FORUM PA

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

terotec

"LIBRO VERDE PATRIMONI PA *net*"

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

Regolamentazione - Qualificazione - Strumentazioni

maggio 2011

"TAVOLI DI LAVORO COMMITTENZE-IMPRESE"
La Rete dei partecipanti

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

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

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

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

Libro Verde Patrimoni PA *net*

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

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

Progetto scientifico & supervisione tecnica
TEROTEC
Organizzazione, comunicazione & sponsoring
FORUM PA
Presidenza
Dott. Carlo Mochi Sismondi, Dott. Paolo Novi
Direzione tecnico-scientifica Tavoli
Prof. Arch. Silvano Curcio
Coordinamento generale Tavoli
Dott. Massimiliano Roma, Arch. Maria Laura Simeone
Gruppo di Coordinamento Tavolo "Regolamentazione"
Coordinamento istituzionale: Dott. Lorenza Ponzone (AVCP)
Coordinamento operativo e segreteria tecnica: Arch. Claudio Tomasini (ITACA), Avv. Paola Conio (PATRIMONI PA *net*), Dott. Franco Tumino (TAIIS)
Gruppo di Coordinamento Tavolo "Qualificazione"
Coordinamento istituzionale: Dott. Adriana Cimino (AVCP)
Coordinamento operativo e segreteria tecnica: Dott. Daniela Volpi (ITACA), Dott. Marco Storchi (PATRIMONI PA *net*), Dott. Giuseppe Gherardelli (TAIIS)
Gruppo di Coordinamento Tavolo "Strumentazioni"
Coordinamento istituzionale: Ing. Filippo Romano (AVCP)
Coordinamento operativo e segreteria tecnica: Arch. Silvia Risso (ITACA), Ing. Enzo Scudellari (PATRIMONI PA *net*), Ing. Paolo Zadra (TAIIS)
Banca dati documentazione tecnica
Arch. Manuele Balducci
Comunicazione & servizi web
Dott. Michela Stentella
Segreteria organizzativa
Dott. Michela Fattore

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

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

Indice generale

Vol.

PRESENTAZIONE

1 LE ANALISI

2 GLI INDIRIZZI E LE PROPOSTE

3 ALLEGATI

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il "Libro Verde Patrimoni PA *net*" è strutturato in tre volumi:
1. Le analisi
2. Gli indirizzi e le proposte
3. Allegati.

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

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

I contenuti di ciascuna sezione tematica sono di seguito sintetizzati.

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

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

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

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

- mappatura dei nodi e delle criticità dell'attuale sistema normativo degli appalti pubblici di servizi;
- analisi specifica di due aspetti "focus" di criticità: ritardo dei pagamenti da parte delle PA e discrasie nell'adozione del metodo di aggiudicazione delle gare di appalto basato sull'offerta economicamente più vantaggiosa (disapplicazioni, distorsioni, discrezionalità, anomalie offerte, ecc.);
- rilevazione di esempi "virtuosi" di comportamento/operatività delle PA rispetto alle due criticità "focus";

- studio di proposte per attenuare/risolvere le due criticità "focus", attraverso l'indicazione di corretti criteri d'uso delle norme vigenti ("de iure condito") e di modifiche/innovazioni delle stesse norme vigenti ("de iure condendo").

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- classificazione dei servizi di FMU;
- classificazione dei beni urbani oggetto di applicazione dei servizi;
- definizione del quadro dei criteri-guida per la gestione e l'indirizzo dei processi di FMU:
  - programmazione, finanziamento e controllo dei servizi (processi di governo delle committenze);
  - progettazione, organizzazione ed erogazione dei servizi (processi di governo delle imprese);

- competenze e profili tecnico-professionali-manageriali degli operatori;
- implementazione di sistemi informativi di supporto "dedicati".

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

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

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

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

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

Silvano Curcio
Direttore scientifico di Patrimoni PA net

Carlo Mochi Sismondi
Presidente di Forum PA

Paolo Novi
Presidente di Terotec

FORUM PA

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

terotec

"LIBRO VERDE PATRIMONI PA *net*"

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

Regolamentazione - Qualificazione - Strumentazioni

VOLUME 1
LE ANALISI
maggio 2011

Indice

Sez.

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

1.1 Un "percorso guidato" per il Facility Management

2 LA "REGOLAMENTAZIONE" PER IL GOVERNO DEL MERCATO DEI SERVIZI

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

2.1.1 I problemi

2.1.2 Le esigenze

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

2.3 Analisi specifica di aspetti "focus" di criticità

2.3.1 L'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa

2.3.2 Il ritardo dei pagamenti da parte delle PA

3 LA "QUALIFICAZIONE" PER LO SVILUPPO DEL MERCATO DEI SERVIZI

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

3.1.1 I problemi

3.1.2 Le esigenze

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

3.2.1 Il sistema unico di qualificazione LLPP

3.2.2 Gli indici reputazionali

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

4 LE "STRUMENTAZIONI" PER IL MANAGEMENT DEL MERCATO DEI SERVIZI

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

4.1.1 I problemi

4.1.2 Le esigenze

1

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

- ***Curatore:***

Silvano Curcio (Terotec, Università di Napoli Federico II)

- ***Contributi:***

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

1.1 Un "percorso guidato" per il Facility Management

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

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

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

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

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

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

È un mercato da oltre 35 miliardi effettivi di euro/anno
Rappresenta, uno dei più significativi tra i nuovi mercati nella nostra economia nazionale e, al contempo, uno dei più rilevanti tra i mercati dello stesso comparto nell'economia europea, con una potenziale domanda finora in gran parte sommersa o inevasa stimata in oltre 140 miliardi di euro/anno (dati Cresme).

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

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

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

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

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

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

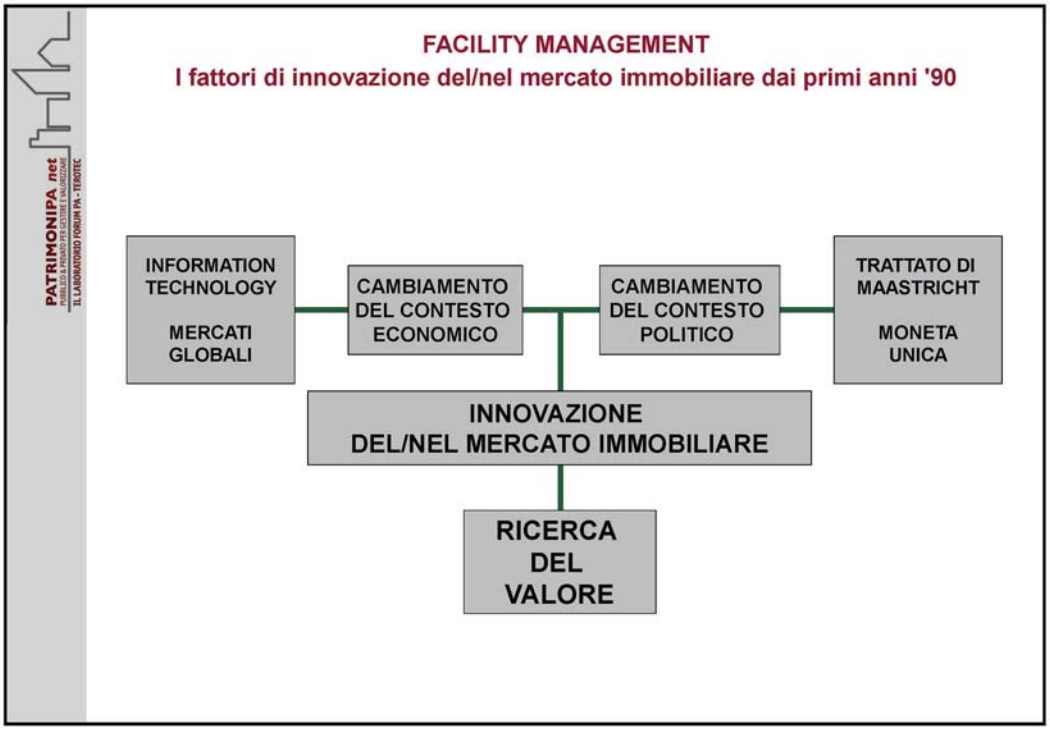
PATRIMONIPA net
PUBBLICO & PRIVATO PER GESTIRE E VALORIZZARE
IL LABORATORIO FORUM PA - TEROTEC

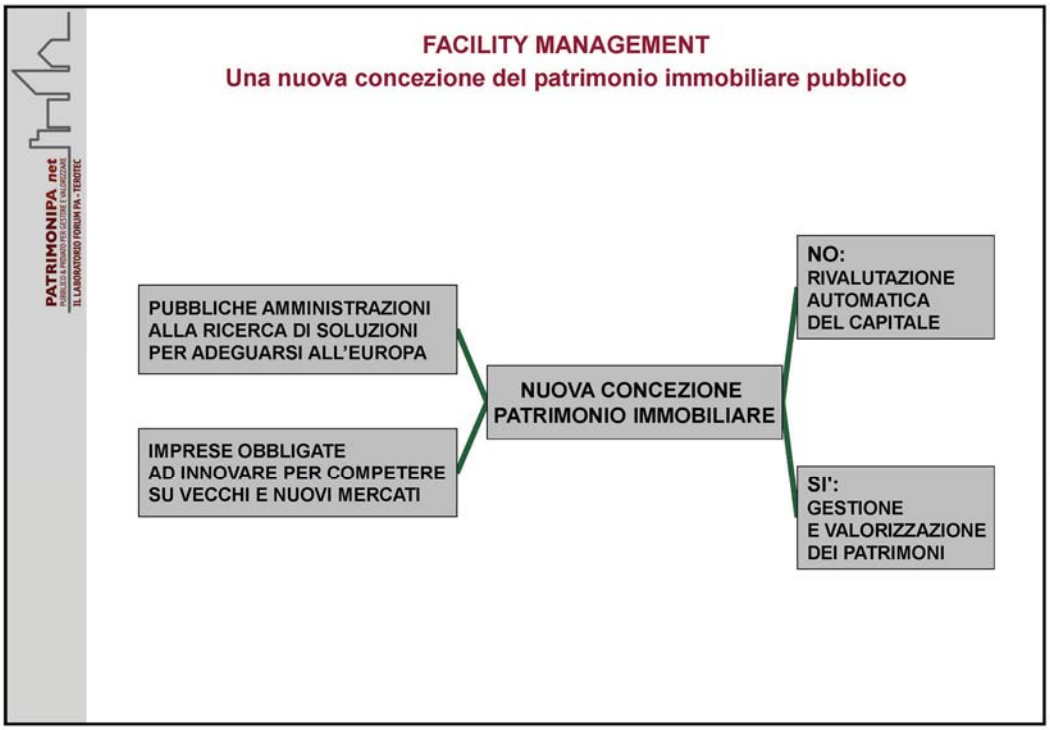
FACILITY MANAGEMENT
Un "percorso guidato" nel mercato

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

FACILITY MANAGEMENT
I focus tematici

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


FACILITY MANAGEMENT
I fattori di innovazione del/nel mercato immobiliare dai primi anni '90
INFORMATION TECHNOLOGY
MERCATI GLOBALI
CAMBIAMENTO DEL CONTESTO ECONOMICO
CAMBIAMENTO DEL CONTESTO POLITICO
TRATTATO DI MAASTRICHT
MONETA UNICA
INNOVAZIONE DEL/NEL MERCATO IMMOBILIARE
RICERCA DEL VALORE


FACILITY MANAGEMENT
Una nuova concezione del patrimonio immobiliare pubblico
PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI ALLA RICERCA DI SOLUZIONI PER ADEGUARSI ALL'EUROPA
IMPRESE OBBLIGATE AD INNOVARE PER COMPETERE SU VECCHI E NUOVI MERCATI
NUOVA CONCEZIONE PATRIMONIO IMMOBILIARE
NO: RIVALUTAZIONE AUTOMATICA DEL CAPITALE
SI': GESTIONE E VALORIZZAZIONE DEI PATRIMONI

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	RISULTATI DI NATURA SOCIALE
Come strumento di produzione finanziaria	Come strumento di attuazione delle finalità istituzionali

FACILITY MANAGEMENT
I principali elementi del nuovo corso del mercato dal 1995 ad oggi in Italia

La gestione e la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico attraverso:

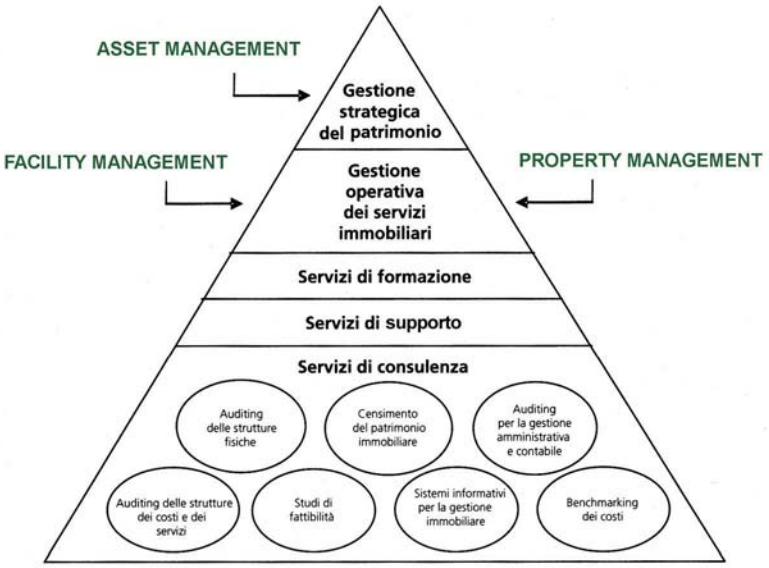
GESTIONE

- ❑ **Focalizzazione sul core business istituzionale delle PA**
- ❑ **Riduzione della spesa pubblica (tra esigenza e obbligo)**
- ❑ **Esternalizzazione e razionalizzazione della gestione**
- ❑ **Integrazione dei servizi per la gestione**
- ❑ **Innovazione forme contrattuali per la gestione (Global Service, ...)**
- ❑ **Centralizzazione degli acquisti di servizi (Consip, Intercent ER, …)**
- ❑ **…**

VALORIZZAZIONE

- ❑ **Cartolarizzazione di beni immobiliari**
- ❑ **Costituzione di fondi immobiliari**
- ❑ **Spin-off e quotazioni di società immobiliari**
- ❑ **Nascita e/o potenziamento di società pubbliche in campo immobiliare**
- ❑ **…**

FACILITY MANAGEMENT
Macrocategorie funzionali dei servizi di management immobiliare



FACILITY MANAGEMENT
Le definizioni

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

❑ **"Gestione integrata dei servizi e dei processi rivolti agli edifici, agli spazi e alle persone, non rientranti nel 'core business' di un'organizzazione, ma necessari per il suo funzionamento"**

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

❑ **"Gestione integrata dei servizi di supporto per il funzionamento, la fruizione e la valorizzazione dei beni immobiliari e urbani"**

I servizi-chiave della filiera del FM:

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

FACILITY MANAGEMENT
Le finalità

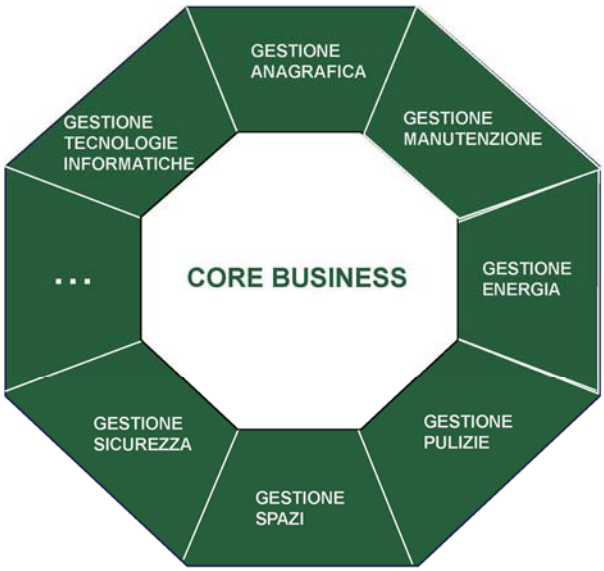
Alla base dello sviluppo del FM ci sono due finalità:

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

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

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

FACILITY MANAGEMENT
Servizi core/no core business



FACILITY MANAGEMENT
La tipologia dei servizi

CLASSIFICAZIONE PER CAMPO DI APPLICAZIONE

CLASSIFICAZIONE PER FUNZIONI

SERVIZI DI GOVERNO
- ❑ Attività gestionali
- ❑ Call center
- ❑ Servizio anagrafe
- ❑ Monitoraggio degli immobili

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

FACILITY MANAGEMENT
La filiera dei servizi

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

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

FACILITY MANAGEMENT
La filiera dei servizi

1. Manutenzione edifici ed impianti

2. Servizi di supporto

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

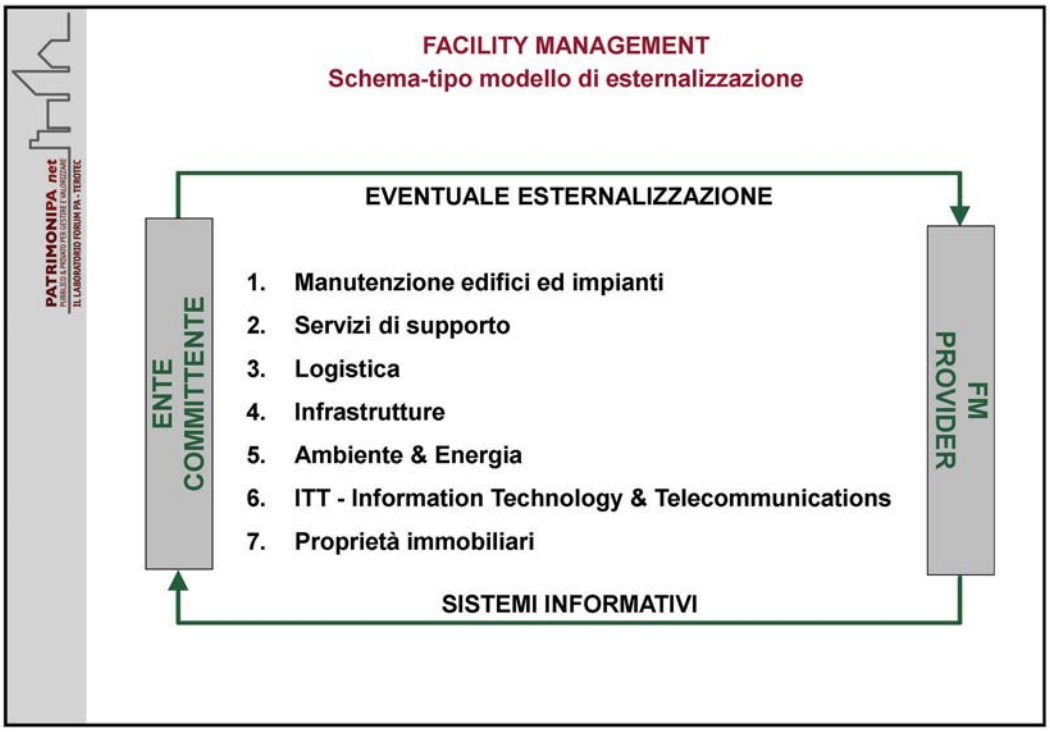
FACILITY MANAGEMENT
La filiera dei servizi

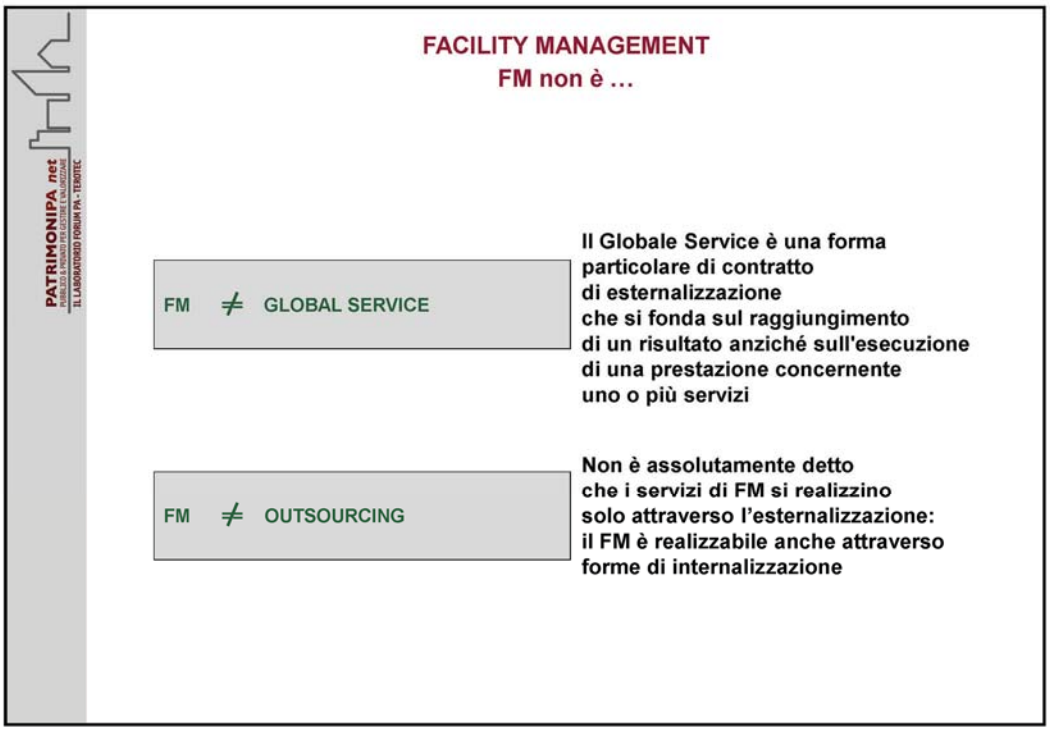
6. ITT - Information Technology & Telecommunications

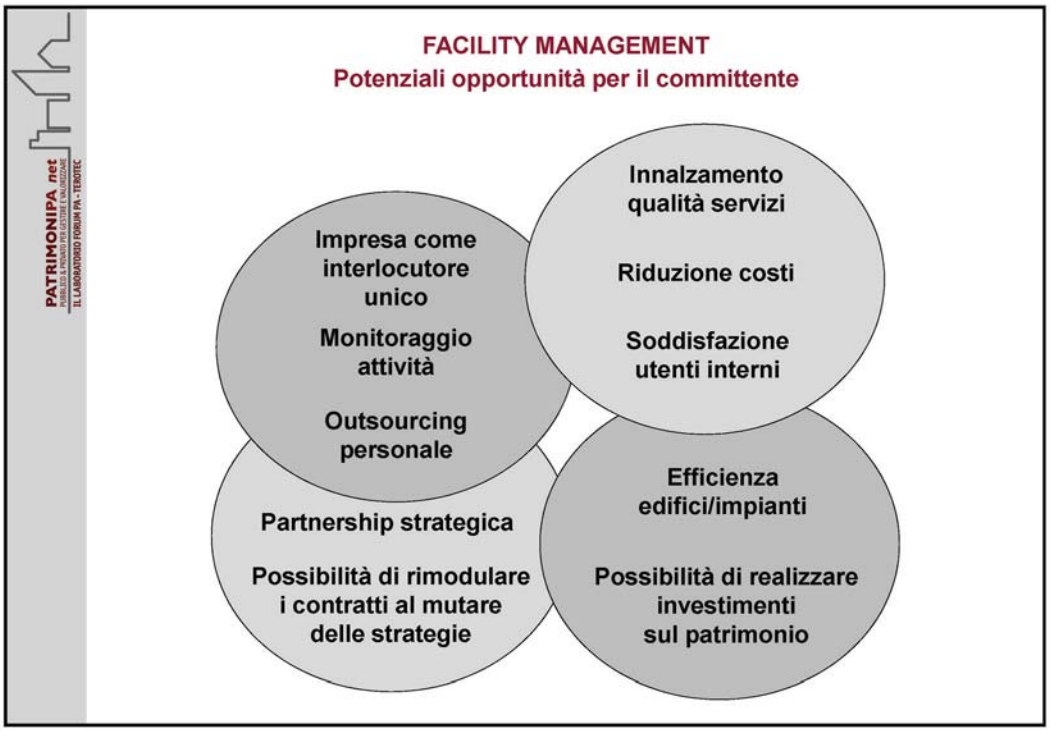
- ❑ Gestione sistemi informativi
- ❑ Help desk
- ❑ Amministrazione sistemi
- ❑ Gestione reti aziendali
- ❑ Gestione telecomunicazioni interne
- ❑ Servizi tecnici hardware & software
- ❑ ...

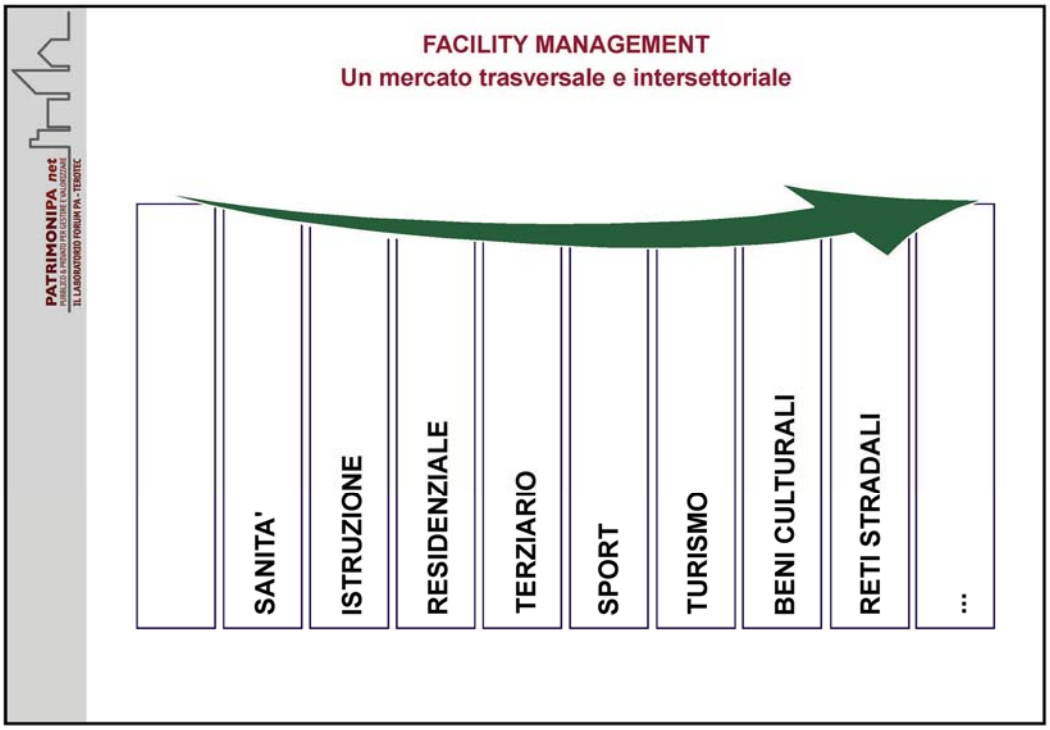
7. Proprietà immobiliari

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


FACILITY MANAGEMENT
Schema-tipo modello di esternalizzazione
EVENTUALE ESTERNALIZZAZIONE
ENTE COMMITTENTE
1. Manutenzione edifici ed impianti
2. Servizi di supporto
3. Logistica
4. Infrastrutture
5. Ambiente & Energia
6. ITT - Information Technology & Telecommunications
7. Proprietà immobiliari
FM PROVIDER
SISTEMI INFORMATIVI


FACILITY MANAGEMENT
FM non è …
FM ≠ GLOBAL SERVICE
Il Globale Service è una forma particolare di contratto di esternalizzazione che si fonda sul raggiungimento di un risultato anziché sull'esecuzione di una prestazione concernente uno o più servizi
FM ≠ OUTSOURCING
Non è assolutamente detto che i servizi di FM si realizzino solo attraverso l'esternalizzazione: il FM è realizzabile anche attraverso forme di internalizzazione


FACILITY MANAGEMENT
Potenziali opportunità per il committente
Impresa come interlocutore unico
Monitoraggio attività
Outsourcing personale
Innalzamento qualità servizi
Riduzione costi
Soddisfazione utenti interni
Partnership strategica
Possibilità di rimodulare i contratti al mutare delle strategie
Efficienza edifici/impianti
Possibilità di realizzare investimenti sul patrimonio


FACILITY MANAGEMENT
Un mercato trasversale e intersettoriale
SANITA'
ISTRUZIONE
RESIDENZIALE
TERZIARIO
SPORT
TURISMO
BENI CULTURALI
RETI STRADALI
...

FACILITY MANAGEMENT
Le difficoltà nella stima del mercato italiano

Alcuni fattori di difficoltà:

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

FACILITY MANAGEMENT
La stima del mercato italiano

Stima superfici per i comparti-chiave del patrimonio pubblico

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

Fonte: elaborazione CRESME su dati ISTAT

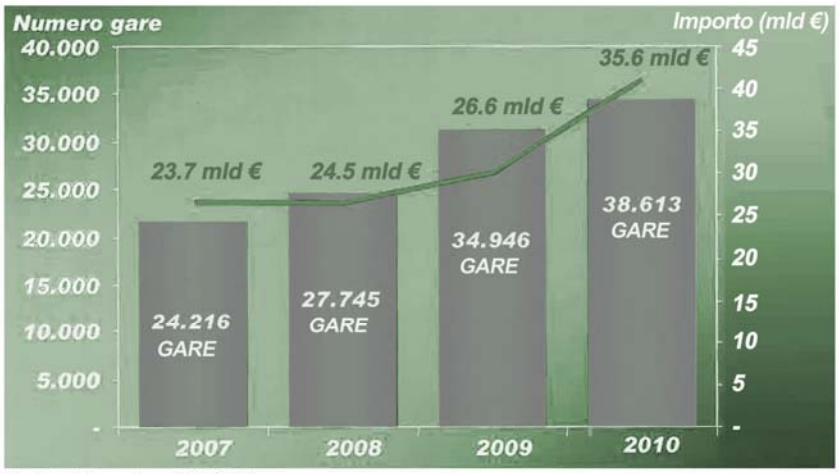
FACILITY MANAGEMENT
La stima del mercato italiano

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

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

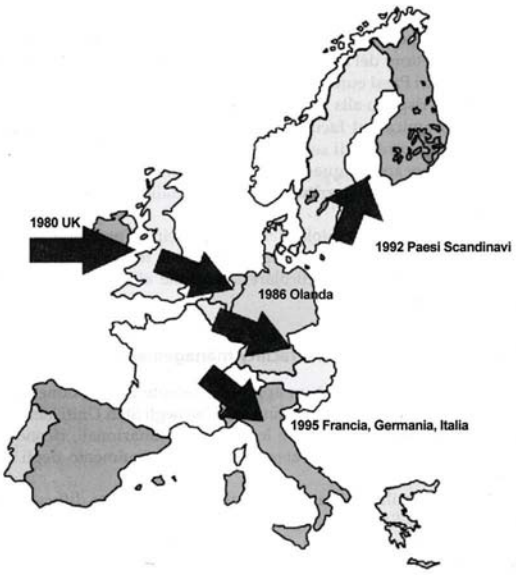
Fonte: elaborazione CRESME

FACILITY MANAGEMENT
Il trend di sviluppo del mercato italiano



Fonte: elaborazione CRESME

FACILITY MANAGEMENT
Lo sviluppo del mercato europeo



FACILITY MANAGEMENT
I trend di sviluppo nei principali paesi europei

TENDENZE

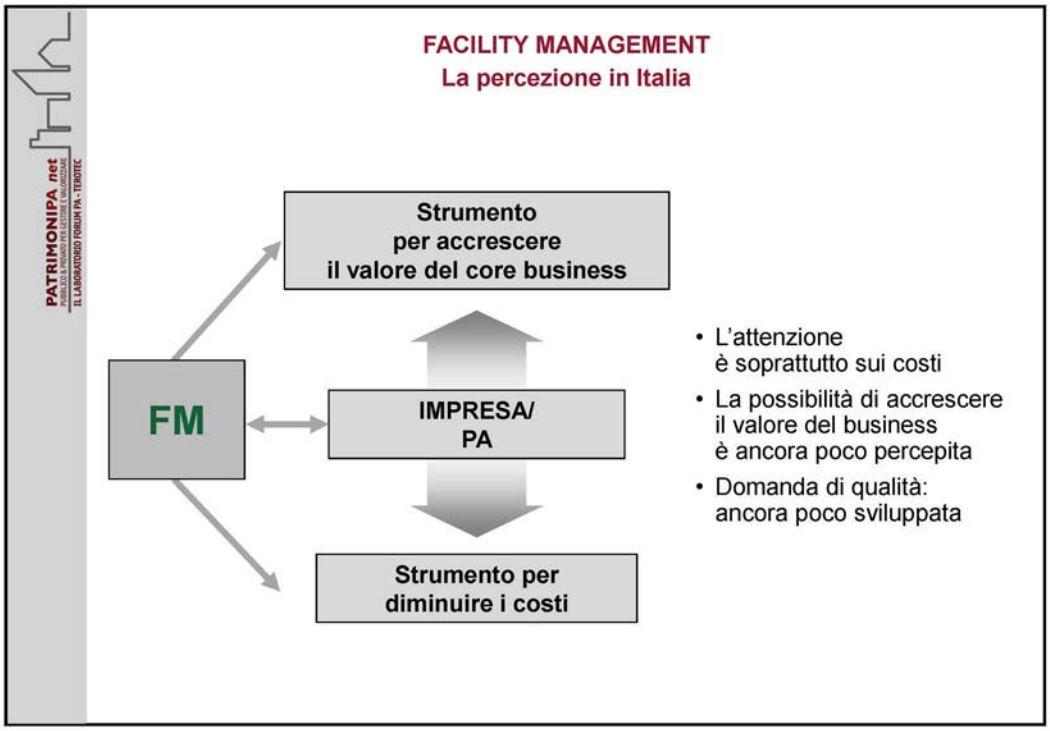
- **GRAN BRETAGNA Mercato maturo e consolidato (+10%)**
- **FRANCIA Forte presenza di operatori francesi, 90% dei contratti monoservizio (+10%)**
- **GERMANIA Potenzialità di crescita ancora molto forti (+10-15%)**
- **ITALIA Tendenza verso contratti di fornitura integrata con notevoli potenzialità di sviluppo (+10-15%)**
- **SPAGNA Mercato ancora molto giovane, ma in fase di rapida evoluzione (+15%)**

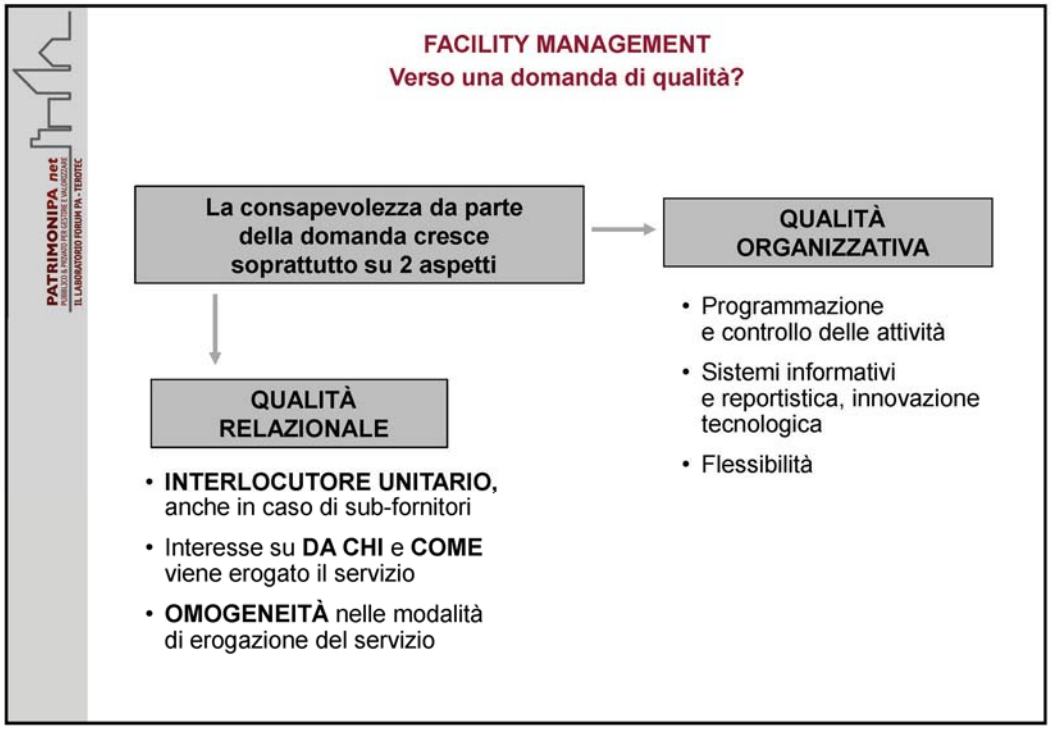
Fonte: elaborazione CRESME da fonte BSRIA

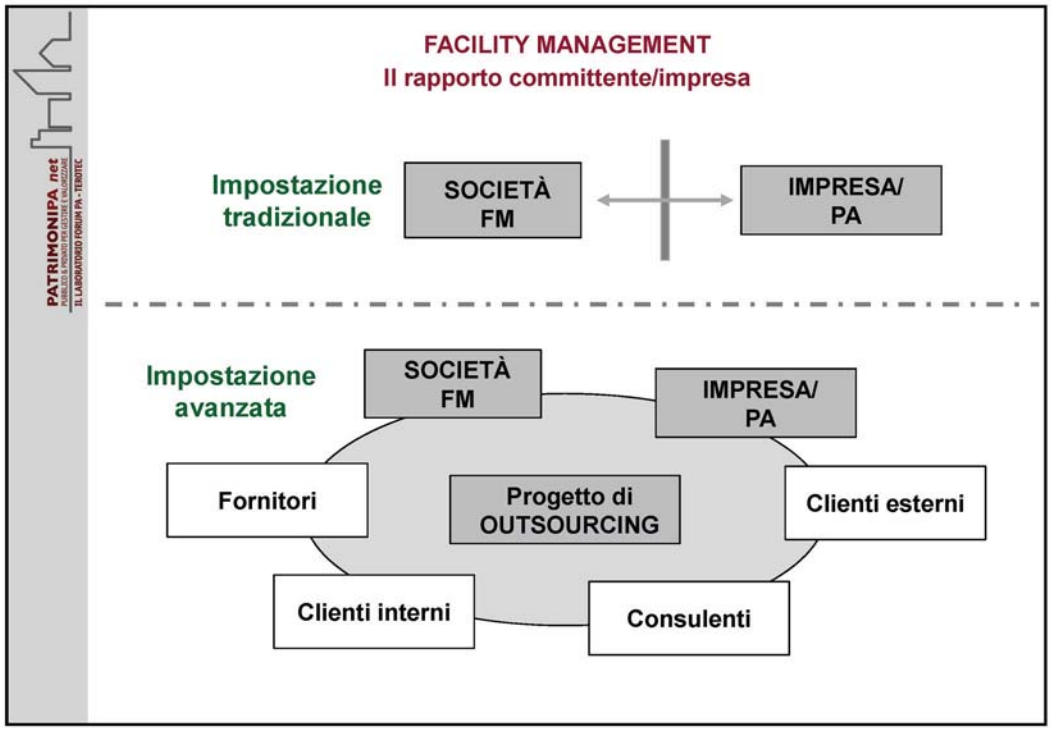
FACILITY MANAGEMENT
Stima e struttura della dimensione del mercato nei paesi europei

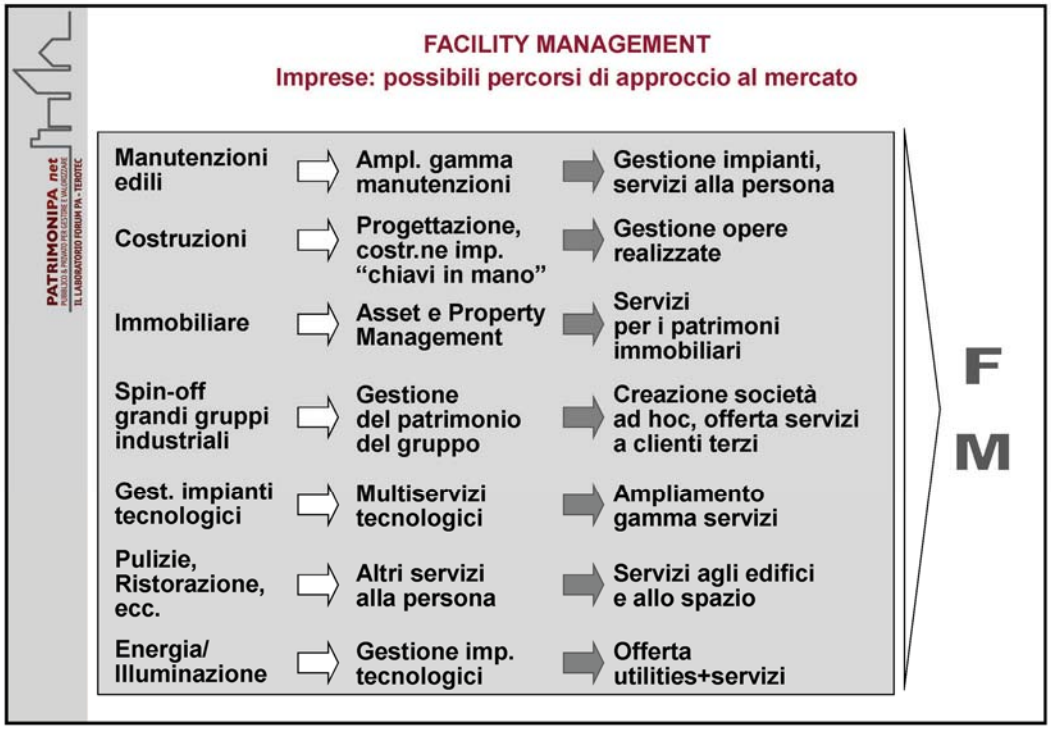
PAESE		CLASSIFICAZIONE		PIL	STIMA MERCATO	GRADUATORIA
		AREA GEOGRAFICA	FASCIA MERCATO	MILIARDI € [2009]	MILIARDI € [2009]	
Regno Unito*	UK	Europa Settentrionale	Mercato avanzato	1,859.05	204,39	1
Germania*	DE	Europa Centrale	Mercato sviluppato	2,350.05	73,35	2
Francia*	FR	Europa Occidentale	Mercato sviluppato	1,795.75	58,89	3
Italia*	IT	Europa Meridionale	Mercato sviluppato	1,488.29	48,78	4
Spagna*	ES	Europa Meridionale	Mercato sviluppato	949.66	37,31	5
Russia	RU	Europa Orientale	Mercato emergente	645.55	31,76	6
Paesi Bassi	NL	Europa Occidentale	Mercato avanzato	527.08	25,93	7
Belgio	BE	Europa Occidentale	Mercato sviluppato	313.13	15,41	8
Svizzera	CH	Europa Centrale	Mercato sviluppato	309.92	15,25	9
Turchia	TR	Europa Sud-Orientale	Mercato pre-emergente	306.83	15,10	10
Svezia	SE	Europa Settentrionale	Mercato emergente	302.03	14,86	11
Austria	AT	Europa Centrale	Mercato sviluppato	258.45	12,72	12
Polonia	PL	Europa Orientale	Mercato emergente	255.99	12,59	13
Norvegia	NO	Europa Settentrionale	Mercato emergente	249.53	12,28	14
Danimarca	DK	Europa Settentrionale	Mercato sviluppato	218.46	10,75	15
Grecia	GR	Europa Meridionale	Mercato pre-emergente	190.17	9,36	16
Irlanda	IE	Europa Settentrionale	Mercato sviluppato	170.42	8,38	17
Finlandia	FI	Europa Settentrionale	Mercato emergente	163.11	8,02	18
Portogallo	PT	Europa Meridionale	Mercato emergente	154.78	7,62	19
Repubblica ceca	CZ	Europa Orientale	Mercato emergente	104.69	5,15	20
Ungheria	HU	Europa Orientale	Mercato emergente	93.19	4,59	21
Romania	RO	Europa Sud-Orientale	Mercato pre-emergente	83.47	4,11	22
Ucraina	UA	Europa Orientale	Mercato pre-emergente	72.73	3,58	23
Slovacchia	SK	Europa Orientale	Mercato emergente	40.04	1,97	24
Croazia	HR	Europa Sud-Orientale	Mercato pre-emergente	32.84	1,62	25
Lussemburgo	LU	Europa Occidentale	Mercato sviluppato	30.79	1,52	26
Slovenia	SI	Europa Orientale	Mercato emergente	29.01	1,43	27
Bielorussia	BY	Europa Orientale	Mercato pre-emergente	24.97	1,23	28
Bulgaria	BG	Europa Sud-Orientale	Mercato emergente	22.96	1,13	29
Lituania	LT	Europa Orientale	Mercato pre-emergente	21.65	1,07	30
Serbia	RS	Europa Sud-Orientale	Mercato pre-emergente	20.40	1,00	31
Lettonia	LV	Europa Orientale	Mercato pre-emergente	13.55	0,67	32
Islanda	IS	Europa Settentrionale	Mercato emergente	13.35	0,66	33
Cipro	CY	Europa Meridionale	Mercato pre-emergente	13.02	0,64	34
Estonia	EE	Europa Orientale	Mercato pre-emergente	12.51	0,57	35
Bosnia erzegovina	BA	Europa Sud-Orientale	Mercato pre-emergente	8.38	0,41	36
Albania	AL	Europa Sud-Orientale	Mercato pre-emergente	7.08	0,35	37
Macedonia	MK	Europa Sud Orientale	Mercato pre-emergente	4.87	0,24	38
Malta	MT	Europa Meridionale	Mercato pre-emergente	4.70	0,23	39
Moldavia	MV	Europa Orientale	Mercato pre-emergente	2.52	0,12	40
Montenegro	MNE	Europa Sud-Orientale	Mercato pre-emergente	1.77	0,09	41
TOTALE 5 PAESI TOP [*]					**422,72**	
TOTALE EUROPA [41 PAESI]					**655,13**	

Fonte: IREBS Università di Regensburg


FACILITY MANAGEMENT
La percezione in Italia
Strumento per accrescere il valore del core business
FM
IMPRESA/ PA
Strumento per diminuire i costi
• L'attenzione è soprattutto sui costi
• La possibilità di accrescere il valore del business è ancora poco percepita
• Domanda di qualità: ancora poco sviluppata


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 rapporto committente/impresa
Impostazione tradizionale
SOCIETÀ FM
IMPRESA/ PA
Impostazione avanzata
SOCIETÀ FM
IMPRESA/ PA
Fornitori
Progetto di OUTSOURCING
Clienti esterni
Clienti interni
Consulenti

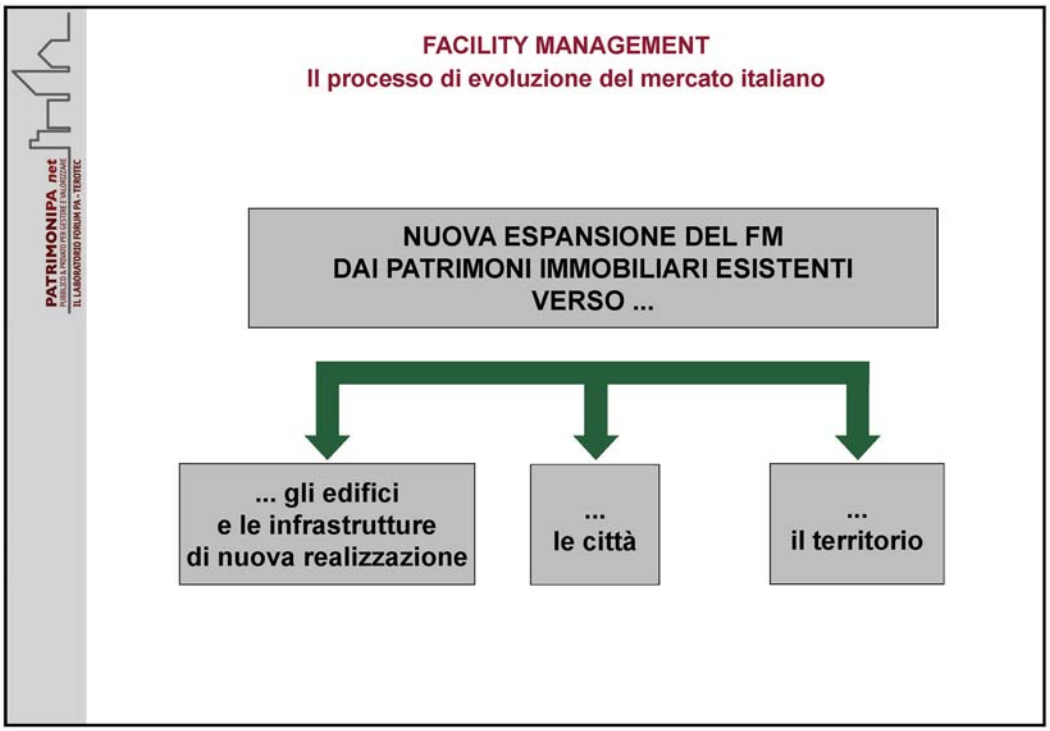

FACILITY MANAGEMENT
Imprese: possibili percorsi di approccio al mercato
Manutenzioni edili
Ampl. gamma manutenzioni
Gestione impianti, servizi alla persona
Costruzioni
Progettazione, costr.ne imp. "chiavi in mano"
Gestione opere realizzate
Immobiliare
Asset e Property Management
Servizi per i patrimoni immobiliari
Spin-off grandi gruppi industriali
Gestione del patrimonio del gruppo
Creazione società ad hoc, offerta servizi a clienti terzi
Gest. impianti tecnologici
Multiservizi tecnologici
Ampliamento gamma servizi
Pulizie, Ristorazione, ecc.
Altri servizi alla persona
Servizi agli edifici e allo spazio
Energia/ Illuminazione
Gestione imp. tecnologici
Offerta utilities+servizi
F
M

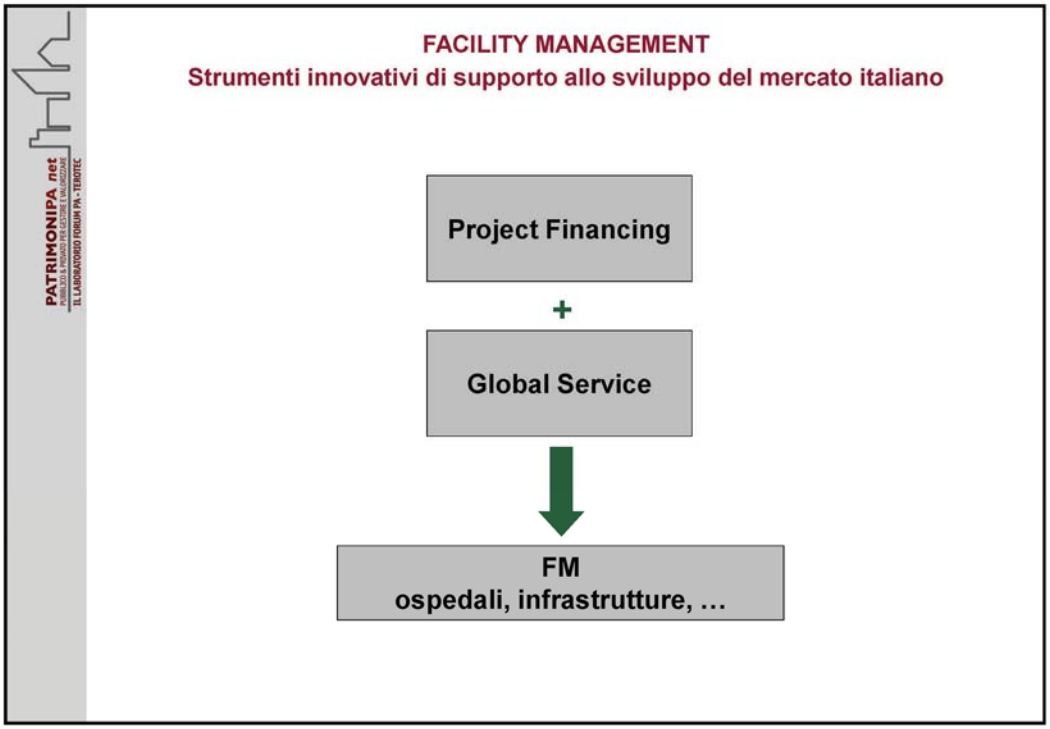
FACILITY MANAGEMENT
Imprese: possibili processi di evoluzione nel mercato

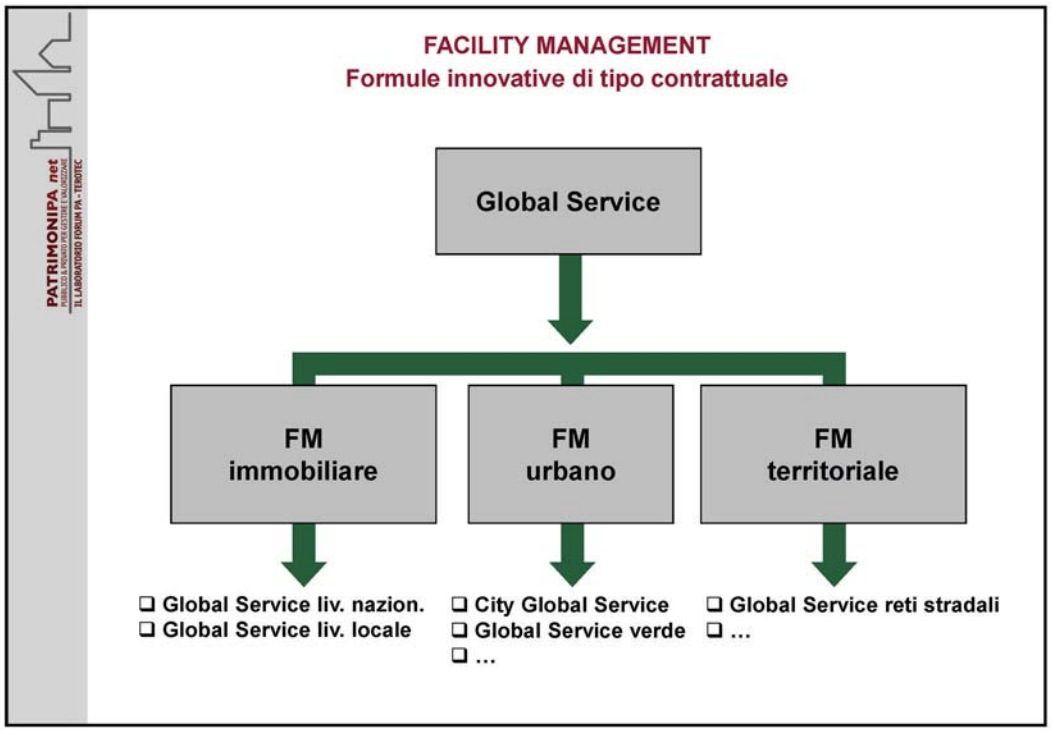
Fornitore specializzato monoservizio	Multiservizi, Global Service, ATI fra imprese	Total FM Integrated FM
Uno/pochi servizi	Sommatoria di servizi	Integrazione di servizi
Rapporto cliente/fornitore	Partnership	Partnership strategica
Contratti a prestazione	Contratti basati sul risultato (Global Service)	Contratti basati su Service Level Agreement

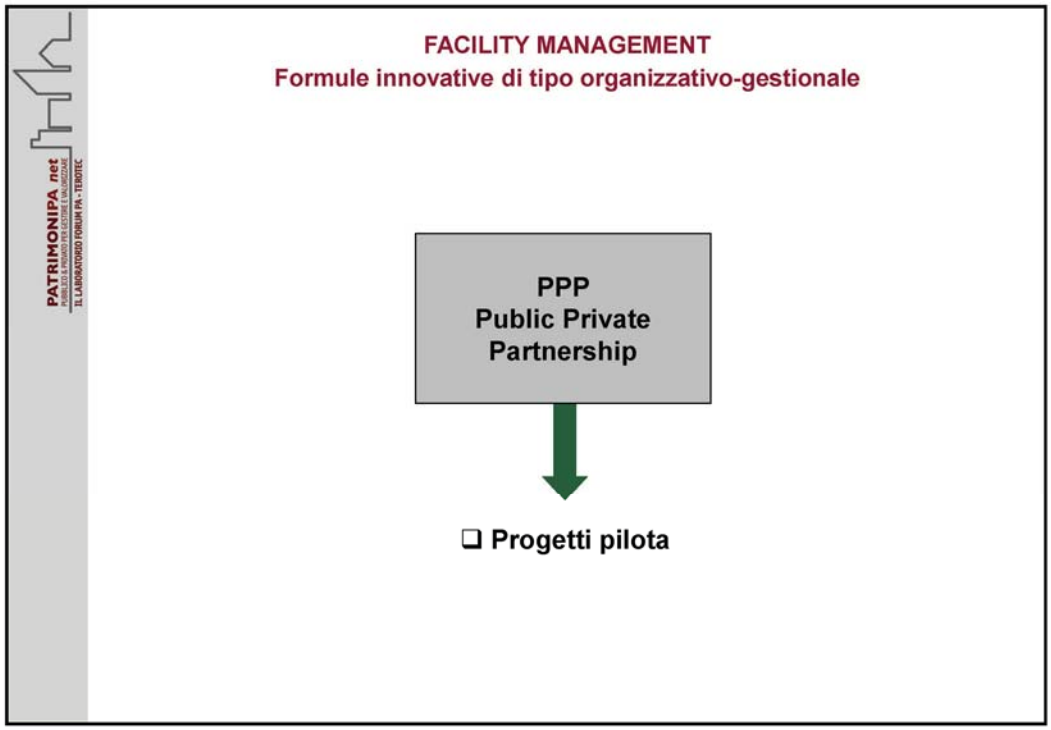
FACILITY MANAGEMENT
Imprese: principali macrotipologie strutturali

Società di Facility Management Soggetti in grado di gestire servizi appartenenti alle 3 macroaree (edifici, spazi, persone) anche mediante ricorso al mercato	GESTIONE SERVIZI
Gestori di servizi specifici Soggetti che erogano e gestiscono in toto specifici servizi	EROGAZIONE E GESTIONE SERVIZI
Fornitori mono e multiservizio Soggetti che erogano uno o più servizi	EROGAZIONE SERVIZI


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
❑ ...


FACILITY MANAGEMENT
Formule innovative di tipo organizzativo-gestionale
PPP
Public Private
Partnership
❑ Progetti pilota

2

LA "REGOLAMENTAZIONE" PER IL GOVERNO DEL MERCATO DEI SERVIZI

- ***Curatori:***

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

- ***Contributi:***

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

* Coordinamento redazionale

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

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

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

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

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

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

2.1.1 I problemi

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

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

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

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

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

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

Deve registrarsi che, in ambito europeo, si assiste ad una sorta di **inversione di tendenza**, nel senso che lo sviluppo notevole del comparto dei servizi - che tipicamente consegue all'evoluzione sociale e allo sviluppo delle esigenze di carattere "terziario" - e l'incremento della complessità dei fabbisogni espressi dalle amministrazioni committenti ha spinto la Commissione Europea[1] a riflettere sull'opportunità, in analogia a quanto già avviene per gli appalti rientranti nell'Accordo OMC (Organizzazione Mondiale del Commercio), di abolire la distinzione tra servizi e lavori, considerando questi ultimi una forma particolare di servizio ("servizi nel settore della costruzione"). Ciò significa che i lavori - e i servizi che afferiscono direttamente al settore della costruzione - potrebbero diventare un ambito specifico nel più ampio comparto dei servizi, ovviamente regolato da norme generali comuni a tutto il comparto e da disposizioni peculiari di settore, in ragione della particolarità dell'attività in questione. Da ciò si desume chiaramente come risulti illogica ed inefficiente l'operazione inversa, quella cioè di estendere a tutto il comparto dei servizi norme che, di fatto, hanno carattere specifico e settoriale.

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

Ci si riferisce, ad esempio, alle norme in materia di **programmazione** e progettazione. La programmazione - obbligatoria nel caso dei lavori - è facoltativa nel caso dei servizi e dall'effettuazione della stessa derivano all'amministrazione - da ritenersi, in questo senso, "virtuosa" - da un lato, dei vincoli certi, in quanto espressi dalla normativa[2] e chiaramente percepibili, dall'altro benefici molto più sfuggenti e di lungo periodo, consistenti nell'efficientamento dei processi di approvvigionamento. Ciò può determinare un disincentivo alla programmazione, che, al contrario, rappresenta un momento fondamentale per:

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

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

[1] Cfr. *Libro Verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici. Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti*, 2010, pag. 7.
[2] Cfr. art. 271 c. 4 del Regolamento di Attuazione (DPR 207/2010).

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

- tempi,
- prezzi/quantità,
- qualità.

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

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

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

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

Per quanto concerne, la fase di **scelta del contraente**, a ciò deve aggiungersi che, nel comparto dei servizi, che pure accoglie e ricomprende tipologie diversissime di attività, manca una forma efficiente di **classificazione** delle diverse prestazioni[3], il che rende molto difficile e disomogenea, da parte delle stazioni appaltanti, la valutazione dell'"analogia" delle prestazioni rese rispetto a quelle oggetto di affidamento, indispensabile anche a determinare il possesso o meno in capo ai concorrenti dei requisiti di capacità tecnica - e anche economico/finanziaria - richiesti per la partecipazione alla gara. La mancanza di un'efficiente classificazione dei servizi si riverbera anche nella impossibilità di configurare un sistema attendibile di **qualificazione** degli operatori[4], che consenta di valorizzare anche la reputazione "positiva" dei concorrenti.

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

[3] Risulta difficile utilizzare allo scopo unicamente la classificazione CPV.
[4] Per l'approfondimento di questo aspetto si rimanda alla lettura della sezione 3.

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

Tutto quanto precede, comporta un ulteriore e grave problema di carattere generale, sintetizzabile nella **mancanza**, tanto da parte delle stazioni appaltanti quanto da parte degli operatori economici, **di una visione di insieme dell'intero processo** di approvvigionamento, che va dall'identificazione del fabbisogno (e quindi dalla fase 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, atteso che solo questa verifica positiva potrà far ritenere correttamente svolto il processo nel suo complesso.

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

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

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

Nella fase di **esecuzione delle prestazioni** è sinora mancato un incisivo controllo delle prestazioni rese, in diretto collegamento a quelle offerte, necessario per:
- scoraggiare, in fase di gara, la promessa di livelli di servizio non sostenibili in concreto;
- sanzionare nelle gare future le imprese che abbiano operato con negligenza;
- operare gli opportuni aggiustamenti nella formulazione dei documenti a base delle successive gare.

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

2.1.2 Le esigenze

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Rif. normativi	Fase	Sottofase	Descrizione	Criticità
	Programmazione			
Art. 271 RdA		**Programmazione dell'attività contrattuale**	Le amministrazioni aggiudicatrici hanno facoltà di approvare un programma annuale per l'acquisizione dei servizi.	Al contrario di quanto avviene per i lavori, la fase di programmazione può essere omessa. La mancanza di una programmazione complessiva non consente l'ottimizzazione dell'allocazione delle risorse disponibili. La mancanza di programmazione può condurre ad una non chiara identificazione dei fabbisogni. L'assenza dell'obbligo alla programmazione per gli appalti di servizio è quantomeno obsoleta in una logica di appalto misto di lavori e servizi, (paradigma tipico del Global Service) ovvero in caso di concessione di costruzione e gestione e in presenza di formule di partenariato pubblico-privato. E' inoltre da considerare come lo stesso art. 14 del RdA (studio di fattibilità) pur se collocato all'interno della Parte II "Contratti Pubblici relativi a lavori nei settori ordinari" si presti ad essere esteso anche all'appalto di servizi e certamente deve esserlo nel caso di appalti misti, che integrano diverse prestazioni. L'approccio integrato è proprio delle funzioni del RUP, così come previsto dall'art. 9, c. 2 del RdA: "…*Il responsabile del procedimento provvede a creare le condizioni affinché il processo realizzativo dell'intervento risulti condotto in modo unitario in relazione ai tempi e ai costi preventivati, alla qualità*
Art. 128 c. 2 CCC **Art. 271 c. RdA**		**Determinazione dei fabbisogni**	Il programma annuale costituisce momento attuativo di studi di identificazione e quantificazione dei fabbisogni predisposti dalle amministrazioni aggiudicatrici.	
Art. 271 c. 3 RdA **Art. 272 c. 1 RdA**		**Elaborazione del programma**	Il programma contiene per ogni servizio: ▪ oggetto; ▪ importo presunto; ▪ forma di finanziamento; Il programma può contenere: ▪ l'individuazione del Responsabile del Procedimento.	
		Individuazione della "strategia di approvvigionamento"	Individuazione della tipologia contratto più adeguata al soddisfacimento del fabbisogno: ▪ appalto; ▪ concessione; ▪ altre forme di partenariato pubblico/privato (es. società mista) ▪ stipula di un accordo quadro; Individuazione, in relazione allo specifico fabbisogno e alle possibili strategie di approvvigionamento, quella più adeguata allo scopo: ▪ svolgimento in proprio della procedura di individuazione	

Rif. normativi	Fase	Sottofase	Descrizione	Criticità
			dell'operatore economico che espleterà il servizio; ▪ svolgimento della procedura tramite centrale di committenza; ▪ adesione a convenzioni esistenti ▪ altro.	*richiesta, alla manutenzione programmata, alla sicurezza e alla salute dei lavoratori ed in conformità di qualsiasi altra disposizione di legge in materia….*" Al fine di identificare i fabbisogni della collettività, nel caso di servizi che si rivolgano direttamente o indirettamente agli utenti, potrebbe essere utile ipotizzare il coinvolgimenti di questi ultimi nell'identificazione delle esigenze. La scelta della strategia di approvvigionamento è fondamentale in quanto dalla individuazione della stessa dipende anche il livello di approfondimento dei documenti progettuali. Le amministrazioni non hanno spesso la consapevolezza dell'importanza di tale fase e non hanno dimestichezza con gli strumenti che consentono una comparazione delle possibili alternative al fine di identificare la soluzione più efficiente ed efficace per il soddisfacimento dei fabbisogni.
Art. 128 c. 9 CCC **Art. 271 c. 5 RdA**		**Approvazione del programma annuale**	▪ le amministrazioni tenute all'approvazione del bilancio preventivo approvano il programma annuale contestualmente; ▪ le amministrazioni non tenute all'approvazione del bilancio preventivo possono approvare il programma con modalità compatibili con la regolamentazione presso le stesse vigente in materia programmatoria.	
Art. 271 c. 4		**Gestione dei procedimenti di acquisizione non previsti dal programma**	Ammissibili solo in caso di urgenza per eventi imprevisti o imprevedibili in sede di programmazione.	La previsione può costituire un disincentivo alla programmazione: chi non programma ha meno vincoli.
Art. 278 c. 2 RdA		**Finanza di progetto nei servizi (v. anche infra)**	Anche quando l'amministrazione si sia avvalsa della facoltà di approvare il programma annuale per l'acquisizione dei servizi è consentita ai privati interessati la presentazione di proposte di finanza di progetto nel settore dei	

Rif. normativi	Fase	Sottofase	Descrizione	Criticità
			servizi (v. infra).	
	Progettazione			
Art. 94 CCC **Art. 279 RdA**		**Progettazione del servizio**	Di norma il progetto: ▪ è elaborato dalle amministrazioni; aggiudicatrici a cura o sotto il coordinamento del RdP; ▪ è articolato su un unico livello. Nel caso di servizi: ▪ particolarmente complessi sotto il profilo tecnologico, ▪ che richiedono pluralità di competenze; ▪ caratterizzate dall'utilizzo di componenti o di processi innovativi; ▪ che necessitano di elevate prestazioni per quanto concerne la loro funzionalità; a) può essere oggetto di un concorso di progettazione (vedi infra); b) può essere articolato su più livelli;	Manca esperienza concreta nella definizione della progettazione dei servizi. Si tende a ricollegare il concetto di progettazione esclusivamente ai servizi che abbiano una ricaduta "edilizia" (es. manutenzione). L'applicazione pratica dell'articolo 94 CCC risulta problematica stante la difficoltà di definire (al di là dell'elencazione formale dell'art. 279 RdA) i contenuti e le funzioni del progetto per i contratti di servizi e forniture. Risulta particolarmente critica l'assenza di documenti che vadano a "cristallizzare" le tre variabili del contratto quali tempi, prezzi/quantità, qualità. In questo caso - a differenza di altre ipotesi di "merlonizzazione" - potrebbe risultare opportuno il ricongiungimento con la sezione lavori del CCC e del RdA, prevedendo: una stima analitica dei servizi (anche con ricorso a dati parametrici), una programmazione temporale degli adempimenti da sintetizzare all'interno di un documento, la progettazione dei livelli di servizio con indicatori numerici/quantitativi e modalità di controllo. Peraltro, in assenza di una stima analitica del costo/prezzo del
Art. 279 c. 1 RdA **Art. 26 c. 3 DLgs 81/2008**		**Contenuto del progetto**	Il progetto contiene: ▪ relazione tecnica illustrativa; ▪ indicazioni e disposizioni per la stesura dei documenti inerenti la sicurezza; ▪ calcolo della spesa e individuazione degli oneri della sicurezza non soggetti a ribasso; ▪ prospetto economico degli oneri complessivi necessari per	

Rif. normativi	Fase	Sottofase	Descrizione	Criticità
			l'acquisizione del servizio; ▪ capitolato speciale descrittivo e prestazionale; ▪ schema di contratto.	servizio è illogico parlare di determinazione degli oneri per la sicurezza. Sarebbe auspicabile, anche alla luce delle novità introdotte dal RdA in termini di progettazione dei servizi e alle restanti proposte di modifica e migliorative formulate in questo contesto, estendere l'applicabilità dei contenuti dell'art. 92 dettato per i servizi attinenti l'architettura e l'ingegneria alla progettazione non solo dei lavori ma anche dei servizi. Questa necessità è ancor di più sentita in presenza di progetti complessi, quali quelli di global service, o comunque progetti di servizi che presentano impatti e ripercussioni sull'ambito edilizia/edificio.
Art. 99 e ss. CCC Art. 279 c. 3 RdA Art. 260 c. 1 RdA		**Concorso di progettazione (nb previa assunzione di una determina/decreto a contrattare. v. infra)**	Fase eventuale da esperirsi per servizi complessi (v. sopra) nel caso in cui il progetto non sia redatto internamente. Ai premi si applica nei limiti di compatibilità l'art. 260 c. 1 RdA. (nb i vincitori non possono partecipare agli appalti o subappalti relativi ai servizi progettati).	Quantificazione dell'importo in base al quale calcolare il premio, in assenza di tariffe di riferimento.
Art. 101 c. 2 CCC Art. 279 c. 4 e c. 5 RdA		**Definizione dei requisiti di partecipazione**	Si applicano l'art. 38 CCC per i requisiti di ordine generale e gli art. 39, 41, 42, 45 e 46 CCC nei limiti di compatibilità. Le stazioni appaltanti hanno facoltà di prevedere nel bando "requisiti ulteriori".	Individuazione del profilo del "progettista dei servizi" (tenuto anche conto del divieto di successiva partecipazione all'aggiudicazione del servizio progettato).
Artt. 102 e 103 CCC		**Definizione del bando di**	Il bando di gara può prevedere	

Rif. normativi	Fase	Sottofase	Descrizione	Criticità
Art. 279 c. 2 e 3 RdA		**gara**	l'integrazione o la riduzione dei contenuti del progetto (v. sopra). Il bando di gara può prevedere l'articolazione della progettazione su uno o più livelli. Il bando di gara può prevedere l'esperimento del concorso su uno o due gradi.	
Art. 66 e 103 CCC Allegato IX D CCC		**Pubblicazione del bando**	Segue le regole ordinarie (v. infra).	
Art. 105 CCC Allegato IX D		**Selezione dei concorrenti**	E' possibile prevedere concorsi aperti e ristretti anche con applicazione della forcella (per la procedura aperta, ristretta e applicazione della forcella v. infra, per i requisiti di partecipazione v. sopra).	Determinazione dei criteri premianti per l'applicazione della forcella. Devono essere proporzionati e oggettivi, non possono restringere immotivatamente la concorrenza.
Artt. 106 e 84 CCC Allegato IX D punto 8 RdA		**Nomina della commissione giudicatrice**	Si applica l'art. 84 CCC nei limiti di compatibilità. Non si applica il comma 10 che prevede che la nomina dei commissari e la costituzione della commissione debbano avvenire dopo la scadenza del termine per la presentazione delle offerte, atteso che il punto 8 dell'Allegato IX D prevede che i bandi per i concorsi di progettazione contengano eventualmente i nomi dei membri della commissione se già selezionati. Si applicano le norme in materia di incompatibilità dei membri della commissione.	Evitare la nomina dei Commissari prima dell'esperimento del concorso ed evitarne l'indicazione nominativa nei bandi (ancorché risulti consentito).

Rif. normativi	Fase	Sottofase	Descrizione	Criticità
Art. 107 CCC Allegato IX D punto 9 RdA		**Lavori e decisioni della commissione**	Le decisioni possono essere vincolanti o non vincolanti per la stazione appaltante. Va redatto un verbale che esponga le ragioni delle scelte con riferimento a ciascun criterio di valutazione, le osservazioni e i chiarimenti. Possono essere invitati i candidati, se necessario a chiarire il progetto.	
Art. 99 c. 5 CCC		**Pagamento del premio al vincitore**	Con il pagamento del premio le stazioni appaltanti acquistano la proprietà del progetto. Al vincitore, se previsto dal bando e se sono previsti gradi ulteriori di progettazione, possono essere affidati a procedura negoziata (v. infra) i successivi livelli.	
Art. 280 c. 1 RdA		**Esperimento di una gara di progettazione di servizi**	Per le varie possibili procedure, v. infra.	
Art. 280 c. 1 RdA		**Prestazione della garanzia da parte dei progettisti esterni**	In caso di progettazione esterna di servizio (anche nel caso di concorso di progettazione) di importo pari o superiore a 1 milione di euro il professionista aggiudicatario (o vincitore del concorso) è tenuto a munirsi di polizza di responsabilità professionale, in mancanza non ha diritto al pagamento della parcella professionale.	Nel caso di concorso di progettazione, tenuto conto che il premio non può essere superiore al 60% del corrispettivo che si sarebbe dovuto riconoscere in caso di affidamento esterno della progettazione, la previsione potrebbe ulteriormente scoraggiare la partecipazione.
Art. 112 c. 6 CCC Artt. 45, 52 e 280, c. 2 e ss. RdA		**Verifica del progetto**	Fase eventuale, si applicano gli artt. 45 e 52 nei limiti di compatibilità. Può essere effettuata dagli uffici delle	Nel caso di progettazione esterna la verifica e la validazione del progetto, anche se interne alla stazione appaltante,

Rif. normativi	Fase	Sottofase	Descrizione	Criticità
			stazioni appaltanti individuati dagli ordinamenti delle stesse o da verificatori esterni (per le procedure v. infra).	dovrebbero essere obbligatorie e non soltanto eventuali.
Artt. 55 e 280 c. 4 RdA		**Validazione del progetto**	Atto formale che conclude la verifica. Attività del RdP. In caso di dissenso dal rapporto di verifica deve essere motivato.	
	Scelta del contraente			
Art. 11 c. 2 CCC Art. 272 c.1 RdA Art. 10 c. 1 CCC Art. 57 c. 1 CCC		**Assunzione della determina (o del decreto) a contrarre**	La determina deve contenere: ▪ elementi essenziali del contratto; ▪ criteri di selezione degli operatori economici; ▪ criteri di selezione delle offerte. Se non si è già provveduto nel programma annuale o se il programma non è stato approvato: ▪ individuazione del responsabile del procedimento. Se la determina (o il decreto) prevede il ricorso alla procedura negoziata non preceduta da bando: ▪ motivazione adeguata n.b. Per gli enti locali indicazione della copertura finanziaria	In carenza di programmazione complessiva, l'assunzione della determina implica - al fine di poter soddisfare i requisiti minimi di contenuto - comunque un'attività assimilabile a quella programmatoria, anche se svolta in via puntuale per il singolo servizio.
Art. 11 c. 3 CCC Art. 54 CCC		**Procedure di selezione del contraente**	La selezione del contraente avviene secondo uno dei sistemi previsti dal Codice Contratti: ▪ procedura aperta	La scelta della procedura di selezione è funzione della scelta della strategia di approvvigionamento. La mancanza di chiarezza negli obiettivi e nella definizione

Rif. normativi	Fase	Sottofase	Descrizione	Criticità
			▪ procedura ristretta ▪ procedura negoziata ▪ dialogo competitivo	del quadro esigenziale può condurre a scelte inefficienti.
Artt. 58, 63, 64, 66, 67 CCC.		**Predisposizione dei documenti di gara**	Procedure aperte, ristrette, negoziate previa pubblicazione del bando, dialogo competitivo: ▪ Avviso di preinformazione (obbligatoria solo se cisi avvale della facoltà di riduzione dei termini); ▪ Bando di gara; ▪ Capitolato speciale e documenti complementari. Procedure ristrette, procedure negoziate, dialogo competitivo: ▪ Lettera di invito; Dialogo competitivo: ▪ documento descrittivo;	Nella definizione dei documenti di gara è indispensabile avere come obiettivo non soltanto il corretto svolgimento delle operazioni di gara - e quindi la regolarità formale, la correttezza e la legittimità dei documenti - ma anche il controllo della successiva fase esecutiva. Il progetto del servizio (che costituisce un documento complementare) contiene anche lo schema di contratto, nel quale devono essere presenti gli strumenti necessari a garantire il controllo del livello qualitativo della prestazione resa (KPI, SLA)
Art. 38 CCC	**Qualificazione soggettiva**	**A) requisiti di ordine generale**	Non possono essere ammessi alle gare i soggetti che si trovano in una delle cause di esclusione previste dall'art. 38 del Codice:	L'art. 38, del CCC è ampiamente esaustivo nel definire i requisiti di capacità generale che devono possedere gli operatori economici per la partecipazione alle gare, restano tuttavia difficoltà pratiche nella sua applicazione legate principalmente all'assenza di linee guida comportamentali che garantiscano una certa oggettività nell'operato delle Amministrazioni, in particolare con
			a) che si trovano in stato di fallimento, di liquidazione coatta, di concordato preventivo, o nei cui riguardi sia in corso un procedimento per la dichiarazione di una di tali situazioni;	

Rif. normativi	Fase	Sottofase	Descrizione	Criticità
			b) nei cui confronti è pendente procedimento per l'applicazione di una delle misure di prevenzione di cui all'articolo 3 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 o di una delle cause ostative previste dall'articolo 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575; l'esclusione e il divieto operano se la pendenza del procedimento riguarda il titolare o il direttore tecnico, se si tratta di impresa individuale; il socio o il direttore tecnico se si tratta di società in nome collettivo, i soci accomandatari o il direttore tecnico se si tratta di società in accomandita semplice, gli amministratori muniti di poteri di rappresentanza o il direttore tecnico, se si tratta di altro tipo di società;	riferimento a quei requisiti il cui accertamento implica un margine di discrezionalità. In tal modo il sistema delineato rischia di convertirsi in un onere eccessivo per le Amministrazioni senza che lo strumento risulti efficace allo scopo prefissato dal legislatore. Il modo nel quale vengono richieste dal bando di gara le dichiarazioni relative ai requisiti generali di partecipazione condiziona - in senso più o meno formalistico - le modalità con le quali i concorrenti devono adempiere agli oneri relativi. Non sempre le amministrazioni hanno consapevolezza di ciò e non sempre la scelta di richiedere una determinata formulazione delle dichiarazioni è frutto di una scelta consapevole. Molti contenziosi si sviluppano in conseguenza delle modalità con le quali il bando richiede la presentazione delle dichiarazioni. Il mancato utilizzo in sede esecutiva degli strumenti di controllo del livello qualitativo delle prestazioni rese dall'operatore economico rende difficoltoso se non impossibile valersi della possibilità di escludere da gare successive gli imprenditori che abbiano svolto precedenti contratti con negligenza e malafede. L'utilizzo concreto della facoltà
			c) nei cui confronti è stata pronunciata sentenza di condanna passata in giudicato, o emesso decreto penale di condanna divenuto irrevocabile, oppure sentenza di applicazione della pena su richiesta, ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per reati gravi in danno dello Stato o della Comunità che incidono sulla moralità professionale; è comunque causa di esclusione la condanna, con sentenza passata in giudicato, per uno o più reati di partecipazione a un'organizzazione criminale, corruzione, frode, riciclaggio, quali definiti dagli atti comunitari citati	

Rif. normativi	Fase	Sottofase	Descrizione	Criticità
			all'articolo 45, paragrafo 1, direttiva CE 2004/18; l'esclusione e il divieto operano se la sentenza o il decreto sono stati emessi nei confronti: del titolare o del direttore tecnico se si tratta di impresa individuale; del socio o del direttore tecnico, se si tratta di società in nome collettivo; dei soci accomandatari o del direttore tecnico se si tratta di società in accomandita semplice; degli amministratori muniti di potere di rappresentanza o del direttore tecnico se si tratta di altro tipo di società o consorzio. In ogni caso l'esclusione e il divieto operano anche nei confronti dei soggetti cessati dalla carica nel triennio antecedente la data di pubblicazione del bando di gara, qualora l'impresa non dimostri di aver adottato atti o misure di completa dissociazione della condotta penalmente sanzionata; resta salva in ogni caso l'applicazione dell'articolo 178 del codice penale e dell'articolo 445, comma 2, del codice di procedura penale;	di esclusione dalle gare successive delle imprese che non hanno rispettato in fase esecutiva i livelli di qualità richiesti in sede di gara e/o offerti dalle stesse, rappresenta una leva estremamente importante per scoraggiare la propensione ad offerte eccessivamente aggressive sul prezzo e/o con livelli qualitativi concretamente insostenibili (v. infra, valutazione oggettiva delle offerte). Le amministrazioni hanno difficoltà a determinare concretamente i casi nei quali l'esistenza di situazioni di controllo da luogo alla formulazione di offerte non indipendenti (è preclusa l'esclusione automatica sulla base della sola sussistenza della situazione dei controllo).
			d) che hanno violato il divieto di intestazione fiduciaria posto all'articolo 17 della legge 19 marzo 1990, n. 55;	

Rif. normativi	Fase	Sottofase	Descrizione	Criticità
			e) che hanno commesso gravi infrazioni debitamente accertate alle norme in materia di sicurezza e a ogni altro obbligo derivante dai rapporti di lavoro, risultanti dai dati in possesso dell'Osservatorio;	
			f) che, secondo motivata valutazione della stazione appaltante, hanno commesso grave negligenza o malafede nell'esecuzione delle prestazioni affidate dalla stazione appaltante che bandisce la gara; o che hanno commesso un errore grave nell'esercizio della loro attività professionale, accertato con qualsiasi mezzo di prova da parte della stazione appaltante;	
			g) che hanno commesso violazioni, definitivamente accertate, rispetto agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse, secondo la legislazione italiana o quella dello Stato in cui sono stabiliti;	
			h) che nell'anno antecedente la data di pubblicazione del bando di gara hanno reso false dichiarazioni in merito ai requisiti e alle condizioni rilevanti per la partecipazione alle procedure di gara e per l'affidamento dei subappalti, risultanti dai dati in possesso dell'Osservatorio;	

Rif. normativi	Fase	Sottofase	Descrizione	Criticità
			i) che hanno commesso violazioni gravi, definitivamente accertate, alle norme in materia di contributi previdenziali e assistenziali, secondo la legislazione italiana o dello Stato in cui sono stabiliti;	
			l) che non presentino la certificazione di cui all'articolo 17 della legge 12 marzo 1999, n. 68, salvo il disposto del comma 2;	
			m) nei cui confronti è stata applicata la sanzione interdittiva di cui all'articolo 9, comma 2, lettera c), del decreto legislativo dell'8 giugno 2001 n. 231 o altra sanzione che comporta il divieto di contrarre con la pubblica amministrazione compresi i provvedimenti interdittivi di cui all'articolo 36-bis, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248(76);	
			m-bis) nei cui confronti sia stata applicata la sospensione o la decadenza dell'attestazione SOA per aver prodotto falsa documentazione o dichiarazioni mendaci, risultanti dal casellario informatico;	

Rif. normativi	Fase	Sottofase	Descrizione	Criticità
			m-ter) di cui alla precedente lettera b) che, anche in assenza nei loro confronti di un procedimento per l'applicazione di una misura di prevenzione o di una causa ostativa ivi previste, pur essendo stati vittime dei reati previsti e puniti dagli articoli 317 e 629 del codice penale aggravati ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, non risultino aver denunciato i fatti all'autorità giudiziaria, salvo che ricorrano i casi previsti dall'articolo 4, primo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689. La circostanza di cui al primo periodo deve emergere dagli indizi a base della richiesta di rinvio a giudizio formulata nei confronti dell'imputato nei tre anni antecedenti alla pubblicazione del bando e deve essere comunicata, unitamente alle generalità del soggetto che ha omesso la predetta denuncia, dal procuratore della Repubblica procedente all'Autorità di cui all'articolo 6, la quale cura la pubblicazione della comunicazione sul sito dell'Osservatorio;	
			m-quater) che si trovino, rispetto ad un altro partecipante alla medesima procedura di affidamento, in una situazione di controllo di cui all'articolo 2359 del codice civile o in una qualsiasi	

Rif. normativi	Fase	Sottofase	Descrizione	Criticità
			relazione, anche di fatto, se la situazione di controllo o la relazione comporti che le offerte sono imputabili ad un unico centro decisionale.	
Art. 41 CCC **Art. 275 c. 1 RdA**		**B) Requisiti di capacità economica e finanziaria**	**A) Concorrente singolo** I requisiti non sono tipizzati e vengono precisati nel bando dalle amministrazioni. La documentazione a comprova può essere costituita dai seguenti documenti: a) dichiarazioni bancarie (c.d. referenze bancarie); b) bilanci ed estratti dei bilanci; c) dichiarazioni inerenti il fatturato; Se il concorrente non è in grado per giustificati motivi ivi inclusa la recente costituzione, di presentare le referenze richieste, può provare la propria capacità con qualsiasi altro documento.	Manca un sistema di qualificazione specifico per i servizi. Mancano indicazioni specifiche e condivise - eventualmente differenziate per le diverse tipologie di servizi - in ordine alla solidità finanziaria ed economica che è logico e congruo richiedere ai partecipanti alle gare. Vi è una forte disomogeneità dei comportamenti delle stazioni appaltanti e si assiste a fenomeni distorsivi della concorrenza, come la richiesta di requisiti di fatturato generico e specifico sproporzionati rispetto alle prestazioni in gara. La criticità risulta ulteriormente aggravata per effetto della mancata uniformità di applicazione dei criteri di determinazione dei "servizi analoghi" e, conseguentemente, del fatturato attribuibile a tali servizi. Per quanto concerne i raggruppamenti, mancano delle indicazioni specifiche in ordine alla misura del possesso dei requisiti da parte delle imprese mandanti e della mandataria, se non limitatamente al fatto che quest'ultima deve possederne la "maggioranza". Non è peraltro chiaro
Artt. 34, 37 CCC **Art. 275 c. 2 RdA**			**B) Concorrenti in raggruppamento (RTI, Consorzi Ordinari, GEIE)** La misura del possesso dei requisiti da parte dei soggetti in raggruppamento non è tipizzata e deve essere stabilita di volta in volta nel bando, fermo restando che la mandataria deve possedere i requisiti ed eseguire le prestazioni in misura maggioritaria.	
Artt. 34, 35, 36 CCC			**C) Concorrenti in consorzio stabile**	

Rif. normativi	Fase	Sottofase	Descrizione	Criticità
Art. 277 RdA			La sussistenza in capo ai consorzi stabili dei requisiti richiesti nel bando di gara per l'affidamento di servizi e forniture è valutata, a seguito della verifica della effettiva esistenza dei predetti requisiti in capo ai singoli consorziati Per la partecipazione del consorzio alle gare, i requisiti economico-finanziari posseduti dai singoli consorziati relativi alla disponibilità delle attrezzature e dei mezzi d'opera, nonché all'organico medio annuo sono sommati; i restanti requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi sono sommati con riferimento ai soli consorziati esecutori.	se l'indicazione dell'art. 275 RdA secondo cui la mandataria deve possedere i requisiti in "misura maggioritaria" (anziché, come stabilito dall'art. 92 RdA per il caso dei lavori in "percentuale superiore rispetto a ciascuna delle mandanti") voglia significare che debba possedere la maggioranza relativa rispetto a ciascuna delle mandanti oppure comunque quella assoluta del totale dei requisiti. L'Antitrust ha, inoltre espresso dubbi in ordine alla legittimità dal punto di vista della tutela della concorrenza di raggruppamenti costituiti tra imprese singolarmente in grado di concorrere alla gara, ritenendoli espressione di intese restrittive.
Artt. 34, 35 CCC			**D) Consorzi di cooperative di produzione e lavoro e consorzi tra imprese artigiane** I requisiti di idoneità tecnica e finanziaria per l'ammissione alle procedure di affidamento dei soggetti di cui all'articolo 34, comma 1, lettere b) e c), devono essere posseduti e comprovati dagli stessi, secondo quanto previsto dal regolamento, salvo che per quelli relativi alla disponibilità delle attrezzature e dei mezzi d'opera, nonché all'organico medio annuo, che sono computati cumulativamente in capo al consorzio ancorché posseduti dalle singole imprese consorziate.	
Art. 42 CCC **Art. 275 c. 2**		**C) Capacità tecnica e professionale**	**A) Concorrente singolo** I requisiti non sono tipizzati e vengono	Manca una classificazione dei servizi che consenta di determinare in modo

Rif. normativi	Fase	Sottofase	Descrizione	Criticità
			precisati nel bando dalle amministrazioni. A seconda della tipologia di servizio e dell'importanza le amministrazioni possono richiedere: a) presentazione dell'elenco dei principali servizi o delle principali forniture prestati negli ultimi tre anni con l'indicazione degli importi, delle date e dei destinatari, pubblici o privati, dei servizi o forniture stessi; se trattasi di servizi e forniture prestati a favore di amministrazioni o enti pubblici, esse sono provate da certificati rilasciati e vistati dalle amministrazioni o dagli enti medesimi; se trattasi di servizi e forniture prestati a privati, l'effettuazione effettiva della prestazione è dichiarata da questi o, in mancanza, dallo stesso concorrente; b) indicazione dei tecnici e degli organi tecnici, facenti direttamente capo, o meno, al concorrente e, in particolare, di quelli incaricati dei controlli di qualità; c) descrizione delle attrezzature tecniche tale da consentire una loro precisa individuazione e rintracciabilità, delle misure adottate dal fornitore o dal prestatore del servizio per garantire la qualità, nonché degli strumenti di studio o di ricerca di cui dispone; d) controllo, effettuato dalla stazione appaltante o, nel caso di concorrente non stabilito in Italia, per incarico della	attendibile la sussistenza dei requisiti di capacità tecnica e individuare in modo semplice ed omogeneo il concetto di servizio "analogo". La specificità e la peculiarità del mercato dei servizi non rende auspicabile un asettico trasferimento dei sistema di qualificazione SOA sviluppato per i lavori pubblici. Mancano indicazioni omogenee e condivise, differenziate per tipologia di servizio, in ordine alla proporzionalità e alla ragionevolezza dei requisiti relativi all'organico medio, agli organi tecnici, attrezzature e così via. L'assenza del sistema di qualificazione non consente l'attribuzione di meccanismi "premianti" che consentano agli operatori economici virtuosi di accrescere la capacità tecnica al fine della partecipazione alle gare. Il risultato è una forte disomogeneità dei comportamenti tenuti dalle stazioni appaltanti con conseguente difficoltà per lo sviluppo del mercato. Potrebbe essere utile la previsione di un sistema di qualificazione basato sui certificati di buona esecuzione delle prestazioni, ferma restando la necessità che gli stessi si inseriscano in un sistema di classificazione dei servizi che consenta di valorizzare il concetto di analogia delle prestazioni.

Rif. normativi	Fase	Sottofase	Descrizione	Criticità
			stazione appaltante, da un organismo Ufficiale competente del Paese in cui è stabilito il concorrente, purché tale organismo acconsenta, allorché i prodotti da fornire o il servizio da prestare siano complessi o debbano rispondere, eccezionalmente, a uno scopo determinato; il controllo verte sulla capacità di produzione e, se necessario, di studio e di ricerca del concorrente e sulle misure utilizzate da quest'ultimo per il controllo della qualità; e) indicazione dei titoli di studio e professionali dei prestatori di servizi o dei dirigenti dell'impresa concorrente e, in particolare, dei soggetti concretamente responsabili della prestazione di servizi; f) indicazione, per gli appalti di servizi e unicamente nei casi appropriati, stabiliti dal regolamento, delle misure di gestione ambientale che l'operatore potrà applicare durante la realizzazione dell'appalto; g) per gli appalti di servizi, indicazione del numero medio annuo di dipendenti del concorrente e il numero di dirigenti impiegati negli ultimi tre anni; h) per gli appalti di servizi, dichiarazione indicante l'attrezzatura, il materiale e l'equipaggiamento tecnico di cui il prestatore di servizi disporrà per eseguire l'appalto; i) indicazione della quota di appalto che	

Rif. normativi	Fase	Sottofase	Descrizione	Criticità
			il concorrente intenda, eventualmente, subappaltare; l) nel caso di forniture, produzione di campioni, descrizioni o fotografie dei beni da fornire, la cui autenticità sia certificata a richiesta della stazione appaltante; m) nel caso di forniture, produzione di certificato rilasciato dagli istituti o servizi ufficiali incaricati del controllo qualità, di riconosciuta competenza, i quali attestino la conformità dei beni con riferimento a determinati requisiti o norme. La stazione appaltante precisa nel bando di gara o nella lettera d'invito, quali dei suindicati documenti e requisiti devono essere presentati o dimostrati. Le informazioni richieste non possono eccedere l'oggetto dell'appalto; l'amministrazione deve, comunque, tener conto dell'esigenza di protezione dei segreti tecnici e commerciali.	
Artt. 34, 37 CCC **Art. 275 c. 2 RdA**			**B) Concorrenti in raggruppamento (RTI, Consorzi Ordinari, GEIE)** La misura del possesso dei requisiti da parte dei soggetti in raggruppamento non è tipizzata e deve essere stabilita di volta in volta nel bando, fermo restando che la mandataria deve possedere i requisiti ed eseguire le prestazioni in misura maggioritaria	Valgono le considerazioni già svolte per i requisiti di carattere economico e finanziario.
Art. 34, 35, 36 CCC			**C) Concorrenti in consorzio stabile**	

Rif. normativi	Fase	Sottofase	Descrizione	Criticità
Art. 277 RdA			La sussistenza in capo ai consorzi stabili dei requisiti richiesti nel bando di gara per l'affidamento di servizi e forniture è valutata, a seguito della verifica della effettiva esistenza dei predetti requisiti in capo ai singoli consorziati Per la partecipazione del consorzio alle gare, i requisiti economico-finanziari posseduti dai singoli consorziati relativi alla disponibilità delle attrezzature e dei mezzi d'opera, nonché all'organico medio annuo sono sommati; i restanti requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi sono sommati con riferimento ai soli consorziati esecutori.	
Art. 34, 35 CCC			**D) Consorzi di cooperative di produzione e lavoro e consorzi tra imprese artigiane** I requisiti di idoneità tecnica e finanziaria per l'ammissione alle procedure di affidamento dei soggetti di cui all'articolo 34, comma 1, lettere b) e c), devono essere posseduti e comprovati dagli stessi, secondo quanto previsto dal regolamento, salvo che per quelli relativi alla disponibilità delle attrezzature e dei mezzi d'opera, nonché all'organico medio annuo, che sono computati cumulativamente in capo al consorzio ancorché posseduti dalle singole imprese consorziate	
Art. 49 CCC (Artt. 88 e 104 RdA		**Avvalimento in caso di carenza de requisiti**	Ai fini dell'avvalimento il concorrente allega:	Difficoltà di individuazione dell'effettività della messa a disposizione dei requisiti

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

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

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

Rif. normativi	Fase	Sottofase	Descrizione	Criticità
			offerta a prezzi unitari. Per i contratti da stipulare parte a corpo e parte a misura, il prezzo più basso è comunque determinato mediante offerta a prezzi unitari. L'autorità che presiede la gara, in seduta pubblica, apre i plichi ricevuti e contrassegna ed autentica i documenti e le offerte in ciascun foglio, legge ad alta voce il prezzo complessivo offerto da ciascun concorrente ed il conseguente ribasso percentuale e procede, sulla base dei ribassi espressi in lettere, alla determinazione della soglia di anomalia.	del servizio non sia dettagliatamente definito in ogni particolare. L'eccessiva competizione sul prezzo, che spesso può riflettersi nell'aggiudicazione dell'appalto a imprese che offrono un servizio di scarsa qualità, risulta incentivata da una insufficiente cura nella scrittura del contratto (in particolare, definizione dei livelli di servizio in termini di performance e relativi incentivi contrattuali, penali, bonus) e nell'attività di monitoraggio in fase di esecuzione. La propensione delle imprese a formulare offerte aggressive contando di fornire prestazioni con livelli qualitativi inferiori a quelli richiesti è incentivata dall'aspettativa che l'ente appaltante non sarà in grado di gestire correttamente la fase di esecuzione. Ciò distorce la corretta competizione in gara.
Artt. 83, 84 CCC **Art. 283 Rda**		**B) Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa**	il bando di gara stabilisce i criteri di valutazione dell'offerta, pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto, quali, a titolo esemplificativo: a) il prezzo; b) la qualità; c) il pregio tecnico; d) le caratteristiche estetiche e funzionali; e) le caratteristiche ambientali e il contenimento dei consumi energetici e delle risorse ambientali dell'opera o del	Necessità di utilizzo corretto del criterio di aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa. Difficoltà nel disegno della procedura competitiva, molte competenze richieste alla stazione appaltante per definire in modo funzionale, coerente e consapevole molteplici elementi fortemente interconnessi tra loro (incentivi e clausole contrattuali, criteri di selezione, criteri di valutazione tecnica, formula per l'attribuzione del punteggio economico, pesi attribuiti ai diversi criteri di

Rif. normativi	Fase	Sottofase	Descrizione	Criticità
			prodotto; f) il costo di utilizzazione e manutenzione; g) la redditività; h) il servizio successivo alla vendita; i) l'assistenza tecnica; l) la data di consegna ovvero il termine di consegna o di esecuzione; m) l'impegno in materia di pezzi di ricambio; n) la sicurezza di approvvigionamento; o) in caso di concessioni, altresì la durata del contratto, le modalità di gestione, il livello e i criteri di aggiornamento delle tariffe da praticare agli utenti. Al fine della determinazione dei criteri di valutazione, le stazioni appaltanti hanno la facoltà di concludere protocolli di intesa o protocolli di intenti con soggetti pubblici con competenze in materia di ambiente, salute, sicurezza, previdenza, ordine pubblico nonché con le organizzazioni sindacali e imprenditoriali. I documenti di gara devono anche definire le formule che verranno concretamente utilizzate dalla Commissione Giudicatrice.	valutazione). Gli aspetti di maggiore criticità concernono: 1) la distinzione dei requisiti soggettivi di partecipazione da quelli oggettivi di aggiudicazione. L'obbligo di tenere distinti i due aspetti determina l'impossibilità di utilizzare criteri "reputazionali" al fine di premiare le offerte provenienti da soggetti particolarmente affidabili. Per il settore dei servizi il Libro Verde della Commissione Europea sulla modernizzazione degli appalti sembrerebbe lasciare spazio alla possibilità di future modifiche. Allo stato e con notevoli cautele, appare possibile utilizzare alcuni parametri che pur di natura soggettiva, risultino calati nella specificità dell'offerta e siano in grado di illuminarne gli aspetti qualitativi. 2) la corretta definizione dei criteri motivazionali (che deve risultare dai documenti di gara) ovvero dei criteri di attribuzione dei punteggi. 3) Definizione dei valori-soglia. E' necessario, nel caso di fissazione dei valori soglia, che non vengano alterati i meccanismi concorrenziali e che non vengano favorite applicazioni distorsive. 4) Applicazione del metodo ad appalti a particolare intensità della manodopera, quali gli appalti di pulizie. Necessità che l'applicazione del metodo non determini l'amplificazione della valutazione della componente economica dell'offerta rispetto a quella qualitativa.

Rif. normativi	Fase	Sottofase	Descrizione	Criticità
				Si registrano criticità direttamente legate alle metodologie previste per la valutazione sia degli elementi di natura tecnica sia di quelli di natura economica, la cui applicazione può condurre a distorsioni. In termini generali, si registrano difficoltà nella definizione dei criteri di valutazione tecnica. Da un lato spesso le stazioni appaltanti non sono in grado di determinare criteri tecnici oggettivi e misurabili (SLA, KPI…) dall'altro l'aspettativa delle imprese di scarsi controlli in fase esecutiva induce promettere sempre il massimo livello qualitativo possibile (indipendentemente dall'effettiva capacità di rispettarlo in fase di esecuzione) al fine di ottenere il massimo del punteggio. (v. sub A prezzo più basso) I criteri tecnici "discrezionali", la cui valutazione, dunque, è affidata all'esame della commissione aggiudicatrice sono spesso ancora più difficili da traslare in clausole contrattuali verificabili in fase di esecuzione rispetto a KPI O SLA. In entrambi i casi, il rischio è una scarsa correlazione tra punteggio tecnico ottenuto in gara e livello effettivo della qualità erogata. Ciò comporta uno svilimento della valutazione tecnica, con il risultato che la gara può, di fatto, equivalere ad una gara al prezzo più basso o, viceversa, la selezione può risultare eccessivamente basata sulla

Rif. normativi	Fase	Sottofase	Descrizione	Criticità
				discrezionalità della commissione, con potenziale immotivato aumento dei costi per la stazione appaltante. Se non vengono rimosse le criticità sopra evidenziate l'attribuzione di un peso più elevato alla valutazione tecnica non è garanzia di migliore qualità dei servizi erogati.
	Gestione della gara			
Art. 84 CCC **Art. 283 RdA**		**Nomina eventuale della Commissione**	La commissione va nominata dopo il termine di ricezione delle offerte, è composta da 3 o 5 membri esperti nello specifico settore cui si riferisce l'oggetto del contratto. I membri non devono avere cause di incompatibilità (per il Presidente la causa di incompatibilità costituita dall'aver svolto altre funzioni relative al contratto in affidamento non si applica). Di norma i membri sono interni a meno di accertata carenza in organico di adeguate professionalità, nonché negli altri casi previsti dal regolamento. Se scelti all'esterno possono essere selezionati tra funzionari di altre amministrazioni aggiudicatrici oppure scelti a rotazione tra a) professionisti, con almeno dieci anni di iscrizione nei rispettivi albi professionali, nell'ambito di un elenco, formato sulla base di rose di candidati fornite dagli ordini professionali; b) professori universitari di ruolo, nell'ambito di un elenco, formato sulla	Le modalità di nomina della Commissione e, in particolare, di individuazione dei membri esterni devono essere osservate scrupolosamente per evitare che l'illegittimità della formazione dell'organo collegiale determini il travolgimento dell'intera procedura di gara.

Rif. normativi	Fase	Sottofase	Descrizione	Criticità
			base di rose di candidati fornite dalle facoltà di appartenenza. Gli elenchi predetti sono soggetti ad aggiornamento almeno biennale	
Artt. 84 e 86 CCC **Artt. 117, 121 RdA,** **Art. 283 RdA** **Art. 284 RdA**		**Svolgimento delle sedute**	Devono essere svolte in seduta pubblica le operazioni di: ▪ apertura dei plichi ricevuti, contrassegnatura dei documenti contenuti nei plichi; ▪ nel caso di appalto aggiudicato al prezzo più basso, apertura dell'offerta, lettura dei ribassi, determinazione della soglia di anomalia; ▪ nel caso di offerta economicamente più vantaggiosa, lettura dei punteggi attribuiti alle offerte tecniche, apertura delle offerte economiche, lettura dei ribassi, determinazione della soglia di anomalia ▪ dichiarazione delle offerte risultate non congrue e aggiudicazione provvisoria alla migliore offerta congrua	Il principio di pubblicità delle sedute di gara è un principio immanente che deve essere sempre rispettato.
Artt. 86, 87, 88 CCC **Artt. 121, 284 RdA**		**Procedimento di verifica dell'anomalia**	L'offerta va verificata nel suo complesso. Le giustificazioni indicate nell'art. 86 sono esemplificative. Deve essere rispettato il contraddittorio e il procedimento indicato negli artt. 87 e 88 del Codice e nell'art. 121 del Regolamento. la stazione appaltante, purché si sia riservata tale facoltà nel bando di gara,	Le problematiche inerenti la valutazione di anomalia sono strettamente correlate a quelle della progettazione del servizio e dei criteri di valutazione delle offerte. Inoltre, per i servizi c.d. "*labour intensive*" risulta determinante la corretta individuazione del contratto collettivo applicabile. La mancanza di un progetto (posto a base di gara o fornito dai

Rif. normativi	Fase	Sottofase	Descrizione	Criticità
			nell'avviso di gara o nella lettera di invito, può procedere contemporaneamente alla verifica di anomalia delle migliori offerte, non oltre la quinta.	partecipanti) completo e attendibile rende fortemente incerta la valutazione di congruità
Art.11 c. 4 CCC **Artt. 121 c. 3 e 284**		**Dichiarazione dell'aggiudicazione provvisoria**	Concluso il procedimento di verifica dell'anomalia, in seduta pubblica, il soggetto che presiede la gara dichiara l'aggiudicazione provvisoria in favore della migliore offerta giudicata congrua in esito al procedimento di cui sopra.	
Art. 12 CCC		**Approvazione dell'aggiudicazione provvisoria**	L'aggiudicazione provvisoria è soggetta ad approvazione dell'organo competente secondo l'ordinamento delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori, ovvero degli altri soggetti aggiudicatori, nel rispetto dei termini previsti dai singoli ordinamenti, decorrenti dal ricevimento dell'aggiudicazione provvisoria da parte dell'organo competente. In mancanza, il termine è pari a trenta giorni. Il termine è interrotto dalla richiesta di chiarimenti o documenti, e inizia nuovamente a decorrere da quando i chiarimenti o documenti pervengono all'organo richiedente. Decorsi i termini previsti dai singoli ordinamenti o, in mancanza, quello di trenta giorni, l'aggiudicazione si intende approvata.	
Artt. 11, c. 5 e 8		**Aggiudicazione definitiva**	Una volta verificata l'aggiudicazione provvisoria, viene disposta	

Rif. normativi	Fase	Sottofase	Descrizione	Criticità
			l'aggiudicazione definitiva, che acquista efficacia una volta verificato il possesso dei requisiti dichiarati in sede di gara.	
Art. 79 CCC		**Comunicazione dell'aggiudicazione definitiva**	L'aggiudicazione definitiva, va comunicata entro cinque giorni, all'aggiudicatario, al concorrente che segue nella graduatoria, a tutti i candidati che hanno presentato un'offerta ammessa in gara, a coloro la cui candidatura o offerta siano state escluse se hanno proposto impugnazione avverso l'esclusione, o sono in termini per presentare dette impugnazioni, nonché a coloro che hanno impugnato il bando o la lettera di invito, se dette impugnazioni non siano state ancora respinte con pronuncia giurisdizionale definitiva. Alla comunicazione deve essere allegato il provvedimento di aggiudicazione. La comunicazione deve contenere: ▪ la motivazione contenente almeno le caratteristiche e i vantaggi dell'offerta selezionata e il nome dell'aggiudicatario (in alternativa possono essere trasmessi i verbali di gara) ▪ se ci sono atti per i quali l'accesso è vietato o differito, ▪ l'ufficio presso cui l'accesso può essere esercitato, e i relativi orari, garantendo che l'accesso sia	

Rif. normativi	Fase	Sottofase	Descrizione	Criticità
			consentito durante tutto l'orario in cui l'ufficio è aperto al pubblico o il relativo personale presta servizio.	
	Esecuzione delle prestazioni			
Art. 119 CCC **Artt. 272 c. 5, 299, 300, 301 RdA**		**Nomina del direttore dell'esecuzione del contratto**	Di norma il direttore dell'esecuzione del contratto coincide con il Responsabile del Procedimento e, pertanto, risulta già nominato sin dall'inizio del processo. Nel caso in cui la stazione appaltante dia indicazione diversa e, obbligatoriamente, nel caso di servizi di importo superiore a 500mila euro o di prestazioni particolarmente complesse, integrate o innovative, le due figure non coincidono. A differenza di quanto stabilito per i lavori, ove la nomina deve avvenire prima dell'indizione della gara - per i servizi non è precisato il momento, che deve comunque necessariamente precedere la stipula del contratto e l'avvio del servizio. Inoltre, se si tratta di soggetto esterno l'individuazione deve essere fatta con le modalità previste dal CCC per l'affidamento di servizi, quindi la gara deve risultare espletata in tempo utile.	
Art. 11 c. 9 CCC **Art. c. 2 302 RdA**		**Eventuale esecuzione anticipata nelle more della stipula del contratto**	Il responsabile del procedimento può autorizzare l'esecuzione anticipata del contratto attraverso apposito provvedimento che indica in concreto i motivi che giustificano l'esecuzione	

Rif. normativi	Fase	Sottofase	Descrizione	Criticità
			anticipata stessa (servizi che per loro natura o per il luogo devono essere svolti immediatamente e/o casi di comprovata urgenza). Il comma 9 dell'art. 11 stabilisce che l'esecuzione di urgenza non è consentita durante il termine dilatorio di stipula del contratto e di sospensione obbligatoria conseguente alla notifica di un eventuale ricorso "salvo che nelle procedure in cui la normativa vigente non prevede la pubblicazione del bando di gara ovvero nei casi in cui la mancata esecuzione immediata della prestazione dedotta in gara determinerebbe un grave danno all'interesse pubblico".	
Artt. 11 c. 9, 11 e 13 CCC		**Stipula del contratto**	Non prima di 35 giorni dall'aggiudicazione definitiva (c.d. periodo di stand still) e, di norma, non oltre 60 gg. Lo schema di contratto, ai sensi dell'art. 279del RdA fa parte del progetto del servizio. Il contratto diviene efficace dopo l'esito positivo dell'eventuale approvazione e degli altri controlli previsti dalle norme proprie delle stazioni appaltanti o degli enti aggiudicatori. Può essere stipulato mediante atto pubblico notarile, o mediante forma pubblica amministrativa a cura dell'Ufficiale rogante dell'amministrazione aggiudicatrice, ovvero mediante scrittura privata,	Nel contratto devono essere inseriti gli obblighi di tracciabilità

Rif. normativi	Fase	Sottofase	Descrizione	Criticità
			nonché in forma elettronica secondo le norme vigenti per ciascuna stazione appaltante.	
Art. 11 CCC **Artt. 302, 303, 304 RdA**		**Avvio dell'esecuzione del contratto**	Può essere prevista dai documenti contrattuali la redazione di un apposito verbale di avvio dell'esecuzione in contraddittorio con l'esecutore, contenente le specifiche indicazioni di cui all'art. 304 RdA. Il verbale è redatto in duplice copia e l'esecutore, qualora intenda far valere difformità dello stato dei luoghi, degli strumenti o dei mezzi rispetto a quanto previsto dai documenti contrattuali deve formulare esplicita contestazione sul verbale stesso a pena di decadenza.	L'avvio della fase esecutiva è momento fondamentale per l'avvio dei termini contrattuali. Lo scenario descritto dal RdA, che individua come opzionale la redazione di apposito verbale, rischia di introdurre un eccesso di labilità nella gestione del contratto. Questo è ancora più marcato in caso di contratti di global service in cui la fase di avvio costituisce momento cardine per la presa in gestione e carico degli immobili da parte dell'assuntore. In particolare per i servizi di Global Service risulta indispensabile la redazione del verbale, anche se non obbligatoria per legge
Artt. 301 e 307 RdA		**Svolgimento delle prestazioni**	Lo svolgimento delle prestazioni deve avvenire sotto la direzione, il coordinamento e il controllo tecnico-contabile del direttore dell'esecuzione del contratto, cui è affidato il compito di verificare le attività e le prestazioni al fine di accertarne la conformità alle prescrizioni contrattuali.	Occorre che lo svolgimento delle prestazioni venga monitorato con attenzione anche al fine di identificare eventuali negligenze nell'esecuzione contrattuale che potrebbero precludere la futura partecipazione alle gare dell'operatore economico. E' essenziale che il contratto contenga strumenti efficaci per la misurazione delle prestazioni e per la verifica della rispondenza delle stesse al progetto. Quindi è necessaria l'elaborazione di livelli di servizio e del relativo monitoraggio in relazione alle specificità di ciascun contratto. Inoltre, se nel progetto manca un

Rif. normativi	Fase	Sottofase	Descrizione	Criticità
				documento di programmazione temporale delle attività, la fase di svolgimento del contratto (o delle prestazioni) risulta condotta in assenza di qualsiasi strumento di pianificazione e gestione del tempo in relazione alle prestazioni oggetto del contratto. Questo rappresenta una criticità sostanziale in termini gestionali in quanto vengono meno i presupposti oggettivi di programmazione e controllo.
Art. 307 RdA **DLgs 231/2002**		**Pagamenti**	I pagamenti devono avvenire conformemente alla previsioni contrattuali, la contabilità deve essere predisposta e tenuta secondo l'ordinamento della stazione appaltante. I pagamenti sono disposti previo accertamento da parte del direttore dell'esecuzione del contratto della prestazione effettuata in termini quantitativi e qualitativi rispetto alle previsioni contrattuali, confermato dal PUP se diverso. L'esecutore può presentare contestazioni scritte in occasione dei pagamenti. In caso di ritardo si applica il D.Lgs. 231/2002.	I pagamenti devono essere eseguiti in conformità alle direttive europee e alla normativa di recepimento. Le stazioni appaltanti, tuttavia, si trovano spesso nella condizione di non poter rispettare gli obblighi di pagamento.
Art. 308 RdA		**Eventuale sospensione dell'esecuzione del contatto**	Può essere ordinata dal Direttore dell'esecuzione in caso di particolari circostanze ostative alla regolare esecuzione delle prestazioni, specificandone le ragioni e la parte cui tali ragioni siano imputabili. Può essere altresì ordinata nei casi di avverse condizioni climatiche, di forza	

Rif. normativi	Fase	Sottofase	Descrizione	Criticità
			maggiore, o di altre circostanze speciali che impediscano la esecuzione o la realizzazione a regola d'arte della prestazione; tra le circostanze speciali rientrano le situazioni che determinano la necessità di procedere alla redazione di una variante in corso di esecuzione in dipendenza da fatti imprevedibili. Fuori dai casi che precedono la sospensione è ammessa per ragioni di pubblico interesse o necessità, "nei limiti e con gli effetti previsti dagli articoli 159 e 160, in quanto compatibili." Il direttore dell'esecuzione del contratto, con l'intervento dell'esecutore o di un suo legale rappresentante, compila il verbale di sospensione indicando le ragioni che hanno determinato l'interruzione delle prestazioni oggetto del contratto, le prestazioni già effettuate, le eventuali cautele per la ripresa dell'esecuzione del contratto senza che siano richiesti ulteriori oneri, i mezzi e gli strumenti esistenti che rimangono eventualmente nel luogo dove l'attività contrattuale era in corso di svolgimento. Il verbale di sospensione è firmato dall'esecutore. Nel caso in cui il direttore dell'esecuzione del contratto non coincida con il responsabile del procedimento, il verbale è inviato a quest'ultimo entro cinque giorni dalla data della sua redazione. I verbali di ripresa dell'esecuzione del	

Rif. normativi	Fase	Sottofase	Descrizione	Criticità
			contratto, da redigere a cura del direttore dell'esecuzione non appena sono venute a cessare le cause della sospensione, sono firmati dall'esecutore ed inviati al responsabile del procedimento se diverso entro 5 gg.. Nel verbale di ripresa il direttore indica il nuovo termine ultimo di esecuzione del contratto, calcolato tenendo in considerazione la durata della sospensione e gli effetti da questa prodotti.	
Art. 114 CCC **Artt. 310 e 311 RdA**		**Varianti in corso di esecuzione delle prestazioni**	Le varianti sono ammesse solo nei casi seguenti: a) per esigenze derivanti da sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari; b) per cause impreviste e imprevedibili accertate dal responsabile del procedimento o per l'intervenuta possibilità di utilizzare materiali, componenti e tecnologie non esistenti al momento in cui ha avuto inizio la procedura di selezione del contraente, che possono determinare, senza aumento di costo, significativi miglioramenti nella qualità delle prestazioni eseguite; c) per la presenza di eventi inerenti alla natura e alla specificità dei beni o dei luoghi sui quali si interviene, verificatisi nel corso di esecuzione del contratto Sono inoltre ammesse, nell'esclusivo	La variante viene talvolta utilizzata come strumento per la soluzione contrattata di problematiche insorte in fase esecutiva e derivanti dalla non corretta formulazione dei documenti di gara o di quelli contrattuali. Si tratta di un uso distorto dello strumento che, in realtà, presuppone la necessità di modifiche alle prestazioni originariamente convenute per eventi sopravvenuti ed imprevedibili.

Rif. normativi	Fase	Sottofase	Descrizione	Criticità
			interesse della stazione appaltante, le varianti, in aumento o in diminuzione, finalizzate al miglioramento o alla migliore funzionalità delle prestazioni oggetto del contratto, a condizione che tali varianti non comportino modifiche sostanziali e siano motivate da obiettive esigenze derivanti da circostanze sopravvenute e imprevedibili al momento della stipula del contratto. L'importo in aumento o in diminuzione relativo a tali varianti non può superare il cinque per cento dell'importo originario del contratto e deve trovare copertura nella somma stanziata per l'esecuzione della prestazione. Le varianti di cui al presente comma sono approvate dal responsabile del procedimento ovvero dal soggetto competente secondo l'ordinamento della singola stazione appaltante. In ogni caso l'esecutore ha l'obbligo di eseguire tutte quelle variazioni di carattere non sostanziale che siano ritenute opportune dalla stazione appaltante e che il direttore dell'esecuzione del contratto abbia ordinato, a condizione che non mutino sostanzialmente la natura delle attività oggetto del contratto e non comportino a carico dell'esecutore maggiori oneri.	
Art. 304 c. 2, 309 RdA		**Ultimazione delle prestazioni e relativo certificato**	L'esecutore comunica l'intervenuta ultimazione delle prestazioni al Direttore dell'esecuzione che, effettuati gli	I certificati attestanti la corretta esecuzione delle prestazioni possono essere utilizzati ai fini delle successive

Rif. normativi	Fase	Sottofase	Descrizione	Criticità
			accertamenti del caso, rilascia il certificato attestante l'avvenuta ultimazione delle prestazioni.	qualificazioni. La verifica attendibile di conformità delle prestazioni rese presuppone l'esistenza di un progetto chiaro e di un contratto esaustivo, in carenza dei quali l'attività risulta di carattere esclusivamente formale.
Art. 325 RdA		**Attestazione di regolare esecuzione**	Si applica alle prestazioni di importo inferiore alla soglia comunitaria, nel caso in cui la stazione appaltante non ritenga necessaria la verifica di conformità. E' emessa dal direttore dell'esecuzione e confermata dal RUP se diverso entro 45 gg. dall'ultimazione delle prestazioni.	
Artt. 312-324 RdA		**Verifica di conformità**	E' finalizzata a certificare l'esecuzione a regola d'arte delle prestazioni affidate, nel rispetto di tutte le prescrizioni contrattuali e normative. Se non è possibile effettuarla sulla totalità delle prestazioni, sono ammessi controlli a campione. La verifica è avviata entro 20 giorni dall'ultimazione delle prestazioni e conclusa nel termine stabilito in contratto, comunque non superiore a sessanta giorni. La verifica in corso d'opera deve essere obbligatoriamente effettuata nel caso in cui, attesa la natura dei servizi, sia possibile accertarne la conformità solo in corso di esecuzione, oppure nel caso in cui le prestazioni siano di carattere continuativo, nel qual caso si procede con i criteri di periodicità indicati in contratto. Anche nel caso in cui la verifica in corso d'opera non risulti obbligatoria, la stazione appaltante può	

Rif. normativi	Fase	Sottofase	Descrizione	Criticità
			disporla al fine di accertare la piena e corretta esecuzione delle prestazioni, con una cadenza adeguata per l'accertamento progressivo. L'incaricato (che può essere anche un soggetto esterno o una commissione) confronta i dati di fatto risultanti dal processo verbale di controllo con i dati relativi al contratto e con i documenti contabili allo scopo di formare le proprie considerazioni sul modo nel quale l'esecutore ha condotto la prestazione. All'esito viene rilasciato il certificato di conformità, laddove risulti che l'esecutore ha completamente e regolarmente eseguito le prestazioni. Il certificato viene trasmesso all'esecutore per l'accettazione. L'esecutore piò aggiungere le contestazioni che ritiene opportune.	

Legenda dei riferimenti e delle abbreviazioni:

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

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

2.3 Analisi specifica di aspetti "focus di criticità"

2.3.1 L'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa

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

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

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

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

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

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

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

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

Nell'applicare il criterio si sono evidenziate svariate aree di criticità, in particolare:
- la distinzione dei requisiti soggettivi di partecipazione da quelli oggettivi di aggiudicazione;
- la corretta definizione dei criteri motivazionali;
- definizione dei valori-soglia;
- applicazione del metodo ad appalti a particolare intensità della manodopera.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3.2 Il ritardo dei pagamenti da parte delle PA

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

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

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

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

Con la nuova Direttiva, in particolare:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- AVCP, *Offerta economicamente più vantaggiosa*, maggio 2011;
- Consip, *L'attribuzione del punteggio economico nelle gare all'offerta economicamente più vantaggiosa. Formule a confronto*, maggio 2011.

3

LA "QUALIFICAZIONE" PER LO SVILUPPO DEL MERCATO DEI SERVIZI

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

* Coordinamento redazionale

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

Premessa

Il lavoro di analisi relativo al tema "qualificazione" è da inquadrare in un contesto nazionale ed europeo particolare. In questi ultimi anni, soprattutto a partire dal 2006, 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 di Attuazione del CCC**, con il tentativo esplicito di dare più riconoscibilità al settore dei servizi negli appalti, però senza riuscire a definire con precisione elementi e processi;
- la chiamata della UE ai paesi membri per una consultazione allargata sul mercato degli appalti con l'obiettivo di evolvere la normativa nel senso della modernizzazione e della sburocratizzazione delle procedure (**Libro Verde UE per la modernizzazione degli appalti pubblici**).

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

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

Da questo punto di vista è opportuno citare l'intenzione dell'Europa di esplorare una evoluzione di questa suddivisione; il Libro Verde infatti dichiara esplicitamente di voler identificare il settore

dei servizi come ambito nel quale collocare in prospettiva anche le altre attività, dando un orientamento al mercato per un **cambio di paradigma** nella gestione del patrimonio immobiliare ed urbano: **il bene come servizio**, **il bene come valore** che cambia nel tempo.

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

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

Il tavolo "Qualificazione" ha agito per identificare:
Quale QUALIFICAZIONE, per quali SERVIZI, con quali NORME.

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

Alcuni dati
Dall'analisi del mercato compiuta dall'AVCP emerge un mercato dei contratti pubblici caratterizzato da:
- oltre 13.000 stazioni appaltanti;
- oltre 36.000 imprese di costruzione qualificate per la partecipazione alle gare di lavori di importo superiore a € 150.000;
- circa 30.000 imprese di costruzione non qualificate che eseguono lavori di importo inferiore a 150.000;
- decine di migliaia di operatori economici che partecipano alle gare per l'affidamento di contratti di servizi e forniture.

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

Gare di Lavori
87% max ribasso
13% OEPV
25 partecipanti medi per gara
90% piccoli lavori sul totale

Gare di Servizi
54% max ribasso
46% OEPV
4/5 partecipanti medi per gara

Gare di Forniture
72% max ribasso
28% OEPV

Gare professionali/di progettazione
Circa 100% max ribasso
100/120 partecipanti medi per gara

Utilizzo dell'Avvalimento
75% nelle gare di lavori
25% nelle gare di servizi.

Alcune evidenze in sintesi:

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

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

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

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

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

Con riguardo alla qualità delle prestazioni, la traduzione in dettami operativi di tali enunciazioni a carattere generale non è agevole nella prassi applicativa, nella quale si registra una difficoltà di bilanciamento tra la valorizzazione dei profili qualitativi (che può condurre all'introduzione di elementi di valutazione discrezionale) ed il principio del *favor partecipationis* (che tende, al contrario, all'introduzione di criteri di selezione ed aggiudicazione quanto più possibile oggettivi e verificabili ex post).

Ma come contemperare questi due elementi (discrezionalità di scelta ed oggettività dei criteri) in apparenza contraddittori?
Se si procede all'esame delle norme e delle prassi applicative delle direttive assunte dai vari Stati membri, troviamo, semplificando all'estremo, due grandi approcci:

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

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

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

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

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

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

In questo quadro emerge una delle caratteristiche principali del nostro sistema, ovvero quella di agire per richieste di qualificazione "al negativo".

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1.1 I problemi

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

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

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

Il quadro normativo di riferimento

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

I problemi riguardano essenzialmente:

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

Estremizzando, si può sostenere quindi che le gare di appalto pubbliche operano fra mero formalismo e "caccia all'errore": la garanzia dello svolgimento di una procedura formalmente ineccepibile spesso mette in secondo piano il risultato della scelta del contraente più idoneo all'esecuzione della prestazione.

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

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

Si richiamano, di seguito, alcune criticità specifiche sul tema qualificazione, emerse dall'analisi del sistema normativo attuale, a partire dalla fase di gestione della gara, in cui emerge, come già evidenziato, la prevalenza degli aspetti formali piuttosto che di quelli sostanziali e di contenuto.

Rapporto fra oggetto del contratto e requisiti di ordine specifico

Alcune aree problematiche, da leggersi nel quadro più ampio trattato nel Sezione 2, si ritrovano nell'ambiguità delle indicazioni lasciate alla discrezionalità dell'ente, con riferimento al rapporto fra oggetto del contratto e requisiti di ordine specifico, (es. la definizione di servizi analoghi, la definizione dei livelli di fatturato prodotto in relazione alle singole attività, il sistema di avvalimento, ecc.).

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

Negli appalti al max ribasso, a maggior ragione, manca una qualificazione a monte degli operatori, che invece sono valutati esclusivamente sul prezzo proposto per il singolo appalto,

indipendentemente da ogni forma di valutazione dell'esperienza e competenza posseduta, se non quella espressa nei requisiti di partecipazione di ordine generale.

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

Con particolare riferimento alla "qualificazione soggettiva" dei soggetti partecipanti alla gara (art. 38 CCC requisiti di ordine generale) non possono essere ammessi alle gare i soggetti che si trovano in una delle cause di esclusione esplicitamente previste.

Il modo nel quale vengono richieste dal bando di gara le dichiarazioni relative ai requisiti generali di partecipazione condiziona - in senso più o meno formalistico - le modalità con le quali i concorrenti devono adempiere agli oneri relativi. Non sempre le amministrazioni hanno consapevolezza di ciò e non sempre la scelta di richiedere una determinata formulazione delle dichiarazioni è frutto di una scelta consapevole.

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

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

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

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

Il sistema delle garanzie relative alla qualità della prestazione
Un altro problema importante è legato al funzionamento del sistema delle garanzie relative alla qualità della prestazione; è necessario ricordare che il rispetto della qualità, ad oggi, è affidata solo alle garanzie di tipo assicurativo ed al buon funzionamento del vigente sistema di pre-qualificazione delle imprese. Il legislatore, peraltro, sembra proporre una relazione succedanea tra qualità e garanzia della qualità della prestazione, laddove prevede, agli articoli 75 e 113 Dlgs n. 163/2006 la riduzione, rispettivamente, della cauzione provvisoria e definitiva nel caso in cui un'impresa sia dotata di un sistema di qualità aziendale.

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

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

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

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

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

In tema di qualificazione delle imprese è evidente, come già precedentemente indicato, che il Codice dei Contratti in vigore (anche il nuovo Regolamento di Attuazione non cambia l'approccio) si basa di più sul concetto di "**reputazione negativa**" che su quello di "**reputazione positiva**".

Nell'ambito della qualificazione per attività di lavori pubblici uno sforzo in tal senso viene operato, sebbene l'eccessivo dettaglio/formalismo delle richieste, come di seguito illustrato, vanifica il risultato di efficacia e adeguatezza dei requisiti specifici funzionali alla specifica gara.

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

3.1.2 Le esigenze

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

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

Emerge, perciò, l'esigenza di:

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

Verso un sistema di qualificazione flessibile e dinamico
Il sistema di qualificazione delle imprese sul fronte dei lavori pubblici, considerata la sua complessità specifica già rilevata, non può essere preso in considerazione quale unico riferimento per la definizione di un analogo sistema sul fronte dei servizi. La flessibilità del settore dei servizi, la diversa identità e composizione del tessuto imprenditoriale, l'estrema dinamicità e soprattutto la continua evoluzione/trasformazione delle attività, spesso ad alta intensità di manodopera, durante la vita dell'appalto, costituiscono aspetti di forte specificità che richiedono un sistema di regole in parte diverso, più adeguato alle sue caratteristiche.

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

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

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

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

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

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

Anche le più recenti circolari del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali evidenziano questa necessità (vedi Circolare n. 5 dell'11 febbraio 2011) richiamando espressamente la richiesta che nei capitolati e nelle convenzioni fra imprese e PA siano ben esplicitati l'obbligo di rispettare "integralmente" il **Contratto Collettivo Nazionale del Lavoro** del settore oggetto dell'appalto (sottoscritto dalle associazioni rappresentative a livello nazionale) sia per i lavoratori dipendenti che per i soci lavoratori di cooperative, così come la necessità di applicare tutte le normative

vigenti in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e delle norme relative all'inserimento lavorativo dei disabili.

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

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

Soglie di applicazione eque e coerenti

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

Sinergia di applicazione fra appalti pubblici e appalti privati

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

Un quadro coerente e sostenibile per tutti i settori

Infine occorre anche richiamare l'esigenza che la predisposizione di un nuovo sistema di qualificazione per il settore dei servizi sia coerente con le caratteristiche di alcuni settori di servizio specifici, in cui esiste già un quadro di regole specifiche (es. la ristorazione, la vigilanza armata, i servizi di trasporto o ancora di lavaggio e noleggio di biancheria, ecc.). Ciò è importante al fine di non creare ridondanze e confusioni operative, ma anche per non produrre costi aggiuntivi e nuova burocrazia per le imprese.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I suddetti sistemi sono stati scelti per i seguenti motivi:

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

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

3.2.1 Il sistema unico di qualificazione LLPP

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

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

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

a) **ambito di applicazione del sistema**:

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

b) **requisiti di qualificazione richiesti alle imprese**:

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

c) **ruolo e caratteristiche delle società di attestazione**:

- ruolo delle società in relazione agli altri soggetti già presenti oggi (soggetti di accreditamento, certificazione, ecc.) o nuovi (enti scientifici, enti di normazione, ecc.);

- adeguatezza dei requisiti soggettivi delle società (identità e governance, capacità economico-finanziaria, organizzazione, capacità tecnico-professionale, ecc.);
- azione delle società sia sul fronte della qualificazione delle imprese (fase di partecipazione alla gara) che della verifica/validazione del progetto/gestione delle attività (fase di gestione della gara).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La qualificazione in una categoria abilita l'impresa a partecipare alle gare e ad eseguire i lavori nei limiti della propria classifica incrementata di un quinto.
Per gli appalti di importo a base di gara superiore a Euro 20.658.276, l'impresa, oltre alla qualificazione conseguita nella classifica VIII, deve aver realizzato, nel quinquennio antecedente la data di pubblicazione del bando, una cifra d'affari, ottenuta con lavori svolti mediante attività diretta ed indiretta, non inferiore a tre volte l'importo a base di gara.

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

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

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

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

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

La **stretta correlazione fra competenza e livello di fatturato** è rilevata (a partire dalle istanze delle imprese di minori dimensioni) sempre più come un aspetto critico, non sempre

sufficientemente significativo per dimostrare la reale capacità dell'impresa di svolgere la prestazione prevista.

L'impresa che intende ottenere l'attestazione di qualificazione deve stipulare apposito contratto con una delle SOA autorizzate, che svolge l'istruttoria e gli accertamenti necessari alla verifica dei requisiti di qualificazione come previsto, anche mediante accesso diretto alle strutture aziendali dell'impresa istante, e compie la procedura di rilascio dell'attestazione.
La scadenza dell'attestato è triennale e l'impresa, nei termini previsti, deve sottoporsi alla verifica di mantenimento dei requisiti presso la stessa SOA che ha rilasciato l'attestazione oggetto della revisione.

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

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

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

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

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

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

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

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

Anche il delicato tema delle penali, se associate o meno alla qualità della prestazione, andrebbe rivalutato. A questo scopo potrebbero venire in aiuto sistemi ad "indici reputazionali", che come vedremo più oltre, possono introdurre elementi di carattere qualitativo (pur oggettivi e misurabili) sulla modalità con cui i risultati attesi (e gli indicatori richiesti) vengono realizzati.
Possono poi tali indicatori essere espressi attraverso indici sintetici anche al fine di integrare/supportare l'elenco dei requisiti generali di partecipazione alle singole gare? (art. 38 e seguenti del Codice Contratti) .

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

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

3.2.2 Gli indici reputazionali

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'esigenza di **qualificazione del sistema imprenditoriale**, nell'ambito degli appalti pubblici, scaturisce da una serie di fattori e dinamiche rinvenibili nel tessuto economico produttivo, quali la continua ricerca di competitività, l'urgenza nell'attuazione degli interventi, la coerenza tra le scelte progettuali e la realizzazione efficiente ed efficace delle opere.
Si rileva, tuttavia, come l'attuale sistema di qualificazione non si sia dimostrato capace di perseguire appieno le finalità rappresentate.

L'utilizzo di criteri reputazionali per la qualificazione delle imprese, peraltro, è anche desumibile dagli stessi articoli 38 e 40 del Codice dei contratti pubblici. In particolare, l'art. 38 stabilisce le cause di esclusione delle imprese dalle gare e le relative modalità di accertamento, definendo gli aspetti che concorrono a costruire una "reputazione negativa" degli operatori economici. L'art. 40, invece, introduce le referenze utilizzabili ai fini della qualificazione, configurando così la rilevanza

della "reputazione positiva" dell'impresa. Il comma 9 dell'art. 40, infatti, prescrive che nelle attestazioni rilasciate dalle SOA vengano espressamente indicate le referenze dell'impresa che ne hanno permesso il rilascio.
Dalla lettura combinata dei citati articoli, si evince, tuttavia, che il Codice dei contratti pubblici definisce in maniera espressa gli indici costitutivi delle referenze negative, mentre non fornisce indicazioni precise circa le referenze positive.

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

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

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

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

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

Da simili considerazioni e anche dalla circostanza, sopra rilevata, che il Codice ammette espressamente l'utilizzo di referenze per la qualificazione, anche se non ne stabilisce i contenuti (art. 40 comma 9 Dlgs n. 163/2006), scaturisce l'esigenza di individuare gli elementi che rendano inequivocabilmente riconoscibili le referenze positive e le relative modalità di utilizzo. Ciò potrà indurre le imprese ad adottare comportamenti tali da conseguire una reputazione positiva che, in quanto spendibile con positivo ritorno sia per quanto attiene alla redditività dell'impresa, sia per lo sviluppo tecnico-economico-industriale della stessa, risulterà particolarmente ambita dagli operatori economici, dando luogo ad un meccanismo virtuoso proiettato al miglioramento della qualità ed alla crescita dell'intero settore.

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

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

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

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

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

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

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

A tale riferimento si considerino ad esempio i **contratti di "Global Service"** in cui la componente lavori e la componente servizi sono strettamente connesse e si prevede una gestione complessa dal punto di vista dei sistemi di integrazione, informativi, di governo, controllo e monitoraggio delle prestazioni, da considerare nella relazione fra committente ed appaltatore e nella comunicazione con l'utenza.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) negli affidamenti di lavori di importo superiore a 40 milioni di euro e nelle procedure negoziate con pubblicazione nel bando di gara; al riguardo, infatti, l'art. 62 Dlgs n. 163/206 prevede - ove lo richieda la difficoltà o la complessità dell'opera della fornitura o del servizio - la possibilità di utilizzare il meccanismo della forcella, ossia della limitazione da parte della stazione appaltante del numero dei candidati invitati a presentare l'offerta; gli indici di performance potrebbero certamente essere tenuti in considerazione per l'utilizzo della "forcella", contribuendo ad integrare quei criteri "oggettivi", non discriminatori e secondo il principio di "proporzionalità" che devono comunque essere osservati nella scelta degli operatori da invitare;

b) nelle procedure negoziate senza pubblicazione del bando; in quest'ambito gli indici di performance potrebbero essere valorizzati in considerazione del fatto che il comma 6 dell'art. 57 Dlgs n. 163/2006 prevede che ove possibile, la stazione appaltante individui gli operatori economici da consultare sulla base di informazioni riguardanti le caratteristiche di qualificazione economico finanziaria e tecnico organizzativa desunte dal mercato, nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza, rotazione, e seleziona almeno tre operatori economici, se sussistono in tale numero soggetti idonei;

c) nel campo delle infrastrutture strategiche, per le quali già la normativa introdotta con il Dlgs n. 190/2002 consentiva di invitare solo le imprese prescelte dalla stazione appaltante;

d) nelle procedure in economia di cui all'articolo 125; al riguardo si ricorda che la norma prevede, per lavori di importo pari o superiore a 40.000 euro e fino a 200.000 euro e per servizi o forniture di importo pari o superiore a 20.000 euro e fino alle soglie di cui al comma 9, che l'affidamento mediante cottimo fiduciario avvenga nel rispetto dei principi di trasparenza, rotazione, parità di trattamento, previa consultazione di almeno cinque operatori economici, se sussistono in tale numero soggetti idonei, individuati sulla base di indagini di mercato ovvero tramite elenchi di operatori economici predisposti dalla stazione appaltante;

e) nei contratti e esclusi in parte dall'applicazione del Codice (ad esempio servizi che ricadono nell'Allegato IIB o servizi misti con prevalenza di quelli dell'Allegato "IIB" rispetto all'Allegato "IIA"); l'ultimo periodo del primo comma dell'articolo 27 prevede che l'affidamento per questi contratti deve essere preceduto da invito ad almeno cinque concorrenti, se compatibile con l'oggetto del contratto.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- la necessità di elaborare criteri che consentano di definire la "reputazione" degli operatori economici che non hanno ancora una storia;
- la creazione di un sistema reputazionale anche per i servizi di ingegneria, basato sulla valutazione delle prestazioni di progettazione e direzione lavori, che acquisti valore in termini di agevolazioni per l'accesso alla gara;
- la definizione di diverse soglie di inaffidabilità che consentano non solo di tenere in adeguata considerazione il comportamento dell'impresa, ma anche, sulla base del diverso livello di gravità dei precedenti dell'impresa - singolarmente o cumulativamente considerati - di prevedere sanzioni o sospensioni dalla partecipazione alle procedure di affidamento;
- l'attribuzione all'AVCP del potere di effettuare una gradazione delle sanzioni eventualmente applicabili, in analogia con quanto previsto dall'art. 48 Dlgs n. 163/2006;
- la necessità di costituire un sistema di rating generale a cura dell'AVCP, basato sulla veridicità dei documenti comprovanti i requisiti di ordine generale e il possesso dei requisiti antimafia (art. 38 Dlgs n. 163/2006) ed integrato dalle segnalazioni delle stazioni appaltanti sulla base della deliberazione n. 1/2008 dell'AVCP;

- l'opportunità di utilizzare **una struttura modulare di valutazione** che consenta di fare riferimento non solo al rating globale, ma anche ad un rating parziale relativo al solo settore di interesse;
- una stretta collaborazione tra le stazioni appaltanti e l'AVCP al fine di definire i criteri di rilevazione delle informazioni, ivi inclusi il termine massimo di conservazione dei dati, gli indici di performance e le modalità di pubblicazione degli indici scelti come riferimento; tra gli elementi da prendere in considerazione nella valutazione della performance sono stati segnalati, in particolare, l'assiduità nella partecipazione alle gare, la competitività delle offerte, la regolarità nella gestione amministrativa del contratto ed anche - specificamente per servizi e forniture - indici soggettivi di customer satisfaction;
- la possibilità che criteri reputazionali positivi consentano una riduzione degli importi delle cauzioni (provvisoria, definitiva) o si concretizzino in qualche altra forma di premialità.

Al di là dei problemi giuridici, l'utilizzo di uno strumento quale l'indice reputazionale non sembrerebbe essere una risposta risolutiva ai problemi lamentati dalle stazioni appaltanti pubbliche, se applicato alla fase di valutazione delle offerte.
Indipendentemente dalla creazione di un indice reputazionale in fase di gestione del contratto, la stazione appaltante ha sempre il potere - e il dovere - di effettuare i necessari controlli sull'esecuzione della prestazione e, in particolare nel settore dei lavori, tali controlli dovrebbero essere già costantemente garantiti dalla direzione lavori e dal responsabile del coordinamento per la sicurezza.

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

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

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

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

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

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

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

a) **ambito oggettivo**: rilevazione di dati relativi a fatti oggettivamente ricavabili da procedimenti eseguiti dalle singole Amministrazioni nell'esecuzioni degli specifici appalti; esempi di questi dati sono:
   - comportamenti non conformi alle regole richieste (es. utilizzo non corretto delle comunicazioni elettroniche, pubblicazione sui cataloghi di informazioni errate, pratiche lesive della concorrenza);
   - inadempimenti contrattuali (es. ritardi nelle consegne, merce non conforme).

b) **ambito soggettivo**: rilevazione di customer satisfaction, rispetto ai comportamenti delle imprese in sede di esecuzione contrattuale; in questo ambito, in passato è stata effettuata una sperimentazione di rilevazione della soddisfazione delle Pubbliche Amministrazioni aderenti al sistema, che ha dato buoni risultati in termini sia di numero che di coerenza delle risposte; in particolare è stato predisposto un questionario al fine di rilevare la loro soddisfazione relativamente alle forniture più recenti in merito a:
   - grado di conformità delle merce consegnata rispetto a quella ordinata;
   - rapporto qualità/prezzo;
   - livello di soddisfazione generale.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le attività dell'Ente si articolano in quattro Dipartimenti:
- certificazione e ispezione;
- laboratori di prova;
- laboratori di prova per la sicurezza degli alimenti;
- laboratori di taratura.

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

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

Definizione di 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

Sia a livello nazionale che internazionale gli **utenti richiedono garanzie crescenti** circa la qualità e la sicurezza di beni e servizi acquistati, che produttori e fornitori sono chiamati a garantire per rispetto dei requisiti legislativi e per affrontare la concorrenza in mercati sempre più complessi. Attraverso la certificazione del proprio sistema di gestione, prodotto o servizio o della propria professionalità, il fornitore può dimostrare al cliente che opera in conformità a standard internazionali e altre prescrizioni specifiche attinenti al proprio campo di attività.

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

L'accreditamento è garanzia di:

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

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

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

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

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

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

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

L'igiene ambientale del presidio ospedaliero svolge un ruolo importante e viene ad essere considerata un sevizio ad alto impatto sulla qualità della cura, non solo per le implicazioni sul comfort alberghiero, ma anche e soprattutto per le implicazioni sulla efficacia ed efficienza dei servizi sanitari e sull'organizzazione dei servizi in generale. L'ospedale è infatti un "edificio" nel quale le condizioni adeguate di pulizia, intesa come "il complesso di procedimenti e operazioni

atti a rimuovere ed asportare rifiuti, polveri e sporco di qualsiasi natura sia dalle superfici di ambienti confinati e non confinati", concorrono sia ad una migliore qualità della vita del paziente e di chi ci lavora, sia a diminuire la probabilità di diffusione di microrganismi.

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

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

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

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

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

Partendo dall'analisi della letteratura validata, dello "stato dell'arte" in pulizia e sanificazione, dalla la normativa di interesse specifico e dalle diverse esperienze professionali sono stati analizzati i singoli processi che costituisco il processo di organizzazione dei servizi di pulizia e sanificazione ospedaliera:
1. formazione del personale
2. controllo di risultato
3. controllo di processo
4. verifiche ispettive
5. soddisfazione del cliente

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

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

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

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

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

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

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

La collaborazione con l'Ente di Certificazione Cermet

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

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

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

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

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

Le **verifiche "dirette"** sono condotte a cadenza trimestrale presso il e/o i cantieri che l'impresa intende coinvolgere nel procedimento, in conformità ai documenti di gara per il rilascio del

rapporto di ispezione dell'appalto che l'ente terzo inoltra al fornitore e all'ente appaltante. L'obiettivo specifico di tali verifiche è:

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

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

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

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

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

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

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

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

4

LE "STRUMENTAZIONI" PER IL MANAGEMENT DEL MERCATO DEI SERVIZI

- ***Curatori:***

Silvia 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

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

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

Nell'ultimo decennio, e ancora di più negli ultimi anni, si è assistito ad una significativa diffusione del Facility Management. Prova ne sia la dinamica degli importi complessivi degli appalti riconducibili al Facility Management, che, sulla base di una ricerca CRESME, sono cresciuti del 50% nel periodo 2007-2010.
I risultati di queste ricerche inoltre confermano l'ulteriore tendenza che vede in crescita le spese per i servizi in generale, comprensivi dei servizi di manutenzione, rispetto alle spese per investimento: può essere utile il dato relativo alla manutenzione ordinaria e straordinaria che già nel 2007 aveva impegnato il 58% delle risorse per investimenti.
Questo spostamento delle risorse disponibili dagli investimenti verso un'ottica di manutenzione non costituisce l'unico fattore di novità di questi anni.

Vi sono altri importanti fattori che stanno caratterizzando oggi il mercato dei servizi.

Il patrimonio immobiliare ed impiantistico non costituiscono più il campo esclusivo su cui si rivolge la richiesta di servizi; ad esempio il campo delle reti (strade, pubblica illuminazione, rete semaforica, ecc.) e il verde pubblico costituiscono oggi un significativo campo di espansione della richiesta di servizi.
Sempre più è il territorio il nuovo contesto su cui questi servizi si trovano a doversi erogare e dalla gestione dei patrimoni immobiliari si sta evolvendo alla gestione dei patrimoni urbani.

In questo contesto si stanno sempre più diffondendo appalti, che pur avendo la manutenzione come riferimento principale, richiedono l'erogazione di servizi rivolti direttamente all'utenza; si pensi, ad esempio, agli appalti relativi alla gestione della sosta, dove oltre ai servizi di gestione manutentiva degli impianti sono richiesti anche i servizi di riscossione e di custodia.
L'utenza è un riferimento fondamentale, non solo ai fini della valutazione dei servizi, ma per il progetto stesso dei servizi.

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

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

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

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

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

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

Occorre individuare modi nuovi per la gestione del patrimonio urbano che permetta di superare il modo disorganico di operare che ha portato a:

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

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

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

In Italia, negli ultimi anni, gli appalti di Facility Management applicati all'urbano hanno visto uno sviluppo e una crescita, sia nel numero sia negli importi, che, sulla base dei dati disponibili, non trova riscontro nella realtà europea. A differenza di quanto è avvenuto nei campi impiantistici e immobiliari, dove le esperienze europee hanno costituito un riferimento importante, è dall'analisi delle esperienze italiane che occorre partire al fine di trovare quelle linee di azione che possano portare ad individuare i percorsi più adeguati per fornire i supporti più adeguati a questo nuovo mercato.

Obiettivo di questa analisi è, quindi, definire il quadro esigenziale al fine di individuare quale possono essere gli strumenti, sia metodologici, sia normativi, sia operativi, in grado di supportare

i vari soggetti coinvolti nei processi di gestione nella definizione, progettazione ed erogazione dei servizi di Facility Management Urbano.

4.1.1 I problemi

Come già evidenziato, alla domanda di gestione dei patrimoni urbani, caratterizzata da un livello di eterogeneità non presenti negli altri campi di applicazione del Facility Management, si sia risposto con azioni disorganiche e con scarsi livelli di progettualità.
Le problematiche che emergono in tal senso orientano il percorso e le scelte da operare per dare risposta alle attese di qualità che il mercato richiede.

Il Facility Management per l'esternalizzazione dei servizi
Gli appalti di Facility Management costituisco certamente una delle forme di esternalizzazione dei servizi, anche se non necessariamente il Facility Management comporta esternalizzazione.
Nel predisporre tali appalti si verifica spesso, dall'esame dei capitolati d'appalto, che la stazione appaltante non descrive in modo adeguato quali siano gli obiettivi qualitativi che comunque il processo di esternalizzazione deve conseguire.

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

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

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

Il Facility Management nell'ambito urbano
L'ambito urbano è caratterizzato, oltre che da una notevole differenziazione sulla natura dei beni, dalle interferenze che comunque la gestione di un bene può comportare nei riguardi di altri beni (si pensi alle interferenze di gestione per le diversi reti, o fra le reti il verde, ecc.).
Queste interferenze, che in prima istanza costituiscono un fattore di criticità, possono essere però viste come un'opportunità, in quanto si possono individuare delle economie nell'erogazione dei servizi, se visti in una logica di integrazione.

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

La differente natura dei beni urbani non costituisce l'unica criticità.

Non va dimenticata la natura dell'utenza a cui si devono rivolgere i servizi: gli utenti di una città non sono solo la popolazione residente, ma sono anche quelle persone non residenti che si trovano ad operare nella città, anche temporaneamente.
La definizione degli obiettivi qualitativi di servizio e la misura del livello di raggiungimento degli stessi risulta evidentemente complesso.

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

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

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

Qualificazione delle imprese
Le imprese non hanno adeguate forme di documentazione e "certificazione" riconosciuta sui risultati qualitativi raggiunti nella gestione dei servizi a fronte delle effettive capacità di gestire determinati servizi su specifici ambiti di applicazione.
Questo elemento non permette una corretta e oggettiva "riconoscibilità" delle capacità dell'impresa rispetto ad altre imprese presenti sul mercato, rendendo difficile, all'impresa stessa e alle stazioni appaltanti, la corretta valutazione, anche in fase di gara, delle reali capacità ad assumere il servizio richiesto e/o offerto.

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

Le norme tecniche volontarie nazionali, emanate da UNI, forniscono oggi un supporto completo per quanto concerne la gestione dei patrimoni immobiliari ed impiantistici, lasciando scoperto il campo più esteso dei servizi riferiti ai patrimoni urbani.

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

Si evidenzia però, al di là dei tempi necessari all'attuazione del percorso di predisposizione ed emanazione, che le norme CEN intendono fornire un supporto per la corretta formulazione e gestione dei contratti di Facility Management, ma non affrontando in modo specifico il percorso metodologico necessario per la predisposizione e attivazione del servizio, fatto che oggi costituisce il primo grande fattore di criticità per la diffusione del Facility Management.

4.1.2 Le esigenze

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

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

La natura di questi strumentazioni deve risultare di indirizzo e supporto tecnico operativo. E' possibile ricondurre questi strumenti a queste categorie:
- **linee guida di processo;**
- **norme volontarie UNI;**
- **capitolati-tipo prestazionali;**
- **resari-tipo;**
- **osservatori e banche dati per il benchmarking.**

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

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

Esse si rivolgono al mercato esistente a livello nazionale, costituito da soggetti interessati all'applicazione diretta: committenze pubbliche, imprese private (settore servizi e costruzioni), università, enti di ricerca, professionisti del settore. Parimenti debbono rivolgersi, tramite le organizzazioni dei vari settori, all'utenza rappresentata dai destinatari ultimi dei servizi erogati.
Inoltre, intendono contribuire al miglioramento della qualità urbana e agevolare le attività di verifica sulla corretta gestione delle attività nelle diverse fasi del ciclo di gestione.
Le linee guida, altresì, hanno lo scopo quindi di costituire un quadro di riferimento per la predisposizione di strumenti specifici e settoriali.

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

VOLUME 1 - LE ANALISI

Sezione 1
IL CONTESTO DI MERCATO DEI SERVIZI DI GESTIONE PER I PATRIMONI PUBBLICI: IL FACILITY MANAGEMENT

- ***Curatore:***

Silvano Curcio (Terotec, Università di Napoli Federico II)

- ***Contributi:***

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

Sezione 2
LA "REGOLAMENTAZIONE" PER IL GOVERNO DEL MERCATO DEI SERVIZI

- ***Curatori:***

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

- ***Contributi:***

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

Sezione 3
LA "QUALIFICAZIONE" PER LO SVILUPPO DEL MERCATO DEI SERVIZI

- ***Curatori:***

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

- ***Contributi:***

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

Sezione 4
LE "STRUMENTAZIONI" PER IL MANAGEMENT DEL MERCATO DEI SERVIZI

- ***Curatori:***

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

- **Contributi:**

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

* Coordinamento redazionale

FORUM PA

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

terotec

"LIBRO VERDE PATRIMONI PA *net*"

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

Regolamentazione - Qualificazione - Strumentazioni

VOLUME 2
GLI INDIRIZZI E LE PROPOSTE
maggio 2011

Indice

Sez.

IL QUADRO DI RIFERIMENTO PER GLI INDIRIZZI E LE PROPOSTE:
IL LIBRO VERDE UE PER LA MODERNIZZAZIONE DEGLI APPALTI PUBBLICI

1 LA "REGOLAMENTAZIONE" PER IL GOVERNO DEL MERCATO DEI SERVIZI

1.1 Applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa: proposte di natura raccomandativa e/o legislativa per attenuare/risolvere le criticità
1.1.1 criteri d'uso delle norme vigenti ("de iure condito")
1.1.2 modifiche/innovazioni delle norme vigenti ("de iure condendo")
1.2 Ritardo dei pagamenti da parte della PA: proposte di natura raccomandativa e/o legislativa per attenuare/risolvere le criticità
1.2.1 criteri d'uso delle norme vigenti ("de iure condito")
1.2.2 modifiche/innovazioni delle norme vigenti ("de iure condendo")

2 LA "QUALIFICAZIONE" PER LO SVILUPPO DEL MERCATO DEI SERVIZI

2.1 Indirizzi per la classificazione dei servizi di FM
2.2 Indirizzi per la definizione dei parametri-chiave per la qualificazione delle imprese di servizi di FM compatibili con le norme vigenti
2.2.1 Elementi di qualificazione economico-finanziari
2.2.2 Elementi di qualificazione etico-comportamentali
2.2.3. Elementi di qualificazione tecnico-operativi
2.3 Indirizzi per la qualificazione delle stazioni appaltanti

3 LE "STRUMENTAZIONI" PER IL MANAGEMENT DEL MERCATO DEI SERVIZI

3.1 Linee guida tecnico-processuali per gli operatori del mercato del FM Urbano (committenze pubbliche & imprese)
3.1.1 Introduzione
3.1.2 Scopo e campo di applicazione
3.1.3 Il quadro delle norme volontarie settoriali
3.1.4 Termini e definizioni
3.1.5 Classificazione dei servizi di FM Urbano
3.1.6 Classificazione dei beni urbani oggetto di applicazione dei servizi
3.1.7 Soggetti coinvolti
3.1.8 Criteri per il governo strategico dei servizi
3.1.9 Criteri di programmazione, finanziamento e controllo dei servizi (processi di governo delle committenze pubbliche)
3.1.10 Criteri di progettazione, organizzazione ed erogazione dei servizi (processi di governo delle imprese)
3.1.11 Competenze e profili tecnico-professionali-manageriali degli operatori
3.1.12 Sistemi informativi di supporto

IL QUADRO DI RIFERIMENTO PER GLI INDIRIZZI E LE PROPOSTE: IL LIBRO VERDE UE PER LA MODERNIZZAZIONE DEGLI APPALTI PUBBLICI

- ***Curatore:***

Maria Laura Simeone (Terotec)

- ***Contributi:***

Paola Conio (Studio Legale Leone), **Marco Storchi** (A+Network)

Premessa

Il lavoro di analisi, riflessione e sviluppo di proposte, svolto nell'ambito dei Tavoli "Committenze – Imprese" di Patrimoni PA *net*, trova una sua corretta e coerente collocazione nel processo di revisione del sistema degli appalti pubblici intrapreso dalla Commissione Europea, nel modo in cui si evince dalla consultazione avviata attraverso la pubblicazione nel 2010 del **"LIBRO VERDE sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici. Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti"**, allo scopo di raccogliere, a tal proposito i pareri dei cittadini, delle organizzazioni e delle autorità pubbliche.

Il testo individua una serie di settori chiave in cui introdurre possibili riforme normative per rendere le procedure di aggiudicazione degli appalti più trasparenti e competitive in tutta l'UE, in linea con le ultime direttive sugli appalti pubblici (2004/17/CE e 2004/18/CE) che individuano, tra gli altri, i seguenti obiettivi prioritari**:**

- **tutela dell'ambiente e gli standard sociali;**
- **lotta contro la corruzione.**

In considerazione del ruolo fondamentale degli appalti pubblici per affrontare le sfide odierne è infatti necessario ammordernare gli strumenti e i metodi esistenti per renderli più idonei alla costante evoluzione del contesto politico, sociale ed economico. A tal scopo il Libro Verde UE richiama, altresì, i seguenti obiettivi complementari:

- **maggiore efficienza della spesa pubblica:**
  - ricercando i migliori risultati in materia di appalti (miglior rapporto qualità/prezzo);
  - creando condizioni di forte concorrenza per gli appalti pubblici aggiudicati nel mercato interno;
  - consentendo agli offerenti di competere in condizioni di parità ed evitando distorsioni della concorrenza;
- **maggiore efficienza delle procedure di appalto:**
  - mediante procedure d'appalto più flessibili con misure mirate di semplificazione per soddisfare le specifiche esigenze delle amministrazioni aggiudicatrici più piccole con i minori investimenti possibili in termini di tempo e denaro pubblico;
- **miglior uso degli appalti pubblici da parte dei committenti a sostegno di obiettivi sociali comuni, tra cui:**
  - tutela dell'ambiente;
  - maggiore efficienza energetica e sotto il profilo delle risorse;
  - lotta contro i cambiamenti climatici;
  - promozione dell'innovazione e della inclusione sociale;
  - garanzia delle migliori condizioni possibili per la fornitura di servizi pubblici di elevata qualità;
  - sviluppo del diritto UE degli appalti pubblici;
  - prevenzione e lotta alla corruzione e ai favoritismi;
  - miglioramento dell'accesso delle imprese europee ai mercati dei paesi terzi;
  - riesame del quadro legislativo, per considerare l'opportunità di perfezionare alcuni concetti e nozioni fondamentali, (con la presentazione di una proposta legislativa da parte della Commissione Europea) per garantire una maggiore certezza giuridica alle amministrazioni aggiudicatrici e alle imprese e anche per favorire lo sviluppo di partenariati pubblico-privato.

Nell'ambito del quadro problematico delineato dal Libro Verde UE, l'attenzione dei Tavoli di Patrimoni PA *net* - Regolamentazione, Qualificazione e Strumentazioni - si è soffermata su alcuni

aspetti peculiari che caratterizzano e condizionano il mercato settoriale dei servizi per i patrimoni immobiliari pubblici immobiliari e urbani, in particolare:

- **classificazione degli appalti pubblici;**
- **modernizzazione delle procedure;**
- **maggiore negoziazione;**
- **selezione e aggiudicazione;**
- **uso strategico degli appalti pubblici in risposta agli obiettivi di Europa 2020.**

Le questioni e le istanze del mercato in merito alle suddette specifiche problematiche affrontate dal Libro Verde UE e che di seguito si richiamano e si illustrano in sintesi, hanno rappresentato il punto di partenza, oltre che lo spunto per la riflessione e il confronto, per la elaborazione degli indirizzi e delle proposte da parte dei Tavoli di Patrimoni PA net, così come illustrate nelle pagine seguenti.

Classificazione degli appalti pubblici

In primo luogo è emerso che l'attuale **classificazione degli appalti pubblici - appalti di lavori, forniture e servizi -** in parte risultato dello sviluppo storico, può dar luogo ad alcune difficoltà.
Come ben noto, la direttiva 2004/18/CE contiene norme specifiche per gli appalti misti per le quali, qualora un appalto contenga elementi riguardanti tipi diversi, sia l'oggetto principale dell'appalto a determinare le norme applicabili.

La Commissione Europea, in tal senso, sottolinea una diffusa esigenza di **semplificazione** della struttura attuale, che consentirebbe di evitare alcuni dei problemi evidenziati prevedendo le seguenti due soluzioni alternative:

- **due tipologie di appalti pubblici soltanto**, come avviene nel sistema dell'accordo sugli appalti pubblici sottoscritto nell'ambito dell'OMC (GPA), che distingue esclusivamente gli appalti di forniture e gli appalti di servizi, considerando i lavori una forma di servizio ("appalto di servizi del settore della costruzione");
- **la possibilità di ricorrere ad un concetto unificato di appalto pubblico**, differenziando la procedura, soltanto qualora sia strettamente necessario, a seconda della materia (ad esempio, nelle disposizioni sulle soglie).

La Commissione Europea richiama l'attenzione, pertanto, sulla opportunità di verificare la effettiva adeguatezza dell'attuale struttura nella sua applicazione concreta, nella sua suddivisione in appalti di lavori forniture e servizi e sulla eventuale struttura alternativa da ipotizzare e proporre.

Modernizzazione delle procedure

L'indagine della Commissione Europea, inoltre, mette in discussione gli strumenti normativi attualmente previsti nelle direttive vigenti per l'aggiudicazione delle gare (***procedura aperta, procedura ristretta, procedura negoziata, concorsi di progettazione, dialogo competitivo, sistemi dinamici di acquisizione, aste elettroniche, centrali di committenza, accordi quadro, procedure accelerate***), allo scopo di verificare l'adeguatezza delle stesse procedure a soddisfare realmente le esigenze delle amministrazioni aggiudicatrici e degli operatori economici, e ad ottenere i migliori risultati in materia di appalti.

Attraverso la consultazione, infatti, si pone l'obiettivo di valutare come è possibile migliorare le procedure per ridurre la complessità, alleviare gli oneri amministrativi/ridurre i costi delle operazioni e la durata delle procedure, e garantire allo stesso tempo che le amministrazioni aggiudicatrici ottengano il miglior rapporto qualità/prezzo, pari condizioni di concorrenza per gli appalti pubblici e risultati ottimali, anche in vista della crescente importanza dei partenariati pubblico-privati, ed,

eventualmente, quali altri tipi di procedure, tra quelle non disponibili ai sensi delle direttive vigenti, potrebbero aumentare l'efficienza sotto il profilo dei costi delle procedure in materia di appalti pubblici.

Detta questione pone l'attenzione, inoltre, sulla opportunità di verificare la effettiva idoneità delle procedure e degli strumenti previsti dalla direttiva a favorire la partecipazione privata agli investimenti pubblici mediante partenariati pubblico-privato (ad esempio il sistema dinamico di acquisizione, il dialogo competitivo, le aste elettroniche e i concorsi di progettazione), e sulla eventuale necessità di essere modificati (e in tal caso, in che modo) o essere aboliti.

Maggiore negoziazione
Le parti interessate menzionano spesso la necessità di:
- **procedure d'appalto più flessibili;**
- **facoltà di negoziare le condizioni dell'appalto con i potenziali offerenti da parte delle amministrazioni aggiudicatrici.**

L'uso dei negoziati, in tal senso, potrebbe essere concesso nell'ambito della normativa generale dell'Unione Europea in materia di appalti pubblici, a condizione, tuttavia, di rispettare i principi che garantiscono procedure eque e non discriminatorie. Ciò richiederebbe:
- una discussione approfondita con tutte le parti interessate (amministrazioni aggiudicatrici e operatori economici);
- una ponderazione dei possibili vantaggi derivanti da una maggiore flessibilità e dalla potenziale semplificazione con i maggiori rischi di favoritismi e, più in generale, di decisioni eccessivamente soggettive derivanti dalla più ampia discrezionalità di cui godono le amministrazioni aggiudicatrici nella procedura negoziata;
- la disponibilità da parte della amministrazioni aggiudicatrici dell'esperienza tecnica, delle conoscenze del mercato e delle competenze necessarie per negoziare buone condizioni con i fornitori a fronte della concessione di un più ampio spazio di manovra alle amministrazioni aggiudicatrici;
- una valutazione attenta del tipo e dell'entità degli appalti per i quali i negoziati sarebbero più idonei.

A tal proposito la Commissione Europea, attraverso la consultazione, intende verificare, anche, il favore degli operatori ad un maggior grado di negoziazione nelle procedure degli appalti pubblici e/o a generalizzare l'utilizzo della procedura negoziata previa pubblicazione; inoltre, si propone di verificare l'opportunità di concedere tale maggiore negoziazione per tutti i tipi di appalti/tutti i tipi di amministrazioni aggiudicatrici o soltanto a determinate condizioni.

Si evidenzia, tuttavia, che l'uso generalizzato della procedura negoziata potrebbe comportare alcuni rischi di abusi/discriminazioni, per cui, oltre alle garanzie già previste dalle direttive per la procedura negoziata, potrebbe essere necessario aggiungere altri strumenti per tutelare i principi di trasparenza e di non-discriminazione così da compensare il più alto livello di discrezionalità.

Selezione e aggiudicazione
Come è noto, ai sensi delle direttive vigenti, la scelta dell'aggiudicatario deve essere effettuata in due fasi.
- **fase di selezione**: l'amministrazione aggiudicatrice valuta la capacità e l'idoneità degli operatori economici sulla base di criteri di esclusione e conformemente ai criteri relativi alla capacità economica e finanziaria, alle conoscenze od alle capacità professionali e tecniche;

- **fase di aggiudicazione:** l'amministrazione aggiudicatrice esamina le offerte e sceglie la migliore sulla base di criteri oggettivi connessi alla qualità dei prodotti e dei servizi proposti.

A tale riguardo, si pongono le seguenti questioni:

- alle amministrazioni aggiudicatrici si chiede di operare una rigorosa distinzione tra criteri di selezione e criteri di aggiudicazione; infatti la decisione in merito alla aggiudicazione di un appalto deve basarsi esclusivamente su criteri relativi ai prodotti e ai servizi offerti, per cui non sono consentite considerazioni legate alla capacità dell'offerente di realizzare l'appalto, alla sua esperienza, alla manodopera e alle attrezzature; il GPA, tuttavia, non proibisce esplicitamente la possibilità di tener conto, nella fase di aggiudicazione, di criteri che non siano connessi ai beni e ai servizi offerti, e consente quindi di prendere in considerazione criteri connessi all'offerente;
- le amministrazioni aggiudicatrici lamentano gli oneri amministrativi derivanti dalla necessità di verificare i criteri di selezione per tutti i candidati e gli offerenti prima di poter esaminare i criteri di aggiudicazione: la possibilità di esaminare prima i criteri di aggiudicazione consentirebbe di accelerare la procedura, dal momento che i criteri di selezione dovrebbero essere esaminati soltanto in relazione all'aggiudicatario.

Le proposte che la Commissione Europea, a tal proposito, chiede di sottoporre alla consultazione riguardano:

- l'opportunità di **riconsiderare l'organizzazione e la sequenza dell'esame dei criteri di selezione e di aggiudicazione nell'ambito del quadro procedurale**; in merito a ciò vengono richiamati i seguenti aspetti da prendere in considerazione:
  - secondo la più recente giurisprudenza della Corte di giustizia europea, le direttive sugli appalti pubblici "*non esclud[ono], in teoria, che l'accertamento dell'idoneità degli offerenti e l'aggiudicazione dell'appalto possano avvenire contemporaneamente*", *a condizione che* "*tali operazioni costituisc[ano] due operazioni distinte e s[iano] disciplinate da norme diverse*". (da ciò si evince che non è importante tanto la sequenza delle fasi procedurali, quanto la distinzione fondamentale tra criteri di selezione e criteri di aggiudicazione);
  - l'esame dei criteri di selezione dopo aver esaminato i criteri di aggiudicazione avrebbe senso soltanto se fosse possibile valutare rapidamente e facilmente i criteri di aggiudicazione per tutte le offerte (questo potrebbe valere soprattutto per l'aggiudicazione di appalti concernenti l'acquisto di beni standard al prezzo più basso);
  - inoltre, sarebbe difficile adottare tale approccio in una procedura ristretta o negoziata, in cui i candidati da invitare a presentare un'offerta o a negoziare sono normalmente scelti sulla base di criteri di selezione qualitativa, e nel caso in cui si utilizzino sistemi di qualificazione.

- proposte di più ampia portata che mettono **in discussione la distinzione fondamentale tra criteri di selezione e di aggiudicazione,** introducendo, infatti, la possibilità di **tener conto di criteri legati all'offerente,** come **l'esperienza e la qualificazione;** a riguardo si richiamano le seguenti riflessioni:
  - la distinzione tra criteri di selezione e criteri di aggiudicazione garantisce l'equità e l'obiettività al momento del confronto delle offerte;
  - l'inclusione di criteri legati all'offerente, come l'esperienza e la qualificazione, quali criteri di aggiudicazione potrebbe minare la comparabilità dei fattori da considerare e in ultima analisi violare il principio della parità di trattamento;
  - le proposte in tal senso quindi dovrebbero applicarsi, eventualmente, solo in circostanze limitate, ad esempio per tipi specifici di appalti, in cui le qualificazioni e i CV del personale disponibile siano di particolare rilevanza.

- la opportunità di **individuare criteri di aggiudicazione alternativi** al fine di contribuire a migliorare i risultati degli appalti**.**

A tal proposito l'Unione Europea, inoltre, invita ad esprimersi anche sulla questione dell'**accesso al mercato degli appalti pubblici delle piccole e medie imprese (PMI),** tenuto conto che**:**

- una forte partecipazione delle PMI agli appalti pubblici consente alle amministrazioni aggiudicatrici di ampliare considerevolmente la base potenziale dei fornitori, con effetti positivi di maggiore concorrenza per gli appalti pubblici e come contrappeso agli operatori dominanti;
- le PMI presentano grandi potenzialità di creazione di posti di lavoro, di crescita e di innovazione esercitando un impatto positivo sull'economia europea.

Viene evidenziato, tuttavia, che i principali ostacoli alla partecipazione delle PMI a gare pubbliche di appalto siano da ricercarsi nella fase di selezione sotto i seguenti punti di vista:

- da un lato, perché le prove da fornire, e il gran numero di certificati che spesso vengono richiesti nella fase di selezione comportano un onere amministrativo difficile da sostenere per le PMI, soprattutto in un contesto transfrontaliero quando è anche necessario tradurre i certificati;
- dall'altro, a causa di criteri di selezione spesso troppo severi (ad esempio requisiti di fatturato o numero degli appalti di riferimento richiesti) che, per le PMI, sono praticamente impossibili da soddisfare;

In merito, le proposte avanzate nel Libro Verde della Commissione Europea sono:

- per quanto riguarda il primo punto una soluzione prospettata è quella di consentire alle imprese di presentare, in una prima fase, soltanto una sintesi delle informazioni rilevanti per la selezione e/o fornire un'autocertificazione in cui si dichiari di soddisfare i criteri di selezione; in linea di principio, soltanto all'aggiudicatario o agli offerenti ammessi alla fase di aggiudicazione si chiederebbe di presentare i documenti giustificativi (certificati); l'amministrazione aggiudicatrice tuttavia avrebbe la possibilità di richiedere i documenti in qualsiasi momento durante o anche dopo la procedura di appalto ai fini della lotta antifrode; questo permetterebbe di ridurre gli oneri amministrativi, soprattutto per le piccole e medie imprese, senza compromettere le garanzie necessarie per effettuare scelte corrette;
- per quanto riguarda il secondo punto si pone l'opportunità di introdurre nelle norme UE un limite a certi requisiti per la selezione qualitativa, soprattutto per quanto riguarda la capacità finanziaria; in tal modo si potrebbe evitare che le amministrazioni aggiudicatrici fissino criteri di selezione eccessivamente severi (ad esempio in merito al fatturato) che inevitabilmente escludono le PMI; questa misura rafforzerebbe ulteriormente l'obbligo già vigente di applicare criteri di selezione proporzionati; d'altro canto, però, limiterebbe la libertà delle amministrazioni aggiudicatrici di determinare quali standard ritengano necessari per garantire l'adeguata esecuzione dell'appalto.

In tal senso si pone quindi l'interrogativo se le norme e la politica dell'Unione Europea in materia di appalti pubblici siano già sufficientemente attente alle necessità delle PMI e se, in alternativa, è necessario rivedere alcune norme della direttiva o introdurre misure supplementari per favorire la partecipazione delle PMI agli appalti pubblici.

E nell'ipotesi in cui si riconosca che le norme concernenti la scelta dell'offerente comportino oneri amministrativi sproporzionati per le PMI, ci si chiede come si potrebbero alleggerire le norme senza mettere a rischio le garanzie di trasparenza, non discriminazione ed esecuzione degli appalti di elevata qualità.

Uso strategico degli appalti pubblici in risposta agli obiettivi di Europa 2020

Le amministrazioni pubbliche possono offrire un importante contributo alla realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020, sfruttando il proprio potere di acquisto per appaltare beni e servizi a maggiore valenza "sociale" (per favorire l'innovazione, rispettare l'ambiente e lottare contro i cambiamenti climatici, riducendo il consumo energetico, aumentando l'occupazione, migliorando la salute pubblica e le condizioni sociali, promuovendo l'uguaglianza e l'inclusione dei gruppi svantaggiati) attraverso due modalità**:**

- **fornire alle amministrazioni aggiudicatrici gli strumenti necessari** per tener conto di tali obiettivi in conformità delle norme procedurali in materia di appalti pubblici ("come acquistare");
- **imporre requisiti obbligatori alle amministrazioni aggiudicatrici** o prevedere incentivi capaci di orientare le loro decisioni in merito al tipo di beni e servizi da appaltare ("che cosa acquistare").

Nel primo caso ("come acquistare") vengono richiamati i seguenti aspetti da prendere in considerazione:

- descrizione dell'oggetto dell'appalto e le specifiche tecniche;
- imposizione di criteri di selezione più pertinenti;
- impiego dei criteri di aggiudicazione più adatti;
- collegamento con l'oggetto/con l'esecuzione dell'appalto.

Descrizione dell'oggetto dell'appalto e le specifiche tecniche

Conformemente alle vigenti norme Unione Europea in materia di appalti pubblici, le amministrazioni aggiudicatrici devono garantire una descrizione chiara e non discriminatoria dell'oggetto dell'appalto e definire le specifiche tecniche evitando di favorire determinate imprese. Infatti, la possibilità di definire specifiche tecniche in termini di prestazioni o di requisiti funzionali potrebbe viceversa consentire alle amministrazioni aggiudicatrici di soddisfare meglio le proprie esigenze politiche rispetto ad una definizione basata su rigorosi e dettagliati requisiti tecnici. In tal caso si pone l'esigenza di rendere obbligatori i requisiti funzionali o quelli basati sulla prestazioni a determinate condizioni.

Imposizione di criteri di selezione più pertinenti

Al momento di valutare la capacità dei candidati di eseguire l'appalto, le amministrazioni aggiudicatrici potrebbero tener conto dell'esperienza specifica e delle competenze concernenti gli aspetti sociali e ambientali rilevanti per l'oggetto dell'appalto. A tal proposito ci si chiede quali potrebbero essere utili esempi di competenza tecnica o altri criteri di selezione tesi a favorire la realizzazione di obiettivi come la protezione dell'ambiente, la promozione dell'inclusione sociale, il miglioramento dell'accessibilità dei disabili e il sostegno all'innovazione.

Impiego dei criteri di aggiudicazione più adatti

Per garantire la concorrenza effettiva tra gli operatori economici ed evitare decisioni arbitrarie da parte delle amministrazioni pubbliche, le vigenti norme europee in materia di appalti pubblici prevedono che:

- i criteri di aggiudicazione siano connessi all'oggetto dell'appalto;
- non possano conferire un'illimitata libertà di scelta all'amministrazione aggiudicatrice;
- debbano essere esplicitamente menzionati nel bando di gara.

Le amministrazioni aggiudicatrici sono libere di decidere la relativa importanza da attribuire ai singoli criteri utilizzati per individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa. In tal modo, esse potranno indicare, nella valutazione, l'importanza che desiderano attribuire a criteri ambientali o sociali rispetto ad altri criteri, tra cui il prezzo. Per beni e servizi standard, in molti casi è già

possibile fissare elevati standard ambientali o sociali nelle specifiche tecniche o nelle condizioni di esecuzione dell'appalto e al contempo aggiudicare l'appalto secondo il criterio del prezzo più basso. In questo modo, le amministrazioni aggiudicatrici possono ottenere prodotti e servizi ai prezzi migliori e nel rispetto di elevati standard. Tuttavia, l'impiego di criteri associati all'ambiente, all'efficienza energetica, all'accessibilità o all'innovazione nella fase di aggiudicazione piuttosto che soltanto nelle specifiche tecniche o come condizioni di esecuzione dell'appalto può avere il vantaggio di spingere le aziende a presentare offerte che vanno al di là dei livelli fissati nelle specifiche tecniche e quindi promuovere l'introduzione di prodotti innovativi sul mercato. Potrebbe anche essere utile applicare tali criteri nella fase di aggiudicazione, nei casi in cui vi sia incertezza in merito ai prodotti o servizi disponibili sul mercato.

Il criterio dell'offerta più vantaggiosa, anche a livello europeo, sembra il più adatto a realizzare anche altri obiettivi strategici. Per tener conto nel modo migliore di tali obiettivi, sarebbe utile modificare le norme vigenti (per alcuni tipi di appalti/alcuni settori specifici/in determinate circostanze) allo scopo di:

- evitare il criterio basato unicamente sul prezzo più basso;
- limitare l'applicazione del criterio del prezzo o l'importanza che le amministrazioni aggiudicatrici possono attribuire al prezzo;
- introdurre una terza possibilità tra i criteri di aggiudicazione oltre al prezzo più basso e all'offerta economicamente più vantaggiosa; in caso affermativo, andrebbe individuato il criterio alternativo per realizzare altri obiettivi strategici con maggiore efficacia e per garantire condizioni paritarie e pari condizioni di concorrenza tra le imprese europee.

Il punteggio attribuito ai criteri ambientali, sociali o innovativi, ad esempio, dovrebbe essere limitato ad un massimo fissato preventivamente, in modo che tale criterio non diventi più importante dei criteri basati sulla prestazione o sui costi; requisiti meno restrittivi potrebbero consentire alle amministrazioni pubbliche di:

- impegnarsi ancora più a fondo negli obiettivi previsti dalla strategia Europa 2020 mediante gli appalti pubblici;
- influenzare il comportamento delle imprese indipendentemente dal prodotto o dal servizio acquistati, ad esempio per accrescere la responsabilità ambientale e l'attenzione alla responsabilità sociale delle imprese.

Collegamento con l'oggetto/con l'esecuzione dell'appalto

Nel vigente quadro giuridico UE sugli appalti pubblici il collegamento con l'oggetto dell'appalto è una condizione fondamentale di cui si deve tener conto al momento di introdurre nella procedura di appalto pubblico qualsiasi considerazione connessa ad altre politiche (questo vale anche per le fasi successive della procedura di appalto e per diversi aspetti (specifiche tecniche, criteri di selezione, criteri di aggiudicazione); in tal senso il collegamento con l'oggetto dell'appalto può anche contribuire ad evitare che alcuni operatori economici di uno specifico paese possano potenzialmente essere favoriti a danno di quelli di altri Stati membri (ad esempio, nel caso della fornitura di beni, il requisito che gli edifici a uso ufficio utilizzati dagli offerenti debbano essere riscaldati esclusivamente da energia solare potrebbe favorire le imprese di Stati membri le cui condizioni meteorologiche siano favorevoli alla tecnologia solare).

1

LA "REGOLAMENTAZIONE" PER IL GOVERNO DEL MERCATO DEI SERVIZI

▪ ***Curatori:***
Paola Conio* (Studio Legale Leone), **Claudio Tomasini** (ITACA), **Franco Tumino** (TAIIS)
▪ ***Contributi:***
Vincenzo Albonico (AGESI), **Martina Beneventi** (Consip spa), **Andrea Consorti** (Assoimmobiliare), **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), **Carlo Romeo** (ONBSI), **Marco Sparro** (Consip spa), **Francesco Vitola** (Politecnico di Milano)

* Coordinamento redazionale

Premessa

La dimensione del mercato dei servizi affidati dalle pubbliche amministrazioni è estremamente significativa ed in ulteriore costante espansione.

E' evidente, dunque, che 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 sono tracciate dal legislatore comunitario e recepite da quello italiano. Anche con riferimento agli affidamenti di importo inferiore alla soglia comunitaria, la Commissione Europea e la Corte di Giustizia hanno riaffermato la necessità di procedure che tengano conto dei principi del trattato istitutivo dell'Unione e l'obbligo di seguire le disposizioni comunitarie anche per i contratti che, pur di importo inferiore alla soglia comunitaria, abbiano un interesse transfrontaliero.

Conseguentemente, un'analisi del mercato dei servizi non può non tener conto del quadro normativo che governa e condiziona le modalità di affidamento dei contratti pubblici. Peraltro, tale quadro normativo è caratterizzato da 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 tale ragione, al fine di rendere produttiva l'analisi del Tavolo, si è ritenuto opportuno seguire un duplice approccio, con riferimento alle criticità "focus" individuate per il primo anno di attività e, segnatamente:

- **metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa;**
- **ritardo nei pagamenti.**

Da un lato, si è inteso analizzare la criticità allo stato della normativa vigente (approccio *"de iure condito")* segnalando i corretti criteri d'uso delle disposizioni attuali, grazie ai quali minimizzare l'impatto delle criticità riscontrate.

Dall'altro, si è voluto analizzare le potenzialità di modifica delle norme vigenti (approccio *"de iure condendo"*) al fine di suggerire possibili correzioni delle disposizioni attuali che, pur rispettando i principi fondamentali comunitari e nazionali, possano consentire il superamento delle criticità rilevate.

1.1 Applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa: proposte di natura raccomandativa e/o legislativa per attenuare/risolvere le criticità

1.1.1 Criteri d'uso delle norme vigenti (*"de iuro condito"*)

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.

Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa è un criterio complesso. Il suo utilizzo da parte delle stazioni appaltanti deve essere 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.

In pratica, ciò significa che la sola scelta della stazione appaltante di utilizzare il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa rispetto a quello del prezzo più basso, non comporta necessariamente un innalzamento del livello qualitativo delle offerte. Anzi, 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.

Fatta questa premessa, si possono affrontare specificamente delle criticità emerse in sede di analisi, in particolare:

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

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 qualificazione 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, il principio predetto è comunque, allo stato della normativa, cogente, ma la giurisprudenza italiana ritiene che 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. La possibilità di valutare, in sede di individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, le pregresse esperienze professionali incontra, però, il **limite** del peso concretamente attribuibile in termini di punteggio a tali elementi.

Il merito tecnico che è deducibile dalla valutazione dei curricula professionali o dalle esperienze pregresse non può assumere 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).

Ad esempio, in una procedura per l'affidamento di incarichi di progettazione, è stata ritenuta sproporzionata la previsione del bando che riconosceva fino a quindici punti per la pregressa esperienza dei concorrenti.

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**" - quali:

- le specifiche esperienze ed i curricula dei soggetti che svolgono o coordinano l'erogazione del servizio;
- la composizione del team di lavoro.

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.

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

Va ricordato che oggi il problema è ancora più serio che in precedenza in quanto, come noto, è stato eliminato dall'art. 83 del Codice Contratti il periodo che imponeva alla Commissione giudicatrice, prima dell'apertura delle buste, di definire i "**criteri motivazionali**" che sarebbero stati poi applicati in sede di valutazione delle offerte.

Oggi, quindi, 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, in quanto la modifica normativa ha reso più ristretti gli ambiti di libertà valutativa delle offerte, imponendo alle stazioni appaltanti di stabilire e prevedere, fin dalla formulazione della documentazione di gara, tutti i criteri di valutazione dell'offerta, precisando, ove necessario, anche i sub criteri e la ponderazione e cioè il valore o la rilevanza relativa attribuita a ciascuno di essi.

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. E' 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.
E' 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.

Definizione di valori-soglia
Il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa è complesso e richiede attenzione da parte delle stazioni appaltanti, nonché la consapevolezza dei limiti oggettivi che il sistema ha.

Occorre chiarire che il metodo è finalizzato all'individuazione 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 indicati 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 tecnico 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**, in quanto il punteggio tecnico complessivamente disponibile verrà presumibilmente distribuito tra più offerte (ciascuna delle quali potrà risultare migliore con riferimento ad uno specifico sub criterio) mentre l'offerta che abbia proposto il prezzo – in termini relativi – più conveniente si vedrà comunque attribuito l'intero punteggio economico; effetti ulteriori di incentivazione della competizione esclusivamente sulla base economica si determineranno nel caso in cui le formule prescelte per l'attribuzione dei punteggi all'elemento prezzo determinino una variazione significativa di punteggio a fronte di differenze poco significative di prezzo; il punto fondamentale ai fini della competizione, difatti, sono le differenze tra i punteggi attribuiti; un vantaggio dei metodi a punteggio assoluto è che essi consentono alla stazione appaltante di definire le differenze di punteggio associate a differenze di prezzo offerto il che consente, a sua volta, di determinare correttamente il peso dei diversi criteri tecnici in rapporto al loro valore economico;
- 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 - da un lato 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.

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 in 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 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.

In particolare, l'articolo 286 prevede che, per l'attribuzione del punteggio all'elemento prezzo, la commissione giudicatrice adotti la seguente formula (stessa formula di cui all'allegato P, II a, solo espressa in funzione del prezzo invece che dello sconto e con una notazione diversa):

Ci - (Pb Pi)/ (Pb – Pm)

dove:

Ci: coefficiente attribuito al concorrente iesimo;

Pb: prezzo base di gara;

Pi: prezzo offerto al concorrente iesimo;

Pm: prezzo minimo offerto dai concorrenti.

L'articolo, al comma 6, prevede anche l'alternativa della formula riferita all'elemento prezzo di cui all'allegato P, punto 11, lettera b, contenente il riferimento al valore-soglia della quale si è già detto.

Per capire la differenza di valutazione che si determina con l'applicazione dei nuovi metodi di calcolo, si riportano degli esempi numerici:

- base d'asta 1.000.000 di euro;
- 5 offerte;
- punteggio massimo per il prezzo punti 40.

offerte	sconti	prezzo
A	- 1%	990.000
B	- 2%	980.000
C	- 3%	970.000
D	- 4%	960.000
E	- 5%	950.000

Metodi di assegnazione del punteggio:

- **Metodo DPCM 117/1999**

punteggio A	X = 950.000 x 40 / 990.000	38,30
punteggio B	X = 950.000 x 40 / 980.000	38,77
punteggio C	X = 950.000 x 40 / 970.000	39,17
punteggio D	X = 950.000 x 40 / 960.000	39,58
punteggio E	X = 950.000 x 40 / 950.000	40

- **Metodo base: comma 6 Art. 286 DPR 207/2010**

coefficiente A	Ci = (1.000.000 - 990.000) = 10.000 = (1.000.000 - 950.000) 50.000	0,2
coefficiente B	Ci = (1.000.000 - 980.000) = 20.000 = (1.000.000 - 950.000) 50.000	0,4
coefficiente C	Ci = (1.000.000 - 970.000) = 30.000 = (1.000.000 - 950.000) 50.000	0,6
coefficiente D	Ci = (1.000.000 - 960.000) = 40.000 = (1.000.000 - 950.000) 50.000	0,8
coefficiente E	Ci = (1.000.000 - 950.000) = 50.000 = (1.000.000 - 950.000) 50.000	1

punteggio A	0,2 x 40 =	8
punteggio B	0,4 x 40 =	16
punteggio C	0,6 x 40 =	24
punteggio D	0,8 x 40 =	32
punteggio E	1 x 40 =	40

Metodo allegato P: Valore ASOGLIA DPR 207/2010

– percentuale applicata: X = 0,85

A soglia = (1+2+3+4+5)/5=15/5=3

coefficiente A	Ci = 0,85 x 1/ 3	0,28
coefficiente B	Ci= 0,85 x 2/ 3	0,56
coefficiente C	Ci = 0,85 x 3/2	0,85
coefficiente D	Ci = 0,85 + (1- 0,85) x [(4-3)/(5-3)]	0,925
coefficiente E	Ci = 0,85 + (1- 0,85) x [(5-3)/(5-3)]	1

punteggio A	0,2 x 40 =	11,2
punteggio B	0,4 x 40 =	22,4
punteggio C	0,6 x 40 =	34
punteggio D	0,8 x 40 =	37
punteggio E	1 x 40 =	40

Confronto fra i 3 metodi

offerta	**punteggi**		
	DPCM 117/1999	**art. 286 DPR 207/2010**	
		metodo base (con formula inserita nell'articolo)	**metodo allegato P del regolamento**
A: 1%	38,38	8	11,2
B: 2%	38,77	16	22,4
C: 3%	39,17	24	34
D: 4%	39,58	32	37
E: 5%	40	40	40

Con l'applicazione dei metodi di calcolo previsti dall'art. 286, quindi, 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, atteso 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".

1.1.2 Modifiche/innovazioni delle norme vigenti *("de iure condendo")*

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 integrale 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, anziché 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. A questo proposito si rinvia, esemplificativamente, al documento *"L'attribuzione del punteggio economico nelle gare all'offerta economicamente più vantaggiosa. Confronto tra diverse formule*", prodotto dall'Ufficio Studi di Consip;
- 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, atteso che la normativa comunitaria già contempla questa possibilità – 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 del legislatore italiano 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 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 inserire tali elementi quali elementi di valutazione delle offerte. Difatti, quando si avvalgono di tale facoltà, le stazioni appaltanti debbono indicare nel bando di gara i criteri, oggettivi, non discriminatori, secondo il principio di proporzionalità, che intendono applicare, il numero minimo dei candidati che intendono invitare, e, ove lo ritengano opportuno per motivate esigenze di buon andamento, il numero massimo.

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 - per il comparto dei servizi - 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 calcolo 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.

1.2 Ritardo dei pagamenti da parte delle PA: proposte di natura raccomandativa e/o legislativa per attenuare e risolvere le criticità

1.2.1 Criteri d'uso delle norme vigenti *("de iuro condito")*

Come emerso in sede di analisi, 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.

Anche a legislazione vigente difatti e, quindi, pur senza contare l'inasprimento delle sanzioni previsto dalla nuova Direttiva 2011/7/UE (la c.d. "rifusione" della Direttiva 2000/35/CE), il quadro normativo specificamente dedicato alla materia appare, ad un'analisi astratta, assolutamente adeguato a prevenire il rischio di pagamenti dilazionati oltre la ragionevolezza.

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.

Come si è evidenziato in sede di analisi, 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, anche alla luce delle incombenti disposizioni comunitarie, 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.

Si ricorda che gli interessi di mora che scattano in automatico e senza necessità di richiesta allo scadere dei 30 giorni previsti per il pagamento sono pari a 8 punti percentuali oltre il tasso di riferimento europeo. 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.

E' 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, innanzitutto 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.

A tale fine, 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 informatizzate 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.

1.2.2 Modifiche/innovazioni delle norme vigenti (*"de iure condendo"*)

Anche se le pubbliche amministrazioni si adoperassero per risolvere tutte le criticità e le inefficienze del processo interno di pagamento dei crediti delle imprese, è molto verosimile che il problema non potrebbe comunque 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.

Pertanto, 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 procedono 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.

2

LA "QUALIFICAZIONE" PER LO SVILUPPO DEL MERCATO DEI SERVIZI

- ***Curatori:***

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), **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

Premessa

In base a quanto rilevato nel quadro di analisi riportato nel Volume 1 saranno trattati in questa seconda parte del Libro Verde gli elementi di riferimento ritenuti alla base dello sviluppo di scenari meta-progettuali di un futuro sistema di qualificazione del settore dei servizi. Saranno messi in evidenza i principali aspetti, nodi/chiave, parametri invarianti di un futuribile sistema di qualificazione adeguato al settore dei servizi; gli elementi evidenziati potranno comporre il quadro degli indirizzi utili ad orientare i futuri percorsi di approfondimento, studio e fattibilità.

Il focus di questo capitolo è l'individuazione delle condizioni ritenute necessarie per garantire una futura implementazione ed applicazione di sistemi di qualificazione adeguati al settore dei servizi, a partire dagli elementi di potenziale sostenibilità/trasferimento/applicazione rilevati nei sistemi esistenti, come precedentemente analizzati.

Alcune delle domande alle quali ci si propone di dare una risposta:
- **quali criteri** possono essere utilizzati nel contesto dei servizi di Facility Management?
- **quali priorità** alla base di una futura progettazione?
- **quali elementi** possono sostenere un reale funzionamento, una reale applicazione, un reale riconoscimento dei sistemi di qualificazione da parte del mercato?

Non si intende progettare e proporre in questa fase un modello, una piattaforma di riferimento specifica e determinata; l'obiettivo è quello di individuare alcune possibili interpretazioni con cui orientare successive simulazioni e sperimentazioni, che dovranno essere contestualizzate nel percorso a venire.

In continuità con la parte di analisi, l'elaborazione continuerà ad essere offerta nel parallelo fra elementi di supporto alla **qualificazione delle imprese e delle stazioni appaltanti**, mantenendo una stretta sinergia con le ipotesi e proposte offerte negli altri ambiti del Libro Verde: Regolamentazione e Strumentazioni.

2.1 Indirizzi per la classificazione dei servizi

E' emersa in modo rilevante l'esigenza che ogni proposta di futuro sistema di qualificazione 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 i contenuti dei contratti perciò a monte l'insieme delle procedure di gara e a valle l'esecuzione delle attività siano correttamente interpretati e uniformati, ed evitare ambiguità ed aree di indeterminatezza terminologica nelle quali potrebbero collocarsi occasioni di potenziale cattiva gestione.

Al fine di procedere in modo coerente e compatto a livello di tutte le proposte offerte con il Libro Verde, il lavoro ha visto una stretta collaborazione con gli altri Tavoli e soprattutto con il Tavolo Strumentazioni, al fine di determinare un quadro definitorio comune.

Nel confronto con gli altri tavoli è emersa una proposta comune di schema di classificazione dei servizi, che viene successivamente richiamata.

Prima di esaminarla, occorre ripercorrere i passaggi concettuali attraverso i quali si è proceduto, passaggi che necessariamente si rifanno agli elenchi di servizi attualmente disponibili nei diversi documenti normativi esistenti.

- **Fasi del processo di elaborazione degli indirizzi per la classificazione dei servizi:**
  A. **analisi dei sistemi di classificazione esistenti** (testi tecnico-normativi riconosciuti);
  B. **condivisione dell'esigenza di un nuovo impianto concettuale;**
  C. **prime esemplificazioni e proposte di indirizzo.**

- **Analisi dei sistemi di classificazione esistenti:**
  1. codifica Comunitaria basata su codici CPV;
  2. elenchi dei servizi di cui all'Allegato II A e II B al Codice dei Contratti (DLgs 163/2006);
  3. progetto di norma UNI Europea "prEN 15221-4 - Tassonomia del Facility Management";
  4. tipologie proposte dall'"Osservatorio Nazionale Facility Management" (2007).

Codifica Comunitaria basata su codici CPV
La base di riferimento comune a tutti i contesti è la classificazione dei servizi operata a livello comunitario con le CPV/CPC.
Il Vocabolario Comune degli Appalti Pubblici (CPV) fu introdotto dalla DG Mercato Interno della Commissione Europea. Esso contiene più di 8,000 codici- prodotto ed è usato per identificare i prodotti/servizi rilevanti. La lista aggiornata dei codici CPV è disponibile sul sito web SIMAP, sezione CPV, ciccando su "Standards" e "Best practice".
Il Vocabolario comune degli appalti pubblici (CPV) stabilisce un unico sistema di classificazione per gli appalti pubblici nell'Unione Europea. Lo scopo principale è quello di standardizzare i riferimenti utilizzati dalle amministrazioni aggiudicatici e dagli enti aggiudicatori per descrivere l'oggetto degli appalti.
Il CPV è basato su di una struttura ad albero comprendente codici che possono avere fino a 8 cifre ai quali corrisponde una denominazione che descrive il tipo di forniture, di lavori o servizi oggetto del contratto.
CPC è la "Classificazione Centrale di Prodotto" il cui uso è obbligatorio in avvisi per l'aggiudicazione dei contratti di servizi. CPC è una classificazione dei prodotti basata sulle caratteristiche fisiche delle merci o sulla natura dei servizi erogati.
CPC fornisce un quadro generale per la raccolta ed il confronto internazionale di varie tipologie di statistiche che riguardano merci e servizi. Copre i prodotti che sono i risultati di attività economiche, comprese le merci trasportabili e non-trasportabili ed i servizi.
CPV è il vocabolario comune degli appalti pubblici, che stabilisce un unico sistema di classificazione per gli appalti pubblici nell'Unione Europea. Lo scopo principale è quello di standardizzare i riferimenti utilizzati dalle amministrazioni aggiudicatici e dagli enti aggiudicatori per descrivere l'oggetto degli appalti.

Si vedano in particolare le figure 1 e 2.

Codice CPV	Descrizione
45000000-7	**Lavori di costruzione.**
45110000-1	Lavori di demolizione di edifici e lavori di movimento terra.
45112700-2	Lavori di architettura paesaggistica.
45210000-2	Lavori generali di costruzione di edifici.
50000000-5	**Servizi di riparazione, manutenzione e installazione.**
50530000-9	Servizi di riparazione e manutenzione di macchinari.
50750000-7	Servizi di manutenzione di ascensori.
50850000-8	Servizi di riparazione e manutenzione di mobili.
50910000-7	Servizi di installazione di attrezzature elettriche e meccaniche.
52000000-9	**Servizi di vendita al dettaglio.**
55000000-0	**Servizi alberghieri e di ristorazione.**
55100000-1	Servizi alberghieri.
60000000-8	**Servizi di trasporto terrestre e mediante condutture.**
60100000-9	Servizi di trasporto terrestre.
60113100-4	Servizi di trasporto scolastico.
63000000-9	**Servizi di supporto e ausiliari nel campo dei trasporti; servizi di agenzie di viaggio.**
63100000-0	Servizi di movimentazione, magazzinaggio e servizi affini.
63310000-5	Servizi di gestione di porti e idrovie e servizi affini.
63600000-5	Servizi logistici.
64000000-6	**Servizi di poste e telecomunicazioni.**
64100000-7	Servizi di poste e corriere.
64200000-8(2)	Servizi di telecomunicazione.(2)
65000000-3	**Servizi pubblici.**
65100000-4	Erogazione di acqua e servizi connessi.
65200000-5	Erogazione di gas e servizi connessi.
65300000-6	Erogazione di energia elettrica e servizi connessi.
66000000-0	**Servizi di intermediazione finanziaria.**
70000000-1	**Servizi immobiliari.**
72000000-5	**Servizi informatici ed affini.**
73000000-2(4)	**Servizi di ricerca e sviluppo nonché servizi di consulenza affini.(4)**
74000000-9	**Servizi architettonici, di ingegneria, edili, giuridici, contabili e altri servizi professionali.**
74100000-0	Servizi giuridici, contabili, di revisione, commerciali, gestionali e affini.
74500000-4(6)	Servizi di selezione e collocamento del personale.(6)
74610000-8	Servizi di sicurezza.
74700000-6	Servizi di pulizia.
74800000-7	Servizi commerciali vari ed altri servizi.
74831110-7	Servizi di operatore telefonico.
74872000-2	Servizi di accoglienza.
74873000-9	Servizi di amministrazione di edifici e gestione impianti.
74873100-0	Servizi di gestione impianti.
75000000-6	**Servizi di pubblica amministrazione e difesa e servizi di previdenza sociale.**
76000000-3	**Servizi connessi all'industria petrolifera e del gas.**
77000000-0	**Servizi agricoli, forestali e orticoli.**
77100000-1	Servizi agricoli.
77300000-3	Servizi di orticoltura.
77310000-6	Servizi di piantagione e manutenzione di zone verdi.
78000000-7	**Servizi di stampa, editoria e affini.**
78300000-0	Servizi di editoria.
78400000-1	Servizi abbonamento.
80000000-4	**Servizi di istruzione.**
85000000-9	**Servizi sanitari e di assistenza sociale.**
90000000-7	**Servizi di smaltimento di rifiuti e acque reflue, servizi di igienizzazione e servizi ambientali.**
91000000-4	**Servizi di organizzazioni associative.**
92000000-1	**Servizi ricreativi, culturali e sportivi.**
93000000-8	**Servizi vari.**
93100000-9	Servizi di lavanderia e di lavaggio a secco.
93110000-2	Servizi di ritiro di biancheria da lavare.
93920000-3	Servizi di trasloco.

Figura 1 – Codici CPV: estratto attività servizi

Codice CPV	Descrizione
45000000-7	**Lavori di costruzione.**
45111230-9	Lavori di stabilizzazione del terreno.
45112300-8	Lavori di riporto e bonifica del terreno.
45112700-2	Lavori di architettura paesaggistica.
45231000-5	Lavori di costruzione di condutture, linee di comunicazione e linee elettriche.
45233141-9	Lavori di manutenzione stradale.
45251000-1	Lavori di costruzione di centrali elettriche e impianti di riscaldamento.
45259000-7	Riparazione e manutenzione di impianti.
45259300-0	Riparazione e manutenzione di centrali termiche.
45259900-6	Potenziamento di impianti.
45261900-3	Riparazione e manutenzione di tetti.
45300000-0	**Lavori di installazione di impianti in edifici.**
45311200-2	Lavori di connessione elettrici.
45314100-2	Installazione di centralini telefonici.
45315000-8	Lavori di installazione di impianti di riscaldamento e di altri impianti elettrici per edifici.
45331220-4	Lavori di installazione di impianti di climatizzazione.
45332400-7	Lavori di installazione di apparecchiature idrosanitarie.
50000000-5	**Servizi di riparazione, manutenzione e installazione.**
50111000-6	Gestione del parco macchine, servizi di riparazione e di manutenzione.
50312000-5	Manutenzione e riparazione di attrezzatura informatica.
50312300-8	Manutenzione e riparazione di attrezzature di reti per trasmissione dati.
50324100-3	Servizi di manutenzione di sistemi.
50530000-9	Servizi di riparazione e manutenzione di macchinari.
50531100-7	Servizi di riparazione e manutenzione di caldaie.
50531200-8	Servizi di manutenzione di apparecchi a gas.
50750000-7	Servizi di manutenzione di ascensori.
50800000-3	Servizi di riparazione e manutenzione vari.
50850000-8	Servizi di riparazione e manutenzione di mobili.
50910000-7	Servizi di installazione di attrezzature elettriche e meccaniche.
55000000-0	**Servizi alberghieri e di ristorazione.**
55100000-1	Servizi alberghieri.
55300000-3	Servizi di ristorazione e di distribuzione pasti.
60100000-9	**Servizi di trasporto terrestre.**
60113100-4	Servizi di trasporto scolastico.
63100000-0	**Servizi di movimentazione, magazzinaggio e servizi affini.**
63600000-5	Servizi logistici.
64122000-7	Servizi di messaggeria interna.
65200000-5	Erogazione di gas e servizi connessi.
65300000-6	Erogazione di energia elettrica e servizi connessi.
65320000-2	**Gestione di impianti elettrici.**
70000000-1	**Servizi immobiliari.**
72000000-5	**Servizi informatici ed affini.**
73000000-2(4)	Servizi di ricerca e sviluppo nonché servizi di consulenza affini.(4)
74000000-9	Servizi architettonici, di ingegneria, edili, giuridici, contabili e altri servizi professionali.
74252100-1	**Servizi di giardinaggio paesaggistico.**
74610000-8	**Servizi di sicurezza.**
74700000-6	**Servizi di pulizia.**
74831110-7	Servizi di operatore telefonico.
74831120-0	Centro di raccolta delle chiamate.
74873000-9	Servizi di amministrazione di edifici e gestione impianti.
75130000-6	Servizi di supporto per il governo.
90000000-7	**Servizi di smaltimento di rifiuti e acque reflue, servizi di igienizzazione e servizi ambientali.**
93100000-9	**Servizi di lavanderia e di lavaggio a secco.**
93920000-3	Servizi di trasloco.

Figura 2 – Codici CPV: estratto dei servizi attinenti al Facility Management

Elenchi dei servizi di cui all'Allegato II A e II B al Codice dei Contratti (DLgs 163/2006)
Per quanto riguarda gli Elenchi forniti agli Allegati IIA e IIB del Codice dei Contratti (DLgs 163/2006), richiamati dagli Art. 20 e 21, si possono estrarre 27 categorie di servizi , che sono citate e messe in relazione con le già citate codifiche europee CPC/CPV.

Per quanto riguarda tali elenchi si vedano le figure 3 e 4.

ALLEGATO II A
Elenco dei servizi di cui all'articolo 20 e 21

Categorie	Denominazione	Numero di riferimento CPC [1]	Numero di riferimento CPV
1	Servizi di manutenzione e riparazione	6112, 6122, 633, 886	da 50100000 a 50982000 (eccetto 50310000 a 50324200 e 50116510-9, 50190000-3, 50229000-6, 50243000-0)
2	Servizi di trasporto terrestre [2], inclusi i servizi con furgoni blindati e servizi di corriere ad esclusione del trasporto di posta	712 (eccetto 71235), 7512, 87304	da 60112000-6 a 60129300-1 (eccetto 60121000 a 60121600, 60122200-1, 60122230-0), e da 64120000-3 a 64121200-2
3	Servizi di trasporto aereo di passeggeri e merci, escluso il trasporto di posta	73 (eccetto 7321)	da 62100000-3 a 62300000-5 (eccetto 62121000-6, 62221000-7)
4	Trasporto di posta per via terrestre [2] e aerea	71235, 7321	60122200-1, 60122230-0 62121000-6, 62221000-7
5	Servizi di telecomunicazione	752	da 64200000-8 a 64228200-2, 72318000-7 e da 72530000-9 a 72532000-3
6	Servizi finanziari: a) servizi assicurativi b) servizi bancari e finanziari [3]	ex 81, 812, 814	da 66100000-1 a 66430000-3 e da 67110000-1 a 67262000-1 [3]
7	Servizi informatici ed affini	84	da 50300000-8 a 50324200-4, da 72100000-6 a 72591000-4 (eccetto 72318000-7 e da 72530000-9 a 725320000-3)
8	Servizi di ricerca e sviluppo [4]	85	da 73000000-2 a 73300000-5 (da 73200000-4, 73210000-7, 7322000-0)
9	Servizi di contabilità, revisione dei conti e tenuta dei libri contabili	862	da 74121000-3 a 74121250-0
10	Servizi di ricerca di mercato e di sondaggio dell'opinione pubblica	864	da 74130000-9 a 74133000-0, e 74423100-1, 74423110-4
11	Servizi di consulenza gestionale [5] e affini	865, 866	da 7320000-4 a 73220000-0, da 74140000-2 a 74150000-5 (eccetto 74142200-8), e 74420000-9, 74421000-6, 74423000-0, 74423200-2, 74423210-5, 74871000-5, 93620000-0
12	Servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, anche integrata; servizi attinenti all'urbanistica e alla paesaggistica; servizi affini di consulenza scientifica e tecnica; servizi di sperimentazione tecnica e analisi	867	da 74200000-1 a 74276400-8, e da 74310000-5 a 74323100-0, e 74874000-6
13	Servizi pubblicitari	871	da 74400000-3 a 74422000-3 (eccetto 74420000-9 e 74421000-6)
14	Servizi di pulizia degli edifici e di gestione delle proprietà immobiliari	874, da 82201 a 82206	da 70300000-4 a 70340000-6, e da 74710000-9 a 74760000-4
15	Servizi di editoria e di stampa in base a tariffa o a contratto	88442	da 78000000-7 a 78400000-1
16	Eliminazione di scarichi di fogna e di rifiuti; disinfestazione e servizi analoghi	94	da 90100000-8 a 90320000-6, e 50190000-3, 50229000-6, 50243000-0

Figura 3 – Allegato IIA DLgs 163/2006

ALLEGATO II B
Elenco dei servizi di cui agli articoli 20 e 21

Categorie	Denominazione	Numero di riferimento CPC	Numero di riferimento CPV
17	Servizi alberghieri e di ristorazione	64	da 55000000-0 a 55524000-9, e da 93400000-2 a 93411000-2
18	Servizi di trasporto per ferrovia	711	60111000-9, e da 60121000-2 a 60121600-8
19	Servizi di trasporto per via d'acqua	72	da 61000000-5 a 61530000-9, e da 63370000-3 a 63372000-7
20	Servizi di supporto e sussidiari per il settore dei trasporti	74	62400000-6, 62440000-8, 62441000-5, 62450000-1, da 63000000-9 a 63600000-5 (eccetto 63370000-3, 63371000-0, 63372000-7), e 74322000-2, 93610000-7
21	Servizi legali	861	da 74110000-3 a 74114000-1
22	Servizi di collocamento e reperimento di personale [1]	872	da 74500000-4 a 74540000-6 (eccetto 74511000-4), e da 50000000-2 a 95140000-5
23	Servizi di investigazione e di sicurezza, eccettuati i servizi con furgoni blindati	873 (tranne 87304)	da 74600000-5 a 74620000-1
24	Servizi relativi all'istruzione, anche professionale	92	da 80100000-5 a 80430000-7
25	Servizi sanitari e sociali	93	74511000-4, e da 85000000-9 a 85323000-9 (eccetto 85321000-5 e 85322000-2)
26	Servizi ricreativi, culturali e sportivi	96	da 74875000-3 a 74875200-5, e da 92000000-1 a 92622000-7 (eccetto 92230000-2)
27	Altri servizi		

Figura 4 – Allegato IIB DLgs 163/2006

Progetto di norma UNI Europea "prEN 15221-4 - Tassonomia del Facility Management"
Un altro ambito di riferimento per una possibile suddivisione dei servizi di Facility Management è offerto dal progetto di norma europea "prEN 15221-4 - Tassonomia del Facility Management", specifica per il settore.

Il progetto di norma si pone lo scopo di realizzare un sistema di classificazione dei servizi di Facility Management, definendo le interrelazioni tra gli elementi e la struttura gerarchica che caratterizzano i servizi stessi, i termini ad essi associati e i principi per la definizione dei costi. La struttura di classificazione si fonda sui concetti di base già introdotti dalla norma 15221-1, che vedono il campo di applicazione del Facility Management suddiviso in due macro-gruppi:

- spazio-infrastrutture
- persone-organizzazione

Per un estratto dei contenuti proposti dal progetto di norma si vedano le figure 5, 6a, 6b.

prEN 15221:2006 (E)

Contents

Page

Foreword 3
Introduction 8
1 Scope 9
2 Normative references 9
3 Terms and definitions 11
4 Facility Products 16
5 The FM model and the Quality Cycle 23
6 Facility Management related cost and income definitions 25
Annex A (informative) Facility Products 28
A.1 Introduction 28
A.2 Detailed description of each Classified Facility Product 34
Annex B (informative) Additional comments to specific facility products 66
B.1 Product FM: Facility Management - Strategic Integration 67
B.2 Product 1000 Tactical Integration (Space & Infrastructure) and 2000 Tactical Integration (People & Organisation) 67
B.3 Product 1010 Sustainability 69
B.4 Product 1020 QM ISO 9000 70
B.5 Product 1100 Space 70
B.6 Product 1110 Building initial performance 71
B.7 Product 1160 Maintenance & Operation 72
B.8 Product 1170 Utilities 72
Annex C (informative) Application of Quality Cycle in Facility Management 74
Annex D (informative) Structures 79
D.1 Physical structure – facility product structure 79
D.2 Demand for Information – owner view 79
D.3 Demand for Information – provider view 80
D.4 Demand for Information – client view 80
D.5 Demand for Information – customer view 81
Annex E (informative) Cost allocation and service charging principles 82
E.1 Representation of Facility Management in an accounting system 82
E.2 Cost allocation from Facility products to individual Facility services 84
E.3 Allocating Costs to Products 85
E.4 Example of a costing method for benchmarking 87

Figura 5 – Indice del progetto di norma europea “prEN 15221-4 - Tassonomia del Facility Management”

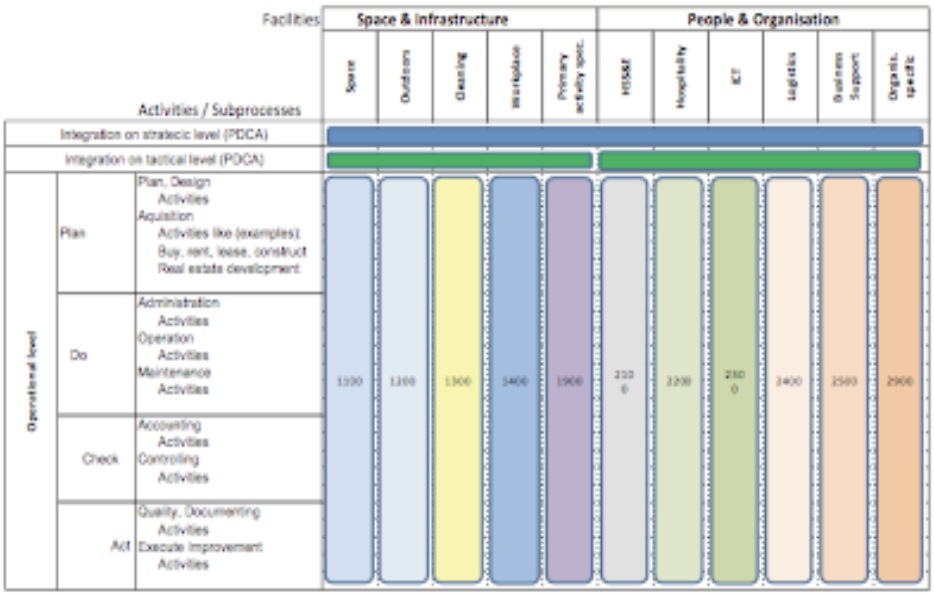


Figura 6a – Suddivisione dei servizi del progetto di norma europea "prEN 15221-4 - Tassonomia del Facility Management"

1 Facility Management – Integration of processes on strategic level	
1000	**Space & Infrastructure – Integration of processes on tactical level**
1100	Space
1200	Outdoors
1300	Cleaning
1400	Workplace
1900	Primary activity specific
2000	**People & Organisation – Integration of processes on tactical level**
2100	HSSE (Health, Safety, Security and Environment)
2200	Hospitality
2300	ICT (Information and Communication technology)
2400	Logistics
2500	Business support
2900	Organisation specific

Figura 6b – Suddivisione dei servizi del progetto di norma europea "prEN 15221-4 -Tassonomia del Facility Management"

Tipologie proposte dall'Osservatorio Nazionale Facility Management (2007).
Infine, a chiudere il quadro dei contesti più significativi in cui vengono proposte modalità di classificazione dei servizi di Facility Management si cita la suddivisione proposta dall'Osservatorio Nazionale Facility Management nella pubblicazione "Il mercato del Facility Management Pubblico in Italia nel 2007", che prevede 12 macro-tipologie e 39 tipologie di servizi, come di seguito evidenziato (si vedano figure 7 e 8).

	Macro-tipologia
1	EDIFICI E INFRASTRUTTURE
2	SERVIZI DI UTILITY
3	SERVIZI AMBIENTALI E CIMITERIALI
4	SERVIZI ALLA MOBILITÀ
5	SERVIZI DI CONSULENZA TECNICO-SCIENTIFICA
6	SERVIZI ICT
7	INSTALLAZIONE E MANUTENZIONE MACCHINARI, APPARECCHIATURE E STRUMENTAZIONI
8	GESTIONE ATTIVITÀ CULTURALI E PER IL TEMPO LIBERO
9	SERVIZI AUSILIARI
10	ASSISTENZA SOCIO-SANITARIA ED EDUCATIVA
11	SERVIZI AMMINISTRATIVI E LEGALI
12	ALTRI SERVIZI

Figura 7 – Suddivisione dei servizi (macro-tipologie) proposto dall' Osservatorio Nazionale Facility Management (2007) www.osservatoriofm.it

1. EDIFICI E INFRASTRUTTURE	1.1 Edifici 1.2 Aeroporti ed eliporti 1.3 Ferrovie, metropolitane, tranvie, seggiovie 1.4 Porti commerciali e turistici 1.5 Strade
2. SERVIZI DI UTILITY	2.1 Generazione e distribuzione di energia elettrica 2.2 Generazione e distribuzione di energia termica (teleriscaldamento) 2.3 Estrazione trasformazione e distribuzione gas e petrolio 2.4 Estrazione di minerali energetici (escluso gas e petrolio) e non 2.5 Illuminazione pubblica 2.6 Raccolta, trattamento e distribuzione dell'acqua
3. SERVZI AMBIENTALI E CIMITERIALI	3.1 Monitoraggio atmosferico 3.2 Raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti 3.3 Servizi cimiteriali 3.4 Verde e arredo urbano 3.5 Difesa del suolo
4. SERVIZI ALLA MOBILITÀ	4.1 Trasporto, logistica, parcheggio 4.2 Sicurezza del traffico 4.3 Noleggio e manutenzione mezzi, automezzi e autoveicoli
5. SERVIZI DI CONSULENZA TECNICO-SCIENTIFICA	5.1 Servizi di consulenza tecnico-scientifica
6. SERVIZI ICT	6.1 Informatica 6.2 Telecomunicazioni
7. INSTALLAZIONE E MANUTENZIONE MACCHINARI, APPARECCHIATURE E STRUMENTAZIONI	7.1 Installazione e manutenzione macchinari, apparecchiature e strumentazioni
8. GESTIONE ATTVITÀ CULTURALI E PER IL TEMPO LIBERO	8.1 Impianti sportivi 8.2 Cultura, spettacolo, tempo libero, ricreazione e promozione turistica
9. SERVIZI AUSILIARI	9.1 Servizi alberghieri 9.2 Ristorazione 9.3 Pulizia 9.4 Custodia e vigilanza
10. ASSISTENZA SOCIO-SANITARIA ED EDUCATIVA	10.1 Assistenza socio-sanitaria ed educativa
11. SERVIZI AMMINISTRATIVI E LEGALI	11.1Servizi finanziari 11.2Servizi assicurativi 11.3Servizi legali 11.4Servizi immobiliari 11.5Formazione 11.6Servizi di supporto 11.7Pubblicita'
12. ALTRI SERVIZI	12.1Servizi a reddito di mercato 12.2Altri servizi

Fonte: Osservatorio Nazionale del Facility Management - elaborazione CRESME per AeT – Ambiente e Territorio, Azienda Speciale della CCIAA di Roma (www.osservatoriofm.it)

Figura 8 – Suddivisione dei servizi proposto dall'Osservatorio Nazionale Facility Management (2007) www.osservatoriofm.it

➘ B. Condivisione dell'esigenza di un nuovo impianto concettuale

A partire dall'esperienza del sistema di qualificazione Lavori Pubblici è stata effettuata una simulazione relativa ad una possibile struttura concettuale nuova per la classificazione dei servizi, che fa emergere alcuni nuovi parametri con cui orientare meglio la possibile specificazione.

L'elaborazione della proposta parte dalla lettura e dallo schema di classificazione dei lavori inserito nel sistema di qualificazione Lavori Pubblici e 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 (8 più una) classifiche progressive di importo dei lavori (art. 3 del DM 34/2000), ad identificare il livello di capacità tecnica.

Essendo **i servizi differenti per natura**, dovendo prevedere una durata normalmente più dilatata nel tempo e soprattutto determinandosi una interazione continua fra esecutore ed utente dell'attività, si ritiene che si potrebbero introdurre alcuni elementi aggiuntivi per definire e contestualizzare meglio il criterio di classificazione, andando oltre la suddivisione a due dimensioni (1. Oggetto; 2. Importo) proposta dal descritto sistema di classificazione dei lavori pubblici.

La Qualificazione dei servizi dovrebbe prevedere una suddivisione in "categorie" ma anche:

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

Gli "**ambiti**" **di servizio** dovrebbero poter identificare il contesto nel quale il servizio viene erogato. In virtù di questo può essere considerata differente un'attività erogata all'interno di un contesto ad alto rischio sanitario piuttosto che in un edificio civile a solo uso ufficio.

Incidono in merito a questo 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 dell'attività (operatori) e pubblico/utenti.
- il **periodo e la durata** di esecuzione del servizio.

Ipotizzando un sistema di classificazione dei servizi che tenga conto di questa ipotesi di suddivisione, e seguendo la relazione concettuale esistente fra classificazione proposta e conseguente successivo livello di abilitazione per le imprese, si potrebbe dire che l'esperienza posseduta nell'esecuzione di un'attività nell'ambito della Sanità potrebbe prevedere un livello di abilitazione differente da quello espresso dall'esperienza maturata soltanto in ambito Civile.

L'abilitazione nel primo ambito potrebbe consentire di operare in entrambi, esprimendo un livello di competenza e specializzazione di alto livello in grado di agire adeguatamente per soddisfare le esigenze in entrambi gli ambiti, mentre invece la sola abilitazione ad operare nel secondo ambito potrebbe non essere sufficiente per agire nel primo.

Le "**formule**" **di gestione** del servizio invece potrebbero intervenire per riconoscere la complessità di particolari contesti di gestione e di governo del contratto/servizio e quindi la corrispondente capacità/competenza per operare in essi. Ad esempio potrebbero essere identificate "formule" monoservizio, multiservizio, integrate, a segmentare conseguentemente 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).

Si veda, per questa prima simulazione relativa alla classificazione nei servizi, il confronto con la classificazione proposta dal sistema di qualificazioni lavori pubblici (figure 9 e 10).

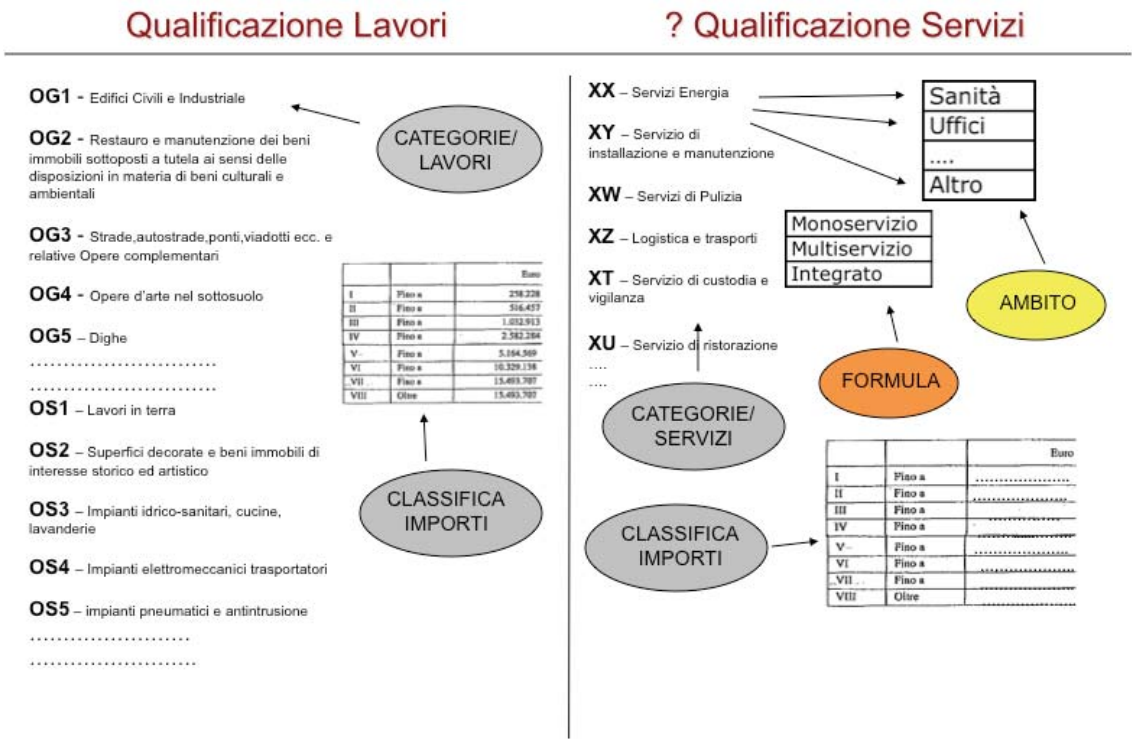


Figura 9 – Schema concettuale - simulazione delle classificazione Lavori - Servizi

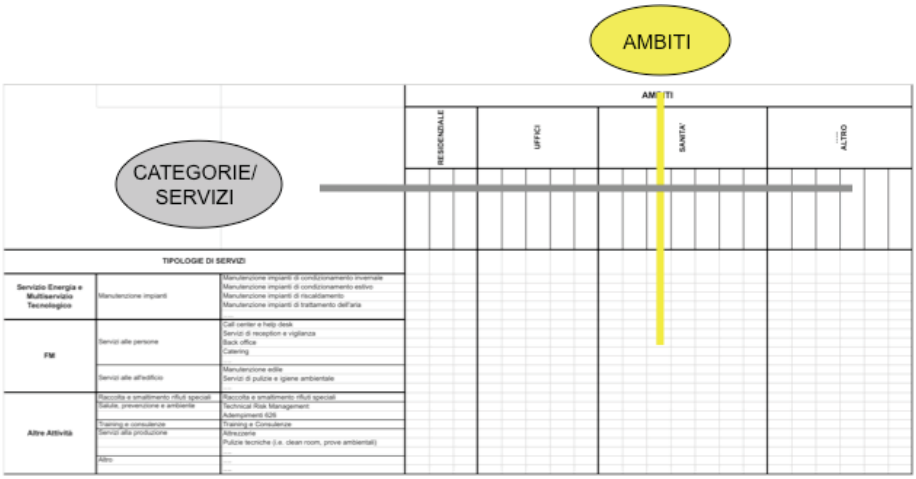


Figura 10 – Impostazione per matrice ambito/servizio

C. Prime esemplificazioni e proposte di indirizzo
Le linee Guida di Facility Management Urbano (di cui alla successiva Sezione 3), propongono un quadro definitorio dei servizi di **Facility Management Urbano** 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** che possiamo individuare come riferimento utile da cui partire per un eventuale successivo studio di fattibilità nel merito delle relative procedure di qualificazione.

A questo scopo è opportuno comunque rilevare che 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; quindi a maggior ragione 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, eventualmente distinguendo tra categorie generali e specialistiche (come per i lavori) però nel rapporto con i diversi "ambiti" introdotti, 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 esempio 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**.

2.2 Indirizzi per la definizione dei parametri chiave per la qualificazione delle imprese di servizi di Facility Management compatibili con le norme vigenti

Ad introdurre gli indirizzi con cui affrontare un percorso futuro di definizione del sistema di qualificazione per il settore dei servizi si richiama l'intento generale di questo documento, che non è quello di tracciare una proposta operativa, ma di mettere in evidenza le problematiche sottese al passaggio concettuale richiesto al mercato nel transitare i sistemi qualificazione dal più definito settore dei lavori al settore dei servizi, riequilibrando la forte asimmetria prodotta da una normativa prevalentemente tarata sul primo.

Le ipotesi riportate sono costruite a partire dal percorso di analisi e approfondimento dei sistemi di classificazione focus esistenti, da cui emerge in modo forte la necessità di costruire **un sistema di qualificazione che agisca in modo sinergico "a monte" e "a valle" della gara**. E' opportuno tenere presente, in un quadro coerente i requisiti generali e specifici richiesti alle imprese per partecipare alle gare (a dimostrazione dell'esperienza acquisita) insieme ai requisiti di capacità progettuale e gestionale relativa alla singola gara, espressi da parametri tecnico operativi relativi alla redazione dell'offerta, da un lato, e alla esecuzione delle attività dall'altro (andando a ridefinire di conseguenza le informazioni richieste nelle Relazioni di comportamento dell'impresa e nei Certificati di esecuzione dei lavori/delle prestazioni).

Analizzando il Sistema di Qualificazione LLPP emerge l'esigenza per il settore dei servizi, di snellire il quadro delle regole, rivedendo i requisiti richiesti e il sistema di classificazione degli stessi, dando maggiore rilievo alla fase di esecuzione delle attività.

In questo senso diversi orientamenti utili, compatibili con la normativa vigente, sono presenti all'interno delle ipotesi di lavoro presenti a livello de"criteri reputazionali" da cui si possono trarre alcune indicazioni rispetto ai parametri da considerare per la selezione delle imprese in fase di partecipazione alla gara, introducendo elementi di orientamento sia per richieste di carattere cogente che per richieste di carattere facoltativo, che potrebbero intervenire come elementi premiali.

In questo senso si inserisce il dibattito attorno alla valutazione degli elementi di esperienza dell'impresa fra fase di selezione e fase di aggiudicazione, ad orientare la valutazione delle offerte utilizzando il criterio dell'**offerta economicamente più vantaggiosa.**

Con riferimento a questo si ritiene di segnalare il recente importante orientamento giurisprudenziale sostenuto dal Consiglio di Stato (da ultimo, n. 6002 del 2 ottobre 2009, 12 giugno 2009, n. 3716 e 25 novembre 2008, n. 5808) che con riferimento espresso ai servizi, ha ritenuto che il divieto generale di commistione tra le caratteristiche oggettive dell'offerta ("criteri di selezione dell'offerta") e i requisiti soggettivi dell'impresa concorrente ("criteri di selezione dell'offerente"), deve essere rivisto ed attenuato. "Nel settore dei servizi" ha rilevato il Supremo Collegio "l'offerta tecnica non si sostanzia in un progetto o in un prodotto, ma nella descrizione di un 'facere' che può essere valutato unicamente sulla base di criteri quali-quantitativi, fra i quali ben può rientrare la considerazione della pregressa esperienza dell'operatore, come anche della solidità ed estensione della sua organizzazione d'impresa".

Emerge e si conferma perciò un'apertura del legislatore alla considerazione dell'esperienza maturata da un concorrente come base da cui possono trarsi indici significativi della qualità delle prestazioni e dell'affidabilità generale di un'impresa, "qualora tali aspetti non risultino preponderanti nella valutazione complessiva dell'offerta".

I **sistemi di accreditamento volontari**, fra cui in particolare le esperienze analizzate nel settore della Sanità (vedi Sistema Anmdo - Cermet) propongono anch'essi una piattaforma di indicatori e parametri che potrebbero aiutare ad arricchire la base dati con cui si costruisce l'esperienza di "gestione" in qualità dell'impresa, da poter spendere per la qualificazione (sia nella fase di accesso e partecipazione alla gara che di aggiudicazione, in questo ultimo caso tenendo presente l'importanza di contestualizzarli nel progetto relativo al singolo appalto).

Rispetto all'utilizzo delle ipotesi di lavoro sugli "**indici reputazionali**" come base da cui attingere per gli elementi con cui orientare futuri sistemi di qualificazione per i servizi, è opinione diffusa che, pur essendo tali sistemi costruiti secondo principi di oggettività, omogeneità, par condicio e trasparenza, possono funzionare solo 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", documento fondamentale da cui partire per implementare nuovi elementi di ricognizione.

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.

Per un approfondimento sui singoli parametri che potrebbero essere considerati a partire dagli elementi sopra citati si rimanda alle pagine successive (in particolare si veda anche "Studio di fattibilità Consip - AVCP sul sistema reputazionale", dicembre 2010).

Il funzionamento di un sistema basato sugli "indici reputazionali", invece, ha scarse probabilità di successo se non è fortemente sentito e se manca questa partecipazione vera, e, in particolare, se la stazione appaltante non avrà il tempo, la volontà, la capacità o le risorse per controllare effettivamente, ed eventualmente contestare, il comportamento delle imprese. Con la conseguenza che finirà per considerare la relazione all'Autorità o come mero adempimento formale, se a ciò sarà tenuta pena l'applicazione di un meccanismo sanzionatorio, o come richiesta di adempimento che può essere liberamente disattesa.

Un altro elemento da considerare rispetto a tali meccanismi ad "indici reputazionali" è che nel nostro paese, rispetto ad altri sistemi-paese, occorre comunque normare maggiormente il potere "discrezionale" potenzialmente lasciato alle stazioni appaltanti pubbliche, individuando i meccanismi a cui queste potrebbero affidarsi per contenere la loro libertà d'azione, garantendo i generali principi di trasparenza e par condicio.

Rifacendosi a titolo di esempio ai paesi in cui è più strutturato il ricorso a questo tipo di meccanismi, si possono citare alcune pratiche (l'illustrazione degli indirizzi del "**collaborative procurement**" inglese, la politica francese del "**lotissement**" e dell'"invito privilegiato" a PMI) come esperienze attive in cui la scelta delle imprese da invitare nelle gare tende ad essere correlata ad aspetti sia quantitativi che anche qualitativi, di carattere dinamico, relativi alla vita dell'impresa, aspetti ancorati a requisiti non solo oggettivi ma anche soggettivi, essendo quelli soggettivi gli unici in grado di cogliere le potenzialità di innovazione e corretta collaborazione nel tempo di un'impresa.

Ciò che va evidenziato è il fatto che i vari 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 ultimi 5 anni da ciascuna impresa, e così via).

Le amministrazioni aggiudicatrici, come avviene in altri stati, si assumono la responsabilità di invitare le imprese aventi i requisiti secondo scelte basate su criteri reputazionali trasparenti finalizzati alla migliore esecuzione possibile. Normalmente ciò risulta anche sufficiente a non generare ricorsi in misura superiore a ciò che è da considerarsi fisiologico, tenendo presente che il contenzioso italiano resta enormemente più vasto di quello di tutti i paesi UE, e con tendenza a

posizionarsi all'incirca attorno alla metà di quello complessivo dell'Unione con riferimento alla fase dell'affidamento.

E' 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. Potrebbero essere l'AVCP, le singole SOA, o addirittura le singole stazioni appaltanti. Si ritiene però che l'unica soluzione auspicabile è che sia l'AVCP a svolgere tale compito. Tale soluzione e 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.

Si ritiene indispensabile proporre l'introduzione delle modifiche normative necessarie affinchè questa complessa attività di acquisizione e "pesatura" delle informazioni relative al comportamento delle imprese, possa assumere in concreto rilevanza ai fini della qualificazione delle imprese partecipanti alle singole gare.

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 .

E' 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 spa e il sistema Poste Italiane spa.
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.

Con riferimento al sistema ACEA, può rilevarsi un effetto di significativo efficientamento di entrambe le fasi nevralgiche della filiera dell'appalto: quella della selezione del contraente e quella dell'esecuzione dell'opera. Rispetto alla fase di selezione del contraente, l'istituzione di un proprio sistema di qualificazione costruito ad hoc, concorre ad attribuire alla Stazione Appaltante l'opportunità di confrontarsi con un circuito di operatori economici altamente qualificati, poiché in possesso degli standard di qualità professionale definiti (occorrenti all'esecuzione delle prestazioni affidate nei settori strategici della propria attività). L'utilizzo del sistema ha condotto altresì ad uno snellimento delle procedure di affidamento, essendo le stesse procedure caratterizzate, rispetto alle tradizionali gare con bando, sia da tempi di espletamento inferiori – dovuti anche all'utilizzo della gara elettronica - sia da una riduzione della documentazione da produrre a corredo dell'offerta. In merito ai risultati ottenuti nella fase di esecuzione dell'opera, è evidente come la permanenza all'interno di un sistema di qualificazione strutturato secondo le modalità sopra descritte determini una continua crescita professionale del parco fornitori, essendo gli stessi costantemente richiamati, nell'ambito delle gare aggiudicate sulla base del Sistema di qualificazione, al rispetto dei severi parametri prescritti per la permanenza nel Sistema, consolidando in tal modo un elevato standard di professionalità, occorrente per l'appartenenza agli operatori economici operanti nel mercato di riferimento. Una siffatta impostazione del rapporto fra stazione appaltante ed imprese appaltatrici ha condotto inoltre ad una notevole diminuzione del contenzioso, sia in fase di gara, sia nel corso dell'esecuzione dell'appalto.

Le criticità che sono già state rilevate nella parte di analisi (fra cui si richiama l'estrema personalizzazione del sistema e la mancanza di un soggetto terzo a fungere da garante) non consentono di individuare peraltro questo sistema come un riferimento generalizzabile.

Il **sistema di Poste Italiane** 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.
Il sistema di qualificazione si applica alla selezione dei soggetti a cui affidare le forniture di servizi di pulizia ed igiene ambientale per gli immobili a qualsiasi titolo in uso a Poste Italiane.

L'Albo Fornitori è articolato secondo le FASCE di importo previste dal DM 274/1997; tali fasce sono a loro volta suddivise in CLASSI di importo. Inoltre la qualificazione è riferita alle specifiche AREE GEOGRAFICHE (REGIONI) indicate dal candidato.

Il sistema è caratterizzato da una dinamicità gestionale in quanto, in ogni momento della sua vigenza, gli operatori economici possono iscriversi all'Albo inoltrando l'apposita Istanza di Iscrizione e la documentazione a corredo occorrente, tramite la piattaforma telematica Poste Procurement (www.posteprocurement.it). Contestualmente, essendo prescritta la costante permanenza dei requisiti richiesti, gli operatori economici possono, in ogni momento di vigenza del sistema, essere sospesi o, nelle ipotesi più gravi, cancellati dall'Albo qualora siano intervenute le casistiche previste dallo specifico Regolamento e dal "Disciplinare Albo dei Fornitori di Poste Italiane" (a cui si rimanda per approfondimenti), in conformità ai principi di libertà, trasparenza, concorrenza ed economicità previsti dalla normativa comunitaria, nazionale, regionale ed interna in tema di appalti pubblici.

Lo specifico sistema di qualificazione dell'Albo Fornitori Poste Italiane, Categoria Servizi di Pulizia ed Igiene Ambientale, ha validità triennale. I **requisiti di qualificazione** sono suddivisi in requisiti generali e requisiti specifici. Si rimanda alla tabella in figura 11 per l'approfondimento della matrice costruita sui parametri e gli algoritmi su cui si basa il calcolo del punteggio di qualificazione messo a punto da Poste Italiane a supporto del sistema.

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**. Il Codice rappresenta una parte integrante di tutti i contratti e delle convenzioni stipulati con le Società e i Consorzi del Gruppo Poste Italiane; è un documento che completa e rafforza i principi contenuti nelle leggi e, in generale, in tutte le fonti normative esterne ed interne, con specifico riferimento al profilo etico dei comportamenti aziendali.

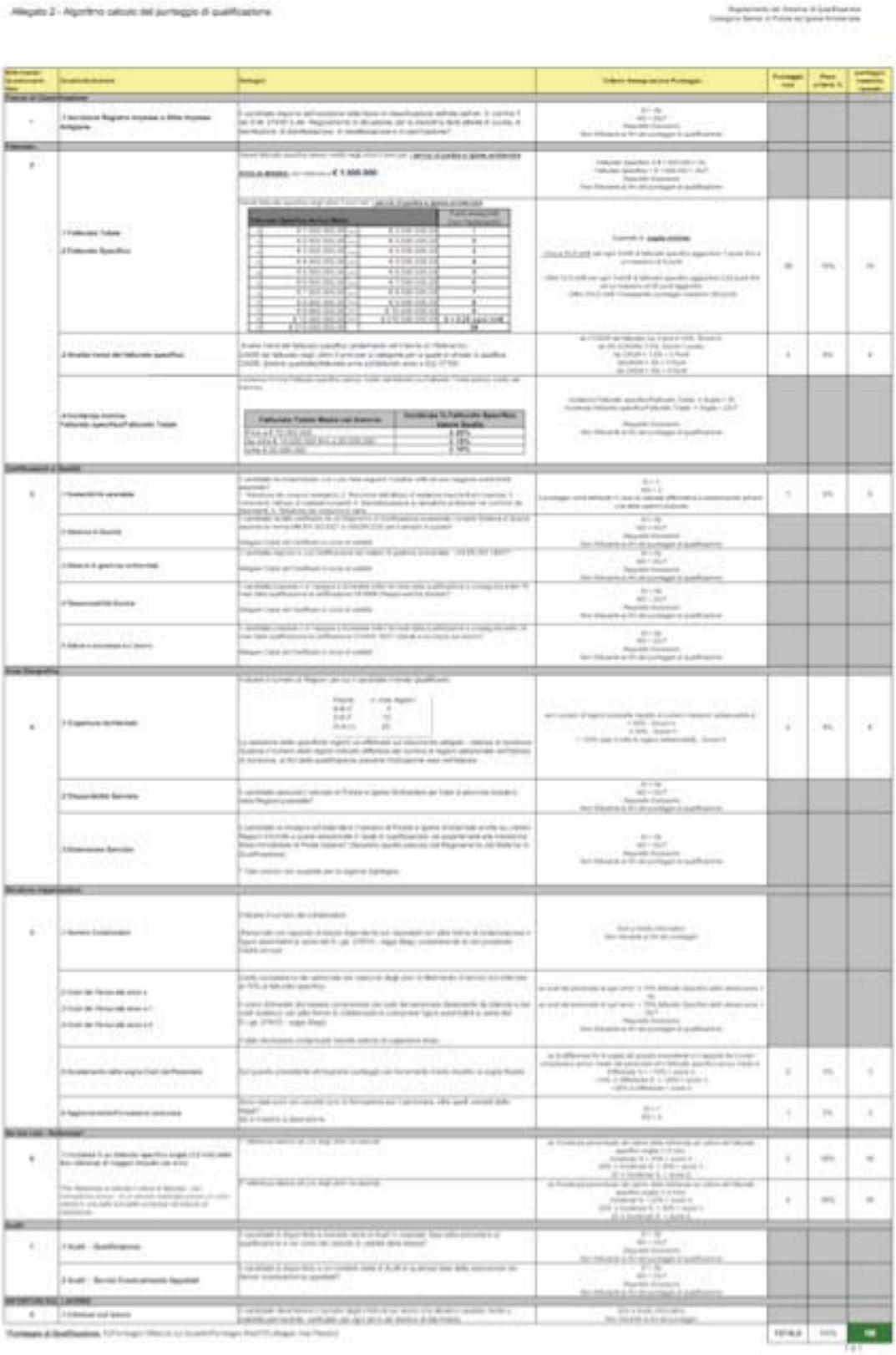


Figura 11 – Matrice algoritmo Albo Qualificazione servizi pulizia – Poste Italiane

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

Ovviamente questi sistemi sono sorti e si sono sviluppati in ambiti privatistici di approvvigionamento per misurare soprattutto la qualità entrante. In contesti competitivi particolarmente dinamici, infatti, è noto che la qualità del prodotto o del servizio posto sul mercato dall'Impresa committente sia direttamente e significativamente influenzata dal livello di qualità assicurato dai subfornitori.

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 realtà un sistema di "vendor rating" non dovrebbe limitarsi a misurare le performances e i comportamenti durante la procedura di assegnazione, ma dovrebbe basarsi, come detto, anche e soprattutto sulle performances rilevate durante la fase esecutiva. Dovrebbe in particolare considerare non solo quegli eventi patologici che possono portare alla risoluzione del contratto per grave inadempimento, ma tutte quelle situazioni che portano alla applicazione di penali contrattuali, ovvero quegli episodi, non necessariamente sanzionabili sul piano contrattuale, che tuttavia rilevano soprattutto sui tempi di esecuzione e possono essere indice di una scarsa propensione dell'impresa appaltatrice nell'individuare e mettere in atto le soluzioni tecniche che consentono di conseguire, nel rispetto delle norme contrattuali, standard tecnici elevati e il rispetto dei tempi assegnati. Consentono cioè di valutare la generale proattività dell'operatore economico e la sua predisposizione a svolgere il servizio o assolvere alla fornitura assegnata nei termini e con la qualità convenuta.

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) quali ad esempio:

- 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.

L'AVCP, con atti di determinazione n. 36 del 2000 e n. 1 del 2005, ha provveduto a redigere lo schema di relazione dettagliata da inoltrare al termine dei lavori e i modelli con le informazioni da trasmettere in presenza di fatti riguardanti le fasi di partecipazione alla gara (allegato A) e di esecuzione dei lavori (allegato B) da annotare nel Casellario informatico, che consentono di valutare positivamente o negativamente il comportamento delle imprese.

L'esame comparato di tutti i dati ad oggi richiesti dall'AVCP conferma la presenza di alcune informazioni di tipo reputazionale, che potrebbero essere utilizzate per la qualificazione delle imprese. Appare opportuno tuttavia evidenziare la necessità di semplificare le procedure di trasmissione dei dati tramite l'invio delle **informazioni on-line**, nonché di procedere alla rielaborazione degli schemi attualmente utilizzati per la raccolta dei dati. In tale rielaborazione sarebbe auspicabile introdurre anche nuovi elementi di performance (positivi e negativi).

2.2.1 Elementi di qualificazione economico-finanziari

A partire dalle esperienze rilevate ed analizzate nelle parti di testo che precedono, si riportano di seguito alcuni elementi di riferimento sugli aspetti economico-finanziari delle imprese, ritenuti maggiormente significativi per orientare i futuri approfondimenti e la selezione dei parametri con cui sostenere lo sviluppo del futuro sistema di qualificazione per il settore dei servizi . Per la loro natura tali elementi possono riflettere sia la gestione generale dell'impresa (fenomeno prevalente) che la gestione specifica del singolo contratto; perciò attraverso di essi possono essere date indicazioni sia per sostenere una specificazione dei requisiti di partecipazione alla singola gara, che eventuali indici reputazionali da utilizzare in un'ottica premiale oppure di pre-qualificazione.

Possibili elementi	Processo di riferimento	
	Gestione dell'impresa	Gestione del contratto
Solidità dell'impresa da un punto di vista del patrimonio		
- struttura del patrimonio		
- rapporto fra patrimonio e utili/perdite		
- …		
Solidità dell'impresa da un punto di vista finanziario		
- livello di indebitamento		
- liquidità		
- tempi medi di pagamento creditori/debitori		
- crediti insoluti		
- …		
Solidità dell'impresa da un punto di vista reddituale		
- redditività (ebitda)		
- marginalità (mol)		
- …		
Solidità dell'impresa da un punto di vista del volume d'affari		
- ricavi di vendita complessivi		
- ricavi di vendita per specifico settore/ambito di servizio		
- rapporto fra ricavi per settore/ambito e ricavi complessivi		
- portafoglio ordini		
- …		
Composizione dei costi e livello degli investimenti		
- costi generali		
- costi del personale complessivi		
- costi del personale per specifico settore/ambito di servizio		
- rapporto fra costi del personale settore/ambito e complessivi		
- investimenti in ricerca/sviluppo		
- …		
Gestione dei pagamenti a dipendenti/collaboratori		
- puntualità dei versamenti delle retribuzioni		
- puntualità dei versamenti contributivi		
- …		

Ognuno dei singoli 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 relativi al patrimonio, al capitale, alla composizione di costi/ricavi non rappresentano, da soli, elementi di garanzia dell'efficienza dell'impresa, ma devono essere valutati in un quadro d'insieme, anche unitamente agli altri elementi, maggiormente speculativi delle modalità e qualità del comportamento dell'impresa (cfr. ad es. Consiglio di Stato, sez. IV, n. 7255/2002, che ha chiarito che il capitale sociale, "quale entità numerica fissa, non costituisce un indicatore della vitalità dell'impresa, né fornisce elementi sicuri della sua affidabilità finanziaria").

2.2.2 Elementi di qualificazione etico-comportamentali

Si riportano di seguito alcuni elementi di riferimento sugli aspetti comportamentali rilevati nelle esperienze analizzate e ritenuti più significativi per orientare i futuri approfondimenti.

Possibili elementi	Processo di riferimento	
	Gestione dell'impresa	Gestione del contratto
Politiche in ottica di responsabilità sociale		
- ottenimento di certificazioni specifiche		
- tipologia di servizi/facilities per i dipendenti		
- iniziative di valorizzazione delle relazioni con il territorio		
- …		
Politiche in ottica di gestione ambientale		
- ottenimento di certificazioni specifiche		
- politiche di risparmio energetico adottate		
- sistema di monitoraggio/riduzione consumi di risorse naturali		
- …		
Politiche in ottica di gestione della Qualità/Sicurezza		
- ottenimento di certificazioni specifiche		
- dati sugli infortuni sul lavoro (in assoluto o in rapporto agli organici)		
- eventuali infrazioni della legge sulla sicurezza sul lavoro		
- …		
Politiche di gestione del personale		
- organico complessivo		
- organico specifico per settore/ambito servizio (eventuali soglie minime)		
- struttura e composizione del management		
- rispetto dei CCNL di categoria		
- politiche formative: tempi dedicati, tipologia corsi, docenti, ecc.		
- strategie di selezione/reclutamento		
- collaborazione con scuole/università		
- …		
Politiche di gestione dei clienti/contratti		
- ruoli aziendali dedicati alla gestione/soddisfazione clienti		
- politiche di customer/user satisfaction		
- rispetto dei tempi di consegna/esecuzione prodotti/servizi		
- rispetto della conformità di prodotti/servizi rispetto al contratto		
- efficacia delle politiche di collaborazione con i clienti		
- tempestività nella soluzione delle problematiche/difficoltà di gestione		
- tipologia e qualità dei rapporti con i subappaltatori (eventuali revoche di autorizzazione)		
- penali riscontrate nella gestione dei contratti per carente/ritardato adempimento		
- capacità/velocità nel risolvere i problemi legati al riscontro di penali		
- …		
Rispetto della legge e gestione delle norme/regolamenti		
- rispetto leggi e regolamenti nazionali/territoriali		
- rispetto leggi e regolamenti specifici per settore/ambito		
- ottenimento di iscrizioni, patentini, attestati specifici ad operare		
- livello e tipologia del contenzioso		
- collaborazione con la PA per azioni di miglioramento/innovazione normativa		
- …		

Ognuno dei singoli elementi citati, come i precedenti, 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, i singoli indicatori che ogni elemento può rappresentare, tenendo presente la necessità anche per essi di realizzare **dati sintetici, oggettivi, misurabili**. Molti degli elementi citati, per il loro livello di dettaglio, non potranno essere considerati cogenti ma utilizzati come fattori premiali, sia per la fase di qualificazione alla gara che per quella di (eventuale) valutazione dell'offerta.

2.2.3. Elementi di qualificazione tecnico-operativi

Si riportano di seguito alcuni elementi di riferimento sugli aspetti tecnico-operativi ritenuti più significativi per orientare i futuri criteri di selezione a fini di qualificazione. La caratteristica di questi elementi rispetto ai precedenti è lo spiccato orientamento alla performance specifica realizzata dell'impresa nella gestione dei prodotti/servizi erogati. Potranno essere utilizzati tuttavia per realizzare statistiche/report generali dell'impresa anche a livello aggregato.

Possibili elementi	Processo di riferimento	
	Gestione dell'impresa	Gestione del contratto
Standard di processo		
- metodologie tecnico-operative e strumenti di lavoro		
- metodologie di governo e project management		
- gestione e rispetto delle tempistiche		
- …		
Standard di risultato		
- prodotti/servizi positivi al controllo qualità		
- prodotti/servizi positivi al controllo qualità rispetto al totale produzione		
- SLA/KPI livelli di risultato specifico per servizio/ambito/area di lavoro …		
- dimensioni e curve degli standard di miglioramento		
- …		
Customer Satisfaction		
- Livelli di soddisfazione generale		
- Livelli di soddisfazione specifica per servizio/ambito/area di lavoro		
- Livelli di soddisfazione specifica per regione/territorio …		
- …		
People satisfaction		
- Indagini di clima interno all'impresa		
- Indagini di reputazione / opinione verso stakeholders		
- …		

Ognuno dei singoli elementi citati, come quelli indicati ai precedenti paragrafi, può essere valutato/richiesto come **dato puntuale oppure come trend**. Un'analisi di dettaglio potrà evidenziare gli elementi prioritari, tradurre gli elementi in indicatori, tenendo presente la necessità anche per essi di realizzare **dati sintetici, oggettivi, misurabili**.

Questi elementi, per le loro caratteristiche specifiche, non potranno essere considerati cogenti ma da utilizzare come fattori premiali, sia per la fase di qualificazione alla gara che per quella di (eventuale) valutazione dell'offerta.

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.

2.3 Indirizzi per la qualificazione delle stazioni appaltati

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.

È opportuno evidenziare che in Italia sono presenti più di **13.000 stazioni appaltanti**, spesso di piccole o piccolissime dimensioni, che in alcuni casi sono carenti delle adeguate capacità tecniche per una corretta gestione delle procedure di gara e della fase esecutiva del contratto.

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 - ad esempio nella risoluzione di controversie nelle quali il più delle volte le amministrazioni risultano soccombenti - a discapito della reale soddisfazione dei bisogni.

La qualificazione delle stazioni appaltanti, per certi versi analoga a quella richiesta alle imprese, potrebbe essere operata a seguito di **valutazione, a cura dell'AVCP**, della capacità gestionale - amministrativa delle fasi del procedimento di appalto delle singole stazioni appaltanti.

Tale valutazione dovrebbe fondarsi sull'approfondimento 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.

Il sistema di valutazione sarebbe quindi volto a verificare che l'amministrazione aggiudicatrice sia in grado di gestire il proprio sistema di approvvigionamento nel pieno rispetto della normativa e, soprattutto, in modo efficiente, efficace e trasparente in relazione ad una determinata classe di importo del contratto o ad una tipologia di appalto complessa o che richiede economie di scala.

Un sistema così strutturato, in grado di valutare le capacità gestionali delle stazioni appaltanti e di classificarle per classi di importo o per tipologia di contratto, potrebbe quindi consentire che ogni amministrazione indire gare e gestire contratti in maniera proporzionale alle proprie capacità

strutturali, permettendo al contempo una delega - ai sensi dell'art. 33 comma 3 Dlgs n. 163/2006 - a soggetti più efficienti di una parte del ciclo dell'appalto, sulla base dell'importo e, quindi, della "sostenibilità" della procedura.

Si potrebbe introdurre un **meccanismo di redistribuzione dei compiti** di carattere verticale tra le stazioni appaltanti in funzione delle loro effettive capacità e del rapporto tra i relativi costi e benefici. Pertanto, il sistema di qualificazione proposto non dovrebbe risolversi in una mera centralizzazione della committenza, sull'esempio delle già note centrali di committenza, ma in una **specializzazione delle competenze** delle singole stazioni appaltanti.

Un simile sistema di qualificazione e specializzazione, inoltre, dovrebbe essere esteso alla fase esecutiva - oltre che a quella di selezione, valutazione delle offerte ed eventuale verifica progettuale - e ciò sia per affidamenti di lavori che di servizi e forniture, pur non ravvisandosi, allo stato attuale, specifiche disposizioni del Codice o del Regolamento in tal senso.

Alla luce di tutte le considerazioni sopra riportate si ribadisce, in conclusione, l'orientamento già espresso dall'AVCP in seno alla Relazione Annuale del 2009 circa 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**. Tale qualificazione potrebbe diventare una condizione per operare sul mercato di riferimento. Parallelamente, potrebbero essere introdotte modifiche normative che estendano l'obbligo di accreditamento delle strutture interne delle amministrazioni per lo svolgimento degli adempimenti relativi alla fase di verifica della progettazione, anche alla fase esecutiva e, pur con tutti gli adeguamenti del caso, anche a contratti relativi a servizi e forniture, al fine di perseguire l'obiettivo di una maggiore competenza e specializzazione delle stazioni appaltanti medesime.

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.

Rispetto alla qualificazione delle stazioni appaltanti sarebbe necessario comunque fare differenze fra le diverse tipologie di ente pubblico; occorrerebbe selezionare il livello di competenza ad esempio in funzione dei soggetti con cui la stazione appaltante ha avuto a che fare, i settori con cui ha operato, gli ambiti territoriali (ad evitare ad esempio la frammentazione delle stazioni appaltanti e la contradditorietà delle stazioni di committenza nazionali vs regionali). Si potrebbero in funzione di ciò eventualmente definire diversi livelli di qualificazione anche per la stazione appaltante.

Di seguito alcuni **elementi di orientamento** in funzione dei quali ipotizzare **un sistema di ri-organizzazione delle stazioni appaltanti** a fini di una loro qualificazione:

- 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.

A conclusione di quanto rilevato, si sottolinea nuovamente l'importanza che il futuro sistema di qualificazione del settore dei servizi diventi fortemente condiviso da tutti gli attori coinvolti nei principi generali da rispettare:

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

3

LE "STRUMENTAZIONI" PER IL MANAGEMENT DEL MERCATO DEI SERVIZI

- ***Curatori:***

Silvia Risso (ITACA), **Enzo Scudellari*** (Comune di Bologna), **Paolo Zadra** (TAIIS)

- ***Contributi:***

Stefano Bezzi (IBM Italia spa), **Marco Gasparri** (Consip spa), **Angelo Guerrieri** (Cofely Italia spa), **Mauro Longo** (Consip spa), **Andrea Martinez** (Cofely Italia spa), **Pier Luigi Mattera** (Comune di Roma), **Claudio Molinari** (Politecnico di Milano), **Pier Giuseppe Mucci** (Comune di Modena), **Stefano Saba** (CNS sc), **Giuseppe Montanino** (Provincia di Napoli), **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

3.1 Le Linee guida tecnico-processuali per gli operatori del mercato del Facility Management Urbano (committenze pubbliche & imprese)

3.1.1 Introduzione

La gestione di una città, oggi, richiede la definizione di un nuovo modo di concepire la manutenzione dei beni presenti nel territorio urbano, che, attraverso adeguati appalti garantisca sia i servizi manutentivi sia la fruibilità degli stessi all'utenza cittadina.

L'esame delle esperienze più significative di gestione dei patrimoni urbani, maturate in linea con le tendenze del mercato nazionale ed europeo, ha visto la sempre maggiore diffusione di appalti di Facility Management.

Tali esperienze hanno dimostrato l'importanza, per una gestione sostenibile dell'urbano, di un approccio per processi integrati per l'erogazione delle attività operative di gestione della "conoscenza", di gestione delle risorse (umane e finanziarie), di conservazione dei beni e di controllo sui servizi, anche in una prospettiva di miglioramento continuo.

Il Facility Management urbano è una forma di gestione integrata della pluralità dei servizi e dei processi (rivolti, nell'ambito urbano, a immobili, a impianti, a spazi, alle infrastrutture e alle persone) non necessariamente rientranti nel *core business* di un'organizzazione committente, ma necessari per il suo funzionamento.

In funzione delle specifiche esigenze e convenienze del committente e delle strategie di gestione del patrimonio urbano da questo adottate, l'appalto di Facility Management Urbano può contemplare l'affidamento di più attività attinenti ad un unico servizio (per esempio, la gestione verde ad uso pubblico) o di più attività attinenti ad una serie di servizi (tra cui, per esempio, la stessa manutenzione del verde, la manutenzione delle banchine stradali, il servizio neve per consentire l'agibilità alle strutture, la pulizia delle aree verdi, la gestione di "call center", la gestione delle convenzioni sulle aree verdi, ecc.).

3.1.2 Scopo e campo di applicazione

Le presenti Linee guida hanno lo scopo di fornire ai committenti e agli assuntori criteri per l'impostazione dei processi di Facility Management Urbano rivolti a patrimoni urbani pubblici e privati, al fine di:

- uniformarne l'approccio, su una base comune di riferimento metodologico-operativo, tanto da parte dei committenti quanto degli assuntori;
- supportare i committenti nella impostazione, acquisizione e gestione dei vari servizi in ambito urbano, con l'obiettivo di una massima integrazione e una minima interferenza far i servizi;
- garantire all'utenza una visione coordinata di gestione dell'urbano.

3.1.3 Il quadro delle norme volontarie settoriali

UNI 10604:1997	Manutenzione - Criteri di progettazione, gestione e controllo dei servizi di manutenzione di immobili
UNI 10831-1:1999	Documentazione ed informazioni di base per it servizio di manutenzione da produrre per i progetti dichiarati eseguibili ed eseguiti - Struttura, contenuti e livelli della documentazione
UNI 10831-2:2001	Documentazione ed informazioni di base per it servizio di manutenzione da produrre per i progetti dichiarati eseguibili ed eseguiti - Articolazione dei contenuti della documentazione tecnica e unificazione dei tipi di elaborato
UNI 10874:2000	Criteri di stesura dei manuali d'uso e di manutenzione
UNI 10951:2001	Sistemi informativi per la gestione della manutenzione dei patrimoni immobiliari - Linee guida
UNI 11136:2004	Global Service per la manutenzione dei patrimoni immobiliari – Linee guida
UNI EN 15221-1:2007	Facility Management Parte 1: Termini e definizioni
UNI EN 15221-2:2007	Facility Management Parte 2: Linee guida per preparare accordi di Facility Management
UNI EN 13549:2003	Servizi di pulizia - Requisiti di base e raccomandazioni per i sistemi di misurazione della qualità

3.1.4 Termini e definizioni

Facility
servizio e/o risorsa che supporta il funzionamento di un'organizzazione.

Facility Management
integrazione di processi nell'ambito di una organizzazione per mantenere e sviluppare i servizi concordati che supportano e migliorano l'efficacia delle attività primarie. (EN 15221)

fornitore di servizio (service provider)
organizzazione che è responsabile della fornitura di uno o più servizi di Facility. (EN 15221)

committente, ente committente
ente che garantisce servizi di Facility per mezzo di un accordo di Facility Management. (EN 15221)

servizio
insieme di funzioni offerte a un utilizzatore da un'organizzazione. (UNI 9910:1991)

requisito
traduzione di un'esigenza in un insieme di caratteri che la connotano quantitativamente e/o qualitativamente.

prestazione
comportamento in esercizio di una componente tecnologica rispetto a un determinato requisito, in determinate condizioni di uso e di sollecitazione.

indicatore di prestazione *key performance indicator* (KPI)
misura che fornisce informazioni essenziali sulla prestazione fornita di servizi di Facility. (EN 15221)

accordo di livello di servizio (SLA, service level agreement)
accordo fra il committente o il provveditore e il fornitore di servizi in merito a prestazione, misurazione e condizioni della fornitura di servizi. (EN 15221)

***benchmarking* interno**
comparazione fra più servizi che fanno riferimento alla stessa organizzazione, confrontando le prestazioni e le procedure per individuare l'unità che dispone o utilizza le prassi migliori.

beni urbani
l'insieme degli immobili, infrastrutture e spazi che rappresentano sia i beni oggetto diretto delle attività sia i beni interessati nello svolgimento delle attività.

3.1.5 Classificazione dei servizi di Facility Management Urbano

L'eterogeneità dei servizi che interessano l'urbano richiede la formulazione di un quadro d'insieme in cui ogni singolo servizio venga correttamente identificato attraverso un sistema di classificazione.
La definizione di un sistema di classificazione condiviso permette non solo di potere gestire i servizi stessi con un più elevato inquadramento strategico degli stessi, ma fornisce i riferimenti per disporre di un quadro del mercato in grado di fornire i necessari supporti nella definizione dei contenuti e dei costi dei servizi.
Il punto di partenza è costituito dall'analisi dei Servizi in essere da parte dei soggetti operanti nel territorio, siano essi pubbliche amministrazioni locali (prime fra tutte le amministrazioni comunali), siano essi soggetti imprenditoriali operanti nel territorio.

I servizi di interesse sono, in via prioritaria, quelli rivolti alla gestione, nel territorio urbano, di tutte le attività finalizzate a garantire il funzionamento e il mantenimento dell'insieme città allo scopo di soddisfare le attese dell'utenza, siano essi semplici cittadini o soggetti economici che nella città operano.

Si dovrà procedere alla individuazione e classificazione dei servizi e alla individuazione e classificazione dei campi di applicazione di tali servizi.

L'individuazione e la classificazione dei servizi che rientrano nell'ambito del Facility Management Urbano richiedono un'analisi finalizzata che tenga conto dei seguenti aspetti:
- l'**ambito urbano di attuazione dei servizi** (*ottica territoriale*);
- gli **specifici servizi attuati nell'ambito urbano interessato** (*ottica dei servizi*).

3.1.5.1 Patrimonio Urbano: Macrocategorie ed Ambiti Specifici

L'individuazione dei beni presenti nel territorio urbano e dei servizi necessari per garantirne la corretta manutenzione e fruizione definisce i criteri di lettura del territorio urbano (ambiti urbani) e dei relativi beni interessati. Essi costituiscono i campi di applicazione dei servizi di Facility Management Urbano.

L'analisi degli ambiti urbani individua, inoltre, le componenti del territorio che hanno rilevanza ai fini della fruizione dell'urbano, attraverso la visione dei soggetti deputati al governo e alla

responsabilità del territorio e di quelli che "utilizzano" il territorio come cittadini-utente e come operatori economici che nel territorio svolgono le proprie attività.

Si propone 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, etc.);
- **ambito urbano specifico** (indica il livello foglia dei singoli ambiti ai quali possono essere associate le diverse categorie di servizi che saranno illustrate nei paragrafi seguenti).

La tabella seguente esemplifica tale classificazione.

macro categoria di ambito urbano	ambito urbano specifico
viabilità	Strade e relative pertinenze (verde di pertinenza, segnaletica, etc.)
	Marciapiedi, aree e piazze pedonali, ed altre aree pubbliche con presenza o meno di elementi di arredo urbano (panchine, fontane, strutture ludiche, etc.)
	Parcheggi pubblici, parcheggi di scambio a raso od estensione verticale
mercati	Mercati pubblici e zone di commercio gestite dal pubblico
infrastrutture tecnologiche	Rete di illuminazione pubblica e semaforica
	Reti elettriche
	Rete gas
	Rete acqua
	Reti di teleriscaldamento/raffrescamento
	Rete fognaria
	Reti di 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

3.1.5.2.Servizi di governo, manutenzione, gestione e valorizzazione del Patrimonio Urbano

L'analisi dei *Servizi* che vengono erogati in ambito urbano deve avere l'obiettivo di individuare un sistema di classificazione degli stessi che ne permetta una descrizione, e quindi una individuazione, standardizzabile.

Tale processo di classificazione oggi risulta complesso in quanto sia lato domanda e sia lato offerta non si è mai riconosciuta l'importanza di avere basi condivise con cui individuare i servizi con i loro specifici requisiti.

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.

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;
- rendere misurabili e confrontabili i livelli di *performance*;
- disporre di dati di confronto anche attraverso l'elaborazione di dati di benchmark.

Si propone una classificazione dei servizi secondo tre livelli gerarchici:
- **macro-categoria di servizi;**
- **servizi specifici;**
- **singole attività atomiche costituenti i servizi specifici.**

Per le finalità della presente Linee guida il terzo livello non viene approfondito, in quanto risulterebbe troppo dettagliato rispetto al livello di analisi affrontato.

Le macro-categorie di servizi sono le seguenti:
- **servizi al territorio;**
- **servizi di manutenzione impianto /infrastruttura;**
- **servizi all'ambiente e alla persona;**
- **servizi professionali e di governo.**

Le tabelle seguenti esemplificano, per ogni categoria, il risultato dell'analisi di cui sopra.

macro categoria di servizi	servizi specifici
servizi al territorio	servizi di manutenzione, verifica e monitoraggio arredo urbano (panchine, muretti, fontane, elementi ludici, ecc.)
	servizi di manutenzione, cura e monitoraggio del verde (sfalci erba, potature, cura siepi, ecc.)
	servizi di manutenzione e cura dei terreni ed 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

macro categoria di servizi	servizi specifici
servizi di manutenzione impianti /infrastrutture	servizio di gestione, conduzione e manutenzione delle centrali termiche e degli impianti di riscaldamento e climatizzazione invernale ed assunzione di ruolo di terzo responsabile
	servizio di gestione, conduzione e manutenzione degli impianti di climatizzazione estiva (ivi inclusi centrali di raffreddamento, pompe di calore, ecc.)
	servizio di gestione, conduzione e manutenzione degli impianti di trattamento dell'aria
	servizio di gestione, conduzione e manutenzione degli impianti idrici, fognari e per il trattamento dell'acqua potabile e non
	servizio di gestione, conduzione e manutenzione degli impianti elettrici in bassa e media tensione e di illuminotecnica
	servizio di gestione, conduzione e manutenzione degli impianti tecnologici di sicurezza (controllo accessi, antintrusione, di allarme e di videosorveglianza)
	servizio di gestione, conduzione e manutenzione degli impianti tecnologici di domotica e sicurezza (antincendio, di rilevazione fumi e gas, di automazione, ecc.)
	servizio di gestione, conduzione e manutenzione degli impianti elevatori, di sollevamento (ascensori, portacarichi ed impianti assimilati per uso civile) e trasporto verticale
	servizio di gestione, conduzione e manutenzione di reti di telecontrollo
	Servizio di gestione, conduzione e manutenzione di reti telefoniche, citofoniche, di trasmissione dati (wireless e wired) e televisivi (inclusi nodi ed apparati attività di funzionamento)
	servizio di minuta manutenzione edile e di carpenteria
	servizio di manutenzione serramenti interni/esterni
	Servizi di manutenzione impianti speciali
	servizi professionali e consulenziali per l'efficienza energetica, l'energy management, l'ottimizzazione dei consumi, la diagnosi e la certificazione energetica
	servizi di reperibilità e pronto intervento
	altri servizi di manutenzione/gestione impianto/infrastruttura

macro categoria di servizi	servizi specifici
servizi all'ambiente e alla persona	servizi di spazzamento, pulizia ed igiene ambientale
	servizi di disinfestazione, disinfezione e derattizzazione
	Servizi di raccolta e smaltimento rifiuti speciali
	servizi di gestione di contact center e help desk
	servizi di reception e vigilanza
	servizi di back office e supporto impiegatizio di concetto
	servizi di catering
	servizi di gestione mensa ed assimilabili
	servizi di gestione documentale, archivio, stampa ed assimilabili
	servizi di space planning e gestione layout
	servizi generali di gestione immobiliare
	servizi di gestione e smistamento posta e corrispondenza
	servizi di facchinaggio interno
	servizi di facchinaggio esterno e traslochi
	servizi di gestione flotte e trasporto personale/cittadini
	altri servizi alle persone

macro categoria di servizi	servizi specifici
Servizi professionali e di governo	servizi di costituzione e gestione di anagrafica tecnica ed inventariale del patrimonio
	servizi di costituzione e gestione di un sistema informativo
	servizi di gestione di centrale operative con funzioni di coordinamento, pianificazione e rendicontazione attività
	servizi di monitoraggio, verifica e controllo attività
	servizi di gestione e conduzione di sistemi di ottimizzazione e supporto alle attività
	servizi di gestione sale CED
	servizi di gestione e manutenzione del patrimonio informatico utenti
	servizi di gestione, coordinamento e controllo e rendicontazione di attività condotte da soggetti terzi
	servizi di supporto agli adempimenti 626 ed al technical risk mangement
	servizi di formazione e training al personale (anche tramite sistemi di e-learning)
	servizi consulenziali merceologici
	servizi consulenziali strategici ed organizzativi
	servizi consulenziali economico-finanziari e di reperimento fondi (europei, nazionali, regionali, etc.)
	servizi finanziari di factoring, di cessione del credito ed assimilabili
	servizi assicurativi e di brokeraggio assicurativo per Pubbliche Amministrazioni
	altri servizi di governo

3.1.5.3 Matrice Ambito/Servizi

La classificazione degli ambiti urbani è indipendente da quella dei *Servizi*, e quindi non è possibile ricondurre la classificazione dei servizi a una sotto-classificazione della prima: le relazioni che esistono fra gli ambiti urbani e i *Servizi*, che si applicano in tali ambiti, non sono riconducibili a semplici gerarchie, ma richiedono una rappresentazione matriciale che ne evidenzi le specificità.

Livello 1 MACRO CATEGORIA SERVIZI	**Livello 2 SERVIZI SPECIFICI**	Strade e relative pertinenze (verde di pertinenza, segnaletica, etc.)	Marciapiedi, aree e piazze pedonali, ed altre aree pubbliche con presenza o meno di elementi di arredo urbano (panchine, fontane, strutture ludiche, etc.)	Parcheggi pubblici, parcheggi di scambio a raso od ad estensione verticale	Mercati pubblici e zone di commercio gestite dal pubblico	Infrastrutture di illuminazione pubblica e semaforica	Infrastruture di sottoservizi elettrici, di gasdotti e di reti di teleriscaldamento/raffrescamento, fognarie di acquedotti e di telecomunicazione	Canali e percorsi d'acqua cittadini; spiagge, litorali fluviali o lacustri	Ville, parchi, giardini, orti e boschi urbani. Parchi extraurbani, boschi ed aree protette	Cimiteri e strutture assimilabili
Servizi al territorio	Servizi di manutenzione, cura e monitoraggio del verde (sfalci erba, potature, cura siepi, etc.)		■			■	■			
	Servizi di manutenzione e cura dei terreni ed impianti (irrigazione, diserbo, concimazioni, trattamento acque superficiali, fresature, etc.)			■	■	■				
	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					■	■			

Come risulta dall'analisi degli ambiti di applicazione dei *Servizi* si può verificare la situazione che lo stesso servizio sia applicabile, per gran parte degli aspetti che lo caratterizzano, anche in contesti urbani diversi.

Inoltre la gestione dei fabbisogni di uno stesso ambito e dei relativi servizi urbani, richiede spesso una molteplicità di servizi di gestione diversi, appartenenti sia ad una stessa categoria di servizi, sia a categorie distinte.

Come meglio evidenziato nei successivi capitoli, ogni singolo servizio, applicato ad uno specifico servizio urbano ha ovviamente specificità che lo distinguono dall'altro applicato ad un diverso servizio.

Tali specificità però non sono spesso tali da doverlo considerare un distinto servizio, in quanto le diversità possono concernere solo caratteristiche non sostanziali del servizio, come possono essere, ad esempio, la diversità specifica degli oggetti interessati dai servizi, oppure il diverso piano di manutenzione da applicare, oppure i diversi vincoli normativi/tecnici presenti.

La corretta formulazione e gestione della matrice e dalla sua applicazione nello specifico contesto urbano, rende attuabile un governo dei servizi nel territorio in quanto:

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

E' inoltre possibile operare in modo coerente 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.

3.1.6 Classificazione dei beni urbani oggetto di applicazione dei servizi

La richiesta, l'offerta, la progettazione, l'esecuzione e il controllo dei servizi nell'ambito del Facility Management Urbano presuppongono l'assunzione di una classificazione univoca dei beni urbani.
Tale classificazione deve essere tale da individuare le classi di servizi urbani e all'interno di ciascuno di questi, i beni fisici, interessati dai processi gestionali.

La classificazione si rende necessarie per individuare le interferenze tra i vari servizi e di conseguenza le ricadute sui beni. Nella gestione urbana la definizione delle interferenze è fondamentale per stabilire i limiti e gli ambiti di responsabilità dei diversi servizi di Facility Management e per mettere a fuoco quei problemi che nascono su beni ricadenti nell'area di interferenza di più servizi.

Tale classificazione deve consentire:
- mappatura esaustiva dei servizi urbani e quindi degli oggetti che li rendono possibili;
- la lettura dei livelli di collocazione dei beni (sovrasuolo, suolo, sottosuolo).

Tale mappatura è la base per una serie azioni utili allo sviluppo dei servizi di Facility Management, in particolare al fine di:
- attribuire servizi ai beni (un bene può ricadere all'interno di più servizi);
- definire i beni sui quali effettuare misure sul servizio (SLA e KPI);
- definire la base per una anagrafica urbana;
- stabilire i livelli di allocazione delle informazioni (raccolta delle informazioni preliminari e puntuali e delle informazioni ritorno);
- impostare piani di manutenzione secondo diverse possibili articolazioni;
- organizzare, effettuare, rendicontare i controlli.

3.1.7 Soggetti coinvolti

La definizione dei servizi non può prescindere dall'individuazione dei soggetti coinvolti nelle diverse fasi di definizione, acquisizione e gestione dei servizi di Facility Management Urbano.

I diversi soggetti sono raggruppabili, in funzione del ruolo che svolgono nei vari processi, secondo quattro diversi livelli:
- **livello strategico**: composto dagli enti territoriali di riferimento e che comprendono le amministrazione locali a cui compete la determinazione dei fabbisogni e delle risposte da offrire;
- **livello tattico**: costituito dai committenti, spesso settori/uffici appartenenti all'ente territoriale o società specificatamente costituite, cui compete il progetto ed l'acquisizione dei servizi, conseguentemente alle scelte strategiche, e la gestione del rapporto con i fornitori dei servizi;
- **livello operativo**: costituito dai fornitori di servizi (*service provider*) responsabili della fornitura di uno o più servizi;
- **livello dell'utenza**: costituito dagli utenti finali, persone singole o organizzate e soggetti economici, beneficiari dei servizi.

3.1.8 Criteri per il governo strategico dei servizi

La gestione dell'urbano richiede l'adozione di scelte strategiche in grado di dare risposte adeguate a temi sempre più critici nella gestione della città:

- l'attenzione da parte dell'utenza sulla qualità dei servizi;
- la sicurezza e le possibilità di adeguata fruizione dei beni da parte dell'utenza;
- le risorse finanziarie disponibili/impegnabili/programmabili;
- processi di obsolescenza dei beni e limitazioni negli investimenti attuabili per il loro rinnovo;
- risorse umane disponibili e problemi organizzativi degli enti committenti;
- le forme di acquisizione dei servizi;
- il controllo sia economico e sia di risultato;
- il coordinamento fra tutti i soggetti coinvolti.

Per affrontare tali criticità, si rende necessario adottare un percorso attraverso il quale l'ente territoriale di riferimento formuli le opportune scelte, necessarie poi alla struttura amministrativa e tecnica, per la gestione strategica del territorio urbano, dei suoi beni e per dare le risposte alle attese dell'utenza.

Tale percorso 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 dare 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.

Nell'attuazione di questi processi, l'ente territoriale di riferimento potrà procedere, dove le condizioni lo permettano, ad attivare un confronto, e, se possibile, stipulare specifici accordi, che portino a costruire progetti comuni con altri enti che amministrativamente operano nel territorio di competenza (rapporto Regioni, Provincie, Comuni) e con gli enti territoriale confinanti con i quali sono stipulati accordi di cooperazione (es. Unione di comuni).

Non esistono particolari limiti alle possibilità aggregative tra enti territoriali volte alla gestione di servizi agli utenti, sia in forma diretta che mediante esternalizzazioni; pur dovendosi salvaguardare funzioni istituzionali proprie del singolo ente, deve essere sviluppata una strategia operativa dipendente dalla combinazione di elementi propri e fattori di convenienza comune a condividere azioni con altri enti:

obbiettivi	modalità attuative
Servizi orientati alla soddisfazione di bisogni locali	Esternalizzazioni specifiche
	Piani finanziari comuni
Servizi orientati alla soddisfazione di bisogni intercomunali	Tavoli tecnici e politici di confronto
	Conferenze di servizio e protocolli e/o convenzioni
Servizi collegati a precise norme	

3.1.9 Criteri di programmazione, finanziamento e controllo dei servizi (processi di governo delle committenze pubbliche)

In attuazione delle scelte strategiche effettuato dall'ente, si dovrà attivare la struttura di committenza che dovrà procedere alla definizione puntuale dei servizi e alla loro acquisizione.

Tali processi sono riconducibili a tre ambiti di attuazione:
- la **programmazione** dei servizi**;**
- il **finanziamento** dei servizi**;**
- il **controllo** dei servizi**.**

3.1.9.1 Programmazione dei servizi

La programmazione ha tre fasi di attuazione:
- **fase preliminare;**
- **fase di determinazione delle modalità di gestione** dei beni e dei relativi servizi**,** compatibilmente con le scelte strategiche dell'ente;
- **fase di impostazione della richiesta di offerta.**

La definizione dei servizi e la relativa programmazione deve essere contestualizzata con gli altri servizi in essere nell'ambito urbano interessato, avendo sempre presente i seguenti aspetti:
- la **politica di gestione** dell'ambito urbano (piano del verde, piano della luce, ecc.) ;
- le **scelte tattico/strategiche** di gestione dei beni e dei relativi investimenti;
- le **integrazioni** e le **interferenze** fra i vari servizi;
- le **attese dell'utenza**.

3.1.9.1.1 Fase preliminare

Nella fase di impostazione preliminare del progetto di Facility Management Urbano, il committente dovrebbe espletare propedeuticamente un'articolata e puntuale operazione di analisi e di valutazione mirata delle proprie specifiche esigenze tecnico-gestionali in rapporto alla propria realtà patrimoniale, alle strategie di investimento sui beni urbani da adottare, in integrazione con i servizi che, in altro ambito, si attuano sull'urbano.

Elementi fondamentali da sottoporre a verifica risultano in particolare:
- individuazione dei beni urbani interessati dalle attività;
- l'analisi dello stato di consistenza quali-quantitativa del patrimonio urbano;
- la congruenza della scelta del Facility Management Urbano con le proprie strategie sul patrimonio e sulle scelte di pianificazione;

- l'esame delle caratteristiche della struttura organizzativa interna;
- l'analisi e la valutazione del sistema informativo (se esistente);
- l'individuazione delle attività affidabili attraverso l'appalto di Facility Management Urbano;
- la definizione della gradualità di esternalizzazione ed integrazione delle attività;
- l'esame delle integrazioni possibili e dei rischi di interferenza esistenti con altri servizi urbani;
- l'analisi dei flussi finanziari prevedibili e l'analisi di fonti finanziarie integrative/alternative;
- la definizione dei criteri per la determinazione e il controllo dei livelli prestazionali da garantire.

Gli esiti di questa fondamentale fase propedeutica di analisi e di valutazione esigenziale-tecnico-gestionale dovrebbero essere sistematicamente raccolti in un apposito *"documento di indirizzo preliminare"* al fine di istruire e supportare la successiva fase di fattibilità finanziaria e conseguente fase di richiesta d'offerta.

3.1.9.1.1.1 Conoscenza del patrimonio urbano

La definizione dello stato di conoscenza quali-quantitativa del patrimonio urbano è un aspetto fondamentale ai fini di una corretta impostazione preliminare dell'appalto di Facility Management Urbano e per supportare la successiva fase di fattibilità finanziaria e conseguente fase di richiesta d'offerta.

Il committente, prima di formulare la richiesta di offerta, è tenuto a valutare l'idoneità delle informazioni in suo possesso relativamente alla definizione dello stato fisico, manutentivo e prestazionale di ogni singolo bene al momento della redazione del documento di indirizzo preliminare.

Tale attività istruttoria deve essere finalizzata, inoltre, alla definizione dei livelli di disponibilità delle principali componenti ambientali e tecnologiche dei beni oggetto dell'appalto.

La conoscenza del patrimonio urbano non può prescindere dalla conoscenza dell'ambito territoriale in cui sono presenti i beni. La disponibilità di una conoscenza più ampia di tutti i beni presenti nel territorio, con riferimento ai vari servizi che si attuano in altri ambiti di gestione, permette di individuare e valutare le possibili interferenze e/o integrazioni adottabili per un miglioramento del servizio.

E' inoltre possibile, attraverso queste basi di conoscenza territoriale, disporre di tutte quelle informazioni connesse ai vincoli/scelte di gestione territoriale che altrimenti sarebbe difficile conoscere e quindi attuare. La conoscenza del territorio permette un rapporto più funzionale con l'utenza, facilitando la gestione del flusso segnalazione/risposta e fornendo un contesto di "mappatura" sia dei bisogni che dei risultati dei servizi.
Il committente deve definire nel "documento di indirizzo preliminare" le caratteristiche generali dell'eventuale sistema informativo del patrimonio urbano che dovrà essere implementato nel corso dell'appalto di Facility Management Urbano.

3.1.9.1.1.2 Selezione delle attività esternalizzabili

L'appalto di Facility Management Urbano rappresenta un processo integrato di fasi tanto esecutive quanto cognitive, programmatorie, organizzative e gestionali.

Nell'ambito di un appalto di Facility Management Urbano, pertanto, il committente ha la possibilità di includere una serie di attività a tal fine indirizzate, coordinate e integrate, tra cui per esempio:

- l'anagrafica, finalizzata al censimento e alla puntuale conoscenza quali-quantitativa dei beni interessati dai servizi, con il livello di approfondimento necessario per una corretta gestione delle attività connesse all'erogazione dei servizi;
- il monitoraggio periodico dei beni interessati dai servizi, al fine di assicurare una conoscenza adeguata dello stato prestazionale dei beni e, dove necessario, lo stato fisico e manutentivo degli stessi;
- la pianificazione e la programmazione delle attività operative previste nei servizi;
- l'esecuzione delle attività operative programmate;
- l'eventuale progettazione di interventi specifici, anche di tipo manutentivo;
- l'esecuzione degli interventi specifici, anche di tipo manutentivo;
- il servizio di pronto intervento per fare fronte a situazione di emergenza;
- il controllo periodico dei beni oggetto di attività;
- la progettazione e la gestione di una centrale operativa ("call center") per la ricezione delle richieste di intervento e per il coordinamento degli stessi interventi;
- la costruzione e/o l'implementazione di un sistema informativo informatizzato a supporto delle attività.

Ai fini della selezione delle specifiche attività che possono essere comprese nell'ambito dell'appalto di Facility Management Urbano, il committente dovrebbe sottoporre a valutazione una serie di parametri-base per il controllo di gestione, tra cui per esempio:

- la criticità delle singole attività in rapporto alle scelte strategiche;
- la composizione e l'entità dei costi sostenuti ed i livelli di prestazione raggiunti per ciascuna attività;
- i livelli di prestazione di ciascuna attività in base a parametri il più possibile omogenei e confrontabili con i valori di mercato (attraverso, per esempio, analisi di *benchmarking*);
- l'individuazione delle soglie di convenienza economico-finanziaria che giustifichino la selezione e/o l'aggregazione delle attività.

3.1.9.1.1.3 Integrazioni e interferenze con altri servizi

Il contesto urbano rende necessario l'analisi dei problemi o le opportunità che possono manifestarsi nel progetto dei servizi, in quanto i servizi urbani non possono essere isolati dall'ambito in cui si attuano.

Dinamiche attuative dei servizi	Caratteristiche	Effetti
integrazioni	sinergie	riduzione tempi e costi, buona qualità
interferenze	limiti/vincoli	maggiori tempi e costi, scarsa qualità

Gli effetti di tale valutazione possono rivelarsi significativi nelle fasi di progettazione ed esternalizzazione di servizi, poiché consentono di valutare a priori i possibili accorpamenti prestazionali e/o di indicare preventivamente condizioni di sofferenza gestionale; tali considerazioni sono utili, nel primo caso, ad esaltare le caratteristiche di positività delle azioni integrative e, nel secondo, a contenere o annullare negativi effetti di interferenza:

- **integrazioni** (il raggiungimento dei risultati positivi è dovuto a):
  - conoscenza approfondita degli ambiti operativi (capacità di predeterminare spazi di comune interesse e competenza);

  - miglioramento della qualità progettuale (riduzione imprevisti e tempi di esecuzione);
- **interferenze** (il superamento dei risultati negativi è condizionato da):
  - maggiore qualità tecnica degli interventi;
  - riorganizzazione funzionale.

Risulta evidente che, preliminarmente a qualsiasi pratica attuativa comprendente più Servizi, si rende necessaria un'analisi tendente a ridefinire i termini delle responsabilità e delle competenze, elementi su cui fondare progetti, criteri organizzativi e forme gestionali.

3.1.9.1.1.4 Valutazione dell'impatto organizzativo

Il committente, specie nel caso in cui dovesse ricorrere per la prima volta all'affidamento delle attività attraverso l'appalto di Facility Management Urbano, dovrebbe valutare preliminarmente le ricadute derivanti in termini di organizzazione interna.
In seguito all'adozione di questa forma d'appalto, dovrebbe ridurre le competenze in materia di programmazione e di gestione diretta delle attività e dovrebbe potenziare le competenze in materia di supervisione e controllo sulle stesse attività.

È fondamentale al riguardo, che il committente progetti e strutturi preventivamente una qualificata unità organizzativa interna appositamente dedicata all'espletamento di queste funzioni tattico/strategiche.
Le attività in un ambito urbano richiedono inoltre un notevole livello di coordinamento sia con le organizzazioni che si occupano altri servizi, anche in ambiti diversi dal Facility Management Urbano, sia con l'organizzazione che si occupa del rapporto con l'utenza.

3.1.9.1.2 Impostazione della richiesta di offerta

Nella fase di formulazione della richiesta di offerta, il committente deve prefigurare un attendibile e puntuale quadro di riferimento per i risultati da conseguire.

Ne consegue che la formulazione della richiesta di offerta deve essere impostata non in forma oggettiva e descrittiva, ma in forma esigenziale-prestazionale, attraverso la preventiva determinazione di parametri tecnici attendibili e tali da consentire un'individuazione dei livelli prestazionali da soddisfare e dei criteri per verificarne il soddisfacimento.
In questa direzione, la richiesta di offerta da parte del committente deve esplicitarsi attraverso un capitolato tecnico di tipo prestazionale (da associarsi al capitolato d'oneri dell'appalto).

3.1.9.1.2.1 Beni urbani inclusi nell'appalto di Facility Management Urbano e corredo informativo di base

Attraverso il capitolato, il committente deve dettagliatamente specificare:
- i beni urbani oggetto dei servizi;
- i beni urbani interessati dai servizi;
- gli eventuali oggetti mobili o fissi (dotazioni impiantistiche, attrezzature, arredi, ecc.) inclusi nell'appalto.

Il committente deve altresì provvedere a mettere a disposizione dei potenziali assuntori concorrenti, ai fini della relativa consultazione, tutto il corredo informativo in suo possesso relativo ai beni oggetto dell'appalto di Facility Management Urbano.

In occasione di appalti di Facility Management Urbano di prima generazione, il committente, nel caso in cui non risulti in possesso di tutte le informazioni di dettaglio necessarie a trasmettere ai potenziali assuntori concorrenti l'esatta rappresentazione quali-quantitativa dei beni oggetto dei servizi, deve tuttavia fornire perlomeno un corredo informativo minimo costituito da una serie di elementi-base, tra cui in particolare:

- la precisa identificazione dei beni interessati dai servizi;
- gli eventuali dati dimensionali (superficie utile lorda edificata, volume, superficie territoriale delle aree, lunghezza delle tratte di rete, numero impianti, ecc.);
- le attività presenti;
- le modalità di utilizzazione dei beni (tipologia utenti, orari di utilizzazione, vincoli particolari, ecc.);
- l'ubicazione e l'indirizzo dei beni;
- la tipologia delle strutture, degli impianti, delle attrezzature e degli arredi;
- la presenza di particolari limitazioni o vincoli (di natura urbanistica, architettonica, monumentale, ecc.).

Al fine di sopperire alla mancanza di una completa ed esaustiva anagrafica e di consentire altresì ai potenziali assuntori l'acquisizione di elementi utili per la conoscenza delle situazioni in atto e per la formulazione dei relativi progetti di appalto, il committente deve inoltre prevedere e consentire agli stessi potenziali assuntori la più ampia possibilità di effettuazione di sopralluoghi dei beni interessati, con il supporto di tecnici incaricati dallo stesso committente in grado di fornire le indicazioni elementari per consentire le visite prefissate, nonché l'acquisizione di ulteriori dati sulle caratteristiche funzionali e tecnologiche e sullo stato dei beni.

3.1.9.1.2.2 Gradualità di implementazione dell'appalto di Facility Management Urbano

Se, in fase di formulazione della richiesta di offerta, il committente non è in grado di fornire ai potenziali assuntori un puntuale corredo informativo relativo allo stato di consistenza quali-quantitativa beni oggetto dei servizi, il primo appalto di Facility Management Urbano dovrebbe essere impostato in un'ottica prettamente sperimentale e per un arco di durata limitato ad un solo anno o biennio.

Il primo appalto di Facility Management Urbano di carattere sperimentale può essere finalizzato in particolare:

- alla raccolta puntuale e sistematica di tutte le informazioni di base che descrivono compiutamente, sotto il profilo quali-quantitativo, lo stato dei beni (stato fisico, manutentivo, prestazionale, ecc.);
- alla graduale attuazione di un sistema informativo di gestione;
- all'analisi dei componenti dei sistemi edilizi e/o impiantistici rapportata al loro ciclo di vita e alla individuazione, anche in via approssimativa e probabilistica, della durabilità residua;
- alla prefigurazione dei criteri per la definizione di appropriati standard di qualità e di servizio;
- alla puntualizzazione e alla gestione delle strategie di manutenzione (a guasto, preventiva, ecc.) indicate nel capitolato, utilizzando le conoscenze acquisite attraverso le precedenti fasi di ricognizione e di analisi;

- all'impostazione/elaborazione di piani di intervento tesi a soddisfare le vecchie e le nuove esigenze ed a portare/riportare i beni e i servizi a livelli prestazionali prestabiliti, mantenendoli nel tempo.

Dopo un primo appalto di tipo sperimentale e transitorio, il committente - al momento dello studio e dell'attivazione di successivi appalti - può disporre, in fase di richiesta di offerta, di un adeguato corredo di informazioni desunte dalle fasi di ricognizione ed analisi dello stato dei beni e dei servizi, condizione questa fondamentale per una consapevole e congruente definizione tanto dei risultati da conseguire attraverso l'appalto di Facility Management Urbano (committente), quanto dei progetti da porre a base di offerta (potenziali assuntori).

3.1.9.1.2.3 Definizione dei risultati da conseguire attraverso gli appalti di Facility Management Urbano

La definizione dei risultati da conseguire attraverso l'appalto di Facility Management Urbano - sotto forma qualitativa e, per quanto possibile, quantitativa - rappresenta uno dei passaggi di più alta criticità nella formulazione della richiesta di offerta da parte del committente.
Tali risultati possono essere esplicitati attraverso la definizione degli standard di qualità e degli standard di servizio dell'appalto.

L'appalto di Facility Management Urbano dovrebbe definire i requisiti di risultato (per esempio indicatori di prestazione di base, livelli di servizio), mentre in linea di principio non dovrebbe contenere la descrizioni dettagliate di compiti da svolgere.

A parte servizi di Facility Management Urbano molto specifici per cui il committente nell'ambito dell'appalto dovrebbe specificare in modo preciso un livello minimo di risorse, il fornitore del servizio dovrebbe essere libero di scegliere le risorse con cui vengono soddisfatti i criteri di prestazione posti come requisito. È importante lasciare che il fornitore del servizio trovi il modo più efficace per ottenere i livelli di servizio richiesti.

Tuttavia è importante che il committente identifichi il processo e la metodologia da utilizzare per misurare il risultato di ogni servizio come parte dell'appalto di Facility Management Urbano e specificare i criteri di convalida e di prova.

3.1.9.1.2.3.1 Standard di qualità

Rappresentano i livelli di qualità prestazionale prefissati dal committente che l'assuntore deve assicurare attraverso i servizi erogati.

Lo standard minimo di qualità che l'assuntore ha sempre e comunque l'obbligo di garantire è identificato nel mantenimento dei beni e dei servizi nello stato prestazionale in cui si trovano al momento della relativa consegna (status quo ante), condizione questa che deve essere documentata (per esempio attraverso appositi e dettagliati verbali di consegna del servizio).

Tale standard minimo di qualità deve essere assunto come "punto di partenza" di riferimento da parte del committente nel capitolato.

3.1.9.1.2.3.2 Standard di servizio

Rappresentano le caratteristiche e le frequenze degli attività e le modalità di erogazione/esecuzione dei servizi che l'assuntore deve assicurare in funzione degli standard di qualità prefissati dal committente.

Sono rappresentati come risultante delle diverse prestazioni di servizio richieste all'assuntore (di natura organizzativa, tecnica, gestionale, progettuale, ecc.) e delle modalità di esecuzione e di fornitura delle stesse (in termini di tempestività, flessibilità, affidabilità, professionalità, ecc.).

Il capitolato elaborato dal committente ed il progetto di appalto elaborato in sede di gara dall'assuntore costituiscono la griglia di riferimento per la definizione, la misurazione e il controllo degli standard di servizio.

3.1.9.1.2.4 Definizione delle specifiche di servizio e di integrazione

Il committente, sulla base delle esigenze individuate sia relative agli spazi e alle infrastrutture, sia relative alle persone e all'organizzazione, formula il dettaglio delle specifiche di servizio, costituite da documenti che quantificano gli standard di servizio richiesto .
Le specifiche di servizio costituiscono elemento fondamentale per la determinazione dei servizi da acquisire attraverso l'appalto.

Ogni singola specifica di servizio è caratterizzata da:
- servizio o elemento di servizio coperto dalla specifica;
- requisiti cogenti;
- requisiti tecnici da piano di manutenzione di riferimento;
- requisiti da standard interni specifici;
- requisiti di utenza;
- frequenze;
- procedure di esecuzione;
- procedure di controllo;
- *Service Level Agreement* (SLA) interessati/applicabili;
- *Key Performance Indicator* (KPI) interessati/applicabili.

I requisiti possono essere di input o di output a seconda che:
- prescrivano le modalità di esecuzione delle attività previste dalla specifica (i*nput*);
- prescrivano i risultati prestazionali (*output*).

Nell'individuazione delle specifiche di servizio occorre stabilire sempre in modo chiaro la natura della prescrizione, in quanto condiziona le specifiche di appalto.

3.1.9.1.2.5 Disponibilità dei beni

Nel capitolato, il committente deve progettare ed inserire adeguate e specifiche misure atte a salvaguardare la disponibilità dei beni oggetto dei servizi e la loro completa fruibilità.
In tal senso, è di fondamentale importanza la valutazione da parte del committente degli eventuali danni derivanti (o dei costi indotti) a causa dell'inadeguatezza e/o carenza dei servizi prestati

dall'assuntore, dalla completa o parziale indisponibilità di determinate componenti ambientali e tecnologiche ritenute nevralgiche per la piena fruibilità dei beni interessati dai servizi.

3.1.9.1.2.6 Disponibilità del sistema informativo

Nel capitolato, il committente deve progettare ed inserire adeguate e specifiche misure atte a garantirsi la disponibilità del sistema informativo implementato con riferimenti ai beni interessati dai servizi.

Al riguardo, risultando frequente la situazione di non presenza o di sostanziale carenza di adeguato corredo informativo di base sui beni oggetto dei servizi e di conseguente affidamento all'assuntore anche delle attività di anagrafica dei beni e di costruzione e/o implementazione di un sistema informativo a supporto delle attività previste dai servizi, il committente dovrà stabilire preventivamente nel capitolato i criteri e le condizioni attraverso cui garantirsi, tanto nel corso quanto al termine (anticipato o naturale) dell'appalto, la piena disponibilità e proprietà dello stesso sistema e corredo informativo implementato dall'assuntore.
Il sistema informativo deve essere conforme agli specifici requisiti indicati dal committente nella stessa richiesta di offerta ed uniformarsi, quando richiesto, alle linee guida settoriali espresse dalla norma UNI 10951 in campo immobiliare, la cui applicazione potrebbe essere estesa anche a beni urbani diversi.

3.1.9.1.2.7 Qualificazione dell'assuntore

Nella predisposizione dell'appalto di Facility Management Urbano occorre che il committente curi dettagliatamente la fase di analisi e valutazione dell'offerta di mercato, esplicitando attraverso il capitolato i parametri utili ai fini della chiara definizione e dell'effettivo accertamento della specifica qualificazione e competenza settoriale dei potenziali assuntori.

Al riguardo, si segnalano in particolare i seguenti parametri fondamentali di riferimento:
- l'esperienza imprenditoriale nel settore oggetto dei servizi;
- la competenza e la conoscenza di natura tecnica e gestionale maturata nel campo dei beni oggetto d'appalto;
- la capacità e la strutturazione di tipo manageriale finalizzata all'organizzazione, aggregazione, coordinamento e controllo delle diverse competenze e professionalità tecniche, operative, progettuali, ecc. da impiegarsi nelle attività del processo manutentivo integrato (dall'anagrafica dei beni alla programmazione delle attività, dall'esecuzione degli interventi al monitoraggio dei beni, ecc.);
- la capacità previsionale (in termini conoscitivi, tecnici ed economici) tanto in fase di progettazione, quanto in fase di gestione in opera dell'appalto;
- la referenza da parte di altri committenti riguardo ad esperienze appalti di Facility Management Urbano già sviluppate o ancora in corso di sviluppo.

3.1.9.2 Finanziamento dei servizi

I committenti dovrebbero determinare il modello operativo di Facility richiesto per soddisfare la propria strategia di investimento di beni. Tipicamente esistono tre tipi generici di strategie di

finanziamento previste per l'appalto di Facility Management Urbano, sebbene altre potrebbero emergere con il tempo:

- il committente procura tutti i finanziamenti e ha la proprietà dei beni;
- l'investimento (solitamente per elementi limitati) è fornito dal fornitore del servizio di Facility Management Urbano, incluso il necessario finanziamento e le garanzie (questo investimento è solitamente associato ai servizi forniti nell'ambito degli appalti di Facility Management Urbano);
- accordo globale che incorpora il necessario finanziamento, garanzie, pianificazione, sostituzione bene, realizzazione, gestione ed esercizio inclusa la piena responsabilità di tutti i costi e i rischi del Facility Management Urbano.

Le implicazioni di questa decisione dovrebbero essere discusse con il fornitore del servizio di Facility Management Urbano, inclusa proprietà, diritto di utilizzo, esercizio, manutenzione e termine degli obblighi che devono essere concordati per l'investimento, in relazione ai termini dell'appalto di Facility Management Urbano.

La strategia di finanziamento che preveda forme di accordo globale porta forme di appalto con molti risvolti positivi. Esso richiede scelte per cui, fra le altre:

- occorre analizzare attentamente non solo gli ambiti urbani direttamente interessati dai servizi, ma è necessario verificare, con il supporto fondamentale della matrice ambiti-servizi descritta nel punto 6.3, quali posso essere gli ambiti o i servizi che possono "massimizzare" l'apporto sinergico da parte delle imprese;
- occorre tenere presente che i maggiori servizi e/o migliori risultati sono, in linea di principio, proporzionali alla durata dell'appalto; per ottenere risultati ottimali tale durata dovrebbe essere dell'ordine di almeno 15-20 anni.

3.1.9.3 Controllo dei servizi

Al fine di monitorare e verificare il rispetto degli standard di qualità e di servizio erogati dall'assuntore del servizio, il committente deve progettare preventivamente ed organicamente e deve esplicitare esaurientemente nel capitolato un efficace ed efficiente sistema di controllo fondato su procedure e metodiche di riscontro da attivarsi nel corso dell'appalto e alla sua conclusione.

La definizione del sistema di controllo deve essere funzionale alla predisposizione di una organizzazione, Centrale di Governo, che, in fase di attuazione dei servizi, ne coordini le attività, effettui i controlli degli interventi e dei loro esiti, e verifichi la correttezza dei flussi informativi.

3.1.9.3.1 Sistema di controllo

La predisposizione del sistema di controllo richiede la definizione di:

- criteri per la definizione e la misurazione dei livelli prestazionali;
- metodi di valutazione, di convalida e di revisione dei livelli prestazionali;
- procedure e modelli di questionari per la valutazione dei servizi erogati;
- modalità di monitoraggio periodico dei livelli prestazionali erogati;
- piani annuali delle attività con l'indicazione degli obiettivi di miglioramento dei livelli prestazionali.

In quest'ottica, devono essere garantite le seguenti principali condizioni al contorno:

- presenza di una struttura tecnica del committente adeguatamente preparata ed organizzata a gestire un contratto di Facility Management Urbano e, pertanto, dotata di competenze specificamente orientate alla supervisione e al controllo dei servizi integrati gestiti direttamente dall'assuntore, alla verifica e alla valutazione delle metodologie, delle procedure e delle strumentazioni da questi messe in campo, all'analisi mirata dei dati di natura tecnica ed economica implementati e all'elaborazione degli stessi in una visione dinamica dei processi di programmazione e gestione manutentiva, nonché al confronto/interscambio propositivo con la struttura tecnica dell'assuntore;
- messa a punto, da parte dell'assuntore, di un sistema informatizzato, condiviso ed approvato dalla struttura tecnica del committente, che consenta il monitoraggio delle attività svolte, in modo da ottenere tutte le informazioni necessarie per il controllo, da parte del committente, dei parametri di valutazione a tal fine individuati;
- presenza nel capitolato di un sistema di penali correlate alla gravità delle eventuali inadempienze dell'assuntore per il mancato rispetto degli standard di qualità e di servizio prestabiliti.

In fase di attuazione dei servizi, attraverso il sistema di controllo sarà possibile attuare un controllo sistematico consistente in:

- **Controllo del servizio**
  - misura delle performance;
  - soddisfazione dell'utenza;
  - *benchmarking* interno;
  - revisione dei servizi;

- **Controllo del contratto**
  - Service Level Agreement (SLA);
  - controllo dei finanziamenti e dei pagamenti;
  - controllo dei costi;
  - revisione del contratto;
  - penali.

3.1.9.3.2 Centrale di Governo

La Centrale di Governo deve essere intesa come l'insieme delle attività di supporto all'erogazione dei servizi operativi oggetto dell'appalto, con particolare riferimento alle funzioni di coordinamento, gestione e controllo.

Obiettivo di tali attività è garantire il raggiungimento dei livelli prestazionali prefissati dal committente e la condivisione delle informazioni tra committente ed assuntore.
La Centrale di Governo nello svolgere le proprie attività avrà come base di riferimento tutti i risultati delle attività di controllo.

3.1.10 Criteri di progettazione, organizzazione ed erogazione dei servizi (processi di governo delle imprese)

Spetta ai potenziali assuntori l'analisi, la verifica e la definizione dei contenuti necessari alla progettazione, all'organizzazione ed all'erogazione dei servizi in funzione della richiesta predisposta dal committente.

La progettazione deve rispondere a tutte le prescrizioni formulate nei documenti di gara elaborati dal committente in merito agli standard di qualità e di servizio che devono essere soddisfatti.
Attraverso il progetto di offerta i potenziali assuntori dichiarano la propria conoscenza del patrimonio oggetto del servizio: pertanto il committente deve garantire il rispetto di tutte le condizioni atte a favorire e consentire l'acquisizione preventiva di adeguati livelli di conoscenza da parte degli stessi potenziali assuntori.

L'organizzazione deve rispondere alle esigenze di configurazione interna al concorrente (sia essa volta meramente ad un aspetto distributivo/quantitativo che ad una suddivisione funzionale basta sulle dimensioni di un territorio vasto o sulle specializzazioni di più imprese che si presentano come unico concorrente) ed esterna al concorrente (sia nei confronti degli enti, delle committenze, di eventuali altre imprese o attori che insistono o interagiscono con il patrimonio oggetto del servizio che degli utenti finali).

Attraverso la definizione dell'organizzazione le imprese identificano le risorse, i mezzi e le attrezzature dedicate al servizio e quelle non dedicate di supporto alla corretta erogazione dello stesso così come individuano le modalità di connessione con tutte le figure che governano, operano e utilizzano il patrimonio oggetto del servizio identificando anche tutte le possibili interferenze.

L'erogazione deve rispondere alle esigenze di efficacia ed efficienza con cui le imprese concorrenti intendono garantire il raggiungimento ed il mantenimento degli standard di qualità e di servizio identificati in fase di progettazione e che devono essere soddisfatti con la struttura definita nell'organizzazione.

Di seguito vengono trattati ed esplicitati gli elementi e le fasi che compongono il processo di governo delle imprese per la progettazione, l'organizzazione e l'erogazione dei servizi di Facility Management Urbano in ambito pubblico.
Analoga trattazione potrà essere applicata anche in ambito privatistico senza i vincoli e le peculiarità che caratterizzano gli appalti pubblici.

Il processo di governo delle imprese si può schematizzare e rappresentare in tre macro fasi:

- **fase di progettazione dei servizi:** serve per predisporre il progetto tecnico-economico con cui l'impresa (o le imprese) concorrente (o concorrenti) partecipano alla gara; detta fase ha inizio con l'analisi dei documenti di gara e si conclude con la presentazione del progetto tecnico-economico da parte del concorrente;
- **fase di organizzazione dei servizi**: serve per impostare l'erogazione dei servizi in sede di gara e ne verifica l'attuazione, esplicitando quanto predisposto in sede di gara ed eventualmente mutuandolo secondo le esigenze della stazione appaltante; detta fase ha inizio con la predisposizione dell'offerta tecnica ed economica, si sviluppa concretamente a seguito dell'aggiudicazione definitiva dell'appalto e si conclude con la chiusura del contratto;
- **fase di erogazione dei servizi**: in cui i rappresentanti dell'impresa (o delle imprese) attuano quanto enunciato in sede di gara nel progetto tecnico, verificano che quanto proposto sia

conforme ed allineato alle esigenze della stazione appaltante e lo rendicontano secondo le modalità e le frequenze previste nei documenti di gara; detta fase ha inizio con la stipula del contratto e termina, anche dopo la chiusura dello stesso, con l'emissione dello stato di fine lavori.

Spetta quindi ai concorrenti (di seguito indicati anche come potenziali assuntori o come imprese):
- l'analisi dei documenti di gara;
- la verifica di possibilità di partecipazione;
- la predisposizione del progetto di offerta tecnico-economica in funzione della richiesta formulata dal committente che compone i documenti di gara;
- l'organizzazione delle attività di inizio appalto (start-up);
- l'organizzazione della attività a regime;
- l'erogazione dei servizi.

3.1.10.1 Progettazione dei servizi

Il processo di progettazione dei servizi serve alle imprese concorrenti per analizzare, verificare e definire le modalità di partecipazione e di risposta ad una gara di Facility Management Urbano rispetto alla documentazione di gara predisposta da una stazione appaltante.

Questo processo di compone di tre fasi:
- analisi tecnica economica della partecipazione;
- verifica delle modalità di partecipazione e degli adeguamenti necessari;
- definizione del progetto tecnico e della valutazione economica.

Di seguito si esplicitano nel dettaglio i contenuti e le modalità di svolgimento minime del processo di progettazione delle imprese.

- **fase di analisi:** in questa fase le imprese studiano le condizioni implicite ed esplicite di una gara di Facility Management Urbano analizzando nel dettaglio:
  - i documenti di gara al fine di individuare le condizioni tecnico economiche di accesso alla gara da parte dei concorrenti e definire la strategia di partecipazione;
  - la configurazione del sistema di attività integrate comprese nell'ambito della gara;
  - i criteri progettuali da adottarsi per la specifica e sistematica organizzazione di ogni singola attività compresa nell'ambio della gara, la stretta integrazione delle attività oggetto della gara e le possibili interferenze;
  - i modelli, gli schemi e le modalità di risposta alla gara per individuare le complessità di progettazione dovute al numero ed alla tipologia dei servizi oggetto dell'appalto, alle interferenze degli stessi ed al dettaglio conoscitivo del patrimonio oggetto dell'appalto;
  - le competenze e profili tecnico-professionali-manageriali degli operatori necessari all'esecuzione del progetto ed all'erogazione dei servizi oggetto dell'appalto;
  - gli eventuali elementi di proposta, correzione o variazione migliorativa da introdurre rispetto alle richieste indicate ne documenti di gara del committente;
  - le condizioni economiche di contorno dell'appalto in relazione ad appalti analoghi gestiti ed ai livelli di servizio richiesti.

Output della fase di analisi è la scelta o meno di partecipazione ad una gara di Facility Management Urbano, la definizione della strategia di partecipazione e la scelta delle risorse necessarie per

sviluppare la proposta tecnico-economica sia in funzione delle caratteristiche della gara che delle risorse economiche poste a base di gara.

- **fase di verifica:** in questa fase le imprese, sulla scorta degli output della fase di analisi, verificano:
  - le modalità di partecipazione nel caso non sia garantita la copertura di tutti i servizi;
  - la congruenza delle proprie procedure operative agli standard di erogazione richiesti;
  - le criticità dovute alla sicurezza con maggior focalizzazione sulle interferenze;
  - lo stato di adeguamento e di conservazione del patrimonio messo in gara per il servizio di propria competenza sia dal punto di vista tecnico che economico;
  - le esigenze informative, informatiche e di controllo dei servizi offerti sia in relazione alle proprie risorse interne che a quanto necessario per l'appalto in oggetto.

Output della fase di verifica è l'individuazione del progetto di servizi che definisce le risorse umane e strumentali, le attrezzature, le procedure operative e di governo dell'appalto oltre che definire gli aspetti economici legati sia agli investimenti (sistema informativo e infrastruttura logistica a supporto dell'erogazione dei servizi oltre alle migliorie offerte in sede di gara) che agli ammortamenti (mezzi ed attrezzature a supporto dell'erogazione dei servizi oltre alle migliorie offerte in sede di gara).

- **fase di definizione**: in questa fase le imprese hanno l'obiettivo di formulare la proposta di partecipazione che deve definire**:**
  - gli standard qualitativi dei servizi offerti e le modalità di misurazione degli stessi;
  - gli standard operativi dell'erogazione dei servizi intesi come le infrastrutture, i mezzi e le attrezzature dedicate all'erogazione dei servizi, la struttura operativa di gestione e di erogazione dei servizi, le procedure e le frequenze degli interventi e delle attività oggetto dell'appalto e le modalità di garanzia di risultato nelle interferenze operative;
  - gli strumenti informativi ed informatici a supporto dell'interfaccia interno tra le diverse componenti dell'impresa o tra le imprese concorrenti in RTI e dell'interfaccia tra imprese e stazione appaltante;
  - gli standard di realizzazione e di verifica delle proposte migliorative offerte in sede di gara.

Output della fase di definizione è il progetto offerta tecnico con cui il concorrente partecipa alla gara di Facility Management Urbano e la relativa valutazione economica.

3.1.10.2 Organizzazione dei servizi

Il processo di organizzazione dei servizi serve alle imprese concorrenti per analizzare, verificare e definire le modalità di identificazione, predisposizione, implementazione e gestione/controllo della struttura dedicata all'erogazione dei servizi di Facility Management Urbano per una gara indetta da una stazione appaltante.

Questo processo di compone di tre fasi:
- **analisi delle esigenze organizzative**;
- **verifica delle capacità organizzative interne e delle implementazioni necessarie**;
- **definizione dei processi organizzativi, delle modalità di implementazione e di governo della struttura**.

Di seguito si esplicitano nel dettaglio i contenuti e le modalità di svolgimento minime del processo di organizzazione delle imprese.

- **fase di analisi:** in questa fase le imprese studiano le condizioni implicite ed esplicite della proposta tecnica ed economica formulata in sede di progettazione analizzando:
  - le esigenze operative volte a garantire la corretta esecuzione dei servizi, il raggiungimento dei livelli qualitativi attesi dalla stazione appaltante ed il soddisfacimento dell'utenza;
  - le modalità di interferenza tra i diversi servizi oggetto dell'appalto in relazione alla complessità del patrimonio posto a base di gara e le eventuali interferenze con altri servizi erogati in appalti differenti dove operano altre imprese individuando le procedure a garanzia del coordinamento e della sicurezza nelle interferenze;
  - le competenze e profili tecnico-professionali-manageriali degli operatori necessari al governo, al coordinamento ed all'erogazione dei servizi oggetto dell'appalto e tutte quelle di staff a supporto dell'appalto (non dedicate);
  - il sistema organizzativo e strumentale da apportarsi per la gestione dei servizi oggetto dell'appalto nel suo complesso e in ogni singola attività;
  - le condizioni economiche di contorno dell'appalto in relazione ai contratti collettivi nazionali, alle eventuali necessità di assunzioni di personale già presente nella gestione dei beni oggetto dell'appalto o da individuare sul mercato.

Output della fase di analisi è la definizione della strategia e del modello organizzativo da porre in essere in relazione alle specificità dell'appalto ed alle risorse presenti nelle imprese oltre all'individuazione e l'assunzione delle risorse umane necessarie per governare il progetto.

- **fase di verifica**: in questa fase le imprese, sulla scorta degli output della fase di analisi, verificano:
  - la congruenza della struttura proposta in sede di gara con quella individuata nella precedente fase di analisi;
  - che siano state affrontate e risolte tutte le criticità dovute alla sicurezza con maggior focalizzazione sulle interferenze tra i servizi ed i beni oggetto dell'appalto;
  - la copertura a tutti i livelli della struttura delle competenze e dei profili tecnico-professionali-manageriali degli operatori con eventuale individuazione di soggetto esterni (specialistici o di staff) a supporto della struttura dedicata;
  - l'impegno temporale previsto per la struttura dedicata all'appalto sia in termini della vita utile dell'appalto (suddividendolo almeno nelle 4 fasi di affiancamento, start-up, regime e chiusura) che in termini di dimensionamento delle risorse umane da garantire per l'intera durata dell'appalto;
  - le esigenze informative, informatiche e di controllo dei servizi offerti sia in relazione alle proprie risorse interne che a quanto necessario per l'appalto in oggetto.

Output della fase di verifica è l'individuazione della configurazione della struttura dedicata all'appalto e di quella non dedicata a supporto; in tale configurazione vengono definite le risorse umane e strumentali, le attrezzature, oltre che definiti gli aspetti economici legati sia agli impegni temporali che agli investimenti (sistema informativo e infrastruttura logistica e di mezzi a supporto dell'erogazione dei servizi oltre alle migliorie offerte in sede di gara).

- **fase di definizione**: in questa fase le imprese hanno l'obiettivo di completare la definizione della struttura dedicata all'appalto individuandone le caratteristiche peculiari e definendo:
  - l'organigramma della struttura di direzione tecnica, amministrativa e contabile individuando le funzioni, i profili e le caratteristiche professionali di ogni risorsa dedicata all'appalto e l'evoluzione dell'impegno temporale per tutta la durata dell'appalto;

- l'organigramma della struttura operativa ed esecutiva per ogni attività compresa nell'appalto individuando gli standard delle competenze e dei profili tecnico-professionali-manageriali degli operatori, definendo le responsabilità e le interfaccia interna/esterna della struttura e segnalando eventuali necessità di selezione di collaboratori esterni o nuove assunzioni;
- la strumentazione tecnica utilizzata intesa almeno come mezzi, attrezzature e sedi;
- i processi e le procedure informative a supporto dell'interfaccia interno tra le diverse componenti dell'impresa o tra le imprese concorrenti in RTI e dell'interfaccia tra imprese e stazione appaltante oltre che alle modalità di controllo dei risultati intesi come metodologia e risorse dedicate, strumenti di supporto al controllo e modalità di rendicontazione dei risultati;
- costi di implementazione e di gestione della struttura dedicata all'appalto e di quella non dedicata di supporto.

Output della fase di definizione è il disegno della struttura dedicata, della struttura di supporto, delle interfacce interne/esterne e la relativa valutazione economica.

3.1.10.3 Erogazione dei servizi

Il processo di erogazione dei servizi di Facility Management Urbano è l'insieme delle attività che hanno come obiettivo finale l'analisi, la verifica e la definizione:

a) delle fasi e dei processi che compongono l'erogazione dei processi;
b) delle pertinenti procedure documentate e delle istruzioni di lavoro;
c) degli strumenti, delle tecniche, delle attrezzature e dei metodi da utilizzare per soddisfare i requisiti specificati, comprese le certificazioni necessarie di materiale, di prodotto o di processo;
d) delle condizioni controllate richieste per soddisfare gli accordi pianificati;
e) dei meccanismi per determinare la conformità a tali condizioni, compreso qualsiasi controllo di processo richiesto di tipo statistico o di altro tipo;
f) dei particolari di qualsiasi qualifica e/o certificazione necessaria del personale;
g) dei criteri di accettazione relativi alle lavorazioni o all'erogazione di servizi;
h) dei requisiti cogenti applicabili;
i) dei codici e le pratiche industriali.

Questo processo di compone di tre fasi:

- definizione ed implementazione dei livelli di servizio e delle modalità di controllo;
- pianificazione e programmazione dei servizi;
- quantificazione delle risorse umane e strumentali per l'erogazione dei servizi.

Di seguito si esplicitano nel dettaglio i contenuti e le modalità di svolgimento minime del processo di progettazione delle imprese.

➘ **Fase di definizione ed implementazione dei livelli di servizio e delle modalità di controllo**: in questa fase le imprese definiscono le modalità di espletamento delle attività in relazione:
  - alle soluzioni progettuali per il soddisfacimento degli standard di qualità del servizio prefissati;
  - l'articolazione delle diverse fasi di espletamento delle attività;
  - le procedure di aggiornamento del servizio prestato in funzione delle necessità di adeguamento manifestabili in corso d'opera;

- i sistemi di interfaccia tra gli enti, il committente, le utenze, gli attori che utilizzano o che operano sul patrimonio oggetto dell'appalto e lo stesso assuntore;
- le procedure e le modalità operative volte a garantire la sicurezza e lo scambio di informazioni nelle diverse interferenze che possono accadere nell'espletamento delle attività;
- le metodologie di impostazione ed i criteri attuativi per l'implementazione del piano di qualità del servizio prestato volte a garantire il controllo interno dell'esecuzione e dell'efficacia del servizio offerto;
- le interconnessioni con il sistema informativo eventualmente esistente.

Output della fase di definizione è il quadro complessivo di risorse impegnate per l'erogazione dei servizi, delle interconnessioni e delle interferenze che questi hanno con tutti gli attori coinvolti o che operano/utilizzano il patrimonio oggetto dell'appalto.

- **Fase di pianificazione e programmazione dei servizi:** in questa fase le imprese definiscono le modalità di espletamento delle attività in relazione:
  - alle caratteristiche del patrimonio oggetto dell'appalto;
  - alle caratteristiche di impostazione metodologica del programma;
  - alle caratteristiche operative del programma;
  - ai criteri di sviluppo tecnico del programma nel tempo;
  - ai criteri di implementazione del sistema informativo.

Output della fase di pianificazione e programmazione è il piano di erogazione dei servizi d il relativo programma di interventi con l'indicazione delle tempistiche e delle modalità di controllo.

- **Fase di quantificazione delle risorse umane e strumentali per l'erogazione dei servizi:** in questa fase le imprese quantificano il numero delle risorse e l'effettivo impegno temporale con particolare riferimento a:
  - alle dimensioni del patrimonio oggetto dell'appalto di Facility Management Urbano;
  - all'impegno temporale delle attività da erogare nell'appalto di Facility Management Urbano;
  - al costo unitario delle risorse previste nel programma di erogazione.

Output della fase di quantificazione è il gantt delle attività del progetto con identificazione delle risorse, del loro impegno temporale e dei relativi costi.

3.1.11. Competenze e profili tecnico-professionali-manageriali degli operatori

La complessità dei servizi di Facility Management Urbano e la conseguente complessità degli strumenti di gestione richiede una particolare qualificazione degli operatori non solo sotto il profilo tecnico-specialistico, ma anche, in particolare, sotto il profilo gestionale.

E' pertanto opportuno che in un contratto di Facility Management Urbano, ferma restando l'attribuzione di specifiche responsabilità a gestori ed operatori in funzione dei ruoli ricoperti, siano presenti, sia da parte del Committente che da parte dell'Assuntore più competenze professionali in funzione degli specifici contenuti dei contratti e dei ruoli che i diversi soggetti coinvolti nel processo contrattuale sono chiamati a svolgere, sia in fase di decisione/progettazione che in fase di attuazione/esecuzione.

A questo proposito si distinguono 4 livelli:
- livello **strategico**
- livello **tattico**
- livello **di supervisione tecnica**
- livello **tecnico-operativo.**

3.1.11.1 Livello strategico

Il livello strategico viene presidiato esclusivamente dal committente in una fase antecedente la contrattualizzazione dei vari servizi che compongono il Facility Management Urbano. Il contenuto del livello strategico, che consiste principalmente nella determinazione dei fabbisogni e delle risposte da offrire, in funzione delle risorse disponibili, richiede la presenza di competenze di carattere gestionale, rinvenibile in 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.

3.1.11.2 Livello tattico

Al livello tattico si 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 del servizio non avvenga mediante procedure che prevedono il coinvolgimento interattivo del/dei potenziali assuntori (es. dialogo competitivo). La competenza richiesta agli operatori è di tipo tecnico-gestionale, ovvero viene richiesta la capacità di tradurre i fabbisogni determinati al livello strategico in formule contrattuali contenenti generalmente una pluralità coordinata di servizi diversi, unita alla capacità di dialogare con le professionalità tecniche sia a livello di supervisione che a livello specialistico-operativo.

3.1.11.3 Livello di supervisione tecnica

Il livello di supervisione tecnica interviene nella fase di gestione dei singoli contratti che concorrono a determinare l'azione di Facility Management Urbano, 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.

3.1.11.4 Livello tecnico-operativo

Presuppone una competenza tecnico-specialistica unita a specifiche qualificazioni (es. 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.

E' in ogni caso di fondamentale importanza che le diverse professionalità che intervengono ai diversi livelli possano interloquire sia in fase di preparazione del/dei contratti stessi (in questo caso limitatamente alla componente del Committente), sia in fase di esecuzione dei contratti stessi

(coinvolgendo in questo caso sia la componente del Committente che la componente dell'Assuntore), prevedendo in quest'ultimo caso formali momenti di verifica nei quali, in un processo bidirezionale, ciascun livello fornisce ai livelli attigui le informazioni necessarie per individuare eventuali elementi di criticità e proporre le necessarie azioni correttive.

3.1.12 Sistemi informativi di supporto

3.1.12.1 Caratteristiche generali

Il sistema informativo per la gestione dell'appalto di Facility Management Urbano deve possedere almeno le seguenti caratteristiche:

- possibilità di gestire i beni oggetto dei servizi con il livello adeguato di dettaglio che la tipologia di bene richiede;
- capacità di definire le attività elementari, individuando per ognuna l'impegno di risorse occorrenti in termini di mano d'opera, materiali, attrezzature e relativi costi;
- capacità di riaggregare le informazioni in piani a breve termine, individuando con precisione le attività e le relative risorse necessarie;
- capacità di garantire il ritorno delle informazioni per costruire serie storiche e statistiche, necessarie all'analisi dei risultati e per la correzione delle ipotesi di partenza relative a pianificazione e programmazione.

La caratteristica peculiare dei servizi di Facility Management Urbano, in particolare per quanto concerne la natura territoriale dei beni oggetto dei servizi e l'interdipendenza che esiste fra i vari servizi, e la diversità dei soggetti coinvolti nei processi, comporta una estensione dell'architettura del sistema informativo, che, oltre a possedere le caratteristiche minime sopra esposte, tenga conto dei seguenti fattori caratterizzanti l'ambito urbano:

- le informazioni territoriali costituiscono una base di conoscenza spesso gestita da organizzazioni diverse da quelle direttamente coinvolte nei processi di gestione dei servizi e quindi ne va verificata la reale disponibilità da parte dell'organizzazione del committente e da parte dell'appaltatore, in particolare per quanto concerne il contenuto, il livello di aggiornamento e la reale disponibilità attraverso gli strumenti informatici;
- la disponibilità di sistemi informativi rivolti al rapporto con l'utenza, nelle sue diverse istanze;
- la disponibilità di infrastrutture informatiche, o di standard di servizio, comprese le politiche sulla sicurezza informatica, per la gestione dell'interscambio fra i diversi sistemi informativi che vengono coinvolti nei processi di gestione.

Per le principali aree di azione dei sistemi informativi (pianificazione, gestione e controllo) devono essere definiti appropriati moduli informativi, quali per esempio:

- anagrafica, contenente i dati anagrafici, di localizzazione, tecnici, funzionali e dimensionali dei componenti;
- schedatura delle lavorazioni, contenente informazioni sui metodi di lavorazione, mezzi e risorse necessari, frequenza dei lavori, costi e tempi di esecuzione;
- piano di manutenzione e dei servizi, contenente informazioni sulla frequenza, modalità, operatori, specifiche tecniche ed eventuali costi di intervento;
- programmazione e gestione delle risorse, contenente l'allocazione e la organizzazione delle risorse tecniche ed economiche e le loro modalità di impiego;
- richieste di intervento, contenente le richieste di intervento non programmate, per guasto od obsolescenza;
- bolle/ordini di lavoro, contenenti le autorizzazioni amministrative all'intervento e le istruzioni agli

operatori;
- controllo dello stato di avanzamento dei lavori, contenente informazioni relative agli interventi già effettuati o da effettuare;
- gestione magazzino e controllo ricambi;
- rapporti di spesa contenenti i dettagli appropriati per il controllo dei costi;
- archivio storico contenente gli interventi effettuati;
- ispezioni (sorveglianza)/monitoraggio, contenente le condizioni funzionali e di conservazione degli elementi tecnici;
- analisi di affidabilità e dei modi di guasto contenente i dati di ritorno da elaborare per la costruzione di modelli di comportamento nel tempo dei componenti.

Mediante l'utilizzo di tali moduli il sistema deve essere in grado di consentire la continua ritaratura del piano di manutenzione, attraverso le informazioni di ritorno che vengono acquisite dai singoli ordini di lavoro, dai rapporti di esecuzione e dai consuntivi economici.

3.1.12.2 Caratteristiche specifiche

Il sistema informativo per il Facility Management Urbano, a differenza dai sistemi informativi finalizzati alla sola gestione manutentiva dei beni, deve possedere, attraverso specifiche funzionalità:
- le capacità di integrarsi, anche attraverso adeguati flussi informativi di interscambio, con gli altri sistemi informativi adottati per la gestione dei servizi interconnessi o interferenti con lo specifico servizio;
- strumenti di supporto alle decisioni, in grado di supportare i vari soggetti coinvolti nelle funzioni di governo sia dei singoli servizi, sia più in generale, di tutti i servizi che si attuano nel territorio di riferimento, fornendo quindi dati ed elaborazioni fondamentali per il governo dell'urbano.

3.1.12.3 La rete di sistemi informativi

La gestione dei servizi di Facility Management Urbano richiede il supporto di sistemi informativi in grado di gestire e rendere disponibili a tutti i soggetti coinvolti tutte le informazioni necessarie per lo svolgimento delle attività di competenza.

La natura diversa dei soggetti coinvolti, le diverse organizzazioni che si trovano a gestire i processi di competenza, la natura dell'informazione che deve essere trattata, la diversità degli obiettivi che ogni organizzazione deve raggiungere, i tempi diversi di attivazione dei vari servizi, comportano l'impossibilità di individuare un unico sistema informativo di gestione, in quanto ne risulterebbe troppo complesso sia il progetto sia la sua implementazione.

Si rende quindi necessario la definizione di un nuovo modello di sistema informativo, non più "monolitico", ma un modello di sistema informativo a rete che interconnetta ed integri singoli specifici sistemi informativi di gestione a supporto dei vari servizi.

Il modello di sistema informativo a rete si rende necessario in quanto:
- l'anagrafe dei beni interessati dai servizi ha natura e livelli di gestione molto diversa (si pensi alle strade, alle reti tecnologiche o ai trasporti);
- la disponibilità di informazioni sui beni è attuata da organizzazioni eterogenee appartenenti a enti o articolazione degli enti spesso dotati di autonomi sistemi informativi;

- la gestione dei flussi informativi che coinvolgono l'utenza dei beni, oggetto dei servizi, può essere attuata, secondo le scelte tattico/strategiche della committenza, attraverso un canale/strumento predefinito, oppure affidato all'appaltatore sulla base di specifiche di gestione;
- la gestione dei flussi operativi, connessi all'erogazione dei servizi di Facility Management Urbano, può essere attuata attraverso sistemi informativi messi a disposizione dal committente oppure attraverso sistemi informativi offerti dall'assuntore sulla base di specifiche date 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.

L'approccio **"a rete"** garantisce che, a fronte di una gradualità di attivazione dei diversi servizi di Facility Management Urbano, la committenza abbia sempre garantito il controllo dell'informazione, anche in presenza di soluzioni informatiche diverse o tecnologie che nel tempo possono risultare disomogenee.

Viene altresì favorita l'attivazione di nuovi appalti di Facility Management Urbano con la gradualità di avvio che la complessità di taluni servizi richiedono, senza compromettere la possibilità di governo da parte delle diverse istanze della committenza.

E' inoltre possibile trarre beneficio dalle continue evoluzioni nella tecnologia informatica, senza dovere necessariamente rivedere gli specifici sistemi informativi, la cui revisione potrebbe avere ricadute anche di natura contrattuale, oltre che di tipo operativo, con l'appaltatore.

Un modello a rete richiede un governo coordinato dell'intero sistema informativo, nei suoi diversi componenti che ne costituiscono i "nodi", e conseguentemente richiede, da parte della committenza, l'istituzione di uno specifico e qualificato livello di responsabilità all'interno dell'organizzazione.

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

VOLUME 2 - GLI INDIRIZZI E LE PROPOSTE

IL QUADRO DI RIFERIMENTO PER GLI INDIRIZZI E LE PROPOSTE

- ***Curatore:***

Maria Laura Simeone (Terotec)

- ***Contributi:***

Paola Conio (Studio Legale Leone), **Marco Storchi** (A+Network)

Sezione 1

LA "REGOLAMENTAZIONE" PER IL GOVERNO DEL MERCATO DEI SERVIZI

- ***Curatori:***

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

- ***Contributi:***

Vincenzo Albonico (AGESI), **Martina Beneventi** (Consip spa), **Andrea Consorti** (Assoimmobiliare), **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), **Carlo Romeo** (ONBSI), **Marco Sparro** (Consip spa), **Francesco Vitola** (Politecnico di Milano)

Sezione 2

LA "QUALIFICAZIONE" PER LO SVILUPPO DEL MERCATO DEI SERVIZI

- ***Curatori:***

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), **Massimo Diamante** (FISE ANIP), **Marco Di Domenica** (Siram spa), **Luca Gagliardi** (Cofely Italia spa), **Roberto Grisci** (INPS), **Stefano Saba** (CNS sc), **Maria Laura Simeone** (Terotec), **Marco Tanferna** (Consip spa), **Giancarlo Varani** (Legacoop Servizi)

Sezione 3

LE "STRUMENTAZIONI" PER IL MANAGEMENT DEL MERCATO DEI SERVIZI

- ***Curatori:***

Silvia Risso (ITACA), **Enzo Scudellari*** (Comune di Bologna), **Paolo Zadra** (TAIIS)

- ***Contributi:***

Stefano Bezzi (IBM Italia spa)**, Marco Gasparri** (Consip spa), **Angelo Guerrieri** (Cofely Italia spa), **Mauro Longo** (Consip spa), **Andrea Martinez** (Cofely Italia spa), **Pier Luigi Mattera** (Comune di Roma), **Claudio Molinari** (Politecnico di Milano), **Pier Giuseppe Mucci** (Comune di Modena), **Stefano Saba** (CNS sc), **Giuseppe Montanino** (Provincia di Napoli), **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

FORUM PA

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

terotec

"LIBRO VERDE PATRIMONI PA *net*"

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

Regolamentazione - Qualificazione - Strumentazioni

ALLEGATI

OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA

maggio 2011

Indice

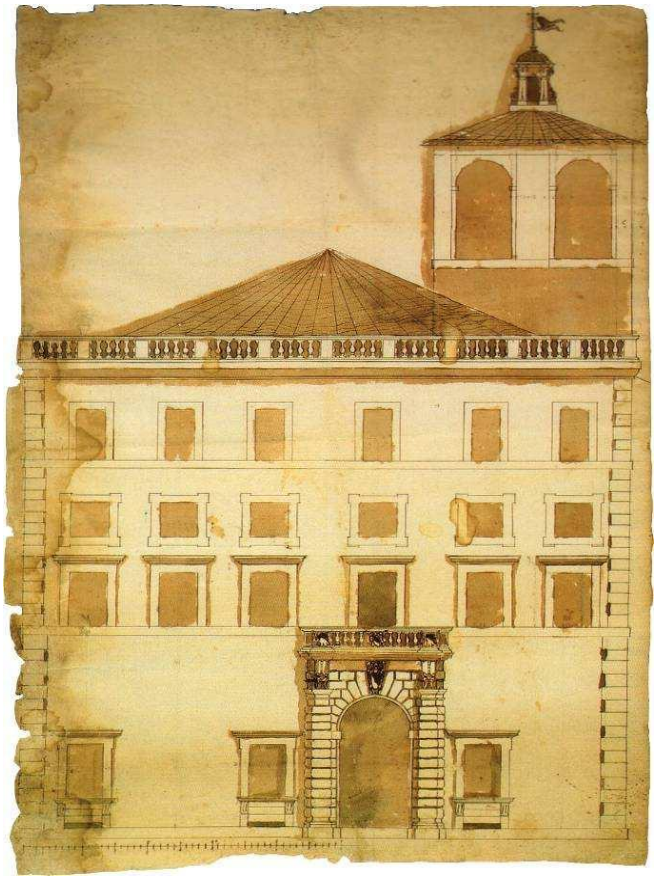
Sez.

1 OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA

2 L'ATTRIBUZIONE DEL PUNTEGGIO ECONOMICO NELLE GARE ALL'OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA. FORMULE A CONFRONTO

Avcp
Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture

Autorità per la vigilanza
sui contratti pubblici
di lavori, servizi e forniture



Offerta economicamente più vantaggiosa

PATRIMONI PA NET
Tavolo "Committenze-Imprese REGOLAMENTAZIONE"

Sommario

Premessa 7

Sezione I – Profili generali.....8

1. Precedenti AVCP 8

1.1 Deliberazione n. 10 del 25/02/2010.....8

1.2 Deliberazione n. 65 del 16/07/2009.....8

1.3 Determinazione n. 4 del 20/05/2009.....8

1.4 Parere sulla normativa del 12/03/2009 9

1.5 Parere sulla normativa del 23/01/2009 9

1.6 Deliberazione n. 33 del 30/07/2008.....9

1.7 Parere di precontenzioso n. 78 del 20/03/2008 10

1.8 Deliberazione n. 254 del 19/07/2007.....10

Sezione II - Requisiti soggettivi di partecipazione ed elementi oggettivi di valutazione dell'offerta 11

1. Precedenti AVCP 11

1.1 Parere di precontenzioso n. 1 del 12/1/2011 11

1.2 Parere di precontenzioso n. 97 del 13/05/2010 12

1.9 Deliberazione n. 10 del 25/02/2010.....12

1.10 Parere di precontenzioso n. 5 del 14/01/2010 12

1.11 Parere di precontenzioso n. 151 del 17/12/2009 13

1.12 Deliberazione n. 95 del 22/10/2009.....13

1.13 Deliberazione n. 83 del 07/10/2009.....13

1.14 Determinazione n. 4 del 20/05/2009.....14

1.15 Deliberazione n. 34 del 08/04/2009.....14

1.16 Deliberazione n. 58 del 17/12/2008.....14

1.17 Parere di precontenzioso n. 251 del 10/12/2008 15

1.18 Deliberazione n. 44 del 01/10/2008 15

1.19 Deliberazione n. 20 del 22/05/2008 15

1.20 Parere di precontenzioso n. 92 del 20/03/2008 16

1.21 Parere di precontenzioso n. 83 del 20/03/2008 16

1.22 Parere di precontenzioso n. 50 del 20/02/2008 16

1.23 Parere di precontenzioso n. 37 del 14/02/2008 16

1.24 Parere di precontenzioso n. 141 del 13/12/2007 17

1.25 Deliberazione n. 293 del 25/10/2007 17

1.26 Parere di precontenzioso n. 58 del 04/10/2007 17

2. Precedenti giurisprudenza amministrativa 17

2.1 Tribunale Amministrativo Regionale Lazio Roma sez. III *quater* 27/12/2010 n. 38724 17

2.2 Consiglio di Stato sez. V 2/10/2009 n. 6002 18

2.3 Consiglio di Stato sez. V 28/8/2009 n. 5105 18

2.4 Consiglio di Stato sez. V 12/6/2009 n. 3716 19

2.5 Consiglio di Stato sez. V 29/4/2009 n. 2716 19

2.6 Consiglio di Stato sez. V 7/4/2009 n. 2147 20

2.7 Consiglio di Stato sez. IV 25/11/2008 n. 5808 21

2.8 Consiglio di Stato sez. V 4/3/2008 n. 912 22

2.9 Consiglio di Stato sez. V 4/4/2006 n. 1753 22

Sezione III - Indicazione dei criteri motivazionali 24

1. Precedenti AVCP 24

1.1 Parere di precontenzioso n. 38 del 25/02/2010 24

1.2 Parere di precontenzioso n. 3 del 14/01/2010 24

1.3 Parere di precontenzioso n. 159 del 17/12/2009 24

1.4 Parere di precontenzioso n. 137 del 19/11/2009 25

1.5 Parere di precontenzioso n. 116 del 22/10/2009 25

1.6 Parere di precontenzioso n. 111 del 22/10/2009 25

1.7 Parere di precontenzioso n. 111 del 22/10/2009 26

1.8 Parere di precontenzioso n. 88 del 10/09/2009 26

1.9 Deliberazione n. 71 del 09/09/2009.....26

1.10 Determinazione n. 4 del 20/05/2009.....27

1.11 Parere di precontenzioso n. 48 del 08/04/2009 32

1.12 Parere di precontenzioso n. 27 del 26/02/2009 33

1.13 Parere di precontenzioso n. 22 del 12/02/2009 33

1.14 Deliberazione n. 51 del 19/11/2008.....33

1.15 Parere di Precontenzioso n. 223 del 09/10/2008 34

1.16 Parere di precontenzioso n. 183 del 12/06/2008 34

1.17 Parere di precontenzioso n. 145 del 08/05/2008 34

1.18 Parere di precontenzioso n. 125 del 23/04/2008 34

1.19 Parere di precontenzioso n. 93 del 20/03/2008 35

1.20 Parere di precontenzioso n. 83 del 20/03/2008 35

1.21 Parere di precontenzioso n. 77 del 20/03/2008 35

2. Precedenti giurisprudenza amministrativa.....36

2.1 Consiglio di Stato 4/1/2011 n. 2.....36

2.2 Tribunale Amministrativo Regionale Toscana sez. I 22/12/2010 n. 6809.....37

2.3 Tribunale Amministrativo Regionale Toscana sez. II 20/12/2010 n. 6781 37

2.4 Tribunale Amministrativo Regionale Lombardia Brescia sez. II 19/11/2010 n. 4660.....37

2.5 Tribunale Amministrativo Regionale Friuli Venezia Giulia sez. I 11/11/2010 n. 751 38

2.6 Tribunale Amministrativo Regionale Emilia Romagna Bologna sez. I 21/10/2010 n. 7971.....38

2.7 Consiglio di Stato sez. V 1/10/2010 n. 7256.....38

2.8 Consiglio di Stato sez. V 15/2/2010 n. 810.....39

2.9 Tribunale Amministrativo Regionale Piemonte sez. I 4/12/2009 n. 3255 40

2.10 Tribunale Amministrativo Regionale Lazio Roma sez. III quater 18/7/2009 n. 7103 40

2.11 Tribunale Amministrativo Regionale Lazio Roma sez. III 22/4/2009 n. 4011 40

2.12 Tribunale Amministrativo Regionale Lazio Roma sez. I ter 1/12/2008 n. 10913 41

2.13 Tribunale Amministrativo Regionale Lazio Roma sez. II quater 19/12/2007 n. 13774 41

Sezione IV - Definizione ed utilizzo dei "valori-soglia" 43

1. Precedenti AVCP 43

1.1 Parere n. 206 del 18/11/2010 43

1.2 Determinazione n. 5 del 27/7/2010 44

1.3 Determinazione n. 4 del 20/05/2009 46

1.4 Determinazione n. 1 del 14/1/2009 48

2. Precedenti giurisprudenza amministrativa 48

2.1 Consiglio di Stato 4/1/2011 n. 2 48

Sezione V - L'analisi di congruità dell'offerta 49

1. Precedenti AVCP 49

1.1 Parere di precontenzioso n. 88 del 29/04/2010 49

1.2 Parere di precontenzioso n. 55 del 11/03/2010 49

1.3 Parere di Precontenzioso n. 54 del 11/03/2010 49

1.4 Parere di precontenzioso n. 144 del 03/12/2009 50

1.5 Parere di precontenzioso n. 122 del 05/11/2009 50

1.6 Determinazione n. 6 del 08/07/2009 50

1.7 Parere di precontenzioso n. 213 del 31/07/2008 52

1.8 Parere di precontenzioso n. 169 del 21/5/2008 52

1.9 Deliberazione n. 118 del 17/04/2007 52

1.10 Deliberazione n. 76 del 19/10/2006 53

Sezione VI - L'utilizzo del metodo dell'OEPV negli appalti di pulizie 54

1. Precedenti AVCP 54

1.1 Parere di precontenzioso n. 192 del 3/11/2010 54

1.2 Parere di precontenzioso n. 92 del 13/05/2010 54

1.3 Parere di precontenzioso n. 51 del 11/03/2010 54

1.4 Parere di precontenzioso n. 142 del 03/12/2009 54

1.5 Deliberazione n. 58 del 17/12/2008....55

2. Precedenti giurisprudenza amministrativa....55

2.1 Tribunale Amministrativo Regionale Friuli Venezia Giulia sez. I 11/11/2010 n. 751 55

Appendice I 56

1. Art. 83 - Codice dei contratti pubblici....56

2. Art. 120 - d.P.R. 2 ottobre 2010, n. 207 57

3. Allegato P - d.P.R. 2 ottobre 2010, n. 207....58

Appendice II Determinazione 4/2009 61

Flow chart procedura OEPV 61

Appendice III....64

1. Determinazione n. 5 del 27 luglio 2010 64

2. Determinazione n. 4 del 20 maggio 2009....65

3. Determinazione n. 5 dell' 8 ottobre 2008....67

Premessa

Il presente dossier di documentazione è stato predisposto dall'AVCP nell'ambito del Tavolo "REGOLAMENTAZIONE per il governo del mercato dei servizi", all'interno dell'iniziativa di studio intrapresa da PATRIMONI PA net[1].

Il dossier raccoglie i precedenti dell'AVCP e della giurisprudenza in materia di utilizzo del metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ritenuti di maggiore interesse, suddividendoli sulla base delle seguenti tematiche:

1. aspetti generali;
2. requisiti soggettivi di partecipazione ed elementi oggettivi di valutazione dell'offerta;
3. indicazione dei criteri motivazionali;
4. definizione ed utilizzo dei valori soglia;
5. l'utilizzo del metodo OEPV negli appalti di pulizie;
6. l'analisi di congruità dell'offerta.

Le massime sono classificate, inoltre, in ordine cronologico, anche al fine di porre in rilievo lo sviluppo dell'elaborazione interpretativa dell'AVCP e della giurisprudenza amministrativa in connessione con le modifiche normative intervenute.
Nell'appendice I, è riportato il testo dell'articolo 83 del d.lgs. n. 163/2066 s.m.i ad oggi vigente e le disposizioni di interesse dettate dal d.P.R. 2 ottobre 2010, n. 207.
Nell'appendice II è stato inserito un flow-chart, ripreso dalla determinazione n. 4 del 2009, che illustra la procedura per l'attribuzione dei punteggi e due tabelle che mettono a confronto la nuova formula bilineare con la soglia dell'allegato P del d.P.R .207/2010 con la formula lineare e quella con la soglia sulla media delle offerte.
Nell'appendice III sono stati inseriti i testi delle determinazioni adottate in materia dall'Autorità.

[1] Il presente dossier di documentazione è stato redatto dall'Ufficio Studi, Legislazione e Regolazione del Mercato dell'AVCP (dirigente dott.ssa Lorenza Ponzone, in qualità di co-coordinatore del tavolo regolamentazione, e avv. Chiara Fabrizi).

Sezione I – Profili generali

1. Precedenti AVCP

1.1 Deliberazione n. 10 del 25/02/2010

Il D.Lgs. 163/2006 e la stessa giurisprudenza lasciano ampi margini di discrezionalità alla stazione appaltante rispetto alla scelta del criterio di aggiudicazione, indipendentemente dal fatto che il servizio sia o meno incluso nell'Allegato IIB – nell'ambito del quale ricade la sorveglianza sanitaria. Nella disciplina degli appalti esclusi (in tutto o in parte), il codice non fa espresso riferimento al criterio di aggiudicazione ma, limitandosi ad indicare le norme cui sono soggetti (artt. 20, 65, 68 e 225), lascia intendere che la scelta del criterio continua ad essere rimessa alle valutazioni della stazione appaltante, cioè all'obiettivo che questa intende perseguire con lo specifico appalto. A conferma di ciò si è pronunciata anche l'Autorità che, nella Determinazione n. 4/2009 ha affermato che: il codice dei contratti, in conformità con la giurisprudenza europea, ha stabilito che sussiste una perfetta equiparazione tra i due criteri di aggiudicazione del prezzo più basso e dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ha liberalizzato la scelta, da parte delle stazioni appaltanti, del criterio di aggiudicazione degli appalti, rendendola indipendente dalla tipologia di procedura adottata.

1.2 Deliberazione n. 65 del 16/07/2009

L'utilizzo del criterio del prezzo più basso è ammesso nelle gare di appalto solo nelle ipotesi in cui la *lex specialis* non lascia all'iniziativa delle imprese concorrenti margini di definizione dei contenuti dell'appalto, predefinisce e descrive tutti gli elementi progettuali e si svolge mediante operazioni in larga misura standardizzate, individuando in modo preciso il complesso delle prestazioni e la concreta organizzazione del lavoro, sicché l'unica variabile in questo caso è costituita dal prezzo, rimesso appunto all'offerta di ciascun concorrente.

1.3 Determinazione n. 4 del 20/05/2009

Ai sensi dell'articolo 83, comma 1, del Codice, il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa fonda l'aggiudicazione dei contratti pubblici non tanto su una valutazione meramente quantitativo-economica, quanto su una complessa integrazione tra il dato economico, quello tecnico e quello qualitativo, che avviene applicando criteri di valutazione pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto. L'articolo 83, comma 5, del Codice stabilisce che le stazioni appaltanti

utilizzino metodologie tali da consentire l'individuazione dell'offerta più vantaggiosa con un unico parametro numerico finale. Lo stesso comma dispone, inoltre, che tali metodologie saranno stabilite dal regolamento. Ai sensi dell'articolo 253, comma 3, del Codice, fino all'entrata in vigore del nuovo regolamento, si continuano ad applicare le metodologie contenute nel D.P.R. n.554/1999.

1.4 Parere sulla normativa del 12/03/2009

Nella procedura di project financing, ai sensi dell'art. 144, comma 1, del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 trova applicazione la disciplina generale di cui all'articolo 83 in relazione al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Tale criterio di aggiudicazione postula che il progetto o l'offerta tecnica devono essere valutati dalla commissione di gara prima di conoscere il contenuto dell'offerta economica, onde evitare che la valutazione del primo sia influenzata, in modo effettivo o solo potenziale, da motivi di economicità dell'offerta e per far sì che il peso reciproco delle due valutazioni (quella tecnica e quella economica) sia esso stesso oggetto di autonoma valutazione.

1.5 Parere sulla normativa del 23/01/2009

La scelta del criterio sulla base del quale effettuare l'aggiudicazione per l'affidamento del servizio di coordinatore della sicurezza per la progettazione e per l'esecuzione dei lavori rientra nella discrezionalità tecnica delle stazioni appaltanti, che devono valutarne l'adeguatezza rispetto alle caratteristiche oggettive e specifiche del singolo contratto, applicando criteri obiettivi che garantiscano il rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento e che assicurino una valutazione delle offerte in condizioni di effettiva concorrenza; tuttavia, per l'affidamento dei servizi di ingegneria ed architettura, il criterio più indicato appare quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa in relazione alla specificità ed alla complessità dei servizi in questione, la cui natura richiede spesso la valutazione di aspetti qualitativi ed innovativi. (cfr. determinazione n. 5 del 8 ottobre 2008 e la determinazione n.4 del 29 marzo 2007) Relativamente ai parametri cui le stazioni appaltanti possono avvalersi nella fissazione dei singoli criteri di valutazione dell'offerta, è censurabile la commistione tra criteri di valutazione, che devono attenere alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto, e requisiti di partecipazione, in applicazione di un sicuro principio di derivazione nazionale e comunitario.

1.6 Deliberazione n. 33 del 30/07/2008

Se è previsto che l'esame del progetto debba essere un'attività propedeutica rispetto alla successiva fase di valutazione e attribuzione dei punteggi, è corretto ritenere che, quando dall'esame preliminare risulti che il progetto tecnico è valido e compatibile con la gestione del servizio cui si riferisce, la Commissione debba procedere all'attribuzione dei punteggi relativi a ogni singolo parametro considerato; al contrario, qualora emerga che l'offerta sia carente di elementi progettuali, essenziali per l'affidamento e l'espletamento dell'attività, essa può procedere all'esclusione fornendo idonea motivazione.

1.7 Parere di precontenzioso n. 78 del 20/03/2008

In forza del disposto dell'art. 81 del d. lgs. 12 aprile 2006, n. 163, i due criteri di aggiudicazione del prezzo più basso e dell'offerta economicamente più vantaggiosa sono da considerarsi equivalenti. Pertanto, posta l'assenza di alcun indirizzo preferenziale previsto dal legislatore a favore dell'uno o dell'altro criterio e considerata l'ampia discrezionalità nella scelta di cui gode la stazione appaltante, la stessa, all'atto di decidere quale criterio utilizzare, dovrà fondare la propria scelta su accurata motivazione.

1.8 Deliberazione n. 254 del 19/07/2007

In presenza di due parametri di valutazione, quello tecnico e quello economico, devono essere rispettati i principi generali di par condicio tra i concorrenti e di trasparente ed imparziale svolgimento della gara, attraverso l'assoluta segretezza delle offerte economiche da preservare fintanto che non siano state valutate le componenti tecnico-qualitative dell'offerta, anche allo scopo di evitare che gli elementi di valutazione aventi carattere automatico, come il prezzo, influenzino la valutazione degli elementi comportanti apprezzamenti discrezionali La fissazione della formula matematica per l'attribuzione dei punteggi economici successivamente all'apertura delle buste economiche impedisce la dovuta pubblicità del criterio di calcolo che sarà utilizzato in sede di valutazione dell'offerta economica: pertanto, risulta in contrasto con gli elementari principi di imparzialità e trasparenza dell'azione amministrativa e altera le condizioni indispensabili per garantire il rispetto della par condicio tra i partecipanti.

Sezione II - Requisiti soggettivi di partecipazione ed elementi oggettivi di valutazione dell'offerta

1. Precedenti AVCP

1.1 Parere di precontenzioso n. 1 del 12/1/2011

Nei casi come quello relativo ad appalto del servizio di tesoreria - in cui l'oggetto dell'appalto non presenta specificità tali da giustificare il ricorso a criteri valutativi del merito tecnico di tipo soggettivo sono esclusi come criteri di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa quelli che non siano diretti ad identificare tale offerta, ma che sono essenzialmente collegati alla valutazione dell'idoneità degli offerenti ad eseguire l'appalto di cui trattasi, essendo il punteggio previsto dal bando di gara attribuito alla qualificazione professionale, peraltro individuata in termini particolarmente restrittivi, attribuendosi rilievo al Numero di Enti pubblici nell'ambito regionale per i quali si è svolto (o si sta svolgendo) il Servizio di Tesoreria nell'ultimo decennio dalla data del bando.
Inoltre, sia la recente giurisprudenza amministrativa sia questa Autorità hanno precisato che, anche nei casi diversi da quello in esame in cui le procedure di affidamento dell'appalto presentino 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 in ogni caso 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).
Il requisito della pregressa esperienza dei concorrenti, suscettibile di attribuzione di un massimo di 40 punti su 100, è potenzialmente in grado di incidere in maniera rilevante sulla determinazione del punteggio complessivo stabilito per gli altri profili dell'offerta, per cui il punteggio assegnabile al requisito in questione appare tale da alterare la concorrenza e il principio di parità di trattamento tra i concorrenti.

1.2 Parere di precontenzioso n. 97 del 13/05/2010

Il divieto generale di commistione tra le caratteristiche oggettive dell'offerta e i requisiti soggettivi dell'impresa concorrente, conosce un'applicazione per così dire"attenuata" nel settore dei servizi, in quanto si ritiene che qualora l'offerta tecnica non consista in un progetto o in un prodotto ma si sostanzi invece in una attività, un *facere*, la stessa ben potrà essere valutata anche sulla base di criteri quali la pregressa esperienza e la professionalità così come emergenti dai *curricula* professionali. E' legittimo dunque che la stazione appaltante preveda l'attribuzione di specifici punteggi in relazione all'esperienza e alla qualifica professionale, 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. La possibilità di valutare, in sede di individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, le pregresse esperienze professionali incontra, però, il limite del peso concretamente attribuibile in termini di punteggio a tali elementi; l'apprezzamento del merito tecnico che è deducibile dalla valutazione dei *curricula* professionali è infatti solo uno degli elementi valutabili e pertanto non può assumere un rilievo eccessivo. In una procedura per l'affidamento di incarichi di progettazione, è stata ritenuta sproporzionata la previsione del bando che riconosceva fino a quindici punti per la pregressa esperienza dei concorrenti.

1.9 Deliberazione n. 10 del 25/02/2010

Il bando di gara non può operare un'illegittima commistione tra i requisiti soggettivi di partecipazione alla gara e gli elementi oggettivi di valutazione dell'offerta. La distinzione, come richiamato dall'Autorità nella Determina 4/2009, è stata recentemente confermata dalla sentenza della Corte di Giustizia, Sez. I., 24 gennaio 2008, causa C – 532/06 e, nell'ordinamento interno, dalla circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento Politiche Comunitarie, del 1 marzo 2007, "Principi da applicare, da parte delle stazioni appaltanti, nella scelta dei criteri di selezione e di aggiudicazione di un appalto di pubblico servizio".

1.10 Parere di precontenzioso n. 5 del 14/01/2010

Le s.a. nel bando di gara possono privilegiare le imprese che abbiano svolto attività identiche o analoghe a quella oggetto dell'appalto, attribuendo loro uno specifico punteggio utile ai fini dell'aggiudicazione,

nella misura in cui tali aspetti dell'attività dell'impresa concorrente possano illuminare la qualità dell'offerta, assurgendo così a parametro afferente alle caratteristiche oggettive dell'offerta stessa. Ciò non appare illogico o arbitrario, afferendo, in realtà, alla valutazione di elementi che hanno diretto ed immediato riferimento con la prestazione richiesta con l'oggetto della gara, in termini di logica presumibilità di una migliore esecuzione della prestazione richiesta. Il collegamento all'oggetto dell'appalto, quindi, può legittimare il ricorso a criteri valutativi del merito tecnico di tipo "soggettivo" e l'utilizzo di detti criteri appare ragionevole quando consente di rispondere in concreto alle possibili specificità che le procedure di affidamento degli appalti pubblici possono presentare.

1.11 Parere di precontenzioso n. 151 del 17/12/2009

In una procedura per l'affidamento della concessione del servizio di asilo nido, non è conforme alla normativa di settore l'operato della S.A. che consideri, tra i criteri di valutazione delle offerte, l'esperienza pregressa maturata nella prestazione di servizi analoghi. L'amministrazione, infatti, non può operare una illegittima commistione tra i requisiti soggettivi di partecipazione alla gara e gli elementi oggettivi di valutazione dell'offerta. Detta commistione si pone in contrasto sia con la normativa comunitaria, sia con la normativa nazionale di riferimento che pongono una chiara distinzione tra i criteri di ammissione e quelli di aggiudicazione.

1.12 Deliberazione n. 95 del 22/10/2009

Nell'individuazione dei criteri di valutazione dell'offerta, qualora si ricorra al sistema di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, l'amministrazione non può operare una illegittima commistione tra requisiti soggettivi di partecipazione alla gara ed elementi oggettivi di valutazione dell'offerta, che contrasta, peraltro, con la normativa comunitaria e con la normativa nazionale di riferimento. In una procedura per l'affidamento di un servizio di cure domiciliari assistenziali, il criterio della pregressa esperienza sul territorio ai fini dell'attribuzione del punteggio, pur rappresentando un indice della capacità dell'operatore di prestare il servizio, non può essere considerato quale modalità di svolgimento del servizio e, quindi, non può essere preso in considerazione ai fini della valutazione dell'offerta.

1.13 Deliberazione n. 83 del 07/10/2009

Nell'individuazione dei criteri di valutazione dell'offerta, qualora si ricorra al sistema di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, l'amministrazione non può operare una illegittima commistione tra requisiti soggettivi di partecipazione alla gara ed elementi oggettivi di valutazione dell'offerta, che contrasta, peraltro, con la normativa comunitaria e con la normativa nazionale di riferimento. Elementi che, come la capacità finanziaria e la certificazione di qualità, riguardando la capacità dell'operatore di eseguire il servizio oggetto dell'appalto, possono essere richiesti esclusivamente ai fini della selezione dei concorrenti, e non successivamente come criterio per valutare l'offerta.

1.14 Determinazione n. 4 del 20/05/2009

L'ordinamento comunitario esige una distinzione rigorosa tra questi due aspetti delle gare (requisiti che devono possedere i concorrenti e criteri di aggiudicazione dell'offerta). La distinzione è stata recentemente confermata dalla sentenza della Corte di Giustizia, sez. I, 24 gennaio 2008, causa C-532/06 e, nell'ordinamento interno, dalla circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Politiche Comunitarie, del 1° marzo 2007, *"Principi da applicare, da parte delle stazioni appaltanti, nella scelta dei criteri di selezione e di aggiudicazione di un appalto di pubblico servizio"*, in cui si affermano i seguenti principi, validi per tutti le tipologie di contratto pubblico.

1.15 Deliberazione n. 34 del 08/04/2009

Con riferimento al criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, non è conforme ai principi comunitari che postulano una netta separazione tra i requisiti soggettivi economico-finanziari e tecnici di partecipazione di cui agli artt. 41 e 42 del D.lgs. 163/2006 e gli "elementi oggettivi" dell'offerta proposta, relativi ai profili tecnici ed al prezzo, il bando di gara che preveda la valutazione non di elementi rigorosamente oggettivi riferiti all'offerta, ma di elementi "soggettivi" riferiti ai proponenti, dovendosi evitare una commistione tra le due fasi di individuazione dell'offerta: quella della selezione dei partecipanti alla gara e quella della valutazione delle offerte.

1.16 Deliberazione n. 58 del 17/12/2008

La stazione appaltante, nell'individuare i punteggi da attribuire nel caso di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, non deve confondere i requisiti soggettivi di partecipazione alla gara con gli elementi oggettivi di valutazione dell'offerta. Detta confusione si pone in conflitto con la

normativa comunitaria e nazionale, che pone una chiara distinzione tra i requisiti soggettivi di partecipazione e criteri oggettivi di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Anche se la certificazione di qualità è stata inserita anche tra i requisiti soggettivi di partecipazione, il fatto che la stazione appaltante l'abbia poi ripetuta tra gli elementi dell'offerta cui attribuire punteggio si pone, dunque, in contrasto con il principio sopra richiamato. La richiesta del possesso dell'"accreditamento regionale del sistema formativo è illegittima in quanto non conforme al principio di non discriminazione sancito dall'art. 2 del Codice. La stazione appaltante, infatti, non può essere certa che tutte le Regioni abbiano un proprio sistema di accreditamento dei sistemi formativi aziendali e, quand'anche lo fosse, non può comunque inserire una simile previsione in un appalto di valore superiore alla soglia comunitaria, perché rischia di svantaggiare le altre imprese europee il cui Paese d'origine non abbia un analogo sistema. La stessa Corte di Giustizia europea ha specificato che il principio di parità di trattamento vieta non solo le discriminazioni palesi a motivo della cittadinanza, ma qualsiasi forma di discriminazione dissimulata che, mediante il ricorso ad altri criteri distintivi, abbia in pratica le stesse conseguenze (ex multis: Corte di Giustizia, sent. 13.07.1993, causa C-330/91, Commezbank).

1.17 Parere di precontenzioso n. 251 del 10/12/2008

I criteri di valutazione dell'offerta, così come i requisiti di partecipazione alla gara, che privilegiano direttamente o indirettamente le imprese locali, si pongono in violazione dei principi comunitari in tema di concorrenza e parità di trattamento, nonché di libera circolazione, salvo il limite della logicità e della ragionevolezza, ossia della loro pertinenza e congruità a fronte dello scopo perseguito. A tal riguardo, è stata ritenuta irragionevole l'assegnazione di 15 punti, sui 75 attribuibili all'offerta, alla partecipazione di una cooperativa sociale ai tavoli di concertazione a livello di ambito socio-locale-territoriale.

1.18 Deliberazione n. 44 del 01/10/2008

Non è conforme alla vigente normativa, operando una illegittima commistione tra requisiti di partecipazione ed elementi oggettivi dell'offerta, la previsione tra i criteri di valutazione dell'offerta dell'esperienza pregressa dell'impresa nelle lavorazioni oggetto dell'appalto.

1.19 Deliberazione n. 20 del 22/05/2008

I criteri di aggiudicazione devono essere fondati sulla qualità e sul valore tecnico dell'offerta ovvero sul prezzo; non è pertanto conforme alla disciplina vigente l'attribuzione di una quota del punteggio

complessivo dell'offerta tecnica in correlata ai precedenti servizi del candidato, che costituiscono elementi estrinseci all'offerta e, quindi, non valutabili ai fini del punteggio da assegnare al concorrente. Deve necessariamente sussistere un rapporto di proporzionalità tra il punteggio da attribuire ad un dato elemento dell'offerta e l'incidenza di tale elemento sulla qualità della prestazione oggetto della commessa pubblica.

1.20 Parere di precontenzioso n. 92 del 20/03/2008

Con riferimento al criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, non è conforme ai principi comunitari, che postulano una netta separazione tra i requisiti soggettivi di partecipazione e gli elementi oggettivi dell'offerta proposta, il bando di gara che, ai fini dell'aggiudicazione, preveda la valutazione non di elementi rigorosamente oggettivi riferiti all'offerta, ma di elementi "soggettivi" riferiti ai proponenti, dovendosi evitare una commistione tra le due fasi: quella della selezione dei partecipanti alla gara e quella della valutazione delle offerte.

1.21 Parere di precontenzioso n. 83 del 20/03/2008

I criteri di valutazione dell'offerta, così come i requisiti di partecipazione alla gara, che privilegiano direttamente o indirettamente le imprese locali, si pongono in violazione dei principi comunitari in tema di concorrenza e parità di trattamento, nonché di libera circolazione, salvo il limite della logicità e della ragionevolezza, ossia della loro pertinenza e congruità a fronte dello scopo perseguito.

1.22 Parere di precontenzioso n. 50 del 20/02/2008

Con riferimento al criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, non è conforme ai principi comunitari, che postulano una netta separazione tra i requisiti soggettivi di partecipazione e gli elementi oggettivi dell'offerta proposta, il bando di gara che, ai fini dell'aggiudicazione, preveda la valutazione non di elementi rigorosamente oggettivi riferiti all'offerta, ma di elementi "soggettivi" riferiti ai proponenti, dovendosi evitare una commistione tra le due fasi: quella della selezione dei partecipanti alla gara e quella della valutazione delle offerte.

1.23 Parere di precontenzioso n. 37 del 14/02/2008

Il principio secondo il quale l'amministrazione non può operare una illegittima commistione, preclusa dalla normativa comunitaria e nazionale, tra requisiti soggettivi di partecipazione alla gara ed elementi

oggettivi di valutazione dell'offerta, trova applicazione anche nell'espletamento di procedure per l'affidamento del servizio di riscossione volontaria e coattiva dei tributi locali. Non è conforme alla normativa di settore, pertanto, l'operato della S.A. che utilizzi come criterio di valutazione dell'offerta l'aver svolto servizi simili in altri enti locali.

1.24 Parere di precontenzioso n. 141 del 13/12/2007

L'attribuzione di punteggio in ragione del possesso della certificazione ISO, non tiene in conto che quest'ultima, riguardando la capacità dell'operatore di eseguire il servizio oggetto dell'appalto, può essere richiesta esclusivamente ai fini della selezione dei concorrenti, e non successivamente come criterio per valutare l'offerta. Pertanto, il bando che confonda i requisiti di partecipazione con un criterio di valutazione dell'offerta non risulta essere conforme alla normativa di settore.

1.25 Deliberazione n. 293 del 25/10/2007

Con riferimento al criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, non è conforme ai principi comunitari, che postulano una netta separazione tra i requisiti soggettivi di partecipazione e gli elementi oggettivi dell'offerta proposta, il bando di gara che, ai fini dell'aggiudicazione, preveda la valutazione non di elementi rigorosamente oggettivi riferiti all'offerta, ma di elementi "soggettivi" riferiti ai proponenti, dovendosi evitare una commistione tra le due fasi: quella della selezione dei partecipanti alla gara e quella della valutazione delle offerte.

1.26 Parere di precontenzioso n. 58 del 04/10/2007

La Stazione appaltante, nell'individuare i punteggi da attribuire nel caso di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, non deve confondere i requisiti soggettivi di partecipazione alla gara, con gli elementi oggettivi di valutazione dell'offerta. Il possesso della certificazione UNI EN ISO riguarda la capacità dell'operatore di eseguire il servizio oggetto dell'appalto, e può essere richiesta esclusivamente ai fini della selezione dei concorrenti, e non successivamente come criterio per valutare l'offerta.

2. Precedenti giurisprudenza amministrativa

2.1 Tribunale Amministrativo Regionale Lazio Roma sez. III *quater* 27/12/2010 n. 38724

La giurisprudenza è ormai costante nell'affermare che "Costituisce erronea applicazione dell'articolo 83 del Codice degli appalti la commistione fra requisiti soggettivi di partecipazione ed elementi oggettivi di valutazione dell'offerta che si verifica quando elementi di valutazione specificati nel disciplinare riguardano caratteristiche organizzative e soggettive della concorrente, che afferiscono all'esperienza pregressa maturata dalla concorrente ed al suo livello dì capacità tecnica e specializzazione professionale, ovvero ad aspetti che, in quanto tali, possono legittimamente rilevare solo in sede di qualificazione alla gara, e quindi solo quali criteri di ammissione alla stessa e non di valutazione dell'offerta." (ex multis, T.A.R. Sicilia Catania, sez. III, 05 maggio 2008 , n. 735). Nella specie lo stesso elemento, ovvero il possesso di una piattaforma certificata e/o l'utilizzo di fornitori certificati, era richiesto sia quale requisito di accesso sia quale elemento di valutazione dell'offerta. Pertanto, deve escludersi che tale requisito tecnico di accesso, codificato dall'art. 42, comma 1, d.lgs. n. 163 cit. come elemento della capacità tecnica soggettiva da valutarsi ai fini della partecipazione alla gara, possa essere utilizzato, altresì, quale criterio di esame dell'offerta tecnica in sede di assegnazione del punteggio.

2.2 Consiglio di Stato sez. V 2/10/2009 n. 6002

Circa la questione dell'applicabilità, agli appalti di servizi, del divieto generale di commistione tra le caratteristiche oggettive dell'offerta ("criteri di selezione dell'offerta") e i requisiti soggettivi dell'impresa concorrente ("criteri di selezione dell'offerente"), deve registrarsi un recente orientamento di questo Consiglio volto a mitigare la rigorosa interpretazione seguita in passato. La Quarta Sezione, nella decisione del 25 novembre 2008, n. 5808, ha ritenuto che il divieto in discorso conosca un'applicazione attenuata nel settore dei servizi laddove "l'offerta tecnica non si sostanzia in un progetto o in un prodotto, ma nella descrizione di un facere che può essere valutato unicamente sulla base di criteri quali-quantitativi, fra i quali ben può rientrare la considerazione della pregressa esperienza dell'operatore, come anche della solidità ed estensione della sua organizzazione d'impresa". Dalla considerazione dell'esperienza maturata da una concorrente possono quindi trarsi indici significativi della qualità delle prestazioni e dell'affidabilità dell'impresa, qualora tali aspetti non risultino preponderante nella valutazione complessiva dell'offerta.Una posizione ancora più definita ha assunto questa Sezione con la decisione 12 giugno 2009 n. 3716, relativa a una gara per l'affidamento di servizi di pulizia e sanificazione.

2.3 Consiglio di Stato sez. V 28/8/2009 n. 5105

La lex specialis illegittimamente attribuisce rilevanza, in sede di assegnazione del punteggio, ai requisiti soggettivi in sé considerati, ossia avulsi dalla valutazione dell'incidenza dell'organizzazione sullo specifico espletamento del servizio in parola (nella specie, nel novero dei criteri di aggiudicazione contenuti nelle "norme per la partecipazione alla gara", si attribuiva rilievo al possesso di certificazioni di qualità ed all'attività di intermediazione svolta negli ultimi tre anni, ossia ad aspetti che non attengono all'organizzazione specifica concreta bensì alle qualità soggettive astratte).

2.4 Consiglio di Stato sez. V 12/6/2009 n. 3716

Non risulta in concreto vulnerato il principio generale della separazione tra profili soggettivi afferenti all'affidabilità generale dell'offerente e dati oggettivi concernenti la qualità dell'offerta laddove la rilevanza attribuita, nella valutazione dell'offerta tecnica, al profilo dell' "organizzazione" - con riguardo alla "struttura aziendale" ed alla "struttura organizzativa, logistica ed informatica proposta per l'appalto, ivi compresi i servizi integrati" - appare giustificata dalla "necessità di verificare il grado di affidabilità della parte aggiudicataria al fine di garantire l'efficienza del servizio". In sostanza gli aspetti organizzativi non vengono considerati in quanto tali ma nella misura in cui garantiscono la prestazione del servizio secondo le modalità prospettate nell'offerta. In particolare, in sede di applicazione di tale parametro, la Commissione ha considerato l'assetto organizzativo-strutturale non in modo avulso, e quindi come dato relativo alla mera affidabilità soggettiva, ma come elemento incidente sulle modalità esecutive dello specifico servizio, ossia come parametro afferente alle caratteristiche oggettive dell'offerta. Dall'esame coordinato della normativa regolatrice della procedura e dell' applicazione concreta della lex specialis si evince allora il rispetto sostanziale del divieto di commistione tra profili soggettivi dell'offerente e profilo oggettivi dell'offerta. E tanto in omaggio al condivisibile orientamento giurisprudenziale alla stregua del quale il rischio di commistione non deve essere enfatizzato sulla base di formulazioni astratte ma valutato in concreto tenendo conto di come, nell'ambito di appalti, quali quello oggetto del giudizio, avente ad oggetto non un progetto od un prodotto ma un facere, determinate caratteristiche dell'impresa possono fatalmente proiettarsi sulla consistenza dell'offerta (Cons. Stato, sez. VI, 9 giugno 2008, n. 2770).

2.5 Consiglio di Stato sez. V 29/4/2009 n. 2716

La normativa sia comunitaria sia nazionale opera, tra i criteri soggettivi di ammissione (d.lgs. n. 157 del 1995: artt. 12-17) e quelli oggettivi di aggiudicazione (artt. 22-23), una netta ed inderogabile distinzione

che, oltre al dato letterale e formale, risponde all'evidente e sostanziale logica di separare altrettanto nettamente i requisiti soggettivi di idoneità e di partecipazione alla gara da quelli attinenti all'offerta ed all'aggiudicazione (cfr. questa Sez. V, 16 aprile 2003 n. 1993 e, tra le più recenti, 20 marzo 2006 n. 1446). In particolare, è stato affermato, che è illegittimo l'inserimento tra gli elementi di valutazione dell'offerta di un requisito, quale quello delle esperienze simili già maturate nello stesso specifico settore, il quale è indubbiamente un criterio soggettivo per l'individuazione della capacità tecnica richiesta ai concorrenti in sede di prequalificazione proprio per l'accertamento soggettivo della loro capacità a poter partecipare alla gara. Né rileva in contrario che le caratteristiche specifiche dell'attività oggetto della procedura avrebbero giustificato e legittimato il riferimento a dette esperienze ai fini della valutazione dell'offerta, stante la chiara ratio della normativa richiamata, che non consente alcuna deroga teorico-concettuale, né alcuna conseguente commistione tra i due gruppi di criteri, tra loro incompatibili. Tale principio vale sia per gare precedute da prequalificazione, sia per quelle a procedura aperta, ossia di pubblico incanto non preceduto dalla fase di prequalificazione (com'è nella specie), giacché in entrambi i casi si verte sempre in tema di requisiti di partecipazione utilizzati anche ai fini dell'assegnazione dei punteggi tecnici, con conseguente commistione illegittima dei medesimi e, in ultima analisi, violazione della par condicio tra i concorrenti (cfr., in particolare, la cit. n. 1446 del 2006).

2.6 Consiglio di Stato sez. V 7/4/2009 n. 2147

La giurisprudenza domestica ha, più volte, censurato la commistione tra elementi soggettivi di qualificazione del concorrente ed elementi oggettivi attinenti alla qualità dell'offerta: cfr. Cons. Stato, sez. V, 15 giugno 2001, n. 3187. Così, in via esemplificativa, è stata censurata la previsione di un rilevante punteggio per elementi che nulla hanno a che vedere con il merito tecnico dell'offerta e che attengano, invece, all'esperienza professionale acquisita dal concorrente (es. curriculum, licenze o certificazioni di qualità ovvero servizi analoghi prestati in precedenza. Tali elementi, in quanto attinenti alla capacità del prestatore di eseguire i servizi oggetto dell'appalto, possono essere utilizzati unicamente ai fini della selezione dei concorrenti; l'esperienza, la competenza, le referenze, i lavori già realizzati, le risorse disponibili sono elementi che possono essere utilizzati come criteri di selezione e non devono essere presi in considerazione nel momento di valutazione dell'offerta): cfr. Cons. Stato, sez. V, 16 aprile 2003, n. 1993. La confusione fra i requisiti soggettivi di partecipazione alla gara e gli elementi oggettivi di valutazione dell'offerta è stata di recente stigmatizzata dalla circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche Comunitarie 1 marzo 2007 (recante "Principi da applicare, da parte delle stazioni appaltanti, nella scelta dei criteri di selezione e di

aggiudicazione di un appalto pubblico di servizi") pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 111 del 15 maggio 2007. Cfr. anche Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, deliberazione n. 209 del 27 giugno 2007, nella quale si evidenzia che in un precedente intervento dell'Autorità (deliberazione n. 30/2007) era stato precisato che la stazione appaltante, nell'individuare i punteggi da attribuire nel caso di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, non deve confondere i requisiti soggettivi di partecipazione alla gara, con gli elementi oggettivi di valutazione dell'offerta. La commistione predetta è stata efficacemente contrastata in sede giurisprudenziale. La Commissione Europea ha, infatti, più volte segnalato al Governo italiano casi nei quali stazioni appaltanti italiane, nel redigere i bandi di gara, hanno preso in considerazione, come criteri per individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa, requisiti che attengono alla capacità tecnica del prestatore anziché alla qualità dell'offerta, in violazione della normativa comunitaria applicabile in materia. Orbene, per giurisprudenza costante della Corte di Giustizia, la distinzione tra criteri di idoneità, ovvero di "selezione dell'offerente", e criteri di aggiudicazione e quindi di "selezione dell'offerta" è rigorosa: ed invero, l'accertamento dell'idoneità degli offerenti deve essere effettuato dall'amministrazione aggiudicatrice in conformità ai criteri di capacità economica, finanziaria e tecnica fissati in sede normativa, allo scopo di stabilire quali sono le referenze probanti o i mezzi di prova che possono prodursi per dimostrare la capacità finanziaria, economica e tecnica dei fornitori. Per quanto riguarda, invece, i criteri che possono essere utilizzati per l'aggiudicazione di un appalto pubblico, l'art. 53 della direttiva 2004/18/CEE stabilisce che le amministrazioni aggiudicatici possono scegliere tra il prezzo più basso o l'offerta economicamente più vantaggiosa. Quando l'aggiudicazione è a favore dell'offerta economicamente più vantaggiosa, possono essere utilizzati diversi criteri variabili, ma collegati sempre ed esclusivamente all'oggetto dell'appalto. La scelta, in tal caso, è limitata e può riguardare soltanto i criteri effettivamente volti ad individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa e non quelli relativi alla capacità del prestatore (cfr. Corte di Giustizia CE, 20 settembre 1988, in causa n. 31/87, Beentjes; Corte di Giustizia CE, 19 giugno 2003, in causa n. C-315/01, GAT). L'offerta deve, invece, essere valutata in base a criteri che hanno una diretta connessione con l'oggetto dell'appalto e che servono a misurare il valore, ciò che esclude che si possa fare riferimento alle qualità soggettive dell'offerente; per alcune recenti applicazioni cfr. Corte di Giustizia CE, sez. I, 24 gennaio 2008, in causa n. C-532/06, Emm. G. Lianakis AE e Cons. Stato, sez. V, 4 marzo 2008, n. 912).

2.7 Consiglio di Stato sez. IV 25/11/2008 n. 5808

Il noto orientamento giurisprudenziale di derivazione comunitaria secondo cui, essendo la procedura di gara tesa a selezionare la migliore offerta e non il miglior offerente, il bando di gara non può duplicare,

nella previsione degli elementi dell'offerta oggetto di valutazione, la prescrizione dei requisiti di capacità tecnica ed economica già preliminarmente richiesti ai concorrenti ai fini dell'ammissione alla gara, va applicato cum grano salis nelle procedure – come quella che occupa – relative ad appalti di servizi, in cui l'offerta tecnica non si sostanzia in un progetto o in un prodotto, ma nella descrizione di un facere che può essere valutata unicamente sulla base di criteri quali-quantitativi, fra i quali ben può rientrare la considerazione della pregressa esperienza dell'operatore, come anche della solidità ed estensione della sua organizzazione d'impresa. Sotto tale profilo, appare legittimo che tra gli elementi oggetto di valutazione possa rientrare anche il pregresso positivo svolgimento di servizi analoghi a quello oggetto di gara per un importo significativo, come richiesto nel caso che occupa dal capitolato sotto la voce "Attività e struttura organizzativa dell'impresa". Una previsione siffatta non può dirsi seriamente in contrasto col principio sopra richiamato, laddove peraltro essa attribuisca un peso ponderale non decisivo all'elemento così considerato: ciò che avviene nel caso di specie, laddove per il fatturato pregresso era prevista l'attribuzione di un massimo di soli 8 punti sui 50 attribuibili all'offerta tecnica.

2.8 Consiglio di Stato sez. V 4/3/2008 n. 912

In materia di procedimenti ad evidenza pubblica il divieto di commistione tra requisiti di partecipazione alla gara e criteri di valutazione dell'offerta costituisce un sicuro principio di derivazione nazionale e comunitaria (tra le tante : Consiglio di Stato, Sez. V 8/3/2006 n. 1194 ; Consiglio di Stato, Sez. V, 16/4/2003 n. 1993; Consiglio di Stato, Sez. V 13/11/2003 n. 7237). (nella specie è stata ritenuta l'illegittimità delle clausole del bando che qualificavano come elementi oggettivi di valutazione dell'offerta dei parametri che costituvano, in realtà, requisiti soggettivi di partecipazione, con particolare riferimento alle voci "referenze relative a servizi identici prestati negli ultimi tre anni" (max punti 10), "possesso di certificazione di qualità" (max punti 10), "pregressa esperienza relativa al settore di telemedicina" (max punti 5).).

2.9 Consiglio di Stato sez. V 4/4/2006 n. 1753

Una volta riconosciuta l'astratta idoneità dei concorrenti, questi sono posti in una posizione di assoluta parità, in applicazione dei principi concorrenziali del diritto comunitario. Il contratto (o il servizio) deve essere affidato al soggetto che presenta l'offerta oggettivamente migliore, non rilevando il precedente curriculum professionale, salvo l'apprezzamento del "merito tecnico", il quale, peraltro, rappresenta solo uno degli elementi valutabili e seppure non descritto analiticamente dalla norma, risulta correlato

essenzialmente alle caratteristiche oggettive dell'offerta del concorrente. Pertinente è il richiamo alla procedura di infrazione nei confronti dello Stato italiano, aperta dalla Commissione europea con atto del 27 settembre 1998 con riguardo al D.P.C.M. 27 febbraio 1997, n. 116, che, in ordine alla definizione dei criteri di individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, aveva scelto di attribuire rilevanza, sia pure parziale, ad elementi già valutati in sede di prequalificazione.

L'organo europeo richiama l'articolo 36 della direttiva 92/50/CEE, in forza del quale, nel caso dell'offerta economicamente più vantaggiosa possono essere presi in considerazione "vari criteri relativi all'appalto, quali ad esempio qualità, merito tecnico" e tuttavia, secondo la Commissione "tali criteri sono indicati a titolo esemplificativo, ma come si vede, si riferiscono tutti alla prestazione da eseguire concretamente e mirano a definire quale degli offerenti (tutti i candidati considerati idonei) sarà in grado di fornire nel caso concreto la prestazione migliore al prezzo più competitivo". La legge comunitaria del 2001 ha abrogato il citato decreto n.116 del 1997, ed ancor prima la giurisprudenza aveva chiarito che i criteri di aggiudicazione, nel sistema di appalti di servizi, devono essere riferiti direttamente ed esclusivamente all'offerta della prestazione che forma oggetto della specifico dell'appalto e non alla qualificazione e capacità degli offerenti (per tutte: Cons. Stato, Sez. V, 15 giugno 2001, n. 3187).

Sezione III - Indicazione dei criteri motivazionali

1. Precedenti AVCP

1.1 Parere di precontenzioso n. 38 del 25/02/2010

La modifica introdotta dal d.l. 11 settembre 2008, n. 152 (c.d. terzo decreto correttivo) alla disciplina dell'offerta economicamente più vantaggiosa contenuta nell'art. 83, comma 4 del d. lgs. 12 aprile 2006, n. 163 ha reso più ristretti gli ambiti di libertà valutativa delle offerte, imponendo alle stazioni appaltanti di stabilire e prevedere, fin dalla formulazione della documentazione di gara, tutti i criteri di valutazione dell'offerta, precisando, ove necessario, anche i sub criteri e la ponderazione e cioè il valore o la rilevanza relativa attribuita a ciascuno di essi. E' stato, così, eliminato ogni margine di discrezionalità in capo alla commissione giudicatrice la quale, secondo la normativa previgente, poteva fissare, prima dell'apertura delle buste contenenti le offerte, i criteri motivazionali cui si sarebbe attenuta per attribuire a ciascun criterio e sub criterio di valutazione il punteggio. Solo nel caso in cui il bando di gara sia stato pubblicato in data antecedente all'entrata in vigore della modifica introdotta dal terzo decreto correttivo esso ricade sotto la previgente disciplina.

1.2 Parere di precontenzioso n. 3 del 14/01/2010

La disciplina dell'offerta economicamente più vantaggiosa è contenuta nell'art. 83, co. 4, del d. lgs. 12 aprile 2006, n. 163 che, come noto, è stato recentemente modificato dal d. lgs. 11 settembre 2008, n. 152, (cd. terzo decreto correttivo), il quale ha reso più ristretti gli ambiti di libertà valutativa delle offerte, imponendo alle stazioni appaltanti di stabilire, fin dalla formulazione della documentazione di gara, tutti i criteri di valutazione dell'offerta, precisando, ove necessario, anche i sub-criteri e la ponderazione e cioè il valore o la rilevanza relativa attribuita a ciascuno di essi. È stato eliminato, così, ogni margine di discrezionalità in capo alla Commissione giudicatrice la quale, secondo la normativa previgente, poteva fissare, prima dell'apertura delle buste contenenti le offerte, i criteri motivazionali cui si sarebbe attenuta per attribuire a ciascun criterio e sub-criterio di valutazione il relativo punteggio.

1.3 Parere di precontenzioso n. 159 del 17/12/2009

I criteri di valutazione dell'offerta, che premiano direttamente o indirettamente un determinato nesso di collegamento con il territorio di riferimento della S.A., si pongono in violazione dei principi comunitari

in tema di concorrenza e parità di trattamento, nonché di libera circolazione, salvo il limite della logicità e della ragionevolezza, ossia della loro pertinenza e congruità a fronte dello scopo perseguito. A tal riguardo, in un appalto di forniture di protesi dentarie, è stata ritenuta non irragionevole l'assegnazione di massimo 15 punti per la collocazione di un magazzino all'interno del territorio delle AA.SS.LL. interessate, in considerazione dell'interesse pubblico a una migliore erogazione del servizio nei confronti degli utenti.

1.4 Parere di precontenzioso n. 137 del 19/11/2009

In caso di affidamento con il sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa, non è conforme alla normativa di settore il bando di gara che attribuisca alla commissione giudicatrice una discrezionalità troppo ampia in ordine ai punteggi da assegnare ai singoli elementi dell'offerta, senza la benché minima predeterminazione dei criteri di attribuzione degli stessi. L'esigenza di non lasciare spazi di discrezionalità valutativa ai commissari, al fine di garantire il principio di trasparenza, è affrontata oggi dall'art. 83 del Codice dei contratti pubblici imponendo che tutti i criteri di valutazione dell'offerta (criteri generali, sub-criteri e criteri motivazionali), nonché i relativi punteggi, siano stabiliti fin dalla formulazione del bando di gara, con conseguente esclusione di spazi integrativi, di specificazione o di articolazione degli stessi in capo alla commissione di gara.

1.5 Parere di precontenzioso n. 116 del 22/10/2009

I criteri di valutazione dell'offerta, così come i requisiti di partecipazione alla gara, che privilegiano direttamente o indirettamente le imprese locali, si pongono in violazione dei principi comunitari in tema di concorrenza e parità di trattamento, nonché di libera circolazione, salvo il limite della logicità e della ragionevolezza, ossia della loro pertinenza e congruità a fronte dello scopo perseguito. La clausola del bando per l'affidamento di un incarico di progettazione che preveda l'attribuzione di un punteggio premiale per il candidato che abbia progettato interventi nell'ambito del comprensorio idraulico di un particolare corso d'acqua, appare in contrasto con i suddetti principi e suscettibile di avvantaggiare ingiustamente i professionisti locali.

1.6 Parere di precontenzioso n. 111 del 22/10/2009

Con riferimento ad un procedura di gara bandita prima che entrasse in vigore il d. lgs. 11 settembre 2008, n. 152 (c.d. terzo correttivo), la commissione di gara può stabilire i criteri motivazionali, avendo, però, cura di non modificare i criteri di aggiudicazione dell'appalto definiti nel bando e nel disciplinare

di gara e di non introdurre nuovi elementi che, se fossero stati noti al momento della preparazione delle offerte, avrebbero modificato l'offerta stessa, o che vengano presi in considerazione elementi che possono avere un effetto discriminatorio nei confronti di uno dei concorrenti, nel rispetto dei principi di parità di trattamento e di trasparenza.

1.7 Parere di precontenzioso n. 111 del 22/10/2009

L'art. 206 del d. lgs. 12 aprile 2006, n. 163 stabilisce inequivocabilmente che anche nell'ambito dei settori esclusi trova applicazione l'art. 83 d. lgs. 163/2006, con la specificazione che i criteri, la ponderazione, i sub - criteri, i sub - pesi, i sub - punteggi vanno comunque precisati, a seconda delle circostanze, "nell'avviso con cui si indice la gara, nell'invito a confermare l'interesse di cui all'articolo 226, comma 5, nell'invito a presentare offerte o a negoziare, o nel capitolato d'oneri".

1.8 Parere di precontenzioso n. 88 del 10/09/2009

Rientra nella discrezionalità amministrativa della S.A. l'individuazione dei criteri di valutazione e la ponderazione relativa attribuita a ciascuno di essi, nel rispetto della proporzionalità e della ragionevolezza. È anche vero che, una volta effettuata tale scelta discrezionale, la stazione appaltante non può adottare una formula matematica di calcolo che, nella sostanza finisca, per rendere totalmente ininfluente l'offerta economica. In sede di valutazione dell'offerta economica, pertanto, i criteri di attribuzione del punteggio possono essere molteplici e variabili purché, nell'assegnazione degli stessi, venga utilizzato tutto il potenziale range differenziale previsto per la voce in considerazione, anche al fine di evitare un ingiustificato svuotamento di efficacia sostanziale della componente economica dell'offerta.

1.9 Deliberazione n. 71 del 09/09/2009

Non è conforme alla vigente normativa l'utilizzo di un criterio di aggiudicazione diverso da quelli (prezzo più basso e offerta economicamente più vantaggiosa) contemplati dal d.lgs. n. 163/2006 e, segnatamente, non è ammissibile un criterio di aggiudicazione che valorizza esclusivamente l'aspetto qualitativo del servizio escludendo qualsiasi rilevanza dell'elemento prezzo.

1.10 Determinazione n. 4 del 20/05/2009

Linee guida per l'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa alle procedure previste dall'articolo 153 del codice
Estratto – Metodi di scelta dell'offerta.

Al fine di utilizzare metodi di valutazione delle scelte trasparenti, coerenti e controllabili, che permettano di individuare, tra le alternative progettuali proposte, quelle più confacenti a soddisfare le esigenze della stazione appaltante, l'allegato B del D.P.R. n. 554/1999 ha previsto il ricorso ad alcuni dei cosiddetti metodi "multicriteri".

La necessità di utilizzare tali metodi scientifici multicriteri deriva da due ordini di ragioni: l'esigenza di rendere aggregabili valutazioni riferite a criteri espressi secondo scale e unità di misura diverse e, dunque, non confrontabili tra loro (per esempio il prezzo, il tempo, il valore tecnico) e l'esigenza di tener conto della diversa ponderazione - cioè importanza - che la stazione appaltante ha attribuito ai criteri stessi.

I metodi multicriteri sono sistemi di aiuto alle decisioni, ossia strumenti idonei a consentire l'esplicitazione delle proprie preferenze, per il raggiungimento della consapevole adozione di una soluzione adeguata al problema posto.

Nella letteratura scientifica, si legge che le analisi multicriteri non hanno lo scopo di sostituire il giudizio umano con strumenti di decisione completamente automatici, ma quello di fornire al decisore un supporto che, rimanendo sotto il suo diretto controllo, ne espande la capacità di analisi, senza imporre scelte e soluzioni predefinite. In sostanza, la letteratura scientifica chiarisce che essi costituiscono un approccio multidisciplinare, finalizzato ad analizzare i problemi propri di una moderna società tecnologica da diversi punti di vista: economico, sociale, amministrativo, etico ed estetico. Esse intendono fornire una base razionale a problemi di scelta caratterizzati da molteplici criteri, partendo dal presupposto che, in un contesto sociale, gli obiettivi (ad esempio, un progetto di rinnovo urbano, le infrastrutture e i servizi, il mercato del lavoro ecc.) sono caratterizzati da un profilo multidimensionale, detto "vettore (w)" degli elementi, che ingloba tutti gli attributi rilevanti per la loro completa specificazione.

L'Autorità si è già espressa su tali metodi, nella determinazione n. 16 del 16 luglio 2002, nella quale ha affermato: *"La problematica dell'offerta economicamente più vantaggiosa è inquadrabile nel tema generale della valutazione di beni e servizi caratterizzati da diversificati attributi. Negli ultimi tempi,*

anche per effetto dello sviluppo delle tecniche di valutazione di impatto ambientale, sono stati studiati nuovi e sempre più affinati metodi multicriteri e multiobiettivi che rappresentano, in parte, anche un superamento dell'analisi costi-benefici. Tutte queste tecniche partono dal presupposto che gli attributi di un bene o di un servizio (per esempio, prezzo e qualità) sono fra di loro interdipendenti, e non sempre comparabili in base ad una medesima unità di misura e che, quindi, è necessario esplicitare ex ante il peso relativo che il decisore intende assegnare nella valutazione a ciascuno degli attributi. E' da ritenere, pertanto, che fra più beni o più servizi, è da considerare il miglior bene o il miglior servizio quello che raggiunge il miglior compromesso fra i diversi attributi, in quanto non è mai possibile raggiungere un ottimale contemporaneo loro perseguimento. Peraltro, non esiste sul piano scientifico un metodo di univoca accettazione che sia idoneo a individuare quale, fra più beni o più servizi, sia da ritenersi migliore. Di qui, la necessità di indicare, in sede di bando o di lettera di invito, oltre ai pesi degli attributi, anche quale metodo sarà impiegato per individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa.".

Nel merito dei metodi multicriteri, utilizzabili per la determinazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, il D.P.R. n. 554/1999, ferma restando la possibilità di impiegare uno qualsiasi dei metodi che si rinvengono nella letteratura scientifica, ne ha indicato alcuni: il metodo "aggregativo compensatore" o della "somma pesata", il metodo "electre", il metodo "analityc hierarchy process" (AHP), il metodo "evamix", il metodo "technique for order preference by similarity to ideal solution" (TOPSIS).

Il D.P.R. n. 554/1999 ha, poi, illustrato, sul piano applicativo, due di tali metodi: il metodo "aggregativo compensatore" ed il metodo "electre". Nella seconda parte delle presenti linee guida, sono forniti alcuni esempi applicativi dei metodi multicriteri indicati dal regolamento.

Occorre precisare che tutti i metodi sono fondati su criteri di valutazione (quelli, ad esempio, indicati nell'articolo 83, comma 1, del Codice) e su pesi o punteggi attribuiti ad ognuno di tali criteri. Per una corretta applicazione dei metodi, occorre ricordare che sussiste una netta distinzione tra le caratteristiche dell'offerta, che l'amministrazione considera per individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa (ad esempio, il prezzo, il tempo di esecuzione, il valore tecnico ed estetico, il costo di utilizzazione e di manutenzione) ed i pesi o punteggi, ossia i dati numerici di valutazione, che esprimono il grado di importanza parziale rispetto al totale della valutazione. Questi ultimi sono diretti a garantire il rapporto tra il prezzo, la qualità e gli aspetti tecnici, che la stazione appaltante ritiene i più giusti da perseguire, tanto da stabilirli nel bando. Su tale aspetto si tornerà nel prosieguo.

Ogni metodo, partendo da detti criteri e pesi, sviluppa uno specifico procedimento di individuazione dell'offerta migliore.

Va osservato che, fra i metodi indicati nel regolamento, il metodo aggregativo compensatore è quello che sembra rispondere in modo più immediato ed evidente alle indicazioni del comma 5 dell'articolo 83 del Codice, che fa rifermento alla ponderazione ed ai punteggi. Il metodo prevede, infatti, l'attribuzione ad ogni concorrente − per ciascun aspetto dell'offerta (per esempio: prezzo, qualità tecnica ecc.., indicati nel bando come criteri di valutazione) − di un coefficiente variabile tra zero ed uno, sulla base delle più o meno elevate valutazioni delle proprietà o caratteristiche delle sue offerte. E' previsto, poi, l'utilizzo di procedimenti diversi per la determinazione dei coefficienti, a seconda che i criteri di valutazione, cui i coefficienti si riferiscono, abbiano natura qualitativa (e, dunque, caratteristiche intangibili) o natura quantitativa (e, quindi, caratteristiche tangibili).

L'allegato B del D.P.R. n. 544/1999, per i criteri aventi natura qualitativa (caratteristiche intangibili), stabilisce che i coefficienti possono essere determinati con:

a) la procedura di cui all'allegato A del D.P.R. n. 544/1999, fondata sul confronto a coppie delle offerte, effettuata su matrice triangolare;
b) la procedura indicata nell'allegato B del D.P.R. n. 544/1999, fondata sul calcolo dell'autovettore principale della matrice completa dei confronti a coppie;
c) l'attribuzione in via discrezionale.

I documenti di gara devono prevedere quale delle tre modalità prima indicate è quella che la commissione giudicatrice, di cui all'articolo 84 del Codice, dovrà utilizzare per determinare i coefficienti.

L'allegato B del D.P.R. n. 554/1999 prevede anche la possibilità che i documenti di gara attribuiscano alla commissione giudicatrice la facoltà di adottare, prima dell'apertura dei plichi, una procedura di determinazione dei coefficienti diversa da quelle prima indicate, ma tale possibilità non è più compatibile con la soppressione, di cui si parlerà nel prosieguo, del potere della commissione giudicatrice di stabilire i criteri motivazionali per l'attribuzione dei punteggi.

Per gli elementi di valutazione di natura quantitativa, l'allegato B del DPR n. 544/1999 stabilisce che i coefficienti sono determinati per interpolazione lineare fra il valore uno, alla migliore offerta presentata in gara, ed il valore zero, all'offerta posta a base di gara. Tale modalità è l'unica che le norme relative ai lavori consentono di adottare.

Al riguardo la giurisprudenza, in molte sentenze (cfr. Cons. St., sez. V, 28/09/2005, n.5194; Cons. St., sez. V, 9/06/2008, n. 2848), riguardanti appalti di servizi o forniture, ma anche lavori, ha espresso l'avviso che la formula prevista dal D.P.R. n. 554/1999 (allegato B, allegato C, allegato E) sia da considerare la più corretta fra quelle impiegate nei bandi di servizi e forniture.

I coefficienti così determinati, qualora sia previsto l'impiego del metodo aggregativo compensatore, devono poi essere moltiplicati per i pesi o punteggi massimi stabiliti nel bando. La somma dei punteggi, così attribuiti ad ognuno dei concorrenti, consente di formare una graduatoria come prescrive l'articolo 83, comma 5, del Codice e quindi di individuare il primo in classifica.

In sostanza, il metodo aggregativo compensatore costruisce la graduatoria delle offerte attraverso le somme ponderate dei punteggi attribuiti ai singoli concorrenti sulla base delle caratteristiche delle loro offerte e dei coefficienti determinati dalla commissione giudicatrice di cui all'articolo 84, del Codice.

Gli altri metodi necessitano anch'essi (fatto salvo il metodo "AHP", che è fondato esclusivamente sulla procedura dei confronti a coppie) della determinazione dei coefficienti variabili tra zero ed uno. La differenza fra i metodi di determinazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa ("aggregativo compensatore", "electre", "AHP", "evamix", "TOPSIS", ecc..), quindi, si sviluppa a valle dell'operazione di determinazione dei coefficienti variabili tra zero ed uno, ma non nella fase iniziale.

Nel metodo "electre", la graduatoria è determinata sulla base della procedura indicata nell'allegato B del D.P.R. n. 554/1999 che, partendo dalla matrice dei coefficienti, determina:

a) gli scarti fra i coefficienti;
b) gli indici pesati di concordanza e di discordanza;
c) gli indicatori unici di dominanza;
d) il punteggio delle offerte sulla base degli indicatori unici di dominanza.

Nel metodo "topsis", la graduatoria è determinata calcolando, sulla base della matrice dei coefficienti pesati, la soluzione ideale e la soluzione non ideale ed individuando l'offerta che è più vicina alla soluzione ideale e più lontana dalla soluzione non ideale.

Estratto - Sub-criteri, sub-pesi e criteri motivazionali.

Il Codice ha, inoltre, previsto (articolo 83, comma 4) che – qualora sia necessario, al fine di determinare in modo corretto il coefficiente da applicare al peso o punteggio massimo di un determinato criterio di valutazione, procedere tramite valutazioni di aspetti di dettaglio che caratterizzano quel criterio di valutazione – si possa stabilire nel bando che si deve procedere a tale determinazione tramite sub-criteri e sub-pesi, in sostanza disaggregando il criterio nei suoi più essenziali aspetti. È, però, evidente che deve restare ferma l'importanza che la stazione appaltante intende attribuire a quel criterio, rispetto agli altri criteri previsti nel bando. Deve, quindi, restare fermo il peso o punteggio massimo del criterio. La norma indica chiaramente che i sub-criteri e i sub-pesi costituiscono soltanto uno strumento operativo per esprimere correttamente la valutazione dell'offerta nei riguardi del criterio in esame.

A maggiore tutela del principio di trasparenza e di *par condicio*, il D.Lgs. n. 152/2008 ha, poi, provveduto a sopprimere il terzo periodo del comma 4 dell'articolo 83 del Codice, che assegnava alle commissioni giudicatrici il potere–dovere di determinare i criteri motivazionali per l'attribuzione − ad ogni concorrente, per ciascun criterio e sub-criterio − dei coefficienti, variabili tra zero ed uno, e, tramite essi, i corrispondenti pesi o punteggi ponderati. Si tratta della risposta del legislatore nazionale alle censure formulate in sede europea dalla Commissione (cfr. procedura d'infrazione n.2007/2309 e nota di costituzione in mora del 1° febbraio 2008), secondo cui le direttive, a tutela della parità di trattamento, esigono che il bando specifichi − al fine di essere conosciute dai concorrenti prima che formulino le loro offerte, in modo che ne possano tenere adeguatamente conto nell'effettuare tale operazione − le modalità con cui i criteri di valutazione saranno applicati (cioè i parametri in base ai quali i componenti della commissione giudicatrice dovranno determinare i coefficienti e, di conseguenza, i punti) (cfr. Determinazione n. 5/2008). Pertanto, a seguito dell'abrogazione della suddetta disposizione (terzo periodo del comma 4 dell'articolo 83 del Codice), i criteri motivazionali di attribuzione dei punteggi dovranno essere inseriti nei documenti di gara e non potranno essere rinviati alle valutazioni della commissione giudicatrice, tutelando così anche il principio di trasparenza ed evitando il rischio che tali criteri motivazionali siano declinati secondo una valutazione "a posteriori" (cfr. TAR Lazio, Sez. III quater, 9/01/2009, n.82).

Occorre evidenziare la differenza sostanziale fra sub-criteri e criteri motivazionali. E' necessario prevedere i sub-criteri, come sopra evidenziato, quando il criterio è costituito da più aspetti. Per esempio, il valore tecnico del progetto può essere riguardato sotto più punti di vista, o aspetti: la funzionalità della soluzione progettuale, le caratteristiche strutturali, gli impianti tecnologici, le opere di finitura. Quindi, il criterio "valore tecnico" deve essere suddiviso in quattro sub-criteri. Il valore tecnico del progetto dipende dai valori dei suoi quattro aspetti particolari e, di qui, la necessità di operare la cosiddetta "riparametrazione", di cui si è parlato nella Determinazione n.1 del 2009. Altra cosa sono i

criteri motivazionali in base ai quali, esaminando le varie offerte, ad esempio in relazione agli impianti tecnologici, si attribuisce il massimo punteggio all'offerta che prevede una centrale di produzione calore con caratteristiche meno inquinanti di tutte le altre, qualora il criterio motivazionale sia quello, ad esempio, del minore impatto ambientale.

In merito ai criteri motivazionali, va osservato che, qualora la determinazione dei coefficienti variabili tra zero ed uno avvenga con valutazioni discrezionali espresse dai singoli componenti della commissione giudicatrice, essi devono essere previsti in modo dettagliato, precisando quale caratteristica deve essere presente nell'offerta per attribuirle il coefficiente 1,00 e quale deve essere presente per attribuirle il coefficiente 0,60 e così via. In sostanza, per ogni criterio o sub-criterio, occorre predisporre una griglia di caratteristiche che lo contraddistinguono, ad ognuna delle quali, qualora sia presente nell'offerta, si farà corrispondere un prefissato valore del coefficiente stabilito tra zero ed uno. I commissari valuteranno, sulla base di quanto contenuto nell'offerta, a quale punto della griglia corrisponde, sulla base di una loro valutazione, il contenuto dell'offerta e, di conseguenza, attribuiranno all'offerta il coefficiente ivi indicato. I criteri motivazionali possono essere, invece, meno dettagliati se i coefficienti sono attribuiti mediante il confronto a coppie, in quanto, come osservato dalla giurisprudenza, nel caso del confronto a coppie, *"la motivazione della valutazione degli elementi qualitativi risiede nelle stesse preferenze accordate ai vari elementi considerati nel raffronto di ciascuno dei progetti con gli altri, secondo un metodo che abilita e legittima una indicazione preferenziale ragguagliata a predeterminati indici e non richiede alcuna estrinsecazione logico argomentativa della preferenza, poiché il giudizio valutativo è insito nell'assegnazione delle preferenze, dei coefficienti ed in quella consequenziale del punteggio."* (cfr. TAR Emilia-Romagna, sez. I 14/1/2009, n. 15).

1.11 Parere di precontenzioso n. 48 del 08/04/2009

Qualora la S.A. decida di utilizzare il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa di cui all'art. 83 del d. lgs. 12 aprile 2006, in assenza di una predeterminazione nel bando di gara delle modalità con cui vengono attribuiti i singoli punteggi, nonché delle finalità perseguite nell'assegnazione degli stessi, la Commissione di gara, prima di addivenire all'apertura delle buste, può indicare, in seduta pubblica, i criteri motivazionali che saranno adottati e con quale modalità verranno attribuiti i punteggi e i sottopunteggi. La Commissione, tuttavia, non potrà modificare i criteri di aggiudicazione dell'appalto definiti nella lex specialis, né introdurre nuovi elementi che, se fossero stati noti al momento della

preparazione delle offerte, avrebbero modificato l'offerta stessa, nel rispetto dei principi di parità di trattamento e trasparenza.

1.12 Parere di precontenzioso n. 27 del 26/02/2009

Qualora, nel caso di utilizzo del metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la documentazione di gara preveda dei sottocriteri e i relativi sottopunteggi, pur non predeterminando la modalità con cui vengono attribuiti i singoli punteggi, la commissione di gara può, prima di addivenire all'apertura delle buste e in seduta pubblica, indicare i criteri motivazionali che saranno adottati e le modalità con le quali verrà attribuito il punteggio e sottopunteggio. La commissione di gara, però, non può modificare i criteri di aggiudicazione dell'appalto definiti nel bando e nel disciplinare di gara, né introdurre nuovi elementi che, se fossero stati noti al momento della preparazione delle offerte, avrebbero modificato l'offerta stessa, nel rispetto dei principi di parità di trattamento e di trasparenza.

1.13 Parere di precontenzioso n. 22 del 12/02/2009

Il punteggio numerico può essere considerato sufficiente a motivare gli elementi dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ma soltanto nell'ipotesi in cui il bando di gara abbia espressamente predefinito specifici obiettivi e puntuali criteri di valutazione. Tale esigenza risponde al principio di correttezza dell'azione amministrativa, a garanzia dell'imparziale svolgimento delle procedure di gara ed al fine di consentire la verifica dell'operato dell'Amministrazione. Qualora nella documentazione di gara non siano specificate le modalità di attribuzione dei sub - punteggi relativi ai sub criteri e le motivazioni ad essi riconducibili, la Commissione può, in applicazione dell'art. 83, comma 4, del d. lgs. 12 aprile 2006, n. 163, fissare i criteri motivazionali e comunicarli prima dell'apertura delle buste, ai fini di una più esatta valutazione delle offerte medesime.

1.14 Deliberazione n. 51 del 19/11/2008

Le previsioni del bando di gara laddove presentino - con riferimento alle formula di attribuzione dei punteggi - caratteristiche tali da incidere sulla reale competitività sottesa alla procedura concorsuale, avendo la stazione appaltante individuato esplicitamente e preventivamente le condizioni di offerta economica in grado di garantire l'attribuzione del massimo punteggio e limitando quindi la concreta e credibile possibilità dei concorrenti di formulare una offerta cosciente e motivata, non appaiono conformi alla disciplina normativa de qua.

1.15 Parere di Precontenzioso n. 223 del 09/10/2008

La determinazione del fattore d'incidenza dei singoli elementi di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in relazione alle caratteristiche del contratto dal stipulare, rientra nel potere discrezionale dell'Amministrazione, suscettibile di sindacato da parte del giudice amministrativo solo se si riveli manifestamente irrazionale o costituisca sintomo di sviamento di potere, in quanto palesemente volto a porre in condizioni di vantaggio taluni concorrenti rispetto ad altri.

1.16 Parere di precontenzioso n. 183 del 12/06/2008

Non è conforme alla normativa di settore l'operato della commissione giudicatrice che non abbia giustificato durante la prima seduta pubblica, una volta per tutte, i sub criteri ed i corrispondenti pesi, ma abbia adottato nuovi criteri in un secondo momento, successivamente all'apertura delle offerte. In tale maniera la commissione si è riservata discrezionalmente il potere di quantificare i sub punteggi con modalità e forme contrarie a quanto disposto dall'art. 83, comma 4, d. lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

1.17 Parere di precontenzioso n. 145 del 08/05/2008

Negli affidamenti realizzati nei settori speciali con il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa, è consentito alle S.A. di precisare nell'invito a presentare offerte gli elementi che ai sensi, dei commi, 2, 3, 4, dell'art. 83 del d. lgs. 12 aprile 12 aprile 2006, n. 163, dovrebbero essere individuati nel bando di gara, o nel capitolato d'oneri. Anche nei settori speciali, in ogni caso, il principio di parità di trattamento degli operatori economici e l'obbligo di trasparenza, richiedono che tutti i gli elementi presi in considerazione dall'autorità aggiudicatrice per identificare l'offerta economicamente più vantaggiosa e la loro importanza relativa siano noti ai potenziali offerenti al momento in cui presentano le loro offerte (Corte di Giustizia, sentenza 24 gennaio 2008, C-532/06).

1.18 Parere di precontenzioso n. 125 del 23/04/2008

Nel caso di utilizzo del metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa tutti i criteri presi in considerazione ai fini dell'aggiudicazione devono essere espressamente menzionati nel bando di gara, affinché i concorrenti siano posti in grado di conoscere la loro esistenza e la loro portata, a garanzia del rispetto dei principi di parità di trattamento e di trasparenza. Non è concesso alla commissione

giudicatrice, in fase di selezione, prima dell'apertura dei plichi, di introdurre o modificare i criteri di valutazione delle offerte o dei partecipanti.

1.19 Parere di precontenzioso n. 93 del 20/03/2008

In base a quanto disposto dall'art. 83 del d. lgs. 12 aprile 2006, n. 163, il bando di gara indica i criteri di valutazione dell'offerta, pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto e, "ove necessario", continua il comma 4, per ciascun criterio di valutazione prescelto, i sub criteri, i sub pesi o sub punteggi. Sarà poi la Commissione giudicatrice, prima dell'apertura delle buste contenenti le offerte, a fissare in via generale i criteri motivazionali cui si atterrà per attribuire a ciascun criterio di valutazione il punteggio tra il minimo e il massimo prestabiliti nel bando. Rientra nella discrezionalità amministrativa, peraltro, l'individuazione dei criteri di valutazione e la ponderazione relativa attribuita a ciascuno di essi, nel rispetto della proporzionalità e ragionevolezza.

1.20 Parere di precontenzioso n. 83 del 20/03/2008

È necessario che il bando di gara o il capitolato d'oneri indichino la ponderazione relativa che viene attribuita a ciascuno dei criteri scelti per determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa, in quanto la discrezionalità che connota tale criterio è circoscritta dalla necessità che venga indicato il punteggio da attribuire a ciascun elemento di valutazione. Tutti i criteri presi in considerazione ai fini dell'aggiudicazione devono essere espressamente menzionati nel bando di gara o nel capitolato d'oneri, affinché gli imprenditori siano posti in grado di conoscere la loro esistenza e la loro portata, al fine di garantire il rispetto dei principi di parità di trattamento e di trasparenza.

1.21 Parere di precontenzioso n. 77 del 20/03/2008

L'assegnazione del solo punteggio numerico può ritenersi espressiva di una intrinseca motivazione, quando i criteri di valutazione siano stati ulteriormente specificati in dettagliati sub-criteri, con la previsione per ciascuno di essi del relativo punteggio, in modo da rendere più comprensibile l'iter logico seguito e da limitare al massimo la discrezionalità amministrativa. È infatti necessario che, in relazione al punteggio massimo conferibile nell'ambito di ciascun elemento di valutazione, si siano individuati i relativi valori ponderali. L'indicazione nel bando dell'attribuzione discrezionale del punteggio relativo all'offerta tecnica, la mancata individuazione di dettagliati sub-criteri tali da circoscrivere il potere discrezionale della commissione giudicatrice e la mancata individuazione dei criteri motivazionali per

attribuire a ciascun criterio di valutazione la ponderazione relativa, sono tutti sintomi che rendono viziata e non trasparente la procedura di gara.

2. Precedenti giurisprudenza amministrativa

2.1 Consiglio di Stato 4/1/2011 n. 2

La scelta di attribuire il peso di due terzi circa all'elemento economico non appare né irragionevole né sproporzionata mentre il rilievo significativo al dato economico appare giustificato dalla decisione dell'amministrazione di farsi integralmente carico dell'onere di rimborso spettante al gestore uscente esonerando così i partecipanti dall'obbligo di sostenere il relativo costo e coerente con il rilievo prima svolto circa le buone condizioni di manutenzione della rete.
Invero, dal combinato disposto dell'art. 14 d.lgs. n.164/2000 e dell'art. 83 d.lgs. n. 163/2006 si desume che nessun vincolo sussiste in ordine ad una predeterminazione del valore ponderale dell'elemento qualità e dell'elemento prezzo, ma è dato alla pubblica amministrazione esercitare la propria discrezionalità in funzione delle condizioni concrete caratterizzanti la specifica procedura, garantendo i requisiti minimi di sicurezza degli impianti e delle strutture e gli ordinari interventi di manutenzione.
Non è stato infatti contestato che la rete e gli impianti fossero in buono stato di manutenzione e coprissero il territorio interessato dal servizio, tanto da comportare il rimborso da parte del Comune al vecchio gestore di oneri di notevole entità. Alla stregua di tali elementi di fatto, considerati in concreto dall'amministrazione con valutazione che il Collegio ritiene esente da illogicità o incongruità , non possono essere ritenuti come vincolanti nemmeno i suggerimenti espressi dall'Autorità dell'energia e dall'Autorità Garante della Concorrenza in segnalazioni o pareri che affrontano la materia delle gare per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas in via generale e vanno necessariamente comparati con le circostanze concrete di cui l'amministrazione deve farsi carico.
Né può attribuirsi alla disposizione di cui all'art. 46 bis del D.L. n. 159/2007 l'introduzione di nuovi criteri che debbano guidare l'amministrazione nell'esercizio della discrezionalità amministrativa quanto alla indicazione dei valori ponderali. La norma, infatti, non fa che ribadire i fattori da considerare nei bandi , dando rilievo "in maniera adeguata" – ossia coerente alle circostanze concrete della specifica procedura- alle condizioni economiche offerte ed in particolare a quelle a vantaggio dei consumatori, agli standard qualitativi e di sicurezza del servizio, ai piani di investimento e di sviluppo delle reti e degli impianti.

2.2 Tribunale Amministrativo Regionale Toscana sez. I 22/12/2010 n. 6809

Nel caso in cui la stazione appaltate abbia previsto l'applicazione del criterio di selezione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ciò richiama la sistematica propria delle norme poste con riferimento all'evidenza pubblica comunitaria dall'art. 83 d.lgs. n. 163 del 2006 e cioè la necessità di distinguere valutazione economica e tecnica e di avere la prefissione negli atti di gara dei criteri di valutazione tecnica delle offerte, in modo che l'attribuzione dei punteggi avvenga in applicazione di regole di condotta previamente fissate e conosciute, con conseguente esclusione di una fissazione di criteri valutativi direttamente da parte dell'organo tecnico che deve procedere all'esame delle offerte (1).

2.3 Tribunale Amministrativo Regionale Toscana sez. II 20/12/2010 n. 6781

È noto che – secondo un indirizzo interpretativo costante, e dal quale non vi sono ragioni per discostarsi – la scelta dei criteri più adeguati per l'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, costituendo espressione tipica della discrezionalità della stazione appaltante, sfugge al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, tranne che, in relazione alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto, essa non si presenti manifestamente illogica, arbitraria, ovvero macroscopicamente viziata da travisamento di fatto (da ultimo, cfr. Cons. Stato, sez. V, 16 giugno 2010, n. 3806; id., sez. V, 19 novembre 2009, n. 7259).

2.4 Tribunale Amministrativo Regionale Lombardia Brescia sez. II 19/11/2010 n. 4660

Nell'offerta economicamente più vantaggiosa, il punteggio numerico può essere ritenuto una sufficiente motivazione quando i criteri di giudizio stabiliti siano estremamente puntuali ed analitici, sicché anche il solo dato numerico – predeterminato nel minimo e nel massimo – è idoneo a dimostrare la logicità dell'apprezzamento tecnico (Consiglio Stato, sez. V – 6/10/2003 n. 5899; Consiglio Stato, sez. VI – 10/1/2003 n. 67; T.A.R. Lombardia Milano, sez. III – 5/11/2003 n. 4916). La stazione appaltante non ha dunque l'obbligo di esplicitare in maniera discorsiva le ragioni che supportano ciascun punteggio, a tal fine supplendo la preventiva fissazione di una fitta rete di parametri, idonei a garantire la trasparenza e l'imparzialità dell'amministrazione nell'esercizio della discrezionalità ad essa spettante (T.A.R. Toscana, sez. I – 18/2/2009 n. 269; T.A.R. Emilia Romagna Bologna, sez. I – 14/1/2009 n. 15). In buona sostanza la congruità della valutazione compiuta dalla Commissione di gara è direttamente proporzionale alla specificazione dei criteri (Consiglio di Stato, sez. V – 29/11/2005 n. 6759; T.A.R.

Campania Napoli, sez. I – 21/3/2007 n. 2572; sentenze T.A.R. Brescia – 30/8/2007 n. 833; 9/12/2008 n. 1727).

2.5 Tribunale Amministrativo Regionale Friuli Venezia Giulia sez. I 11/11/2010 n. 751

Nelle gare governate dal criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa – in mancanza di parametri rigidi ed ineludibili - i metodi di attribuzione del punteggio possono essere i più disparati – da quelli proporzionali a quelli progressivi, secondo differenti curve di progressività - e sono suscettibili – de plano – a condurre a risultati affatto diversi tra di loro: sempreché – come accaduto nella specie – venga assicurato, in relazione al tipo di gara, un equilibrato rapporto tra offerta economica ed offerta tecnica, evitando, in particolare, di assegnare un peso determinante a quest'ultima, mediante una compressione assolutamente sproporzionata ed illogica del punteggio per il ribasso percentuale.

2.6 Tribunale Amministrativo Regionale Emilia Romagna Bologna sez. I 21/10/2010 n. 7971

L'art. 83, comma 5, del D.lgs, n, 163/2006, dispone che le stazioni appaltanti utilizzino metodologie tali da consentire d'individuare con un unico parametro numerico finale l'offerta più vantaggiosa e attribuisca al regolamento di attuazione l'onere di fissare dette metodologie distintamente per lavori, servizi e forniture. Il regolamento stesso, aggiunge poi la norma, tiene conto di quanto stabilito dal D.P.C.M. n. 117/1999 e dal D.P.C.M. 18 novembre 2005 – metodo del rapporto inversamente proporzionale per i servizi di pulizia e sostitutivi di mensa. Consegue al tenore letterale della disposizione che fintanto che le regole in questione non sono introdotte nell'ordinamento non può ritenersi vincolata, l'amministrazione, ad una piuttosto che ad un'altra metodologia di valutazione dell'offerta. L'affermazione contenuta nella norma secondo cui si deve tener conto dei Decreti Presidenziali sopra richiamati rafforza semmai l'indicata condizione in quanto solo con l'introduzione dell'apposito regolamento, i meccanismi di valutazione in essi contenuti, potranno essere, se del caso, estesi a procedure ad evidenza pubblica, riferibili alle altre tipologie di servizi.

2.7 Consiglio di Stato sez. V 1/10/2010 n. 7256

Secondo la fisionomia impressa alle pubbliche commesse dalla giurisprudenza comunitaria, la contrattazione pubblica non è un gioco a sorpresa, nel quale vince chi riesce ad indovinare i gusti che la stazione appaltante manifesterà dopo la presentazione dell'offerta. Il rapporto (pur mediato dalle regole della segretezza) deve essere, in altre parole, autentico e trasparente, in modo che le offerte, una volta

preventivamente indicato l'ambito degli aspetti che saranno valutati ai fini dell'aggiudicazione, possano essere consapevolmente calibrate sulle effettive esigenze della stazione appaltante.
L'art. 83, comma quarto, del Codice degli Appalti "porta all'estremo la limitazione della discrezionalità della Commissione nella specificazione dei criteri, escludendone ogni facoltà di integrare il bando, e quindi facendo obbligo a quest'ultimo [cioè al bando] di prevedere e specificare gli eventuali sottocriteri".
Dunque, il potere della commissione giudicatrice di suddividere i criteri in dettagliati sottopunteggi è precluso dalle disposizioni innovative dell'art. 83 del codice dei contratti, il quale prevede che sia il bando a individuare i sub-criteri, i sub-pesi ed i sub-punteggi, eliminando in proposito ogni margine di discrezionalità in capo alla commissione giudicatrice.
In buona sostanza, la mancata specificazione già nel bando di gara di tutti i criteri e sub-criteri di valutazione dell'offerta (e dei corrispondenti punteggi e sub-punteggi) deve considerarsi illegittima anche nell'ordinamento nazionale.

2.8 Consiglio di Stato sez. V 15/2/2010 n. 810

I criteri motivazionali possono essere considerati invero degli strumenti logico – argomentativi finalizzati a rendere manifesto e trasparente l'iter logico – giuridico seguito per l'attribuzione di un punteggio numerico. Anche prima della soppressione, da parte dell'articolo 1 del decreto legislativo 11 settembre 2008, n. 152, dell'ultimo periodo del quarto comma dell'articolo 83 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, che consentiva alle commissioni di gara di fissare, prima dell'apertura delle buste contenenti le offerte, i criteri motivazionali per l'attribuzione a ciascun criterio o sottocriterio di valutazione il punteggio tra il minimo ed il massimo indicati nel bando), invero la giurisprudenza ha avuto modo di ritenere legittimo l'operato della Commissione giudicatrice che, prima dell'apertura delle buste, avesse specificato in sub – criteri i punteggi da assegnare con i criteri principali prefissati dal bando ovvero avesse anche integrato questi ultimi ovvero ancora avesse fissato gli opportuni ed adeguati criteri per la modulazione del punteggio da assegnare ad ogni singolo elemento nei limiti del punteggio massimo stabilito nei documenti di gara, tuttavia con l'unico fondamentale ed imprescindibile limite costituito dal divieto di introdurre nuovi e diversi parametri di valutazione (C.d.S., sez. VI, 16 marzo 2009, n. 1555; sez. IV, 22 marzo 2007, n. 1389).
E' illegittimo l'operato della commissione la quale ha specificato alcuni degli elementi di valutazione delle offerte, estrapolandoli dall'ambito generale di considerazione che ne aveva fatto il bando, attribuendo ad essi un valore autonomo, separato e decisivo ai fini dell'attribuzione del punteggio di

merito, integrando così ed ampliando autonomamente gli effettivi elementi di valutazione rispetto a quanto effettivamente previsto dalla lex specialis.

2.9 Tribunale Amministrativo Regionale Piemonte sez. I 4/12/2009 n. 3255

Nel caso di gare pubbliche svolte secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, deve escludersi la possibilità dell'introduzione da parte della commissione di gara di nuovi criteri o sub criteri oltre quelli già fissati e indicati nel bando di gara, dovendosi limitare al massimo la discrezionalità della medesima commissione, atteso peraltro che l'introduzione di nuovi criteri di valutazione delle offerte si porrebbe in contrasto con il principio di parità di trattamento e di par condicio tra imprese"(TAR LAZIO - ROMA, SEZ. III QUATER - sentenza 18 luglio 2009 n. 7103). Si e poi più recentemente posta sulla medesima linea interpretativa la stessa I Sezione del T.A.R. Lazio, confermando l'illegittimità dell'introduzione ad opera della commissione di gara di sub criteri di valutazione delle offerte nelle procedure di scelta del contraente basate sul criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (TAR LAZIO - ROMA, SEZ. I TER - 4 novembre 2009 n. 10828).

2.10 Tribunale Amministrativo Regionale Lazio Roma sez. III quater 18/7/2009 n. 7103

Perché si abbia un criterio motivazionale è necessario che la commissione resti all'interno delle indicazioni contenute nel bando nel senso di svilupparle e precisarle enunciando, magari, quali sono le esigenze che intende soddisfare e in ragione delle quali intende pervenire ad una determinata valutazione dei prodotti offerti attribuendo un maggior peso ad alcuni rispetto ad altri, ma senza travalicare quanto autonomamente e liberamente stabilito nel bando di gara e nel relativo CSA.

2.11 Tribunale Amministrativo Regionale Lazio Roma sez. III 22/4/2009 n. 4011

L'art.84 codice contratti, prima della modifica introdotta dall'art.1, comma 1, lett. u) del d.lgvo n.152/2008, testualmente stabiliva che " Il bando per ciascun criterio di valutazione prescelto prevede, ove necessario, i sub criteri e i sub pesi o i sub punteggi….. La commissione giudicatrice, prima dell'apertura delle buste contenenti le offerte, fissa, in via generale, i criteri motivazionali cui si atterrà per attribuire a ciascun criterio e sub criterio di valutazione i punteggi tra il minimo e il massimo prestabiliti dal bando".La Commissione giudicatrice si è correttamente conformata alla lettera della suddetta disposizione, laddove non ha individuato ulteriori ed autonomi sub-subcriteri di attribuzione di punteggi nell'ambito di ciascuno dei due subcriteri individuati dal disciplinare di gara, ma, al fine di

circoscrivere ex ante la propria discrezionalità e per supportare l'assegnazione dei singoli punteggi di una adeguata base motivazionale, ha precisato gli elementi di cui avrebbe complessivamente tenuto conto in sede di assegnazione dei punteggi per ciascuno dei subcriteri de quibus.

2.12 Tribunale Amministrativo Regionale Lazio Roma sez. I ter 1/12/2008 n. 10913

L'esigenza di non lasciare spazi di discrezionalità valutativa ai commissari, quando l'appalto è affidato con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, è affrontata oggi dall'art. 83 del Codice dei contratti pubblici che, fin dalla formulazione del bando di gara, impone che questo stabilisca i criteri di valutazione dell'offerta, elencati a titolo esemplificativo dalla lett. a) alla lett. n), precisando anche la ponderazione e cioè il valore o la rilevanza relativa attribuita a ciascuno di essi, anche mediante una soglia, espressa con un valore numerico determinato, in cui lo scarto tra il punteggio della soglia e quello massimo relativo all'elemento cui la soglia si riferisce deve essere adeguato. La norma impone ancora che sia sempre il bando a prevedere, ove necessario, per ciascun criterio di valutazione prescelto, i sub-criteri e i sub-pesi o i sub-punteggi, introducendo poi un ulteriore elemento di limitazione del potere discrezionale della commissione giudicatrice allorché dispone che questa, prima dell'apertura delle buste contenenti le offerte, deve fissare i "criteri motivazionali" per giustificare l'attribuzione dei punteggi a ciascun criterio o sub-criterio di valutazione.La direzione, dunque, verso la quale giurisprudenza e legislatore si sono mossi è stata quella di restringere al massimo, per quanto possibile, gli spazi di libertà valutativa delle offerte da giudicare con il metodo del criterio economicamente più vantaggioso. Da non sottacere, peraltro, la successiva abrogazione della disposizione che alla Commissione affidava la sola definizione dei cd. criteri motivazionali.

2.13 Tribunale Amministrativo Regionale Lazio Roma sez. II quater 19/12/2007 n. 13774

La proposizione normativa dispone che "La commissione giudicatrice, prima dell'apertura delle buste contenenti le offerte, fissa in via generale i criteri motivazionali cui si atterrà per attribuire a ciascun criterio e subcriterio di valutazione il punteggio tra il minimo e il massimo prestabiliti dal bando". Nessun dubbio sussiste, atteso l'inequivoco tenore letterale della disposizione, che trattasi di attività preliminare allo svolgimento delle attività valutative vere e proprie, che per sua stessa natura deve essere effettuata prima dell'apertura delle buste in quanto consistente nella fissazione di criteri generali; criteri utili per individuare il punteggio attribuibili a ciascun elemento di valutazione, nell'ambito della gamma di punteggio minimo e massimo indicato nel bando.La formula legislativa appare inequivoca

nell'imporre alla Commissione la predefinizione di detti criteri, in quanto l'adempimento preliminare in parola viene previsto come obbligo incombente in via generale (nessun dubbio risulta al riguardo, alla stregua del canone in claris non fit interpretatio) e nessuna suggestione testuale autorizza un'interpretazione integrativa di un'eventuale natura facoltativa di tale onere. Detto onere è stato dal legislatore delegato previsto incondizionatamente, non essendone subordinato il rispetto ad alcun presupposto o condizione, ed in via generale, non essendo detto adempimento configurato come specifico di alcune modalità di valutazione (quali quella mediante il ricorso alle cd.griglie).

Sezione IV - Definizione ed utilizzo dei "valori-soglia"

1. Precedenti AVCP

1.1 Parere n. 206 del 18/11/2010

Se è vero che rientra nella discrezionalità amministrativa l'individuazione dei criteri di valutazione e la ponderazione relativa attribuita a ciascuno di essi, nel rispetto della proporzionalità e della ragionevolezza (parere dell'Autorità del 20 aprile 2008 n. 93), è anche vero che, una volta effettuata tale scelta discrezionale, attribuendo, nel caso di specie, un massimo di 70 punti all'offerta tecnica ed un massimo di 30 punti all'offerta economica, la stazione appaltante non può adottare una formula matematica che, nella sostanza, finisca per rendere totalmente ininfluente la componente economica dell'offerta.

In sede di valutazione dell'offerta economica, i criteri di attribuzione del punteggio possono essere molteplici e variabili purché, nell'assegnazione degli stessi, venga utilizzato tutto il potenziale range differenziale previsto per la voce in considerazione, anche al fine di evitare un ingiustificato svuotamento di efficacia sostanziale della componente economica dell'offerta (TAR Lazio, sezione terza quater, 13 novembre 2008, n. 10141).

La formula matematica impiegata, ancorata alla media delle altre offerte, si sarebbe prestata a facili distorsioni e turbative. "Tale elementare e chiaro meccanismo imposto dal diritto comunitario", prosegue la citata decisione, "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).

1.2 Determinazione n. 5 del 27/7/2010

Linee guida per l'affidamento dei servizi attinenti all'architettura ed all'ingegneria

Estratto - La fissazione della soglia e la formula per il prezzo

Per un approfondimento sulle modalità applicative del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, si rinvia alla determinazione dell'Autorità n. 4/2009, la quale, pur se specificamente riferita alle procedure di finanza di progetto, contiene principi ed indicazioni largamente applicabili anche agli affidamenti in esame.

In questa sede, preme sottolineare alcuni aspetti che afferiscono in modo specifico all'applicazione del criterio in esame agli appalti di servizi tecnici. Anzitutto, in ragione della natura dei servizi da acquisire, si ritiene opportuno che, nell'ambito del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, gli elementi qualitativi di valutazione delle offerte rivestano complessivamente un "peso" maggioritario rispetto all'elemento "prezzo" e all'elemento "tempo".

Si rammenta, inoltre, che l'articolo 83, comma 2 del Codice prevede la possibilità di fissare una soglia minima di punteggio, che i concorrenti devono vedersi attribuire o acquisire, in relazione a taluni criteri di valutazione. Questa innovazione, di origine comunitaria, consente alla stazione appaltante di prevedere, nei documenti di gara, che gli offerenti, in relazione ad alcuni elementi di valutazione ritenuti particolarmente importanti, debbano conseguire un punteggio – soglia minimo prestabilito.

In linea generale, il valore-soglia nel caso degli elementi quantitativi può configurarsi come un minimo che le offerte devono massimizzare (esempio: ribasso), oppure come un massimo che le offerte devono minimizzare (esempio: prezzo), non potendosi escludere, inoltre, che tale logica sia invertita, laddove, ad esempio, la stazione appaltante persegua l'obiettivo di disincentivare offerte economiche troppo ridotte, a discapito della qualità (in tal caso: il valore-soglia del ribasso non tollera offerte superiori ed il valore-soglia del prezzo non tollera offerte inferiori).

Ma è con riferimento agli elementi qualitativi che la soglia può essere un utile strumento, soprattutto nei servizi tecnici, ad esempio nei casi in cui la stazione appaltante intenda respingere offerte, anche molto economiche, ma che non rispettino certi standard di qualità o efficienza.

La stazione appaltante ben può, ad esempio, predeterminare una soglia minima qualitativa del criterio relativo alle caratteristiche metodologiche dell'offerta, prevedendo nel bando che, qualora tale soglia

non venga raggiunta, non procederà alla valutazione degli altri elementi dell'offerta e considererà escluso il concorrente dalla gara.

Con riguardo al valore-soglia per il prezzo, il Consiglio di Stato, sezione VI, 3 giugno 2009, n. 3404, ha tuttavia precisato che, mentre la valutazione degli elementi qualitativi dell'offerta consente margini di apprezzamento rimessi alla stazione appaltante, la valutazione del prezzo, sia nel criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sia nel criterio del prezzo più basso, è ancorata a semplice proporzionalità o progressività, sicché al prezzo più basso deve corrispondere necessariamente un relativo punteggio più alto.

Appare in linea con la giurisprudenza del Consiglio di Stato la formula prevista nell'allegato M del regolamento di attuazione del Codice, in via di emanazione, in quanto la stessa prevede un andamento bilineare, ma fondato su un valore soglia pari alla media delle offerte.

Il regolamento attuativo del Codice prevede che ai fini della determinazione dei coefficienti Ci e Di della formula per l'attribuzione del punteggio prevista dal sopracitato allegato M e relativi, rispettivamente, al ribasso percentuale unico indicato nell'offerta economica ed alla riduzione percentuale con riferimento al tempo, la commissione giudicatrice impiega le seguenti formule:

C_i *(per* $A_i <= A_{soglia}$*)* $= X * A_i / A_{soglia}$

C_i *(per* $A_i > A_{soglia}$*)* $= X + (1{,}00 - X)*[(A_i - A_{soglia}) / (A_{max} - A_{soglia})]$

C_i *= coefficiente attribuito al concorrente iesimo*

A_i *= valore dell'offerta (ribasso) del concorrente iesimo*

A_{soglia} *= media aritmetica dei valori delle offerte (ribasso sul prezzo) dei concorrenti*

X = 0,80 oppure 0,85 oppure 0,90 (indicare nei documenti di gara quale delle tre percentuali va applicata)

$D_i = T_i / T_{medio}$

dove:

T_i = la riduzione percentuale del tempo formulata dal concorrente iesimo;
T_{medio} = la media aritmetica delle riduzioni percentuali del tempo; per le riduzioni percentuali maggiori della riduzione media il coefficiente è assunto pari ad uno.

Pertanto, posto che tale formula (prevista anche nell'allegato P con riferimento ad altri servizi e forniture) si basa sostanzialmente sulle previsioni dell'articolo 83, comma 4 del Codice, si ritiene che la stessa possa essere utilizzata dalle stazioni appaltanti anche prima dell'entrata in vigore del regolamento.

1.3 Determinazione n. 4 del 20/05/2009

Linee guida per l'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa alle procedure previste dall'articolo 153 del codice

Estratto

Qualora, nel bando, l'amministrazione aggiudicatrice ritenga opportuno stabilire per il peso o punteggio, relativi ad alcuni criteri, un valore–soglia, il metodo aggregativo compensatore presenta difficoltà operative minori rispetto agli altri metodi.

E' infatti legittima, in quanto oggi espressamente prevista dal Codice (articolo 83, comma 2), l'eventuale fissazione di una soglia minima di punteggio, che i concorrenti devono vedersi attribuire o acquisire, in relazione a taluni criteri di valutazione, istituto che in passato era stato oggetto di una contrastante giurisprudenza. Questa innovazione, di origine comunitaria, consente alla stazione appaltante di prevedere, nei documenti di gara, che gli offerenti, in relazione ad alcuni elementi di valutazione ritenuti particolarmente importanti, debbano conseguire un punteggio – soglia minimo prestabilito.

In generale, il valore-soglia può configurarsi come un minimo che le offerte devono massimizzare (esempio: ribasso), oppure come un massimo che le offerte devono minimizzare (esempio: prezzo), non potendosi escludere, inoltre, che tale logica sia invertita, laddove, ad esempio, la stazione appaltante persegua l'obiettivo di disincentivare offerte economiche troppo ridotte, a discapito della qualità (in tal caso: il valore-soglia del ribasso non tollera offerte superiori ed il valore-soglia del prezzo non tollera offerte inferiori). Va precisato, però, che, qualora la soglia riguardi un criterio di valutazione di natura economica da massimizzare (esempio ribasso), nel bando va stabilito che i concorrenti che abbiano

superato tale soglia non sono esclusi dalla gara, ma ad essi è attribuito il coefficiente uno, e, quindi, il massimo peso previsto dal bando per tale criterio di valutazione (si vedano gli allegati M e P allo schema di regolamento attuativo del Codice, in corso di approvazione).

Inoltre, non sembra corretto utilizzare valori-soglia predeterminati nel bando (ad esempio: ribasso massimo pari a trenta) e, quindi, conosciuti dai concorrenti. Se ciò avvenisse, in relazione, ad esempio, al prezzo, tutti i concorrenti sarebbero indotti a formulare un'offerta che si attesti su tale valore soglia e, dunque, l'aggiudicazione dell'appalto avverrebbe essenzialmente sulla base dei criteri di natura qualitativa, che implicano valutazioni comunque discrezionali, anche se effettuate con uno dei due tipi di confronto a coppie.

Con riferimento agli elementi qualitativi, invece, la soglia può essere un utile strumento, ad esempio nei casi in cui la stazione appaltante intenda respingere offerte, anche molto economiche, ma che non rispettino certi standard di qualità o efficienza. A tal proposito, occorre evidenziare che laddove, a base di gara, vi sia un progetto che definisca il limite minimo accettabile di qualità richiesto (ad esempio, un progetto preliminare o definitivo ed un capitolato prestazionale), la soglia non può essere stabilita e l'offerta che proponga l'esecuzione dell'opera come definita nei documenti di gara, cioè senza proporre alcun miglioramento o variante, non conseguirà alcun punteggio per quel requisito, ma non può essere esclusa dalla gara, in quanto il progetto posto a base di gara già possiede un livello di qualità ritenuto, in partenza, accettabile dall'amministrazione aggiudicatrice.

In tal caso, invece, può essere previsto nei documenti di gara che, qualora alcune delle soluzioni migliorative o integrazioni tecniche proposte da un concorrente siano valutate dalla commissione giudicatrice, in sede di determinazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, peggiorative o comunque non migliorative e, pertanto, non accettabili, non si procederà alla esclusione del concorrente dalla gara, ma se ne terrà debitamente conto nell'assegnazione dei coefficienti numerici. Il suddetto concorrente, in caso di aggiudicazione, dovrà eseguire l'intervento, per quanto riguarda le proposte ritenute inaccettabili, nel rispetto delle indicazioni del progetto (definitivo e/o esecutivo) posto a base di gara ed al prezzo offerto in gara dal concorrente stesso. La commissione giudicatrice dovrà, ai fini di quanto prima illustrato, redigere un apposita motivata relazione.

La funzionalità della soglia-qualitativa esprime, invece, tutta la propria utilità nelle procedure di finanza di progetto, in particolare in tutte le fasi che prevedono sia posto a base di gara unicamente uno studio di fattibilità. La stazione appaltante può, ad esempio, ben predeterminare una soglia minima qualitativa del progetto preliminare (oggetto dell'offerta), prevedendo nel bando che, qualora tale soglia non venga

raggiunta, non procederà alla valutazione degli altri elementi dell'offerta e considererà escluso il concorrente dalla gara. A chiarimento di tale aspetto, va osservato che, nella seconda gara della procedura di cui al comma 15 dell'articolo 153 del Codice, non sembra possibile far ricorso al valore-soglia, in quanto, a base di gara, vi è già un progetto preliminare approvato dall'amministrazione aggiudicatrice, ma − qualora si ritenga opportuno svolgere la gara anche sulla base di proposte di varianti o di soluzioni migliorative al progetto posto a base di gara − si può fare ricorso a quanto sopra illustrato in materia di proposte ritenute inaccettabili.

1.4 Determinazione n. 1 del 14/1/2009

Il Codice (art. 83, comma 2). recependo una disposizione comunitaria, consente di stabilire una soglia con riferimento alla ponderazione dei criteri di valutazione. Cio' significa che, nei documenti di gara, e' possibile prevedere che i concorrenti debbano conseguire, per il peso o il punteggio di un dato criterio di valutazione, un valore prestabilito minimo; ad esempio, se il peso o il punteggio di un criterio, quale il pregio tecnico, sia previsto pari a 30, si puo' stabilire che il concorrente debba conseguire almeno il punteggio di 15; qualora il concorrente non consegua tale punteggio e' escluso dalla gara.

2. Precedenti giurisprudenza amministrativa

2.1 Consiglio di Stato 4/1/2011 n. 2

Neppure può ritenersi che la clausola ipotizzata tragga fondamento dall'art. 83, co. 2, d.lgs. n. 163/2006, laddove autorizza la fissazione di soglie per l'attribuzione di punteggi. Invero tale disposizione, pur consentendo soglie di ponderazione, e relativi punteggi, impone che vi sia un adeguato scarto tra il punteggio della soglia e quello massimo relativo all'elemento cui si riferisce la soglia. E comunque l'art. 83, co. 2, non autorizza la determinazione di soglie basate su medie calcolate sulle offerte in gara, che si prestano a palesi distorsioni. Se si fissa come soglia la media dei ribassi offerti in gara, comunque questo non autorizza ad appiattire il punteggio per i ribassi che sono più bassi rispetto a quello che risulta dalla media dei ribassi offerti.

Sezione V - L'analisi di congruità dell'offerta

1. Precedenti AVCP

1.1 Parere di precontenzioso n. 88 del 29/04/2010

I costi della sicurezza, sia nel comparto dei lavori che in quello dei servizi e delle forniture, devono essere dalla stazione appaltante adeguatamente valutati ed indicati nei bandi; a loro volta le imprese dovranno nelle loro offerte indicare i costi specifici connessi con la loro attività. Naturalmente, in sede di verifica dell'anomalia di tali offerte, la stazione appaltante dovrà valutarne la congruità rispetto all'entità e alle caratteristiche del lavoro, servizio o fornitura. Del resto, il dato richiesto fornisce un parametro per valutare la congruità delle offerte anche nelle ipotesi in cui non si proceda alla verifica delle offerte anomale (cfr. determinazione 3/2008).

1.2 Parere di precontenzioso n. 55 del 11/03/2010

Nelle procedure indette per l'aggiudicazione di appalti pubblici, in capo alla stazione appaltante residua sempre, a prescindere da una regola esterna dettata da disposizioni di legge, di regolamento o rinvenibile nel bando di gara, un margine di discrezionalità tecnica che, nel prudente apprezzamento dell'amministrazione medesima, può investire le componenti dell'offerta nella loro serietà e congruità, in relazione all'oggetto della gara ed alle modalità di esecuzione del contratto, e che consente di disporre l'esclusione di offerte che presentino all'evidenza aspetti di inattendibilità.

1.3 Parere di Precontenzioso n. 54 del 11/03/2010

Il confronto tra la s.a. e l'offerente, la cui offerta è sospetta di anomalia, rappresenta indubbiamente un momento imprescindibile ai fini del rispetto dei principi comunitari che regolano la materia. Tuttavia, appare evidente che tale legittimo contraddittorio non può mai essere dilatato ulteriormente a danno di altri concorrenti principi, ai quali la procedura concorsuale deve attenersi, vale a dire la par condicio tra i partecipanti, la trasparenza, la speditezza delle operazioni concorsuali. Pertanto è necessario riconoscere al termine di cui all'art. 88, co. 2 del d. lgs. 12 aprile 2006 natura perentoria, avendo come finalità sia quella di garantire il contraddittorio in condizioni di parità tra tutti i concorrenti, sia quella di garantire il pubblico interesse, assicurando la definizione della gara in tempi rapidi e, comunque, certi. È

conforme alla normativa di settore, pertanto, l'operato della s.a. che escluda l'operatore economico che non abbia rispettato il suddetto termine.

1.4 Parere di precontenzioso n. 144 del 03/12/2009

In una procedura per l'affidamento di un appalto di servizi con il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa, non è conforme alla normativa di settore l'operato della s.a. che escluda il concorrente che abbia offerto di svolgere una componente del servizio in forma sostanzialmente gratuita, dovendosi eventualmente procedere alla verifica dell'anomalia dell'offerta.

1.5 Parere di precontenzioso n. 122 del 05/11/2009

Non è conforme alla normativa di settore il comportamento della S.A. che, dopo aver verificato la sussistenza dei presupposti di cui all'art. 86, comma 2, del d. lgs. 12 aprile 2006, n. 163 per sottoporre a verifica un'offerta, non abbia poi in concreto proceduto alla formale attivazione del procedimento di verifica, né abbia, prima di disporre l'aggiudicazione, acquisito e quindi specificamente valutato le giustificazioni prodotte, in merito alle quali il provvedimento conclusivo deve svolgere un'adeguata motivazione.

1.6 Determinazione n. 6 del 08/07/2009

Il giudizio di anomalia non può essere effettuato confrontando le giustificazioni di più offerte, ma svolgendo la fase di verifica di ogni offerta autonomamente sulla base dei documenti di giustificazioni presentati dai concorrenti in relazione ai prezzi offerti per le singole prestazioni costituenti l'offerta. Ciò perché la valutazione dipende dalle capacità imprenditoriali di ciascun offerente. Tuttavia, trattandosi di procedimento unitario, qualora la verifica di congruità debba essere effettuata nei riguardi di più offerte, è possibile che le singole fasi istruttorie di tale verifica, al fine di ridurre i tempi per la individuazione dell'aggiudicatario definitivo, siano svolte in contemporanea avviando tali fasi istruttorie (esame delle giustificazioni presentate in gara) a partire dalla migliore offerta e proseguendo gli avvii dei sub-procedimenti delle altre offerte, anche se non ancora concluse le precedenti, seguendo l'ordine progressivo dei ribassi offerti; la fase conclusiva delle fasi istruttorie si deve svolgere a partire dalla migliore offerta e, ove necessario, in quanto non si è ancora individuata l'offerta congrua, progressivamente in ordine decrescente nei confronti delle successive. Per effettuare la verifica di congruità delle offerte di un lavoro, di un servizio o di una fornitura occorre conoscere: a) la esatta

quantità delle singole prestazioni che costituiscono la commessa; b) i prezzi unitari offerti per la esecuzione delle singole prestazioni; c) le giustificazioni che dimostrino la correttezza e congruità dei prezzi unitari offerti. La verifica del rispetto dei livelli salariali e contributivi minimi inderogabili, così come la verifica del fondamento delle giustificazioni circa gli scostamenti dal costo del lavoro "medio" rilevato dalle fonti ufficiali, non possono essere disgiunte dalla valutazione della congruità del "monte ore" che l'offerente assume essere sufficiente per eseguire la prestazione dedotta in appalto. Le giustificazioni richieste dall'articolo 86, comma 5, del Codice, quale corredo documentale dell'offerta, secondo costante giurisprudenza amministrativa, non assurgono a requisito di partecipazione alla gara a pena di esclusione, venendo in rilievo la mancata presentazione delle stesse (solo in via eventuale) nella fase successiva della verifica di anomalia, se ed in quanto l'offerta risulti sospetta. Tuttavia -ove, ai sensi dell'articolo 86, comma 5, del Codice, nel bando di gara sia esplicitato e chiarito l'obbligo, a pena di esclusione, di corredare le offerte sin dalla loro presentazione delle giustificazioni di cui all'articolo 87, comma 2, del Codice -non si può ammettere la possibilità per la commissione di gara di richiedere giustificazioni ad un concorrente che non aveva corredato l'offerta delle giustificazioni di cui alla lex specialis di gara; in tal caso si verrebbe, infatti, a consentire una integrazione documentale postuma, che realizzerebbe un'indebita alterazione della par condicio tra i concorrenti. Non esiste una tipizzazione normativa "chiusa" degli elementi di possibile giustificazione, valendo semmai un limite logico-sistematico desumibile dalla formula dell'articolo 87 comma l, del d.lgs. 163/2006. Di conseguenza, ai fini della verifica di congruità dell'offerta, le imprese concorrenti ben possono produrre quali elementi giustificativi anche le voci di ricavo generate dai cosiddetti servizi aggiuntivi, ove questi ultimi si atteggino quali elementi intrinseci alla prestazione principale oggetto di offerta Nella procedura di verifica di anomalia, è ammissibile la modifica delle giustificazioni relative alle varie componenti del prezzo dell'offerta, ferma restando la immodificabilità dell'offerta stessa nel suo complessivo importo economico. Al decreto ministeriale di determinazione periodica del costo del lavoro non può che attribuirsi un valore meramente ricognitivo del costo del lavoro formatosi in un certo settore merceologico sulla base dei valori economici previsti dalla contrattazione collettiva, non potendo peraltro, mediante l'imposizione di determinati parametri nella formulazione delle offerte, eventualmente pregiudicare la partecipazione alle procedure di gara di operatori economici che, per particolari ragioni giuridico-economiche, valutate dalla stazione appaltante in sede di accertamento della congruità dell'offerta, possano presentare offerte più vantaggiose. Per quanto attiene alla motivazione del giudizio di anomalia, nel caso di giudizio negativo, la stessa deve essere necessariamente rigorosa e puntuale (per consentire al concorrente dichiarato anomalo di avere consapevolezza delle motivazioni poste a base della valutazione di anomalia ed, eventualmente, per poter efficacemente chiedere di sindacare in sede giurisdizionale il provvedimento a lui avverso); nel caso di giudizio positivo, la

motivazione può essere meno analitica, potendo essere costruita per relationem alle giustificazioni fornite dal concorrente, se congrue ed articolate e se, ad esempio, il ribasso non sia eclatante.

1.7 Parere di precontenzioso n. 213 del 31/07/2008

In tema di offerta anomale, spetta all'Amministrazione il compito di svolgere il giudizio tecnico sulla congruità, serietà, sostenibilità e realizzabilità dell'offerta. Gli apprezzamenti compiuti dall'Amministrazione in sede di riscontro dell'anomalia delle offerte, infatti, costituiscono espressione di un potere di natura tecnico-discrezionale, improntato a criteri di ragionevolezza, logicità e proporzionalità, che rientra tra le prerogative della stazione appaltante e, in particolare, della commissione giudicatrice, salvo non emergano evidenti vizi di ricostruzione dell'iter logico-argomentativo.

1.8 Parere di precontenzioso n. 169 del 21/5/2008

E' solo l'Amministrazione che può e deve svolgere in prima battuta il giudizio tecnico sulla congruità, serietà, sostenibilità e realizzabilità dell'offerta, senza potersi ammettere in alcun caso una sostituzione/supplenza nell'esercizio di tale suo potere discrezionale di valutazione. Gli apprezzamenti compiuti dall'Amministrazione in sede di riscontro dell'anomalia delle offerte costituiscono espressione di un potere di natura tecnico-discrezionale, improntato a criteri di ragionevolezza, logicità e proporzionalità, che resta prerogativa di esclusiva competenza della stazione appaltante e, in particolare, della commissione giudicatrice. E' pertanto irricevibile la istanza di parere, in quanto l'Autorità si pronuncia su questioni controverse insorte durante lo svolgimento delle procedure di gara, ma non può sostituirsi alla stazione appaltante nei compiti ad essa normativamente assegnati.

1.9 Deliberazione n. 118 del 17/04/2007

Le stazioni appaltanti possono affidare i servizi di ingegneria ed architettura sia con il criterio del prezzo più basso sia con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, anche se tale ultimo criterio appare più indicato in relazione alla specificità ed alla complessità dei servizi in questione, la cui natura richiede spesso la valutazione di aspetti qualitativi ed innovativi. Nel primo caso per appalti di importo inferiore alla soglia comunitaria, è possibile, ai sensi dell'articolo 124, comma 8, del Codice, procedere all'esclusione automatica delle offerte anomale ai sensi dell'articolo 86, comma 1, del Codice, mentre

per quelli di importo superiore a tale soglia si deve applicare la procedura di valutazione delle offerte anomale prevista dagli articoli 86-88 del Codice. In caso di utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, invece, si applica per i contratti di qualsiasi importo, l'articolo 86, comma 2, sulla valutazione della congruità delle offerte. In tal caso le stazioni appaltanti possono utilizzare i fattori ponderali indicati dal comma 3, dell'art. 64, del D.P.R. n. 554/99, anche per gli appalti sopra soglia.

1.10 Deliberazione n. 76 del 19/10/2006

La verifica delle offerte anormalmente basse, anche nell'appalto aggiudicato secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, trova la sua ragion d'essere nell'interesse dell'Amministrazione ad addivenire all'aggiudicazione ad una impresa che presenti il prezzo più basso, ma che nel contempo garantisca la regolare e corretta esecuzione dei lavori. Il criterio di individuazione delle offerte anormalmente basse risponde ad una logica matematica, attraverso la quale, effettuando il calcolo previsto dalla norma, si addiviene all'individuazione delle offerte che devono essere valutate ai fini della verifica dell'anomalia.

Sezione VI - L'utilizzo del metodo dell'OEPV negli appalti di pulizie

1. Precedenti AVCP

1.1 Parere di precontenzioso n. 192 del 3/11/2010

L'applicazione del regolamento di cui al D.P.C.M. n. 117/1999 nella materia dei servizi di pulizia, in assenza dell'entrata in vigore del regolamento di attuazione del Codice dei contratti pubblici, non rappresenta una scelta della stazione appaltante ma ha carattere obbligatorio.

1.2 Parere di precontenzioso n. 92 del 13/05/2010

In una procedura per l'affidamento di un servizio di pulizia, è conforme alla normativa di settore e non realizza una illegittima commistione tra requisiti soggettivi di partecipazione alla gara ed elementi oggettivi di valutazione dell'offerta la previsione del bando di gara che attribuisca un determinato punteggio al piano di addestramento del personale.

1.3 Parere di precontenzioso n. 51 del 11/03/2010

Non è conforme alla normativa di settore l'operato di una s.a. operante nella regione Sardegna, che in una procedura per l'affidamento di servizi di pulizia bandita il 26 gennaio 2009 abbia applicato l'art. 20, co. 5 della l.r. Sardegna 5/2007. Tale disposizione, infatti, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Consulta con sentenza 17 dicembre 2008, n. 411.

1.4 Parere di precontenzioso n. 142 del 03/12/2009

In una procedura per l'affidamento di un contratto di pulizia e igiene ambientale di immobili, è conforme alla normativa di settore l'operato della S.A. che consenta agli operatori economici la possibilità di offerte migliorative, predefinendo nel bando di gara tre opzioni di aumento della frequenza delle prestazioni previste nel capitolato. Tale possibilità non costituisce variante, ma la S.A. utilizza l'elemento dell'offerta migliorativa come criterio per valutare il livello tecnico-qualitativo delle imprese partecipanti, configurandolo quindi come "metodologia tecnico-operativa", in conformità a quanto previsto dall'art. 2 del d.P.C.M. n. 117/1999 e "premiando" con un maggior punteggio i concorrenti che

– fermi restando i termini minimi del Capitolato – aggiungano prefissate prestazioni in termini di frequenze periodiche predefinite.

1.5 Deliberazione n. 58 del 17/12/2008

E' conforme alla disciplina vigente di cui D.P.C.M. n. 117 del 1999 (Regolamento recante le norme per la determinazione degli elementi di valutazione e dei parametri di ponderazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa per l'aggiudicazione degli appalti di servizi di pulizia degli edifici, in vigore sino all'emanazione del Regolamento attuativo del D.Lgs. 163 del 2006) l'indicazione come sub-criterio tecnico per la valutazione delle offerte lo "Schema tecnico-gestionale" presentato dall'impresa, in cui la stessa è appunto chiamata ad illustrare le modalità di esecuzione del servizio, nelle quali, dunque, potrà specificare la frequenza della pulizia ad umido.

2. Precedenti giurisprudenza amministrativa

2.1 Tribunale Amministrativo Regionale Friuli Venezia Giulia sez. I 11/11/2010 n. 751

Alla gara avente ad oggetto "Affidamento di servizi di raccolta e trasporto rifiuti da raccolta differenziata sul territorio della Provincia" non è direttamente applicabile la disciplina di cui al d.p.c.m. n. 117 del 1999, richiamata dall'art. 83, quinto comma, del d. lgs. n. 163 del 2006, in quanto il decreto è riferibile ai soli appalti di pulizia degli edifici ed il richiamo operato dal Codice dei contratti pubblici è finalizzato esclusivamente a fornire un indirizzo operativo in sede di disciplina dell'emanando regolamento, non già a generalizzarne l'ambito di efficacia.

Appendice I

1. Art. 83 - Codice dei contratti pubblici

1. Quando il contratto è affidato con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, il bando di gara stabilisce i criteri di valutazione dell'offerta, pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto, quali, a titolo esemplificativo:

a) il prezzo;

b) la qualità;

c) il pregio tecnico;

d) le caratteristiche estetiche e funzionali;

e) le caratteristiche ambientali e il contenimento dei consumi energetici e delle risorse ambientali dell'opera o del prodotto **(1)**;

f) il costo di utilizzazione e manutenzione;

g) la redditività;

h) il servizio successivo alla vendita;

i) l'assistenza tecnica;

l) la data di consegna ovvero il termine di consegna o di esecuzione;

m) l'impegno in materia di pezzi di ricambio;

n) la sicurezza di approvvigionamento;

o) in caso di concessioni, altresì la durata del contratto, le modalità di gestione, il livello e i criteri di aggiornamento delle tariffe da praticare agli utenti.

2. Il bando di gara ovvero, in caso di dialogo competitivo, il bando o il documento descrittivo, elencano i criteri di valutazione e precisano la ponderazione relativa attribuita a ciascuno di essi, anche mediante una soglia, espressa con un valore numerico determinato, in cui lo scarto tra il punteggio della soglia e quello massimo relativo all'elemento cui si riferisce la soglia deve essere appropriato.

3. Le stazioni appaltanti, quando ritengono la ponderazione di cui al comma 2 impossibile per ragioni dimostrabili, indicano nel bando di gara e nel capitolato d'oneri, o, in caso di dialogo competitivo, nel bando o nel documento descrittivo, l'ordine decrescente di importanza dei criteri.

4. Il bando per ciascun criterio di valutazione prescelto prevede, ove necessario, i sub - criteri e i sub - pesi o i sub - punteggi. Ove la stazione appaltante non sia in grado di stabilirli tramite la propria organizzazione, provvede a nominare uno o più esperti con il decreto o la determina a contrarre, affidando ad essi l'incarico di redigere i criteri, i pesi, i punteggi e le relative specificazioni, che

verranno indicati nel bando di gara. [La commissione giudicatrice, prima dell'apertura delle buste contenenti le offerte, fissa in via generale i criteri motivazionali cui si atterrà per attribuire a ciascun criterio e subcriterio di valutazione il punteggio tra il minimo e il massimo prestabiliti dal bando] **(2)**.

5. Per attuare la ponderazione o comunque attribuire il punteggio a ciascun elemento dell'offerta, le stazioni appaltanti utilizzano metodologie tali da consentire di individuare con un unico parametro numerico finale l'offerta più vantaggiosa. Dette metodologie sono stabilite dal regolamento, distintamente per lavori, servizi e forniture e, ove occorra, con modalità semplificate per servizi e forniture. Il regolamento, per i servizi, tiene conto di quanto stabilito dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 marzo 1999, n. 117 e dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 novembre 2005, in quanto compatibili con il presente codice.

(1) Lettera così sostituita dalla lettera i) del comma 1 dell'art. 1, D.Lgs. 31 luglio 2007, n. 113.

(2) Periodo soppresso dalla lettera u) del comma 1 dell'art. 1, D.Lgs. 11 settembre 2008, n. 152 (Gazz. Uff. 2 ottobre 2008, n. 231, S.O.).

2. Art. 120 - d.P.R. 2 ottobre 2010, n. 207

1. In caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, i «pesi» o «punteggi» da assegnare ai criteri di valutazione, eventualmente articolati in «sub-pesi» o «sub-punteggi», di cui all'articolo 83, commi 1 e 4, del codice ed indicati nel bando di gara, devono essere globalmente pari a cento. Per i contratti di cui all'articolo 53, comma 2, lettere b) e c), del codice, i fattori ponderali da assegnare ai «pesi» o «punteggi» attribuiti agli elementi riferiti alla qualità, al pregio tecnico, alle caratteristiche estetiche e funzionali e alle caratteristiche ambientali non devono essere complessivamente inferiori a sessantacinque. Al fine di attuare nella loro concreta attività di committenza il principio di cui all'articolo 2, comma 2, del codice nonché l'articolo 69 del codice, le stazioni appaltanti nella determinazione dei criteri di valutazione:

a) ai fini del perseguimento delle esigenze ambientali, in relazione all'articolo 83, comma 1, lettera e), del codice, si attengono ai criteri di tutela ambientale di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 11 aprile 2008, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 107 dell'8 maggio 2008, e successivi decreti attuativi, nonché, ai fini del contenimento dei consumi energetici e delle risorse ambientali, ai criteri individuati con apposito decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro dello sviluppo economico;

b) ai fini del perseguimento delle esigenze sociali, hanno la facoltà di concludere protocolli di intesa o protocolli di intenti con soggetti pubblici con competenze in materia di salute, sicurezza, previdenza, ordine pubblico nonché con le organizzazioni sindacali e imprenditoriali.

2. In una o più sedute riservate, la commissione valuta le offerte tecniche e procede alla assegnazione dei relativi punteggi applicando i criteri e le formule indicati nel bando o nella lettera di invito secondo quanto previsto nell'allegato G. Successivamente, in seduta pubblica, la commissione dà lettura dei punteggi attribuiti alle singole offerte tecniche, procede alla apertura delle buste contenenti le offerte economiche e, data lettura dei ribassi espressi in lettere e delle riduzioni di ciascuna di esse, procede

secondo quanto previsto dall'articolo 121.

3. L'accertata carenza di organico, di cui all'articolo 84, comma 8, del codice, è attestata dal responsabile del procedimento sulla base degli atti forniti dal dirigente dell'amministrazione aggiudicatrice preposto alla struttura competente. In tal caso l'atto di nomina dei membri della commissione ne determina il compenso e fissa il termine per l'espletamento dell'incarico. Tale termine può essere prorogato una sola volta per giustificati motivi. L'incarico è oggetto di apposito disciplinare o atto di accettazione.

4. E' possibile ricorrere alla nomina dei commissari, ai sensi dell'articolo 84, comma 8, secondo periodo, del codice, nel caso di interventi complessi di cui all'articolo 3, comma 1, lettera l), ovvero nel caso di lavori di importo superiore a 25 milioni di euro nei quali le componenti architettonica e/o strutturale e/o impiantistica siano non usuali e di particolare rilevanza, ovvero in caso di affidamento ai sensi degli articoli 144, 153 e 176 del codice.

5. Al momento dell'accettazione dell'incarico, i commissari dichiarano ai sensi dell'articolo 47 del decreto Presidente della Repubblica del 28 dicembre 2000, n. 445, l'inesistenza delle cause di incompatibilità e di astensione di cui all'articolo 84, commi 4, 5 e 7, del codice.

3. Allegato P - d.P.R. 2 ottobre 2010, n. 207

Contratti relativi a forniture e a altri servizi: metodi di calcolo per l'offerta economicamente più vantaggiosa

Il calcolo dell'offerta economicamente più vantaggiosa può essere effettuato utilizzando a scelta della stazione appaltante uno dei seguenti metodi indicati nel bando di gara o nella lettera di invito:

I) uno dei 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.

II) la seguente formula:

$C(a) = \Sigma n\ [Wi * V(a)\ i]$

dove:

C(a) = indice di valutazione dell'offerta (a);

n = numero totale dei requisiti;

Wi = peso o punteggio attribuito al requisito (i);

V(a)i = coefficiente della prestazione dell'offerta (a) rispetto al requisito (i) variabile tra zero e uno;

Σn = sommatoria.

I coefficienti V(a)i sono determinati:

a) per quanto riguarda gli elementi di natura qualitativa, attraverso:

1. la media dei coefficienti, variabili tra zero ed uno, calcolati da ciascun commissario mediante il «confronto a coppie», seguendo le linee guida riportate nell'allegato G;

2. la trasformazione in coefficienti variabili tra zero ed uno della somma dei valori attribuiti dai singoli commissari mediante il «confronto a coppie», seguendo le linee guida riportate nell'allegato G;

3. la media dei coefficienti, calcolati dai singoli commissari mediante il «confronto a coppie», seguendo il criterio fondato sul calcolo dell'autovettore principale della matrice completa dei suddetti confronti a coppie;

4. la media dei coefficienti attribuiti discrezionalmente dai singoli commissari;

5. un diverso metodo di determinazione dei coefficienti previsto nel bando di concorso o nella lettera di invito.

Nel caso di cui al numero 1, una volta terminati i «confronti a coppie», per ogni elemento ciascun commissario somma i valori attribuiti a ciascun concorrente e li trasforma in coefficienti compresi tra 0 ed 1 attribuendo il coefficiente pari ad 1 al concorrente che ha conseguito il valore più elevato e proporzionando ad esso il valore conseguito dagli altri concorrenti; le medie dei coefficienti determinati da ciascun commissario vengono trasformate in coefficienti definitivi, riportando ad uno la media più alta e proporzionando ad essa le altre.

Nel caso di cui al numero 2, una volta terminati i «confronti a coppie», si sommano i valori attribuiti ad ogni offerta da parte di tutti i commissari. Tali somme provvisorie vengono trasformate in coefficienti definitivi, riportando ad uno la somma più alta e proporzionando a tale somma massima le somme provvisorie prima calcolate.

Nei casi di cui ai numeri 3, 4 e 5, una volta terminati i «confronti a coppie» o la procedura di attribuzione discrezionale dei coefficienti, si procede a trasformare la media dei coefficienti attribuiti ad ogni offerta da parte di tutti i commissari in coefficienti definitivi, riportando ad uno la media più alta e proporzionando a tale media massima le medie provvisorie prima calcolate.

Qualora il bando di gara o la lettera di invito prevedano l'applicazione del metodo del «confronto a coppie», nel caso le offerte da valutare siano inferiori a tre, i coefficienti sono determinati con il metodo di cui al numero 4.

b) per quanto riguarda gli elementi di valutazione di natura quantitativa quali, a titolo meramente esemplificativo, il prezzo e il termine di consegna o di esecuzione, attraverso la seguente formula:

V(a)i = Ra/Rmax

dove:

Ra = valore offerto dal concorrente a

Rmax = valore dell'offerta più conveniente

ovvero, per il solo elemento prezzo, attraverso la seguente formula:

C_i	(per $A_i <= A_{soglia}$)	=	$X*A_i / A_{soglia}$
C_i	(per $A_i > A_{soglia}$)	=	$X + (1,00 - X)*[(A_i - A_{soglia}) / (A_{max} - A_{soglia})]$

dove

C_i	=	**coefficiente** attribuito al concorrente iesimo
A_i	=	**valore** dell'offerta (*ribasso*) del concorrente iesimo
A_{soglia}	=	**media aritmetica** dei valori delle offerte (*ribasso sul prezzo*) dei concorrenti
X	=	**0,80** oppure **0,85** oppure **0,90** (*indicare nei documenti di gara quale delle tre percentuali va applicata*)

Registrato alla Corte dei conti il 30 novembre 2010

Ufficio controllo infrastrutture e territorio, registro n. 10, foglio n. 6

La sezione del controllo nell'adunanza del 29 novembre 2010 ha ammesso al visto e alla conseguente registrazione il regolamento con esclusione:

dell' art. 72;

dell' art. 79, comma 21;

all' art. 238, comma 1 della frase:

«o a dipendenti di altre amministrazioni aggiudicatrici, svolti singolarmente o in commissione, ovvero per gli incarichi affidati a commissioni costituite da membri dipendenti della stazione appaltante e da soggetti esterni o dipendenti di altre amministrazioni aggiudicatrici» dell' art. 327, comma 2;

dell' art. 357, commi 12, 13, 16, 17 con riferimento alle categorie seguenti:

OG 12; OS 3; OS 4; OS 5; OS 11; OS 13; OS 14; OS 22; OS 25; OS 27; OS 28; OS 29; OS 30; OS 34;

comma 22 della frase:

«In relazione all' articolo 79, comma 21, fino alla data di entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, ivi previsto, ai fini del rilascio da parte delle SOA dell'attestazione di qualificazione nelle categorie di cui all'articolo 107, comma 2, per i requisiti di specializzazione richiesti per l'esecuzione dei lavori relativi alle medesime categorie si applica l' articolo 79».

Appendice II Determinazione 4/2009
Flow chart procedura OEPV[2]

Prima fase: trasformare i contenuti di ogni offerta in coefficienti variabili tra zero e uno

Per i criteri e sub-criteri di valutazione **aventi natura qualitativa** (qualità progetto, qualità servizi, qualità convenzione ecc.) la trasformazione va effettuata con una delle procedure (da specificare nei documenti di gara) scelta fra quelle indicate nel DPR n. 207/2010 e cioè:

a) procedura dei confronti a coppie delle offerte fondata sul calcolo dell'autovettore principale della matrice completa dei confronti;
b) procedura dei confronti a coppie delle offerte fondata sulla linea guida di cui all'allegato G al DPR n. 207/2010;
c) attribuzione discrezionale.

Nelle ipotesi a) e c) i coefficienti di ogni concorrente sono pari alla media di quelli attribuiti dai singoli commissari. Le medie vanno riparametrate al coefficiente pari ad uno.

Al fine di una corretta determinazione dei coefficienti i documenti di gara devono indicare i criteri motivazionali in base ai quali si determinano i coefficienti (secondo la giurisprudenza devono essere più dettagliati nel caso in cui i coefficienti sono determinati in via discrezionale).

Per i criteri e sub-criteri di valutazione **aventi natura quantitativa** (ribasso, prezzo, tariffa, durata concessione ecc.) la trasformazione va effettuata mediante **formule matematiche** (da specificare nei documenti di gara) fondate sui principi indicati nell'allegato G e cioè:

a) coefficiente pari ad uno all'offerta più vantaggiosa per l'amministrazione aggiudicatrice;
b) coefficiente pari a zero all'offerta pari al valore posto a base di gara;
c) coefficienti variabili da zero ad uno per le diverse offerte determinati per interpolazione lineare fra i due valori (offerta più vantaggiosa e valore posto a base di gara).

Nell'ipotesi che come offerta sia prevista la percentuale di ribasso su un valore posto a base di gara la formula rispondente a tali principi sarebbe: (ribasso offerto/ribasso massimo offerto); la formula inversa (ribasso massimo offerto/ribasso offerto) non sarebbe rispondente ai detti principi. Le formule sono entrambe una frazione (a/b) ma la prima prevede il numeratore (a) variabile ed il denominatore (b) fisso e, pertanto, costituisce una funzione lineare; la seconda prevede il numeratore (a) fisso ed il denominatore (b) variabile e, pertanto, non è una funzione lineare ma una funzione asintotica agli assi cartesiani x e y.

Seconda fase: determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa con la metodologia indicata nei documenti di gara che deve essere una di quelle previste negli allegati G/M/P del DPR n. 207/2010; la determinazione si effettua sulla base dei coefficienti (variabili tra zero ed uno) attribuiti (previa riparametrazione qualora i criteri di valutazione siano suddivisi in sub-criteri; la riparametrazione consiste nell'attribuire ad ogni concorrente per il criterio di partenza i coefficienti in base alla somma ponderata dei coefficienti attribuiti per i sub-criteri; il coefficiente uno è attribuito al concorrente per il quale la somma è massima e agli altri coefficienti determinati in proporzione lineare in rapporto alle rispettive somme) ai concorrenti per ogni criterio di valutazione

Aggregativo compensatore

La **graduatoria** è determinata sulla base della seguente formula:

$P_i = C_{ai}*P_a+C_{bi}*P_b+\ldots\ldots C_{ni}*P_n$

dove
P_i= punteggio concorrente i
C_{ai} = coefficiente criterio a, del concorrente i;
C_{ni} = coefficiente criterio n, del concorrente i;
P_a= peso criterio a
P_n =peso criterio n

Electre

La **graduatoria** è determinata sulla base della procedura indicata nell'allegato B del DPR n. 554/1999 che, partendo dalla **matrice dei coefficienti**, determina:

a. gli scarti fra i coefficienti;
b. gli **indici pesati** di concordanza e di discordanza;
c. gli indicatori unici di dominanza;
d. il punteggio delle offerte sulla base degli indicatori unici di dominanza.

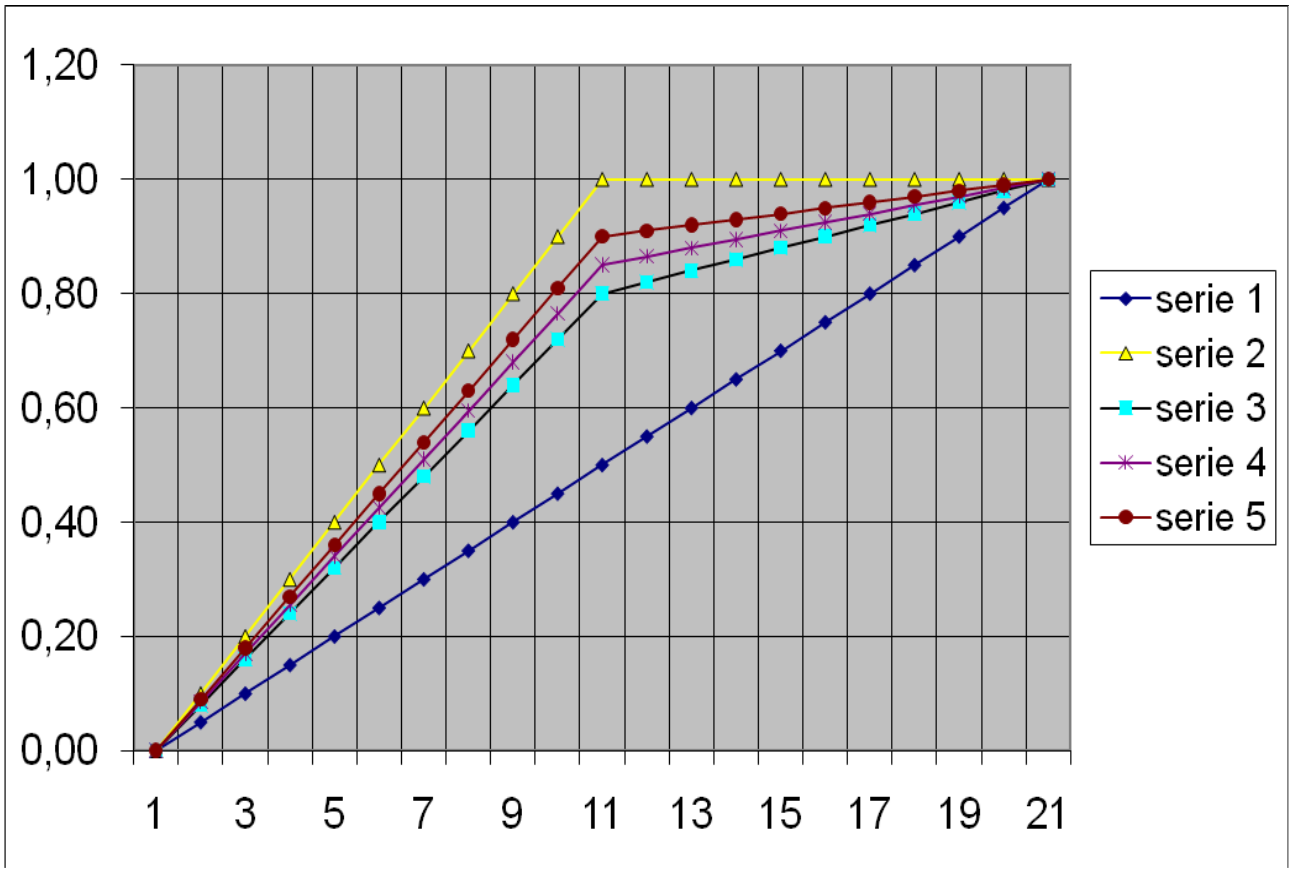
Topsis

La **graduatoria** è determinata calcolando sulla base della matrice dei coefficienti pesati la soluzione ideale e la soluzione non ideale e individuando l'offerta che è più vicina alla soluzione ideale e più lontana dalla soluzione non ideale.

[2] Il flow-chart è adattabile all'allegato P del d.P.R. n. 207/2010; per l'attribuzione dei punteggi all'elemento prezzo è utilizzabile anche la formula bilineare di cui alla pagina successiva.

Confronto formule per il prezzo

Ribassi	Calcolo coefficienti fra zero ed uno				
	soluzione Rmax	*soluzione Rmedio*	*Formula allegato P*	*Formula allegato P*	*Formula allegato P*
Ai	Ai / Amax	*per* Ai <=Asoglia Ai / Asoglia	*per* Ai <=Asoglia 0,80*(Ai / Asoglia)	*per* Ai <=Asoglia 0,85*(Ai / Asoglia)	*per* Ai <=Asoglia 0,90*(Ai / Asoglia)
		per Ai > Asoglia 1,00	*per* Ai > Asoglia 0,80 + 0,20*[(Ai - Asoglia) / (Amax - Asoglia)]	*per* Ai > Asoglia 0,85 + 0,15*[(Ai - Asoglia) / (Amax - Asoglia)]	*per* Ai > Asoglia 0,90 + 0,10*[(Ai - Asoglia) / (Amax - Asoglia)]
	serie 1	serie 2	serie 3	serie 4	serie 5
0,00	0,00	0,000	0,000	0,000	0,000
2,00	0,05	0,100	0,080	0,085	0,090
4,00	0,10	0,200	0,160	0,170	0,180
6,00	0,15	0,300	0,240	0,255	0,270
8,00	0,20	0,400	0,320	0,340	0,360
10,00	0,25	0,500	0,400	0,425	0,450
12,00	0,30	0,600	0,480	0,510	0,540
14,00	0,35	0,700	0,560	0,595	0,630
16,00	0,40	0,800	0,640	0,680	0,720
18,00	0,45	0,900	0,720	0,765	0,810
20,00	**0,50**	**1,000**	**0,800**	**0,850**	**0,900**
22,00	0,55	1,000	0,820	0,865	0,910
24,00	0,60	1,000	0,840	0,880	0,920
26,00	0,65	1,000	0,860	0,895	0,930
28,00	0,70	1,000	0,880	0,910	0,940
30,00	0,75	1,000	0,900	0,925	0,950
32,00	0,80	1,000	0,920	0,940	0,960
34,00	0,85	1,000	0,940	0,955	0,970
36,00	0,90	1,000	0,960	0,970	0,980
38,00	0,95	1,000	0,980	0,985	0,990
40,00	1,00	1,000	1,000	1,000	1,000
Amax	Ribasso massimo	40,00			
Numero offerte		21,00			
Asoglia	Media offerte	20,00			


1,20
1,00
0,80
0,60
0,40
0,20
0,00
1
3
5
7
9
11
13
15
17
19
21
serie 1
serie 2
serie 3
serie 4
serie 5

Appendice III

Determinazioni AVCP per esteso

1. Determinazione n. 5 del 27 luglio 2010

Linee guida per l'affidamento dei servizi attinenti all'architettura ed all'ingegneria

Premessa

Questa Autorità è intervenuta più volte sul tema dell'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria (da ultimo con le determinazioni n. 1/2006 e n.4/2007), cercando di chiarire le questioni controverse e fornire indicazioni operative.

Peraltro, una persistente disomogeneità procedurale delle stazioni appaltanti, nonché l'estensione del fenomeno di ribassi sproporzionati che caratterizza le offerte degli operatori economici, hanno indotto l'Autorità ad un'ulteriore ed approfondita riflessione sull'assetto giuridico ed economico di tale mercato nella consapevolezza della centralità della progettazione, quale momento fondamentale per assicurare la corretta realizzazione delle opere pubbliche. La scelta, infatti, del miglior progettista offre maggiori garanzie per l'elaborazione di un progetto qualitativamente adeguato a soddisfare le esigenze individuate dalle stazioni appaltanti.

Data la complessità e la specialità della materia ed al fine di favorire la massima partecipazione dei soggetti interessati, l'Autorità ha proceduto ad una consultazione on-line, volta ad individuare, ad ampio raggio, le istanze e le criticità riscontrate dagli operatori nella concreta prassi del mercato. E' stato, poi, istituito un tavolo tecnico di consultazione con gli ordini professionali e le categorie economiche interessate e con la partecipazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, al fine di approfondire, sul piano tecnico-giuridico, le modalità di effettuazione delle gare e di presentazione delle offerte.

All'esito di tali consultazioni, sono state elaborate delle linee guida per l'affidamento dei servizi di architettura e di ingegneria, che analizzano le varie fasi sub-procedimentali (modalità di affidamento, determinazione dell'importo a base di gara, individuazione dei requisiti di partecipazione e dei criteri di aggiudicazione dell'offerta) e dedicano un particolare focus al procedimento di verifica della congruità delle offerte.

L'Autorità offre, quindi, alle stazioni appaltanti ed agli operatori del mercato dei servizi tecnici, la seguente determinazione, di cui valuta un impatto regolatorio positivo in termini di maggiore

omogeneità ed efficienza delle procedure, nonché di riduzione dei fenomeni distorsivi della concorrenza.

Sulla base di quanto sopra considerato

Il Consiglio

approva le allegate "Linee guida per l'affidamento dei servizi attinenti all'architettura ed all'ingegneria".

Firmato:

Il Relatore : Giuseppe Borgia

Il Presidente f.f.: Giuseppe Brienza

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 28 luglio 2010.

Il Segretario: Maria Esposito

Link al testo delle linee guida:
http://www.avcp.local/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?ca=4313

2. Determinazione n. 4 del 20 maggio 2009

Linee guida per l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa nelle procedure previste dall'articolo 153 del Codice dei contratti pubblici

Premessa

Il D. Lgs. 12 aprile 2006 n.163 e successive modifiche ed integrazioni (d'ora innanzi "Codice"), in conformità alla giurisprudenza europea, che ha stabilito che sussiste una perfetta equiparazione tra i due criteri di aggiudicazione del prezzo più basso e dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ha liberalizzato la scelta, da parte delle stazioni appaltanti, del criterio di aggiudicazione degli appalti, rendendola indipendente dalla tipologia di procedura adottata e condizionata, invece, all'oggetto dell'appalto ed all'obiettivo perseguito.

Tuttavia, con specifico riferimento alle procedure di affidamento delle concessioni di lavori pubblici, di cui agli articoli 142 e seguenti, nonché quelle di finanza di progetto, di cui agli articoli 153 e seguenti del D. Lgs. n. 163/2006, vista la particolare natura del contratto da aggiudicare, nonché la peculiarità delle prestazioni che vengono affidate al contraente privato, è lo stesso legislatore ad aver stabilito l'obbligo per le stazioni appaltanti di utilizzare, come criterio di aggiudicazione, il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

La scelta operata trova il proprio fondamento nel fatto che il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa consente l'aggiudicazione dei contratti pubblici non tanto con una valutazione meramente quantitativo- economica, quanto con una complessa integrazione tra il dato economico, quello tecnico e quello qualitativo e, pertanto, è particolarmente adatto a selezionare ii contraente privato per l'affidamento di contratti, come le concessioni di lavori pubblici, in cui le prestazioni contrattuali comprendono la progettazione di un'opera, la sua esecuzione e la sua gestione funzionale ed economica.

Tale criterio è caratterizzato da una maggiore flessibilità, che consente quindi, alle imprese partecipanti, di esprimere al meglio le proprie capacità innovative, incrementando in tal modo la loro concorrenzialità, anche dal punto di vista delle soluzioni offerte per soddisfare le esigenze perseguite dalle stazioni appaltanti.

L'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa è fondata sull'applicazione integrata di una pluralità di criteri di valutazione: ciò implica la necessità di risolvere i problemi di comparabilità tra gli stessi criteri, a causa della loro diversa natura, quantitativa o qualitativa e delle diverse unità di misura e questo rende complesse le operazioni relative alla concreta valutazione delle offerte.

Con la determinazione n. 5 del 2008, l'Autorità ha già delineato quali siano le condizioni che, negli appalti di lavori pubblici, suggeriscono l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Al fine di agevolare le stazioni appaltanti nell'utilizzo di tale criterio nell'ambito delle procedure di aggiudicazione previste dall'articolo 153 del Codice, l'Autorità, sentite le istituzioni competenti e gli operatori del settore, ha deliberato di approntare le presenti linee guida, con le quali si forniscono indicazioni circa gli aspetti giuridici ed operativi maggiormente problematici di tale criterio di aggiudicazione.

Al documento è stata allegata un'analisi di alcuni metodi "multicriteri" per l'individuazione della migliore offerta ed, inoltre, un esempio concreto di applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ad una procedura di affidamento di una concessione con gara unica.

Sulla base di quanto sopra considerato,

il Consiglio

approva le seguenti linee guida: "Linee guida per l'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa alle procedure previste dall'articolo 153 del Codice."

Il Consigliere Relatore: Guido Moutier

Il Presidente: Luigi Giampaolino

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 27 Maggio 2009

Il Segretario: Maria Esposito

Link al testo delle linee guida:
http://www.avcp.local/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?ca=3804

3. Determinazione n. 5 dell' 8 ottobre 2008

Utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa negli appalti di lavori pubblici

Considerato in fatto

L'applicazione dell'art. 81 del D.Lgs. n. L63/2006 che, come noto, ha eliminato anche nel settore dei lavori pubblici i limiti giuridici all'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ha provocato, tra gli operatori del settore, perplessità e dubbi interpretativi riconducibili alla difficoltà di superare un sistema di valutazione delle offerte basato, sotto la vigenza della L. n. 109/94, essenzialmente su meccanismi automatici.

E' stato quindi rivolto all'Autorità l'invito a fornire, in forza dei suoi poteri di regolazione del mercato dei lavori pubblici, indicazioni circa l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa da parte delle stazioni appaltanti, sia sotto il profilo della fissazione delle condizioni legittimanti la

scelta del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa rispetto al criterio del prezzo più basso, sia per ciò che concerne l 'indicazione delle modalità applicative del criterio medesimo.

Ciò al fine di evitare che un eventuale utilizzo distorto del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa da parte delle stazioni appalanti determini l'esercizio di una discrezionalità svincolata da qualsiasi criterio oggettivo e, quindi, suscettibile di tradursi in violazione dei principi di parità di trattamento degli operatori economici e di correttezza dell' azione amministrativa.

Stante il rilievo della questione ed il coinvolgimento di numerosi interessi di settore, l 'Autorità ha convocato in due successive audizioni gli operatori del settore.

Tenendo conto delle considerazioni svolte in tali sedi ed al fine di fornire un ausilio agli operatori del settore, l'Autorità ritiene opportuno fornire alcuni indirizzi di carattere operativo.

Ritenuto in diritto

1. L'articolo. 81, comma 1, del D.Lgs. n. 163/2006 prevede che, nei contratti pubblici, la scelta della migliore offerta si basi, alternativamente, sul criterio del prezzo più basso o sul criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Ai sensi dell'art. 81, comma 2, le stazioni appaltanti scelgono fra i due indicati criteri "quello più adeguato in relazione alle caratteristiche dell' o ggetto del contratto".

Le citate disposizioni rappresentano, per il settore dei lavori pubblici, il superamento del regime restrittivo volto a privilegiare il criterio del prezzo più basso dettato dalla L. n. 109/994.

Se infaffi, il D.Lgs. n. 358/92 e il D.Lgs n. 157/95, recependo le indicazioni del legislatore comunitario, prevedevano gia, in materia di forniture (art. 19 D.Lgs. 358/92) e servizi (art. 23 D.Lgs 157/95), la facoltà della stazione appaltante di scegliere alternativamente tra i due criteri, per i lavori, invece, la L.n.l09/94, nella versione precedente alla novella della L. 166/2002, all'art. 21, limitava la scelta del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa alle concessioni e all'appalto concorso, salvo poi, con l'introduzione del comma l-ter, estendere tale possibilità anche ai casi di pubblico incanto e licitazione privata di valore superiore alla soglia di rilievo comunitario, purché si trattasse di appalti in cui "per la prevalenza della componente tecnologica o per la particolare rilevanza tecnica delle possibili soluzioni progettuali" si ritenesse possibile che la progettazione potesse essere utilmente migliorata con integrazioni tecniche proposte dall'appaltatore.

Sulla compatibilità con il diritto comunitario del sistema di scelta della migliore offerta nei lavori pubblici delineato dalla L. n. 109/1994 si era espressa negativamente la Corte di Giustizia che, con la

sentenza del 7 ottobre 2004, procedimento C-247/02, precisava che il principio che sta alla base dell'orientamento comunitario (direttiva 93/37, art. 30) di riconoscere la possibilità di scelta tra i due criteri è quello di consentire alla stazione appaltante "di comparare diverse offerte e scegliere la più vantaggiosa in base a criteri obiettivi" e che, pertanto, la "fissazione da parte del legislatore nazionale, in termini generoli ed astratti, di un unico criterio di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici priva le amministrazioni aggiudicatrici della possibilità di prendere in considerazione la natura e le caratteristiche peculiari di tali appalti, isolatamente considerati, scegliendo per ognuna di essi il criterio più idoneo a garantire la libera concorrenza e ad assicurare la selezione della migliore offerta.

Conseguentemente, sulla base di tali considerazioni, il Giudice comunitario affermava che l'art. 30, comrma 1, della direttiva 93/37 deve essere interpretato nel senso che "osta ad una normativa nazionale la quale, ai fini dell'aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici mediante procedure di gara aperte o ristrette, imponga, in termini generali ed astratti, alle amministrazioni aggiudicaîici di ricorrere unicamente al prezzo più basso".

La medesima *ratio* è alla base della Determinazione n. 6/2005 nella quale l 'Autorità, rifacendosi all'esigenza di una più efficace attuazione del principio di libera concorrenza (art. 81 Trattato UE) e alla conseguente libertà di scelta dei criteri di aggiudicazione, ha affermato che, anche negli appalti di importo inferiore alla soglia comunitaria -ai quali per costante giurisprudenza della Corte di giustizia devono ritenersi applicabili i medesimi principi generali elaborati per il soprasoglia - deve riconoscersi alle stazioni appaltanti la libertà di scelta del criterio di aggiudicazione, da esercitarsi avendo riguardo a motivi di opportunità per ragioni di pubblico interesse.

L'attuale formulazione dell'art. 8l del D.Lgs. n. l63/2006 riporta la normativa nazionale in linea con i principi della normativa comunitaria, dando attuazione in modo pieno al principio di tutela della concorrenza (art. 81 Trattato UE), sulla scia di quanto statuito dalla Corte di giustizia e già sostenuto dall'Autorità nella citata Determinazione.

2. Alla luce di quanto sopra, non è revocabile in dubbio che il principio alla base dell'art. 81, comma 1, del D.Lgs. n. 163/2006 sia quello della scelta del criterio di aggiudicazione da parte della stazione appaltante, in modo indipendente dal tipo di procedura adottata e tenuto conto della maggiore adeguatezza rispetto all'oggetto del singolo contratto.

Da tale impostazione normativa deriva l'impossibilità di dare indicazioni preventive ed astratte circa la scelta del criterio più adeguato senza incorrere nel rischio, peraltro già censurato dalla Corte di Giustrzia, di privare "le amministrazioni aggiudicatrici della possibilità di prendere in considerazione la

natura e le caratteristiche peculiari di tali appalti, isolatamente considerati, scegliendo per ognuno di essi il criterio più idoneo a garantire la libera concorrenza e ad assicurare la selezione della migliore offerta".

3. Ritenuto quanto sopra, l'Autorità ritiene tuttavia opportuno fornire le presenti indicazioni affinchè, nel rispetto del citato principio di equivalenza tra i due criteri, possano essere di ausilio agli operatori del settore nella scelta del criterio di aggiudicazione effettivamente più "adeguato" ai fini del soddisfacimento del pubblico interesse sotteso all'indizione della gara.

4. Allo scopo appare utile, quindi, ribadire che la discrezionalità della stazione appaltante nella scelta del criterio di aggiudicazione (da intendersi quale mera discrezionalità tecnica e non certo amministrativa) è conformata, in primo luogo, da quanto previsto nel considerando 46 della direttiva n. 2004/18/CE, dove viene chiaramente evidenziato come "l'aggiudicazione dell'appalto deve essere effettuata, applicando criteri obiettivi che garantiscano il rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento e che assicurino una valutazione delle offerte in condizioni di effettiva concorrenza."

Secondo l'interpretazione fornita dalla Corte di Giustizia al fine di sviluppare una concorrenza effettiva deve adottarsi una modalità di attribuzione degli appalti tale che l'amministrazione aggiudicatrice sia in grado di comparare diverse offerte e scegliere la più vantaggiosa in base a criteri obiettivi (sentenze 16 settembrc 1999, causa C-27/98, Fracasso e Leitschultz, Racc. punto 26; 27 novembre 2001, cause riunite C-285/99 e C-286/99, punto 34, e 12 dicembre 2002, causa C-470/99, punto 89).

In secondo luogo, come previsto nell'art. 81, comma 2, del D.Lgs. n. 163/2006 "Le stazioni appaltanti scelgono, tra i criteri di cui al comma 1, quello più adeguato in relazione quelle caratteristiche dell' oggetto del contratto".

Le stazioni appaltanti, pertanto, sono vincolate, nella scelta del criterio di aggiudicazione, a valutarne l'adeguatezza in aspetto alle caratteristiche oggettive e specifiche del singolo contratto. Cio comporta che, nella fase di elaborazione della strategia di gara la stazione appaltante è tenuta ad interrogarsi se lo specifico interesse pubblico che intende perseguire attraverso l'indizione della gara sia più adeguatamente soddisfatto tenendo conto esclusivamente del fattore prezzo o se, invece, sia preferibile valutare una giusta combinazione di elementi quantitativi e qualitativi delle offerte. Una valutazione di tal fatta poi, deve tener conto delle caratteristiche dei lavori messi a gara, posto che è da essi che "può ricavarsi se siano o meno prevalenti gli elementi legati ad aspetti qualitativi rispetto al dato puramente numerico", come afferrnato dalla V sezione del Consiglio di Stato, nella sentenza n.

2848 del 9 giugno 2008, per un appalto di servizi e che, stante l'identità di *ratio*, non può non ritenersi pienamente applicabile anche ai lavori.

5. Ne deriva che potrà essere adeguato al perseguimento delle esigenze dell'amministrazione il criterio del prezzo più basso quando l'oggetto del contratto non sia caratterizzato da un particolare valore tecnologico o si svolga secondo procedure largamente standardizzate.

In questo caso, qualora la stazione appaltante sia in grado di predeterminare in modo sufficientemente preciso l'oggetto del contratto, potrà non avere interesse a valorizzare gli aspetti qualitativi dell'offerta, in quanto l'esecuzione del confiatto secondo i mezzi, le modalità ed i tempi previsti nella documentazione di gara è già di per sé in grado di soddisfare nel modo migliore possibile l'esigenza dell' amministrazione.
L'elemento quantitativo del prezzo rimane quindi l'unico criterio di aggiudicazione.

6. Al contrario, la scelta del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa verrà in considerazione quando le caratteristiche oggettive dell'appalto inducano a ritenere rilevanti, ai fini dell'aggiudicazione, uno o più aspetti qualitativi. In questo caso l'amministrazione potrà ritenere che l'offerta più vantaggiosa per la specifica esigenza sia quella che presenta il miglior rapporto qualita/prezzo.

Può essere di fondamentale ausilio, ai fini di tale valutazione, l'esame della rilevanza, all'interno dello specifico contratto, dei fattori indicati, a titolo esemplificativo, dall'art. 83 del D.Lgs. n. 163/2006 quali criteri di valutazione in caso di aggiudicazione secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa; "b) la qualità; c) il pregio tecnico; d) le caratteristiche estetiche e funzionali; e) le caratteristiche ambientali; f) il costo di utilizzazione e manutenzione; g) la redditività; h) il servizio successivo alla vendita; i) l'assistenza tecnica; l) la data di consegna ovvero il termine di consegna o di esecuzione; m) l'impegno in materia di pezzi di ricambio; n) la sicurezza di approvvigionamento; o) in caso di concessioni, altresì la durata del contratto, le modalità di gestione, il livello e i criteri di aggiornamento delle tariffe da praticare agli utenti".

Si sottolinea che il d.Lgs. 152/2008 ha soppresso l'ultimo periodo del comma 4 dell'art. 83, vale a dire il potere della commissione giudicatrice di fissare i criteri motivazionali per l'attribuzione dei punteggi; ciò significa che viene implicitamente sancito che le modalità di ripartizione dei punteggi per ogni criterio di valutazione devono essere predeterminate a monte, in sede di stesura del bando di gara.

Secondo il considerando 46 della direttiva n. 2004/18/CE, le amministrazioni aggiudicatrici "stabiliscono i criteri economici e qualitativi che, nel loro insieme, devono consentire di determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa per l'amministrszione aggiudicatrice".

Ne deriva che la stazione appaltante dovrà valutare se uno o più degli aspetti qualitativi dell'offerta concorrano, insieme al prezzo, all'individuazione della soluzione più idonea a soddisfare l'interesse sotteso all'indizione della gara. Solo in questo caso, infatti, corrisponde all'interesse pubblico l'utilizzo del sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

A titolo ulteriormente esemplificativo, si rileva che cio potrà venire in considerazione quando, con riferimento allo specifico oggetto del contratto, assuma particolare rilevanza l'organizzazione del lavoro (ad esempio, nel caso di organizzazione di cantieri per lavori che devono essere resi in costanza di prestazione del servizio potrebbe essere utile valorizzare le offerte che garantiscono i minori impatti sulla prestazione del servizio stesso), o le caratteristiche tecniche dei materiali (ad esempio, materiali innovativi che garantiscono una maggiore durabilità o una maggiore sicurezza in caso di impianti idrici, termici, ecc..), o l'impatto ambientale (ad esempio, quando l'opera debba essere fruita dalla collettività si potrebbe avere interesse all'uso di materiali a basso impatto ambientale, riciclabili, ecc), o la metodologia utilizzata quando si tratti di lavori non standardizzati, ecc.

In ogni caso si dovrà fare riferimento ad elementi che attengono all'oggetto dell'appalto e che siano tali da evidenziare un maggior pregio della proposta contrattuale che dovrà essere resa in favore dell'amministrazione appaltante e non che attengano a caratteristiche o qualità soggettive del concorrente.

Infatti, come affermato nel considerando 46 della direttiva n. 2004/l8/CE "Al fine di garantire la parità di trattamento, i criteri di aggiudicazione dovrebbero consentire di raffrontare le offerte e di valutarle in maniera oggettiva. Se tali condizioni sono soddisfatte, criteri di aggiudicazione economici e qualitativi, (...), possono consentire all'amministrazione aggiudicatrice di rispondere ai bisogni della colletività pubblica interessata, quali espressi nelle specifiche dell'appalto" .

Sulla base di quanto sopra considerato,

IL CONSIGLIO

ritiene che:

- la scelta del criterio di aggiudicazione rientra nella discrezionalità tecnica delle stazioni appaltanti che devono valutarne l'adeguatezza rispetto alle caratteristiche oggettive e specifiche del singolo contratto, applicando criteri obiettivi che garantiscano il rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento e che assicurino una valutazione delle offerte in condizioni di effettiva concorrenza;
- il criterio del prezzo più basso può reputarsi adeguato al perseguimento delle esigenze dell'amministrazione quando l'oggetto del contratto non sia caratterizzato da un particolare valore tecnologico o si svolga secondo procedure largamente standardizzate;
- il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa può essere adottato quando le caratteristiche oggettive dell'appalto inducano a ritenere rilevanti, ai fini dell'aggiudicazione, uno o più aspetti qualitativi, quali, ad esempio, l'organizzazione del lavoro, le caratteristiche tecniche dei materiali, l'impatto ambientale, la metodologia utilizzata

Il Consigliere Relatore: Alessandro Botto

Il Presidente: Luigi Giampaolino

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 6 Novembre 2008

L'attribuzione del punteggio economico nelle gare all'offerta economicamente più vantaggiosa

Formule a confronto

Studio prodotto dall'Ufficio Studi di Consip a supporto della discussione del Tavolo Committenze-Imprese "Regolamentazione" di Patrimoni PA Net

Il lavoro riflette esclusivamente le opinioni degli autori e non impegna la responsabilità dell'azienda.

maggio 2011

Indice

1. INTRODUZIONE 3
2. DESCRIZIONE ANALITICA DELLE FORMULE 6
   2.1 La formula “lineare semplice” 6
   2.2 La formula “al prezzo minimo”. 8
   2.3 formula “spezzata al prezzo medio” 11
   2.4 Il VMP nelle diverse formule 16
3. LE SIMULAZIONI 18
   3.1 Metodologia utilizzata 18
   3.2 Risultati 22
4. CONCLUSIONI 30

1. INTRODUZIONE

Il disegno di una gara aggiudicata all'offerta economicamente più vantaggiosa è costituito da un insieme di elementi strettamente interconnessi tra loro (definizione dell'oggetto dell'appalto, disegno del contratto, suddivisione in lotti, criteri di selezione, criterio di aggiudicazione, criteri di valutazione e relativi pesi/punteggi massimi, criteri motivazionali di attribuzione dei punteggi …). Solo l'analisi congiunta di tutti questi elementi permette di fornire un quadro completo del meccanismo di selezione e valutazione delle offerte e, dunque, dello schema di incentivi offerto ai concorrenti, sulla cui base questi ultimi formulano la propria offerta al fine di soddisfare al meglio (almeno in fase di aggiudicazione!) le esigenze espresse dalla stazione appaltante.

Nel seguito di questo documento, tuttavia, ci si concentrerà esclusivamente sul meccanismo di valutazione dell'offerta economica[1]. In particolare, ci si propone di comparare le principali caratteristiche di alcune formule di aggiudicazione tra quelle disponibili alla luce del recente Regolamento Attuativo del Codice degli Appalti (DPCM 207/2010). Se, infatti, per l'attribuzione del punteggio economico l'Allegato P al regolamento propone esplicitamente due formule (punto II b), non esclude l'utilizzo di altri "metodi multicriteri o multiobiettivi che si rinvengono nella letteratura scientifica" e, in particolare, "metodi basati sul punteggio assoluto".

In particolare, le diverse formule verranno confrontate sulla base degli incentivi che queste forniscono ai concorrenti rispetto alla scelta dell'offerta di prezzo o, meglio, rispetto alla soluzione ottimale della tensione prezzo-qualità. E' importante, infatti, aver presente che la stazione appaltante, attraverso la definizione dei criteri di valutazione di prezzo e qualità (e dei relativi fattori ponderali) segnala al mercato le proprie preferenze in merito al rapporto qualità/prezzo. Ciò in quanto, attraverso la combinazione di elementi quali (i) pesi attribuiti a qualità/prezzo, (ii) criteri tecnici, (iii) formula per l'attribuzione del punteggio economico e (iv) base d'asta, la stazione appaltante determina, implicitamente, quale differenza di prezzi offerti è necessaria a controbilanciare un certo gap di punteggio tecnico.

In generale, si può senz'altro affermare che, *ceteris paribus*, *l'incentivo alla competizione economica (rispetto a quello alla competizione sugli aspetti tecnico-qualitativi) sarà tanto maggiore quanto maggiore è la differenza di punteggio che la formula associa a una data differenza di prezzo (o, equivalentemente, ribasso) offerto.*
Infatti, quando una formula associa "grandi" differenze di punteggio economico a "piccole" differenze di prezzo offerto, è maggiore la probabilità di aggiudicare l'appalto all'offerta di prezzo più bassa, anche se quest'ultima avesse conseguito un punteggio

[1] Per una discussione più estesa su alcune formule di attribuzione del punteggio economico, si veda Dini, F., Dimitri, N., Pacini, R., Valletti, T., (2007), "Formule di Aggiudicazione nelle Gare per gli Acquisti Pubblici", Quaderni Consip, http://www.consip.it/on-line/Home/Pressroom/QuaderniConsip.html.

tecnico considerevolmente minore di altre offerte concorrenti. Di conseguenza, per i concorrenti sarà maggiore l'incentivo a offrire ribassi elevati.

E' utile, a questo punto, introdurre il concetto di "Valore Monetario del Punto Economico" (**VMP**):

$$VMP = \frac{Differenza\ di\ Ribasso\ offerto}{Differenza\ di\ punteggio\ assegnato} = \frac{R1 - R2}{PE(R1) - PE(R2)}$$

Dove *R1* ed *R2* sono due ribassi offerti in gara per i quali *ΔR* = *R1-R2* = 1% e *PE(R1)* e *PE(R2)* sono i punteggi economici ad essi assegnati sulla base di una data formula di attribuzione del punteggio.
Il VMP così definito esprime il "costo" (in termini di ribasso sulla base d'asta) che i concorrenti devono sostenere per ottenere un punto economico in più. Maggiore è il costo di un punto economico, meno conveniente sarà, per i concorrenti, competere in modo aggressivo sul prezzo offrendo ribassi elevati. Più rilievo assumerà, invece, la competizione sull'offerta tecnica.

Se si guarda il grafico che rappresenta una data formula di attribuzione del punteggio (Figura 1), un VMP elevato corrisponde a una curva "poco ripida". Infatti, quanto più ripida è la linea che descrive l'andamento del punteggio economico al variare del ribasso offerto, tanto minore è il ribasso addizionale necessario per ottenere un punto in più (il "costo" di un punto economico). Viceversa, una retta/curva più "piatta", disincentiva la competizione sul prezzo in quanto rende più "costoso", per la stazione appaltante, incrementare il proprio punteggio economico.

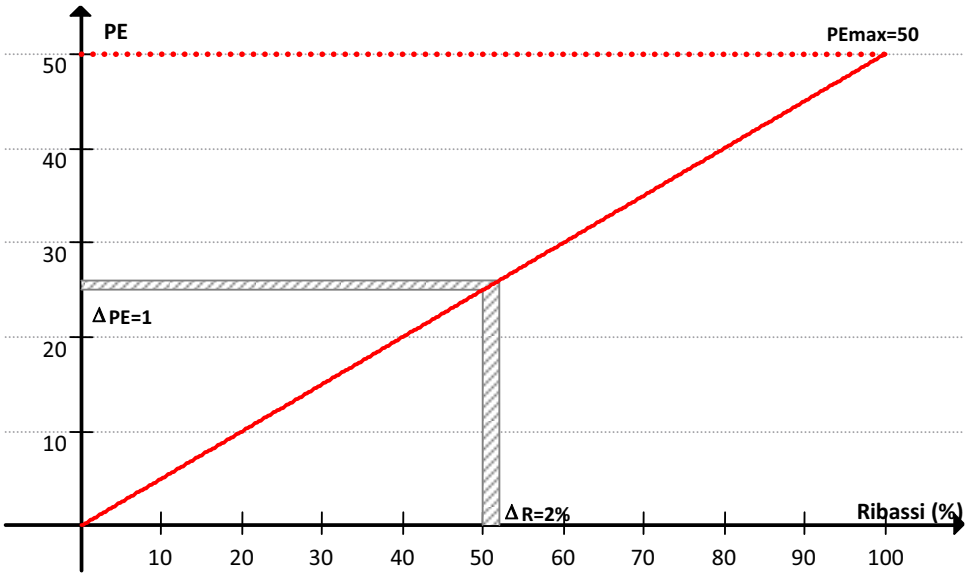


Figura 1. Il Valore Monetario del Punto (VMP) rappresenta il ribasso addizionale necessario a un concorrente per incrementare il proprio punteggio economico di un punto. Ad esempio, per una formula lineare con *PEmax* pari a 50 punti, il VMP è pari al 2% della base d'asta.

E' importante evidenziare che il VMP è calcolabile *ex ante* (sia dai concorrenti che dalla stazione appaltante) solo in caso di **formule a punteggio assoluto**. Per definizione, infatti, le formule a punteggio assoluto sono quelle in cui il punteggio assegnato all'offerta di prezzo di ciascun concorrente non dipende dai prezzi offerti dagli altri concorrenti. Tale condizione non è verificata, invece, nel caso delle **formule a punteggio relativo**. Quando si utilizzi tale tipologia di formule è impossibile determinare a priori il punteggio attribuito a una determinata offerta di prezzo senza conoscere il valore delle offerte concorrenti. Di conseguenza, è impossibile determinare *ex ante* il VMP prima dell'apertura delle buste contenenti l'offerta economica di tutti i concorrenti.

Nella prossima Sezione 2 alcune formule saranno brevemente esaminate dal punto di vista analitico, mentre nella Sezione 3 si presenteranno i risultati di un'analisi svolta attraverso simulazioni numeriche. La Sezione 4, infine, esporrà le conclusioni dello studio.

Segnaliamo, infine, che nel presente lavoro si è scelto di adottare una notazione diversa da quella utilizzata nel Regolamento. Ciò in quanto il formalismo adottato nel regolamento varia sensibilmente da una formula all'altra, rischiando così di generare confusione tra gli addetti ai lavori. Qui si cerca, invece, di adottare una notazione uniforme per tutte le formule, sperando che ciò aiuti la fruibilità di questo studio per il lettore.

2. DESCRIZIONE ANALITICA DELLE FORMULE

2.1 La formula "lineare semplice"

La formula "lineare semplice" è, probabilmente, la formula che presenta le caratteristiche più semplici da studiare. Essa attribuisce punteggi proporzionali allo sconto offerto, secondo un coefficiente di proporzionalità definito dalla stazione appaltante nella documentazione di gara (in quanto funzione del peso attribuito al punteggio economico). Poiché il punteggio al concorrente *i*-esimo viene assegnato solo sulla base del prezzo (o del ribasso) offerto dal concorrente stesso - indipendentemente, cioè, dal valore delle altre offerte di prezzo presentate in gara - essa afferisce sicuramente alla classe dei *"metodi basati sul punteggio assoluto"* contemplati dal Regolamento.

Il punteggio economico attribuito all'offerta del concorrente *i*-esimo cresce in maniera proporzionale rispetto al ribasso offerto:

$$PE_i = PE_{max} \times R_i$$

dove R_i è il ribasso offerto dal concorrente *i*-esimo rispetto alla base d'asta (*BA*) fissata dalla stazione appaltante:

$$R_i = \frac{BA - P_i}{BA}$$

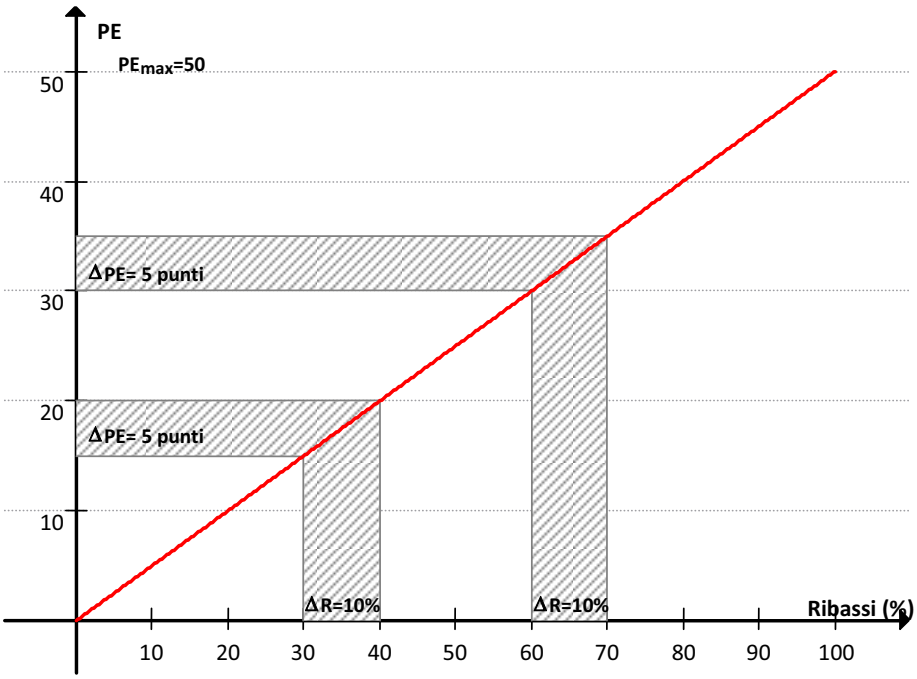


Figura 2. Grafico di una formula lineare (PEmax=50). A una differenza tra ribassi offerti del 10% (40%-30%, 70%-60%), corrisponde sempre una differenza di 5 punti economici.

La principale caratteristica della formula lineare semplice è che essa mantiene costante la differenza di punteggio tra due offerte di ribasso R_1 ed R_2, se costante è la differenza tra i due ribassi. In altri termini, il VMP – il ribasso addizionale necessario ad ottenere un punto economico in più – è costante e non dipende dal ribasso offerto (VMP = $1/PE_{max}$), come mostrato in Figura 2.

In virtù di tale caratteristica, la stazione appaltante ha la possibilità di stabilire con precisione e segnalare ai concorrenti il valore economico effettivamente attribuito ai criteri di valutazione tecnica. Supponiamo, infatti, che la documentazione di gara preveda di assegnare un punteggio tecnico di 5 punti ai concorrenti che offrano una certa caratteristica migliorativa del servizio oggetto dell'appalto (ad esempio, un innalzamento degli SLA al massimo livello di qualità previsto). Se la formula utilizzata per la valutazione del prezzo è la lineare semplice (con un PE_{max} pari a 50 punti economici), un differenziale di 5 punti economici corrisponde a un ribasso addizionale del 10%. Questo significa, implicitamente, che la stazione appaltante attribuisce al miglioramento degli SLA un valore economico pari al 10% della base d'asta.

E' opportuno, infine, richiamare brevemente l'attenzione sul ruolo di primaria importanza che il valore della base d'asta riveste nella definizione degli incentivi. L'effetto prodotto dalla scelta della base d'asta si comprende più facilmente se nell'espressione della formula si sostituisce R_i con la sua definizione in funzione del prezzo offerto P_i. Maggiore il valore della base d'asta, più basso il coefficiente di proporzionalità (PE_{max}/BA) che lega il prezzo offerto al punteggio ottenuto, dunque più elevato il valore monetario di un punto economico. Una base d'asta più elevata, pertanto, *ceteris paribus*, limita l'incentivo a offrire ribassi elevati. In altri termini, quando la base d'asta è più elevata, a pari differenze di *ribasso percentuale* (e, dunque, di punteggio economico) corrispondono più elevate differenze di *prezzo* offerto[2].

[2] Per un approfondimento sul ruolo della base d'asta in gare d'appalto si veda, oltre al riferimento in Nota 1, anche G.L. Albano N. Dimitri, (2006), "Basi d'Asta nelle Gare per Gli Acquisti Pubblici", Quaderni Consip, http://www.consip.it/on-line/Home/Pressroom/QuaderniConsip.html.

2.2 La formula "al prezzo minimo".

Questa formula corrisponde alla prima riportata al punto II b dell'Allegato P del Regolamento[3]:

$$PE_i = PE_{max} \times \frac{R_i}{R_{max}}$$

Si noti, inoltre, che tale formula è assolutamente equivalente a quella suggerita dall'art. 286 del Regolamento a proposito dei servizi di pulizia Ci = (Pb – Pi)/(Pb – Pm), dove Ci è il coefficiente attribuito all'offerta *i*-esima e Pb, Pi e Pm sono, rispettivamente, il prezzo a base d'asta, il prezzo offerto dal concorrente *i*-esimo e il prezzo minimo offerto in gara. Come è evidente, Ci va moltiplicato per il "fattore ponderale" (nella nostra notazione, il fattore ponderale corrisponde a PE_{max}); il rapporto (Pb – Pi)/(Pb – Pm), invece, corrisponde esattamente al rapporto R_i/R_{max}, in quanto:

$$\frac{Pb - Pi}{Pb - Pm} = \frac{Pb - Pi}{Pb} \times \frac{Pb}{Pb - Pm} = \frac{Ri}{Rmax}$$

Anche questa formula garantisce un andamento lineare del punteggio rispetto al ribasso offerto e proporzionale a quest'ultimo. Tuttavia, al contrario di quanto avviene con la formula lineare semplice, la pendenza della retta (e, quindi, il VMP) non è stabilita dalla stazione appaltante e, dunque, non è nota *ex ante* ai concorrenti. Al contrario, la pendenza è determinata dal ribasso più grande offerto in gara[4].
Pertanto, posto il massimo ribasso offerto in gara pari a un certo sconto R_{max}, gli altri concorrenti dovranno "pagare", per ogni punto economico in più, un valore (VMP), in termini di sconto, pari a:

$$VMP = \frac{R_{max}}{PE_{max}}$$

Si nota (Figura 3) che maggiore è il massimo ribasso offerto R_{max}, minore sarà la pendenza della retta. Questo significa che, a parità di differenza tra due ribassi offerti, la differenza tra i punteggi economici ad essi associati sarà più grande in caso di sconti "bassi" rispetto al caso di sconti "elevati".

---

[3] Vale la pena di evidenziare un piccolo ma evidente refuso nel comma citato dell'Allegato P, dove si suggerisce l'utilizzo di tale formula "per quanto riguarda gli elementi di valutazione di natura quantitativa quali, a titolo meramente esemplificativo, il prezzo e il termine di consegna o di esecuzione". E' invece evidente che tale formula ha senso se applicata al *ribasso* offerto e non al *prezzo*.

[4] Questa caratteristica inserisce la formula in questione nell'ambito delle formule *interdipendenti* (o *a punteggio relativo*), al contrario della lineare semplice che, invece, è chiaramente una formula *a punteggio assoluto*.

E' importante notare che, a parità di PE_{max}, il VMP della formula lineare semplice è sempre maggiore rispetto a quello della formula "al prezzo minimo" (la cui retta è, dunque, sempre più ripida). Ciò in quanto $1/PE_{max} > R_{max}/PE_{max}$. Come anche le simulazioni confermeranno, pertanto, **la formula "al prezzo minimo" induce sempre maggiore competizione economica rispetto alla lineare a punteggio assoluto**.

Vale la pena, infine, confrontare questa formula con quella riportata nel "vecchio" DPCM 117/99 relativo ai servizi di pulizia, in quanto anch'essa utilizza, come parametro, il prezzo minimo offerto in gara. Nella notazione da noi adottata, la formula del DPCM si scrive:

$$PE_i = PE_{max} \times \frac{P_{min}}{P_i} = PE_{max} \times \frac{1 - R_{max}}{1 - R_i}$$

Come opportunamente evidenziato nel Libro Verde (Vol.2, Capitolo 1.1.1), questa formula tende ad amplificare in misura minore la competizione sul prezzo rispetto a quella del nuovo Regolamento.

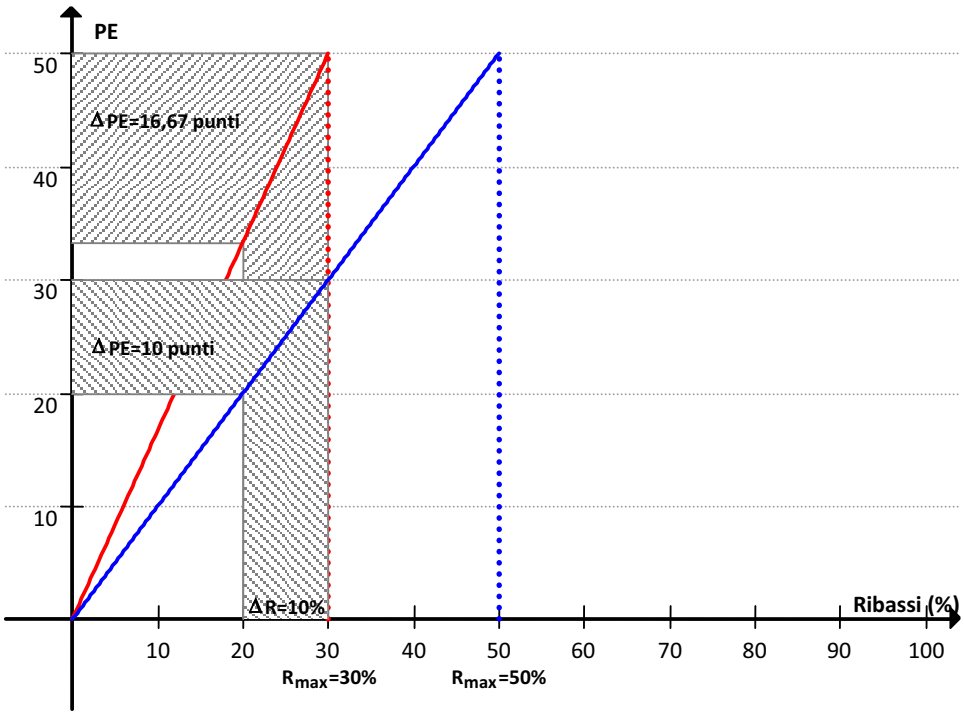


Figura 3. Con la formula "al prezzo minimo" la pendenza della retta di punteggio (e quindi l'incentivo alla competizione economica) dipende dal massimo ribasso offerto in gara. Quando il massimo ribasso offerto in gara è maggiore (50%) la differenza di punteggio associata a un dato scarto di ribasso offerto (ΔR=10%) è minore (equivalentemente, il VMP è maggiore) e, dunque, è minore il peso effettivamente attribuito nella valutazione alla competizione economica.

Tale affermazione, tuttavia, merita alcune precisazioni. E' facile verificare, innanzitutto, che la formula in questione genera un grafico non lineare, bensì convesso che, dunque, ha una maggiore pendenza (e, pertanto, differenzia maggiormente i punteggi attribuiti) in prossimità di R_{max}. In secondo luogo, la pendenza del grafico in prossimità di R_{max} aumenta all'aumentare di R_{max} stesso (al contrario della formula del Regolamento, la cui pendenza *si riduce* all'aumentare di R_{max}). Ne consegue che la formula del Regolamento tende sì ad amplificare le differenze di punteggio rispetto alla formula del DPCM, ma ciò è vero, a rigore, solo se si considerano esclusivamente le offerte migliori e per valori di R_{max} non troppo elevati[5].

La tabella seguente mostra (sulla base di PE_{max}=50) la differenza di punteggio $\Delta PE=PE(R_1)-PE(R_2)$, con $R_1=R_{max}$ ed $R_2=R_{max}+2\%$, per diversi valori di ribassi offerti. Un più alto valore di ΔPE indica un maggior rilievo attribuito alla competizione sul prezzo.

R1	***R2***	***ΔPE*** (Regolamento)	***ΔPE*** (DPCM 117/99)
2%	0%	50,00	1,00
6%	4%	16,67	1,04
10%	8%	10,00	1,09
14%	12%	7,14	1,14
18%	16%	5,56	1,19
22%	20%	4,55	1,25
26%	24%	3,85	1,32
30%	28%	3,33	1,39
34%	32%	2,94	1,47
38%	36%	2,63	1,56
42%	40%	2,38	1,67
46%	44%	2,17	1,79
50%	48%	2,00	1,92
54%	52%	1,85	2,08
58%	56%	1,72	2,27
62%	60%	1,61	2,50

[5] Non è difficile dimostrare che il VMP della formula del Regolamento, in corrispondenza del valore di Rmax, è superiore a quello della formula del DPCM sotto la condizione Rmax<50%. Se ne deduce che, in presenza, ad esempio, di basi d'asta troppo elevate, che inducono ribassi percentuali maggiori a parità di prezzo offerto, la formula del DPCM può generare differenze di punteggio più elevate a parità di scarti tra i ribassi offerti. Si tratta, tuttavia, di un caso abbastanza particolare.

2.3 formula “spezzata al prezzo medio”

La formula che abbiamo definito “spezzata al prezzo medio” è una novità introdotta dal Regolamento (si tratta della seconda fornita nell’Allegato P, quella con “Asoglia”). Per questo motivo, oltre che per la sua maggiore complessità rispetto alle precedenti, merita un’analisi più dettagliata.
Il punteggio viene assegnato attraverso l’algoritmo seguente:

$$PEi = \begin{cases} PEmax \times X \dfrac{Ri}{Rmed} & se\ Ri \leq Rmed \\ PEmax \times \left[X + (1 - X) \times \dfrac{Ri - Rmed}{Rmax - Rmed}\right] & se\ Ri > Rmed \end{cases}$$

Dove

R_i:	ribasso offerto dal concorrente *i*-esimo;
R_{med}:	media aritmetica dei ribassi offerti;
R_{max}:	massimo ribasso offerto;
X:	parametro scelto dalla stazione appaltante tra i valori {0.8, 0.85, 0.9}.

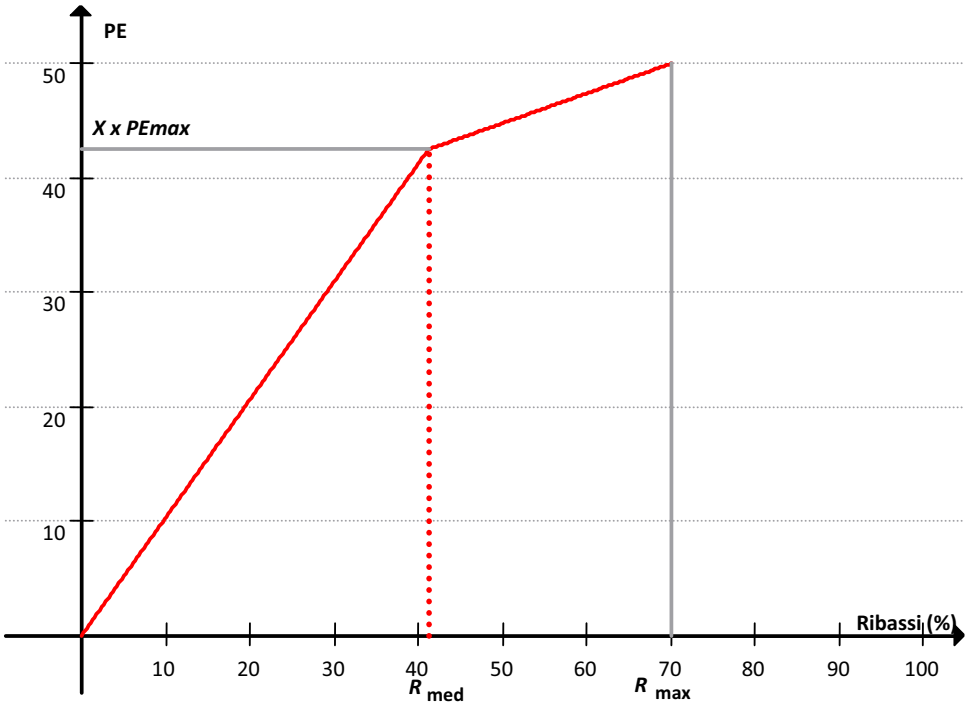


Figura 4. La formula “spezzata al prezzo medio”. La quota X=85% del punteggio totale è attribuita in corrispondenza della media dei ribassi offerti in gara. Si noti come, nell’esempio in figura, il grafico della spezzata risulta concavo (pendenza del primo tratto superiore alla pendenza del secondo tratto).

Innanzitutto, è facile osservare come tale formula sembri derivare da un'altra, piuttosto diffusa negli appalti di lavori, che premiava i ribassi con un punteggio linearmente crescente sino ad assegnare il massimo punteggio economico in corrispondenza della media aritmetica dei ribassi offerti; per ribassi maggiori della media, attribuiva il punteggio massimo (senza, dunque, ulteriori incrementi di punteggio). Tale formula è stata, negli ultimi anni, oggetto di forti critiche in quanto limitava troppo la competizione sul prezzo[6] ed era fortemente pro-collusiva[7]. Con l'introduzione della "spezzata al prezzo medio" nel recente Regolamento, il legislatore sembra proprio voler conservare alcune caratteristiche della "vecchia" formula al prezzo medio, correggendone però le maggiori criticità: effetti pro-collusivi e assenza di premialità per ribassi superiori alla soglia.

Effetti sulla collusione

E' noto tra gli addetti ai lavori, così come in letteratura, che le formule basate sul prezzo medio utilizzate sino ad adesso facilitavano la collusione. In breve, ciò è dovuto al fatto che se un cartello di imprese si accorda su un prezzo da offrire, la media delle offerte sarà pari a questo prezzo. Di conseguenza, non risulterebbe conveniente, ad un concorrente che volesse rompere l'accordo collusivo, offrire un prezzo più basso degli altri, in quanto le formule in questione mirano proprio a disincentivare offerte di prezzo più basse della media, assegnando ad esse un punteggio non maggiore (in alcuni casi, a seconda delle formule, addirittura inferiore) al punteggio attribuito alla media aritmetica dei prezzi offerti. Ciò rende molto difficile – se non impossibile – aggiudicarsi la gara deviando dall'accordo collusivo.
La nuova formula introdotta dal Regolamento elimina questo problema. Se, infatti, tutti i concorrenti tranne uno offrono il medesimo ribasso, al concorrente che devia dall'accordo basta offrire un solo euro di sconto in più per assicurarsi una quota di punteggio economico pari all'*1-X* del totale che, con buona probabilità, potrebbe rivelarsi più che sufficiente ad aggiudicarsi la gara. Ciò rende molto appetibile, per un'impresa aderente al cartello, la prospettiva di violare l'accordo. In questo senso, dunque, la nuova formula complica il problema di tenere in piedi un cartello.
Tuttavia, come si vedrà in seguito, anche la nuova formula non è esente da possibilità di "manipolazioni", che comunque potrebbero essere sfruttate anche per rafforzare strategie collusive.

Competizione sul prezzo

Alla base dell'introduzione della nuova formula sembra esservi l'intenzione di mettere a disposizione delle stazioni appaltanti un meccanismo in grado di disincentivare una

[6] Si veda, ad esempio, la sentenza del Consiglio di Stato sez. VI, 3/6/2009, n. 3404 e la determinazione dell'AVCP n.5 del 27/7/2010.
[7] Si veda, oltre al Quaderno Consip I/2007 già citato in Nota 1, anche G.L. Albano, M. Bianchi e G. Spagnolo,"Bid Average Methods in Procurement", Rivista di Politica Economica, 2006, (1-2): 41-62.

eccessiva competizione economica – spesso oggetto di critiche da parte degli operatori di mercato. Questa formula, infatti, è costruita per assegnare una frazione pari all'80%, 85% o 90% (a seconda della scelta del parametro *X*) del punteggio economico totale PE_{max} a offerte non superiori alla media aritmetica dei ribassi offerti. Pertanto, solo una quota addizionale di punti pari a *1-X* (20%, 25% o 10%) è a disposizione delle offerte di ribasso superiori alla media. Di conseguenza la differenziazione, in termini di punteggio, tra le offerte di prezzo più aggressive dovrebbe risultare, in teoria, relativamente bassa.

E' sufficiente ciò a disincentivare una competizione eccessiva privilegiando, per contro, la qualità?
Innanzi tutto, occorre evidenziare che, come è noto agli addetti ai lavori, anche un vantaggio del 10% del punteggio economico, in molti casi, può costituire un gap assai difficile da colmare attraverso il punteggio tecnico (si veda, a tal proposito, anche il Capitolo 1.1.1 del Libro Verde di Patrimoni PA Net).
In secondo luogo, affinché la "eccessiva" competizione sul prezzo sia disincentivata per ribassi elevati, è quanto meno necessario che il grafico prodotto dalla formula sia concavo. Vale a dire, la pendenza della retta "a destra" di R_{med} deve essere inferiore alla pendenza "a sinistra" di R_{med}. La concavità comporta, all'aumentare del ribasso offerto, una premialità decrescente in termini di punteggio. Infatti, il VMP al di sopra della media deve risultare sufficientemente elevato da rendere molto costosa – e quindi poco conveniente – la competizione sul prezzo.
Tali considerazioni sono decisive per comprendere per quali ragioni, **in molti casi concreti, anche con tale formula l'obiettivo di disincentivare la eccessiva competizione sul prezzo, limitando gli scarti di punteggio tra offerte particolarmente aggressive, non viene raggiunto, anche a fronte di scarti ridotti tra le offerte**. Ciò è dovuto, essenzialmente, a due fattori.

- Ridotto numero di offerte. Come già evidenziato, se un solo ribasso offerto è superiore alla media, a tale ribasso è garantito un vantaggio pari almeno al 10% del punteggio complessivo, anche a fronte di uno scarto di prezzo sostanzialmente irrilevante. Infatti, in tal caso, la differenza di punteggio tra le prime due imprese sarebbe data in parte dall'effetto del primo segmento della spezzata (quello "più ripido") e, in più, dalla quota *(1-X)* del punteggio economico complessivo. In presenza di poche offerte è più probabile che tale condizione si verifichi, nel senso che è più probabile che il secondo ribasso più elevato sia inferiore alla media dei ribassi[8]. In altre parole, un'offerta aggressiva non solo sarebbe in grado di garantire a un'impresa il massimo punteggio (che è sempre attribuito al massimo ribasso). Ma, in aggiunta, in presenza di un ridotto numero di offerte, potrebbe anche avere l'effetto di spostare "a destra" la media dei ribassi, così da lasciare gli altri concorrenti "a sinistra" della media stessa. In tal modo, l'impresa che offre il massimo ribasso si assicurerebbe un vantaggio davvero considerevole, difficile da controbilanciare, per gli altri concorrenti, attraverso una migliore offerta tecnica.

[8] Si noti come tale situazione, banalmente, è sempre verificata nel caso di due sole offerte.

- Possibilità di grafico convesso. Anche la condizione di concavità, in realtà, non è affatto garantita. In particolare, la spezzata diventa convessa (pendenza del primo segmento *inferiore* alla pendenza del secondo segmento) sotto la condizione $R_{max}<R_{med}/X$. Questa condizione indica che quando la media dei ribassi è elevata, ribassi che superino anche di poco la media delle offerte dei concorrenti sono in grado di accumulare comunque un cospicuo vantaggio di punti. In particolare, sotto questa condizione, presentare il ribasso più elevato può garantire comunque un notevole vantaggio di punteggio anche rispetto al secondo ribasso più elevato (anche in assenza della condizione di cui al punto precedente).

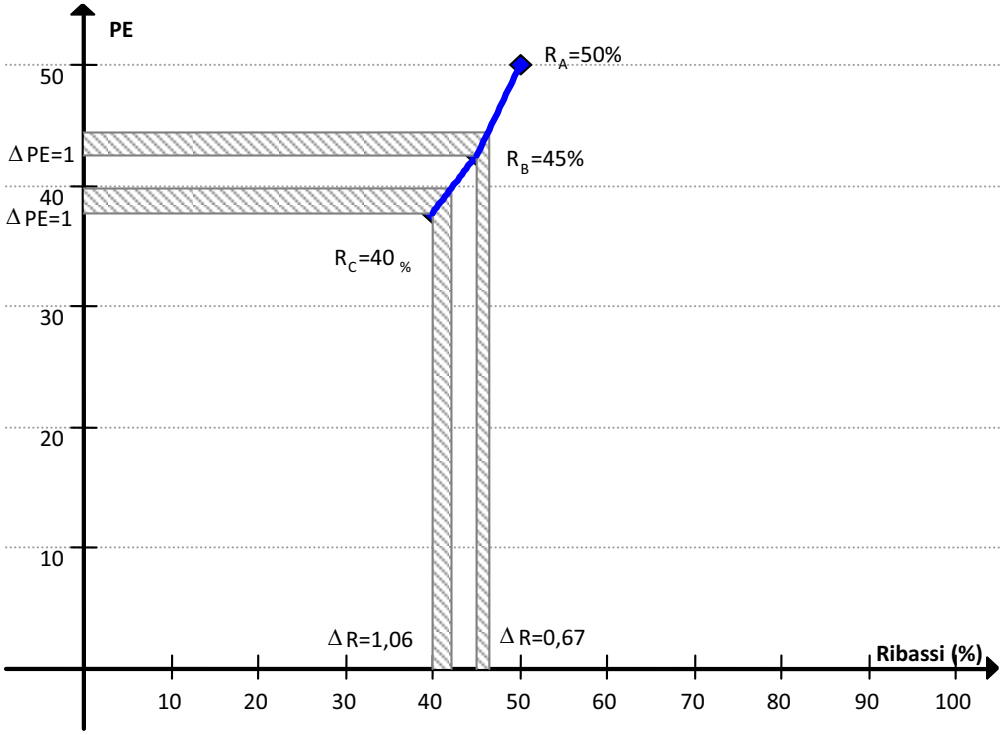


Figura 5. La formula spezzata può dar luogo a un grafico convesso, in cui la differenziazione dei punteggi per offerte al di sopra della media è inferiore a quella per ribassi al di sotto di *Rmed*. L'esempio in figura è relativo a un caso con tre offerte e *X*=0,85. Un punto economico in più "costa" l'1,06% di sconto per *R*<*Rmed* e lo 0,67% di sconto per *R*>*Rmed*.

Possibilità di distorcere la competizione

L'ipotesi che sembra ispirare questa formula è che la media aritmetica dei ribassi offerti costituisca effettivamente un punto di riferimento utile e indicativo dei prezzi che il mercato è in grado di esprimere, sulla cui base, dunque, è opportuno discriminare in misura maggiore o minore le offerte. Tale ipotesi, in generale, appare tanto più plausibile quanto maggiore risulti il numero di offerte presentate in gara. Non a caso, l'utilizzo del prezzo medio come elemento rilevante nell'attribuzione del punteggio è prassi comune negli appalti di lavori pubblici, dove il numero di offerte è notoriamente più elevato rispetto alle gare per servizi e forniture. Come già discusso, tuttavia, quando il numero di

offerte è relativamente basso anche una sola offerta può avere un effetto rilevante sulla media dei ribassi, il che può lasciare spazio a comportamenti opportunistici da parte dei concorrenti al fine di distorcere la competizione.
Si consideri, ad esempio, un'impresa B che ritenesse di avere un vantaggio competitivo dal punto di vista tecnico rispetto ad un concorrente A in grado, a sua volta, di offrire un prezzo più basso. L'impresa B potrebbe invitare una o più altre imprese "amiche" a partecipare alla gara offrendo un prezzo vicino alla base d'asta. Ciò comporterebbe lo spostamento "a sinistra" della media dei ribassi (Figura 6.) e, conseguentemente, l'appiattimento del secondo segmento della spezzata. Vale a dire, ridurrebbe il potenziale vantaggio di A rispetto a B in termini di punti economici, consentendo a B di vincere grazie al vantaggio tecnico mantenendo il prezzo offerto più elevato – a danno, chiaramente, della stazione appaltante.

		Caso 1			Caso 2		
concorrente	**PT**	***R***	**PE**	**Ptot= PE+PT**	***R***	**PE**	**Ptot= PE+PT**
A	45	70%	50,00	**95,00**	70%	50,00	95,00
B	48	60%	45,00	93,00	60%	47,39	**95,39**
C	50	35%	27,05	77,05	35%	36,06	86,06
D					0%	0	0
Rmed		55%	42,50		41%	42,50	

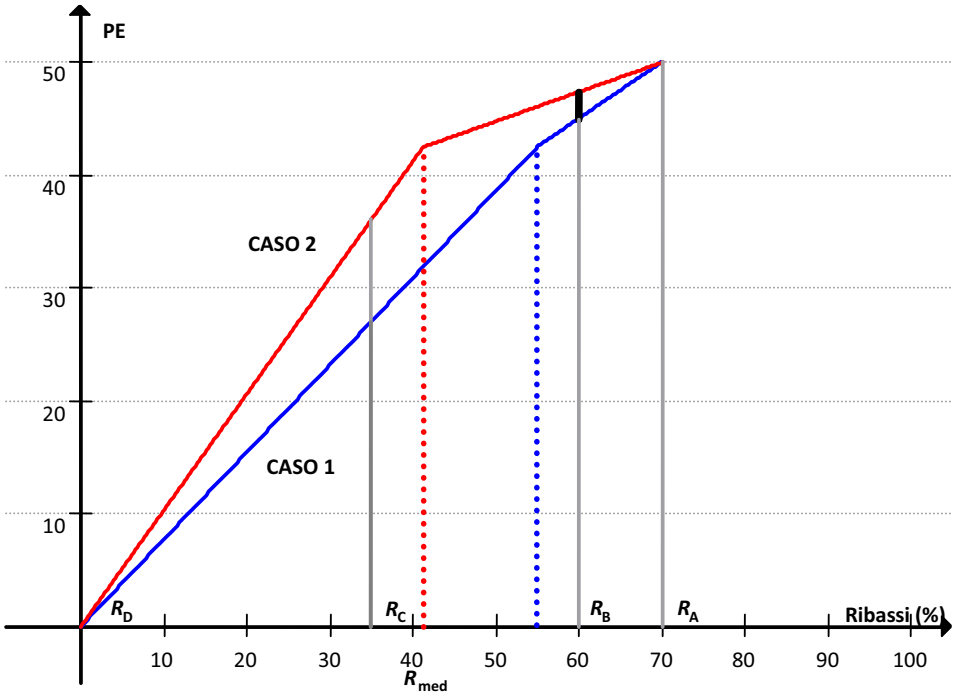


Figura 6. Il grafico e la tabella mostrano come, grazie alla presentazione di un'offerta "fittizia" da parte dell'impresa D, lo svantaggio dell'impresa B rispetto ad A diminuisca da 5 punti economici (caso 1, senza l'impresa D) a 2,61 punti economici (caso 2, con l'impresa D). Nell'esempio, ciò basta a permettere all'impresa B di vincere la gara (caso 2).

Si noti, inoltre, come tale effetto potrebbe essere anche sfruttato da un cartello a difesa dell'accordo collusivo: tutti i membri del cartello offrono un ribasso pari a 0%, tranne il vincitore designato (che offre un ribasso maggiore, supponiamo del 10%). In tal modo, grazie alla presenza dei membri del cartello che spostano a sinistra la media, viene ridotta la possibilità di vittoria per un outsider (o per un membro del cartello che intendesse deviare dall'accordo collusivo), in quanto viene ridotto l'incremento di punti che l'outsider può ottenere con un'offerta più aggressiva.

2.4 Il VMP nelle diverse formule

Concludiamo la descrizione "analitica" delle formule confrontando l'incentivo che esse forniscono alla competizione economica sulla base dell'espressione del VMP, ovvero del "costo", in termini di maggiore sconto, che esse richiedono ai concorrenti per aggiudicarsi un punto economico addizionale.

- Formula lineare semplice: VMP_Lin = $1/PE_{max}$
- Formula "al prezzo minimo": VMP_Rmax = R_{max}/PE_{max}
- Formula "spezzata al prezzo medio":

  $VMP_Rmed^{<} = R_{med}/(PE_{max} \times X)$ con $R<R_{med}$ (primo tratto)

  $VMP_Rmed^{>} = (R_{max}-R_{med})/(PE_{max} \times (1-X))$ con $R>R_{med}$ (secondo tratto)

E' facile verificare che, a parità di PE_{max}:

- $VMP_Lin > VMP_Rmax$

  La formula lineare semplice induce sempre meno competizione della formula al prezzo minimo, in quanto il costo per ottenere un punto economico in più è sempre maggiore con la prima rispetto alla seconda.

- $VMP_Lin > VMP_Rmed^{>} \Leftrightarrow R_{max} < R_{med} + 1-X$

  La pendenza del secondo tratto della spezzata (quello in cui, con maggiore probabilità, si situano le offerte vincenti), è maggiore della pendenza della lineare semplice sotto la condizione quando il ribasso massimo non è di troppo superiore al ribasso medio (il che si verifica, ad esempio, in caso di offerte non troppo distanti tra loro). In tal caso, la formula spezzata induce una maggiore differenziazione di punteggio tra le offerte migliori rispetto alla lineare semplice.

- $VMP_Rmed^{>} > VMP_Rmax \Leftrightarrow R_{max} < R_{med}/X$

  Nell'intervallo $R>R_{med}$, il secondo tratto della spezzata è più ripido del grafico della formula "al prezzo minimo" (per cui induce maggiore competizione sul prezzo) se

$R_{max}<R_{med}/X$. Si noti che questa condizione è la stessa sotto la quale il grafico della spezzata è convesso: per sconti elevati e sufficientemente vicini tra loro, la spezzata è, dunque, la formula che genera le più elevate differenze di punteggio tra le offerte di prezzo migliori. Pertanto, in tal caso è la formula che attribuisce la maggior rilevanza al punteggio economico rispetto al punteggio tecnico. Si noti che tale effetto è tanto più rilevante quanto minore è il valore di *X*.

3. LE SIMULAZIONI

Al di là delle considerazioni di carattere analitico/economico svolte sin qui, al fine di testare gli effetti delle diverse formule sulla competizione in gara, si è proceduto ad uno studio mediante simulazioni numeriche. Tali simulazioni puntano a confrontare le formule in termini di differenze di punteggio prodotte a partire da differenti set di offerte. In particolare, in questo documento saranno presentati grafici che illustrano l'andamento della differenza di punteggio tra il ribasso più elevato e il secondo ribasso più elevato al variare degli scarti tra tali ribassi.
Come già discusso, a parità di differenza tra due ribassi, una differenza di punteggio più elevata è indice di maggiore rilevanza data alla competizione sul prezzo rispetto alla competizione sull'offerta tecnica. Infatti, una maggiore differenza di punteggio economico tra l'impresa 1 e l'impresa 2 implica una maggiore difficoltà, per l'impresa 2, a colmare tale gap grazie ad una migliore offerta tecnica (naturalmente, ciò vale se si confrontano gli effetti di diverse formule a parità di criteri di valutazione tecnica utilizzati e di ponderazione di criterio tecnico ed economico).

3.1 Metodologia utilizzata

Le simulazioni che qui presentiamo riguardano gare all'offerta economicamente più vantaggiosa aggiudicate sulla base di 50 punti tecnici e 50 punti economici. Le formule considerate sono 3:

- **Lin:** Lineare semplice (a punteggio assoluto)
- **Rmed.85**: Spezzata al prezzo medio con X=0.85 (formula "con Asoglia" del Regolamento)
- **Rmax**: Lineare "al prezzo minimo" (formula "con Rmax" del Regolamento)

L'effetto delle formule è studiato su set di n ribassi offerti. I set di offerte sono stati generati attraverso un'estrazione di variabili casuali indipendenti, identicamente distribuite con distribuzione uniforme tra valori prefissati a e b. Per ciascuna combinazione dei valori n, a e b considerati, sono state effettuate 5000 simulazioni (vale a dire, 5000 estrazioni di n ribassi casuali nell'intervallo $[a, b]$).
E' importante commentare la scelta di lavorare con variabili estratte casualmente. La letteratura economica (oltre che l'esperienza pratica) evidenzia come gli operatori economici che competono per una gara d'appalto formulino le proprie offerte di prezzo sulla base di considerazioni strategiche che tengono conto, oltre che delle proprie strategie di business, di elementi quali la conoscenza dell'ente appaltante e dei propri concorrenti e il disegno della procedura competitiva (contratto, base d'asta, criteri di valutazione…). E' evidente, dunque, che la formula di aggiudicazione può influire in misura rilevante sulle offerte presentate.
Di conseguenza, sarebbe fuorviante utilizzare, per analizzare gli effetti di una formula, offerte "reali" presentate in una gara in cui il punteggio economico veniva attribuito con

una formula diversa. Al contrario, l'utilizzo di variabili casuali (sebbene l'ipotesi di variabili casuali indipendenti e uniformemente distribuite sia, in molti casi, poco realistica) consente di confrontare il modo in cui le formule operano tenendo sotto controllo il meccanismo di generazione delle offerte. Si ritiene, inoltre, che la scelta della distribuzione uniforme non falsi qualitativamente i risultati, che risultano simili nel caso di altre distribuzioni (si sono effettuate, ad esempio, anche simulazioni con ribassi estratti da una distribuzione normale, sebbene, per brevità, i risultati non siano riportati nel presente lavoro).
Le simulazioni sono state ripetute facendo variare i parametri con i valori seguenti:

- a= 10%, 20%, 30%, 40%
- per ogni valore di a, b = a+10%, a+20%, …, 50%
- n = 2, 3, 5, 10.

Per ogni set di parametri *(a, b, n)* sono state effettuate 5000 estrazioni. Si è potuto, in tal modo, studiare il comportamento delle formule:

- al variare del numero di offerte (n "basso" o n "elevato")
- al variare del livello di concentrazione delle offerte (intervallo *[a, b]* più o meno ampio)
- al variare del livello medio delle offerte (intervallo *[a, b]* più spostato verso sconti bassi o elevati, a parità di ampiezza).

Tutti i grafici sono stati costruiti come di seguito descritto[9]. Per ognuna delle 5000 gare simulate, si estraggono a caso n ribassi R. Si considerano i primi due ribassi (R_1 ed R_2, con $R_1 < R_2 < \ldots < R_n$), e si calcola la differenza tra i due, $R_1 - R_2 = \Delta R$. Ognuna delle tre formule considerate genera, dato il set di Ribassi offerti, un differenza di punteggio tra R_1 ed R_2 pari a $\Delta PE = PE(R_1) - PE(R_2)$. Per ogni gara, dunque, si ottengono tre punti di coordinate $(\Delta R, \Delta PE)$, ognuno corrispondente agli scarti di punteggio ottenuti in virtù di una diversa formula di aggiudicazione (i punti relativi alle diverse formule sono indicati con colori e simboli grafici diversi).
Come dovrebbe risultare chiaro dalla Sezione 2, ΔPE può essere interpretato come il vantaggio in termini di punteggio tecnico che sarebbe necessario all'impresa che ha presentato il ribasso R_2 per avere un punteggio totale pari a quello dell'impresa che ha offerto R_1. Il comportamento di ΔPE al variare di ΔR, pertanto, fornisce una rappresentazione del peso effettivo della competizione sul prezzo, a parità di criteri di valutazione tecnica.
Alcune ulteriori osservazioni, infine, appaiono utili ai fini di una corretta lettura dei grafici.

1) Balza agli occhi che per ciascuna formula, ad ogni valore di ΔR corrisponde una diversa variabilità dei corrispondenti valori ΔPE. Ciò rende i grafici simili a tre diverse "nuvole" di punti $(\Delta R, \Delta PE)$, una per ciascuna formula studiata. In particolare:

[9] Software utilizzato: Matlab 7.0.

(i) Con la formula Lin, ad ogni valore ΔR può corrispondere un solo valore ΔPE (è, questa, come già osservato, una delle caratteristiche essenziali della formula lineare a punteggio assoluto);

(ii) Con la formula Rmax, i diversi valori di ΔPE in corrispondenza dello stesso ΔR sono determinati dal fatto che la pendenza della retta di punteggio (che determina ΔPE) dipende dal valore di R_1;

(iii) Con la formula Rmed.85 il discorso è più complesso in quanto i fattori che influiscono sulla dispersione dei punti lungo l'asse delle ordinate sono molteplici: non solo il valore di R_1 (come nel caso della formula Rmax), ma anche il valore R_{med} (determinato da tutte le n offerte, e non solo da R_1 ed R_2) e la posizione di R_2 rispetto ad R_{med}.

2) La dispersione dei punti lungo l'asse delle ascisse (punti più o meno concentrati in un range di ΔR "bassi") non è dovuta all'effetto delle formule. E' importante tener presente, infatti, che i valori di ΔR nella simulazione delle offerte non sono equiprobabili. Da una parte, i valori di R sono variabili casuali indipendenti tra loro ed estratte da una distribuzione uniforme e, dunque, ogni valore R nell'intervallo $[a, b]$ può essere estratto con uguale probabilità. Dall'altra, ciò implica che i valori di ΔR non hanno una distribuzione uniforme[10] e, in particolare, si presentano con probabilità che dipendono: (i) dall'intervallo al cui interno sono scelti i valori di R e (ii) dal numero di offerte. In particolare, maggiore è il numero delle offerte e/o più ristretto è l'intervallo $[a, b]$, tanto maggiore sarà la probabilità che ΔR assuma valori prossimi allo zero. Ciò corrisponde alla banale osservazione che in gare con molte offerte e/o su mercati con prezzi poco variabili, ci si aspetta una piccola differenza di prezzo tra l'offerta del vincitore e le altre offerte. Questo fa sì che le "nuvole" di punti rappresentate nei grafici siano molto più dense in corrispondenza di valori piccoli di ΔR, soprattutto quando n è elevato e quanto le offerte sono più concentrate (i.e., quando l'intervallo $[a, b]$ è piccolo). A titolo esemplificativo, la Figura 7. riporta il numero di simulazioni/gare per le quali il valore ΔR cade in diversi intervalli.

[10] In particolare si dimostra che, se R è estratto da una distribuzione uniforme, il primo e il secondo ribasso più elevato (rispettivamente, $R1$ ed $R2$, che rappresentano le statistiche d'ordine di una distribuzione uniforme) sono variabili casuali con distribuzioni di probabilità appartenenti alla famiglia delle distribuzioni Beta.

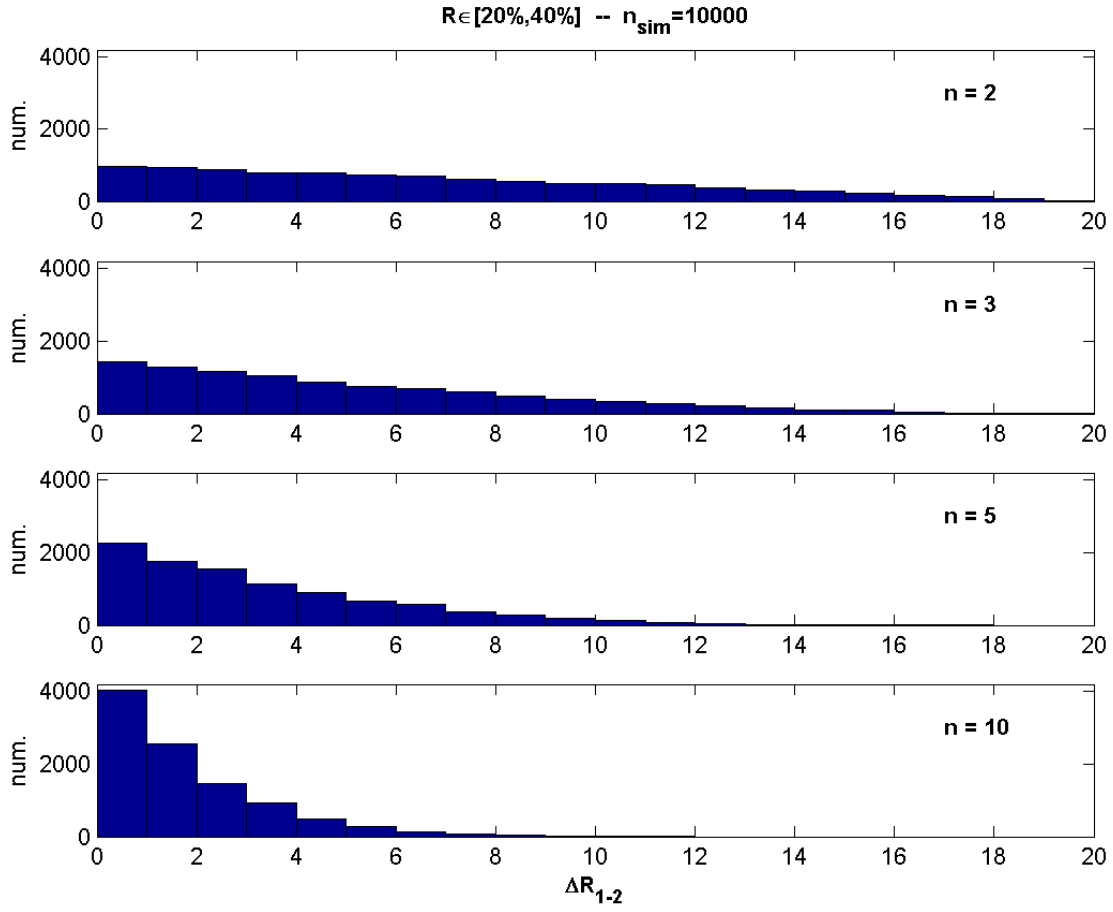


Figura 7. Distribuzione del valore di *ΔR* = *R1* – *R2* ottenuto su 10.000 simulazioni per ciascun numero di offerte *n* considerato. All'aumentare di *n*, aumenta la probabilità che lo scarto tra le prime due offerte assuma valori dell'ordine di pochi punti percentuali.

3.2 Risultati

Iniziamo la presentazione dei risultati delle simulazioni illustrando come varia l'effetto delle diverse formule al variare del numero di offerte estratte. Nel caso dei grafici in Figura 8, i ribassi sono estratti da una distribuzione uniforme nell'intervallo [20%, 30%]. In ogni grafico sono rappresentati i risultati di 5000 simulazioni (gare) con le tre diverse formule. I grafici si differenziano tra loro per il numero di offerte estratte in ogni simulazione (n = 2, 3, 5, 10).

Si nota, in primo luogo, che nell'intervallo di ribassi considerato sia la formula Rmax che Rmed.85 garantiscono differenze di punteggi sempre sostanzialmente maggiori rispetto alla formula lineare semplice (indipendentemente sia dal numero di offerte che dalla differenza tra i primi due ribassi). Ciò è perfettamente in linea con quanto evidenziato nella sezione precedente.
Nel primo grafico (n=2) si nota, innanzi tutto, che in presenza di due sole offerte la formula "spezzata" induce notevoli differenze di punteggio, in quanto, ovviamente, le due offerte sono una a sinistra e l'altra a destra della media dei ribassi. Di conseguenza, la differenza di punteggio è pari ad almeno $50\times(1-X) = 7,5$ punti, anche in caso di una differenza di sconti prossima allo zero.
Il secondo grafico (n=3), invece, evidenzia come può variare la differenza di punti tra le prime due imprese a seconda che la seconda impresa offra un ribasso superiore o inferiore alla media – il che dipende sostanzialmente anche dall'offerta della terza impresa. Questo spiega la grande variabilità di differenze di punteggio prodotte dalla formula Rmed.85 a parità di scarto tra ribassi. Si noti, inoltre, come all'aumentare di ΔR tenda a prevalere il caso in cui $R_1 > R_{med} > R_2$ (la parte alta della nuvola di punti è più densa della parte bassa all'aumentare di ΔR).

In secondo luogo, rispetto al caso n=2, con n=3 la formula Rmed.85 può garantire differenze di punteggi minori rispetto alla formula Rmax già a partire da $\Delta R\approx 5\%$. Ciò implica che, rispetto alla formula al prezzo minimo, la formula "spezzata" determina un maggior rilievo dell'offerta economica solo per differenze di ribasso relativamente piccole. Si tenga presente, tuttavia, che differenze di sconto dell'ordine del 5% sono da considerarsi tutt'altro che "piccole" in molte gare.

Come ci si aspetta, infine, all'aumentare del numero delle offerte (n=5 ed n=10), la formula Rmed.85 inizia a funzionare "meglio" (rispetto al suo supposto obiettivo di ridurre il gap di punteggio economico tra i ribassi più elevati), come evidenzia il fatto che sono molti di più i punti relativi ad Rmax che stanno al di sopra di quelli relativi ad Rmed.85. Almeno negli esempi presentati in Figura 8, tuttavia, le differenze di punteggio generate da Rmed.85 restano comunque sostanzialmente maggiori di quelle generate dalla formula lineare semplice. Questo è anche determinato dal fatto che la Figura 8 presenta simulazioni effettuate con ribassi offerti relativamente concentrati ($\Delta R\leq 10\%$).

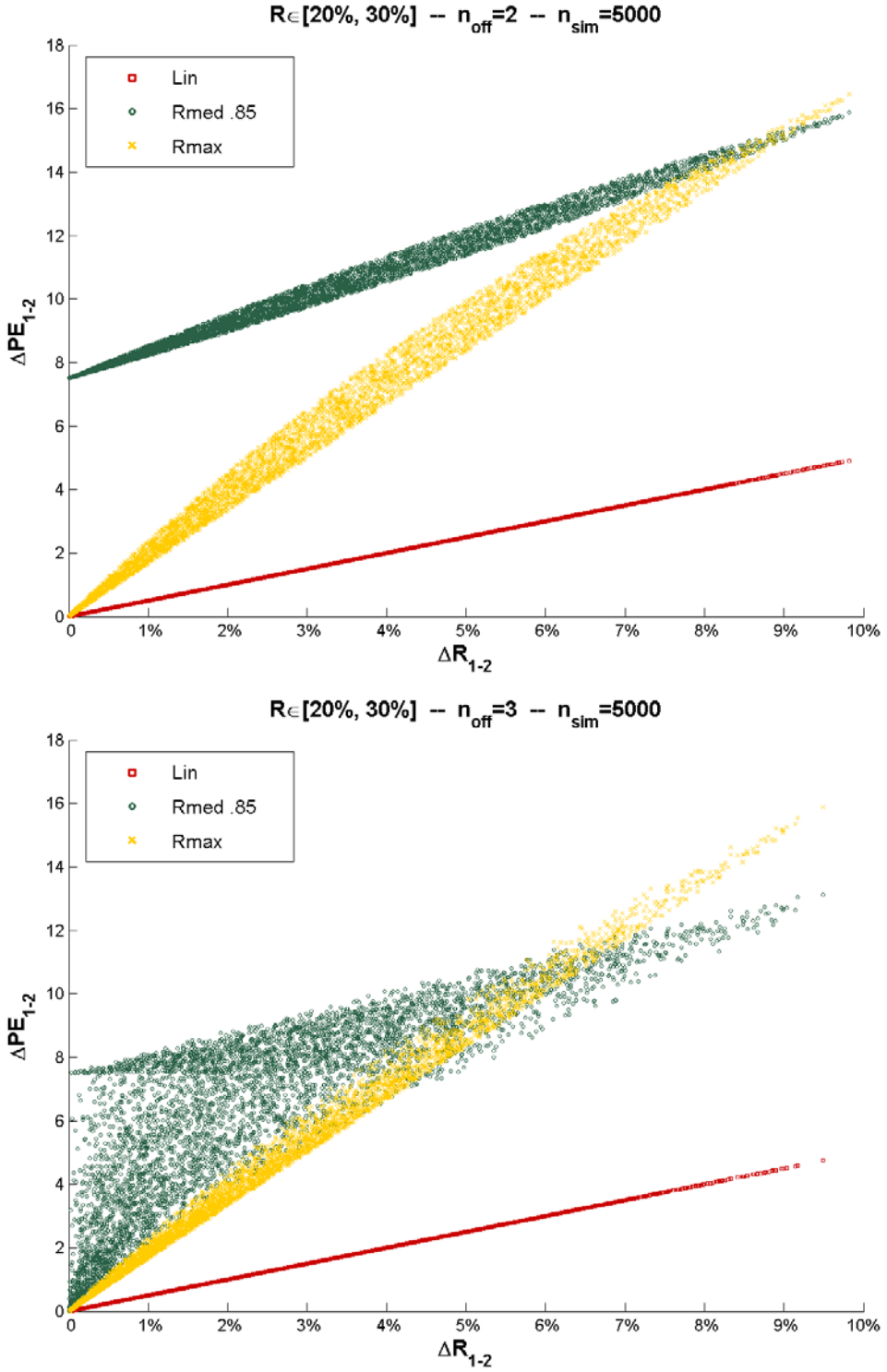


Figura 8 (a). Differenze di punteggi (ottenuti con tre diverse formule) corrispondenti alle differenze di ribasso tra le prime due offerte. Ogni punto è ottenuto attraverso una diversa simulazione di una gara con *n*=2 offerte (grafico in alto) ed *n*=3 offerte (grafico in basso). I punti "più in alto", a parità di *ΔR*, corrispondono a simulazioni in cui il rilievo effettivamente attribuito dalla formula alle differenze di prezzi offerti è maggiore.

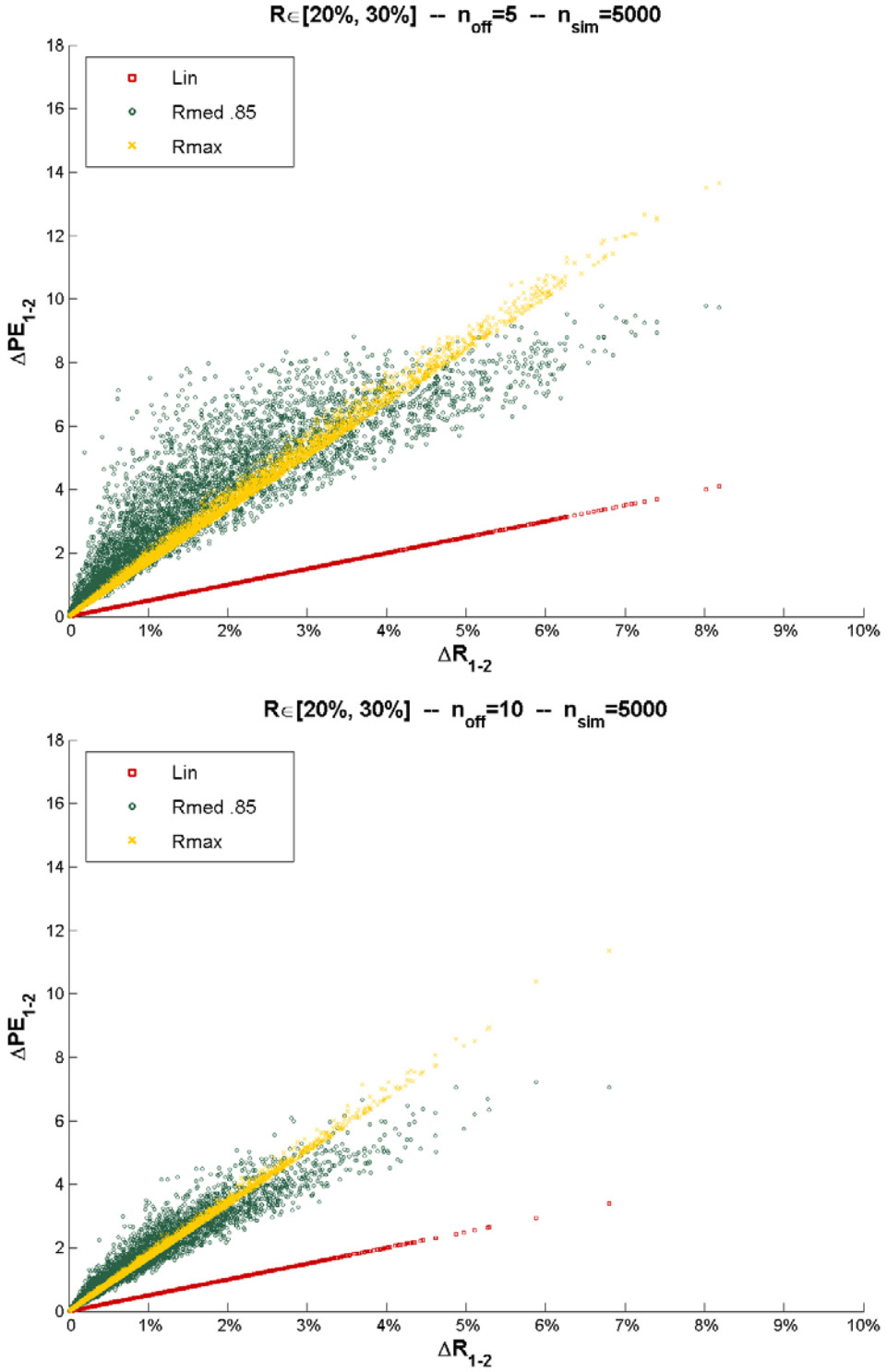


Figura 8 (b). Differenze di punteggi (ottenuti con tre diverse formule) corrispondenti alle differenze di ribasso tra le prime due offerte. Ogni punto è ottenuto attraverso una diversa simulazione di una gara con *n*=5 offerte (grafico in alto) ed *n*=10 offerte (grafico in basso). I punti "più in alto", a parità di *ΔR*, corrispondono a simulazioni in cui il rilievo effettivamente attribuito dalla formula alle differenze di prezzi offerti è maggiore.

In Figura 9 (a)., invece, si evidenzia come le formule reagiscono alla variazione del grado di dispersione dei ribassi offerti. Si sono effettuate le simulazioni estraendo le offerte da intervalli via via meno ampi: [10%, 40%], [20%,40%], [30%, 40%]. In Figura 9 (a). le simulazioni sono relative a gare con 3 offerte, in Figura 9 (b) a gare con 10 offerte. Dai grafici si evince chiaramente che, all'aumentare dell'ampiezza dell'intervallo, non varia di molto l'effetto della formula Rmax, in quanto la pendenza della retta di punteggio dipende solo dal valore del massimo ribasso (di conseguenza, per ogni livello di ΔR, la diversità di valori possibili di ΔPE dipendono solo dal valore di R_{max}). Varia sensibilmente, invece, l'effetto della formula Rmed.85. In particolare, all'aumentare della dispersione delle offerte, aumenta la probabilità che il valore di R_{med} sia "molto" minore di R_{max}. Di conseguenza, il grafico della spezzata tende a diventare più concavo, il secondo tratto di spezzata tende ad appiattirsi e, di conseguenza, diminuisce il livello di differenziazione dei punteggi a parità di scarto tra R_1 ed R_2. Tale effetto, naturalmente, è molto più pronunciato nel caso n=10, in quanto in presenza di molte offerte è molto più probabile che anche R_2 sia considerevolmente al di spora del ribasso medio. Si osserva, infatti, che per ribassi molto dispersi, con n=10, l'effetto della formula Rmed.85 è effettivamente quello "desiderato" di indurre una differenziazione di punteggi molto minore rispetto alla formula R_{max} e, in media, comparabile con la lineare semplice.

La Figura 10, infine, mostra i risultati di simulazioni che evidenziano l'effetto prodotto da ribassi più o meno elevati. Si vede chiaramente che se le offerte sono comprese in range di ribassi più elevati le differenze di punteggio tra R_1 ed R_2 sono mediamente più basse. L'interpretazione di questo effetto è molto semplice alla luce di quanto osservato ai paragrafi 2 e 3.1. Più elevato è il livello di sconti (e, dunque, più elevato è R_{max}), minore è sia la pendenza della retta di punteggio prodotta dalla formula Rmax sia la pendenza del secondo tratto della spezzata prodotta da Rmed.85. In entrambi i casi, ciò è dovuto alla presenza di R_{max} al denominatore della formula ma, come mostrano i grafici, l'effetto è molto più pronunciato nel caso della formula Rmax. Una pendenza minore comporta chiaramente differenze di punteggio minori a parità di scarti.
In definitiva, in ogni caso, lo spostamento (verso sconti più elevati) dell'intervallo da cui sono estratti i ribassi avvicina gradualmente il comportamento delle formule a punteggio relativo a quello della lineare a punteggio assoluto. In ogni caso, la formula lineare semplice resta quella che accentua di meno la competizione sul prezzo.

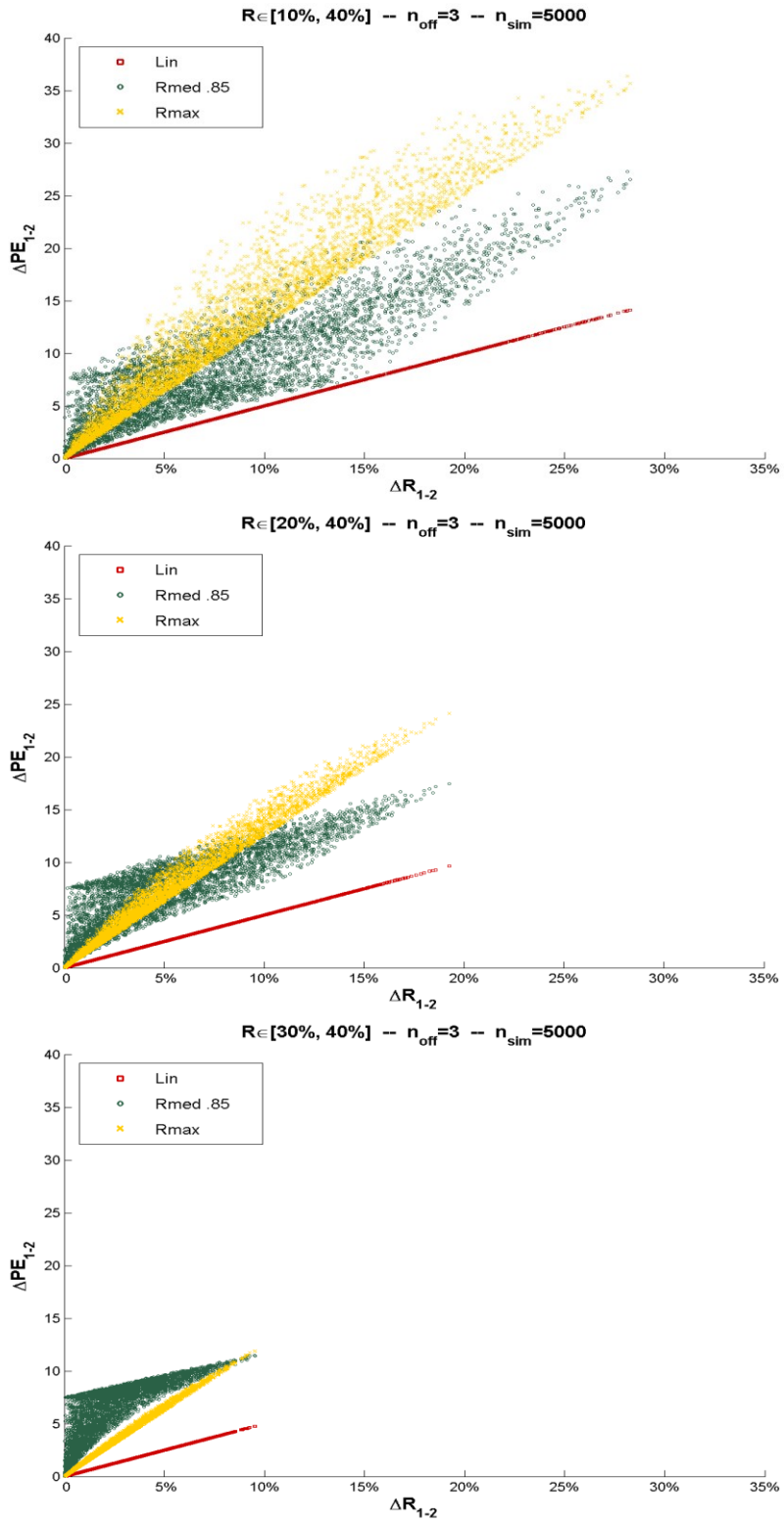


Figura 9 (a). Risultati delle simulazioni con *n*=3 al variare del grado di dispersione delle offerte (vale a dire, dell'intervallo da cui sono estratti i ribassi). Quando la variabilità di *R* è maggiore (primo grafico, *R* compreso tra 10% e 40%), la formula Rmed.85 induce una differenziazione tra i punteggi inferiore alla formula Rmax e, in alcune simulazioni, (soprattutto se gli scarti tra *R1* ed *R2* sono contenuti), non troppo superiore alla formula lineare.

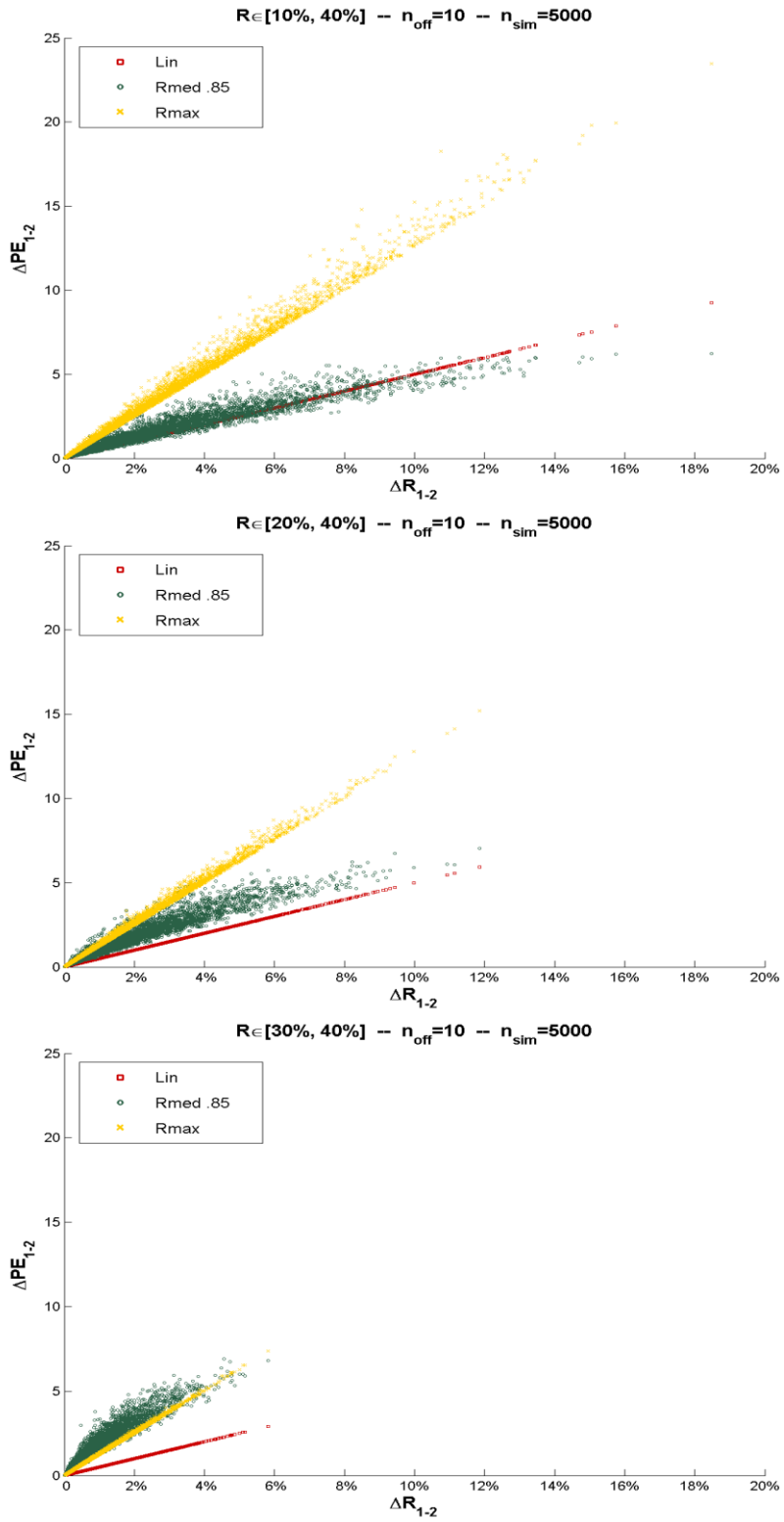


Figura 9 (b). Risultati delle simulazioni con *n*=10 al variare del grado di dispersione delle offerte (vale a dire, dell'intervallo da cui sono estratti i ribassi). Quando la variabilità di *R* è maggiore (primo grafico, *R* compreso tra 10% e 40%), la formula Rmed.85 induce una differenziazione tra i punteggi decisamente inferiore alla formula Rmax e, in molte simulazioni, in linea con i risultati prodotti dalla formula lineare.

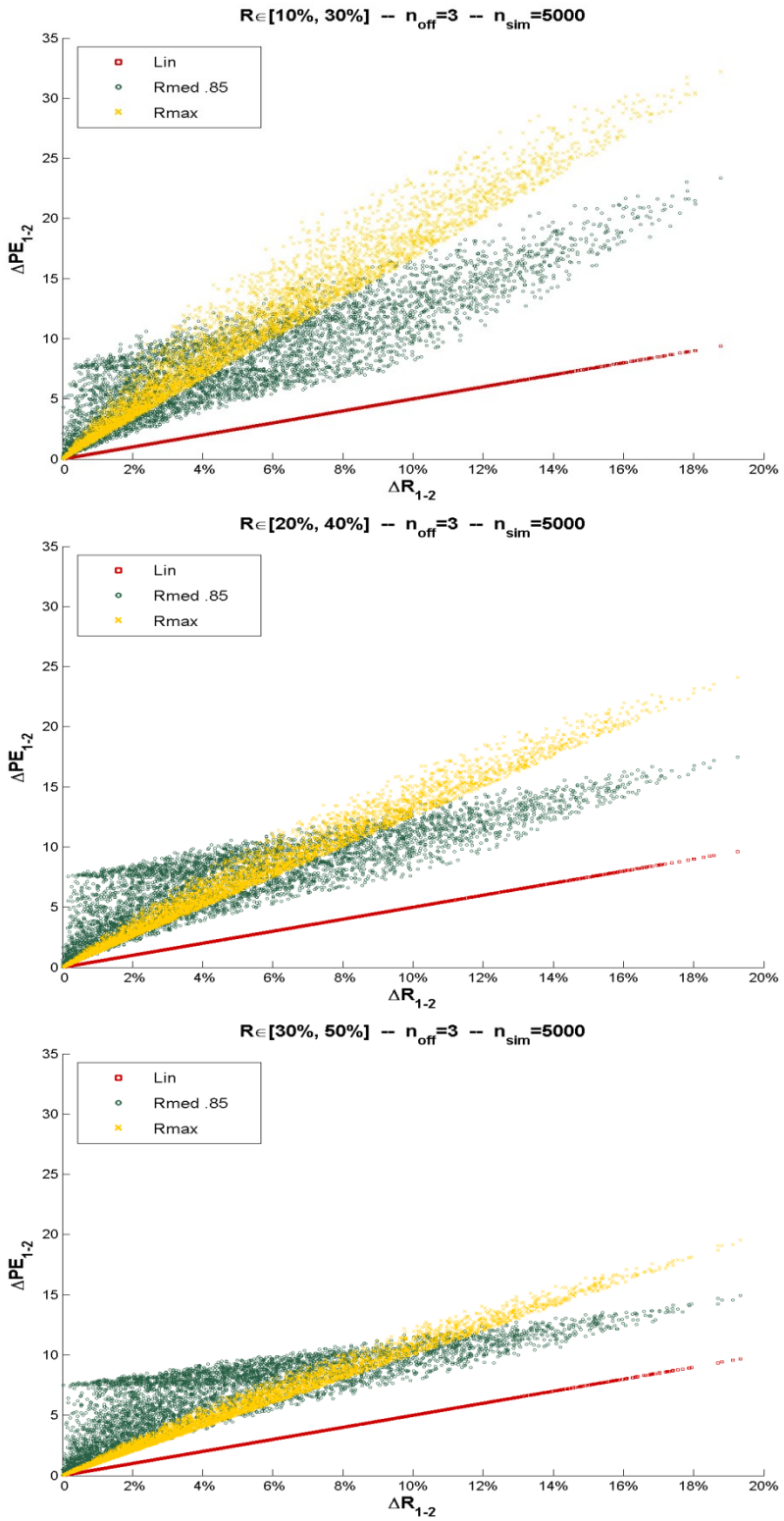


Figura 10 (a). All'aumentare del livello dei ribassi offerti diminuisce la differenziazione dei punteggi prodotta dalla formula Rmed.85 e, soprattutto, quella prodotta dalla formula Rmax.

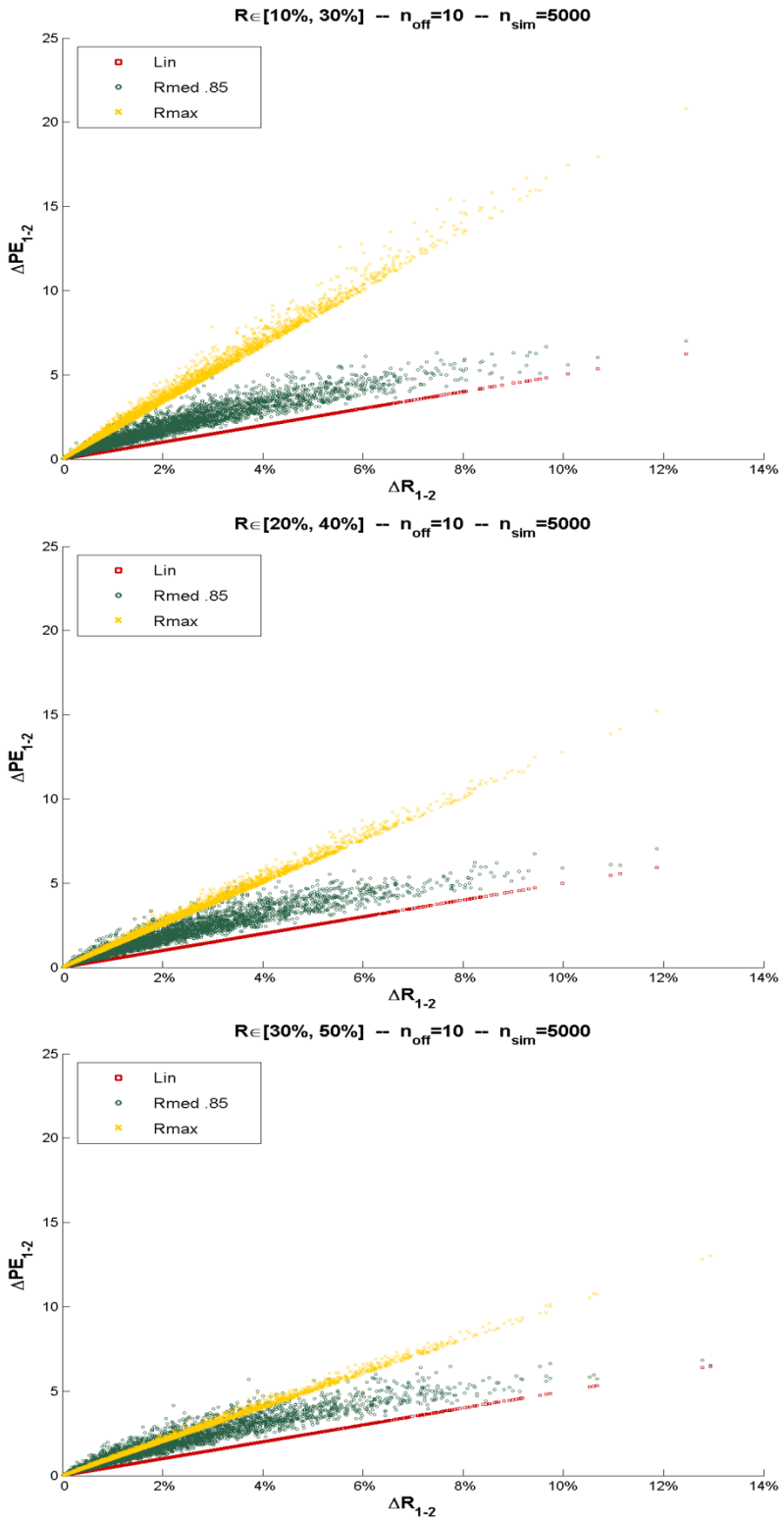


Figura 10 (b). All'aumentare del livello dei ribassi offerti diminuisce la differenziazione dei punteggi prodotta dalla formula Rmed.85 e, soprattutto, quella prodotta dalla formula Rmax. Nel caso *n*=10 l'effetto è più visibile che nel caso *n*=3 (Figura 9a).

4. CONCLUSIONI

Con il presente lavoro si vuole portare un contributo alla riflessione in atto sull'utilizzo delle formule per l'attribuzione del punteggio economico nelle gare all'offerta economicamente più vantaggiosa. L'argomento è tornato di particolare attualità in virtù delle innovazioni introdotte dal recente Regolamento attuativo del Codice degli Appalti Pubblici.
E' importante essere consapevoli, tuttavia, che il complesso problema di disegnare meccanismi di aggiudicazione dei contratti pubblici che garantiscano effettivamente il raggiungimento del *value for money* per le stazioni appaltanti, bilanciando, in particolare, qualità ed economicità di lavori, servizi e forniture e, al tempo stesso, perseguire gli altri obiettivi politici e strategici (sostenibilità ambientale e sociale oltre che finanziaria, innovazione della Pubblica Amministrazione e del mercato) che le politiche comunitarie sempre più pongono al centro del ruolo del *procurement* pubblico, non può essere di certo risolto attraverso l'adozione di formule matematiche più o meno complesse. Come più volte sottolineato sia in questo lavoro che nel Libro Verde, occorre infatti che i diversi elementi che insieme concorrono alla definizione e all'aggiudicazione del contratto siano disegnati in modo coerente tra loro. Ma anche questo non basta: cruciale, infatti, è anche che la stazione appaltante sia in grado di gestire in modo oculato ed efficiente la fase di esecuzione del contratto. Ciò è tanto più vero negli appalti di servizi, che spesso riguardano rapporti contrattuali tra acquirente e contractor che perdurano ed evolvono nel tempo.
Del resto, sono la credibilità e la reputazione da parte delle stazioni appaltanti rispetto alla propria efficienza nel *contract management*, insieme alla chiarezza e semplicità della normativa, gli unici fattori in grado di garantire *ex ante* che le "promesse" fatte in gara dai concorrenti siano effettivamente mantenute. Ed è questa, a sua volta, condizione cruciale per tutelare e promuovere una corretta e sana competizione durante il processo che porta alla selezione del contraente e all'aggiudicazione del contratto.

In tale prospettiva sono dunque da inquadrare le valutazioni sugli effetti indotti dalle diverse formule di attribuzione del punteggio economico sulla competizione sul prezzo. Il presente studio, sia attraverso un esame analitico comparato diverse formule, sia attraverso le simulazioni numeriche, mette in luce alcune conclusioni in merito alle due formule esplicitamente proposte dal nuovo Regolamento.

- **La prima formula presentata nell'Allegato P (quella "con Rmax")** – che è, in effetti, la stessa indicata nell'art. 286 del regolamento – è in grado di indurre una competizione decisamente accesa sul prezzo, nel senso che tende ad accentuare considerevolmente le differenze di punteggio associate agli scarti tra i ribassi offerti. Questo è vero sia rispetto alla formula lineare a punteggio assoluto, che rispetto alla formula prevista dal "vecchio" DPCM 117/99. In caso di numero di offerte non troppo basso, ciò è vero anche rispetto alla seconda formula indicata dal regolamento.

- **La seconda formula (quella con "Asoglia") indicata nell'Allegato P** – anch'essa utilizzabile nelle gare per servizi di pulizia – appare invece disegnata per contenere la corsa al ribasso del prezzo, limitando la quota di punti economici addizionali attribuibili a offerte superiori alla media aritmetica dei ribassi offerti in gara. Tuttavia, sia l'esame analitico che le simulazioni dimostrano come anche questa formula sia in grado di produrre differenze di punteggio notevoli anche a fronte di scarti di prezzo molto limitati, accentuando così l'importanza effettiva del prezzo offerto a scapito della valutazione tecnico-qualitativa. Tale rischio è notevole soprattutto in caso di ridotto numero di offerte, eventualità piuttosto ricorrente nelle gare per l'affidamento di servizi. Inoltre, questa formula ha caratteristiche che possono essere opportunisticamente sfruttate dai concorrenti, in particolare attraverso la promozione di offerte "fittizie", per distorcere la competizione.

In entrambi i casi, inoltre, il livello effettivo della differenziazione dei punteggi economici (a parità di scarti tra le offerte) non è prevedibile *ex ante* né dai concorrenti né dalla stazione appaltante – caratteristica, questa, tipica di tutte le formule "interdipendenti" o "a punteggio relativo". Ciò, da una parte, rende difficile bilanciare correttamente la ponderazione tra punteggi tecnici e punteggi economici, così da renderla coerente con il valore attribuito dall'acquirente ai diversi aspetti qualitativi del servizio. Dall'altra, fa sì che le formule in questione (soprattutto la seconda) prestino il fianco a distorsioni e comportamenti opportunistici lesivi di una genuina competizione da parte dei concorrenti. Conseguenza di ciò, tra l'altro, è che risulterebbe necessario, per garantire la correttezza della valutazione, verificare con attenzione, in fase di commissione, il pieno possesso dei requisiti di partecipazione e dei criteri si selezione *di tutti i concorrenti* (non solo del vincitore e di quelli sorteggiati per le verifiche a campione): tutte i ribassi offerti, infatti, concorrono nella determinazione dei parametri che descrivono la formula.

Queste conclusioni rendono consigliabile una più attenta valutazione dell'utilità delle formule a punteggio assoluto. Le analisi svolte, infatti, permettono di concludere che la formula **lineare semplice** (la più semplice delle formule a punteggio assoluto), rispetto alle formule indicate nel Regolamento, riduce il rischio di indurre una competizione economica eccessiva. Certo, questo non implica di per sé la garanzia di offerte di prezzo "corrette" e di una migliore qualità dei servizi erogati – cosa che, ripetiamo, nessuna formula sarà mai in grado di garantire. Tuttavia, la formula lineare evita "sorprese". Infatti, in virtù di caratteristiche note *ex ante* e indipendenti dalle offerte presentate in gara, fornisce alle imprese incentivi chiari, trasparenti e non manipolabili, in quanto segnala in modo univoco ed inequivocabile una misura della tensione tra qualità e prezzo.

Va anche sottolineato che, in generale, l'utilizzo di formule a punteggio assoluto aumenta la responsabilità delle stazioni appaltanti, in quanto solo ad esse spetta il compito di disegnare un meccanismo di valutazione coerente con le proprie effettive esigenze e legittime preferenze d'acquisto. Con le formule a punteggio assoluto, pertanto, la strada da seguire non è tanto quella "prescrittiva", bensì quella di un miglioramento della cultura e della consapevolezza da parte degli acquirenti pubblici.

Più in generale, in definitiva, appare evidente la necessità di una riflessione più profonda su tutti i metodi alternativi di valutazione delle offerte, al momento solo menzionati nel Regolamento. E' lecito temere, infatti, che tali metodi troveranno scarsa applicazione da parte della maggioranza delle stazioni appaltanti, che potrebbero preferire un utilizzo acritico delle formule esplicitamente indicate dal legislatore al fine di privilegiare una più sicura correttezza amministrativa dei processi di selezione del contraente. Come è noto, tuttavia, la correttezza formale dell'azione amministrativa non è necessariamente sufficiente a garantirne l'efficacia, soprattutto in un ambito complesso e diversificato quale sicuramente è il settore degli appalti di servizi.

La complessità, la diversificazione e la rapida evoluzione dei mercati dei servizi, unitamente all'eterogeneità delle caratteristiche, delle competenze e delle esigenze delle Amministrazioni Pubbliche, dovrebbe infatti spingere alla ricerca continua di soluzioni innovative e calibrate sui contesti specifici.

Per il prossimo futuro si auspicano, quindi, al fine di perseguire la reale efficacia dei processi di approvvigionamento pubblico, interventi sempre più mirati alla promozione di un utilizzo consapevole dei molteplici strumenti compatibili con il Codice e, più in generale, con lo spirito e il dettato delle normative comunitarie.

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

ALLEGATI - OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA

Sezione 1
OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA
- ***Curatore:***

AVCP - Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture

Sezione 2
L'ATTRIBUZIONE DEL PUNTEGGIO ECONOMICO NELLE GARE ALL'OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA. FORMULE A CONFRONTO
- ***Curatore:***

CONSIP spa