei criteri di valutazione tecnica. Da un lato spesso le stazioni appaltanti non sono in grado di determinare criteri tecnici oggettivi e misurabili (SLA, KPI...) dall'altro l'aspettativa delle imprese di scarsi controlli in fase esecutiva induce promettere sempre il massimo livello qualitativo possibile (indipendentemente dall'effettiva capacità di rispettarlo in fase di esecuzione) al fine di ottenere il massimo del punteggio. (v. sub A prezzo più basso) I criteri tecnici "discrezionali", la cui valutazione, dunque, è affidata all'esame della commissione aggiudicatrice sono spesso ancora più difficili da traslare in clausole contrattuali verificabili in fase di esecuzione rispetto a KPI O SLA. In entrambi i casi, il rischio è una scarsa correlazione tra punteggio tecnico ottenuto in gara e livello effettivo della qualità erogata. Ciò comporta uno svilimento della valutazione tecnica, con il risultato che la gara può, di fatto, equivalere ad una gara al prezzo più basso o, viceversa, la selezione può risultare eccessivamente basata sulla discrezionalità della commissione, con potenziale immotivato aumento dei costi per la stazione appaltante. Se non vengono rimosse le criticità sopra evidenziate l'attribuzione di un peso più</p>
--	--	--	---

Libro Verde Patrimoni PA *net* – Volume 1 – Le Analisi

				elevato alla valutazione tecnica non è garanzia di migliore qualità dei servizi erogati.
	Gestione della gara			
Art. 84 CCC Art. 283 RdA		Nomina eventuale della Commissione	<p>La commissione va nominata dopo il termine di ricezione delle offerte, è composta da 3 o 5 membri esperti nello specifico settore cui si riferisce l'oggetto del contratto. I membri non devono avere cause di incompatibilità (per il Presidente la causa di incompatibilità costituita dall'aver svolto altre funzioni relative al contratto in affidamento non si applica). Di norma i membri sono interni a meno di accertata carenza in organico di adeguate professionalità, nonché negli altri casi previsti dal regolamento. Se scelti all'esterno possono essere selezionati tra funzionari di altre amministrazioni aggiudicatrici oppure scelti a rotazione tra</p> <p>a) professionisti, con almeno dieci anni di iscrizione nei rispettivi albi professionali, nell'ambito di un elenco, formato sulla base di rose di candidati fornite dagli ordini professionali;</p> <p>b) professori universitari di ruolo, nell'ambito di un elenco, formato sulla base di rose di candidati fornite dalle facoltà di appartenenza.</p> <p>Gli elenchi predetti sono soggetti ad aggiornamento almeno biennale</p>	Le modalità di nomina della Commissione e, in particolare, di individuazione dei membri esterni devono essere osservate scrupolosamente per evitare che l'illegittimità della formazione dell'organo collegiale determini il travolgimento dell'intera procedura di gara.
Artt. 84 e 86 CCC Artt. 117, 121 RdA,		Svolgimento delle sedute	Devono essere svolte in seduta pubblica le operazioni di:	Il principio di pubblicità delle sedute di gara è un principio immanente che deve

Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 1 – Le Analisi

<p>Art. 283 RdA Art. 284 RdA</p>			<ul style="list-style-type: none"> ▪ apertura dei plichi ricevuti, contrassegnatura dei documenti contenuti nei plichi; ▪ <u>nel caso di appalto aggiudicato al prezzo più basso</u>, apertura dell'offerta, lettura dei ribassi, determinazione della soglia di anomalia; ▪ <u>nel caso di offerta economicamente più vantaggiosa</u>, lettura dei punteggi attribuiti alle offerte tecniche, apertura delle offerte economiche, lettura dei ribassi, determinazione della soglia di anomalia ▪ dichiarazione delle offerte risultate non congrue e aggiudicazione provvisoria alla migliore offerta congrua 	<p>essere sempre rispettato.</p>
<p>Artt. 86, 87, 88 CCC Artt. 121, 284 RdA</p>		<p>Procedimento di verifica dell'anomalia</p>	<p>L'offerta va verificata nel suo complesso. Le giustificazioni indicate nell'art. 86 sono esemplificative. Deve essere rispettato il contraddittorio e il procedimento indicato negli artt. 87 e 88 del Codice e nell'art. 121 del Regolamento. la stazione appaltante, purché si sia riservata tale facoltà nel bando di gara, nell'avviso di gara o nella lettera di invito, può procedere contemporaneamente alla verifica di anomalia delle migliori offerte, non oltre la quinta.</p>	<p>Le problematiche inerenti la valutazione di anomalia sono strettamente correlate a quelle della progettazione del servizio e dei criteri di valutazione delle offerte. Inoltre, per i servizi c.d. "<i>labour intensive</i>" risulta determinante la corretta individuazione del contratto collettivo applicabile. La mancanza di un progetto (posto a base di gara o fornito dai partecipanti) completo e attendibile rende fortemente incerta la valutazione di congruità</p>
<p>Art.11 c. 4 CCC Artt. 121 c. 3 e 284</p>		<p>Dichiarazione dell'aggiudicazione</p>	<p>Concluso il procedimento di verifica dell'anomalia, in seduta pubblica, il</p>	

Libro Verde Patrimoni PA *net* – Volume 1 – Le Analisi

		provvisoria	soggetto che presiede la gara dichiara l'aggiudicazione provvisoria in favore della migliore offerta giudicata congrua in esito al procedimento di cui sopra.	
Art. 12 CCC		Approvazione dell'aggiudicazione provvisoria	L'aggiudicazione provvisoria è soggetta ad approvazione dell'organo competente secondo l'ordinamento delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori, ovvero degli altri soggetti aggiudicatori, nel rispetto dei termini previsti dai singoli ordinamenti, decorrenti dal ricevimento dell'aggiudicazione provvisoria da parte dell'organo competente. In mancanza, il termine è pari a trenta giorni. Il termine è interrotto dalla richiesta di chiarimenti o documenti, e inizia nuovamente a decorrere da quando i chiarimenti o documenti pervengono all'organo richiedente. Decorso i termini previsti dai singoli ordinamenti o, in mancanza, quello di trenta giorni, l'aggiudicazione si intende approvata.	
Artt. 11, c. 5 e 8		Aggiudicazione definitiva	Una volta verificata l'aggiudicazione provvisoria, viene disposta l'aggiudicazione definitiva, che acquista efficacia una volta verificato il possesso dei requisiti dichiarati in sede di gara.	
Art. 79 CCC		Comunicazione dell'aggiudicazione definitiva	L'aggiudicazione definitiva, va comunicata entro cinque giorni, all'aggiudicatario, al concorrente che segue nella graduatoria, a tutti i candidati che hanno presentato un'offerta ammessa in gara, a coloro la	

Libro Verde Patrimoni PA *net* – Volume 1 – Le Analisi

			<p>cui candidatura o offerta siano state escluse se hanno proposto impugnazione avverso l'esclusione, o sono in termini per presentare dette impugnazioni, nonché a coloro che hanno impugnato il bando o la lettera di invito, se dette impugnazioni non siano state ancora respinte con pronuncia giurisdizionale definitiva.</p> <p>Alla comunicazione deve essere allegato il provvedimento di aggiudicazione. La comunicazione deve contenere:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ la motivazione contenente almeno le caratteristiche e i vantaggi dell'offerta selezionata e il nome dell'aggiudicatario (in alternativa possono essere trasmessi i verbali di gara) ▪ se ci sono atti per i quali l'accesso è vietato o differito, ▪ l'ufficio presso cui l'accesso può essere esercitato, e i relativi orari, garantendo che l'accesso sia consentito durante tutto l'orario in cui l'ufficio è aperto al pubblico o il relativo personale presta servizio. 	
	Esecuzione delle prestazioni			
Art. 119 CCC Artt. 272 c. 5, 299, 300, 301 RdA		Nomina del direttore dell'esecuzione del contratto	Di norma il direttore dell'esecuzione del contratto coincide con il Responsabile del Procedimento e, pertanto, risulta già nominato sin dall'inizio del processo. Nel caso in cui la stazione appaltante dia	

Libro Verde Patrimoni PA *net* – Volume 1 – Le Analisi

			<p>indicazione diversa e, obbligatoriamente, nel caso di servizi di importo superiore a 500mila euro o di prestazioni particolarmente complesse, integrate o innovative, le due figure non coincidono. A differenza di quanto stabilito per i lavori, ove la nomina deve avvenire prima dell'indizione della gara - per i servizi non è precisato il momento, che deve comunque necessariamente precedere la stipula del contratto e l'avvio del servizio. Inoltre, se si tratta di soggetto esterno l'individuazione deve essere fatta con le modalità previste dal CCC per l'affidamento di servizi, quindi la gara deve risultare espletata in tempo utile.</p>	
<p>Art. 11 c. 9 CCC Art. c. 2 302 RdA</p>		<p>Eventuale esecuzione anticipata nelle more della stipula del contratto</p>	<p>Il responsabile del procedimento può autorizzare l'esecuzione anticipata del contratto attraverso apposito provvedimento che indica in concreto i motivi che giustificano l'esecuzione anticipata stessa (servizi che per loro natura o per il luogo devono essere svolti immediatamente e/o casi di comprovata urgenza). Il comma 9 dell'art. 11 stabilisce che l'esecuzione di urgenza non è consentita durante il termine dilatorio di stipula del contratto e di sospensione obbligatoria conseguente alla notifica di un eventuale ricorso "salvo che nelle procedure in cui la normativa vigente non prevede la pubblicazione del bando di gara ovvero nei casi in cui la mancata</p>	

Libro Verde Patrimoni PA *net* – Volume 1 – Le Analisi

			esecuzione immediata della prestazione dedotta in gara determinerebbe un grave danno all'interesse pubblico".	
Artt. 11 c. 9, 11 e 13 CCC		Stipula del contratto	<p>Non prima di 35 giorni dall'aggiudicazione definitiva (c.d. periodo di stand still) e, di norma, non oltre 60 gg.</p> <p>Lo schema di contratto, ai sensi dell'art. 279 del RdA fa parte del progetto del servizio. Il contratto diviene efficace dopo l'esito positivo dell'eventuale approvazione e degli altri controlli previsti dalle norme proprie delle stazioni appaltanti o degli enti aggiudicatori. Può essere stipulato mediante atto pubblico notarile, o mediante forma pubblica amministrativa a cura dell'Ufficiale rogante dell'amministrazione aggiudicatrice, ovvero mediante scrittura privata, nonché in forma elettronica secondo le norme vigenti per ciascuna stazione appaltante.</p>	Nel contratto devono essere inseriti gli obblighi di tracciabilità
Art. 11 CCC Artt. 302, 303, 304 RdA		Avvio dell'esecuzione del contratto	<p>Può essere prevista dai documenti contrattuali la redazione di un apposito verbale di avvio dell'esecuzione in contraddittorio con l'esecutore, contenente le specifiche indicazioni di cui all'art. 304 RdA.</p> <p>Il verbale è redatto in duplice copia e l'esecutore, qualora intenda far valere difformità dello stato dei luoghi, degli strumenti o dei mezzi rispetto a quanto previsto dai documenti contrattuali deve</p>	L'avvio della fase esecutiva è momento fondamentale per l'avvio dei termini contrattuali. Lo scenario descritto dal RdA, che individua come opzionale la redazione di apposito verbale, rischia di introdurre un eccesso di labilità nella gestione del contratto. Questo è ancora più marcato in caso di contratti di global service in cui la fase di avvio costituisce momento cardine per la presa in gestione e carico degli immobili da parte

Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 1 – Le Analisi

			formulare esplicita contestazione sul verbale stesso a pena di decadenza.	dell'assuntore. In particolare per i servizi di Global Service risulta indispensabile la redazione del verbale, anche se non obbligatoria per legge
Artt. 301 e 307 RdA		Svolgimento delle prestazioni	Lo svolgimento delle prestazioni deve avvenire sotto la direzione, il coordinamento e il controllo tecnico-contabile del direttore dell'esecuzione del contratto, cui è affidato il compito di verificare le attività e le prestazioni al fine di accertarne la conformità alle prescrizioni contrattuali.	Occorre che lo svolgimento delle prestazioni venga monitorato con attenzione anche al fine di identificare eventuali negligenze nell'esecuzione contrattuale che potrebbero precludere la futura partecipazione alle gare dell'operatore economico. E' essenziale che il contratto contenga strumenti efficaci per la misurazione delle prestazioni e per la verifica della rispondenza delle stesse al progetto. Quindi è necessaria l'elaborazione di livelli di servizio e del relativo monitoraggio in relazione alle specificità di ciascun contratto. Inoltre, se nel progetto manca un documento di programmazione temporale delle attività, la fase di svolgimento del contratto (o delle prestazioni) risulta condotta in assenza di qualsiasi strumento di pianificazione e gestione del tempo in relazione alle prestazioni oggetto del contratto. Questo rappresenta una criticità sostanziale in termini gestionali in quanto vengono meno i presupposti oggettivi di programmazione e controllo.
Art. 307 RdA DLgs 231/2002		Pagamenti	I pagamenti devono avvenire conformemente alle previsioni contrattuali, la contabilità deve essere predisposta e tenuta secondo l'ordinamento della stazione appaltante.	I pagamenti devono essere eseguiti in conformità alle direttive europee e alla normativa di recepimento. Le stazioni appaltanti, tuttavia, si trovano spesso nella condizione di non poter rispettare gli

Libro Verde Patrimoni PA *net* – Volume 1 – Le Analisi

			<p>I pagamenti sono disposti previo accertamento da parte del direttore dell'esecuzione del contratto della prestazione effettuata in termini quantitativi e qualitativi rispetto alle previsioni contrattuali, confermato dal PUP se diverso. L'esecutore può presentare contestazioni scritte in occasione dei pagamenti. In caso di ritardo si applica il D.Lgs. 231/2002.</p>	<p>obblighi di pagamento.</p>
<p>Art. 308 RdA</p>		<p>Eventuale sospensione dell'esecuzione del contatto</p>	<p>Può essere ordinata dal Direttore dell'esecuzione in caso di particolari circostanze ostative alla regolare esecuzione delle prestazioni, specificandone le ragioni e la parte cui tali ragioni siano imputabili.</p> <p>Può essere altresì ordinata nei casi di avverse condizioni climatiche, di forza maggiore, o di altre circostanze speciali che impediscano la esecuzione o la realizzazione a regola d'arte della prestazione; tra le circostanze speciali rientrano le situazioni che determinano la necessità di procedere alla redazione di una variante in corso di esecuzione in dipendenza da fatti imprevedibili.</p> <p>Fuori dai casi che precedono la sospensione è ammessa per ragioni di pubblico interesse o necessità, "nei limiti e con gli effetti previsti dagli articoli 159 e 160, in quanto compatibili."</p> <p>Il direttore dell'esecuzione del contratto, con l'intervento dell'esecutore o di un suo legale rappresentante, compila il verbale di sospensione indicando le</p>	

Libro Verde Patrimoni PA *net* – Volume 1 – Le Analisi

			<p>ragioni che hanno determinato l'interruzione delle prestazioni oggetto del contratto, le prestazioni già effettuate, le eventuali cautele per la ripresa dell'esecuzione del contratto senza che siano richiesti ulteriori oneri, i mezzi e gli strumenti esistenti che rimangono eventualmente nel luogo dove l'attività contrattuale era in corso di svolgimento. Il verbale di sospensione è firmato dall'esecutore. Nel caso in cui il direttore dell'esecuzione del contratto non coincida con il responsabile del procedimento, il verbale è inviato a quest'ultimo entro cinque giorni dalla data della sua redazione.</p> <p>I verbali di ripresa dell'esecuzione del contratto, da redigere a cura del direttore dell'esecuzione non appena sono venute a cessare le cause della sospensione, sono firmati dall'esecutore ed inviati al responsabile del procedimento se diverso entro 5 gg.. Nel verbale di ripresa il direttore indica il nuovo termine ultimo di esecuzione del contratto, calcolato tenendo in considerazione la durata della sospensione e gli effetti da questa prodotti.</p>	
<p>Art. 114 CCC Artt. 310 e 311 RdA</p>		<p>Varianti in corso di esecuzione delle prestazioni</p>	<p>Le varianti sono ammesse solo nei casi seguenti:</p> <p>a) per esigenze derivanti da sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari;</p> <p>b) per cause impreviste e imprevedibili</p>	<p>La variante viene talvolta utilizzata come strumento per la soluzione contrattata di problematiche insorte in fase esecutiva e derivanti dalla non corretta formulazione dei documenti di gara o di quelli contrattuali. Si tratta di un uso distorto</p>

Libro Verde Patrimoni PA *net* – Volume 1 – Le Analisi

			<p>accertate dal responsabile del procedimento o per l'intervenuta possibilità di utilizzare materiali, componenti e tecnologie non esistenti al momento in cui ha avuto inizio la procedura di selezione del contraente, che possono determinare, senza aumento di costo, significativi miglioramenti nella qualità delle prestazioni eseguite;</p> <p>c) per la presenza di eventi inerenti alla natura e alla specificità dei beni o dei luoghi sui quali si interviene, verificatisi nel corso di esecuzione del contratto</p> <p>Sono inoltre ammesse, nell'esclusivo interesse della stazione appaltante, le varianti, in aumento o in diminuzione, finalizzate al miglioramento o alla migliore funzionalità delle prestazioni oggetto del contratto, a condizione che tali varianti non comportino modifiche sostanziali e siano motivate da obiettive esigenze derivanti da <u>circostanze sopravvenute e imprevedibili al momento della stipula del contratto</u>. L'importo in aumento o in diminuzione relativo a tali varianti non può superare il cinque per cento dell'importo originario del contratto e deve trovare copertura nella somma stanziata per l'esecuzione della prestazione. Le varianti di cui al presente comma sono approvate dal responsabile del procedimento ovvero dal soggetto competente secondo l'ordinamento della singola stazione</p>	<p>dello strumento che, in realtà, presuppone la necessità di modifiche alle prestazioni originariamente convenute per eventi sopravvenuti ed imprevedibili.</p>
--	--	--	---	--

Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 1 – Le Analisi

			appaltante. In ogni caso l'esecutore ha l'obbligo di eseguire tutte quelle variazioni di carattere non sostanziale che siano ritenute opportune dalla stazione appaltante e che il direttore dell'esecuzione del contratto abbia ordinato, a condizione che non mutino sostanzialmente la natura delle attività oggetto del contratto e non comportino a carico dell'esecutore maggiori oneri.	
Art. 304 c. 2, 309 RdA		Ultimazione delle prestazioni e relativo certificato	L'esecutore comunica l'intervenuta ultimazione delle prestazioni al Direttore dell'esecuzione che, effettuati gli accertamenti del caso, rilascia il certificato attestante l'avvenuta ultimazione delle prestazioni.	I certificati attestanti la corretta esecuzione delle prestazioni possono essere utilizzati ai fini delle successive qualificazioni. La verifica attendibile di conformità delle prestazioni rese presuppone l'esistenza di un progetto chiaro e di un contratto esaustivo, in carenza dei quali l'attività risulta di carattere esclusivamente formale.
Art. 325 RdA		Attestazione di regolare esecuzione	Si applica alle prestazioni di importo inferiore alla soglia comunitaria, nel caso in cui la stazione appaltante non ritenga necessaria la verifica di conformità. E' emessa dal direttore dell'esecuzione e confermata dal RUP se diverso entro 45 gg. dall'ultimazione delle prestazioni.	
Artt. 312-324 RdA		Verifica di conformità	E' finalizzata a certificare l'esecuzione a regola d'arte delle prestazioni affidate, nel rispetto di tutte le prescrizioni contrattuali e normative. Se non è possibile effettuarla sulla totalità delle prestazioni, sono ammessi controlli a campione. La verifica è avviata entro 20 giorni dall'ultimazione delle prestazioni e conclusa nel termine stabilito in contratto, comunque non superiore a	

Libro Verde Patrimoni PA *net* – Volume 1 – Le Analisi

			<p>sessanta giorni. La verifica in corso d'opera deve essere obbligatoriamente effettuata nel caso in cui, attesa la natura dei servizi, sia possibile accertarne la conformità solo in corso di esecuzione, oppure nel caso in cui le prestazioni siano di carattere continuativo, nel qual caso si procede con i criteri di periodicità indicati in contratto. Anche nel caso in cui la verifica in corso d'opera non risulti obbligatoria, la stazione appaltante può disporla al fine di accertare la piena e corretta esecuzione delle prestazioni, con una cadenza adeguata per l'accertamento progressivo. L'incaricato (che può essere anche un soggetto esterno o una commissione) confronta i dati di fatto risultanti dal processo verbale di controllo con i dati relativi al contratto e con i documenti contabili allo scopo di formare le proprie considerazioni sul modo nel quale l'esecutore ha condotto la prestazione. All'esito viene rilasciato il certificato di conformità, laddove risulti che l'esecutore ha completamente e regolarmente eseguito le prestazioni. Il certificato viene trasmesso all'esecutore per l'accettazione. L'esecutore può aggiungere le contestazioni che ritiene opportune.</p>	
--	--	--	--	--

Legenda dei riferimenti e delle abbreviazioni:

CCC - Codice Contratti Pubblici (DLgs 163/2006 e s.m.i.);
RdA - Regolamento di Attuazione del CCC (DPR 207/2010);
RdP – Responsabile del Procedimento.

Altri provvedimenti normativi vengono indicati con gli estremi: Tipo di provvedimento (Es. DPR, DLgs, L., DM, Direttiva, Regolamento - numero/data)

2.3 Analisi specifica di aspetti "focus di criticità"

2.3.1 L'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa

Il metodo dell'aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa rappresenta uno strumento, messo a disposizione delle stazioni appaltanti dalla normativa vigente, allo scopo di consentire loro di tenere conto non soltanto la convenienza dal punto di vista economico di una prestazione, ma anche gli aspetti qualitativi proposti, in modo da poter individuare l'offerta che rappresenta la migliore combinazione - rispetto alle esigenze della stazione appaltante - di qualità/prezzo.

E' bene sottolineare che la sola scelta del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa non è di per se stessa garanzia dell'individuazione di un'offerta qualitativamente più elevata se il metodo non è applicato correttamente.

Per il legislatore comunitario e nazionale, i criteri del prezzo più basso e dell'offerta economicamente più vantaggiosa sono equivalenti, la scelta dell'uno o dell'altro deve rispondere alle caratteristiche oggettive dell'appalto e alle esigenze della stazione appaltante che, comunque, ne dovrà dare adeguata motivazione nella delibera a contrattare.

L'utilizzo del criterio del prezzo più basso è ammesso nelle gare di appalto solo nelle ipotesi in cui la *lex specialis* non lasci all'iniziativa delle imprese concorrenti margini di definizione dei contenuti dell'appalto, predefinendo e descrivendo tutti gli elementi progettuali. Il criterio è adeguato quando la prestazione si svolge mediante operazioni in larga misura standardizzate e i documenti a base di gara individuano in modo preciso il complesso delle prestazioni e la concreta organizzazione del lavoro, sicché l'unica variabile in questo caso è costituita dal prezzo, rimesso appunto all'offerta di ciascun concorrente. Le offerte, quindi, esprimono necessariamente il medesimo livello di qualità, che è quello definito dai documenti progettuali, e sono omogenee e confrontabili tra loro sulla base della sola convenienza economica. In questo caso, il criterio del prezzo più basso è certamente quello più efficiente perché il livello di qualità è dato e imm modificabile.

Al contrario, qualora l'oggetto del contratto sia più articolato e non sia possibile definire in modo esaustivo ogni elemento della prestazione, un confronto basato sul solo prezzo diventa assolutamente inefficiente, in quanto si finiscono per confrontare prestazioni oggettivamente differenti senza poter tenere conto delle diversità.

In questo caso, per pervenire ad una aggiudicazione efficiente, occorrerà tenere conto di una pluralità di elementi, anche qualitativi, e non solo del prezzo, conseguentemente la scelta dovrà orientarsi verso il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che si fonda su una complessa integrazione tra il dato economico, quello tecnico e quello qualitativo, che avviene applicando criteri di valutazione pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto (cfr. AVCP - determinazione n. 4 del 20/05/2009).

Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, quindi, non è un criterio semplice da utilizzare e presuppone la capacità delle stazioni appaltanti di definire in modo funzionale, coerente e consapevole molteplici elementi fortemente interconnessi tra loro (incentivi e clausole contrattuali, criteri di selezione, criteri di valutazione tecnica, formula per l'attribuzione del punteggio economico, pesi attribuiti ai diversi criteri di valutazione). Difatti, se lo strumento non è

applicato correttamente, non garantirà affatto una più elevata qualità dell'offerta selezionata, ma unicamente una maggiore complessità del processo di aggiudicazione.

Nell'applicare il criterio si sono evidenziate svariate aree di criticità, in particolare:

- la distinzione dei requisiti soggettivi di partecipazione da quelli oggettivi di aggiudicazione;
- la corretta definizione dei criteri motivazionali;
- definizione dei valori-soglia;
- applicazione del metodo ad appalti a particolare intensità della manodopera.

La prima criticità sta nel fatto che, nel peculiare comparto dei servizi, a differenza delle forniture (ove l'oggetto della prestazione è sempre un bene avente consistenza fisica) e dei lavori (in cui il risultato finale dell'attività è anch'esso un bene avente consistenza fisica tangibile), esistono tipologie di prestazione che si concretano e si esauriscono in un "facere".

In tali ambiti la **reputazione positiva** del prestatore di servizi (intesa come esperienza maturata dal team di lavoro, percorso formativo, know-how ecc.) può costituire un elemento effettivamente utile per valutare l'affidabilità dell'offerta presentata.

Tuttavia, la possibilità di tenere conto di tali elementi trova un limite nel divieto di commistione dei **requisiti soggettivi di partecipazione** con i **requisiti oggettivi di valutazione** delle offerte. Le Direttive Europee (cfr. artt. 44.1 e 53.1 lett. a della Dir. 2004/18/CE) sono sempre state chiare nel separare nettamente i requisiti di tipo "soggettivo", che servono a valutare l'idoneità dei candidati ai fini dell'ammissione degli stessi alle gare (tra i quali sono annoverati le conoscenze e capacità professionali e tecniche) dai criteri di aggiudicazione mediante i quali si valuta l'offerta tecnica ai fini dell'assegnazione del relativo punteggio.

I criteri di valutazione dell'offerta, secondo i principi europei, devono essere collegati esclusivamente all'oggetto dell'appalto, il che, in linea di principio, escluderebbe la possibilità di individuare criteri – come ad esempio le esperienze pregresse – che con la specifica offerta presentata non hanno collegamento diretto. Tale principio era stato fermamente ribadito dalla Corte di Giustizia Europea con la sentenza n. 532 del 24 gennaio 2008 con la quale è stato testualmente affermato che: *"Sono esclusi come «criteri di aggiudicazione» criteri che non siano diretti ad identificare l'offerta economicamente più vantaggiosa, ma che siano essenzialmente collegati alla valutazione dell'idoneità degli offerenti ad eseguire l'appalto di cui trattasi. Pertanto, occorre dichiarare che gli artt. 23, n. 1, 32 e 36, n. 1, della direttiva 92/50 [analoghe disposizioni sono oggi contenute degli artt. 44.1 e 53.1 lett. a della Dir. 2004/18/CE] ostano a che, nell'ambito di una procedura di aggiudicazione, l'amministrazione aggiudicatrice tenga conto dell'esperienza degli offerenti, del loro personale e delle loro attrezzature nonché della capacità dei medesimi di effettuare l'appalto entro il termine previsto non come «criteri di selezione qualitativa», ma come «criteri di aggiudicazione»".* Oggi, tuttavia, anche alla luce del Libro Verde sulla modernizzazione degli appalti del 27.01.2011, sembra che la Commissione Europea sia disponibile a rivedere la posizione comunitaria, in particolare per quanto attiene a particolari tipologie di servizi nei quali la possibilità di considerare elementi quali l'esperienza e la qualificazione tra i criteri di aggiudicazione potrebbe condurre a migliori risultati. A tal proposito si rimanda alla lettura della premessa al volume 2.

Allo stato, tuttavia, tale possibilità - quanto meno dalla giurisprudenza italiana - viene riconosciuta solo limitatamente e sempre che il peso concretamente attribuibile in termini di punteggio a tali elementi non assuma rilievo eccessivo (cfr. AVCP, Parere di precontenzioso n. 1 del 12/1/2011; Parere di precontenzioso n. 97 del 13/05/2010; Cons. di Stato, sez. V, 2 ottobre 2009, n. 6002;

Cons. di Stato, sez. VI, 18 settembre 2009, n. 5626; Cons. di Stato, sez. V, 12 giugno 2009, n. 3716; Cons di Stato, sez. VI, 9 giugno 2008, n. 2770).

Una seconda criticità, concerne la definizione dei **criteri motivazionali** ovvero la *ratio* con cui, concretamente, vengono attribuiti i punteggi relativi ai vari elementi di valutazione. I criteri motivazionali non possono più essere definiti dalla Commissione di gara prima dell'apertura delle offerte, ma devono essere già contenuti nei documenti di gara. Deve essere anche ricordato che la motivazione delle valutazioni deve essere dettagliata, in particolare, quando la determinazione dei coefficienti variabili tra zero ed uno utilizzati per determinare il punteggio da assegnare ad ogni impresa avvenga con valutazioni discrezionali espresse dai singoli componenti della commissione. La motivazione potrà essere meno analitica se i coefficienti sono attribuiti mediante il confronto a coppie, in quanto, come osservato dalla giurisprudenza, nel caso del confronto a coppie, *"la motivazione della valutazione degli elementi qualitativi risiede nelle stesse preferenze accordate ai vari elementi considerati nel raffronto di ciascuno dei progetti con gli altri, secondo un metodo che abilita e legittima una indicazione preferenziale ragguagliata a predeterminati indici e non richiede alcuna estrinsecazione logico argomentativa della preferenza, poiché il giudizio valutativo è insito nell'assegnazione delle preferenze, dei coefficienti ed in quella consequenziale del punteggio."* (cfr. AVCP, Determinazione n. 4 del 20/05/2009; TAR Emilia-Romagna, sez. I 14/1/2009, n. 15). Inoltre, non possono essere utilizzati dei criteri di attribuzione dei punteggi e quindi **formule** che finiscano per rendere in concreto ininfluyente o l'offerta economica o quella tecnica (cfr. AVCP, Parere di precontenzioso n. 88 del 10/09/2009, Deliberazione n. 71 del 09/09/2009; Tribunale Amministrativo Regionale Friuli Venezia Giulia sez. I 11/11/2010 n. 751). Tuttavia, questo principio teorico, non sempre appare essere adeguatamente considerato nel momento in cui il legislatore determina le formule matematiche da applicare per l'attribuzione dei punteggi. Su questo specifico tema, si rinvia al Volume 2 di questo libro, capitolo 2.1.

Per quanto concerne alla fissazione di **valori-soglia** ai sensi dell'art. 84 comma 2 del Codice Contratti, anche questo tema risulta particolarmente delicato per le potenzialità distorsive che l'utilizzo dello stesso implica. Anche a questo riguardo si rinvia al Volume 2 di questo libro, capitolo 2.1. Sul punto la giurisprudenza ha ribadito che non è consentita l'alterazione dei criteri di valutazione in modo che alcuni elementi finiscano per risultare irrilevanti. La formula matematica impiegata non deve prestarsi a distorsioni e turbative, in quanto *"l'elementare e chiaro meccanismo imposto dal diritto comunitario non può essere inquinato con formule matematiche ancorate a medie variamente calcolate che introducono nella valutazione della singola offerta economica elementi ad essa estranei, tratti dalle altre offerte economiche"*, con la conseguenza che *la pur ampia discrezionalità della stazione appaltante nella fissazione dei criteri di valutazione delle offerte incontra un limite invalicabile "nel divieto di rendere complicato un meccanismo legale assolutamente semplice e univoco, attraverso formule matematiche non solo inutili ma addirittura dannose sia per la tutela della par condicio dei concorrenti, sia per l'efficienza ed economicità dell'azione amministrativa"*. (Consiglio di Stato, sez. VI, 3 giugno 2009, n. 3404). Con riferimento agli elementi qualitativi, la soglia può essere un utile strumento, nei casi in cui la stazione appaltante intenda respingere offerte, anche molto economiche, ma che non rispettino certi standard di qualità o efficienza, purché gli stessi non siano fissati in modo irragionevole.

Per quanto concerne l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa agli **appalti ad alto impatto di manodopera**, in particolare nel **settore delle pulizie**, disciplinato espressamente dall'art. 286 del Regolamento di Attuazione, è emersa una particolare criticità, atteso che la formula matematica prevista dall'articolo citato è radicalmente diversa da quella

stabilita specificamente per il settore in questione dal previgente DPCM 117/1994, e conduce a risultati fortemente dissimili ove applicata al medesimo sistema di offerte. In buona sostanza, con l'applicazione della nuova formula, fermo restando che l'offerta più conveniente dal punto economico riceve il massimo dei punti disponibili, si determina una divaricazione notevolissima dei punteggi attribuiti ai concorrenti che seguono in graduatoria anche nel caso in cui i prezzi offerti, in termini assoluti, siano poco differenziati. Ciò implica un effetto di amplificazione dell'importanza attribuita all'elemento economico nella valutazione complessiva dell'offerta, che potrebbe ragionevolmente indurre gli operatori ad offrire ribassi più elevati nel tentativo di posizionarsi al primo posto nella graduatoria economica onde avere la sostanziale certezza della vittoria, dato il vantaggio garantito da tale posizione e la difficoltà estrema di conseguire un riequilibrio del punteggio complessivo per effetto della valutazione degli elementi qualitativi di tipo tecnico che sono normalmente più di uno, sicché assai raramente uno stesso concorrente si aggiudica il massimo del punteggio tecnico disponibile.

2.3.2 Il ritardo dei pagamenti da parte delle PA

Il problema del ritardo nel pagamento dei crediti commerciali relativi a commesse pubbliche è quanto mai delicato e dibattuto tanto più in un momento di difficoltà economiche come quello attuale, in cui le imprese che si relazionano con le pubbliche amministrazioni rischiano paradossalmente di rimanere schiacciate più dalla mole dei propri crediti - che tardano ad essere soddisfatti - piuttosto che da quella dei propri debiti. Il fenomeno è particolarmente avvertito dalle aziende labour intensive, con uscite finanziarie rilevanti e non rinviabili, e dalle PMI che non hanno capacità di finanziamento tali da sopportare la carenza di liquidità determinata dai ritardi.

Per quanto concerne gli appalti di servizi e forniture, l'AVCP era già intervenuta, con la Determinazione n. 4 del 2010, al fine di far rilevare l'illegittimità dell'inserimento nei documenti di gara di clausole con cui la stazione appaltante stabilisca, unilateralmente, un termine di pagamento ed una decorrenza degli interessi moratori difforni da quelli stabiliti dall'articolo 4 del decreto 231/2002 di recepimento della direttiva 2000/35/CE, e/o un saggio di interesse diverso da quello previsto dall'articolo 5 dello stesso decreto, in caso di ritardo nella liquidazione delle somme dovute. La posizione dell'AVCP è sostenuta anche dalla giurisprudenza amministrativa (cfr. Consiglio di Stato, n. 1885/2010 e n. 469/2010), che ha ritenuto che la Direttiva Europea sulla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali e il relativo decreto di recepimento, contengano norme imperative, non derogabili per tacita accettazione delle condizioni difforni eventualmente contenute nei documenti di una gara pubblica di appalto, manifestata con la presentazione di una offerta nella gara in questione. In altre parole, il fatto di aver presentato un'offerta in una gara nella quale la stazione appaltante abbia inserito clausole di pagamento difforni da quelle previste dalla direttiva 2000/35/CE, non costituisce accettazione tacita delle predette clausole, con conseguente possibilità per i concorrenti di contestazioni successive.

Il problema del possibile aggiramento, da parte delle amministrazioni debentrici, delle disposizioni della direttiva vigente e la carenza di adeguati strumenti a disposizione delle imprese creditrici è stato ritenuto dall'Unione Europea meritevole di ulteriore attenzione, tanto che in data 16 febbraio 2011 è stata pubblicata la revisione della Direttiva 2000/35/CE (Direttiva 2011/7/UE), che renderà, al momento del recepimento previsto, obbligatoriamente entro due anni dalla pubblicazione stessa, più effettiva la tutela delle disposizioni a garanzia delle imprese creditrici e più pesanti le conseguenze del mancato rispetto dei tempi di pagamento. La rifusione della Direttiva 2000/35/CE ha il duplice obiettivo, quindi, di prevedere misure più severe che

scoraggino i debitori dal ritardare i propri pagamenti e, al contempo, di rendere più efficaci gli strumenti a disposizione delle imprese creditrici per far valere i propri diritti.

Con la nuova Direttiva, in particolare:

- vengono armonizzati i termini di pagamento, pari a 30 giorni, 60 solo in casi eccezionali e per particolari comparti (sanità ed amministrazioni pubbliche che svolgono attività economiche di natura industriale o commerciale, offrendo merci o servizi sul mercato e che siano soggette, come imprese pubbliche, ai requisiti di trasparenza di cui alla direttiva 2006/111/CE della Commissione);
- viene confermato che gli interessi sui ritardati pagamento decorrono senza che l'impresa sia tenuta a mettere in mora l'amministrazione debitrice;
- le clausole inique sono considerate nulle e le deroghe ai termini di pagamento e ai tassi di interesse sono qualificate inique.

L'adozione della nuova direttiva è senza dubbio un elemento estremamente importante in quanto costituisce un segnale chiaro dell'orientamento dell'Unione Europea rispetto al tema dei ritardi nei pagamenti. Va considerato anche che la Direttiva sanziona in modo molto più netto il ritardo nei pagamenti nei rapporti tra pubblica amministrazione e privati rispetto al caso dei rapporti commerciali tra privati.

La ragione di questa scelta si trova nel 23esimo considerando delle premesse che recita:

"Di regola, le pubbliche amministrazioni godono di flussi di entrate più certi, prevedibili e continui rispetto alle imprese. Molte pubbliche amministrazioni possono inoltre ottenere finanziamenti a condizioni più interessanti rispetto alle imprese. Allo stesso tempo, per raggiungere i loro obiettivi, le pubbliche amministrazioni dipendono meno delle imprese dall'instaurazione di relazioni commerciali stabili. Lunghi periodi di pagamento e ritardi di pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni per merci e servizi determinano costi ingiustificati per le imprese." La Direttiva ritiene, dunque, che fisiologicamente le pubbliche amministrazioni siano in grado di garantire pagamenti puntuali e che non siano soggette alle congiunture negative del mercato in modo analogo alle imprese. Di conseguenza, i ritardi di pagamento nelle PA non sono considerati giustificabili dalla UE.

Con l'approvazione della Direttiva 2011/7/UE e, soprattutto, con il recepimento della stessa, entro due anni dalla pubblicazione, sembrerebbe che il quadro normativo in materia si sia compiutamente delineato e che, di conseguenza, siano state poste in essere tutte le necessarie condizioni affinché il problema dei ritardi nei pagamenti venga definitivamente superato.

Tuttavia, occorre considerare che le cause che concorrono, nel nostro Paese, a determinare la situazione di ritardo nei pagamenti che si registra attualmente possono essere ritenute solo in parte **endogene** alle stesse singole pubbliche amministrazioni debtrici, giacché in parte le stesse sembrano essere strutturalmente collegate al sistema complessivo e non direttamente governabili, quindi, dalla singola amministrazione, rispetto alla quale si pongono come cause **esogene**.

Tra le cause di carattere **endogeno** possono essere annoverate:

- inefficiente organizzazione interna delle pubbliche amministrazioni, che incide sui tempi di espletamento dell'iter burocratico di evasione delle fatture che pervengono per il pagamento;
- mancante/carente o inadeguata programmazione della spesa.

Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 1 – Le Analisi

Tra le cause di carattere **esogeno** rispetto alla singola amministrazione debitrice possono classificarsi:

- ritardo nell'accreditamento e nel trasferimento materiale delle risorse derivanti da trasferimenti;
- tagli sopravvenuti delle risorse disponibili;
- per gli enti locali, meccanismi derivanti dal patto di stabilità interno;
- sistemi di contabilità pubblica da rivedere

L'esistenza di cause esterne alla singola pubblica amministrazione e, come nel caso dei meccanismi riconducibili al patto di stabilità, norme cogenti e rigide determina la preoccupazione che, al di là delle previsioni normative, il sistema non sia comunque in grado di rispondere adeguatamente agli impegni commerciali assunti. Tuttavia, la intervenuta inderogabilità del riconoscimento a favore dell'impresa degli interessi potrà essere per essa una forma di tutela, almeno sul piano patrimoniale, mentre produrrà un rilevante appesantimento dei bilanci pubblici.

Per la trattazione degli argomenti di questo capitolo, si è fatto particolare riferimento ai seguenti documenti elaborati appositamente per i "Tavoli Committenze-Imprese":

- AVCP, *Offerta economicamente più vantaggiosa*, maggio 2011;
- Ufficio Studi Consip, *L'attribuzione del punteggio economico nelle gare all'offerta economicamente più vantaggiosa. Confronto tra diverse formule*, aprile 2011.

3

LA "QUALIFICAZIONE" PER LO SVILUPPO DEL MERCATO DEI SERVIZI

▪ **Curatori:**

Adriana Cimino (AVCP), **Giuseppe Gherardelli** (TAIS), **Ivana Malvaso** (ITACA), **Marco Storchi*** (A+Network)

▪ **Contributi:**

Vincenzo Albonico (AGESI), **Ferdinando Balzamo** (Napoli Servizi spa), **Martina Beneventi** (Consip spa), **Pasqualino Bernabei** (RFI spa), **Fausta Bizzarri** (TAISS), **Gabriella Caterina** (Università di Napoli Federico II), **Giuseppe Cinquanta** (CNS sc), **Andrea De Falco** (AVCP), **Massimo Diamante** (FISE ANIP), **Marco Di Domenica** (Siram spa), **Luca Gagliardi** (Cofely Italia spa), **Roberto Grisci** (INPS), **Stefano Saba** (CNS sc), **Maria Laura Simeone** (Terotec), **Marco Tanferna** (Consip spa), **Giancarlo Varani** (Legacoop Servizi)

* Coordinamento redazionale

3.1 Il tema "Qualificazione" nello scenario di mercato nazionale ed europeo dei servizi di Facility Management

Premessa

Il lavoro di analisi relativo al tema "qualificazione" è da inquadrare in un contesto nazionale ed europeo particolare. In questi ultimi anni, soprattutto a partire dal 2006, considerando il Codice dei Contratti e l'applicazione nel nostro paese delle Direttive Europee n.17 e n.18, come linea di passaggio, sono venuti maturando alcuni elementi per una gestione più moderna degli appalti ed in un'ottica di coerenza con il quadro internazionale di cui è necessario tenere conto:

- il progressivo crescente **riconoscimento del mercato dei servizi** a fianco del mercato dei lavori e delle forniture;
- la dignità di settore di mercato ufficiale al **Facility Management**, **filiera di filiere** di diversi servizi legati alla gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare, urbano e territoriale;
- il forte ruolo delle **centrali di committenza nazionali e regionali** nel bandire gare d'appalto di servizi di grande portata per volumi e numero di attività;
- la pubblicazione di norme tecniche UNI per regolamentare l'adozione da parte degli enti interessati di formule contrattuali innovative quali il **Global Service immobiliare**;
- la trasformazione del **tessuto imprenditoriale** legato al settore dei servizi, con il consolidamento e la crescita della dimensione dei grandi gruppi da un lato, anche nella integrazione fra diverse specializzazioni e singoli mestieri, e lo sviluppo delle Piccole e Medie Imprese e delle aggregazioni più o meno stabili fra di loro dall'altro, sostenute da una legislazione più attenta a non escluderle dal mercato;
- la forte competizione fra imprese piccole e grandi nel partecipare a gare d'appalto di lavori e servizi, ulteriormente accentuata dalla **crisi economica nazionale ed internazionale**, con una crescita progressiva della tensione sui prezzi e sulle procedure di contenzioso legale.

Questi ed altri elementi sono ulteriormente consolidati da due variabili di contesto sul fronte normativo maturate nell'ultimo anno, in particolare:

- la pubblicazione del **Regolamento attuativo degli appalti** (novembre 2010), con il tentativo esplicito di dare più riconoscibilità al settore dei servizi negli appalti, però senza riuscire a definire con precisione elementi e processi;
- la chiamata della UE ai paesi membri per una consultazione allargata sul mercato degli appalti con l'obiettivo di evolvere la normativa nel senso della modernizzazione e della sburocratizzazione delle procedure. (**Libro Verde UE per la modernizzazione degli appalti pubblici**).

In questo quadro si sono rafforzate le attività di relazione e scambio fra **committenze ed imprese**, sempre più consapevoli dell'importanza di un fronte comune nella interpretazione delle norme, nella elaborazione di documenti e linee guida, nella proposta di soluzioni tecniche ed operative finalizzate ad una evoluzione coerente del mercato.

Una delle esigenze più sentite dai diversi attori del mercato è quella di regolamentare con maggiore efficacia ed efficienza la partecipazione agli appalti pubblici di servizi da parte delle imprese, con l'obiettivo, condiviso, di vedere in modo sistemico e non parzializzato i servizi nel quadro evolutivo delle norme relative all'insieme lavori-servizi-forniture.

Da questo punto di vista è opportuno citare l'intenzione dell'Europa di esplorare la possibilità di evolvere questo trinomio con sempre più fusione di significati; infatti il Libro Verde dichiara

esplicitamente di voler identificare il settore dei servizi come ambito guida nel quale ricontestualizzare anche le altre attività, dando una forte spinta al mercato per un **cambio di paradigma** nella gestione del patrimonio immobiliare ed urbano: **il bene come servizio, il bene come valore** che cambia nel tempo.

Data la forte quantità di leggi, regolamenti e procedure che normano il mercato, e l'intenzione, sempre di matrice europea, di modernizzare dando meno regole che siano però maggiormente applicate, gli operatori del mercato, sia sul fronte della committenza che delle imprese, sentono l'occasione per evolvere le prassi gestionali in modo concertato, andando a colmare le inefficienze tipiche di un sistema troppo normato, burocratizzato, eccessivamente formale, per il quale si riconosce il rischio di perdere di vista la sostanza a beneficio della forma.

In questo quadro, e con particolare riferimento al mercato dei servizi di Facility Management, ha operato il Tavolo Qualificazione, dando vita ad approfondimenti e focus di analisi specifici relativi ai sistemi di qualificazione delle imprese nelle gare pubbliche, con l'intento di individuare le condizioni e gli scenari tecnico-applicativi più adeguati per migliorarne il funzionamento e l'efficacia.

Il tavolo qualificazione ha agito per identificare:

Quale QUALIFICAZIONE, per quali SERVIZI, con quali NORME.

La direzione tracciata da questo obiettivo di sintesi si è declinata nello sviluppo di un lavoro di analisi dei sistemi di qualificazione esistenti finalizzato alla identificazione di possibili scenari futuri di applicazione/trasferimento/diffusione nel settore dei servizi di Facility Management.

Alcuni dati

Dall'analisi del mercato compiuta dall'ACVP emerge un mercato dei contratti pubblici caratterizzato da:

- oltre 13.000 stazioni appaltanti;
- oltre 36.000 imprese di costruzione qualificate per la partecipazione alle gare di lavori di importo superiore a € 150.000;
- circa 30.000 imprese di costruzione non qualificate che eseguono lavori di importo inferiore a 150.000;
- decine di migliaia di operatori economici che partecipano alle gare per l'affidamento di contratti di servizi e forniture.

La tipologia delle gare e la partecipazione delle imprese si rappresenta con i seguenti dati:

📌 Gare di Lavori

87% max ribasso

13% OEPV

25 partecipanti medi per gara

90% piccoli lavori sul totale

📌 Gare di Servizi

54% max ribasso

46% OEPV

4/5 partecipanti medi per gara

📌 Gare di Forniture

72% Max Ribasso

28% OEPV

➤ **Gare professionali/di progettazione**

Circa 100% Max Ribasso
100/120 partecipanti medi per gara

➤ **Utilizzo dell'Avvalimento**

75% nelle gare di lavori
25% nelle gare di servizi.

Alcune evidenze in sintesi:

- per i **lavori**, il numero alto di partecipanti alle gare di lavori e il parallelo forte ricorso alla procedura di aggiudicazione al massimo ribasso, produce una pericolosa tendenza alla dequalificazione;
- per i **servizi**, il basso numero di partecipanti alle gare è indice di regole non sufficientemente adeguate a garantire una larga competizione; il maggior numero di gare aggiudicate all'OEPV richiede poi una commissione giudicatrice esperta; criteri di valutazione adeguati e giustamente complessi se non sono correttamente applicati, corrono il rischio di avviare processi di discrezionalità eccessiva o male indirizzata;
- per i **servizi professionali**, i dati citati evidenziano l'esigenza di attivare soglie e regole di qualificazione (in questo senso va certamente il nuovo Regolamento attuativo con l'Allegato M).

I dati sopra riportati, a cui si aggiunge il rilevante e sempre crescente numero delle procedure di contenzioso e dei tempi medi di risoluzione delle controversie, fanno emergere un quadro in cui è evidente la necessità di un **sistema di qualificazione più chiaro e coerente**. In altri termini, si può constatare come una normativa pur molto rilevante per dimensioni e livello di dettaglio e regolamentazione, non sia sufficiente a garantire al mercato un adeguato livello di fluidità e coerenza del sistema. Ecco perché a più voci, in un quadro di prospettiva anche Europea, occorre muoversi perché sia realizzato un Sistema di Qualificazione con:

- **meno regole, ma più efficaci;**
- **meno forma, ma più sostanza;**
- **meno procedure, ma più concorrenza.**

Ai fini di una disamina generale delle caratteristiche, delle procedure contrattuali e delle criticità che si determinano nel mercato con riferimento al quadro normativo complessivo, si rimanda alla sezione 2.

A titolo di orientamento generale del lavoro può essere utile richiamare le indicazioni generali del Codice Appalti (Dlgs n. 163/2006 all'articolo 2), che, nel recepire i principi generali espressi a livello comunitario e costituzionale, stabilisce che l'affidamento dei contratti d'appalto "*... deve garantire la qualità delle prestazioni e svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza; l'affidamento deve altresì rispettare i principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché quello di pubblicità con le modalità indicate nel presente codice...*".

Con riguardo alla qualità delle prestazioni, la traduzione in dettami operativi di tali enunciazioni a carattere generale non è agevole nella prassi applicativa, nella quale si registra una difficoltà di bilanciamento tra la valorizzazione dei profili qualitativi (che può condurre all'introduzione di elementi di valutazione discrezionale) ed il principio del *favor participationis* (che tende, al

contrario, all'introduzione di criteri di selezione ed aggiudicazione quanto più possibile oggettivi e verificabili ex post).

Ma come contemperare questi due elementi (discrezionalità di scelta ed oggettività dei criteri) in apparenza contraddittori?

Se si procede all'esame delle norme e delle prassi applicative delle direttive assunte dai vari Stati membri, troviamo, semplificando all'estremo, due grandi approcci:

- a) una lettura delle norme prevalentemente "oggettiva" che tende, cioè, a negare ogni valutazione soggettiva, oggettivizzando tutte le decisioni con presenza (pur marginale) di discrezionalità (prevalentemente adottata in Belgio o Spagna, nei paesi di origine austro-tedesca e anche in Italia);
- b) una lettura delle norme più organica, che si potrebbe definire di "coesistenza" (più o meno equilibrata) tra discrezionalità ed oggettività, dove alla base della selezione vi sono criteri oggettivi a cui si aggiungono valutazioni discrezionali secondo il principio della necessità ma non sufficienza dei primi, e dove i secondi (cioè "le valutazioni discrezionali") attengono a ragioni di opportunità, praticità, economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa (prevalentemente adottata nei paesi anglosassoni a "common law", nell'Europa dell'Est e anche in Francia).

La questione della disciplina e della pratica della selezione delle imprese da invitare alle gare incrocia due grandi temi essenziali per il settore, cioè:

1. l'esistenza o meno nei vari paesi del sistema di qualificazione preventiva;
2. la responsabilità delle stazioni appaltanti e più in generale delle parti contrattuali per le rispettive competenze.

Quanto ad 1), occorre chiarire che fra i paesi dell'Unione a 27 stati, soltanto l'Italia presenta un sistema di qualificazione tipo SOA, mentre soltanto altri 4 paesi (Grecia, Belgio, Spagna e Portogallo) prevedono un sistema di gestione pubblica analogo al nostro vecchio Albo Costruttori. Inoltre, da circa un anno, la Germania ha istituito un Albo gestito dal Ministero Federale relativamente ai soli interventi federali per le grandi infrastrutture.

Tutti gli altri paesi (che rappresentano circa il 75% del mercato interno) non hanno sistemi obbligatori di preventiva qualificazione delle imprese e quindi operano la selezione nelle gare mediante esame del dossier di qualificazione effettuato dalle singole amministrazioni aggiudicatrici per ogni singola gara, appoggiandosi, nell'esame del dossier, a certificazioni volontarie di diverso tipo (famoso il certificato OPQCB in Francia, così come i sistemi di certificazione di qualità aziendale, ambientale ecc. presenti soprattutto nel nord Europa).

L'attuale struttura del sistema di qualificazione in Italia, consente, al verificarsi di circostanze predeterminate *ex lege*, l'esclusione dell'impresa dalla gara, ma non premia le imprese che sulla base della loro attività sono riuscite a costruirsi un'identità di contraenti affidabili. Non si mostra idonea, pertanto, a far fronte alle criticità sopra rilevate.

In questo quadro emerge una delle caratteristiche principali del nostro sistema, ovvero quella di agire per richieste "non positive" di elementi di qualificazione: quasi tutti i parametri principali richiesti alle imprese per partecipare identificano le situazioni che non "non devono essere" piuttosto che le soglie che "devono essere" possedute relativamente allo specifico elemento.

La garanzia di qualità delle prestazioni, espressamente richiamata dal comma 1 dell'art. 2 del Dlgs n. 163/2006, pertanto rischia di non poter essere effettivamente assicurata, in mancanza di

Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 1 – Le Analisi

strumenti che consentano di accertare oggettivamente i livelli di performance delle imprese esecutrici e di mettere tale informazione a disposizione degli operatori del mercato.

In tale contesto si inquadra il presente Libro Verde, che avvia un percorso di analisi, studio e consultazione finalizzato ad individuare possibili scenari di miglioramento del sistema di qualificazione, supportati sempre più da elementi di **reputazione positiva dell'impresa**.

L'elaborazione degli indirizzi tracciati in tal senso è orientata dalla consapevolezza che l'elaborazione di tali strumenti dovrà essere opportunamente basata su parametri oggettivi, per evitare il rischio di fenomeni di corruzione e collusione tra imprese e stazioni appaltanti.

Tali parametri non potranno comunque essere legati soltanto ad elementi connessi alla dimensione dell'impresa, all'esperienza pluriennale e al volume delle transazioni effettuate; dovranno essere introdotti nuovi elementi di qualificazione non discriminatori della concorrenza per le imprese di minore dimensione o più giovane età.

Questo elemento è sempre stato sostenuto soprattutto a livello europeo e sempre più negli ultimi anni anche a livello del nostro paese, ad es. nel nuovo Statuto delle imprese (disegno di legge in fase di discussione a livello governativo).

A titolo di esempio è possibile citare il **Documento sulle buone pratiche per favorire l'accesso delle PMI** (Documento di lavoro dei servizi della Commissione, c.d. "Codice europeo delle buone pratiche" del 25.06.2008 - Sec. 2008, 2193) che, al punto 4.1, pag. 16, sotto la voce BUONE PRATICHE, riporta il caso del Regno Unito (paese con tradizioni consolidate e cultura molto avanzata), e della Lettonia (paese di matrice ed esperienza più giovane in materia).

Nel Regno Unito, per gli appalti di valore non elevato, il governo consiglia alle autorità aggiudicatrici di richiedere informazioni soltanto in merito a due esercizi contabili oppure, qualora la documentazione contabile non dovesse essere disponibile per ragioni obiettive (vale a dire nel caso di nuove società, ecc.), altre informazioni pertinenti, come i conti di gestione.

In Lettonia, l'ufficio preposto al controllo degli appalti raccomanda alle autorità aggiudicatrici di fare riferimento, nei criteri di qualificazione relativi all'esperienza richiesta all'offerente, l'esperienza del personale dell'offerente piuttosto che dell'impresa. Questo perché tale ultimo criterio probabilmente non garantirebbe il raggiungimento dell'obiettivo che l'autorità aggiudicatrice si prefigge fissando questo requisito e sarebbe maggiore la probabilità di escludere PMI giovani, formate da individui altamente qualificati.

Riguardo ad alcune valutazioni generali del sistema attuale di qualificazione degli operatori, in particolare al tema della **selezione dei candidati**, il Codice riporta un elenco tassativo di casi in cui la situazione personale di un offerente può comportarne l'esclusione, ed un elenco generico di criteri in base ai quali è possibile valutare l'idoneità dei candidati a partecipare ad appalti. Questo secondo gruppo di criteri si basa sulla capacità economica, finanziaria e tecnica dei candidati, ai quali generalmente la Committenza dedica poca attenzione e che quasi sempre si traducono in requisiti tutt'altro che selettivi.

Si tratta di approfondire il tema e definire eventuali linee guida per realizzare in questa fase una **effettiva selezione** garantendo una **effettiva concorrenza** e la qualità e regolarità dei candidati.

Va peraltro considerato che una revisione del sistema generale di qualificazione delle imprese significa anche valutare le ripercussioni sui sistemi nazionali di qualificazione specifici già previsti a livello normativo per alcuni settori (es. trasporti, rifiuti, ristorazione, vigilanza, pulizie, ecc.).

In particolare esiste un sistema di qualificazione valido a livello normativo per il settore dei Lavori Pubblici, ma manca completamente un sistema di qualificazione altrettanto recepito dalle norme per il settore dei Servizi, contraddistinto da un mercato di grandi e crescenti dimensioni, da forti dinamiche competitive e continue spinte evolutive. Esistono inoltre alcuni sistemi di qualificazione volontaria delle imprese, di carattere generale (es. sistemi di certificazione ISO, sistemi ad "indici reputazionali",) o mirati a servizi/processi specifici (es. sistema Anmdo - Cermet per i servizi di cleaning in sanità, sistemi di controllo tecnico di parte terza ex norma uni 17020, standard internazionali CIMS ISSA, referenziali di prodotto/servizio nei settori delle costruzioni, industriali, sistemi di certificazione "green building").

Il Regolamento attuativo del Codice dei contratti attualmente in corso di emanazione, purtroppo, non dispone di nuove e più specifiche indicazioni in merito alla gestione degli elenchi ufficiali di fornitori o prestatori di servizi onde anche facilitare e semplificare la partecipazione degli operatori economici agli appalti pubblici.

Nelle analisi di seguito illustrate sarà possibile individuare tre sistemi/focus, citati come esempio di traiettorie su cui costruire proposte di possibile orientamento futuro. Orientamento che è molto importante collocare in questo particolare momento, anche nell'ambito delle indicazioni fornite dall'Unione Europea attraverso il Libro Verde per la modernizzazione degli appalti.

Il Libro Verde dell'Unione Europea, in merito al quale si rimanda alla lettura della premessa al volume 2, individua alcuni elementi di discussione di carattere fondamentale, fra cui si citano:

- **la classificazione degli appalti pubblici**, nella classifica distinzione fra lavori-forniture-servizi, individuando l'appalto di servizi come forma/matrice concettuale guida e rafforzando le valutazioni legate al costo dell'intero ciclo di vita dell'opera;
- **la tipologia delle procedure di gara**, esponendosi in favore di procedure più semplici, snelle e accessibili, ad esempio individuando le procedure negoziate come procedure "ideali" a cui tendere in prospettiva, pur considerando le opportune correzioni ad evitare distorsioni del mercato e utilizzi non corretti;
- **le forme contrattuali**, con l'intento di portare una convergenza di strategie e azioni fra appalto e concessione, individuando l'esigenza di avere medesime regole.

3.1.1 I problemi

Lo specifico ambito di attenzione del Tavolo si è concentrato, in particolare, su due problemi nodali del mercato dei servizi di gestione e valorizzazione per i patrimoni immobiliari e urbani pubblici, peraltro già anticipati nella parte che precede:

- la garanzia dello svolgimento di procedure di gara formalmente ineccepibili nell'affidamento di appalti pubblici di servizi settoriali da parte delle PA è sempre più un dato a sé stante, rispetto al quale **il risultato della scelta delle imprese più idonee all'esecuzione degli appalti stessi rappresenta un fatto meramente accidentale** (discrasia tra il rispetto meramente formale delle norme e il perseguimento dell'obiettivo sostanziale di efficacia dell'azione amministrativa delle PA);
- **l'assenza di uno specifico sistema di qualificazione per le imprese di servizi settoriali** (a fronte di un'estesa diffusione di "generiche" certificazioni ex norme ISO 9000) condiziona

negativamente lo sviluppo dello stesso mercato, non favorendo la competizione/concorrenza "in qualità" tra le stesse imprese e l'adozione di adeguati strumenti di garanzia per le committenze pubbliche.

Le regole del mercato dei servizi sono troppe, contrastanti e "merlonizzate".

Il quadro normativo di riferimento

Il quadro normativo di riferimento per il mercato degli appalti pubblici ha subito numerose modifiche negli ultimi anni, pervenendo solo nel 2006 all'introduzione del "**Codice unico dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture**", che peraltro ha dovuto subire diverse "correzioni" in questi anni. È un Codice che, a detta degli esperti, appare troppo "merlonizzato" e non abbraccia la specificità del mercato dei servizi integrati. Proprio in questo comparto appare sempre più evidente una sostanziale inadeguatezza del sistema di regole posto in essere.

I problemi riguardano essenzialmente:

- l'inosservanza delle regole;
- l'indeterminatezza delle stesse regole;
- il contrasto tra livelli normativi diversi;
- la totale o parziale non normazione di taluni aspetti;
- il riscontro di distorsioni applicative, anche lesive dei principi della trasparenza e della concorrenza del/nel mercato.

Estremizzando, si può sostenere che le gare di appalto pubbliche operano fra mero formalismo e "caccia all'errore". La garanzia dello svolgimento di una procedura formalmente ineccepibile sta diventando sempre più un dato a sé stante, rispetto al quale il risultato della scelta del contraente più idoneo all'esecuzione della prestazione rappresenta un aspetto meramente accidentale.

Di fatto è in essere un'evidente discrasia tra il rispetto spesso meramente formale delle norme e il perseguimento dell'obiettivo sostanziale di efficacia dell'azione amministrativa: il mezzo si sostituisce al fine. I due aspetti dovrebbero non porsi in una relazione di contrapposizione ma di complementarità: ad un puntuale rispetto della norma giuridica dovrebbe corrispondere la scelta del miglior contraente per la PA, sia in termini economici che qualitativi.

In questo quadro di eccessiva regolamentazione si perde la chiarezza delle **regole di partecipazione** e il sistema, per questa ridondanza di procedure e burocrazia, risulta inoltre eccessivamente oneroso, soprattutto per le PMI (i costi sono di diversa entità e vanno dal costo delle certificazioni di qualità o delle attestazioni SOA, al costo dei corposi carteggi con la documentazione tecnica ed amministrativa richiesta in tutte le gare, ma anche al costo dei numerosi e lunghi contenziosi legali).

Si richiamano, di seguito, alcune criticità specifiche sul tema qualificazione, emerse dall'analisi del sistema normativo attuale, a partire dalla fase di gestione della gara.

Su questi aspetti emerge, come già evidenziato, la prevalenza nel nostro assetto regolatorio sugli aspetti formali piuttosto che su quelli sostanziali e di contenuto.

Rapporto fra oggetto del contratto e requisiti di ordine specifico

Alcune aree problematiche, da leggersi nel quadro più ampio trattato nella Sezione 2, si ritrovano nell'ambiguità delle indicazioni lasciate alla discrezionalità dell'ente, con riferimento al rapporto fra oggetto del contratto e requisiti di ordine specifico, (es. la definizione di servizi analoghi, la

definizione dei livelli di fatturato prodotto in relazione alle singole attività, il sistema di avvalimento, ecc.).

La verifica dei requisiti richiesti oggi rischia di essere generale e non aiuta neanche le PMI.

Negli appalti al max ribasso, a maggior ragione, manca una qualificazione a monte degli operatori, che invece sono valutati esclusivamente sul prezzo proposto per il singolo appalto, indipendentemente da ogni forma di valutazione dell'esperienza e competenza posseduta, se non quella espressa nei requisiti di partecipazione di ordine generale.

Rispetto alla fase di partecipazione alla gara, all'interno del Codice degli appalti e del Regolamento attuativo si collocano le indicazioni per definire i requisiti di partecipazione (vedi in particolare articoli 38, 39, 41, 42, 45 e 46 CCC). Le stazioni appaltanti hanno facoltà di prevedere nel bando "requisiti ulteriori" per i quali non esistono punti di riferimento o linee guida che aiutino tali soggetti nella indicazione di elementi coerenti e riconosciuti validi a livello trasversale.

Con particolare riferimento alla "qualificazione soggettiva" dei soggetti partecipanti alla gara (art. 38 CCC requisiti di ordine generale) non possono essere ammessi alle gare i soggetti che si trovano in una delle cause di esclusione esplicitamente previste. Il modo nel quale vengono richieste dal bando di gara le dichiarazioni relative ai requisiti generali di partecipazione condiziona - in senso più o meno formalistico - le modalità con le quali i concorrenti devono adempiere agli oneri relativi. Non sempre le amministrazioni hanno consapevolezza di ciò e non sempre la scelta di richiedere una determinata formulazione delle dichiarazioni è frutto di una scelta consapevole.

Molti contenziosi si sviluppano in conseguenza delle modalità con le quali il bando richiede la presentazione delle dichiarazioni.

In merito a questo incide anche il fatto che il mancato utilizzo, in fase esecutiva, di strumenti di controllo del livello qualitativo delle prestazioni più formalizzato e coerente con le richieste del bando rende difficoltoso se non impossibile avvalersi della possibilità di escludere da gare successive gli imprenditori che abbiano svolto precedenti contratti con negligenza e malafede. Anche con riferimento alle dichiarazioni relative all'inesistenza di forme di controllo fra imprese, le amministrazioni hanno difficoltà a determinare concretamente i casi nei quali l'esistenza di situazioni di controllo dà luogo alla formulazione di offerte non indipendenti (è preclusa l'esclusione automatica sulla base della sola sussistenza della situazione del controllo).

Individuazione di categorie e sottocategorie, generali e specialistiche

Emerge anche il problema di individuare categorie e sottocategorie, generali e specialistiche, per i diversi servizi contemplati dal Codice dei contratti pubblici, tra loro spesso disomogenei sotto il profilo qualitativo; tra gli aspetti di disomogeneità, particolare accento viene posto alle differenze esistenti tra:

- servizi di manutenzione inquadrati spesso in modo arbitrario nella categoria dei lavori o dei servizi;
- servizi operativi prestati da imprese e servizi professionali, caratterizzati da prestazioni di professionisti singoli qualificati dai rispettivi ordini professionali.

Il sistema delle garanzie relative alla qualità della prestazione

Un altro problema importante è legato al funzionamento del sistema delle garanzie relative alla qualità della prestazione; è necessario ricordare che la tutela di tale qualità, ad oggi, è affidata solo alle garanzie di tipo assicurativo ed al buon funzionamento del vigente sistema di pre-

qualificazione delle imprese. Il legislatore, peraltro, sembra proporre una relazione succedanea tra qualità e garanzia della qualità della prestazione, laddove prevede, agli articoli 75 e 113 Dlgs n. 163/2006 la riduzione, rispettivamente, della cauzione provvisoria e definitiva nel caso in cui un'impresa sia dotata di un sistema di qualità aziendale.

La selezione dei concorrenti

E' possibile prevedere concorsi aperti e ristretti anche con applicazione della forcella. Si evidenzia come criticità la determinazione dei criteri premianti per l'applicazione della forcella, che devono essere proporzionati e oggettivi, e non possono restringere immotivatamente la concorrenza .

Il controllo della fase esecutiva

Con riferimento poi alla fase di predisposizione dei documenti di gara (nelle diverse procedure aperte, ristrette, negoziate previa pubblicazione del bando, dialogo competitivo), ed in particolare nella definizione dei documenti di gara, è indispensabile avere come obiettivo non soltanto il corretto svolgimento delle operazioni di gara - e quindi la regolarità formale, la correttezza e la legittimità dei documenti - ma anche il controllo della successiva fase esecutiva. Il progetto del servizio (che costituisce un documento complementare) contiene anche lo schema di contratto, nel quale devono essere presenti gli strumenti necessari a garantire il controllo del livello qualitativo della prestazione resa (KPI, SLA). E' molto importante quindi, nel momento in cui si definisce l'oggetto contrattuale, essere precisi nell'identificare servizi e attività secondo una classificazione riconosciuta, così che la fase successiva di controllo e verifica della prestazione da parte della Stazione appaltante possa essere certificata/formalizzata in modo fedele e coerente, anche per successiva referenza e conseguente attestazione.

Con riferimento a questo, si richiamano in particolare gli artt. 304 c. 2, 309 RdA (ultimazione delle prestazioni e relativo certificato) e 325 RdA (attestazione di regolare esecuzione). I certificati attestanti la corretta esecuzione delle prestazioni possono essere utilizzati ai fini delle successive qualificazioni, ma la verifica attendibile di conformità delle prestazioni rese presuppone l'esistenza di un progetto chiaro e di un contratto esaustivo, in carenza dei quali l'attività risulta di carattere esclusivamente formale.

A questo si aggiunge un'ulteriore criticità dovuta alla non corretta definizione delle attività rientranti nell'ambito dei lavori o dei servizi; mancando il riferimento ad elenchi ufficiali sufficientemente corretti ed esaustivi, già a partire dalla **definizione dell'oggetto contrattuale**, si crea una confusione di termini e diventa difficile anche ricondurre, in modo fedele, la certificazione di buona esecuzione alle attività (si pensi ad esempio alla frequente ambiguità di termini nella certificazione/attestazione delle diverse attività di manutenzione).

Opportunità e limiti del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa

La procedura di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa potrebbe intervenire in aiuto alle amministrazioni nel definire elementi di valutazione mirati e significativi sostenendo il sistema di qualificazione diretto e compensando le sue aree di debolezza. Il problema è però che tale procedura deve per legge poter discriminare l'oggetto specifico della singola gara e dovrebbe prescindere da elementi di natura generale, legati all'esperienza, alla competenza e alla salute dell'impresa. Nuovi indirizzi in tal senso stanno comunque emergendo sia nella prassi giurisprudenziale nazionale che negli orientamenti della legislazione europea (vedi Libro Verde UE sulla modernizzazione degli appalti e analisi di merito nella premessa al volume 2) perciò si ritiene che tale procedura potrà comunque agire in sostegno della qualificazione delle imprese, operando come sistema indiretto.

In tema di qualificazione delle imprese è evidente che il Codice dei Contratti in vigore (anche il nuovo Regolamento di Applicazione non cambia l'approccio) si basa di più sul concetto di "**reputazione negativa**" che su quello di "**reputazione positiva**" individuando spesso "cosa non deve essere", "cosa l'impresa non deve aver fatto" piuttosto che dare elementi/parametri positivi da raggiungere. Nell'ambito della qualificazione per attività di lavori pubblici uno sforzo in tal senso viene operato, sebbene l'eccessivo dettaglio/formalismo delle richieste, come di seguito illustrato, vanifica il risultato di efficacia e adeguatezza dei requisiti specifici funzionali alla specifica gara.

In linea generale si può inoltre affermare che, all'inadeguatezza dell'attuale sistema di qualificazione delle imprese, si affianca l'assenza, all'interno della pubblica amministrazione, delle competenze tecniche necessarie per operare nell'ambito di un contesto normativo complesso ed enormemente frantumato e nell'ambito di assetti di governance ed impianti organizzativi molto burocratizzati.

3.1.2 Le esigenze

A partire dall'analisi delle problematiche di carattere generale anticipate nelle pagine precedenti si possono individuare alcune istanze a supporto della evoluzione futura del sistema regolatorio.

La qualità dei servizi e delle imprese: verso innovazioni condivise?

A maggior ragione nell'attuale fase di criticità economica, la qualità dei servizi e delle imprese rappresenta lo strumento fondamentale su cui investire ed innovare per poter sfruttare convenienze ed opportunità per competere nel mercato. Gli attuali tradizionali sistemi di definizione/controllo della qualità dei servizi e della qualificazione delle imprese appaiono tuttavia di fatto inadeguati. In questo quadro le imprese e le amministrazioni richiedono lo studio, la sperimentazione e l'adozione di sistemi e formule di partnership fondate su processi "*quality oriented*" condivisi.

Emerge, perciò, l'esigenza di:

- definire **nuovi specifici percorsi e strumenti per la certificazione/attestazione della qualità** che vadano oltre i sistemi "formali" e "standardizzati" prodotti negli ultimi decenni dalla Certificazione ISO, quali ad esempio protocolli per attestazione volontaria di qualità, referenziali dei servizi, marchi di qualità, servizi di controllo tecnico, ecc. più attenti a dimostrare una qualità/competenza specifica reale;
- esplorare la possibilità di **introdurre un "indice reputazionale"** nella fase di aggiudicazione delle gare di servizi, attraverso cui premiare con un punteggio ad hoc le imprese che sono gestite correttamente, che trattano in modo adeguato il personale, che investono in ricerca, che hanno ben operato con le PA;
- attivare **iniziative comuni committenze - imprese** per giungere alla predisposizione, diffusione e adozione di fondamentali strumenti di supporto "condivisi", quali capitolati-tipo prestazionali, linee guida tecnico-procedurali, osservatori e banche dati per il benchmarking e resari-tipo;
- sviluppare **un sistema di dati e indicatori tecnico - prestazionali** (es. SLA, KPI, ecc.) che evidenzino la capacità concreta di effettuare la prestazione richiesta per gli standard determinati, tenendo in giusta evidenza il rapporto fra quanto indicato nel progetto, quanto definito nel contratto e quanto riscontrato in fase di esecuzione.

Verso un sistema di qualificazione flessibile e dinamico

Il sistema di qualificazione delle imprese sul fronte dei lavori pubblici, considerata la sua complessità specifica già rilevata, non può essere preso in considerazione quale unico

riferimento per la definizione di un analogo sistema sul fronte dei servizi. La flessibilità del settore dei servizi, la diversa identità e composizione del tessuto imprenditoriale, l'estrema dinamicità e soprattutto la continua evoluzione/trasformazione delle attività, spesso ad alta intensità di manodopera, durante la vita dell'appalto, costituiscono aspetti di forte specificità che richiedono un sistema di regole in parte diverso, più adeguato alle sue caratteristiche.

Come è emerso dall'analisi dei dati sul mercato dei servizi la partecipazione alle gare è molto diversa per lavori e servizi (molti partecipanti nelle gare di lavori, pochi partecipanti nelle gare di servizi): regole di partecipazione più efficaci possono consentire di dare dignità e far conoscere maggiormente gli operatori affidabili incentivandoli a concorrere. Il raggiungimento di questo obiettivo è difficile anche perché non sempre condiviso; infatti, nonostante la crisi economica spinga ad aumentare le opportunità e la frequenza di partecipazione, a volte un quadro corretto di regole chiare può risultare contrastato dagli operatori stessi, che nell'indeterminazione/confusione trovano spazio per fare concorrenza sleale.

Meno regole formali, più elementi sostanziali

È sempre più opinione diffusa che consolidare la situazione attuale, con molte regole formali ma poca chiarezza, in particolare nel settore dei servizi, sia negativo.

La definizione di un sistema di qualificazione specifico deve evitare la replica standard del sistema operante nel settore dei lavori ma va attentamente considerato che il sistema di qualificazione attuale, non essendo adeguato, lascia diverse aree di indeterminatezza ed ambiguità, offrendo spazio a percorsi non competitivi poco corretti e aree di potenziale turbativa.

Con riferimento a questo, diversi sono gli ambiti in cui si rischia di incorrere, anche solo per incompetenza delle amministrazioni, in livelli di richiesta/determinazione poco coerenti con il mercato di riferimento, ad esempio rispetto ai requisiti di ordine specifico (vedi fatturato generale o specifico in rapporto al volume dell'appalto); senza parametri di riferimento (range) ufficiali specifici da utilizzare per le singole tipologie di servizi, possono essere utilizzati dati non adeguati e potenzialmente discriminatori.

In termini generali si dovrà operare perché il quadro di regole per il settore dei servizi possa **riconoscere realmente la qualità dell'operatore**, non affidando alla sola capacità economica il compito di discriminare le imprese. In merito a questo occorrerà trovare il giusto equilibrio fra la richiesta di informazioni soggettive ed oggettive precise ed efficaci (comunicate alle stazioni appaltanti e potenzialmente pubblicate su archivi pubblici consultabili, potenzialmente gestiti da organi super-partes es. AVCP) e la necessaria protezione delle informazioni riservate e dati sensibili (va considerato attentamente il quadro normativo relativo alla privacy, per mantenere fede ad un obiettivo generale di trasparenza ma anche per evitare forme di pubblicità negativa). È importante che le regole da implementare per la qualificazione del settore dei servizi rientrino in un sistema snello e flessibile, adeguato alla dinamicità propria di questo settore.

Politiche sensibili alla tutela del lavoro e alla qualificazione professionale

Un ambito particolare da tenere in considerazione nella definizione di un sistema di qualificazione per il settore dei servizi, trattandosi di attività spesso ad alta intensità di manodopera (es. manutenzioni, pulizie, facchinaggi, ecc.), è il quadro normativo di giurisprudenza del lavoro, con l'evidenza delle modalità di rapporto e degli standard della contrattazione collettiva.

Anche le più recenti circolari del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali evidenziano questa necessità (vedi Circolare n. 5 dell'11 febbraio 2011) richiamando espressamente la richiesta che

nei capitolati e nelle convenzioni fra imprese e PA siano ben esplicitati l'obbligo di rispettare "integralmente" il **Contratto Collettivo Nazionale del Lavoro** del settore oggetto dell'appalto (sottoscritto dalle associazioni rappresentative a livello nazionale) sia per i lavoratori dipendenti che per i soci lavoratori di cooperative, così come la necessità di applicare tutte le normative vigenti in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e delle norme relative all'inserimento lavorativo dei disabili.

Il sistema di qualificazione potrebbe contenere la definizione delle specifiche di carattere generale lasciando alle singole stazioni appaltanti la scelta di quelle peculiari; ancor meglio sarebbe che tali indicazioni generali potessero essere esplicitate in singoli indicatori e parametri di riferimento già individuabili in modo sintetico a monte del contratto, quindi in fase di qualificazione e partecipazione alla gara. Alcuni elementi da considerare in tal senso potrebbero essere:

- **l'esistenza o meno di un contratto certificato** (ai sensi del Titolo VIII art. 75-84 DLgs 276/2003, richiamate dalla Circolare 48/2004, tenuto conto delle modifiche recenti della L 183/2010), individuando correttamente che si tratta di appalto e non di somministrazione di lavoro;
- **l'applicazione delle corrette misure di sicurezza e tutela dei lavoratori** (con particolare riferimento alle indicazioni del DLgs 81/2008 e s.m.i.) anche nella interferenza con le attività della stazione appaltante e quindi nella necessaria attività di coordinamento committente-appaltatore;
- **il possesso di titoli specifici di qualificazione professionale** per i lavoratori e i collaboratori impegnati nelle diverse aree di gestione aziendale (direzione, amministrazione, gestione del personale, attività tecnico-operativa, ecc.).

Soglie di applicazione eque e coerenti

Con riferimento agli ambiti di applicazione dei nuovi sistemi di qualificazione, un altro elemento da considerare in termini di esigenza è la necessità di individuare le corrette "soglie" di applicazione di tale eventuale modello, anche in relazione a quanto vigente tra lavori e forniture e servizi, ovvero se dovrà essere applicato su tutti gli appalti sopra soglia comunitaria, a tutti gli appalti pubblici anche se sotto soglia, ovvero ancora se sia opportuno e possibile prevedere una soglia di applicazione più elevata. A questo proposito, va osservato con particolare attenzione l'evolversi della normativa nazionale in relazione a quella comunitaria (si richiama inoltre il dibattito specifico in corso in questi mesi sulle istanze di innalzamento delle soglie per il settore dei lavori, come è previsto nel nuovo disegno di legge sulla "patente a punti" per il settore delle costruzioni).

Sinergia di applicazione fra appalti pubblici e appalti privati

Si ritiene che nell'ambito di un sistema di qualificazione adeguato i meccanismi di funzionamento e i parametri definiti relativi alle varie fasi di partecipazione alle gare e di gestione dei contratti, comprese le caratteristiche richieste per riportare l'esecuzione delle prestazioni (si pensi ad es. ai requisiti previsti per i certificati di esecuzione lavori e prestazioni, ove meglio definiti nel loro contenuto), debbano avere caratteristiche tali da poter comunque essere applicati sia agli appalti pubblici che agli appalti svolti per i privati, per evitare che non vengano valutate le esperienze acquisite dai fornitori di servizi negli appalti privati.

Un quadro coerente e sostenibile per tutti i settori

Infine occorre anche richiamare l'esigenza che la predisposizione di un nuovo sistema di qualificazione generale per tutto il settore dei servizi dovrebbe essere tenuto coerente con le richieste esistenti in merito ad alcuni settori di servizio specifici (es. la ristorazione, la vigilanza

armata, i servizi di trasporto o ancora di lavaggio e noleggio di biancheria, ecc.). Ciò al fine di non creare ridondanze e confusioni operative, ma anche per non produrre costi aggiuntivi e nuova burocrazia per le imprese.

Sensibilità al dialogo sociale e al coinvolgimento degli utenti

Occorre poi considerare, al fine di un quadro corretto ed esaustivo delle esigenze, il tema oggi molto dibattuto del Dialogo sociale e del coinvolgimento dell'Utente nelle diverse fasi del ciclo di vita del contratto, con forte impatto sugli utenti di servizi pubblici o di pubblica utilità.

Ad esempio il documento predisposto da ITACA nel 2003 "Linee guida per la presentazione del Dialogo Sociale nella gestione del ciclo dell'appalto con forte impatto sugli utenti di servizi pubblici o di pubblica utilità", già individuava alcuni indirizzi interessanti (frutto di esperienze realizzate anche dalla associazione nazionale CITTADINANZATTIVA con le Associazioni nazionali delle Cooperative dei servizi e con molte amministrazioni aggiudicatrici, specificamente nei settori di servizi), coerenti con l'obiettivo di sollecitare le amministrazioni aggiudicatrici e fornire loro strumenti e indicazioni per realizzare una significativa partecipazione dei cittadini (in quanto consumatori o utenti di servizi o attività appaltate a terzi) dal momento della valutazione del fabbisogno dei servizi, alla loro definizione e progettazione, fino al controllo sulla esecuzione delle prestazioni affidate in appalto.

In questo ambito diverse sono le aree di possibile comportamento virtuoso dalle quali attingere per l'individuazione di parametri di qualificazione, cogenti ma anche volontari e quindi da vedere nell'ottica di sistemi di valutazione della "reputazione positiva" degli operatori, utilizzabile anche in ottica premiale.

Una qualificazione coerente della stazione appaltante

Dovrà affrontarsi, inoltre, il tema, già introdotto e parallelo alla qualificazione delle imprese, della **qualificazione della stazione appaltante**, considerando anche quanto previsto dall'art. 13 della recente legge 136/2010, in materia di centrali di acquisto; pur con valutazioni articolate, si condivide che la gestione di una procedura di appalto presenta complessità rilevanti, anche di tipo legale, che deve essere affidata a committenze idonee.

Ciò anche per evitare che si determinino situazioni pericolose di asimmetria delle competenze, quali si evidenziano oggi in alcuni ambiti (es. settore scolastico con appalti pulizia frammentati dal livello nazionale/regionale a livello del singolo istituto, oppure settore militare per la gestione dei servizi di supporto alle caserme).

Il percorso sopra rappresentato deve necessariamente prendere le mosse da una preventiva indagine e da un esame critico dei sistemi di qualificazione attualmente vigenti, sui loro punti di forza e relativi limiti.

Nell'intento di approntare possibili soluzioni alle problematiche rilevate e di sostenere una migliore qualificazione delle imprese per garantire una maggiore affidabilità dei contraenti ed una qualità delle prestazioni perseguendo una maggiore efficienza del mercato, si rimanda quindi all'analisi dei sistemi "focus" di riferimento elaborata nelle pagine seguenti e all'esame dei vari studi predisposti ad hoc dai soggetti istituzionali che operano nel mercato (si vedano in particolare i Documenti dell'AVCP, laddove anche è teorizzata l'adozione di sistemi ad "indici reputazionali").

3.2 Analisi specifica di sistemi/criteri "focus" di riferimento per l'attestazione della qualificazione delle imprese

La parte che segue approfondisce l'analisi di tre sistemi/focus di riferimento ritenuti maggiormente significativi nella definizione/sviluppo di un futuro sistema di qualificazione in termini innovativi per il settore dei servizi:

- 1. il sistema unico di qualificazione dei lavori pubblici;**
- 2. il sistema ad "indici reputazionali";**
- 3. il sistema di "accreditamento volontario" - Anmdo - Cermet.**

I suddetti sistemi sono stati scelti per i seguenti motivi:

- Il sistema di qualificazione adottato nei Lavori Pubblici è l'unico sistema che ha una precisa collocazione normativa ed è utilizzato nel nostro paese da oltre 10 anni;
- Il sistema ad "indici reputazionali" è il quadro di riferimento più innovativo rispetto alle istanze del mercato e prevede una convergenza istituzionale verso nuovi meccanismi di "reputazione positiva";
- Il sistema di "accreditamento volontario" basato sullo standard "Anmdo - Cermet" costituisce il più avanzato sistema di certificazione del servizio introdotto in un settore specifico (quello della Sanità) con un intervento di parte terza.

I tre contesti sono stati esplorati in modo oggettivo per evidenziare caratteristiche, elementi utili e punti di sostenibilità-compatibilità, da cui trarre indicazioni per lo sviluppo degli scenari futuri applicazione per la qualificazione per il settore dei servizi.

3.2.1 Il sistema unico di qualificazione LLPP

Il sistema unico di qualificazione dei lavori pubblici è una importante base di riferimento per i seguenti motivi:

- ha una precisa collocazione normativa (DPR 34/2000, DLgs 163/2006, DPR 207/2010);
- vanta un'esperienza di applicazione pluriennale (oltre 10 anni);
- si basa su una valutazione multiparametrica delle imprese sottoposte a qualifica,
- introduce una definizione di categorie differenziata in attività generali e specialistiche;
- differenzia le richieste alle imprese partecipanti in base alla dimensione (grandi-piccole-medie imprese) e le suddivide in base alle tipologie di gara (sotto-sopra soglia, grandi gare).

Per orientare l'analisi, si possono individuare i seguenti punti nella prospettiva di identificare possibili scenari di applicazione nel settore dei servizi:

a) ambito di applicazione del sistema:

- definizione del settore e delle attività su cui opera;
- criteri di definizione delle categorie generali e specialistiche;
- differenziazione delle casistiche per tipologie di gara.

b) requisiti di qualificazione richiesti alle imprese:

- prerequisito valido per tutti la Certificazione di Qualità ISO 9001;
- analisi dei singoli requisiti generali e requisiti specifici richiesti;
- durata dell'attestato ottenuto (attualmente 5 anni con verifica triennale);
- differenza di requisiti richiesti per tipologia di gara e dimensione d'impresa;
- regolamentazione dei requisiti in rapporto al sistema di avvalimento;

- impatto sul sistema delle garanzie (provvisorie, definitive) per la gestione delle gare.

c) ruolo e caratteristiche delle società di attestazione:

- ruolo delle società in relazione agli altri soggetti già presenti oggi (soggetti di accreditamento, certificazione, ecc.) o nuovi (enti scientifici, enti di normazione, ecc.);
- adeguatezza dei requisiti soggettivi delle società (identità e governance, capacità economico-finanziaria, organizzazione, capacità tecnico-professionale, ecc.);
- azione delle società sia sul fronte della qualificazione delle imprese (fase di partecipazione alla gara) che della verifica/validazione del progetto/gestione delle attività (fase di gestione della gara).

Il sistema di qualificazione delle imprese è delineato dal DPR n. 34/2000, il quale, all'articolo 27, istituisce il Casellario informatico (comma 1) e ne individua i contenuti (comma 2). Tra questi ultimi, oltre alle notizie anagrafiche identificative dell'impresa e della SOA, Organismi di Attestazione (lettere a, b, c, d, e) sono contemplate informazioni di carattere economico-organizzativo relative, in sintesi, alla cifra d'affari, ai costi del personale, agli obblighi connessi ai rapporti di lavoro, agli ammortamenti, alle attrezzature tecniche, ai lavori eseguiti, ad eventuali procedure concorsuali pendenti, ad episodi di grave negligenza, a sentenze di condanna passate in giudicato, a provvedimenti di esclusione dalle gare, a false dichiarazioni sui requisiti e sulle condizioni per la partecipazione alle gare.

La disciplina dell'art. 27 DPR 34/2000 è stata interamente recepita dall'art. 8 del nuovo Regolamento di Attuazione del Codice dei Contratti.

Si rimanda al testo del DPR 34/2000 (Regolamento recante istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 8 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni) e alle successive indicazioni normative e pareri/relazioni a cura dell'AVCP la lettura dei contenuti indicati ai seguenti punti:

Qualificazione

- a chi si rivolge;
- durata dell'Attestazione di Qualificazione;
- categorie di qualificazione;
- classifiche di qualificazione;
- requisiti di qualificazione;
- requisiti delle Direzione tecnica;
- valutazione dei lavori eseguiti;
- valutazione dei lavori affidati in subappalto (categoria prevalente, categorie a qualificazione non obbligatoria);
- requisiti dello staff tecnico;
- Associazioni Temporanee di Imprese (orizzontale, verticale, misto).

Incremento convenzionale premiante

- che cosa è;
- come si determina (parametri ed metodologia di valutazione);
- requisiti tecnici;
- requisiti di natura economico-finanziaria.

Il sistema prevede definisce le categorie relative alle specifiche attività e le classifiche di volume di fatturato.

Le categorie sono suddivise fra categorie di "**opere generali**" (**OG**), e categorie di "**opere specializzate**" (**OS**), nonché per prestazioni di sola costruzione e per prestazioni di progettazione e costruzione.

Le categorie sono specificate nell'allegato A del citato DPR 34/2000; nell'ambito di tali categorie loro attribuite, le imprese sono qualificate secondo diverse classifiche di fatturato, secondo le soglie di importo citate di seguito:

- I - fino a Euro 258.228
- II - fino a Euro 516.457
- III - fino a Euro 1.032.913
- IV - fino a Euro 2.582.284
- V - fino a Euro 5.164.569
- VI - fino a Euro 10.329.138
- VII - fino a Euro 15.493.707
- VIII - illimitato - oltre Euro 15.493.707

A tal proposito, si ricorda, tuttavia, che l'entrata in vigore del Regolamento di Attuazione l'8 giugno p.v. comporterà, tra l'altro, alcune modifiche nella declaratoria delle categorie dei lavori e l'inserimento di classifiche intermedie.

La qualificazione in una categoria abilita l'impresa a partecipare alle gare e ad eseguire i lavori nei limiti della propria classifica incrementata di un quinto.

Per gli appalti di importo a base di gara superiore a Euro 20.658.276, l'impresa, oltre alla qualificazione conseguita nella classifica VIII, deve aver realizzato, nel quinquennio antecedente la data di pubblicazione del bando, una cifra d'affari, ottenuta con lavori svolti mediante attività diretta ed indiretta, non inferiore a tre volte l'importo a base di gara.

Come si può riscontrare la **capacità dell'impresa** è determinata essenzialmente in funzione del livello di fatturato raggiunto. Questo aspetto è ritenuto importante ma non può considerarsi tuttavia esclusivo; sempre più il mercato chiede l'esistenza di parametri integrativi maggiormente speculativi, anche a tutela delle competenze di nicchia che sempre più rappresentano le aziende di minore dimensione.

Ai fini della qualificazione le imprese devono possedere come requisito generale il sistema di qualità aziendale certificato secondo le norme UNI EN ISO 9000, con riferimento agli aspetti gestionali dell'impresa nel suo complesso e quindi alla globalità delle categorie e classifiche.

Questo elemento è ritenuto eccessivamente generico e non più realmente discriminante; il carattere di obbligatorietà per le imprese che vogliono operare nel mercato costituisce uno standard formale, ovvero una "tassa" impropria da pagare piuttosto che una reale certificazione della capacità di una impresa di operare in regime di qualità.

Per il conseguimento della qualificazione le imprese devono possedere, inoltre, alcuni requisiti generali e speciali, stabiliti dagli art.17 e 18 del DPR 34/2000.

Il sistema prevede, altresì alcune condizioni "premianti" che consentono di ampliare il livello di competenza attestato, che si riferiscono al livello di fatturato eventualmente raggiunto dall'impresa, sia di carattere generale che relativo a prestazioni specifiche.

La **stretta correlazione fra competenza e livello di fatturato** è rilevata (a partire dalle istanze delle imprese di minori dimensioni) sempre più come un aspetto critico, non sempre sufficientemente significativo per dimostrare la reale capacità dell'impresa di svolgere la prestazione prevista.

L'impresa che intende ottenere l'attestazione di qualificazione deve stipulare apposito contratto con una delle SOA autorizzate, che svolge l'istruttoria e gli accertamenti necessari alla verifica dei requisiti di qualificazione come previsto, anche mediante accesso diretto alle strutture aziendali dell'impresa istante, e compie la procedura di rilascio dell'attestazione.

La scadenza dell'attestato è triennale e l'impresa, nei termini previsti, deve sottoporsi alla verifica di mantenimento dei requisiti presso la stessa SOA che ha rilasciato l'attestazione oggetto della revisione.

Un **certificato di esecuzione lavori** chiude il circuito delle informazioni disponibili relative all'attività eseguita. A partire dagli elementi previsti al suo interno (allagato D, DPR 34/2000), in particolare al Quadro C (Esecuzione dei lavori), si potrebbero valutare nuovi parametri maggiormente speculativi sulla condotta dell'impresa nell'esecuzione delle attività e nel rapporto con la stazione appaltante.

Si rileva come l'attuale sistema di qualificazione, pur molto dettagliato e strutturato e in vigore da diverso tempo, non si sia dimostrato ancora capace di perseguire appieno le finalità rappresentate.

Gli operatori del mercato sono d'accordo nel sostenere che l'attestato fornito dalle SOA, se da un lato ha funzionato abbastanza bene nel passato, oggi non è più altrettanto efficace; il sistema, infatti, non seleziona realmente le imprese davvero meritevoli, aprendo il mercato in modo indiscriminato.

Questo è avvenuto soprattutto a causa del fatto che l'elemento discriminante nella selezione delle imprese è fortemente legato al volume d'affari prodotto; la rincorsa al fatturato (per rispondere ai requisiti e ottenere le attestazioni) ha causato nel tempo distorsioni che invece sarebbe opportuno bilanciare con fattori qualitativi che tengano conto di una gestione aziendale corretta e dell'esecuzione meritevole degli appalti.

L'individuazione di indici e "rating" per misurare il virtuosismo e trasferirlo in concrete maggiori opportunità attraverso la partecipazione ad appalti di alto importo o particolare complessità (es. formule più o meno integrate di progettazione-realizzazione-finanziamento dell'opera, per non considerare anche la sua gestione), è sicuramente cosa auspicabile entro una certa fascia di importo, oltre il quale però occorrerebbe iniziare a ripensare ad un nuovo regime per l'obsoleta classifica illimitata, nel valore e nei contenuti. Si potrebbe pensare ad esempio di affiancare all'attestato SOA al di sopra della soglia di valore evidenziata non solo fattori premiali ad aumentarne la portata, ma anche un secondo ordine di requisiti che in un certo senso possano assicurare al momento dell'appalto **l'effettivo mantenimento della capacità tecnica, economica e finanziaria** dell'operatore.

Imprese e stazioni appaltanti tutte, nonostante registrino la conferma e l'ulteriore approfondimento dell'impianto da parte del legislatore (il nuovo Regolamento di Attuazione è molto preciso in tal senso), rilevano anche l'esigenza di provvedere ad un alleggerimento in prospettiva del sistema, per **ridurre il numero delle procedure, renderlo più gestibile e anche meno oneroso**.

Una semplificazione, ad esempio, potrebbe andare nella direzione di consentire un reale controllo all'ente pubblico, che, invece, oggi, rischia di essere totalmente assorbito dall'aspetto formale e documentativo, dalle tempistiche degli iter autorizzativi e dalla impossibilità di entrare nel merito dei contenuti.

Uno degli aspetti più critici rilevati è quello del **controllo ex post della prestazione eseguita**. Oggi questa valutazione di conformità è generica e prevede un giudizio generale estremamente sintetico. Occorrerebbe discriminare maggiormente **il livello di qualità della prestazione** introducendo ad esempio soglie progressive di conformità. Ciò richiederebbe, tuttavia, la definizione delle competenze dei soggetti deputati alla valutazione delle prestazioni, dei parametri da utilizzare per la stessa valutazione, dei tempi di monitoraggio della prestazione eseguita, oltre che della correlazione fra prestazioni e pagamenti (ad esempio tracciando il tempo di pagamento in rapporto alla singola prestazione).

Anche il delicato tema delle penali, se associate o meno alla qualità della prestazione, andrebbe rivalutato. A questo scopo potrebbero venire in aiuto sistemi ad "indici reputazionali", che come vedremo più oltre, possono introdurre elementi di carattere qualitativo (pur oggettivi e misurabili) sulla modalità con cui i risultati attesi (e gli indicatori richiesti) vengono realizzati.

Possono poi tali indicatori essere espressi attraverso indici sintetici anche al fine di integrare/supportare l'elenco dei requisiti generali di partecipazione alle singole gare? (art. 38 e seguenti del Codice Contratti) .

La questione si pone sia con riferimento ad una revisione/miglioramento del sistema adottato per il settore dei lavori, ma anche e soprattutto nella prospettiva di un nuovo sistema di qualificazione nel settore dei servizi; date le caratteristiche specifiche di questo settore rispetto ai lavori, in particolare per il carattere di durata e flessibilità della prestazione nel tempo, serviranno puntuali riflessioni di merito per orientarlo nella direzione giusta, individuando i suoi elementi di qualificazione peculiari senza trasferire in modo decontestualizzato e standardizzato i meccanismi di funzionamento applicati al settore lavori.

Questa prospettiva è molto importante anche rispetto a settori meno normati come ad es. le attività di pulizia e altri servizi ad alta intensità di manodopera dove la deregulation è altissima, oppure dove, come ad es. nella vigilanza armata, le regole vengono progressivamente riducendosi ma senza criteri compensativi. In tali settori sarà comunque necessario partire da un'analisi specifica dei contesti di qualificazione esistenti, frammentati all'interno di un vario numero di albi (es. pulizie, trasporti, rifiuti, spesso già integrati presso le CCIAA).

3.2.2 Gli indici reputazionali

L'analisi del tema legato agli "indici reputazionali" parte dal presupposto che non esistono sistemi validati e comunemente riconosciuti ma proposte e situazioni sperimentali che è importante indagare ed analizzare nel merito.

Nell'analisi condotta dall'AVCP ed illustrata nel documento "**Utilizzo dei criteri reputazionali per la qualificazione delle imprese e proposta di criteri di qualificazione delle stazioni appaltanti**", viene introdotta l'ipotesi di adozione di criteri reputazionali al fine di garantire una maggiore affidabilità dei contraenti e della qualità delle prestazioni, nell'intento di perseguire obiettivi di maggiore efficienza del mercato.

Tale studio prende, tra l'altro, in considerazione le sinergie/interferenze dell'utilizzo di indici reputazionali con i requisiti di partecipazione di ordine generale (art. 38 DLgs 163/2006) e con il criterio di aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa, con l'intento di evidenziare i diversi elementi su cui tali aspetti vanno ad incidere.

A tal scopo l'AVCP ha dato avvio ad un percorso di studio e consultazione con il mercato, finalizzato ad individuare strumenti di valutazione e valorizzazione della reputazione di ciascuna impresa, allo scopo di utilizzarla come supporto in fase di qualificazione e di partecipazione alle gare. Ciò nella consapevolezza della necessità che tali strumenti – "criteri reputazionali" – siano basati su **parametri oggettivi**, per evitare il rischio di fenomeni di corruzione e collusione tra imprese e stazioni appaltanti.

Per giurisprudenza della Corte di Giustizia europea, le stazioni appaltanti, nella scelta dei criteri di selezione e di aggiudicazione di un appalto pubblico, sono tenute a distinguere tra criteri di idoneità, ovvero di selezione dell'offerente, e criteri di aggiudicazione, ovvero di selezione dell'offerta.

L'offerta, in linea generale, deve essere valutata in base a criteri che hanno una diretta connessione con l'oggetto dell'appalto e che servono a misurarne il valore, escludendo, tendenzialmente, che si possa fare riferimento alle qualità soggettive dell'offerente. I criteri di aggiudicazione del prezzo più basso e dell'offerta economicamente più vantaggiosa, invero, non contemplano elementi attinenti alla capacità dell'offerente, ma solamente le modalità attraverso le quali l'operatore economico prevede di eseguire la prestazione.

Nella fase precedente, invece, afferente alla selezione del contraente, può essere accertata l'idoneità dell'offerente e la sua capacità a provvedere all'affidamento in questione.

Il generale divieto di commistione tra caratteristiche oggettive dell'offerta e requisiti soggettivi dell'impresa, nella selezione del contraente, è stato di recente ridimensionato (in questi termini si pongono la giurisprudenza del Consiglio di Stato e le indicazioni del Libro Verde UE), sulla base della evidente considerazione che determinate caratteristiche dell'impresa possono facilmente proiettarsi sulla consistenza dell'offerta.

Da ciò discende l'importanza di un adeguato sistema di qualificazione degli operatori economici del mercato che possa consentire alle stazioni appaltanti di operare, in concreto, la scelta migliore, non solo con riferimento all'oggetto dell'appalto, ma anche con riguardo, a monte, all'individuazione del migliore offerente.

L'esigenza di **qualificazione del sistema imprenditoriale**, nell'ambito degli appalti pubblici, scaturisce da una serie di fattori e dinamiche rinvenibili nel tessuto economico produttivo, quali la continua ricerca di competitività, l'urgenza nell'attuazione degli interventi, la coerenza tra le scelte progettuali e la realizzazione efficiente ed efficace delle opere.

Si rileva, tuttavia, come l'attuale sistema di qualificazione non si sia dimostrato capace di perseguire appieno le finalità rappresentate.

L'utilizzo di criteri reputazionali per la qualificazione delle imprese, peraltro, è anche desumibile dagli stessi articoli 38 e 40 del Codice dei contratti pubblici. In particolare, l'art. 38 stabilisce le cause di esclusione delle imprese dalle gare e le relative modalità di accertamento, definendo gli aspetti che concorrono a costruire una "reputazione negativa" degli operatori economici. L'art. 40, invece, introduce le referenze utilizzabili ai fini della qualificazione, configurando così la rilevanza della "reputazione positiva" dell'impresa. Il comma 9 dell'art. 40, infatti, prescrive che nelle attestazioni rilasciate dalle SOA vengano espressamente indicate le referenze dell'impresa che ne hanno permesso il rilascio.

Dalla lettura combinata dei citati articoli, si evince, tuttavia, che il Codice dei contratti pubblici definisce in maniera espressa gli indici costitutivi delle referenze negative, mentre non fornisce indicazioni precise circa le referenze positive.

Più nel dettaglio si può ricordare che, per ciò che attiene alle **referenze negative**, il comma 1 dell'art. 38, contiene una espressa elencazione delle principali cause di esclusione dalle gare: lo stato di fallimento, di liquidazione coatta o concordato preventivo, la pendenza di un procedimento per l'applicazione di misure di prevenzione, una sentenza di condanna passata in giudicato per reati gravi in danno dello Stato o della Comunità, la violazione del divieto di intestazione fiduciaria, l'accertamento di gravi infrazioni alle norme in materia di sicurezza ed agli obblighi derivanti dai rapporti di lavoro, l'accertamento di grave negligenza o malafede nell'esecuzione delle prestazioni, l'accertamento di errore grave commesso nell'esercizio dell'attività professionale, la violazione degli obblighi relativi al pagamento di imposte e tasse, le false dichiarazioni rese in merito a requisiti e condizioni per la partecipazione alle gare, l'accertamento di gravi violazioni alle norme in materia di contributi previdenziali e assistenziali.

Viceversa, per ciò che attiene alle **referenze positive**, il Codice, pur richiamando la possibilità di utilizzare le referenze per la qualificazione (art. 40, comma 9), non ne stabilisce i contenuti. Da ciò discende la necessità di individuarle in via interpretativa.

L'esigenza di procedere ad una simile operazione è, come già sopra rilevato, da tempo avvertita anche dagli operatori del settore.

L'esigenza di introdurre criteri reputazionali che possano costituire veri e propri **strumenti di verifica delle capacità delle imprese** a supporto delle stazioni appaltanti, nel rispetto dei principi di parità di trattamento, trasparenza e concorrenza nell'aggiudicazione degli appalti, è particolarmente avvertita anche nel mondo imprenditoriale, così come emerge dal documento del Comitato Tecnico Infrastrutture, Logistica e Mobilità di Confindustria del 30.9.2009 sul tema del rilancio infrastrutturale, nel quale vengono evidenziate le criticità del sistema, la necessità di miglioramento della sua efficienza, nonché alcune indicazioni propositive di riforma.

L'adozione di tali meccanismi consentirebbe di valutare anche le referenze delle imprese, ottenendo così una maggiore qualificazione dell'offerta del mercato degli appalti pubblici ed un rafforzamento della competitività, il tutto a beneficio della qualità e delle performance del settore, nonché della crescita degli operatori.

Da simili considerazioni e anche dalla circostanza, sopra rilevata, che il Codice ammette espressamente l'utilizzo di referenze per la qualificazione, anche se non ne stabilisce i contenuti (art. 40 comma 9 Dlgs n. 163/2006), scaturisce l'esigenza di individuare gli elementi che rendano inequivocabilmente riconoscibili le referenze positive e le relative modalità di utilizzo. Ciò potrà indurre le imprese ad adottare comportamenti tali da conseguire una reputazione positiva che, in

quanto spendibile con positivo ritorno sia per quanto attiene alla redditività dell'impresa, sia per lo sviluppo tecnico-economico-industriale della stessa, risulterà particolarmente ambita dagli operatori economici, dando luogo ad un meccanismo virtuoso proiettato al miglioramento della qualità ed alla crescita dell'intero settore.

Emerge quindi la necessità di individuare in quali elementi si sostanzia il **concetto di "reputazione positiva"**.

La raccolta di informazioni reputazionali sembrerebbe trovare espresso fondamento normativo nella lettera t) del secondo comma dell'art. 27 del DPR 34/2000 [lettera dd) del comma 2 dell'art. 8 del nuovo Regolamento Attuativo del Codice dei Contratti] il quale prevede l'inserimento nel Casellario di tutte le altre notizie riguardanti le imprese che, anche indipendentemente dall'esecuzione dei lavori, siano ritenute utili dall'Osservatorio.

Da quanto sopra esposto emerge in modo chiaro la rilevanza dell'utilizzo della "Relazione Dettagliata sul Comportamento delle Imprese", ai fini della costruzione di un sistema reputazionale.

Il già richiamato comma 4 dell'art. 27 DPR 34/2000 prevede l'invio da parte delle stazioni appaltanti di relazioni dettagliate sul comportamento delle imprese, tramite la compilazione della scheda tipo definita dall'AVCP.

Successivamente, con atto di determinazione n. 1/2008, sono stati anche individuati i dati da inserire nella sezione del Casellario dedicata a servizi e forniture.

L'esame comparato di tutti i dati nel dettaglio richiesti dall'AVCP mostra la presenza di informazioni di tipo reputazionale che potrebbero essere utilizzate per la qualificazione delle imprese.

Si pensi, ad esempio, alla segnalazione di fatti che dimostrano:

- l'utilizzo di materiali non pienamente rispondenti alla qualità richiesta;
- la carente organizzazione del cantiere rispetto a quanto previsto nel contratto;
- l'inosservanza di leggi e regolamenti vigenti;
- l'inadeguatezza economico finanziaria;
- penali applicate a fronte di inadempimenti contrattuali;
- rescissione contrattuale in danno;

L'utilizzo di criteri reputazionali negli affidamenti di lavori, al fine di creare **un sistema di rating** da utilizzare nella scelta del contraente, assume particolare rilievo non solo per tutte le ragioni - di carattere generale - già in precedenza rappresentate, ma anche per l'importanza che tali criteri di valutazione possono rivestire nella scelta del contraente per l'esecuzione di prestazioni non standardizzate e, quindi, di contratti complessi. Si tratta di prestazioni frequenti nel settore dei lavori caratterizzato, peraltro, dall'esecuzione di opere non sostituibili nel breve e medio periodo. Si rende in tal modo necessario migliorare l'efficienza del sistema di qualificazione per garantire maggiore affidabilità dei contraenti e qualità delle prestazioni in affidamenti caratterizzati da lavorazioni ad alto contenuto tecnologico o dall'interazione di lavorazioni complesse e prestazioni eterogenee.

A tale riferimento si considerino ad esempio i **contratti di "global service"** in cui la componente lavori e la componente servizi sono strettamente connesse e si prevede una gestione complessa dal punto di vista dei sistemi di integrazione, informativi, di governo, controllo e monitoraggio

delle prestazioni, da considerare nella relazione fra committente ed appaltatore e nella comunicazione con l'utenza.

Premesso tutto quanto sopra rilevato, è necessario rammentare, tuttavia, la presenza di alcuni limiti di un certo rilievo all'utilizzo dei criteri reputazionali.

Si tratta, in primo luogo, del carattere soggettivo di alcuni dati rilevati che implica necessariamente una valutazione personale e per ciò stesso discrezionale, mentre un sistema di rating positivo delle imprese dovrebbe essere basato su criteri reputazionali idonei a fotografare in modo oggettivo il curriculum delle imprese sotto il profilo della loro affidabilità. A tal riguardo le soluzioni proposte attengono, in primo luogo, alla attenta scelta di **adeguati criteri di valutazione**, il più possibile generalizzati, quali i criteri che evidenziano la qualità dell'impresa sotto il profilo della:

- sicurezza sul lavoro (attraverso l'utilizzazione di indici di incidentalità);
- affidabilità economico finanziaria (attraverso indici di bilancio quali l'EBITDA e il MOL);
- attenzione alla tutela dell'ambiente, con la preferenza per l'impiego di prodotti e sistemi produttivi sostenibili.

In secondo luogo, si ritiene auspicabile la costruzione di **un sistema unitario** di criteri reputazionali, valido per tutte le stazioni appaltanti. A tal fine la raccolta dei dati ed il successivo rating dovrebbero essere gestiti a livello centralizzato dall'AVCP.

Si evidenzia come limite nell'utilizzo di criteri reputazionali elaborati sulla base delle indicazioni contenute nella relazione sul comportamento delle imprese, le modalità di trasmissione della relazione stessa, prevista tuttora in forma cartacea, circostanza che rende complessa l'effettiva acquisizione (e successiva elaborazione) dei dati trasmessi, oltre che suscettibile di errori materiali e pertanto scarsamente efficace.

L'Osservatorio ha proposto in passato forme di semplificazione per l'inoltro dei dati mediante la trasmissione on line delle informazioni e la razionalizzazione delle informazioni da richiedere alle stazioni appaltanti, anche attraverso l'unificazione dei diversi modelli attualmente esistenti.

Poiché tale **procedimento di razionalizzazione e semplificazione** è ancora in corso, si segnala l'opportunità di introdurre negli schemi, tra le informazioni rilevanti, anche elementi che, adeguatamente ponderati, possano condurre all'individuazione di appositi indici generalizzati di performance positive e negative.

Ad esempio, alla luce dell'attuale quadro normativo e dei principi pro-concorrenziali di matrice comunitaria, non è ipotizzabile l'utilizzo di criteri reputazionali nell'ambito delle procedure aperte.

Inoltre, anche nelle procedure ristrette la valorizzazione di criteri reputazionali nella selezione del contraente può in concreto trovare un ostacolo nel generalizzato principio del "favor participationis" che impone che vengano invitate tutte le imprese in possesso dei requisiti che ne facciano richiesta (art. 55, comma 6 Dlgs n. 163/2006). A tale regola sono allo stato previste solo alcune eccezioni, rappresentate nell'elenco seguente:

- a) negli affidamenti di lavori di importo superiore a 40 milioni di euro e nelle procedure negoziate con pubblicazione nel bando di gara; al riguardo, infatti, l'art. 62 Dlgs n. 163/2006 prevede - ove lo richieda la difficoltà o la complessità dell'opera della fornitura o del servizio - la possibilità di utilizzare il meccanismo della forcella, ossia della limitazione da parte della stazione appaltante del numero dei candidati invitati a presentare l'offerta;

gli indici di performance potrebbero certamente essere tenuti in considerazione per l'utilizzo della "forcella", contribuendo ad integrare quei criteri "oggettivi", non discriminatori e secondo il principio di "proporzionalità" che devono comunque essere osservati nella scelta degli operatori da invitare;

- b) nelle procedure negoziate senza pubblicazione del bando; in quest'ambito gli indici di performance potrebbero essere valorizzati in considerazione del fatto che il comma 6 dell'art. 57 Dlgs n. 163/2006 prevede che ove possibile, la stazione appaltante individui gli operatori economici da consultare sulla base di informazioni riguardanti le caratteristiche di qualificazione economico finanziaria e tecnico organizzativa desunte dal mercato, nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza, rotazione, e seleziona almeno tre operatori economici, se sussistono in tale numero soggetti idonei;
- c) nel campo delle infrastrutture strategiche, per le quali già la normativa introdotta con il Dlgs n. 190/2002 consentiva di invitare solo le imprese prescelte dalla stazione appaltante;
- d) nelle procedure in economia di cui all'articolo 125; al riguardo si ricorda che la norma prevede, per lavori di importo pari o superiore a 40.000 euro e fino a 200.000 euro e per servizi o forniture di importo pari o superiore a 20.000 euro e fino alle soglie di cui al comma 9, che l'affidamento mediante cottimo fiduciario avvenga nel rispetto dei principi di trasparenza, rotazione, parità di trattamento, previa consultazione di almeno cinque operatori economici, se sussistono in tale numero soggetti idonei, individuati sulla base di indagini di mercato ovvero tramite elenchi di operatori economici predisposti dalla stazione appaltante;
- e) nei contratti e esclusi in parte dall'applicazione del Codice (ad esempio servizi che ricadono nell'Allegato IIB o servizi misti con prevalenza di quelli dell'Allegato "IIB" rispetto all'Allegato "IIA"); l'ultimo periodo del primo comma dell'articolo 27 prevede che l'affidamento per questi contratti deve essere preceduto da invito ad almeno cinque concorrenti, se compatibile con l'oggetto del contratto.

D'altra parte, sia nelle procedure in economia che in quelle negoziate senza bando, il Codice impone il **rispetto del principio di rotazione**. Tale indicazione normativa può essere interpretata come un contro-bilanciamento all'utilizzo di criteri reputazionali che, appunto, incontrano il vincolo della rotazione tra i fornitori, in virtù del quale non sarebbe possibile invitare sistematicamente i medesimi soggetti, ancorché oggettivamente più affidabili di altri. Nel caso, invece, dei contratti parzialmente esclusi il Codice non richiama espressamente il criterio della rotazione e, pertanto, l'utilizzo di criteri reputazionali non sembra incontrare gli ostacoli presenti nelle procedure in economia e in quelle negoziate senza bando.

Operazione successiva all'acquisizione dei dati rilevanti sulla condotta delle imprese, sarà quindi l'individuazione di **indici di performance** basati su notizie di carattere sia oggettivo che soggettivo. A tal fine si renderà necessario definire le modalità di utilizzo delle informazioni soggettive, ad esempio secondo criteri statistici fondati sulla numerosità e sulla frequenza.

Al fine di rendere maggiormente efficace un tale sistema, occorrerà valutare modifiche normative che consentano alle stazioni appaltanti l'utilizzo delle referenze positive; per esempio, prevedendo, in analogia con quanto disposto dall'art. 19 del DPR 34/2000 in merito all'incremento convenzionale premiante, **indici e meccanismi incentivanti** che tengano conto del comportamento delle imprese oltre che dei loro parametri economico-organizzativi.

Attraverso l'adozione di criteri reputazionali (basati su indici di performance) si potrebbe costruire un **sistema di rating** per la valutazione delle imprese che faccia riferimento a:

- le loro reali **capacità imprenditoriali/realizzative**;
- la loro **consistenza finanziaria**;
- la **serietà dei loro comportamenti**.

Le stazioni appaltanti potrebbero conoscere non soltanto gli aspetti dell'impresa desumibili dal suo comportamento nella fase di esecuzione del contratto, ma anche quelli relativi alla sua condotta nel corso dell'intera gara.

Diverse stazioni appaltanti (ACEA, Poste Italiane, AISCAT, FINCO, IGI, OICE e ANAS) hanno predisposto una documentazione specifica contenente non solo la valutazione delle indicazioni offerte dall'AVCP nel documento sopra richiamato, ma anche le loro esperienze, nei casi in cui le medesime già utilizzano (ACEA, Poste Italiane) o stanno elaborando (ANAS), per la selezione dei contraenti, **sistemi che valutano l'affidabilità del prestatore**.

Le criticità da tenere in considerazione nel procedimento di elaborazione di un eventuale sistema di rating degli operatori economici sono :

- la necessità di prevedere **meccanismi di coordinamento** tra il sistema nazionale di raccolta dei dati relativi alla performance dell'impresa ed eventuali iniziative di rating proprie delle singole stazioni appaltanti, nei casi in cui sia loro concesso integrare il sistema di qualificazione;
- l'esigenza di **raccolgere dati omogenei** anche mediante un confronto tra le esperienze di diverse stazioni appaltanti;
- l'esigenza di **rivedere il sistema di attestazione** delle SOA;
- la necessità di una **graduazione nella valutazione delle performance** negative, in modo tale da assicurare la proporzione tra la scelta della stazione appaltante e la diversa gravità e/o quantità dei comportamenti posti in essere;
- la **valutazione del comportamento dell'impresa** nell'espletamento dell'appalto in funzione anche di eventuali **inadempienze delle stazioni appaltanti**;
- è stata rappresentata l'esigenza di introdurre una **valutazione delle stazioni appaltanti** da parte delle imprese;
- l'evidenza che in un mercato basato prevalentemente su **subappalti e sub affidamenti** potrebbe rivelarsi poco utile applicare i criteri reputazionali solo nella fase di scelta dell'appaltatore e non anche nelle fasi degli affidamenti successivi;
- con riferimento alla fase di utilizzo del sistema di rating elaborato sulla base delle indicazioni di cui sopra, la mancanza di una previsione circa **l'adeguato contraddittorio con l'operatore economico** valutato nell'ambito delle singole procedure di affidamento.

Le stazioni appaltanti hanno altresì formulato **indicazioni e proposte** che meritano di essere tenute in adeguata considerazione. Tra queste, si segnalano in particolare:

- la necessità di elaborare criteri che consentano di definire la "reputazione" degli operatori economici che non hanno ancora una storia;
- la creazione di un sistema reputazionale anche per i servizi di ingegneria, basato sulla valutazione delle prestazioni di progettazione e direzione lavori, che acquisti valore in termini di agevolazioni per l'accesso alla gara;
- la definizione di diverse soglie di inaffidabilità che consentano non solo di tenere in adeguata considerazione il comportamento dell'impresa, ma anche, sulla base del diverso livello di gravità dei precedenti dell'impresa - singolarmente o cumulativamente considerati - di prevedere sanzioni o sospensioni dalla partecipazione alle procedure di affidamento;
- l'attribuzione all'AVCP del potere di effettuare una graduazione delle sanzioni eventualmente applicabili, in analogia con quanto previsto dall'art. 48 Dlgs n. 163/2006;

Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 1 – Le Analisi

- la necessità di costituire un sistema di rating generale a cura dell'AVCP, basato sulla veridicità dei documenti comprovanti i requisiti di ordine generale e il possesso dei requisiti antimafia (art. 38 Dlgs n. 163/2006) ed integrato dalle segnalazioni delle stazioni appaltanti sulla base della deliberazione n. 1/2008 dell'AVCP;
- l'opportunità di utilizzare **una struttura modulare di valutazione** che consenta di fare riferimento non solo al rating globale, ma anche ad un rating parziale relativo al solo settore di interesse;
- una stretta collaborazione tra le stazioni appaltanti e l'AVCP al fine di definire i criteri di rilevazione delle informazioni, ivi inclusi il termine massimo di conservazione dei dati, gli indici di performance e le modalità di pubblicazione degli indici scelti come riferimento; tra gli elementi da prendere in considerazione nella valutazione della performance sono stati segnalati, in particolare, l'assiduità nella partecipazione alle gare, la competitività delle offerte, la regolarità nella gestione amministrativa del contratto ed anche - specificamente per servizi e forniture - indici soggettivi di customer satisfaction;
- la possibilità che criteri reputazionali positivi consentano una riduzione degli importi delle cauzioni (provvisoria, definitiva) o si concretizzino in qualche altra forma di premialità.

Al di là dei problemi giuridici, l'utilizzo di uno strumento quale l'indice reputazionale non sembrerebbe essere una risposta risolutiva ai problemi lamentati dalle stazioni appaltanti pubbliche, se applicato alla fase di valutazione delle offerte.

Indipendentemente dalla creazione di un indice reputazionale in fase di gestione del contratto, la stazione appaltante ha sempre il potere - e il dovere - di effettuare i necessari controlli sull'esecuzione della prestazione e, in particolare nel settore dei lavori, tali controlli dovrebbero essere già costantemente garantiti dalla direzione lavori e dal responsabile del coordinamento per la sicurezza.

A tal proposito occorre richiamare la necessità per le stazioni appaltanti di prestare grande **attenzione alla fase esecutiva del rapporto contrattuale**, anche nella stesura di contratti maggiormente cautelativi, nella prospettiva di far legittimamente valere nelle successive gare le negligenze eventualmente accertate nell'esecuzione delle prestazioni.

Su questo occorrerà tornare, anche per valutare approfonditamente quanto sistemi ad indici reputazionali di nuova concezione, pur attinenti soprattutto la fase di partecipazione e meno quella di aggiudicazione della gara, possono intervenire ad aiutare in tal senso.

I sistemi basati sugli indici reputazionali, in caso di un loro scenario applicativo, dovranno comunque tenere in considerazione le criticità delle **esperienze sperimentali** già citate. A titolo di esempio, con riferimento al sistema elaborato da ACEA spa, si può rilevare come non abbia trovato grande seguito, non solo per questioni di carattere normativo, ma anche per alcuni elementi di impostazione tecnico-funzionale, fra cui la complessità gestionale, il fatto che si basa esclusivamente sulla fase di esecuzione del contratto, la definizione di un soggetto terzo, individuato per il riconoscimento dei parametri, che non possiede titoli ufficialmente riconosciuti.

Sempre con riferimento al quadro sperimentale individuato nel documento dell'AVCP, si può rilevare, anche a seguito delle indicazioni fornite dagli altri soggetti istituzionali coinvolti nel confronto (fra cui ad esempio Consip spa), come possa intervenire, nella definizione dei parametri da considerare, la "Relazione dettagliata sul comportamento delle Imprese" - documento aggiuntivo predisposto dall'AVCP ai fini di una rilevazione puntuale di informazioni sul comportamento delle imprese nell'esecuzione contrattuale da parte delle stazioni appaltanti.

I dati rilevati a partire da tale documento, opportunamente pesati, normalizzati e resi coerenti, potrebbero fungere da base per la definizione di uno o più indici di performance da parte dell'AVCP, su alcuni aspetti chiave di gestione del contratto. Successivamente, si potrebbe procedere alla definizione delle modalità di pubblicazione del/degli indici scelti come riferimento.

In questo senso il **sistema reputazionale** potrebbe diventare anche uno **strumento per incentivare le imprese a migliorare la propria performance**, nei limiti del possibile anche in corso d'opera.

Con riferimento alla rilevazione delle informazioni, può essere utile riferirsi alle indicazioni di Consip rispetto alla gestione del MePa. L'applicazione del sistema reputazionale relativamente alla rilevazione di comportamenti, virtuosi o meno, dei fornitori potrebbe basarsi principalmente su due ambiti di rilevazione:

- a) **ambito oggettivo**: rilevazione di dati relativi a fatti oggettivamente ricavabili da procedimenti eseguiti dalle singole Amministrazioni nell'esecuzione degli specifici appalti; esempi di questi dati sono:
 - comportamenti non conformi alle regole richieste (es. utilizzo non corretto delle comunicazioni elettroniche, pubblicazione sui cataloghi di informazioni errate, pratiche lesive della concorrenza);
 - inadempimenti contrattuali (es. ritardi nelle consegne, merce non conforme).
- b) **ambito soggettivo**: rilevazione di customer satisfaction, rispetto ai comportamenti delle imprese in sede di esecuzione contrattuale; in questo ambito, in passato è stata effettuata una sperimentazione di rilevazione della soddisfazione delle Pubbliche Amministrazioni aderenti al sistema, che ha dato buoni risultati in termini sia di numero che di coerenza delle risposte; in particolare è stato predisposto un questionario al fine di rilevare la loro soddisfazione relativamente alle forniture più recenti in merito a:
 - grado di conformità delle merce consegnata rispetto a quella ordinata;
 - rapporto qualità/prezzo;
 - livello di soddisfazione generale.

In entrambi i casi, grazie alla **relazione telematica stabilita con le PA e le Imprese**, possono essere attuate iniziative volte a incentivare e facilitare la raccolta delle informazioni e la collaborazione degli utilizzatori del sistema.

Rispetto ad una eventuale applicazione funzionale al settore dei servizi occorre comunque rilevare quanto segue:

- come, quanto e a quali condizioni gli indici reputazionali possono/non possono entrare in gioco nelle diverse fasi di selezione e/o aggiudicazione;
- gli indici considerati devono comunque essere coerenti con le richieste dell'appalto e non generici standard.

Il fatto comunque di costruire **un sistema di indici reputazionali riconosciuti** e, a certe condizioni, consultabili pubblicamente, potrebbe aiutare a rendere più corretta la considerazione degli indicatori nella pubblica opinione: le imprese, in un quadro indeterminato, possono dichiarare in termini di marketing ogni tipo di prestazione senza nessuna possibilità di controprova.

3.2.3 I sistemi di accreditamento volontario (standard Anmdo - Cermet)

I sistemi di accreditamento volontari definiti in base agli standard UNI EN ISO si differenziano dai sistemi di accreditamento cogente, definiti per legge, a livello dell'Amministrazione Centrale oppure Locale, in particolare a cura delle Regioni (validi ad es. per alcuni settori specifici come la Sanità, la Formazione professionale, ecc.).

I sistemi di accreditamento volontario sono sostenuti da un livello di garanzia di parte terza, attuato da soggetti ben distinti rispetto a quelli che si sottopongono a verifica e certificazione. I soggetti che sono chiamati a garantire questo ruolo di verifica sono definiti dalle Norme internazionali UNI EN ISO, e possiedono determinati specifici requisiti.

In Italia esiste un **soggetto super-partes** che regola il sistema dei soggetti certificatori. Questo soggetto è ACCREDIA - Ente Italiano di Accredimento – l'unico organismo nazionale autorizzato dallo Stato a svolgere attività di accreditamento. Riconosciuto dallo Stato il 22 dicembre 2009, nato dalla fusione di SINAL e SINCERT, è Associazione senza scopo di lucro. Ogni Paese europeo ha il suo Ente di accreditamento. L'Ente Nazionale è responsabile per l'accREDITAMENTO in conformità agli standard internazionali specifici della serie ISO 17000 e alle guide e alla serie armonizzata delle norme europee EN 45000. Tutti gli Enti operano senza fini di lucro.

ACCREDIA valuta la competenza tecnica e l'idoneità professionale degli operatori (Laboratori e Organismi), accertandone la conformità a regole obbligatorie e norme volontarie, per assicurare il valore e la credibilità delle certificazioni.

Le attività dell'Ente si articolano in quattro Dipartimenti:

- certificazione e ispezione;
- laboratori di prova;
- laboratori di prova per la sicurezza degli alimenti;
- laboratori di taratura.

L'accREDITAMENTO è un **servizio svolto nell'interesse pubblico** perché gli utenti business e i consumatori finali, ma anche la Pubblica Amministrazione quando ricorre a fornitori esterni, possano fidarsi, fino all'ultimo anello della catena produttiva e distributiva, della qualità e sicurezza dei beni e dei servizi che circolano su un mercato sempre più globalizzato.

L'accREDITAMENTO garantisce specificatamente che le certificazioni (di sistema, prodotto e personale) che riportano il marchio ACCREDIA siano rilasciate nel rispetto dei più stringenti requisiti internazionali in materia di valutazione della conformità, e dietro una costante e rigorosa azione di sorveglianza sul comportamento degli operatori responsabili.

Definizione di Accredimento

«Attestazione da parte di un organismo nazionale di accREDITAMENTO che certifica che un determinato organismo di valutazione della conformità soddisfa i criteri stabiliti da norme armonizzate e, ove appropriato, ogni altro requisito supplementare, compresi quelli definiti nei rilevanti programmi settoriali, per svolgere una specifica attività di valutazione della conformità»
REG (CE) N. 765/2008

Sia a livello nazionale che internazionale gli **utenti richiedono garanzie crescenti** circa la qualità e la sicurezza di beni e servizi acquistati, che produttori e fornitori sono chiamati a

garantire per rispetto dei requisiti legislativi e per affrontare la concorrenza in mercati sempre più complessi. Attraverso la certificazione del proprio sistema di gestione, prodotto o servizio o della propria professionalità, il fornitore può dimostrare al cliente che opera in conformità a standard internazionali e altre prescrizioni specifiche attinenti al proprio campo di attività.

Con l'accreditamento sia gli Organismi di valutazione della conformità (Laboratori o Organismi di certificazione o ispezione) che i loro clienti possono testimoniare che l'aderenza alle norme è frutto di impegno volontario e non di adeguamento forzoso.

L'accreditamento è garanzia di:

- **imparzialità:** rappresentanza di tutte le parti interessate all'interno dell'Organismo/Laboratorio;
- **indipendenza:** gli auditor e i comitati preposti al rilascio della certificazione/rapporto garantiscono l'assenza di conflitti di interesse con l'organizzazione da certificare;
- **correttezza:** le norme europee vietano la prestazione di consulenze sia direttamente che attraverso società collegate;
- **competenza:** l'accreditamento attesta in primo luogo che il personale addetto all'attività di verifica sia culturalmente, tecnicamente e professionalmente qualificato.

L'accreditamento riguarda tutti i settori di produzione e servizio con cui gli utenti si confrontano quotidianamente, perché ogni tipo di attività può essere sottoposto a valutazione, dalle costruzioni all'energia, dall'ambiente ai trasporti, dalla sanità alla formazione.

Il principio su cui si basa l'accreditamento, ad esempio nello specifico del **settore della Sanità**, è che non si fornisce un buon prodotto sanitario se oltre alle sue specifiche tecniche non sono definite le regole organizzative che ne garantiscono la produzione/erogazione alle condizioni stabilite. La politica europea, inoltre, notoriamente prudente in tema di condivisione degli obiettivi e delle prassi dei sistemi sanitari e sociali, è esplicita circa le garanzie da fornire alla cittadinanza: gli stati devono assicurare nei diversi settori, compreso quello sanitario, le condizioni minime (o essenziali) di qualità, sicurezza, rispetto dell'ambiente ecologico (uomo compreso), lasciando alle organizzazioni che producono beni e servizi la libertà e il dovere (autonomia e responsabilità) di definire standard di performance ispirati alle migliori tecnologie disponibili. La disponibilità si intende negoziata in riferimento alle conoscenze scientifiche o tecniche, all'accettabilità sociale, alle risorse disponibili.

Nello specifico del settore dei servizi di Facility Management al patrimonio immobiliare e urbano, può essere identificata come esperienza di riferimento il sistema di accreditamento volontario realizzato per i servizi di pulizia e sanificazione nell'ambito della Sanità a cura della **Associazione Nazionale Medici Direzioni Ospedaliere (ANMDO)** in collaborazione con l'**Ente di Certificazione CERMET**.

Per gli scopi del presente documento si esamina nel merito, pur con una visione di sintesi, l'esperienza citata.

Settore di riferimento: servizi di pulizia e sanificazione ambientale negli ospedali

Il servizio di pulizia e sanificazione, che appartiene all'area dei servizi essenziali alberghieri e di supporto dell'ospedale, ha essenzialmente la funzione di favorire la promozione e conservazione della salute ambientale, condizione necessaria per il raggiungimento della salute psico-fisica del paziente e della soddisfazione delle aspettative degli operatori sanitari.

L'igiene ambientale del presidio ospedaliero svolge un ruolo importante e viene ad essere considerata un servizio ad alto impatto sulla qualità della cura, non solo per le implicazioni sul comfort alberghiero, ma anche e soprattutto per le implicazioni sulla efficacia ed efficienza dei servizi sanitari e sull'organizzazione dei servizi in generale. L'ospedale è infatti un "edificio" nel quale le condizioni adeguate di pulizia, intesa come "il complesso di procedimenti e operazioni atti a rimuovere ed asportare rifiuti, polveri e sporco di qualsiasi natura sia dalle superfici di ambienti confinati e non confinati", concorrono sia ad una migliore qualità della vita del paziente e di chi ci lavora, sia a diminuire la probabilità di diffusione di microrganismi.

Sempre più spesso negli ultimi anni si ricorre all'esternalizzazione del servizio di pulizia e sanificazione ospedaliera, rendendo necessaria la formulazione di procedure di esecuzione e di controllo per garantire standard di servizio adeguati in ottica di global service, inteso come contratto riferito ad una pluralità di servizi sostitutivi delle normali attività con piena responsabilità sui risultati da parte dell'assuntore.

I processi di pulizia e sanificazione ambientale negli ospedali rappresentano **pertanto un tema di estrema attualità** e richiamano sempre più spesso l'attenzione dell'opinione pubblica e dei mass-media soprattutto quando si è in presenza di infezioni correlate all'assistenza e/o di eventi di "malasanità".

La strategia e gli obiettivi definiti

In questo quadro l'Anmdo ha attivato un sistema di qualifica dei fornitori di servizi di pulizia e sanificazione ospedaliera in ambito di accreditamento volontario, che rappresenta un strumento aggiuntivo per garantire il raggiungimento di tale obiettivo comune: assicurare che l'organizzazione che assume il compito di erogare il servizio di sanificazione ambientale abbia la giusta competenza per svolgere quel compito specifico; ciò avviene attraverso la declinazione di specifici standard di qualità.

Solo attraverso la valutazione preventiva della conformità di un'azienda di servizi a specifici requisiti ed alle modalità di svolgimento dei processi ad essi correlati in uno specifico "cantier" può garantire un maggior livello di qualità del servizio erogato.

Il modello sul quale Anmdo si è indirizzata per proporre un sistema di accreditamento dei servizi di pulizia e sanificazione ambientale, è il modello dell'"**approccio per processi**" della norma ISO 9001:2008. Tale approccio consiste nella capacità di gestire le attività di una determinata organizzazione attraverso l'identificazione e il controllo dei relativi processi ed interazioni in modo sistematico ed organico; è uno strumento potente per organizzare e gestire le attività lavorative in modo da creare valore per i clienti e per tutte le altre parti interessate.

Partendo dall'analisi della letteratura validata, dello "stato dell'arte" in pulizia e sanificazione, dalla normativa di interesse specifico e dalle diverse esperienze professionali sono stati analizzati i singoli processi che costituiscono il processo di organizzazione dei servizi di pulizia e sanificazione ospedaliera:

1. formazione del personale
2. controllo di risultato
3. controllo di processo
4. verifiche ispettive
5. soddisfazione del cliente

Le organizzazioni che forniscono servizi devono infatti prestare particolare attenzione al raggiungimento dei requisiti e delle condizioni necessarie per la realizzazione del servizio progettato. In particolare la **qualità del servizio** è essenzialmente una qualità interna: la fruizione del servizio da parte del cliente è contestuale alla sua realizzazione.

La valutazione della qualità del servizio non è quindi in genere basata solo sul risultato finale, ma anche sul processo con cui è stato realizzato; pertanto è quasi sempre possibile tenere sotto controllo le caratteristiche del servizio attraverso il semplice controllo del processo di realizzazione.

È di fondamentale importanza, quindi, che i requisiti di un servizio siano chiaramente definiti in termini delle caratteristiche che sono osservate dal cliente o dal Committente, sia di tipo quantitativo che qualitativo. È necessario pertanto che tali caratteristiche vengano tradotte in un **sistema di misurazione e controllo** delle prestazioni del processo.

L'Associazione Nazionale Medici Direzioni Ospedaliere ha ritenuto pertanto opportuno attivare un apposito gruppo di lavoro per realizzare delle specifiche "**Linee guida per l'accreditamento volontario dei fornitori di servizi di pulizia e sanificazione ospedaliera**", attraverso cui identificare i requisiti necessari per avviare un processo di miglioramento continuo della qualità del servizio di pulizia e sanificazione ospedaliera erogato nell'ambito dell'accreditamento volontario.

Le linee guida vogliono rappresentare un utile strumento per la valutazione dell'organizzazione delle imprese che erogano il servizio di pulizia ed il controllo del rispetto degli condizioni presenti nello specifico appalto tra il committente e l'assuntore.

Il modello di controllo proposto da Anmdo si avvale di un **sistema di "parte terza"** che prevede due tipologie di interventi:

- la qualifica iniziale e la sorveglianza periodica dell'impresa in conformità allo standard Anmdo per le buone pratiche di pulizia e sanificazione ospedaliera con la finalità di certificarne l'idoneità all'erogazione di servizi di pulizia e sanificazione ospedaliera;
- l'ispezione periodica del e/o dei cantieri che l'impresa vorrà coinvolgere nel procedimento con la finalità di verificare il rapporto cliente/fornitore rispetto ai reciproci impegni contrattuali.

La collaborazione con l'Ente di Certificazione CERMET

Dal punto di vista sperimentale, l'Anmdo ha pertanto stipulato un accordo con l'ente di certificazione Cermet che ha validato le linee guida e ha predisposto una check-list di verifica presso l'organizzazione che eroga servizi di pulizia e sanificazione ambientale in ambito ospedaliero.

La fase sperimentale è durata un anno (2009-2010) e le imprese di servizi sono oggetto di due tipi di ispezioni di parte terza effettuate dal Cermet:

- la "**qualifica iniziale**", al fine di verificare la capacità del fornitore di soddisfare gli obblighi contrattuali con continuità e in modo migliorativo nel tempo;
- l"**ispezione d'appalto**", al fine di verificare il rapporto fornitore/ente appaltante rispetto ai reciproci impegni contrattuali.

Secondo le linee guida Anmdo, la "qualifica iniziale" dell'impresa rappresenta una verifica "di sistema" e viene condotta a cadenza annuale presso l'organizzazione dell'impresa stessa per il rilascio e il mantenimento periodico dell'attestato di qualifica che certifica l'idoneità dell'impresa ad erogare servizi di pulizia e sanificazione ambientale in ambito ospedaliero.

Le "ispezioni d'appalto" rappresentano invece verifiche "di processo/servizio" e sono caratterizzate da tipi di valutazione diretta e indiretta.

Le **verifiche "dirette"** sono condotte a cadenza trimestrale presso il e/o i cantieri che l'impresa intende coinvolgere nel procedimento, in conformità ai documenti di gara per il rilascio del rapporto di ispezione dell'appalto che l'ente terzo inoltra al fornitore e all'ente appaltante. L'obiettivo specifico di tali verifiche è:

- verificare il rispetto da parte dell'operatore delle procedure per l'esecuzione del servizio distinte per i diversi protocolli stabiliti dall'ente appaltante;
- verificare l'appropriatezza quali quantitativa delle dotazioni in consegna al personale rispetto ai piani della qualità stabiliti;
- verificare la qualità della prestazione erogata.

Le **verifiche "indirette"** saranno condotte in itinere, attraverso un'azione di monitoraggio continuo sui controlli di prima parte e seconda parte e sulle azioni correttive successive messe in atto per la rimozione delle eventuali non conformità rilevate. L'obiettivo specifico di tali verifiche è:

- raccogliere i report dei controlli di prima e seconda parte effettuati ai diversi livelli;
- raccogliere i report delle indagini delle soddisfazioni del cliente/committente;
- effettuare un'elaborazione statistica dei risultati dei controlli, comprendendo anche i risultati dei controlli di parte terza;
- individuare le aree critiche rispetto alle quali si rendono necessarie azioni strutturate di intervento per garantire il miglioramento della qualità del servizio;
- sorvegliare sull'efficace attuazione delle azioni correttive e/o di miglioramento intraprese dall'impresa su indicazione dell'ente appaltante.

Si può quindi sottolineare come l'esperienza effettuata da Anmdo - Cermet, nell'ambito dei sistemi di accreditamento volontario possa offrire un interessante campo di osservazione ed analisi a tutto il settore dei servizi di Facility Management. Tuttavia, per il fatto di essere nato ed adottato all'interno di un contesto particolare, occorre considerarlo nella sua specificità.

Occorre anche evidenziare come nell'ambito del progetto citato, e nella **stretta collaborazione committenza-impresa**, siano anche nate altre sperimentazioni di carattere tecnico specifiche da promuovere ed utilizzare come *best practice*. Potranno essere oggetto di un ulteriore e futuro approfondimento ad esempio i seguenti contesti:

- la sperimentazione di un sistema di controllo di processo e di risultato dei servizi;
- l'implementazione ed elaborazione di disciplinari e capitolati tipo.

Dato il livello di qualità espresso a livello generale da questa esperienza, diversi spunti ed orientamenti potranno essere tratti a sostegno dello sviluppo dei futuri scenari di qualificazione delineati dal presente documento.

Si rileva comunque il fatto che i meccanismi di qualificazione delle imprese oggetto di tale esperienza hanno attinenza soprattutto con la fase di esecuzione dei servizi; le condizioni di un suo eventuale orientamento anche nelle fasi di partecipazione alla gara e di selezione delle imprese dovranno essere attentamente valutate e non potranno essere oggetto di una eventuale trasposizione di pratiche senza che sia stata effettuata una valutazione approfondita, in un necessario processo di astrazione e semplificazione delle variabili di carattere generale a cui legare elementi di un sistema di qualificazione più ampio.

4

LE "STRUMENTAZIONI" PER IL MANAGEMENT DEL MERCATO DEI SERVIZI

▪ **Curatori:**

Silvia Riso (ITACA), **Filippo Romano** (AVCP), **Enzo Scudellari*** (Comune di Bologna), **Paolo Zadra** (TAIIS)

▪ **Contributi:**

Stefano Bezzi (IBM), **Marco Gasparri** (Consip spa), **Angelo Guerrieri** (Cofely Italia spa), **Mauro Longo** (Consip spa), **Andrea Martinez** (Cofely Italia spa), **Pier Luigi Mattera** (Comune di Roma), **Claudio Molinari** (Politecnico di Milano), **Giuseppe Montanino** (Provincia di Napoli), **Pier Giuseppe Mucci** (Comune di Modena), **Stefano Saba** (CNS sc), **Francesco Scriva** (Provincia di Genova), **Maria Laura Simeone** (Terotec), **Cinzia Talamo** (Politecnico di Milano), **Vincenzo Trevisone** (Provincia di Napoli), **Antonio Zonta** (Provincia di Treviso)

* Coordinamento redazionale

4.1 Il tema "Strumentazioni" nello scenario di mercato nazionale ed europeo dei servizi di Facility Management

Le forme di appalto che si riconducono alla disciplina del Facility Management (FM) costituiscono ormai uno degli aspetti più caratterizzanti l'attuale mercato dei servizi, sia nel più consolidato mercato europeo che più di recente in ambito nazionale.

Nell'ultimo decennio, e ancora di più negli ultimi anni, si è assistito ad una significativa diffusione del Facility Management. Prova ne sia la dinamica degli importi complessivi degli appalti riconducibili al Facility Management, che, sulla base di una ricerca CRESME, sono cresciuti del 50% nel periodo 2007-2010.

I risultati di queste ricerche inoltre confermano l'ulteriore tendenza che vede in crescita le spese per i servizi in generale, comprensivi dei servizi di manutenzione, rispetto alle spese per investimento: può essere utile il dato relativo alla manutenzione ordinaria e straordinaria che già nel 2007 aveva impegnato il 58% delle risorse per investimenti.

Questo spostamento delle risorse disponibili dagli investimenti verso un'ottica di manutenzione non costituisce l'unico fattore di novità di questi anni.

Vi sono due altri importanti fattori che hanno caratterizzato il mercato dei servizi:

- l'evoluzione dei servizi oggetto di appalto, da servizi esclusivamente manutentivi, a servizi rivolti a dare risposte anche a problemi dell'utenza; si pensi, ad esempio, agli appalti relativi alla gestione della sosta, dove oltre ai servizi di gestione manutentiva degli impianti è necessario prevedere i servizi di riscossione e, nel caso di parcheggi custoditi, il presidio della zona adibita a parcheggio; in questo contesto l'adozione del Facility Management può costituire senza dubbio una scelta strategica in grado di dare risposte adeguate a questo nuovo mercato.
- l'estensione del campo di applicazione di tali appalti, per quanto concerne i beni interessati dai servizi; dagli ambiti ormai consolidati concernenti i patrimoni impiantistici e/o edili, si sono aperti una serie significativa di nuovi "fronti" su cui la richiesta di servizi è in continua crescita, sia quantitativamente che qualitativamente; sempre più è il "territorio" il nuovo contesto su cui questi servizi si trovano a doversi erogare e dalla gestione dei patrimoni immobiliari si sta evolvendo alla gestione dei patrimoni "urbani".

Il **patrimonio urbano** nasce dalla visione della città nella sua dimensione territoriale, che porta a inquadrare il sistema città secondo tre sub-sistemi, a loro volta costituiti da categorie di beni, qui elencati a livello esemplificativo:

- **livello sottosuolo :**
 - reti tecnologiche (elettricità, gas, acqua, ecc.)
 - reti comunicazioni (infostrade)
- **livello terra :**
 - reti stradali; arredo urbano; aree verdi e parchi;
 - reti impianti/terminali illuminazione
- **livello fuori terra:**
 - singoli edifici;
 - patrimoni immobiliari;
 - beni culturali;
 - infrastrutture di servizio (stazioni ferroviarie, ospedali, ecc.).

La visione della città in quanto **sistema** consente una più ampia lettura della stessa, vista non più come semplice insieme di componenti, in cui ogni singola categoria di bene ne costituisce un componente isolato, ma un insieme di componenti organicamente correlati. Per questo motivo non ci si può quindi limitare ad un esame disarticolato dei componenti il patrimonio urbano, ma si rende necessario aggregare in modo organico contesti diversi.

Questa operazione, prima tattico-strategica quindi operativa, richiama i diversi soggetti coinvolti nella stessa a nuovi compiti e specifiche competenze, conferendo ruoli precisi agli enti proprietari e, soprattutto, agli enti territorialmente competenti, come, ad esempio, i Comuni.

L'ente competente territorialmente, che in tale ultimo caso, si identifica con l'ente proprietario deve provvedere all'analisi dei fabbisogni e delle priorità, alla individuazione delle eventuali problematiche e relative soluzioni, attraverso la definizione di linee strategiche.

E' necessario, quindi, in tal senso, affrontare il progetto dei servizi integrati sulla base di strategie opportunamente definite in modo adeguato e conformemente alle scelte, gli obiettivi attesi e i risultati qualitativi da offrire all'utenza.

Questi elementi portano a ripensare il modo di gestire il patrimonio urbano che si è consolidato negli anni e caratterizzato invece da:

- la visione della città suddivisa in tanti comparti diversi;
- l'attuazione di servizi disorganici e senza una visione unitaria;
- l'assenza di integrazioni sinergiche;
- la scarsa se non assente pianificazione a medio e lungo termine delle risorse necessarie al mantenimento dei beni e dei servizi;
- l'adozione di forme d'appalto con un limitato se non assente livello di progettualità delle attività da erogare.

L'adozione del **Facility Management in ambito urbano** costituisce un nuovo approccio in grado di dare spazio a innumerevoli e importanti sinergie con il mondo imprenditoriale, sia per quanto concerne le risorse finanziarie da mettere in campo, che per quanto concerne le capacità progettuali e l'esperienza delle imprese fornitrici: capacità che possono portare innovazione ed efficienza nella definizione e nell'erogazione dei servizi.

L'apertura verso appalti di Facility Management e la dinamica di crescita di queste forme d'appalto mostra indubbiamente notevoli punti di interesse, in quanto sicuramente gli appalti di Facility Management, per loro natura, comportano percorsi di definizione, progettazione ed attuazione che possono portare a soluzioni corrette ai problemi posti.

In Italia, negli ultimi anni, il Facility Management in ambito urbano ha visto uno sviluppo e una crescita significativa, che, esaminando i dati disponibili non si è riscontrato egualmente nei paesi europei. A differenza di quanto è avvenuto nei campi a maggiore diffusione, impiantistico e immobiliare, dove le esperienze europee hanno costituito un riferimento importante, è dall'analisi dei dati e delle esperienze avvenute nella realtà nazionale che si possono ritrovare elementi validi per individuare percorsi corretti ed adeguati per la gestione dell'urbano.

Obiettivo di questa analisi è, quindi, definire il quadro esigenziale al fine di individuare quale possono essere gli strumenti, sia metodologici, sia normativi, sia operativi, in grado di supportare i vari soggetti coinvolti nei processi di gestione nella definizione, progettazione ed erogazione dei servizi di Facility Management Urbano.

4.1.1 I problemi

Come già evidenziato, alla domanda di gestione dei patrimoni urbani, caratterizzata da un livello di eterogeneità non presenti negli altri campi di applicazione del Facility Management, si sia risposto con azioni disorganiche e con scarsi livelli di progettualità.

Le problematiche che emergono in tal senso orientano il percorso e le scelte da operare per dare risposta alle attese di qualità che il mercato richiede.

Il Facility Management per l'esternalizzazione dei servizi

Una delle criticità maggiori si rileva nella gestione di appalti di Facility Management attraverso processi di *outsourcing* dei servizi *no core*. Sebbene il Facility Management non si realizzi esclusivamente mediante processi di esternalizzazione, la scelta sempre più diffusa di adottare tale forma d'appalto nasce dall'attesa che ciò sia sufficiente per garantire adeguati risultati dai servizi affidati.

Questo problema ha origine nella difficoltà di affrontare in modo adeguato i processi di esternalizzazione, che, sebbene abbiano come obiettivo l'efficientamento, e quindi migliori risultati economici, non possono tuttavia offrire risposte adeguate alle attese di risultati qualitativi migliori sui servizi affidati.

La causa tipica, che porta a situazioni di criticità in fase di predisposizione delle specifiche per il progetto di servizio, è imputabile al fatto che si tenda a privilegiare la ricerca di risparmi, sia in termini di riduzione della spesa sia in termini di riduzione del personale, rispetto alla individuazione di risposte da offrire alle attese degli utenti dei servizi stessi. In ciò risiede la responsabilità della componente amministrativo-politica dell'ente committente che invece dovrebbe essere coinvolta in maniera più propositiva anche sulla definizione degli obiettivi tattico-strategici rivolti a dare le risposte più adeguate all'utenza.

Una non chiara conoscenza o definizione dei risultati attesi e una non adeguata conoscenza dei beni portano, infatti, a non individuare in modo adeguato gli obiettivi dell'appalto. Come conseguenza, le imprese, in assenza di chiari obiettivi, non sono nelle condizioni di formulare proposte progettuali adeguate e ancora meno sono in grado di attuare i servizi con il livello di qualità atteso.

Il Facility Management nell'ambito urbano

Nel campo della gestione dei servizi relativi ai patrimoni immobiliari e impiantistici, anche grazie alle esperienze realizzate in altre nazioni europee, si sono acquisite conoscenze consolidate, supportate anche da processi formativi strutturati, ormai decennali.

La gestione dei beni a scala urbana, come il verde pubblico, le reti, stradali o di pubblica illuminazione, invece, è invece tuttora affrontata in modo frammentario, con appalti monoservizio e modalità di erogazione dei servizi prive di riferimenti comuni che consentano una reale integrazione tra gli eventuali ulteriori appalti che interessano gli stessi beni.

Non va inoltre dimenticata la natura dell'utenza a cui si rivolgono questi servizi alla scala urbana, in quanto gli utenti di una città non sono solo la popolazione residente, ma sono anche quelle persone non residenti che si trovano ad operare nella città, anche temporaneamente, per cui risulta complesso comprenderne le attese e misurare sui servizi erogati i risultati percepiti.

L'organizzazione e la formazione degli operatori

La gestione di un appalto richiede all'Ente committente la predisposizione di un'organizzazione adeguata alla natura e complessità del servizio che si intende affidare. Tuttavia, molto spesso, l'organizzazione prevista a tal scopo non è correttamente dimensionata nel numero di addetti (in alcuni casi sovradimensionata rispetto alle necessità), spesso non adeguatamente formati sugli aspetti del controllo e altrettanto non sufficientemente preparati sui contenuti stessi dell'appalto.

La maggior parte delle imprese, sebbene già operanti nel mercato del Facility Management da diversi anni, trovano difficoltà ad adeguarsi a questi modelli innovativi di gestione, in quanto, a differenza degli appalti tradizionali che prevedono l'affidamento di singoli servizi settoriali, il Facility Management Urbano richiede capacità progettuali e gestionali impostate su logiche di processo non sempre presenti nelle imprese stesse.

In questo contesto sia l'organizzazione che la formazione del personale addetto riveste particolare rilevanza in quanto non è sufficiente una preparazione tecnica per lo svolgimento delle attività peculiari, ma è necessario il possesso della capacità di gestire le stesse in una logica di "risultato", indirizzando gli operatori ad una corretta gestione dei rapporti con la committenza e l'utenza.

Qualificazione delle imprese

Le imprese non hanno adeguate forme di documentazione e "certificazione" riconosciuta sui risultati qualitativi raggiunti nella gestione dei servizi a fronte delle effettive capacità di gestire determinati servizi su specifici ambiti di applicazione.

Questo elemento non permette una corretta e oggettiva "riconoscibilità" delle capacità dell'impresa rispetto ad altre imprese presenti sul mercato, rendendo difficile, all'impresa stessa e alle stazioni appaltanti, la corretta valutazione, anche in fase di gara, delle reali capacità ad assumere il servizio richiesto e/o offerto.

Gli aspetti normativi

Il mercato dei servizi di Facility Management, nell'ambito dei servizi in generale, presenta diverse difficoltà sul fronte della acquisizione dei servizi da parte delle stazioni appaltanti e sul fronte della gestione ed erogazione degli stessi servizi da parte delle imprese. Le norme cogenti, attualmente in vigore, infatti, non supportano in modo adeguato né le stazioni appaltanti né gli appaltatori. L'analisi critica delle carenze del quadro normativo, in tal senso, non deve perdere di vista, tuttavia, la centralità del progetto del servizio che deve costituire il perno su cui incentrare una puntuale e chiara richiesta di offerta da un lato, ed un'offerta qualitativamente adeguata per rispondere ai requisiti prestazionali richiesti dall'altro lato.

Le norme tecniche volontarie nazionali, emanate da UNI, coprono compiutamente solo gli aspetti legati alla gestione manutentiva dei patrimoni immobiliari ed impiantistici, lasciando sprovvisto di indirizzi normativi raccomandativi il campo più esteso dei servizi riferiti ai beni urbani in generale.

Le norme a livello europeo, emanate da CEN, hanno iniziato ad affrontare il tema del Facility Management attraverso apposite linee guida. Attualmente sono state approvate due norme la EN15221 - 1 "Terminologia e definizioni del Facility Management" e la EN 15221 - 2 "Linee guida per la predisposizione di un contratto di Facility Management", mentre sono in fase di approvazione ulteriori norme relative a "Linee guida per la qualità nel Facility Management", "Tassonomia del Facility Management", "Processi del Facility Management" e "Misurazione degli spazi per il Facility Management". Queste norme, una volta completato il loro percorso, permetteranno di supportare i vari soggetti coinvolti nel Facility Management.

Si evidenzia però, al di là dei tempi necessari all'attuazione del percorso di predisposizione ed emanazione, che tali norme si rivolgono prevalentemente alle tematiche di gestione contrattuale di un accordo di Facility Management, ma non affrontando in modo specifico il percorso metodologico necessario per la predisposizione e attivazione del servizio, fatto che oggi costituisce il primo grande fattore di criticità per la diffusione del Facility Management.

4.1.2 Le esigenze

L'analisi dei possibili percorsi rivolti a ridurre le problematiche emerse richiede la formulazione di un quadro delle esigenze che individui gli strumenti che possano supportare sia gli enti committenti, sia le imprese nell'intero percorso che l'adozione del Facility Management richiede.

Tali strumenti dovranno essere rispondere ai seguenti fondamentali requisiti:

- devono risultare **operativi** per essere immediatamente e direttamente utilizzati dai soggetti interessati per il progetto e l'attuazione del servizio;
- devono essere inoltre **condivisi** dai proponenti le diverse istanze per garantire l'efficacia stessa del progetto di servizio;
- devono essere di **supporto** per la messa a punto, da parte di ogni singolo operatore, delle politiche di gestione delle attività di competenza, che concernono aspetti non direttamente connessi allo specifico progetto di servizio, come:
 - politiche verso l'utenza;
 - strategie commerciali e imprenditoriali;
 - definizione degli strumenti di controllo.

La natura di questi strumentazioni deve risultare di indirizzo e supporto tecnico operativo. E' possibile ricondurre questi strumenti a queste categorie:

- **linee guida di processo;**
- **norme volontarie UNI;**
- **capitolati-tipo prestazionali;**
- **resari-tipo;**
- **osservatori e banche dati per il benchmarking.**

Si rende prioritaria la messa a punto di un primo fondamentale strumento costituito da linee guida per un Facility Management urbano in grado di fornire indispensabili contributi e supporti per un corretto sviluppo di questa nuova e imponente filiera di mercato.

Le linee guida normative sono concepite in un'ottica "trasversale" e rapportate a quello che appare oggi il nodo problematico centrale: la *governance* dei complessi processi sottesi alla programmazione, alla progettazione, al finanziamento, all'organizzazione, all'erogazione e controllo dei servizi stessi.

Esse si rivolgono al mercato esistente a livello nazionale, costituito da soggetti interessati all'applicazione diretta: committenze pubbliche, imprese private (settore servizi e costruzioni), università, enti di ricerca, professionisti del settore. Parimenti debbono rivolgersi, tramite le organizzazioni dei vari settori, all'utenza rappresentata dai destinatari ultimi dei servizi erogati.

Inoltre, intendono contribuire al miglioramento della qualità urbana e agevolare le attività di verifica sulla corretta gestione delle attività nelle diverse fasi del ciclo di gestione.

Le linee guida, altresì, hanno lo scopo quindi di costituire un quadro di riferimento per la predisposizione di strumenti specifici e settoriali.

Il "Libro Verde Patrimoni PA net" è il frutto del lavoro collettivo della rete dei partecipanti ai "Tavoli Committenze-Imprese", qui rappresentata dai soggetti che hanno contribuito direttamente alla redazione delle singole sezioni.

VOLUME 1 - LE ANALISI

Presentazione

PATRIMONI PA net: dai "TAVOLI COMMITTENZE-IMPRESE" AL "LIBRO VERDE"

▪ **Curatori:**

Silvano Curcio (Terotec, Università di Napoli Federico II), **Carlo Mochi Sismondi** (Forum PA), **Paolo Novi** (Terotec)

Sezione 1

IL CONTESTO DI MERCATO DEI SERVIZI DI GESTIONE PER I PATRIMONI PUBBLICI: IL FACILITY MANAGEMENT

▪ **Curatore:**

Silvano Curcio (Terotec, Università di Napoli Federico II)

▪ **Contributi:**

Vincenzo Albonico (AGESI), **Manuele Balducci** (Terotec), **Filippo Romano** (AVCP), **Maria Laura Simeone** (Terotec)

Sezione 2

LA "REGOLAMENTAZIONE" PER IL GOVERNO DEL MERCATO DEI SERVIZI

▪ **Curatori:**

Paola Conio* (Studio Legale Leone), **Lorenza Ponzone** (AVCP), **Claudio Tomasini** (ITACA), **Franco Tumino** (TAIIS)

▪ **Contributi:**

Vincenzo Albonico (AGESI), **Martina Beneventi** (Consip spa), **Andrea Consorti** (Assoimmobiliare), **Chiara Fabrizi** (AVCP), **Vincenzo Falzarano** (Poste Italiane spa), **Anna Fiorenza** (Intercent ER), **Sandra Fogli** (CNS sc), **Raffaele Gentile** (ASL Modena), **Giuseppe Gherardelli** (TAIIS), **Antonio Maggio** (Asub spa), **Ivana Malvaso** (ITACA), **Giuseppe Montanino** (Provincia di Napoli), **Filippo Romano** (AVCP), **Carlo Romeo** (ONBSI), **Marco Sparro** (Consip spa), **Francesco Vitola** (Politecnico di Milano)

Sezione 3

LA "QUALIFICAZIONE" PER LO SVILUPPO DEL MERCATO DEI SERVIZI

▪ **Curatori:**

Adriana Cimino (AVCP), **Giuseppe Gherardelli** (TAIIS), **Ivana Malvaso** (ITACA), **Marco Storchi*** (A+Network)

▪ **Contributi:**

Vincenzo Albonico (AGESI), **Ferdinando Balzamo** (Napoli Servizi spa), **Martina Beneventi** (Consip spa), **Pasqualino Bernabei** (RFI spa), **Fausta Bizzarri** (TAISS), **Gabriella Caterina** (Università di Napoli Federico II), **Giuseppe Cinquanta** (CNS sc), **Andrea De Falco** (AVCP), **Massimo Diamante** (FISE ANIP), **Marco Di Domenica** (Siram spa), **Luca Gagliardi** (Cofely Italia spa), **Roberto Grisci** (INPS), **Stefano Saba** (CNS sc), **Maria Laura Simeone** (Terotec), **Marco Tanferna** (Consip spa), **Giancarlo Varani** (Legacoop Servizi)

Sezione 4

LE "STRUMENTAZIONI" PER IL MANAGEMENT DEL MERCATO DEI SERVIZI

▪ **Curatori:**

Silvia Rizzo (ITACA), **Filippo Romano** (AVCP), **Enzo Scudellari*** (Comune di Bologna), **Paolo Zadra** (TAIIS)

▪ **Contributi:**

Stefano Bezzi (IBM Italia spa), **Marco Gasparri** (Consip spa), **Angelo Guerrieri** (Cofely Italia spa), **Mauro Longo** (Consip spa), **Andrea Martinez** (Cofely Italia spa), **Pier Luigi Mattera** (Comune di Roma), **Claudio Molinari** (Politecnico di Milano), **Giuseppe Montanino** (Provincia di Napoli), **Pier Giuseppe Mucci** (Comune di Modena), **Stefano Saba** (CNS sc), **Francesco Scriva** (Provincia di Genova), **Maria Laura Simeone** (Terotec), **Cinzia Talamo** (Politecnico di Milano), **Vincenzo Trevisone** (Provincia di Napoli), **Antonio Zonta** (Provincia di Treviso)

* Coordinamento redazionale