Libro Verde

PATRIMONI PA *net*

ANALISI, INDIRIZZI E PROPOSTE PER IL MERCATO
DEI SERVIZI DI GESTIONE PER I PATRIMONI PUBBLICI
SINTESI DELLA VERSIONE INTEGRALE
2011

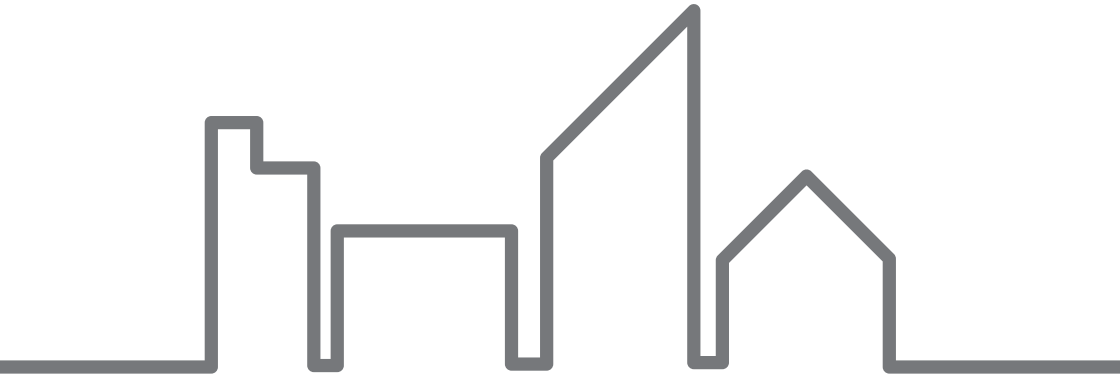
FORUM PA

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

terotec

Libro Verde

PATRIMONI PA *net*



SOMMARIO

PREMESSA. DALLA COSTITUZIONE DEI "TAVOLI COMMITTENZE-IMPRESE" DEL LABORATORIO PATRIMONI PA *net* ALLA GENESI DEL "LIBRO VERDE" **11**

1. Il contesto dei patrimoni pubblici e del mercato dei servizi di Facility Management 13
2. Il Laboratorio PATRIMONI PA *net*: una risposta-proposta innovativa di FORUM PA & Terotec 14
3. La Rete dei partecipanti 15
4. Gli "Stati generali del mercato" e le aree prioritarie di interesse per i "Tavoli Committenze-Imprese" 16
5. Il "Libro Verde PATRIMONI PA *net*": finalità e contenuti di uno strumento per le PA e le imprese 18

CAPITOLO 1. IL CONTESTO DEI PATRIMONI PUBBLICI E DEL MERCATO DEI SERVIZI DI FACILITY MANAGEMENT **23**

1. Un "percorso guidato" per il Facility Management 25

CAPITOLO 2. LA "REGOLAMENTAZIONE" PER IL GOVERNO DEL MERCATO DEI SERVIZI **39**

1. Premessa 41
2. L'analisi dei problemi 42
3. Le esigenze emerse 44
4. Gli aspetti "focus di criticità": l'offerta economicamente più vantaggiosa e i ritardi nei pagamenti 46
   - 4.1. L'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa 46
   - 4.2. Il ritardo dei pagamenti da parte delle PA 48
5. Criteri d'uso delle norme vigenti (approccio "de iure condito") 51
   - 5.1. Offerta economicamente più vantaggiosa 51
   - 5.2. Ritardo dei pagamenti da parte delle PA 58
6. Modifiche/innovazioni delle norme vigenti (approccio "de iure condendo") 61
   - 6.1. L'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa 61
   - 6.2. I ritardi nei pagamenti 64

CAPITOLO 3. LA "QUALIFICAZIONE" PER LO SVILUPPO DEL MERCATO DEI SERVIZI 67
1. Premessa 69
2. Analisi: quadro generale 70
3. Analisi: i problemi 71
4. Analisi: le esigenze 73
5. Analisi: i sistemi/criteri "focus" di riferimento per la qualificazione delle imprese 75
5.1. Il sistema unico di qualificazione LLPP 76
5.2. Gli indici reputazionali 77
5.3. I sistemi di accreditamento volontario (standard Anmdo/ Cermet) 78
6. Indirizzi e Proposte 80
6.1. Indirizzi per la classificazione dei servizi 81
6.2. Indirizzi per la qualificazione delle imprese 83
6.3. Indirizzi per la qualificazione delle stazioni appaltanti 88
7. Conclusioni 89

CAPITOLO 4. LE STRUMENTAZIONI PER IL MANAGEMENT DEL MERCATO 91
1. Perché un Tavolo di lavoro per le strumentazioni 93
2. Classificazione dei servizi di FMU 96
3. Ambiti urbani 98
4. Servizi urbani 100
5. Matrice ambito/servizi 102
6. Classificazione dei beni urbani oggetto di applicazione dei servizi 102
7. Individuazione dei soggetti coinvolti nei servizi 103
8. Definizione del livello strategico di gestione dei servizi 104
9. Definizione delle competenze e dei profili tecnico-professionali-manageriali degli operatori 104
10. Definizione di criteri guida per i sistemi informativi urbani 106

PREMESSA

DALLA COSTITUZIONE DEI "TAVOLI COMMITTENZE-IMPRESE" DEL LABORATORIO PATRIMONI PA *net* ALLA GENESI DEL "LIBRO VERDE"

A cura di:

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

1. 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").

2. 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 nel settore della valorizzazione e della gestione dei servizi di facility management, di efficientamento energetico e di gestione delle tecnologie informatiche a servizio dei patrimoni immobiliari e urbani pubblici:

- 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.

3. La Rete dei partecipanti

PATRIMONI PA *net* è un'iniziativa finanziata esclusivamente dalle quote delle imprese che decidono di sostenere le attività di lavoro. Ciò consente:

- **al laboratorio**, di mantenere un ruolo di terzietà nell'indirizzo scientifico dei lavori;
- **alle imprese sostenitrici**, di poter fornire i propri contributi ed il proprio punto di vista in posizione paritaria rispetto agli altri soggetti istituzionali presenti nella "Rete dei partecipanti".

La portata e la varietà delle iniziative inserite nel programma di lavoro di PATRIMONI PA *net* sono pertanto strettamente legate ai fondi che il laboratorio ha complessivamente a disposizione.

In quest'ottica, nel periodo che va da settembre 2010 ad aprile 2011, grazie al sostegno e alla fiducia di **CNS, Cofely, Guerrato, IBM Italia, Romeo Gestioni, Siram, e Siram Si,** hanno potuto partecipare ai **"Tavoli di lavoro Committenze-Imprese" organizzati da PATRIMONI PA *net*** dirigenti e referenti dei seguenti soggetti rappresentativi del mercato:

PA e società pubbliche

- **AVCP** Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture;
- **Presidenza del Consiglio dei Ministri;**
- **Ministero dell'Economia e delle Finanze;**
- **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;**
- **ENPALS;**
- **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;**
- **Tecnoborsa scpa**

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.

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.

4. Gli "Stati generali del mercato" e le aree prioritarie di interesse per 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 concrete e condivise per affrontare/attenuare/superare tali criticità.

In questa direzione, PATRIMONI PA *net* ha quindi costituito e attivato tre specifici "Tavoli di lavoro Committenze-Imprese":

1. **"REGOLAMENTAZIONE per il governo del mercato dei servizi";**
2. **"QUALIFICAZIONE per lo sviluppo del mercato dei servizi";**
3. **"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 strut-

ture 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*".

5. Il "Libro Verde PATRIMONI PA *net*": finalità e contenuti di uno strumento per le PA e le imprese

Il "Libro Verde PATRIMONI PA *net*" , di cui qui si propone una sintesi, è strutturato in tre parti:

1. **Le analisi**
2. **Gli indirizzi e le proposte**
3. **Allegati**

Le parti 1. e 2. sono a loro volta strutturate in tre sezioni principali di trattazione tematica relazionate agli argomenti oggetto dell'attività dei "Tavoli di lavoro Committenze-Imprese":

"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").

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.

"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 favoren-

do 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.

"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".

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".

La versione integrale del testo è disponibile su www.patrimonipanet.it

1

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

(Sintesi della versione integrale)

A cura di:
Silvano Curcio (Terotec, Università di Napoli Federico II)

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

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 finaliz-

zati - 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 ope-**

rativo 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 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".

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:

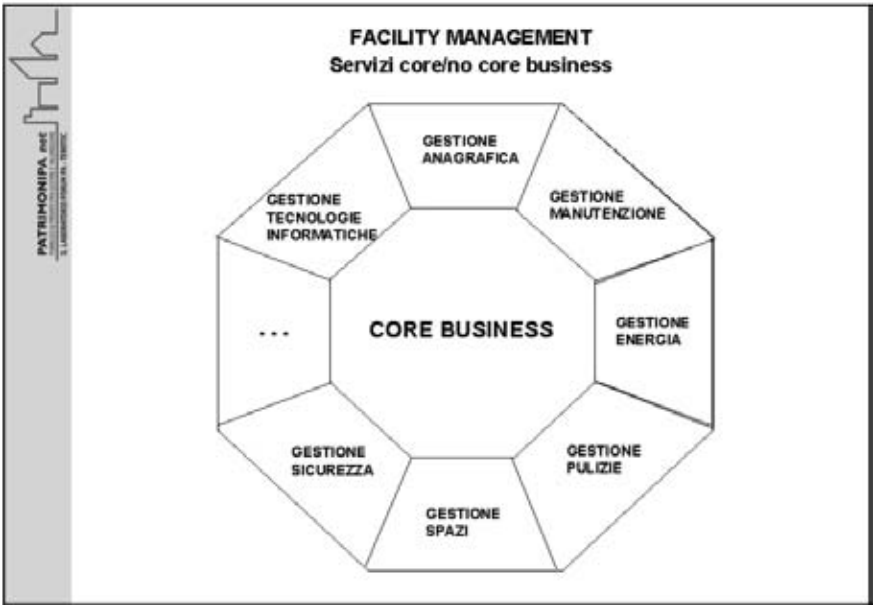
- AVCP, *La domanda di contratti pubblici nel settore dei servizi*, in *Relazione annuale 2009*, AVCP, Roma, 2010;
- L. Bellicini, *Servizi integrati, Facility Management e Global Service: una nuova filiera di mercato*, in S. Curcio (a cura di), *Global Service. Linee guida per l'esternalizzazione dei 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*

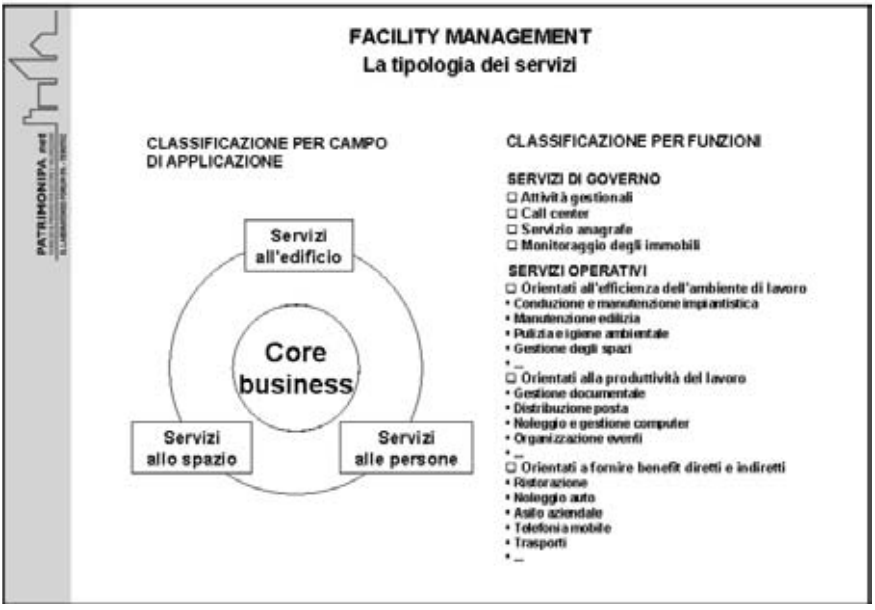
Management, Il Sole 24 Ore, Milano, 2007;
- A. Gennari, *Servizi integrati: un Osservatorio sul mercato del Global Service per gli immobili e le infrastrutture*, in S. Curcio (a cura di), *Global Service. Linee guida per l'esternalizzazione dei servizi di Facility Management per i patrimoni immobiliari 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 Managment 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.

Le slides di seguito riportate costituiscono un estratto della versione integrale a cura di Silvano Curcio disponibili su www.patrimonipanet.it all'interno del Libro Verde PATRIMONI PA *net*.

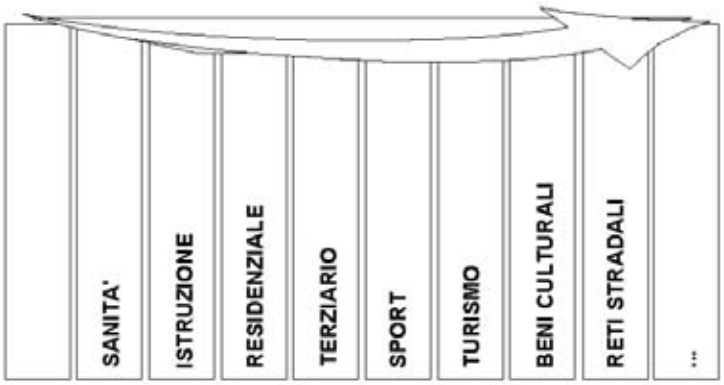
FACILITY MANAGEMENT
Il processo di trasformazione del patrimonio immobiliare pubblico
PATRIMONIO IMMOBILIARE PUBBLICO
DA
VOCE DI BILANCIO (il più delle volte) PASSIVA
A
RISORSA ECONOMICA ATTIVA
Da dover mantenere, valorizzare e gestire con criteri manageriali
e secondo principi di programmazione, trasparenza, efficienza ed economicità
AL FINE DI CONSEGUIRE:
RISULTATI DI NATURA ECONOMICA
Come strumento
di produzione finanziaria
RISULTATI DI NATURA SOCIALE
Come strumento
di attuazione delle finalità istituzionali

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
Servizi core/no core business
GESTIONE ANAGRAFICA
GESTIONE MANUTENZIONE
GESTIONE ENERGIA
GESTIONE PULIZIE
GESTIONE SPAZI
GESTIONE SICUREZZA
...
GESTIONE TECNOLOGIE INFORMATICHE
CORE BUSINESS


FACILITY MANAGEMENT
La tipologia dei servizi
CLASSIFICAZIONE PER CAMPO DI APPLICAZIONE
Servizi all'edificio
Core business
Servizi allo spazio
Servizi alle persone
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
• ...

FACILITY MANAGEMENT
Un mercato trasversale e intersettoriale



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

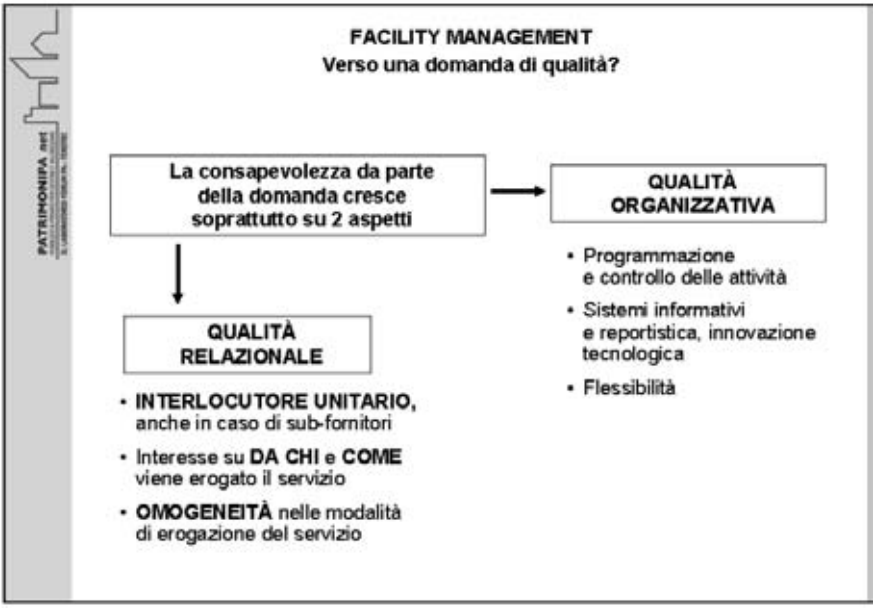
FACILITY MANAGEMENT
Il trend di sviluppo del mercato italiano

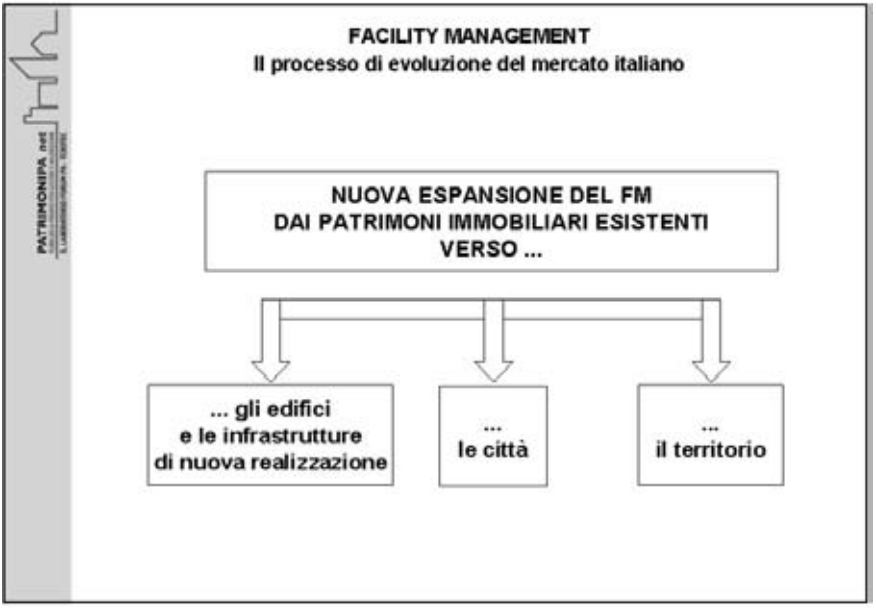
Fonte: elaborazione CRESME

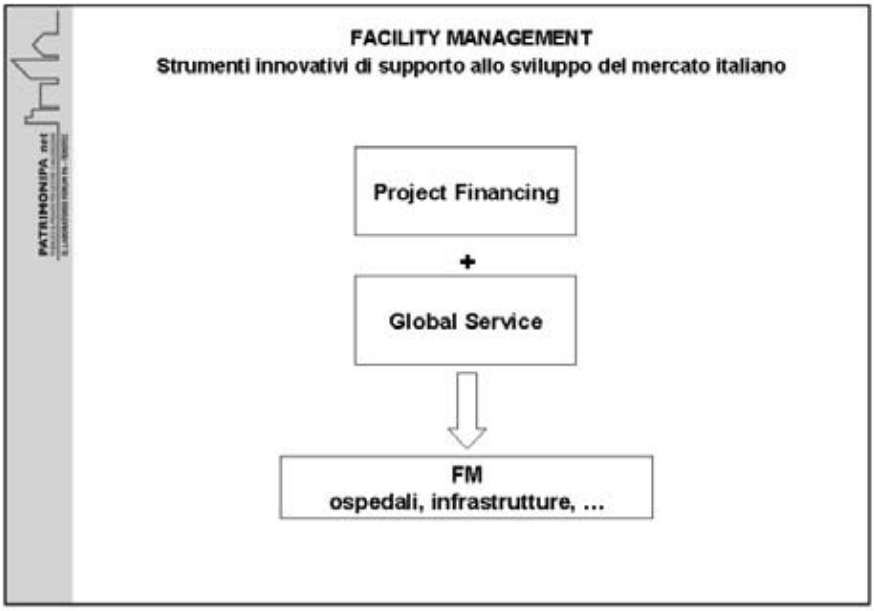
FACILITY MANAGEMENT
Stima e struttura della dimensione del mercato nei paesi europei

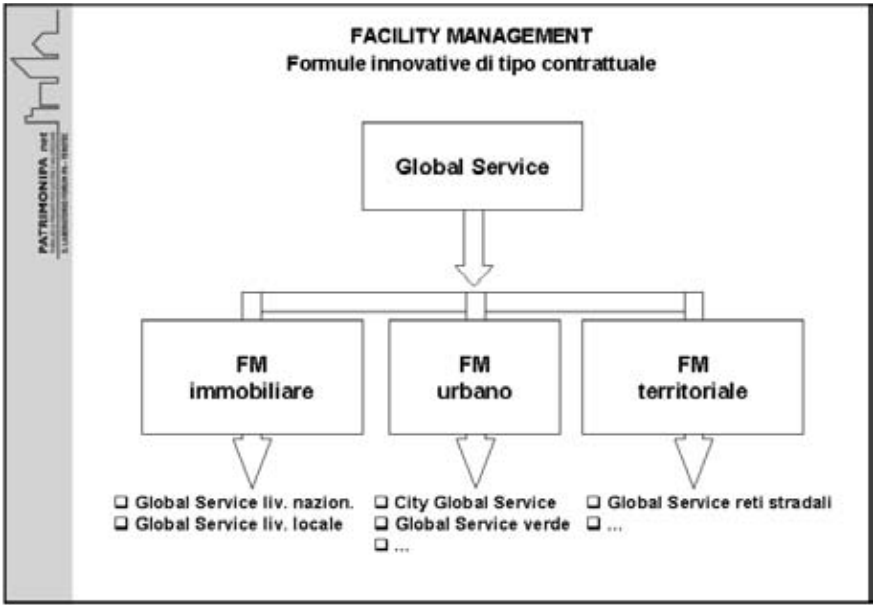
PAESE		CLASSIFICAZIONE		PIL	STIMA MERCATO	GRADUATORIA
		AREA GEOGRAFICA	FASCIA MERCATO	MILIARDI € [2009]	MILIARDI € [2009]	
Regno Unito*	UK	Europa Settentrionale	Mercato avanzato	1.859,05	204,30	1
Germania*	DE	Europa Centrale	Mercato sviluppato	2.360,06	73,56	2
Francia*	FR	Europa Occidentale	Mercato sviluppato	1.796,75	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	R U	Europa Orientale	Mercato emergente	845,55	31,75	6
Paesi Bassi	NL	Europa Occidentale	Mercato avanzato	527,06	25,93	7
Belgio	BE	Europa Occidentale	Mercato sviluppato	313,13	15,41	8
Svizzera	C H	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	N O	Europa Settentrionale	Mercato emergente	249,53	12,28	14
Danimarca	DK	Europa Settentrionale	Mercato sviluppato	218,48	10,75	15
Seguono in ordine di graduatoria	Grecia, Irlanda, Finlandia, Portogallo, Repubblica Ceca, Ungheria, Romania, Ucraina, Slovacchia, Croazia, Lussemburgo, Slovenia, Bielorussia, Bulgaria, Lituania, Serbia, Lettonia, Islanda, Cipro, Estonia, Bosnia erzegovina, Albania, Macedonia, Malta, Moldavia, Montenegro.					
TOTALE 5 PAESI TOP (*)					422,72	
TOTALE EUROPA (41 PAESI)					695,13	

Fonte: IRES Università di Regensburg


FACILITY MANAGEMENT
Verso una domanda di qualità?
La consapevolezza da parte della domanda cresce soprattutto su 2 aspetti
QUALITÀ ORGANIZZATIVA
• Programmazione e controllo delle attività
• Sistemi informativi e reportistica, innovazione tecnologica
• Flessibilità
QUALITÀ RELAZIONALE
• INTERLOCUTORE UNITARIO, anche in caso di sub-fornitori
• Interesse su DA CHI e COME viene erogato il servizio
• OMOGENEITÀ nelle modalità di erogazione del servizio


FACILITY MANAGEMENT
Il processo di evoluzione del mercato italiano
NUOVA ESPANSIONE DEL FM
DAI PATRIMONI IMMOBILIARI ESISTENTI
VERSO ...
... gli edifici e le infrastrutture di nuova realizzazione
... le città
... il territorio


FACILITY MANAGEMENT
Strumenti innovativi di supporto allo sviluppo del mercato italiano
Project Financing
+
Global Service
FM
ospedali, infrastrutture, ...


FACILITY MANAGEMENT
Formule innovative di tipo contrattuale
Global Service
FM
immobiliare
FM
urbano
FM
territoriale
Global Service liv. nazion.
Global Service liv. locale
City Global Service
Global Service verde
...
Global Service reti stradali
...

2

LA "REGOLAMENTAZIONE" PER IL GOVERNO DEL MERCATO DEI SERVIZI

(Sintesi della versione integrale)

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)

* Coordinamento redazionale

1. Premessa

La dimensione del mercato dei servizi affidati dalle pubbliche amministrazioni è estremamente significativa ed in ulteriore costante espansione e dunque il comparto pubblico svolge un ruolo estremamente importante nello sviluppo del mercato dei servizi. L'affidamento dei contratti pubblici avviene nel rispetto di un complesso *corpus* normativo, le cui linee fondamentali per gli appalti "sopra soglia" sono tracciate dal legislatore comunitario e recepite da quello italiano mentre, per il "sotto soglia", la Commissione Europea e la Corte di Giustizia hanno comunque riaffermato la necessità di rispettare i principi del trattato istitutivo dell'Unione e le disposizioni comunitarie laddove l'affidamento rivesta un interesse transfrontaliero.

Nell'analizzare il comparto occorre, quindi, partire dal quadro normativo che governa e condiziona le modalità di affidamento dei contratti pubblici, determinando una significativa rigidità in quanto le pubbliche amministrazioni non possono discostarsi dalle disposizioni di legge - ovvero non hanno margini significativi di autonomia - e le disposizioni di legge nazionale non possono venire modificate se non nei limiti delle norme europee.

Per proporre cambiamenti o interpretazioni maggiormente flessibili delle regole esistenti è dunque indispensabile prima di tutto conoscere e capire le regole stesse. Il Tavolo della Regolamentazione 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. Il lavoro del Tavolo è partito dall'analisi del contesto con l'individuazione dei problemi e delle esigenze del comparto, proseguendo nella mappatura dei nodi e delle criticità del processo di approvvigionamento.

Sono stati, quindi, individuati due aspetti "focus", l'offerta economicamente più vantaggiosa e il ritardo nei pagamenti, sui quali si è concentrata l'attenzione. Per questi temi, individuate le criticità, si è proceduto ad analizzare, seguendo un duplice approccio ("iure condito" e quindi sulla base delle norme esistenti e "de iure condendo" sulla base delle possibili modifiche normative), quali strumenti potessero essere utilizzati per il superamento o, quanto meno, l'attenuazione della criticità.

2. L'analisi dei problemi

La regolamentazione del mercato dei servizi [Codice Contratti (DLgs. 163/2006) e relativo Regolamento attuativo di prossima entrata in vigore (DPR 207/2010)] 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", ovvero la tendenza all'estensione indiscriminata ed acritica delle norme dettate per i lavori anche all'intero comparto dei servizi. Tale fenomeno, se giustificabile e utile in ambiti particolari (si pensi ai servizi attinenti l'ingegneria e l'architettura o ad alcuni tipi di servizi di manutenzione) determina, se generalizzato senza tener conto delle peculiarità delle altre tipologie di attività che rientrano nel comparto dei servizi, l'inefficienza complessiva dell'apparato normativo.

Peraltro, si tratta di una dinamica assolutamente illogica nel quadro di inversione di tendenza che si registra in ambito europeo, ove si sta riflettendo addirittura di eliminare - in analogia a quanto già avviene per gli appalti rientranti nell'Accordo OMC (Organizzazione Mondiale del Commercio) - la distinzione tra servizi e lavori, considerando questi ultimi una forma particolare di servizio ("servizi nel settore della costruzione"). Ciò significa che i lavori, in un'accezione moderna, si pongono concettualmente in un rapporto di "specie" a "genere" rispetto al ben più ampio settore dei servizi. È chiaro, quindi, come risulti illogica ed inefficiente l'estensione acritica a tutto il comparto dei servizi norme che, di fatto, hanno carattere specifico e settoriale.

Paradossalmente, tuttavia, la merlonizzazione non estende al settore 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.

Programmazione	è facoltativa
Progettazione	non è correttamente definito il contributo minimo necessario
Validazione	non è obbligatoria
Classificazione dei servizi	non esiste
Qualificazione degli operatori	non c'è un sistema omogeneo

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

- 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.

Inoltre, si registra la 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 programmatoria) 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.

Dall'analisi di contesto è emersa, dunque, l'esigenza di considerare, come "macro-criticità" la dicotomia che 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 "micro-criticità" che si proiettano lungo tutto il processo.

Per tale ragione, il Tavolo di lavoro ha prodotto ed inserito nel Libro Verde una 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.

3. Le esigenze emerse

Dall'analisi del quadro normativo 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 senza, tuttavia, fornire adeguate indicazioni di carattere sostanziale che consentano agli operatori del settore - tanto pubbliche amministrazioni quanto imprese - di orientarsi nei casi pratici.

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.

La regolamentazione del settore dovrebbe favorire un'inversione di tendenza, introducendo disposizioni che spingano il mercato su binari virtuosi e favoriscano lo sviluppo in qualità del settore dei servizi. 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). 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.

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 anche in rapporto all'istituto dell'avvalimento (emerso come possibile tema *focus* per l'attività del prossimo anno) 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 fondamentale l'individuazione degli elementi di effettività della messa a disposizione delle capacità oggetto di avvalimento, allo scopo di evitare l'alterazione dei meccanismi concorrenziali e la depressione del livello qualitativo dei partecipanti alle gare e delle prestazioni rese.

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 ha costituito uno degli argomenti *focus* del primo anno di attività e che verrà trattato specificamente nel prosieguo.

Se tutto il processo di approvvigionamento deve tendere alla soddisfazione del fabbisogno cui la prestazione affidata è preordinata, è necessario che la normativa supporti in modo adeguato sia l'individuazione degli indicatori di *performance* delle prestazioni, sia la fase di verifica delle attività, onde valorizzare nell'ottica dei futuri affidamenti i risultati raggiunti (o non raggiunti) in fase esecutiva. È indispensabile 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.

4. Gli aspetti "focus di criticità": l'offerta economicamente più vantaggiosa e i ritardi nei pagamenti

4.1. L'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa

Il metodo dell'aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa è uno strumento, messo a disposizione delle amministrazioni allo scopo di consentire loro di individuare l'offerta che rappresenta la migliore combinazione - rispetto alle esigenze della stazione appaltante - di qualità/prezzo.

La sola scelta del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, tuttavia, non è di per se stessa garanzia dell'individuazione di un'offerta qualitativamente più elevata se il metodo non è applicato correttamente.

a) *Distinzione dei requisiti soggettivi di partecipazione da quelli oggettivi di aggiudicazione*

   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, principio 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"* quali *"esperienza degli offerenti, del loro personale e delle loro attrezzature nonché della capacità dei medesimi di effettuare l'appalto entro il termine previsto"*. 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, 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.

La scelta del metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa è discrezionale, le stazioni appaltanti, in ogni caso, devono indicare criteri obiettivi, non discriminatori e pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto.

b) Corretta definizione dei criteri motivazionali

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, criteri che non possono più essere fissati dalla commissione prima dell'apertura delle offerte. 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.

c) Definizione dei valori-soglia

Il tema risulta particolarmente delicato per le potenzialità distorsive che l'utilizzo dello stesso implica. 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.

d) Applicazione del metodo ad appalti a particolare intensità della manodopera
La formula matematica prevista dall'art. 286 del Regolamento di Attuazione 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.

4.2. 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 difformi da quel-

li 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. Il fatto di aver presentato un'offerta in una gara nella quale la stazione appaltante abbia inserito clausole di pagamento difformi da quelle previste dalla direttiva 2000/35/CE, dunque, non costituisce accettazione tacita delle predette clausole, con conseguente possibilità per i concorrenti di contestazioni successive.

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 pagamenti 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.

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 e la ragione 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 raggiunge-

re 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.

Sembrerebbe, quindi, che 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 debitrici, per il restante sono strutturalmente collegate al sistema complessivo e non direttamente governabili, quindi, dalla singola amministrazione, rispetto alla quale si pongono come cause esogene.

CAUSE ENDOGENE ALLA SINGOLA PA	CAUSE ESOGENE
• 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.	• 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.

5. Criteri d'uso delle norme vigenti (approccio "de iure condito")

5.1. Offerta economicamente più vantaggiosa

Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa è un criterio complesso da utilizzarsi in modo pienamente consapevole, in quanto la scelta della combinazione tra i pesi attribuiti agli elementi tecnici rispetto a quelli economici, i criteri e subcriteri di valutazione, e cioè, la formula adottata per pervenire alla determinazione dell'offerta "migliore", in sostanza determina il comportamento degli operatori economici in fase di gara, indirizzandoli verso una strategia competitiva piuttosto che un'altra.

Laddove si scelgano formule che, ad esempio, assegnano punteggi significativamente differenziati a fronte di prezzi poco divaricati in termini assoluti, in generale si determinerà un incentivo a competere sul prezzo piuttosto che sulla qualità.

In secondo luogo, è importante che i criteri adottati per la valutazione della qualità siano, quanto più possibile:

- riferibili ad aspetti del contratto osservabili e verificabili in fase di esecuzione da parte della stazione appaltante;
- "difesi" da meccanismi contrattuali (ad es. penali/bonus) che incentivino il fornitore ad erogare il livello di qualità offerto in gara.

Ciò al fine di limitare il rischio che i concorrenti promettano, in gara, livelli qualitativi dei servizi che non sono, poi, effettivamente in grado di garantire nel corso dell'esecuzione. Per questo è estremamente importante che le stazioni appaltanti siano consapevoli degli effetti che hanno sulla competizione le scelte adottate, applichino il metodo correttamente e verifichino che il livello qualitativo promesso in sede di gara venga rigorosamente rispettato in fase esecutiva, altrimenti il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa non comporterà gli effetti auspicati dalla stazione appaltante ma renderà semplicemente più complessa la procedura.

a) Requisiti soggettivi di partecipazione e criteri oggettivi di valutazione dell'offerta

La scelta del metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa è discrezionale, le stazioni appaltanti, in ogni caso, devono indicare criteri obiettivi, non discriminatori e pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto.

Le norme comunitarie impongono una rigida separazione tra gli elementi di qualifi-

cazione soggettiva (capacità tecnica, capacità economico finanziaria) che devono essere valutati ai fini dell'ammissione o meno alla gara di appalto e i criteri di aggiudicazione che devono essere, invece, oggettivi e concernere non il "soggetto" che partecipa ma l'"offerta" che da quel soggetto è stata presentata.

Per quanto concerne specificamente il settore dei servizi, la giurisprudenza italiana ritiene che il principio possa avere un'applicazione "attenuata" qualora l'offerta tecnica, come appunto avviene in generale nel caso dei servizi, si sostanzi in un'attività. In questo caso si ritiene che tale attività, con le limitazioni che si diranno, possa essere valutata anche sulla base di criteri quali la pregressa esperienza e la professionalità così come emergenti dai curricula professionali dei soggetti specificamente impiegati nel servizio.

Si è ritenuto, quindi, legittimo che la stazione appaltante preveda l'attribuzione di specifici punteggi in relazione all'esperienza e alla qualifica professionale del team di lavoro, e che l'aver espletato in passato servizi analoghi a quello oggetto della gara possa essere valutato quale indice di affidabilità e dunque della qualità stessa dell'offerta tecnica, purché il merito tecnico che è deducibile dalla valutazione dei curricula professionali o dalle esperienze pregresse non assuma un rilievo eccessivo.

Inoltre, la valutazione dell'esperienza pregressa e dei curricula dei soggetti che vengono effettivamente impiegati nella realizzazione del servizio deve apparire necessaria in ragione dello specifico oggetto del contratto. In ogni caso, anche laddove i servizi da affidare siano caratterizzati da specificità tali che gli aspetti organizzativi o le esperienze pregresse vengano considerati non come requisiti soggettivi ma piuttosto come parametro afferente alle caratteristiche oggettive dell'offerta, la pregressa esperienza non può avere un valore preponderante nella valutazione complessiva dell'offerta stessa (in tal senso cfr:: 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; parere dell'Autorità n. 97 del 13 maggio 2010).

Inoltre, occorre che l'eventuale inserimento tra i criteri di aggiudicazione di elementi di valutazione di tipo soggettivo - ancorché finalizzati, come detto dal Consiglio di Stato, ad "illuminare la qualità dell'offerta" non resti una scelta di carattere formale, limitata alla fase dell'aggiudicazione, ma spieghi i suoi effetti sulla fase esecutiva delle prestazioni.

Perché ciò avvenga è necessario che i documenti di gara, in particolare il capitolato tecnico ed il contratto, risultino coerenti con quanto richiesto in fase di confronto concorrenziale e, dunque, impongano che i servizi siano effettivamente resi o coordinati (a seconda del caso) da quei soggetti i cui curricula sono stati positivamente valutati in fase di aggiudicazione. Laddove, per ragioni sopravvenute ciò non sia possibile, i documenti contrattuali devono prevedere che le risorse impiegate in via alternativa abbiano almeno un analogo livello di esperienza e analoghe caratteristiche di professionalità. Difatti, laddove i documenti contrattuali non riflettano quanto il concorrente ha concretamente offerto in sede di gara e sulla cui base l'offerta è stata valutata, permarrà un illogico ed inefficiente scollamento tra la fase di selezione del contraente e quella di concreta erogazione delle prestazioni, la cui qualità non sarà necessariamente quella richiesta/offerta in sede di gara.

b) Criteri motivazionali

Quando la stazione appaltante fissa gli elementi di valutazione dell'offerta e i pesi da attribuire, oltre ad individuare elementi specificamente attinenti la natura e l'oggetto del contratto, deve avere cura di essere sufficientemente precisa e chiara, in modo da porre sia gli offerenti che la commissione giudicatrice in condizione di sapere che cosa in effetti la stazione appaltante si attende dalle offerte e come le stesse dovranno essere valutate. L'art. 83 comma 1 indica gli elementi di valutazione delle offerte, in caso di ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, a titolo esemplificativo e in modo generico, in quanto gli stessi non sono enunciati con riferimento ad un particolare tipo di contratto, ma in termini assolutamente generali ed astratti. É compito delle stazioni appaltanti definire parametri valutativi più precisi ed anche ulteriori rispetto a quelli indicati.

Nella concreta redazione del bando risulterà necessario specificare in modo più puntuale, anche articolando i predetti elementi in sub-criteri, il contenuto di ciascun parametro al fine di evitare difficoltà applicative.

Un criterio indicato in modo generico, difatti, si presta ad essere interpretato ed applicato concretamente in modi diversi e questo determina sia problemi di carattere formale legati all'eccessiva genericità del parametro di valutazione e alla conseguente eccessiva libertà di attribuzione del punteggio da parte della Commissione, sia problemi di natura assolutamente "sostanziale" rappresentati dal rischio che, da un lato gli operatori economici non comprendano quali sono le aspettative della stazione appaltante e non formulino le proprie offerte in modo congruente, dall'altro la Commissione, in carenza di indicazioni precise, interpreti l'elemento e valuti le pro-

poste tecniche in modo difforme da quelle che sono le effettive esigenze della stazione appaltante.

Va ricordato che oggi il problema è ancora più serio in quanto è stata eliminata la possibilità per la Commissione giudicatrice, prima dell'apertura delle buste, di definire i "criteri motivazionali" con la conseguenza che alla Commissione giudicatrice non residua alcun margine di manovra per "colmare" gli eventuali spazi di incertezza determinati dalla genericità con la quale siano stati enunciati i criteri di valutazione. Va ricordato, peraltro, che laddove i criteri di valutazione delle offerte sono sufficientemente chiari, specifici e puntuali il giudizio numerico assegnato dalla Commissione sarà ritenuto sufficiente a motivare la valutazione dell'offerta (cfr. TAR. Lazio Roma Sez. I ter Sent., 5 settembre 2008, n. 8098, TAR. Umbria Perugia Sez. I Sent., 29 agosto 2008, n. 547). Diversamente, invece, sarà indispensabile una motivazione estesa dei punteggi assegnati, perché è necessario mettere in condizione l'interessato e anche, eventualmente, il Giudice, di ricostruire l'iter logico seguito nella valutazione delle offerte (cfr. ex multis Cons. Stato, V, 30 agosto 2005, n. 4423 - di conferma della sentenza del TAR Umbria 27 febbraio 2004, n. 93 - Cons. Stato, V, 6 maggio 2003, n. 2379) anche al fine di evidenziare possibili disfunzioni che rendano l'attribuzione del punteggio censurabile, in quanto contraddittoria, irragionevole e così via.

Infine, particolare cura va dedicata alla definizione dei pesi relativi a ciascun sub-criterio di valutazione tecnica. Occorre considerare, a tal proposito, che il punteggio massimo attribuito a ciascun criterio rappresenta, in qualche modo, il valore economico attribuito dalla stazione appaltante al medesimo aspetto qualitativo. Ciò in quanto un pari ammontare di punti, in generale, potrebbe essere ottenuto dai concorrenti anche attraverso una riduzione del prezzo offerto. È dunque importante che il punteggio massimo definito per ciascun criterio o sub-criterio tecnico sia coerente con il valore economico che la stazione appaltante attribuisce a tale criterio e quindi, in definitiva, con la disponibilità della stazione appaltante a pagare un maggior prezzo per un servizio che comprenda quelle particolari caratteristiche tecniche migliorative.

È anche opportuno osservare che un bilanciamento preciso del valore economico degli aspetti tecnici è possibile soprattutto nel caso in cui si adottino metodi di valutazione basati sul punteggio assoluto.

c) Definizione di valori-soglia

Il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa è finalizzato all'individuazio-

ne dell'offerta, tra quelle concorrenti, che presenta il miglior rapporto "qualità-prezzo". I metodi per l'attribuzione dei punteggi nelle gare di servizi, diversi dai servizi attinenti l'architettura e l'ingegneria, sono definiti dall'allegato P al regolamento attuativo del Codice Contratti e, per quanto concerne gli elementi "qualitativi" tutti i citati metodi prevedono che al termine delle attività di valutazione - che possono essere condotte con differenti sistemi - alle offerte, vengano attribuiti dei coefficienti, compresi tra 1 e 0, i quali vengono poi moltiplicati per il peso relativo attribuito allo specifico elemento di valutazione al fine di pervenire all'assegnazione del punteggio. La gran parte dei metodi utilizzati dalle stazioni appaltanti (con la notevole eccezione di quelli basati sull'utilizzo del punteggio assoluto, che nel Regolamento, tuttavia, sono solo menzionati ma non descritti) prevedono che all'offerta che, rispetto al particolare criterio preso in considerazione, ha conseguito la valutazione migliore venga attribuito il coefficiente "1", il che determina il riconoscimento a quell'offerta dell'intero punteggio attribuibile per quel criterio o sub criterio. L'offerta migliore, dunque, riceve il massimo del punteggio per quel criterio o sub criterio, indipendentemente dal fatto che possa essere, in termini di valutazione assoluta, un'offerta particolarmente buona oppure un'offerta mediocre, ancorché meno scadente delle altre.

Per ovviare al fatto che, per loro natura intrinseca, tutti i metodi descritti dalla normativa vigente di fatto non misurano la qualità assoluta o la convenienza assoluta, ma la convenienza o qualità relativa di un'offerta rispetto alle altre offerte concorrenti è opportuno che:

- le stazioni appaltanti indichino chiaramente nei documenti di gara, in particolare per gli elementi di natura qualitativa, quali sono le prestazioni minime che le offerte devono garantire per essere ritenute congrue; in questo modo, le offerte che non rispondono alle caratteristiche minime prestazionali sufficienti, a giudizio della stazione appaltante, non verranno prese in considerazione e, conseguentemente, si limiterà il rischio di un appiattimento verso il basso del livello qualitativo delle offerte tecniche;
- le stazioni appaltanti articolino gli elementi di valutazione qualitativa in modo sufficientemente analitico, così che venga limitato il rischio che un'offerta non eccellente sotto ogni aspetto possa ottenere il massimo del punteggio tecnico attribuibile e ne risultino alterati i risultati complessivi della valutazione; in generale, quando i criteri di valutazione del merito tecnico sono più di uno, articolati a propria volta in sub criteri, non accade frequentemente che un'offerta risulti vincente rispetto a tutti gli elementi considerati, a meno che non sia realmente eccellente in tutto e, conseguentemente, l'attribuzione del punteggio al merito tecni-

co risulterà più rappresentativa delle effettive qualità di ciascuna offerta; al contrario, se il merito tecnico venisse assegnato sulla base di un unico criterio, l'offerta che complessivamente venisse giudicata migliore si attribuirebbe comunque l'intero punteggio, con conseguente impossibilità di far emergere tutte le sfumature qualitative;

- atteso che di norma il punteggio tecnico viene articolato in più sub criteri, mentre il punteggio di tipo economico viene attribuito sulla base del solo elemento prezzo, l'offerta che offre il prezzo più conveniente otterrà il massimo punteggio disponibile per la componente economica anche laddove il prezzo offerto in termini assoluti non risulti particolarmente conveniente; pertanto si tenga conto di ciò nell'attribuire i pesi ponderali agli elementi di tipo economico rispetto a quelli di tipo tecnico;
- non siano comunque fissati criteri di aggiudicazione che, nella sostanza, finiscano per rendere totalmente ininfluente l'offerta economica o quella tecnica;
- sia valutata l'opportunità di stabilire, in particolare per gli elementi di natura tecnica, dei punteggi soglia, al di sotto dei quali l'offerta viene considerata non congrua e non viene presa in considerazione; la fissazione di una soglia minima di punteggio tecnico (che deve comunque essere fissata tenendo conto di quanto detto sopra e, cioè, che in presenza di più sub-elementi di tipo tecnico difficilmente il punteggio complessivo risulterà attribuito ad una sola offerta) limita il rischio di aggiudicazione della gara a concorrenti che offrono livelli qualitativi bassi, competendo solo sul prezzo; tuttavia, in assenza di un efficace controllo in sede esecutiva delle prestazioni, vi è sempre il rischio di competizione "virtuale" ovvero di promessa di livelli qualitativi irrealistici finalizzata al solo ottenimento di un risultato utile nella fase di selezione del contraente.

Per quanto attiene alla problematica della definizione dei valori soglia, in particolare per quanto concerne il valore-soglia per il prezzo (che non va confuso con l'eventuale soglia di sbarramento del punteggio tecnico che le stazioni appaltanti possono fissare perché l'offerta risulti congrua) il nuovo Regolamento ha espressamente previsto per i servizi di ingegneria e architettura (allegato M) con possibilità di estensione anche agli altri servizi (allegato P) di utilizzare una formula nella quale viene calcolato il valore medio aritmetico delle offerte presentate (il c.d. valore di Asoglia), e poi stabilito un "doppio binario" di valutazione dell'elemento economico, a seconda che il ribasso offerto risulti al di sopra o al di sotto della soglia.

Occorre però prestare attenzione al fatto che le formule per l'attribuzione del punteggio a seconda che il concorrente si posizioni al di sopra o al di sotto del prezzo

medio, possono provocare distorsioni nella complessiva valutazione dell'offerta. Supponiamo, infatti, che i prezzi offerti siano tutti assai prossimi al prezzo posto a base di gara, differendo da questo per pochi euro: chi avesse indicato il prezzo posto a base di gara (ribasso nullo) otterrebbe zero punti, chi avesse indicato il ribasso massimo otterrebbe il punteggio massimo, e le altre offerte otterrebbero punteggi compresi fra zero e il massimo. I punteggi varierebbero quindi dallo zero al massimo disponibile, nonostante la sostanziale coincidenza dei prezzi offerti. Inoltre, chi avesse offerto un ribasso pari ad Asoglia, ovvero il ribasso medio, otterrebbe la frazione indicata dal bando di gara del punteggio massimo disponibile per l'elemento economico e variabile tra lo 0,8 e lo 0,9 (il valore X). I concorrenti che avessero offerto ribassi maggiori del punteggio medio si spartirebbero la modesta frazione (1 - X) restante. Pertanto, benché risulterebbe, di fatto, comunque salvo il principio indicato dal Consiglio di Stato (sezione VI, 3 giugno 2009, n. 3404), secondo cui, essendo la valutazione del prezzo, anche con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ancorata a semplice proporzionalità o progressività, al prezzo più basso deve corrispondere necessariamente un relativo punteggio più alto, con l'applicazione di queste formula non vi sarebbe comunque proporzionalità fra ribasso offerto e punteggio ricevuto. Peraltro, come in tutti i casi in cui si utilizzano le medie - senza l'applicazione di correttivi - possono venire incoraggiati meccanismi di concertazione finalizzati ad influenzare il risultato della media stessa.

Sempre il Consiglio di Stato ha, poi, osservato che il meccanismo semplice, della valutazione delle offerte economiche, *"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). Perciò si consiglia, comunque, di utilizzare queste formule con grande prudenza e di privilegiare la fissazione di valori-soglia rispetto agli elementi qualitativi, che comunque scoraggiano la formulazione di ribassi eccessivi, senza determinare particolari distorsioni. Infine, si rammenta che se, in fase di esecuzione delle prestazioni la stazione appaltante garantisce un severo controllo del rispetto dei livelli qualitativi offerti in sede di gara, le imprese saranno scoraggiate dal formulare offerte insostenibili.

d) Applicazione del metodo agli appalti di pulizia

Va segnalata, poi, una particolare criticità nell'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa alle aggiudicazioni dei servizi di pulizia, secondo quanto previsto dall'art. 286 del regolamento attuativo del Codice Contratti.

I servizi di pulizia si caratterizzano per l'alta incidenza del costo della manodopera e per la conseguente necessità di tenere in debita considerazione gli aspetti qualitativi delle offerte, senza incentivare una competizione eccessiva sul prezzo, che facilmente potrebbe tradursi in un mancato rispetto delle norme in materia di sicurezza o delle condizioni di lavoro. Per questa ragione il DPCM 117/99 dettava disposizioni specifiche per l'aggiudicazione dei servizi di pulizia, finalizzate a minimizzare i rischi predetti.

Il Regolamento, pur richiamando il DPCM citato che viene, peraltro, menzionato anche dallo stesso Codice Contratti, introduce una formula diversa, basata sul confronto dei ribassi percentuali, anziché sui valori assoluti di prezzo offerto. La nuova formula cambia significativamente il metodo di assegnazione e conduce a risultati diametralmente diversi da quelli che si ottenevano con la formula prevista dalla normativa previgente.

Con l'applicazione dei metodi di calcolo previsti dall'art. 286 si determina un divario notevole tra le offerte anche in presenza di prezzi in valore assoluto sostanzialmente equivalenti e si incoraggia, conseguentemente, la competizione sul prezzo anziché sulla qualità, atteso che difficilmente il gap in termini di valutazione economica dell'offerta, anche in caso di scarto contenuto tra i prezzi assoluti, potrebbe essere recuperato con il punteggio attribuibile per il merito tecnico, considerato anche il fatto che quest'ultimo è generalmente articolato in più criteri e sub criteri e finisce per essere ripartito tra più concorrenti.

Si suggerisce, dunque, di continuare ad utilizzare per questa tipologia di servizi la formula matematica prevista dal DPCM. 117/99, o altre formule basate sul punteggio assoluto, "quali la lineare semplice".

5.2. Ritardo dei pagamenti da parte delle PA

Le problematiche attinenti il ritardo nei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni risultano solo parzialmente condizionate dal quadro normativo specificamente

vigente in materia, giacché, da un lato, le cause che determinano i predetti ritardi sono complesse e in parte neppure governabili direttamente dalle singole amministrazioni debitrici; dall'altro le disposizioni di legge sui ritardi nei pagamenti sembrerebbero - sulla carta - già particolarmente rigide e tutelanti.

Di fatto, tuttavia, nonostante le previsioni normative della Direttiva vigente e la consapevolezza della necessità di recepire, entro febbraio del 2013, le nuove e più rigorose previsioni della Direttiva 2011/7/UE, ugualmente le amministrazioni pubbliche non riescono, se non in casi eccezionali, a rispettare termini di pagamento ragionevoli.

Le cause che determinano il ritardo nell'adempimento delle obbligazioni di pagamento a carico delle amministrazioni pubbliche sono in parte esogene alle amministrazioni medesime e sono di carattere strutturale, legate ai vincoli derivanti dal patto di stabilità interno, per gli enti locali, in molti casi ai tagli sopravvenuti nelle risorse stanziate e, con particolare riferimento al comparto sanitario, a insufficienza nell'entità degli stanziamenti, al ritardo nei trasferimenti e/o al ritardo nel loro accreditamento.

La scollatura tra le esigenze contabili del bilancio di "competenza", che impongono l'assunzione degli impegni di spesa al fine di evitare la formazione di residui passivi e la conseguente contrazione delle risorse disponibili per gli anni successivi, da un lato, e le effettive disponibilità del bilancio di "cassa", dall'altro, rende problematico garantire la regolarità dei pagamenti nel corso dell'anno.

Ciononostante, è evidente che le amministrazioni devono fare tutto quanto possibile per allineare i pagamenti ai tempi previsti dalla normativa e per eliminare gradualmente l'enorme arretrato maturato, atteso che, diversamente, l'entrata in vigore delle disposizioni della nuova Direttiva (la c.d. "rifusione") determinerebbe l'esplodere di una situazione drammatica ed ingovernabile, che potrebbe condurre al dissesto di molti enti.
Gli interessi di mora che scattano in automatico e senza necessità di richiesta allo scadere dei 30 giorni previsti per il pagamento saranno pari a 8 punti percentuali oltre il tasso di riferimento europeo (con la direttiva attuale sono 7). L'impatto di queste previsioni, in carenza di un'adeguata preparazione da parte delle amministrazioni, potrebbe determinare molte situazioni di dissesto, con effetti a catena estremamente gravi, tanto per le amministrazioni quanto per il tessuto imprenditoriale.
È necessario, dunque, che le pubbliche amministrazioni si adoperino da subito al fine di:

- ridurre quanto più possibile i tempi delle attività interne (di verifica, autorizzazione, approvazione, etc.) prodromiche al pagamento;
- introdurre e/o migliorare gli strumenti di programmazione complessiva e di

gestione delle commesse, al fine di avere un controllo maggiore sulla spesa;
- verificare la possibilità di concludere convenzioni con enti finanziatori allo scopo di facilitare l'accesso al credito per le imprese e al rientro dilazionato a condizioni più favorevoli rispetto agli interessi di mora che sarebbero dovuti ai sensi delle norme citate, ciò almeno fino alla entrata in vigore della cosiddetta rifusione;
- stabilire piani di rientro per i debiti già accumulati nei confronti delle imprese, rilasciando senz'altro, salvo specifici impedimenti, la certificazione dei debiti maturati nei confronti delle pubbliche amministrazioni.

Va segnalato che gli ultimi due suggerimenti costituiscono, di fatto, soluzioni tampone, che non appiano risolutive nel lungo periodo. Difatti, il convenzionamento con il sistema bancario per la anticipazione finanziaria alle imprese creditrici potrebbe non riparare le pubbliche amministrazioni dall'obbligo di riconoscere alle imprese creditrici gli onerosi interessi di mora dovuti, così come, egualmente, la certificazione dei debiti nei confronti delle imprese, che consente a queste ultime di accedere al credito in modo più agevole e meno costoso, risulta anch'essa non essere una soluzione praticabile all'indomani dell'entrata in vigore della nuova direttiva, che vieta di scaricare sul creditore gli oneri conseguenti ai ritardi di pagamento del debitore.

Entrambe le soluzioni determinano l'erosione del corrispettivo pattuito in sede di gara e possono incentivare, soprattutto nel caso di affidamenti di servizi a forte impatto di manodopera, nei quali il margine di utile è estremamente ridotto, tentativi di recupero da parte degli operatori economici in sede di esecuzione della commessa.

Pertanto, è di fondamentale importanza che le amministrazioni si adoperino per il superamento e/o la mitigazione delle cause endogene dei ritardi, quali, in particolare, i tempi burocratici interni per lo svolgimento delle attività prodromiche al pagamento e la carente programmazione. Si raccomanda alle amministrazioni di mappare il procedimento interno di pagamento, assegnando a ciascuna fase prevista un tempo massimo di svolgimento, compatibile con il tempo complessivo da osservare per l'effettuazione del pagamento stesso ed analizzare quali siano le fasi di maggiore criticità, ovvero quelle che non vengono svolte nel tempo assegnato, al fine di individuare le cause di inefficienza. La mappatura del processo con l'assegnazione di tempi certi per l'effettuazione delle varie sub-attività, consentirebbe anche di responsabilizzare i singoli soggetti coinvolti nel processo ed enucleare i fattori sui quali intervenire allo scopo di rendere più rapido ed efficiente il processo.

Dovrebbe, altresì, valutarsi se alcune procedure possano essere in tutto o in parte infor-

matizzate allo scopo di ridurre ulteriormente i tempi previsti.

Per quanto attiene all'attività di programmazione, anche se la stessa non è obbligatoria per i servizi, se ne raccomanda l'adozione.

6. Modifiche/innovazioni delle norme vigenti (approccio "de iure condendo")

6.1. L'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa

Dall'analisi della normativa in materia si evince uno "squilibrio" delle disposizioni vigenti, alla base del quale vi è probabilmente l'indecisione del Legislatore tra la tentazione di un approccio rigido e dirigista che implica la minuziosa descrizione delle diverse possibili metodologie da seguire e formule da applicare, nonché il tentativo di differenziarne l'applicazione a seconda della macro-tipologia di contratto da affidare, da una parte, e la consapevolezza dell'impossibilità di determinare in modo efficace ed efficiente il metodo da seguire per l'aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa in termini astratti e senza considerare nello specifico le peculiari esigenze della stazione appaltante e la natura del singolo contratto.

Di conseguenza:

- le norme relative all'applicazione della metodologia appaiono da un lato troppo complesse perché le stazioni appaltanti, in particolare quelle di dimensioni minori, siano effettivamente in grado di orientarsi ed utilizzarle in modo corretto e consapevole;
- paradossalmente, tuttavia, le norme sono anche troppo generiche, ad esempio laddove menzionano soltanto, senza illustrarli in alcun modo e senza fornire alcun tipo di indirizzo, i metodi *"multicriteri o multiobiettivi che si rinvengono nella letteratura scientifica quali, ad esempio, il metodo analityc hierarchy process (AHP), il metodo evamix, il metodo technique for order preference by similarity to ideal solution (TOPSIS), metodi basati sull'utilizzo del punteggio assoluto"*.

Occorre, quindi, un ripensamento dell'approccio normativo in materia che garantisca:

- semplificazione delle norme, in particolare regolamentari, che trattano dei metodi di calcolo per l'offerta economicamente più vantaggiosa, evitando la descrizione minuziosa di alcune metodologie e formule e la mera menzione di altre;
- elaborazione e messa a disposizione delle stazioni appaltanti di linee guida, anzi-

ché di indicazioni normative cogenti, che illustrino i diversi metodi di calcolo che si rinvengono nella lettura scientifica, mettendone in evidenza le principali caratteristiche e gli effetti sulla competizione che l'utilizzo di un metodo piuttosto che un altro determina;
- qualificazione delle stazioni appaltanti rispetto alla scelta e all'utilizzo dei diversi possibili metodi e consapevolezza delle caratteristiche di ciascun metodo.

Anche se non direttamente incidente sul metodo di aggiudicazione degli appalti con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa si ritiene opportuna una modifica normativa – che, peraltro, potrebbe essere immediatamente introdotta dal legislatore italiano senza necessità di una preventiva concertazione con l'unione europea – relativa alla facoltà di utilizzare, nel caso in cui si scelga di procedere con questo criterio di aggiudicazione, la c.d. "forcella", ovvero di indicare nel bando di gara un numero minimo e un numero massimo di concorrenti da ammettere alla gara.

Attualmente, il Codice Contratti consente l'utilizzo della forcella unicamente in caso di 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. La scelta di limitare la facoltà in questione, riconosciuta a livello europeo indistintamente per lavori, servizi e forniture senza alcun riferimento a tetti di importo, è poco comprensibile, tenuto anche conto del fatto che il D. Lgs. 157/95, all'art. 22 comma 2, già prevedeva la possibilità di utilizzo della forcella per i servizi sopra soglia comunitaria senza alcuna limitazione. Quando si utilizza il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa l'esame dettagliato delle offerte rappresenta un'attività delicata e complessa e concentrarla nei confronti di un numero contenuto di concorrenti particolarmente qualificati può rendere il processo più efficiente ed efficace.

Per quanto attiene alla metodologia da seguire per la scelta dei soggetti da invitare a presentare offerta in caso di applicazione della "forcella", non si ritiene utile ad una crescita in qualità del sistema prevedere, come fa l'art. 265 del Regolamento attuativo per i servizi attinenti l'architettura e l'ingegneria, che tale scelta venga effettuata in parte sulla base di criteri obbligatoriamente fissati *ex ante* senza alcuna connessione con l'oggetto specifico del servizio da assegnare e delle specifiche esigenze dell'amministrazione e in parte in modo del tutto casuale tramite sorteggio pubblico.

Si ritiene, invece, utile valorizzare, ai fini della qualificazione ulteriore necessaria per poter essere ammessi alla gara, criteri di natura reputazionale e di affidabilità, compensando così la difficoltà di inserirli quali elementi di valutazione delle offerte. Si ritiene,

quindi, opportuna la modifica dell'art. 62 del Codice Contratti al fine di estendere la facoltà di fare ricorso alla forcella anche al settore dei servizi, dando indicazioni per la selezione dei candidati da invitare nel senso sopra specificato.

Per quanto concerne gli elementi di valutazione delle offerte, considerando il peculiare comparto dei servizi e tenuto conto anche delle aperture che la Commissione Europea sembra aver mostrato in proposito nel Libro Verde del gennaio di quest'anno, appare opportuno prevedere la facoltà di inserire tra gli elementi di valutazione delle offerte dal punto di vista tecnico anche alcuni criteri di affidabilità ed esperienza, valorizzando, in buona sostanza la reputazione di carattere positivo che i concorrenti abbiano maturato nel corso della loro attività.

Tale modifica, tuttavia, non può essere assunta dal legislatore italiano senza che, sul punto, si sia pronunciata favorevolmente anche l'unione europea, atteso che si tratterebbe di una previsione apparentemente contrastante con l'attuale normativa comunitaria e anche con i principi affermati dalla Corte di Giustizia Europea. Tuttavia, in considerazione delle aperture sul punto che la Commissione Europea sembrerebbe disposta a considerare, il tema andrebbe proposto con convinzione all'attenzione dell'Unione Europea.

Per quanto concerne i metodi di calcolo e le formule utilizzabili per l'applicazione del criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, come già detto, occorre semplificare ed omogeneizzare la normativa e mettere, invece, a disposizione delle stazioni appaltanti linee guida ed indagini scientifiche che illustrino gli effetti elle diverse formule utilizzabili (ivi incluse quelle non espressamente descritte dalla normativa vigente, ma riconducibili a "metodi multicriteri o multiobiettivi che si rinvengono nella letteratura scientifica") al fine di consentirne un impiego consapevole.

Per quanto concerne i servizi ad alto impatto di manodopera, come sono tipicamente quelli di pulizia, dovrebbe essere innanzitutto abolita la possibilità di utilizzare la formula indicata nell'art. 286 del Regolamento. Dovrebbe essere, invece, prescritto che le stazioni appaltanti utilizzino meccanismi di valutazione che premino adeguatamente gli aspetti qualitativi ed evitino di generare una eccessiva competizione sul prezzo.

Nelle more di un ripensamento complessivo del sistema normativo, è comunque preferibile il ripristino della formula del previgente DPCM 117/99 o l'adozione della "formula lineare semplice", che attribuisce a ciascun concorrente un punteggio proporzionale allo sconto offerto rispetto alla base d'asta e, quindi, senza considerare nel calco-

lo del punteggio i ribassi offerti dagli altri concorrenti. Tale formula, difatti, è quella che accentua di meno la competizione sul prezzo. Analogamente, sono da approfondire anche gli effetti prodotti da altre formule a punteggio assoluto e, in particolare, formule "concave" in cui il punteggio addizionale (marginale) assegnato ad incrementi del ribasso offerto diminuisce all'aumentare del ribasso stesso, scoraggiando così ulteriormente la competizione economica per range di prezzi eccessivamente bassi.

Prima di indicare alcuni criteri d'uso per le criticità specificamente emerse nel corso dei workshop ed oggetto di approfondimento dal parte del Tavolo, appare opportuna una premessa, che tocca un aspetto della problematica probabilmente non completamente avvertito dalle stazioni appaltanti.

6.2. I ritardi nei pagamenti

Il problema non può essere risolto in modo definitivo, se non modificando alcuni elementi di carattere strutturale che incidono in modo determinante sulla capacità di spesa delle pubbliche amministrazioni.

Oltre all'introduzione di norme di effettiva semplificazione e "sburocratizzazione" dei processi amministrativi interni, sono auspicabili interventi di carattere più generale e strutturale quali:

- la previsione espressa della facoltà di compensazione dei crediti e dei debiti delle imprese (per imposte e contribuzioni obbligatorie) nei confronti della pubblica amministrazione, prevedendo che siano poi le diverse amministrazioni ad operare tra loro le opportune partite di giro al fine di azzerare le partite contabili relative. Va tenuto presente, peraltro, che una delle motivazioni che hanno indotto il legislatore comunitario a sanzionare con particolare severità il ritardo dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni risiede nel fatto che queste ultime pretendono dagli operatori economici il puntuale assolvimento degli obblighi relativi alle imposte e alle contribuzioni e, di conseguenza, devono osservare una analoga esattezza e puntualità dell'adempimento dei propri obblighi di pagamento. La possibilità della compensazione (che potrebbe essere effettuata direttamente salvo conguaglio successivo, ovvero a fronte del rilascio, da parte dell'amministrazione interessata, della certificazione del debito) risolverebbe in modo relativamente semplice una buona parte dei problemi afferenti il ritardo;
- per quanto riguarda gli enti locali, appare opportuna una revisione delle disposizioni in materia di patto di stabilità interno, con l'introduzione anche di strumenti premianti per gli enti che raggiungono gli obiettivi concordati e che procedo-

no ai pagamenti rispettando i tempi previsti dalla direttiva, e sanzioni, ivi eventualmente inclusa quella del divieto di iscrivere in bilancio spese per attività discrezionali, fatte salve quelle afferenti al cofinanziamento per l'attuazione delle politiche comunitarie, per gli enti che non rispettano le previsioni;

- dovrebbe, inoltre, essere valutata la previsione della facoltà di richiedere alla Cassa Depositi e Prestiti l'anticipazione all'ente pubblico debitore, con rientro di capitale ed interessi, degli importi da corrispondere alle imprese, e/o un finanziamento pari ai debiti accumulati, con pagamento alle imprese dei debiti commerciali, ed in parallelo piano di restituzione del finanziamento a medio - lungo termine. Va, comunque, considerato che questa ipotesi, come anche quella della compensazione dei crediti con pagamenti di competenza delle imprese, porta ad un'erosione della capacità di spesa delle amministrazioni e, pertanto, deve essere utilizzata con attenzione privilegiando tempi medio - lunghi di restituzione degli importi anticipati dalla Cassa Depositi e Prestiti.

3

LA "QUALIFICAZIONE" PER LO SVILUPPO DEL MERCATO DEI SERVIZI

(Sintesi della versione integrale)

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)

* Coordinamento redazionale

1. Premessa

In questi ultimi anni, soprattutto a partire dal 2006 con l'introduzione del Codice dei Contratti e l'applicazione nel nostro paese delle Direttive Europee n.17 e n.18, sono venuti maturando alcuni elementi che hanno favorito una gestione più moderna degli appalti in un'ottica di coerenza con il quadro internazionale. A questo proposito è opportuno rilevare:

- 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, senza però 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 il Libro Verde UE dichiara esplicitamente di voler identificare il settore dei servizi come ambito principale nel quale collocare in prospettiva le altre attività; si prospetta un vero e proprio **cambio di paradigma** nella gestione del patrimonio immobiliare ed urbano: **il bene come servizio, il bene come valore** che evolve nel tempo.

2. Analisi: quadro generale

Gli operatori del mercato, committenti ed imprese, sentono da tempo l'esigenza di evolvere le prassi gestionali in modo concertato, andando a colmare le inefficienze tipiche di un sistema troppo normato, burocratizzato, eccessivamente formale.

In questo quadro, e con particolare riferimento al mercato dei servizi di Facility Management, PATRIMONI PA *net* e il "tavolo Qualificazione" in particolare ha agito per identificare **quale qualificazione, per quali servizi e con quali norme**.

È stato quindi sviluppato 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.

Dall'analisi dei dati relativi alle gare affidate nel settore dei lavori-servizi-forniture emergono alcune evidenze:

- per i **lavori**, il numero alto di partecipanti alle gare 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**, si evidenzia l'esigenza di attivare soglie e regole di qualificazione (in questo senso va certamente il nuovo Regolamento attuativo con l'Allegato M).

La tendenza poi ad un sempre crescente numero di 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, livello di dettaglio e regolamentazione, non sia sufficiente a garantire al mercato un adeguato livello di fluidità e coerenza. A più voci, quindi, in un quadro di prospettiva anche Europea, si chiede un Sistema di Qualificazione con:

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

L'attuale struttura del sistema di qualificazione in Italia è costruita perchè al verificarsi di circostanze predeterminate *ex lege*, sia da determinare l'esclusione dell'impresa dalla gara, ma non premia le imprese che sulla base della loro attività/capacità sono riuscite a costruirsi un'identità di contraenti affidabili. Emerge pertanto una delle caratteristiche principali del nostro sistema, ovvero quella di agire per richieste di qualificazione "al negativo".

La garanzia di qualità delle prestazioni, espressamente richiamata dal comma 1 dell'art. 2 del Dlgs n. 163/2006, in mancanza di strumenti che consentano di accertare oggettivamente i livelli di performance delle imprese esecutrici e di mettere tali informazioni a disposizione degli operatori del mercato, rischia di non poter essere quindi assicurata nella pratica.

3. Analisi: i problemi

Si rilevano in particolare due ambiti di criticità nel mercato dei servizi di gestione e valo-

rizzazione per i patrimoni immobiliari e urbani pubblici:

- 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 **la scelta delle imprese più idonee all'esecuzione degli appalti stessi rischia di rappresentare un fatto meramente accidentale** (discrasia tra il rispetto 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 del mercato, non favorendo la competizione/concorrenza "in qualità" tra le imprese e l'adozione di strumenti di garanzia per le committenze pubbliche.

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.

In questo quadro di eccessiva regolamentazione, con ridondanza di procedure e burocrazia, il sistema risulta inoltre eccessivamente oneroso, soprattutto per le PMI.

Dall'analisi del sistema normativo attuale emergono alcune criticità specifiche sul tema qualificazione che riguardano:

- **L'ambiguità delle indicazioni lasciate alla discrezionalità dell'ente, in 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 rischia di essere generale e non aiuta neanche le PMI. Negli appalti al massimo 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.
- **L'individuazione di adeguate categorie e sottocategorie, generali e**

specialistiche, per i servizi. Esistono, inoltre, aspetti di disomogeneità tra servizi di manutenzione (definiti spesso in modo arbitrario nei lavori o nei servizi), servizi operativi prestati da imprese e servizi professionali.

- **Il funzionamento del sistema delle garanzie relative alla qualità della prestazione**; il rispetto della qualità, ad oggi, è affidato solo alle garanzie di tipo assicurativo ed al buon funzionamento del vigente sistema di pre-qualificazione delle imprese.
- **La selezione dei concorrenti:** non è possibile applicare il criterio della "forcella" per i servizi: i criteri devono essere proporzionati e oggettivi, e non possono restringere immotivatamente la concorrenza .
- **Il controllo della fase esecutiva**: la definizione dell'oggetto contrattuale, non essendo precisa nell'identificare servizi e attività secondo una classificazione riconosciuta, determina che la fase di controllo e verifica della prestazione da parte della Stazione appaltante non possa essere certificata/formalizzata in modo fedele e coerente, anche ai fini di successiva attestazione.
- **L'aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.** Tale procedura non supporta sufficientemente le amministrazioni nel definire elementi di valutazione mirati e significativi.
- **Le caratteristiche della Pubblica Amministrazione**. All'inadeguatezza dell'attuale sistema di qualificazione delle imprese, infatti, si affianca l'assenza, all'interno della pubblica amministrazione, di un sistema di competenze adeguato.

4. Analisi: le esigenze

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.

La qualità dei servizi e delle imprese: verso innovazioni condivise

Alcune esigenze espresse congiuntamente da Committenti ed Imprese riguardano la necessità di:

- definire **specifici percorsi/strumenti per la certificazione/attestazione della qualità** che vadano oltre i sistemi "formali" e "standardizzati" della Certificazione ISO, quali ad esempio protocolli per attestazione volontaria di qualità, referenziali dei servizi, marchi di qualità, servizi di controllo tecnico, ecc. attenti a dimostrare una qualità/competenza specifica reale;
- esplorare **l'introduzione di "indici reputazionali"** attraverso cui premiare

con un punteggio specifico le imprese gestite correttamente, quelle che trattano in modo adeguato il personale, che investono in ricerca, che hanno ben operato con le PA;
- attivare **iniziative tecnico - operative comuni** per giungere alla predisposizione, diffusione e adozione di strumenti di supporto "condivisi", quali capitolati-tipo prestazionali, linee guida tecnico-procedurali, osservatori/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 di effettuare la prestazione richiesta per gli standard determinati, tenendo in giusta evidenza il rapporto fra progetto offerta, contratto e fase di esecuzione.

Verso un sistema di qualificazione flessibile e dinamico.
La flessibilità del settore dei servizi, la diversa identità e composizione del suo tessuto imprenditoriale, la continua evoluzione/trasformazione delle attività, spesso ad alta intensità di manodopera, richiedono un sistema di regole altrettanto flessibile e dinamico.

Meno regole formali, più elementi sostanziali.
Si dovrà operare perché il quadro di regole nei servizi possa **riconoscere realmente la qualità dell'operatore**, non affidando alla sola capacità economica il compito di discriminare le imprese. È importante che le regole rientrino in un sistema snello e flessibile.

Politiche sensibili alla tutela del lavoro e alla qualificazione professionale.
Il sistema di qualificazione del settore dei servizi, con attività ad alta intensità di manodopera (es. manutenzioni, pulizie, facchinaggi, ecc.), dovrà essere coerente con le richieste del sistema di regole attivato dalla giurisprudenza del lavoro.

Soglie di applicazione eque e coerenti.
Nel futuro sistema di qualificazione dovranno essere individuate corrette "soglie" di applicazione.

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, debbano poter essere applicati sia agli appalti pubblici che agli appalti svolti per i privati.

Un quadro coerente e sostenibile per tutti i settori.
Il sistema di qualificazione dovrà essere coerente con le caratteristiche dei diversi settori dei servizi, anche con le richieste già previste per legge in alcuni ambiti specifici (es. la ristorazione, la vigilanza armata, i servizi di trasporto, di lavaggio/noleggio di biancheria...).

Sensibilità al dialogo sociale e al coinvolgimento degli utenti.
Al fine di un quadro corretto ed esaustivo delle esigenze, dovrà essere considerata una coerenza con le istanze del Dialogo sociale e del coinvolgimento dell'Utente nelle diverse fasi del ciclo di vita del contratto, che hanno un forte impatto sugli utenti di servizi pubblici o di pubblica utilità.

Una qualificazione coerente della stazione appaltante.
Dovrà affrontarsi, inoltre, il tema della **qualificazione della stazione appaltante**, considerando anche quanto previsto dall'art. 13 della recente legge 136/2010 in materia di centrali di acquisto.

5. Analisi: i sistemi/criteri "focus" di riferimento per la qualificazione delle imprese

Di seguito alcuni elementi di analisi relativa ai tre sistemi/focus di riferimento ritenuti più significativi nella prospettiva della 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.

5.1. Il sistema unico di qualificazione LLPP

Il sistema unico di qualificazione dei lavori pubblici è una importante base di riferimento perchè:

- 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).

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 specifici.

Il sistema definisce le categorie relative alle specifiche attività, suddivise fra **"opere generali" (OG) e "opere specializzate" (OS)**, e le classifiche di volume di fatturato.

La **capacità dell'impresa** è determinata essenzialmente in funzione del livello di fatturato raggiunto. Questo aspetto è ritenuto importante ma non può considerarsi tuttavia l'unico, anche a tutela delle competenze delle aziende di minore dimensione. L'impresa che intende ottenere l'attestazione deve stipulare apposito contratto con una delle società SOA autorizzate, che svolge l'istruttoria e gli accertamenti necessari alla verifica dei requisiti di qualificazione come previsto e compie la procedura di rilascio dell'attestazione. La scadenza dell'attestato è triennale.

Imprese e stazioni appaltanti rilevano l'esigenza di provvedere ad un **alleggerimento del sistema**, per ridurre il numero delle procedure, renderlo più gestibile e anche meno oneroso.

5.2. Gli indici reputazionali

L'analisi del tema legato agli "indici reputazionali" parte dal presupposto che non esisto-

no sistemi validati comunemente riconosciuti ma proposte e situazioni sperimentali da 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 dei criteri reputazionali per garantire una maggiore affidabilità dei contraenti e della qualità delle prestazioni, nell'intento di perseguire obiettivi di maggiore efficienza del mercato.

L'utilizzo di criteri reputazionali, al fine di creare **un sistema di rating** da utilizzare nella scelta del contraente, assume particolare rilievo nella scelta del contraente per l'esecuzione di prestazioni non standardizzate e, quindi, di contratti complessi. A tale riferimento si considerino i **contratti di "global service"** in cui lavori e servizi sono strettamente connessi, e si realizza una gestione complessa nei sistemi di integrazione, di governo, controllo e monitoraggio delle prestazioni, con una forte dinamica di relazione fra committente, appaltatore, utenza.

Occorre individuare **criteri di valutazione** il più possibile generalizzati, ad esempio relativi alla:

- 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.

Si ritiene auspicabile la costruzione di **un sistema unitario** di criteri reputazionali, valido per tutte le stazioni appaltanti; la raccolta dei dati ed il successivo rating dovrebbero essere gestiti a livello centralizzato dall'AVCP.

Le criticità da tenere in considerazione nel processo di elaborazione di un sistema di rating sono :

- la necessità di **meccanismi di coordinamento** tra il sistema nazionale di raccolta dati ed eventuali iniziative di rating proprie delle singole stazioni appaltanti;
- l'esigenza di **raccogliere dati omogenei** anche mediante un confronto tra 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**;
- 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;
- la mancanza di una previsione circa **l'adeguato contraddittorio con l'operatore economico** valutato nell'ambito delle singole procedure di affidamento.

In questo senso **il sistema reputazionale** potrebbe diventare anche uno **strumento per incentivare le imprese a migliorare la propria performance.** Il fatto di costruire **un sistema di indici pubblicamente riconosciuti** potrebbe aumentare anche il livello di conoscenza e pubblica opinione.

5.3. 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. I soggetti che sono chiamati a garantire questo ruolo di verifica sono definiti dalle Norme internazionali UNI EN ISO.

Definizione di Accreditamento

«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

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

La strategia e gli obiettivi definiti

L'Anmdo ha attivato un sistema di qualifica dei fornitori di servizi di pulizia e sanificazione ospedaliera nell'ambito di un sistema di accreditamento volontario; ciò avviene attraverso la declinazione di specifici standard di qualità verificati da un ente terzo. Il modello sul quale Anmdo si è indirizzata è il modello dell**"approccio per processi"** della norma ISO 9001:2008.

L'Associazione Nazionale Medici Direzioni Ospedaliere ha realizzato le specifiche **"Linee guida per l'accreditamento volontario dei fornitori di servizi di pulizia e sanificazione ospedaliera"**, attraverso cui sono identificati i requisiti necessari per avviare un processo di miglioramento continuo della qualità del servizio di pulizia e sanificazione ospedaliera.

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 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.

L'esperienza effettuata da Anmdo – Cermet può offrire un interessante campo di osservazione ed analisi per tutto il settore dei servizi di Facility Management. Occorre anche evidenziare come nell'ambito dello stesso progetto, e nella **stretta collaborazione committenza-imprese,** siano anche nate altre sperimentazioni di carattere tecnico specifiche da promuovere ed utilizzare come *best-practice*, ad esempio:

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

6. Indirizzi e Proposte

Sono di seguito illustrati alcuni elementi di indirizzo e proposte, elaborati in funzione:

- **dei criteri** per la definizione / qualificazione nel settore dei servizi di Facility Management;
- **delle priorità** alla base della progettazione del futuro sistema di qualificazione;
- **degli elementi** che possono sostenere un reale funzionamento/riconoscimento del sistema da parte del mercato.

L'obiettivo in questa fase è fornire elementi di indirizzo a future simulazioni e sperimentazioni.

6.1. Indirizzi per la classificazione dei servizi

È emersa in modo rilevante l'esigenza che ogni proposta di futuro sistema di qualifica-

zione per il settore dei servizi sia sostenuto da una preliminare, riconosciuta ed ufficiale ricognizione delle attività di cui si parla. Un **quadro coerente di classificazione** dei servizi di Facility Management si pone come base necessaria perché l'insieme delle procedure di gara, i contenuti dei contratti e l'esecuzione delle attività siano correttamente interpretati e uniformati, ad evitare ambiguità ed aree di indeterminatezza terminologica.

I sistemi di classificazione esistenti

Il contesto di riferimento è rappresentato dai seguenti sistemi definitori:

1. codifica comunitaria basata su codici CPC - CPV;
2. elenchi dei servizi di cui all'Allegato II A e II B al Codice dei Contratti (DLgs 163/06);
3. progetto di norma UNI europea "prEN 15221-4 - Tassonomia del Facility Management";
4. tipologie proposte dall'Osservatorio Nazionale Facility Management (Rapporto del 2007).

Un nuovo impianto concettuale

A partire dall'esperienza del sistema di qualificazione Lavori Pubblici si prospetta una nuova possibile struttura concettuale per la classificazione dei servizi.

Punto di partenza è lo schema di classificazione dei lavori inserito nel sistema di qualificazione Lavori Pubblici, che agisce sostanzialmente a due dimensioni:

1. la suddivisione in categorie generali e specialistiche (elenco presente all'Allegato A del DM 34/2000), ad identificare l'oggetto delle attività;
2. l'identificazione di 9 (otto più una) classifiche progressive di importo dei lavori (art. 3 del DM 34/2000), ad identificare il livello di capacità tecnica.

I servizi sono differenti dai lavori, per loro natura prevedono una durata normalmente più dilatata nel tempo e si determinano nella interazione continua fra esecutore ed utente dell'attività; si ritiene pertanto che si possano introdurre alcuni elementi discriminatori aggiuntivi, in particolare:

- **specifici "ambiti" di servizio;**
- **particolari "formule" di gestione.**

Gli "**ambiti**" **di servizio** dovrebbero tenere conto del contesto nel quale il servizio viene erogato; ad esempio può essere considerata differente un'attività erogata all'interno di un contesto ad alto rischio sanitario piuttosto che un'attività effettuata in un

edificio civile a solo uso ufficio. Incidono a tale riguardo alcuni elementi in particolare:

- l'**ambiente specifico** nel quale si opera;
- il **livello di sicurezza** richiesto per lo svolgimento delle attività;
- il **livello di contatto ed interferenza** fra servizio "di supporto" e servizio "primario";
- la **concomitante presenza di più soggetti**, esecutori (operatori) e pubblico/utenti;
- il **periodo e la durata** di esecuzione del servizio.

Le "**formule**" **di gestione** del servizio invece dovrebbero intervenire per riconoscere la complessità di particolari contesti di gestione/governo del servizio e quindi la corrispondente capacità/competenza dell'impresa ad operare in essi. Ad esempio potrebbero essere identificate "formule" di gestione monoservizio, multiservizio, integrate, a segmentare l'esperienza e la capacità ad operare con livelli diversi di complessità/responsabilità. L'importanza di considerare la variabile "integrazione" era peraltro già introdotta nello stesso sistema classificatorio dei lavori pubblici (vedi ad es. la definizione della categoria generale OG11).

Prime proposte ed indirizzi

Le linee Guida di **Facility Management Urbano** propongono un quadro definitorio coerente con l'esigenza qui introdotta di prevedere nuovi elementi di classificazione a supporto della suddivisione tradizionale in elenchi di attività, e propongono una classificazione basata su una **Matrice Ambito/Servizio**.

La citata correlazione fra "categorie" e "ambiti" potrebbe non essere sempre necessaria ai fini di una corretta impostazione delle richieste di esperienza e relativa qualificazione delle imprese; servirà un successivo studio in approfondimento che esplori nel dettaglio i vincoli/opportunità di una scelta in tal senso.

La possibilità di tipizzare alcune categorie di servizio/attività, nel rapporto con i diversi "ambiti", potrebbe risultare utile nell'individuare il giusto livello di correlazione, dipendenza o "**assorbenza**" fra una categoria e l'altra.

Uno studio in approfondimento è necessario anche per mettere in luce le relazioni/sinergie opportune con i sistemi di classificazione esistenti in alcuni settori di servizi già normati (ad es. la ristorazione, la vigilanza armata, la gestione dei rifiuti speciali, ecc.). A tendere, lo studio successivo potrà anche rivelarsi utile per mettere in luce eventuali elementi di orientamento per integrare/specificare ulteriormente lo stesso

sistema di qualificazione dei lavori pubblici, oppure per uniformare le procedure ipotizzando un **unico sistema** "**misto**" **di riferimento**.

6.2. Indirizzi per la qualificazione delle imprese

Diversi orientamenti, compatibili con la normativa vigente, sono presenti nelle ipotesi di lavoro relative ai "criteri reputazionali". Da queste si possono trarre alcune indicazioni rispetto ai parametri da considerare per la selezione delle imprese nella fase di partecipazione alle gare.

È opinione diffusa che, anche qualora tali sistemi siano costruiti secondo principi di oggettività, omogeneità, par condicio e trasparenza, possono funzionare solo se sono realmente sentiti dagli attori coinvolti come incisivi, in primo luogo per le stazioni appaltanti che devono inviare all'Autorità di vigilanza la **Relazione sul comportamento delle Imprese**.

Da questo punto di vista gli elementi da implementare sarebbero sostanzialmente legati a:

a. osservanza di leggi e regolamenti;
b. adeguatezza economico-finanziaria;
c. comportamento dell'impresa;
d. effetti sul piano contrattuale.

Ciò che va evidenziato è il fatto che i criteri reputazionali utilizzati nei diversi ordinamenti per selezionare le imprese (fra cui ad es. rotazione degli inviti, usuale percentuale di subappalto e qualità dei subappaltatori, scarsità del contenzioso, reputazione di capacità innovativa e competenza esecutiva, preferenza per PMI, ecc.) non risultano sempre facilmente "oggettivizzati" tramite sistemi di misurazione quali/quantitativa e/o non sono rilevati statisticamente per fornire alle amministrazioni aggiudicatrici un appoggio all'esercizio della discrezionalità.

Ed è su questo punto che il nostro paese dovrà trovare suoi fattori di correzione, non essendo sufficiente l'affermazione, valida per altri ordinamenti, del principio di "corretta amministrazione" per sostenere un uso ragionevole del potere discrezionale e quindi dei ricordati criteri. Avremmo bisogno di determinare piattaforme statistiche o **database/osservatori di riferimento** dai quali attingere i dati necessari (es. serie storiche tipo, attestate da apposita documentazione di qualche autorità preposta, delle percentuali di subappalto usualmente praticate nel triennio, oppure che la rotazione degli inviti sia attuata su base statistico/matematica circa il numero di inviti ricevuti negli ulti-

mi 5 anni da ciascuna impresa, e così via).

È perciò possibile pensare di mirare ad un **sistema** "**di rating**" **misto**, fatto di elementi di qualificazione che rilevano tutti i principali fenomeni del processo di gestione del contratto:

- a monte, nella fase di gara (fase di bando/invito e selezione dei partecipanti);
- durante la gestione del contratto (con la fase di esecuzione/controllo del servizio);
- a valle, con la conclusione dell'affidamento (e la relativa certificazione finale).

Emerge, a livello pratico, la necessità di individuare nel dettaglio le informazioni da archiviare. Il sistema "di rating", infatti, si potrebbe basare sull'inserimento nel **Casellario delle informazioni reputazionali con valenza positiva,** che contribuiscano a garantire la scelta non solo del miglior offerente ma anche del miglior esecutore; in questo caso occorre individuare gli elementi in sui si sostanzia il concetto di reputazione positiva, cosi da delimitare il concetto di qualità della prestazione ed includervi non solo l'apprezzamento del risultato finale conseguito, ma anche l'efficienza prestazionale globalmente intesa, inclusiva dei costi e dei tempi di realizzazione.

Inoltre, una volta individuate in maniera puntuale e determinata tali informazioni, affinché queste possano costituire veri e propri strumenti di verifica delle capacità tecniche organizzative delle imprese a supporto delle stazioni appaltanti, occorrerà predisporre la costituzione di un sistema che traduca tali informazioni in criteri determinati, utilizzabili dalla stazione appaltante. Sarà necessario anche che tali informazioni siano "pesate" attraverso l'**assegnazione di un punteggio**, o di un indice, in vista dell'attribuzione all'impresa di un punteggio complessivo afferente alla sua affidabilità - efficienza - correttezza - divenendo di fatto un requisito aggiuntivo (rispetto ai requisiti generali dell'art.38 oppure ai requisiti certificati attualmente dalle SOA).

Si rileva altresì la necessità di individuare il **soggetto preposto alla valutazione delle informazioni** e alla attribuzione di un punteggio complessivo all'impresa. Si ritiene che possa essere l'AVCP a svolgere tale compito. Tale soluzione è l'unica compatibile anche con l'esigenza di assicurare uniformità e trasparenza nelle valutazioni, nonchè di semplificare (anzichè aggravare ulteriormente) la procedura di affidamento degli appalti. Tale meccanismo non potrà poi prescindere da un altro aspetto: garantire il contraddittorio e la possibilità per le imprese di contestare l'inserimento dei dati nel Casellario.

Un altro elemento importante che emerge è la possibilità di costituire veri e propri

"**albi accreditati**" di pre-qualificazione delle imprese, selezionate in modo automatico e continuativo sulla base di apposite metriche e "pagelle" a punti. È opportuno rilevare che sistemi non dissimili sono stati già adottati da alcune stazioni appaltanti, operanti nei settori speciali, che si sono dotate, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 232 del Codice, di un sistema di qualificazione degli operatori economici, alla luce delle specifiche peculiarità dell'ente.

Su questo, alcune interessanti esperienze possono essere citate a titolo di esempio, in particolare il sistema ACEA e il sistema Poste Italiane. Anche il recentissimo disegno di legge del settore delle costruzioni (cosiddetta "patente a punti") si basa sull'introduzione di elementi di qualificazione di questo tipo.

Il **sistema di Poste Italiane,** ad esempio, si basa sull'istituzione di un Albo Fornitori in cui vengono stabilite modalità di qualificazione, utilizzo e aggiornamento ad hoc. Nello specifico se ne osserva l'applicazione con riferimento ai Servizi di Pulizia ed Igiene Ambientale.

L'Albo Fornitori è articolato secondo le FASCE di importo previste dal DM 274/97; tali fasce sono a loro volta suddivise in CLASSI di importo. Inoltre la qualificazione è riferita alle specifiche AREE GEOGRAFICHE (REGIONI) indicate dal candidato. Lo specifico sistema di qualificazione dell'Albo Fornitori Poste Italiane S.p.A., Categoria Servizi di Pulizia ed Igiene Ambientale, ha validità triennale. I **requisiti di qualificazione** sono suddivisi in requisiti generali e requisiti specifici. Inoltre, con l'obiettivo di adottare un comportamento imparziale e incentrato sulla valutazione trasparente delle forniture, Poste Italiane ha scelto di dotarsi di uno specifico **Codice di Comportamento**.

Verso un sistema di "vendor rating"?

Si potrebbe definire sistema di **"vendor rating"** una nuova piattaforma di qualificazione dinamica delle imprese, assumendo una terminologia già in uso nella prassi in determinati campi. Ma cosa si intende per sistema di "vendor rating"?

Il "vendor rating" è un sistema finalizzato a **monitorare il comportamento di imprese iscritte in un Sistema di Qualificazione**, sia nella fase di partecipazione alle singole procedure di gara indette sia, soprattutto, durante l'esecuzione del contratto. I sistemi di "vendor rating" portano cioè a valutare il fornitore non in base al suo standing e alle sue capacità produttive, economiche e finanziarie, come avviene in qualsiasi procedimento di gara, in relazione ad esperienze e referenze acquisite nell'ambito di precedenti commesse, ma in base a performances realizzate in precedenti commes-

se o incarichi avuti dallo stesso committente, attribuendo un punteggio più o meno elevato sulla base di maggiori o minori esperienze positive maturate.

Questi sistemi possono essere più o meno complessi in ragione delle variabili che vengono considerate per valutare la performance del fornitore (che possono essere la puntualità, la rapidità, la flessibilità, la disponibilità, etc.), ma in ogni caso hanno insiti in sé un grado di discrezionalità nella valutazione delle performances che non ne consente il diretto utilizzo in ambiti pubblicistici, ancorché imprenditoriali, quale ad esempio quello dei settori speciali.

Si rendono pertanto necessari dei significativi adattamenti per consentirne la realizzazione in ambiti ove vige la regola dell''"evidenza pubblica".

In sintesi potrebbe costruirsi **un sistema di "rating" generale a cura dell'Autorità** basato sulla veridicità dei documenti comprovanti i requisiti di ordine generale e possesso dei requisiti antimafia (art. 38 DLgs 163/06) alimentato dalla Banca Dati di cui al DDL Anticorruzione (art. 4), ovvero alimentato dalle segnalazioni delle S.A. sulla base della Delibera dell'Autorità n.1 del 2008.

Le Stazioni Appaltanti – eventualmente a partire dai settori speciali oppure da particolari tipi di procedure definite (es. dialogo competitivo) – potrebbero assumere come **indicatori oggettivi** per costruire i propri specifici sistemi di "vendor rating" (da integrare con i propri Albi Fornitori):

- la qualità nell'esecuzione della prestazione rispetto alle specifiche d'appalto, a sua volta opportunamente dettagliata in singoli indicatori calibrati in ragione dello specifico ambito merceologico del servizio/fornitura;
- la chiara e corretta definizione e gestione dei rapporti con il personale e la regolarità contributiva;
- il rispetto della normativa in tema di sicurezza e modalità di gestione del personale nel rispetto di tale normativa;
- la chiara e corretta definizione e gestione dei rapporti di subaffidamento e di subappalto;
- la tempestività della trasmissione delle fatture quietanzate in caso di subappalto;
- il rispetto dei tempi, anche intermedi, previsti per l'esecuzione della prestazione e del programma di attività;
- la mancata applicazione di penali per inadempimenti contrattuali e/o difformità rispetto agli standard richiesti per un determinato arco temporale di osservazione.

Appare opportuno tuttavia evidenziare la necessità di utilizzare procedure di trasmissione/archiviazione/consultazione dei dati **on-line**.

Gli elementi di qualificazione possono essere suddivisi sinteticamente nelle seguenti tipologie:

- elementi **economico-finanziari;**
- elementi **etico-comportamentali;**
- elementi **tecnico-operativi**.

In base alla loro specificità tali elementi possono riflettere sia la gestione generale dell'impresa che la gestione dei singoli contratti.

Ognuno degli elementi citati può essere valutato/richiesto come **dato puntuale oppure come trend**, ad evidenziare la sua dinamica temporale. Un'analisi di dettaglio potrà evidenziare gli elementi prioritari e i singoli indicatori che ogni elemento può rappresentare, tenendo presente la necessità di realizzare **dati sintetici, oggettivi, misurabili**.

Può essere importante comunque rilevare che tutti questi elementi non rappresentano, presi singolarmente nelle tre tipologie, elementi sufficienti a garantire l'efficienza dell'impresa, ma devono essere valutati in un quadro d'insieme. Molti degli elementi citati, per il livello di dettaglio, non potranno altresì essere considerati come richiesta cogente bensì come fattori premiali in supporto ai requisiti di base richiesti.

Una parte importante degli approfondimenti futuri dovrà essere tesa a considerare quali elementi potranno essere collocati all'interno degli strumenti normativi esistenti, ad esempio rivedendo i modelli standard dei Certificati di Esecuzione Lavori/Prestazioni. In questo modo i singoli indicatori potranno essere individuati correttamente alla fonte ed eventualmente confluire in un unico archivio consultabile on-line da parte delle stazioni appaltanti, determinando un reale valore aggiunto alla piattaforma conoscitiva disponibile.

6.3. Indirizzi per la qualificazione delle stazioni appaltanti

Rilevata l'esigenza di generale accrescimento della qualità delle imprese che operano nel mercato dei contratti pubblici e, pertanto, dell'adeguamento del sistema di qualificazione delle stesse, appare opportuno segnalare la necessità di un equivalente intervento nei confronti delle stazioni appaltanti, al fine di promuovere, anche per queste, un

sistema di qualificazione volto a perseguire obiettivi di maggiore efficienza. L'inefficienza delle amministrazioni operanti nel mercato si riflette in maggiori costi, tempi più lunghi di esecuzione e può giungere fino ad incidere negativamente sull'offerta, determinando la dispersione di risorse a discapito della reale soddisfazione dei bisogni.

Il sistema dovrebbe fondarsi sulla verifica dei seguenti elementi, citati a titolo d'esempio:

- aspetti organizzativi;
- capacità e competenza del personale dedicato;
- sistemi di controllo interno;
- procedure utilizzate;
- iniziative anticorruzione adottate;
- contesto ambientale.

Citando l'orientamento espresso dall'AVCP in seno alla Relazione Annuale del 2009 si rileva l'opportunità di un adeguamento normativo che introduca l'obbligo (attualmente non esistente) per tutte le stazioni appaltanti di qualificarsi attraverso l'iscrizione in un'apposita "**anagrafe**" da istituirsi presso **l'Osservatorio dei contratti pubblici**. Parallelamente, potrebbero essere introdotte modifiche normative per estendere l'obbligo di accreditamento alle strutture interne delle amministrazioni.

In via generale, si può affermare che questa crescita in prospettiva della qualità della stazione appaltante a vari livelli, si presta ad una specifica coerenza anche con le istanze di crescita del livello di discrezionalità ipotizzato (a determinate condizioni) dall'Europa, in capo alle Amministrazioni, con riferimento alle procedure d'appalto.

Di seguito alcuni **elementi di orientamento** ai fini di una qualificazione delle stazioni appaltanti:

- livello di competenza e formazione delle risorse umane;
- livello di esperienza/dimensioni appalti affidati/gestiti;
- limiti di spesa/budget affidato;
- competenze nella predisposizione/gestione delle gare/contratti;
- ambito e competenze a livello territoriale, in una coerenza d'azione a livello centrale locale.

Con riferimento a quest'ultimo punto è particolarmente sentito da tutti gli operatori il bisogno di un'armonizzazione della legge nazionale/regionale, nell'ottica di un reale sistema a RETE, ancora oggi più dichiarato che agito.

7. Conclusioni

Si sottolinea l'importanza che il futuro sistema di qualificazione del settore dei servizi sia fortemente condiviso da tutti gli operatori coinvolti, nel rispetto dei principi generali di:

- oggettività;
- pertinenza;
- contradditorio;
- omogeneità/uniformità/coerenza;
- chiarezza terminologica;
- trasparenza;
- par condicio.

4

LE STRUMENTAZIONI PER IL MANAGEMENT DEL MERCATO

(Sintesi della versione integrale)

Curatori:

Silvia Risso (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

1. Perché un Tavolo di lavoro per le strumentazioni

Il recente rilevante sviluppo di gare e appalti pubblici sul fronte del "Facility Management Urbano" (FMU), vale a dire dei servizi integrati rivolti all'ambito territoriale dell'intero "sistema città", ha spinto un apposito "Tavolo Committenze-Imprese" di PATRIMONI PA *net* a concentrarsi sull'elaborazione di specifiche linee guida per il governo dei processi di gestione di questa particolare e complessa tipologia di servizi. Due le criticità che il Tavolo di lavoro e le linee guida da esso elaborate si propongono di affrontare:

- 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 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.

Il Facility Management costituisce oggi in Italia, una pratica di gestione dei servizi per i patrimoni sempre più in crescita, tanto da rappresentare uno degli aspetti più caratterizzanti dell'attuale mercato nazionale degli appalti pubblici.

Proprio in termini di mercato, secondo le ultime stime del CRESME, già nell'ultimo biennio la sola manutenzione ha assorbito più del 58% degli investimenti globali nel settore immobiliare e urbano (quasi 92 miliardi di euro su 157 miliardi complessivi), consolidando un trend avviato fin dai primi anni '90 e rappresentando di fatto l'unico comparto in costante crescita nel mondo delle costruzioni nell'ultimo decennio. Il boom economico della manutenzione è stato accompagnato negli ultimi anni da un processo di profonda e decisiva innovazione settoriale che è risultato e risulta tuttora contraddistinto da importanti e concomitanti fenomeni di interfacciamento con altri ambiti di mercato strategici.

In questa visione globale ed in una prospettiva sociale oltre che tecnica, lo sviluppo del mercato dei servizi di manutenzione appare sempre più decisamente caratterizzato dall'evoluzione ed integrazione verso il/nel mercato del "Facility Management Urbano", vale dire della gestione dei "servizi integrati" di supporto per gli immobili e per la città, che sempre secondo il CRESME è stimato potenzialmente in oltre 140 miliardi di euro/anno.

Sintomatici di questa precisa tendenza di mercato sono gli appalti di Global Service atti-

vati da sempre più enti pubblici (Regioni, Province, Comuni, Aziende Sanitarie e Ospedaliere, Enti Universitari, ecc.) per l'affidamento di servizi manutentivi e tecnico-gestionali per i propri patrimoni alla scala urbana.

Tra questi, in particolare, si citano solo ad esempio gli appalti attivati dal Comune di Bologna e dal Comune di Rimini per i primi "City Global Service", dal Comune di Milano per la gestione dell'intero sistema del verde urbano, dai Comuni di Roma, Pisa e Prato e dalle Province di Firenze, Reggio Calabria e Napoli per la gestione e la manutenzione del patrimonio stradale.

Dall'analisi degli appalti degli ultimi anni emergono quindi due aspetti significativi:
- da un lato una richiesta di servizi da acquisire all'esterno sempre più ampia;
- dall'altro l'estensione dei servizi non più solo al patrimonio immobiliare, ma all'intero ambito di applicazione rappresentato da tutti i sub-sistemi che costituiscono il sistema-città.

Tali sub-sistemi possono essere così orientativamente classificati:
- *livello sottosuolo*
  reti tecnologiche (elettricità, gas, acqua, ecc.) e 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.).

Alla luce di questo significativo passaggio di scala, è possibile affermare che in Italia è in atto una svolta radicale e per certi aspetti storica nel settore di riferimento. Si è in presenza, infatti, di un nuovo contesto di riferimento caratterizzato da significativi e dinamici scenari di innovazione legislativa, tecnico-normativa, culturale-operativa e, soprattutto, di mercato.

Rispetto a questo significativo ed innovativo scenario di mercato, tuttavia, gli operatori del settore segnalano da tempo l'esigenza di strumenti tecnico-normativi condivisi (oggi del tutto assenti) in grado di favorire un approccio uniforme e razionale alle complessità e alle problematicità che caratterizzano i sempre più diffusi ed estesi processi di esternalizzazione dei servizi manutentivi e tecnico-gestionali applicati alla scala urbana, ricadenti nel "Facility Management Urbano" (FMU).

In questa direzione e nell'ambito di PATRIMONI PA *net*, si è attivato un apposito "Tavolo Committenze-Imprese" incentrato sulle strumentazioni per il management del mercato, con l'obiettivo di elaborare specifiche linee guida in grado di fornire indispensabili contributi e supporti per un corretto sviluppo di questa nuova e imponente filiera di mercato, soprattutto se concepite in un'ottica "trasversale" e rapportate a quello che appare oggi il nodo problematico centrale: nella fattispecie, la "governance" dei complessi processi sottesi alla programmazione, alla progettazione, al finanziamento, all'organizzazione, all'erogazione e al controllo dei servizi stessi di FMU.

Le linee guida elaborate dal Tavolo di lavoro e confluite nel "Libro Verde PATRIMONI PA *net*" costituiscono uno strumento di riferimento fondamentale al fine di dare risposta a 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 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.

Il concetto di "patrimonio urbano", in tal senso, nasce dalla visione della città nella sua dimensione territoriale, che, 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 come 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.

Alla luce di questo contesto motivazionale, gli argomenti di trattazione delle linee guida sono stati sviluppati secondo i seguenti passaggi-chiave di lavoro:

- classificazione dei servizi di FMU;
- classificazione dei beni urbani oggetto di applicazione dei servizi;
- individuazione dei soggetti coinvolti nei servizi;
- definizione del livello strategico di gestione 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);
- definizione delle competenze e dei profili tecnico-professionali-manageriali degli operatori;
- definizione di criteri guida per i sistemi informativi urbani.

2. Classificazione dei servizi di FMU

Il FMU copre un ampio spettro di servizi che si attuano su beni distribuiti nell'ambito urbano e che coinvolgono soggetti diversificati.

Nell'ambito urbano tali entità - i servizi, i beni, i soggetti coinvolti - hanno un livello di articolazione che non ha corrispondenza con gli altri ambiti di applicazione del FM, come, primo fra tutti, l'ambito immobiliare.

Non si dispone di modelli di riferimento per l'inquadramento alla scala urbana delle entità in gioco, né dai contributi della ricerca tecnico-scientifica, né dai contributi dell'economia, mentre si dispone di analisi approfondite, frutto ormai di consolidate esperienze anche decennali e di modelli di riferimento volti ad inquadrare specifiche tematiche sui patrimoni immobiliari e sulle reti tecnologiche.

Al fine di superare questa difficoltà, le linee guida tentano di fornire un inquadramento dei servizi di interesse nel contesto urbano, dei beni interessati da tali servizi e dei soggetti interessati dai servizi stessi.

Quest'attività di inquadramento ha come obiettivo l'organizzazione e la condivisione della conoscenza di quanto sopra da parte di tutti gli stakeholder coinvolti nelle varie fasi processuali: dalla fase di scelta strategica, fino alla fase di verifica dei risultati.

Per tale motivo si è affrontato prioritariamente il problema della classificazione dei servizi di FMU attraverso la definizione di un sistema sufficientemente semplice e di supporto in grado di fornire una visione omogenea ed integrata dei servizi e dei beni a cui tali servizi afferiscono.

La determinazione di un sistema comune di classificazione si rende necessario per:
- supportare le stazioni appaltanti nell'individuare i servizi necessari e le relative caratteristiche;

- supportare le imprese a individuare i servizi da offrire.

Inoltre gli obiettivi che un sistema standardizzato di classificazione dei servizi può contribuire a raggiungere sono:

- chiarezza e uniformità nella definizione dei servizi;
- una puntuale allocazione dei costi;
- misurabilità e confrontabilità dei livelli di performance;
- disponibilità dei dati di confronto anche attraverso l'elaborazione di dati di benchmarking.

La definizione del sistema di classificazione, così come descritto nelle linee guida elaborate dal Tavolo di PATRIMONI PA *net,* è stata messa a punto partendo dall'analisi delle best practice presenti nel mercato nazionale che risultano caratterizzate da significativi aspetti di innovazione e di coerenza rispetto agli obiettivi di gestione dei servizi rivolti all'ambito urbano.

Le linee guida, a tale scopo, sono partite dall'analisi dei servizi di FMU in essere da parte dei soggetti operanti nel territorio, avendo come priorità i servizi rivolti alla gestione di tutte le attività finalizzate a garantire il funzionamento e il mantenimento dell'insieme città allo scopo di soddisfare le attese dell'utenza (cittadini e soggetti economici operanti nella città).

I servizi possono essere analizzati nel loro contenuto attraverso due diverse ottiche:

- ottica territoriale, concernente l'ambito urbano di attuazione dei servizi;
- ottica dei servizi, concernente gli specifici servizi attuati nell'ambito urbano interessato.

Il primo tipo di esame consiste nell'analisi degli ambiti urbani ed è finalizzato ad individuare le componenti del territorio che hanno rilevanza ai fini della fruizione dell'urbano, avendo come riferimento il punto di vista dei soggetti deputati al governo e con responsabilità sul territorio e di coloro che "utilizzano" il territorio come cittadini-utente e come operatori economici che nel territorio svolgono le proprie attività.

Il secondo tipo di esame consiste nell'analisi dei servizi che vengono erogati nell'ambito urbano, avendo l'obiettivo di individuare uno specifico sistema di classificazione degli stessi che ne permetta, oltre alla loro descrizione puntuale, un'individuazione all'interno di uno schema di raccolta organico che li renda riconoscibili secondo prestabilite chiavi di lettura e di ricerca e secondo criteri condivisi e standardizzati.

Il risultato di questo lavoro di ricerca e di confronto fra i vari operatori del mercato ha portato a formulare una proposta di classificazione dei servizi che tiene conto delle visioni sopra descritte e che costituisce un fattore di innovazione rispetto ad una visione sistematica e condivisa della gestione dell'urbano.

3. Ambiti urbani

Gli ambiti urbani costituiscono i riferimenti attraverso cui si può effettuare la lettura del territorio, attraverso l'individuazione dei beni presenti nel territorio stesso.
Le linee guida individuano, inoltre, una classificazione degli ambiti secondo due livelli gerarchici:

- macro categoria di ambito urbano (indica il livello "macro" degli ambiti: ambito strade, ambito verde pubblico, ambito sottoservizi, ecc.);
- ambito urbano specifico.

Come risulta evidente dalla Tabella 1 che esemplifica tale classificazione, l'ambito rappresenta il contesto territoriale rispetto a cui si rende necessaria l'erogazione di servizi.

MACRO CATEGORIE DI AMBITI URBANI	AMBITO URBANO SPECIFICO
Viabilità	Strade e relative pertinenze (verde di pertinenza, segnaletica, ecc.)
	Marciapiedi, aree e piazze pedonali, ed altre aree pubbliche con presenza o meno di elementi di arredo urbano (panchine, fontane, strutture ludiche, ecc.)
	Parcheggi pubblici, parcheggi di scambio a raso/a estensione verticale
Mercati	Mercati pubblici e zone di commercio gestite dal pubblico
Infrastrutture tecnologiche	Reti illuminazione pubblica e semaforica
	Reti elettriche
	Reti gas
	Reti acqua
	Reti teleriscaldamento/raffrescamento
	Reti fognarie
	Reti telecomunicazione
Vie d'acqua	Canali e percorsi d'acqua cittadini spiagge, litorali fluviali o lacustri
Verde pubblico	Ville, parchi, giardini, orti e boschi urbani
	Parchi extraurbani, boschi ed aree protette
Cimiteri	Cimiteri e strutture assimilabili
Infrastrutture per il trasporto	Infrastrutture per il trasporto pubblico locale
Ambiente	Raccolta e smaltimento RSU

Tabella 1 - Classificazione degli ambiti urbani

4. Servizi urbani

Le linee guida individuano un criterio di classificazione dei servizi per l'ambito urbano secondo tre livelli gerarchici:

- macro-categoria di servizi;
- servizi specifici;
- singole attività atomiche costituenti i servizi specifici (non oggetto di approfondimento nelle linee guida).

Vengono individuate conseguentemente le seguenti macro-categorie di servizi:

- servizi al territorio;
- servizi di manutenzione impianti/infrastrutture;
- servizi all'ambiente e alla persona;
- servizi professionali e di governo.

La Tabella 2 esemplifica i macro-servizi afferenti al territorio: i due diversi sistemi di classificazione, - il primo relativo agli ambiti, il secondo relativo ai servizi - portano a descrivere le due entità secondo criteri indipendenti uno dall'altro.

Si è proceduto pertanto ad individuare criteri per "connettere" in una visione organica queste due forme distinte di classificazione dei servizi e degli ambiti.

MACRO CATEGORIE DI SERVIZI	SERVIZI SPECIFICI
Servizi al territorio	Servizi di manutenzione, verifica e monitoraggio arredo urbano (panchine, fontane, elementi ludici, ecc.)
	Servizi di manutenzione, cura e monitoraggio del verde (sfalci erba, potature, cura siepi, ecc.)
	Servizi di manutenzione e cura di terreni e impianti (irrigazione, diserbo, concimazioni, trattamento acque superficiali, fresature, ecc.)
	Servizi di manutenzione e monitoraggio della segnaletica orizzontale, verticale e luminosa
	Servizi di ingegneria tecnica per la redazione di PRIC, PUT, PUGSS e Catasti stradali
	Servizi di verifica, monitoraggio e controllo della rete stradale (mediante sistemi automatici o mediante osservazione PCI)
	Servizi di manutenzione del manto stradale e pronto intervento buche
	Servizi di rimozione e bonifica pubblicità e cartellonistica abusiva
	Servizi di decoro urbano
	Servizi di sgombero neve, spargimento sale e trattamento antighiaccio
	Servizio di gestione e fatturazione pubblicità verticali e cartellonistica
	Servizio di gestione parcheggi
	Servizio di gestione sinistri
	Altri servizi orientati al territorio

Tabella 2 - Classificazione dei servizi di FMU

5. Matrice ambito/servizi

La descrizione degli ambiti in cui si applica un servizio di FMU e, viceversa, la descrizione dei servizi che si possono applicare in uno specifico ambito, è esemplificata nella matrice ambito/servizi.

La definizione della matrice ambiti/servizi permette di inquadrare in modo completo ed immediato alcuni elementi fondamentali per un logico percorso di determinazione, acquisizione e gestione dei servizi di FMU, secondo le seguenti condizioni:

- dato un servizio è possibile verificare quali possono essere gli ulteriori ambiti in cui tale servizio può essere applicato;
- dato un ambito è possibile avere evidenza dei servizi che tale ambito può richiedere.

La corretta formulazione e gestione della matrice e dalla sua applicazione nello specifico contesto urbano contribuisce a definire i processi di governo dei servizi nel territorio in quanto:

- sono puntualmente individuati tutti i servizi in essere;
- sono elencati quali sono i servizi che potrebbe essere necessario/opportuno avviare;
- sono evidenziabili le possibili interferenze che si possono verificare fra i vari servizi;
- sono individuabili e quindi analizzabili i servizi che hanno caratteristiche analoghe;
- è documentato il livello di copertura nella gestione dei servizi per i vari ambiti urbani.

È inoltre utile al fine di un confronto dei dati di performance e di costo utile per la messa a punto di nuove scelte di servizio o per un loro miglioramento.

6. Classificazione dei beni urbani oggetto di applicazione dei servizi

Le linee guida affrontano anche il tema complesso della classificazione dei beni urbani interessati dai servizi, pur rinviando a successivi e più adeguati approfondimenti tale argomento.

Vengono definiti al riguardo alcuni elementi-chiave, tra cui in particolare:

- l'attribuzione dei servizi ai beni (un bene può ricadere all'interno di più servizi);

- la definizione dei beni sui quali effettuare misure sul servizio (SLA e KPI);
- la definizione della base per un'anagrafica urbana;
- la definizione dei livelli di allocazione delle informazioni (raccolta delle informazioni preliminari e puntuali e delle informazioni ritorno);
- l'impostazione dei piani di manutenzione secondo diverse possibili articolazioni;
- l'organizzazione, elaborazione e rendicontazione dei controlli.

7. Individuazione dei soggetti coinvolti nei servizi

L'ambito urbano comporta non solo l'aumento numerico dei soggetti coinvolti dai servizi, ma porta a dover individuare ulteriori figure coinvolte nelle diverse fasi di definizione, progettazione, acquisizione e controllo dei servizi stessi di FMU.

In questo contesto ha assunto particolare rilevanza l'individuazione dei soggetti coinvolti nelle diverse fasi di gestione dei servizi.

Questi diversi soggetti sono raggruppabili, in funzione del ruolo che svolgono nei vari processi, secondo quattro diversi livelli:

- livello "strategico", riferito agli enti territoriali e comprendente le amministrazione locali a cui compete la determinazione dei fabbisogni e delle risposte da offrire;
- livello "tattico", riferito ai committenti cui compete il progetto e l'acquisizione dei servizi e la gestione del rapporto con i fornitori dei servizi;
- livello "operativo", riferito ai fornitori di servizi responsabili della fornitura di uno o più servizi;
- livello "utenza", riferito agli utenti finali (cittadini singoli o organizzati e soggetti economici beneficiari dei servizi).

Di certo il primo livello "strategico" costituisce il fattore più caratterizzante i servizi di FMU, così come, analogamente, il livello "utenza" porta ad individuare attese e quindi requisiti di servizio con nuove e più articolate complessità.

La necessità di integrazione fra servizi o le inevitabili interferenze che possono nascere fra i servizi, sia dello stesso ambito o di ambiti diversi, porta a rivedere i criteri e le modalità di progettazione dei servizi stessi, in quanto i processi che si rendono necessari in conseguenza di questo diverso livello di complessità, richiedono nuovi livelli di analisi e di definizione degli stessi.

8. Definizione del livello strategico di gestione dei servizi

Come premesso, uno dei fattori caratterizzanti l'ambito territoriale urbano, è il ruolo strategico svolto dall'ente territoriale di riferimento (Regioni, Province, Comuni, Consorzi di Comuni).

Sulla base delle scelte da esso effettuate, eventualmente condivise con gli altri enti con la stipula di specifici accordi, l'ente territoriale di riferimento si troverà a stabilire un percorso progettuale che porta ad attuare la gestione strategica del territorio urbano e dei suoi beni e a fornire le adeguate risposte alle attese dell'utenza.

Al riguardo, nelle linee guida si delinea un percorso che richiede:

- la definizione degli ambiti attraverso i quali inquadrare il fabbisogno di servizi per l'intero territorio urbano di competenza;
- l'individuazione delle priorità e delle risposte da fornire ai bisogni dell'utenza;
- la definizione delle politiche di conservazione e qualificazione dei beni;
- le linee strategiche per l'esternalizzazione dei servizi;
- la definizione delle politiche di finanziamento e delle risorse specifiche da reperire per l'acquisizione dei servizi, in funzione delle scelte di esternalizzazione effettuate;
- l'individuazione dell'organizzazione complessiva dell'ente, con particolare riferimento alle strutture cui compete la gestione "tattica" dei servizi (committenza dei servizi) e degli obiettivi che ogni organizzazione deve perseguire;
- le scelte di pianificazione nell'attuazione delle scelte;
- il controllo dei risultati alla scala urbana e l'individuazione dei miglioramenti possibili.

9. Definizione delle competenze e dei profili tecnico-professionali-manageriali degli operatori

Le figure professionali coinvolte nei servizi di gestione alla scala urbana, stante la notevole varietà di servizi di FMU, sono sempre più diversificate, in particolare per quanto riguarda i ruoli operativi. Esiste però la necessità sempre più diffusa di disporre di figure professionali con profili di competenze di carattere multidisciplinare e transdisciplinare. In particolare sono richieste figure di carattere manageriale in grado di progettare e gestire i singoli servizi e di estenderne la progettazione in una logica di integrazione.

A questo proposito le linee guida individuano quattro livelli, come di seguito evidenziato.

Livello "strategico"
Il livello "strategico" viene presidiato esclusivamente dal committente in una fase antecedente la contrattualizzazione dei vari servizi di FMU; si incentra principalmente nella determinazione dei fabbisogni e delle risposte da offrire, in funzione delle risorse disponibili e richiede la presenza di competenze di carattere gestionale, attraverso specifiche figure che abbiano maturato significative esperienze in ruoli di direzione (direzione generale di enti locali, direzione di area tecnica, direzione di area finanziaria), con capacità di utilizzare strumenti d'indagine sull'utenza (sondaggi, interviste a campione, ecc.) e di elaborarne i risultati.

Livello "tattico"
Il livello "tattico" richiede l'elaborazione di soluzioni operative da contrattualizzare in funzione delle determinazioni provenienti dal livello "strategico"; anche il livello "tattico" coinvolge esclusivamente il committente, a meno che la contrattualizzazione dei servizi non avvenga mediante procedure che prevedono il coinvolgimento interattivo del potenziale assuntore (attraverso, ad esempio, il "dialogo competitivo"); la competenza richiesta agli operatori è di tipo tecnico-gestionale, con capacità di tradurre i fabbisogni determinati al livello strategico in adeguate formule contrattuali, unita alla capacità di dialogare con le professionalità tecniche sia a livello di supervisione che a livello specialistico-operativo.

Livello di "supervisione tecnica"
Il livello di "supervisione tecnica" interviene nella fase di gestione dei singoli contratti che concorrono a determinare l'azione di governo dei servizi di FMU ed interessa sia il committente che l'assuntore; si richiede una professionalità tecnica in grado di gestire le diverse componenti specialistiche che possono intervenire in ciascuno dei contratti e di governare le interazioni tra le componenti stesse.

Livello "tecnico-operativo"
Il livello "tecnco-operativo" presuppone una competenza tecnico-specialistica unita a specifiche qualificazioni (ad esempio iscrizioni ad albi, elenchi, ecc.), qualora richiesta da specifiche normative nei settori oggetto delle prestazioni di contratto, finalizzata alla gestione operativa di singole componenti specialistiche.

10. Definizione di criteri guida per i sistemi informativi urbani

I sistemi informativi "dedicati" rivestono un'importanza strategica nel governo dei servizi di FMU, avendo il compito di supportare i processi di gestione delle attività, assicurando la coerenza dei dati e, quindi, delle informazioni necessarie alla gestione della conoscenza alla base dei processi, assicurando e tracciando altresì i flussi informativi di interscambio fra i vari segmenti dell'organizzazione coinvolta nei processi stessi.

Di conseguenza non possono prescindere dall'organizzazione, dagli obiettivi e dai contenuti del progetto di servizio stesso.

Allo stadio attuale del mercato hanno trovato un significativo sviluppo prevalentemente sistemi informativi rivolti alla gestione dei soli patrimoni immobiliari. Tali sistemi hanno di norma come focus principale la gestione di tipo patrimoniale-manutentiva (gestione anagrafica degli edifici, gestione degli spazi, gestione servizi manutentivi, ecc.).

Ancor più che nel settore di applicazione immobiliare, i sistemi informativi per il FMU devono poter assicurare un elevato livello di integrazione fra le diverse funzionalità e disporre, di conseguenza, di archivi centralizzati accessibili da tutti i segmenti dell'organizzazione coinvolta nella gestione.

Spostando la dimensione di riferimento dalla scala immobiliare alla scala territoriale urbana, le caratteristiche di tali sistemi vanno necessariamente ridefinite.

In tal direzione le linee guida elaborate dal Tavolo di lavoro forniscono una serie di indicazioni da tenere presente:

- l'anagrafe dei beni interessati dai servizi di FMU ha natura e livelli di gestione assai diversificata (strade, reti tecnologiche, trasporti, ecc.);
- la disponibilità di informazioni sui beni è attuata da organizzazioni eterogenee appartenenti a enti spesso dotati di autonomi sistemi informativi;
- la gestione dei flussi informativi che coinvolgono l'utenza dei beni oggetto dei servizi di FMU può essere attuata, secondo le scelte tattico/strategiche adottate da parte della committenza, attraverso un canale/strumento predefinito, oppure affidata all'appaltatore sulla base di specifiche di gestione;
- la gestione dei flussi operativi, connessi all'erogazione dei servizi di FMU può essere attuata attraverso sistemi informativi messi a disposizione dal committente oppure attraverso sistemi informativi offerti dall'assuntore sulla base di specifiche

fornite dal committente;
- l'appaltatore potrebbe già avere a disposizione un sistema informativo specifico e quindi potrebbe risultare complesso richiederne l'adattamento alle necessità del committente;
- la gestione delle interferenze comporta necessariamente flussi informativi di interscambio fra i diversi sistemi informativi di gestione;
- le funzioni di governo dell'ente richiedono la disponibilità di strumenti di analisi dei dati sui beni, sui fabbisogni e sui servizi, le cui funzioni sono specifiche della committenza e ne costituiscono un fattore inevitabilmente "core" e quindi difficilmente esternalizzabile all'appaltatore.

Il necessario ed inevitabile passaggio da un'architettura di sistemi informativi "verticali" ad una nuova e ben più complessa "a rete" comporta di certo un problema di costo, ma al tempo stesso può rappresentare un'opportunità.

In una logica di gradualità di attivazione dei diversi servizi di FMU, l'approccio "a rete" può consentire infatti alla committenza il controllo dell'informazione, anche in presenza di soluzioni informatiche diverse o tecnologie che nel tempo possono risultare disomogenee.

Può essere altresì favorita l'attivazione di nuovi appalti di FMU con un'adeguata gradualità di avvio che la complessità di taluni servizi richiedono, senza compromettere la possibilità di governo da parte delle diverse istanze della committenza.

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

Progetto scientifico & supervisione tecnica
TEROTEC e FORUM PA

Organizzazione, comunicazione & sponsoring
TEROTEC e 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.ssa 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.ssa Adriana Cimino (AVCP)
Coordinamento operativo e segreteria tecnica: Dott.ssa 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.ssa Michela Stentella

Segreteria organizzativa
Dott.ssa Michela Fattore

Imprese sostenitrici
CNS sc
Cofely spa
Guerrato spa
IBM Italia spa
Romeo Gestioni spa
Siram spa
Siram Sì spa

Media Partner
Rivista FMI Facility Management Italia

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

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.

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.

Impaginazione e grafica: malo.studiograph@gmail.com

Il Libro Verde PATRIMONI PA *net*, di cui questa pubblicazione rappresenta una sintesi, vuole mettere a disposizione delle pubbliche amministrazioni e delle imprese un corredo condiviso di analisi e proposte per migliorare, razionalizzare ed innovare i processi e le prassi adottate nella gestione e valorizzazione dei patrimoni immobiliari e urbani pubblici. È strutturato in tre sezioni principali: la "Regolamentazione per il governo del mercato dei servizi", la "Qualificazione per lo sviluppo del mercato dei servizi" e le "Strumentazioni per il management del mercato dei servizi". Le analisi e le proposte del Libro Verde sono il frutto dell'attività svolta, tra novembre 2010 e aprile 2011, dai "Tavoli di lavoro Committenze-Imprese" organizzati sotto la direzione scientifica del Laboratorio PATRIMONI PA *net* e con il coordinamento istituzionale di AVCP (Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici), ITACA (Istituto per l'innovazione e la Trasparenza degli Appalti - Associazione Federale delle Regioni e delle Province Autonome) e TAIIS (Tavolo Interassociativo delle Imprese dei Servizi).

La versione integrale del testo è disponibile su www.patrimonipanet.it

PATRIMONI PA *net* *è il laboratorio creato da FORUM PA e TEROTEC con il duplice ruolo di "motore di saperi" e di "catalizzatore della partnership pubblico-privato" nel mercato dei servizi integrati di gestione e valorizzazione per i patrimoni immobiliari e urbani pubblici. La rete dei partecipanti alle attività del laboratorio è composta dai principali operatori del settore: associazioni della PA, pubbliche amministrazioni centrali e locali, imprese e associazioni di imprese, centri di studi e formazione.*

cns COFELY GDF SUEZ Siram SI GUERRATO IBM ROMEO Gestioni Siram