



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



“LIBRO VERDE PATRIMONI PA *net*”

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

Regolamentazione - Qualificazione - Strumentazioni

VOLUME 2
GLI INDIRIZZI E LE PROPOSTE
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



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

Imprese sostenitrici

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



Media Partner

- Rivista FMI Facility Management Italia



Consulting Partner

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



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

Progetto scientifico & supervisione tecnica
TEROTEC

Organizzazione, comunicazione & sponsoring
FORUM PA

Presidenza

Dott. Carlo Mochi Sismondi, Dott. Paolo Novi

Direzione tecnico-scientifica Tavoli

Prof. Arch. Silvano Curcio

Coordinamento generale Tavoli

Dott. Massimiliano Roma, Arch. Maria Laura Simeone

Gruppo di Coordinamento Tavolo "Regolamentazione"

Coordinamento istituzionale: Dott. Lorenza Ponzone (AVCP)

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

Gruppo di Coordinamento Tavolo "Qualificazione"

Coordinamento istituzionale: Dott. Adriana Cimino (AVCP)

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

Gruppo di Coordinamento Tavolo "Strumentazioni"

Coordinamento istituzionale: Ing. Filippo Romano (AVCP)

Coordinamento operativo e segreteria tecnica: Arch. Silvia Rizzo (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



(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.



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



Indice

Sez.

- 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 LE PROPOSTE E GLI SCENARI:
"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)



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

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 avviato dalla Commissione Europea, nel modo in cui si evince dalla consultazione avviata su come modernizzare la politica dell'Unione Europea in materia di appalti pubblici lanciata da quest'ultima attraverso la pubblicazione di un **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'Unione Europea, 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 ammodernare 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 dell'Unione Europea richiama, altresì, i seguenti obiettivi complementari:

- **maggior 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;
- **maggior 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 della Commissione Europea, l'attenzione dei Tavoli di Patrimoni di Patrimoni PA net - Regolamentazione, Qualificazione e



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

Strumentazione - 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 della Unione Europea 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,



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

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 delle 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;



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

- **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.



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

- 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 dichiara 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



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

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 iure 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",

Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

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 sostanzia 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.



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

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



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

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. È 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,



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

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;



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

- 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)



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

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 considerazione gli aspetti qualitativi delle offerte, senza incentivare una competizione eccessiva sul prezzo, che facilmente potrebbe tradursi in un mancato rispetto delle norme in materia di sicurezza o delle condizioni di lavoro. Per questa ragione il DPCM 117/99 dettava disposizioni specifiche per l'aggiudicazione dei servizi di pulizia, finalizzate a minimizzare i rischi predetti.

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

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.



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

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

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

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

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



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

➤ **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	$C_i = 0,85 \times 1/3$	0,28
coefficiente B	$C_i = 0,85 \times 2/3$	0,56
coefficiente C	$C_i = 0,85 \times 3/2$	0,85
coefficiente D	$C_i = 0,85 + (1 - 0,85) \times [(4-3)/(5-3)]$	0,925
coefficiente E	$C_i = 0,85 + (1 - 0,85) \times [(5-3)/(5-3)]$	1

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

➤ **Confronto fra i 3 metodi**

offerta	punteggi		
	DPCM 117/99	art. 286 DPR 207/10	
		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



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

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 rinvencono nella letteratura scientifica quali, ad esempio, il metodo analitic 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 rinvencono 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.



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

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 delle diverse formule utilizzabili (ivi incluse quelle non espressamente descritte dalla normativa vigente, ma riconducibili a "metodi multicriteri o multiobiettivi che si rinvergono 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 premiano adeguatamente gli aspetti qualitativi ed evitino di generare una eccessiva competizione sul prezzo.



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

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 iure 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 debentrici; 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 stanziare 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



Libro Verde Patrimoni PA *net* – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

l'esplosione 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 appaiano 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.

Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

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 "sburocrazizzazione" 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 (TAISS), **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.



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

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, cliccando 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 aggiudicatrici 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 aggiudicatrici e dagli enti aggiudicatori per descrivere l'oggetto degli appalti.

Si vedano in particolare le figure 1 e 2.



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

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



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

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



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

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 72532000-3)
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 73200000-4 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



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

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.



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

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”



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

Activities / Subprocesses			Space & Infrastructure					People & Organisation						
			Space	Outdoors	Cleaning	Workplace	Primary activity spec.	HSSE	Hospitality	ICT	Logistics	Business Support	Organis. specific	
Integration on strategic level (PDCA)														
Integration on tactical level (PDCA)														
Operational level	Plan	Plan, Design Activities Acquisition Activities like (examples): Buy, rent, lease, construct Real estate development												
	Do	Administration Activities Operation Activities Maintenance Activities	1300	1200	1300	1400	1900	2100	2200	2300	2400	2500	2900	
	Check	Accounting Activities Controlling Activities												
	Act	Quality, Documenting Activities Execute Improvement Activities												

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"



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

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



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

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. SERVIZI 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 ATTIVITÀ 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	11.1 Servizi finanziari 11.2 Servizi assicurativi 11.3 Servizi legali 11.4 Servizi immobiliari 11.5 Formazione 11.6 Servizi di supporto 11.7 Pubblicità
12. ALTRI SERVIZI	12.1 Servizi a reddito di mercato 12.2 Altri servizi

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

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



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

"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

CATEGORIE/SERVIZI	AMBITI			
	RESIDENZIALE	UFFICI	SANITÀ	ALTRO
TIPOLOGIE DI SERVIZI				
Servizio Energia e Multiservizio Tecnologico	Manutenzione impianti	Manutenzione impianti di condizionamento invernale	Manutenzione impianti di condizionamento estivo	Manutenzione impianti di riscaldamento
FM	Servizi alle persone	Call center e help desk	Servizi di reception e vigilanza	Back office
	Servizi alle attività	Manutenzione edile	Servizi di pulizia e igiene ambientale	
Altre Attività	Manifattura e assemblaggio rifiuti speciali	Manifattura e assemblaggio rifiuti speciali	Manifattura e assemblaggio rifiuti speciali	Manifattura e assemblaggio rifiuti speciali
	Servizi di manutenzione e assistenza	Technical Risk Management	Technical Risk Management	Technical Risk Management
	Training e consulenza	Training e Consulenze	Training e Consulenze	Training e Consulenze
	Servizi alla produzione	Attrezzature	Pulizie tecniche (i.e. clean room, prove ambientali)	
Altre				

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 "**assorbimento**" 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).



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

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 se sono realmente sentiti dagli attori coinvolti come incisivi. In primo luogo per le stazioni appaltanti che devono inviare all'Autorità di vigilanza la "Relazione sul comportamento delle Imprese", 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.



Libro Verde Patrimoni PA *net* – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

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 i 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

Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

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 cui si sostanzia il concetto di reputazione positiva, così 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 è l'unica compatibile anche con l'esigenza di assicurare uniformità e trasparenza nelle valutazioni, nonché di semplificare (anziché 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 affinché 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.

Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

Su questo, alcune interessanti esperienze possono essere citate a titolo di esempio, in particolare il sistema ACEA e il sistema Poste Italiane.

Anche il recentissimo disegno di legge del settore delle costruzioni (cosiddetta "patente a punti") si basa sull'introduzione di elementi di qualificazione di questo tipo.

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.

Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

Lo specifico sistema di qualificazione dell'Albo Fornitori Poste Italiane S.p.A., Categoria Servizi di Pulizia ed Igiene Ambientale, ha validità triennale. I **requisiti di qualificazione** sono suddivisi in requisiti generali e requisiti specifici. 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.



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.

Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

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.



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

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 dall'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**.



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

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 appaltanti

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

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



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

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 contraddittorietà 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 riorganizzazione 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.

Libro Verde Patrimoni PA *net* – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

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;
- contraddittorio;
- 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** (TAIS)

▪ **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 fra 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 il 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 il 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)



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

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

Occorre definire e circoscrivere quali sono i campi di applicazione del Facility Management Urbano; a tal scopo, e per la formulazione del quadro di riferimento, occorre prendere in esame quanto già avviene nelle varie realtà urbane e nei vari contesti di attuazione di *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 da analizzare 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.);



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

- **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
	Reti 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;**

Libro Verde Patrimoni PA *net* – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

- **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;**
- **Sservizi di manutenzione impianto /infrastruttura;**
- **servizi all'ambiente e alla persona;**
- **servizi professionali e di governo.**



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

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	



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

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	



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

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 evidenzia le specificità.

Livello 1 MACRO CATEGORIA SERVIZI	Livello 2 SERVIZI SPECIFICI	Strade e relative pertinenze (verde di pertinenza, segnaletica, etc.)	Merciapiedi, 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	Infrastrutture di sottoservizi elettrici, di gasdotti e di reti di teleriscaldamento/tratti escaldamento, 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, fessature, 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.

Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

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 necessaria 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 amministrazioni 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.

Con riferimento a queste criticità, occorre adottare un percorso progettuale che porti ad attuare le opportune scelte, necessarie poi alla struttura amministrativa e tecnica, per la gestione strategica del territorio urbano, dei suoi beni e delle 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, Province, 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:



obiettivi	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
Servizi collegati a precise norme	Conferenze di servizio e protocolli e/o convenzioni

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 procedere con un percorso in cui la struttura di committenza, anch'essa individuata dall'ente, dovrà affrontare il metaprogetto del servizio, sulla base di processi specifici.

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;

Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

- 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, programmatiche, organizzative e gestionali.

Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

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

Le peculiarità di molti servizi li porta spesso ad avere dinamiche di integrazione o interferenza tra di loro, volendosi con tali accezioni individuare elementi di positività o di limitazione alla dinamica. Gli elementi che possono caratterizzare tali ambiti possono essere così rappresentati:

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):



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

- 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 attraverso l'appalto.

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'onere 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.



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

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;



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

- 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.



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

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 (*input*);
- 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



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

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



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

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 possono 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, 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.



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

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



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

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 si 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'ambito 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 nei 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



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

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.**



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

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 FTE 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;



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

- 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, compresi i particolari di qualsiasi certificazione necessaria 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 si 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;



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

- 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 e 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.



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

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;



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

- 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;



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

- 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.



Libro Verde Patrimoni PA net – Volume 2 – Gli indirizzi e le proposte

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 Rizzo (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