

Mercato servizi Facility Management: il punto di vista dell'AVCP

A più di dieci anni dalla sua costituzione, l'AVCP - **Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture** rappresenta oggi nel nostro paese una fondamentale istituzione di riferimento anche per le PA e per le imprese che operano nel comparto dei servizi integrati di Facility Management per i patrimoni immobiliari e urbani, non solo in termini di attività di vigilanza e di regolazione, ma anche di raccolta ed elaborazione di dati di mercato e di sostegno all'azione amministrativa. Ciò con l'intento di favorire uno sviluppo armonico di questo nuovo settore di mercato in termini di concorrenza, correttezza e trasparenza. In questa direzione, si inseriscono anche le più recenti attività ed iniziative che vedono protagonista l'AVCP: la creazione e l'implementazione della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici e la formulazione dei Bandi-Tipo per le gare di appalto. Sul ruolo centrale assunto e sulle azioni intraprese e da intraprendere da parte dell'Autorità, FMI ha intervistato **Sergio Santoro, Presidente dell'AVCP**.

Facility Management services market: AVCP point of view

More than ten years after its establishment, AVCP - the Authority for the Supervision of Public Contracts for Works, Services and Supplies represents today in our country a fundamental institution and a reference also for the PAs and for the contractors that work in the Facility Management integrated services market not only in terms of supervision and regulation, but also in terms of market data collection and processing and of support of the administrative work. The intent is to promote a balanced development in this new market in terms of competition, fairness and transparency. Also the most recent activities and initiatives in which AVCP has been involved with a leading role shows this trend: the creation and implementation of the National Public Contracts Database and the formulation of models of calls for bids. FMI interviewed **Sergio Santoro, President of AVCP**, about the key role played by the Authority and the measures it adopted and should adopt in the future.

a cura di **Federico Icona**

Da alcuni anni gli analisti economici parlano di un vero e proprio "boom" del comparto dei servizi di FM, segnalandone la posizione di predominio ormai assunta nel mercato degli appalti pubblici. Rispetto a questa nuova configurazione del mercato, quale ruolo e quali compiti istituzionali esercita oggi l'AVCP?

L'Autorità, come del resto per tutti i settori economici, continua a svolgere la duplice azione di "pre-

venzione" ex ante e di controllo ex post. La prevenzione, incentrata principalmente sull'istituto del pre-contenzioso, è orientata ad evitare l'insorgere di possibili controversie tra le parti di fronte al giudice amministrativo, mentre la verifica ex post, basata sugli accertamenti ispettivi e sulle attività di vigilanza, ha l'obiettivo di controllare che le procedure di gara siano espletate in conformità con le disposizioni contenute nel Codice dei contratti pubblici, nonché di fornire indicazioni

correttive nel caso siano rilevate anomalie o criticità. Grazie anche ai recenti interventi normativi in materia di Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici e di Bandi-Tipo, l'Autorità potrà ulteriormente estendere la propria azione di monitoraggio e, soprattutto, di regolazione del mercato, in un contesto in cui la domanda di tali attività segue la dinamica di incremento delle procedure d'acquisto espletate dalle varie amministrazioni committenti. È stata di recente pubblicata sul sito dell'Autorità una "call for proposals" allo scopo di raccogliere osservazioni e proposte sull'individuazione degli specifici settori sui quali si ritiene prioritaria un'attività regolatoria e sulla metodologia per l'adozione dei Bandi-Tipo previsti dall'articolo 64, comma 4 bis, del Codice dei contratti. E in questo documento, tra i settori prioritari di intervento, l'Autorità ha individuato proprio i servizi di Facility Management.

Attraverso la BDNCP - Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici e i Bandi-Tipo, l'AVCP sta intervenendo su un tema che rappresenta una grande e più volte segnalata criticità per il mercato: i criteri di gestione delle gare di appalto. Può illustrarci le finalità e i contenuti di queste due importanti strumentazioni?

Con la BDNCP si vuole fornire alle amministrazioni e agli operatori economici uno strumento ed una tecnologia innovativa per semplificare la fase di presentazione dei requisiti di partecipazione alle procedure di gara, riducendo gli oneri amministrativi derivanti dagli obblighi informativi che gli operatori economici



devono sostenere per partecipare alle procedure di affidamento dei contratti pubblici. I Bandi-Tipo elaborati dall'Autorità hanno il duplice scopo di agevolare i contraenti pubblici nella predisposizione della documentazione di gara e, al contempo, attraverso la standardizzazione delle procedure, di semplificare la partecipazione alle gare e di rendere più agevole, mediante l'eliminazione di contenziosi, la formazione e l'esecuzione del contratto. Lo strumento dei Bandi-Tipo è quindi finalizzato ad omogeneizzare le procedure d'acquisto, che sono spesso svolte in modo molto diverso dalle varie stazioni appaltanti, e a fornire indicazioni operative sulla gestione del processo di gara. Ciò si traduce in un miglioramento della chiarezza e della qualità complessiva della documentazione di gara, con potenziali effetti positivi in termini di partecipazione alle procedure di affidamento e di gestione della fase di esecuzione del contratto.

Un altro focus di criticità delle gare di appalto di servizi è costituito dalle problematiche sottese alla diffusa disapplicazione e distorsione da parte delle PA del criterio di aggiudicazione basato sull'offerta economicamente più vantaggiosa. L'AVCP, che è già intervenuta in materia con specifiche "Linee guida", quali ulteriori iniziative ritiene necessarie per tentare di affrontare e risolvere questa situazione di criticità?

Queste problematiche potranno essere riprese ed ulteriormente sviluppate in sede di elaborazione dei Bandi-Tipo specifici.

A tale proposito, come già ricordato, l'Autorità ha proprio di recente avviato una consultazione pubblica allo scopo di individuare sia gli ambiti merceologici ritenuti prioritari per l'attività regolatoria, sia gli aspetti del procedimento di gara che più utilmente potrebbero essere regolati con i Bandi-Tipo. In tale contesto, potrebbero essere fornite indicazioni su vari aspetti concernenti la fase di affidamento e sull'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, quali, ad esempio, gli elementi da tenere in considerazione per una corretta formulazione dei prezzi da porre a base di gara, l'individuazione dei criteri per la valutazione della qualità delle offerte, la formulazione di istruzioni per un adeguato bilanciamento dei punteggi tecnico-economici in relazione agli specifici obiettivi e alle caratteristiche dell'appalto.

Qual'è il suo parere riguardo alla proposta avanzata di recente da numerose Associazioni imprenditoriali per lo studio e l'adozione di un sistema unico

di qualificazione e/o di criteri di attestazione della “reputazione” per le imprese di servizi di FM?

Attualmente, nonostante alcune recenti aperture in materia, la giurisprudenza prevalente ritiene che gli elementi “reputazionali”, attinenti, cioè, alle caratteristiche soggettive del concorrente, possano essere valutati solo in sede di ammissione alla gara e che tali elementi debbano comunque avere natura “oggettiva” e non “soggettiva/discrezionale”, come, ad esempio, le rilevazioni sulla soddisfazione del committente o dei fruitori finali del servizio/fornitura.

Si tenga presente che la compatibilità dei criteri reputazionali con il principio base di separatezza tra partecipazione e aggiudicazione, dovrà comunque essere analizzata alla luce delle nuove Direttive sugli appalti pubblici che la Commissione Europea sta elaborando. Nella bozza del dicembre 2011, si rinvengono, infatti, elementi interessanti proprio con riferimento alla possibilità che le stazioni appaltanti avranno di valutare la reputazione dei concorrenti ovvero il livello di “performance” contrattuale raggiunto con i precedenti committenti. Qualora tale possibilità fosse confermata, sarà necessario valutare attentamente le eventuali modalità di utilizzo e di applicazione nel nostro sistema degli appalti pubblici.

Committenze pubbliche ed imprese rimarcano ormai da tempo l'esigenza di procedere alla costituzione di un osservatorio “condiviso” dei dati economici di mercato, ai fini di un possibile processo di standardizzazione dei prezzi dei servizi. Che ruolo

può svolgere l'AVCP in questa direzione?

L'Autorità può naturalmente partire dalle informazioni contenute nella BDNCP. Il mercato dei servizi è particolarmente ampio ed eterogeneo e necessita di opportuni studi ed analisi per verificare la possibilità e la metodologia più adatta per raggiungere lo scopo. Anzitutto, sarà necessario valutare attentamente gli specifici servizi sui quali è tecnicamente possibile pervenire ad una standardizzazione dei prezzi.

È noto, infatti, che ad uno stesso servizio possono essere associate clausole e schemi contrattuali estremamente differenti che comportano un'ampia variabilità dei prezzi a seconda delle specifiche condizioni in essi fissati. Pertanto, sarà indispensabile verificare l'ipotesi dell'identificazione di un “servizio-tipo” al quale associare il prezzo standard. In secondo luogo, bisognerà individuare una metodologia in grado di “cattare” le determinanti fondamentali della formazione del valore aggiunto, ovvero quegli elementi tecnico-economici del servizio che più incidono sulla determinazione del relativo prezzo.

Sempre più numerose PA ricorrono a contratti di Global Service per la gestione dei propri patrimoni immobiliari e urbani. Quali sono le principali peculiarità e problematicità riscontrate sul fronte degli appalti di Global Service e quale posizione ha assunto o intende assumere l'AVCP?

I mercati del Facility Management e del Global Service sono piuttosto complessi ed articolati, soprattutto per effetto della plura-

lità ed eterogeneità dei servizi in essi contemplati e degli operatori economici chiamati a svolgerli. Tale complessità ha, talvolta, prodotto bandi di gara poco chiari in termini di quantitativi, di servizi richiesti nell'appalto e di requisiti di partecipazione, con riflessi negativi in fase partecipazione alle procedure di affidamento e di esecuzione del contratto.

L'eventuale adozione di Bandi-Tipo specifici, nei quali siano chiaramente specificati i servizi inclusi nell'appalto integrato, così come le modalità e i tempi di realizzazione dei vari interventi, e, più in generale, nei quali siano fornite indicazioni in ordine alla progettazione e alla programmazione delle diverse attività, potrà contribuire al superamento di tali anomalie.

Dalle indagini svolte in sede di vigilanza è emerso che uno dei problemi più significativi legati alla gestione del ciclo di vita dell'appalto è costituito proprio dalle carenze nella programmazione a monte del processo d'acquisto - fase che, a differenza di quanto accade nei lavori pubblici, per i servizi e le forniture è ancora oggi resa facoltativa dal Regolamento di attuazione del Codice dei contratti pubblici.

Nel settore sono state riscontrate varie problematiche relativamente all'affidamento dei diversi servizi. In generale, si è rilevato un utilizzo improprio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in relazione alla corretta definizione dei criteri di valutazione dell'offerta tecnica e all'attribuzione dei relativi punteggi. Ulteriori aspetti critici sono stati riscontrati con riferimento alla valutazione del costo della manodopera nella formulazione delle basi d'asta e alla genericità dei

bandi di gara che hanno altresì potenziali riflessi negativi in sede esecuzione del contratto (vedere al riguardo le Deliberazioni AVCP n. 51/2010, n. 5/2011, n. 71/2011 e n. 97/2012).

Altri aspetti, oltre a quelli indicati, che potrebbero essere oggetto di un intervento dell'Autorità, riguardano la definizione dei requisiti di partecipazione, in relazione alla numerosità ed eterogeneità delle prestazioni richieste e alle modalità di articolazione delle formule per l'assegnazione dei punteggi tecnico-economici.

L'intervento regolatorio potrebbe riguardare, più in generale, tutti quei servizi legati al contenimento dei consumi e all'ottimizzazione delle prestazioni energetiche degli immobili. I temi del risparmio energetico, dell'impatto ambientale e degli appalti "sostenibili", come è noto, sono oggetto di attenzione crescente da parte del legislatore comunitario e di quello nazionale.

Al riguardo, si rammenta che l'Autorità ha affrontato l'argomento con la Determinazione n. 6/2011 e la Deliberazione n. 37/2012. Con il primo degli atti citati sono state fornite linee guida operative per la realizzazione di impianti di energie rinnovabili, nonché alcune indicazioni in ordine alle modalità di affidamento dei servizi di riqualificazione energetica degli immobili pubblici, mentre, con il secondo, è stato affrontato il tema dell'inquadramento giuridico degli appalti di servizi/lavori finalizzati al contenimento energetico ed il ruolo delle ESCo.

Da ultimo, con il parere di pre-contenzioso n. 212/2012 sono state rilevate varie problematiche concernenti l'affidamento di servizi integrati per il contenimento dei consumi energetici degli immobili,

quali, ad esempio, l'indeterminatezza delle prestazioni richieste in ordine alla manutenzione straordinaria e alla riqualificazione energetica.

Che tipo di prospettive pone per il nostro Paese l'ormai imminente direttiva di arrivo della nuova Direttiva comunitaria in materia di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture?

La Direttiva, almeno nella bozza pubblicata del dicembre 2011, fornisce spunti interessanti, oltre che con riferimento ai già richiamati criteri "reputazionali", anche in relazione all'approccio del "Life Cycle Costing", ovvero alla valutazione dei costi lungo l'intero ciclo di vita dell'appalto: aspetto, questo, che può certamente riguardare anche il mercato dei servizi legati alla gestione degli immobili, con particolare riguardo agli interventi di efficientamento energetico.

Altro aspetto che potrà essere valutato, con appositi approfondimenti circa i relativi limiti e le connesse opportunità, è la possibilità, qualora confermata nella versione finale della Direttiva, di invertire le fasi di aggiudicazione e di ammissione alla gara, ovvero di procedere prima all'individuazione dell'offerta migliore e, successivamente, di verificare il possesso dei requisiti da parte del soggetto provvisoriamente dichiarato vincitore. Tale ipotesi potrebbe essere più utilmente applicata a quei settori in cui si registra un'elevata partecipazione degli operatori economici alle procedure di affidamento, focalizzando, almeno inizialmente, la verifica dei requisiti sul soggetto dichiarato aggiudicatario provvisorio.

L'AVCP partecipa, con funzioni di coordinamento istituzionale, ai "Tavoli Committenze-Imprese" di Patrimoni PA net. Come possono essere veicolate più efficacemente a livello politico centrale le istanze e le proposte "condivise" che nascono da questi Tavoli di lavoro?

L'obiettivo dei Tavoli è quello di portare alla luce le problematiche riscontrate dal mercato e le possibili proposte di soluzione, che l'Autorità potrà veicolare con gli strumenti previsti dalla normativa, quali gli atti di segnalazione a Governo e Parlamento e, da ultimo, con i Bandi-Tipo. Come già evidenziato, è anche in sede di elaborazione dei modelli di gara che l'Autorità potrà contribuire al superamento di criticità o anomalie presenti nella complessa attività di gestione del processo di gara, fornendo agli operatori del mercato e alle stazioni appaltanti indicazioni specifiche sulla gestione delle varie fasi del processo stesso.