

TIPO DI DOCUMENTO:

**ARTICOLO**

TITOLO:

**Patrimoni PA net: il "Libro Bianco" per il mercato dei servizi di Facility Management**

SOTTOTITOLO:

AUTORE:

Cognome Nome (max. 3 tra virgole) / Ente / AA VV:

**Curcio Silvano, Simeone Maria Laura**

ESTRATTO DA PERIODICO:

Titolo:

**FMI - Facility Management Italia**

N°:

**17**

Del:

**10/2012**

ESTRATTO DA SITO INTERNET:

Indirizzo home page [http://]:

Indirizzo esteso [http://]:

Di:

Nazione:

Data primo contatto:

Data rimozione:

PAROLE CHIAVE:

**libro bianco, mercato, servizi integrati, gare & appalti, standardizzazione bandi di gara, dematerializzazione**

ABSTRACT:

MB

**Per il secondo ciclo di attività, i Tavoli "Committenze-Imprese" di Patrimoni PA net - il Laboratorio fondato da Terotec e Forum PA e coordinato da AVCP, Itaca e TAIIS - si sono concentrati su un focus di rilevante criticità per il mercato dei servizi per i patrimoni pubblici: l'attuale sistema di gestione delle gare di appalto. E su tre ambiti analitici e propositivi di estrema attualità: la standardizzazione dei bandi di gara; la dematerializzazione dei processi di gara; la qualificazione dei progetti di servizi. Rispetto a questi temi "sensibili" per tutti gli operatori del mercato, i diversi contributi prodotti dai Tavoli di lavoro "Committenze-Imprese" sono confluiti nel "Libro Bianco 2012", che rappresenta per Patrimoni PA net un ulteriore concreto e significativo risultato conseguito e, al tempo stesso, una fondamentale piattaforma condivisa di propulsione per l'ulteriore sviluppo dell'attività.**

# Patrimoni PA net: il “Libro Bianco” per il mercato dei servizi di Facility Management

Per il secondo ciclo di attività, i Tavoli “Committenze-Imprese” di Patrimoni PA net - il Laboratorio fondato da Terotec e Forum PA e coordinato da AVCP, Itaca e TAIIS - si sono concentrati su un focus di rilevante criticità per il mercato dei servizi per i patrimoni pubblici: l'attuale sistema di gestione delle gare di appalto. E su tre ambiti analitici e propositivi di estrema attualità: la standardizzazione dei bandi di gara; la dematerializzazione dei processi di gara; la qualificazione dei progetti di servizi. Rispetto a questi temi “sensibili” per tutti gli operatori del mercato, i diversi contributi prodotti dai Tavoli di lavoro “Committenze-Imprese” sono confluiti nel “Libro Bianco 2012”, che rappresenta per Patrimoni PA net un ulteriore concreto e significativo risultato conseguito e, al tempo stesso, una fondamentale piattaforma condivisa di propulsione per l'ulteriore sviluppo dell'attività.

## **Patrimoni PA net: the “White Paper” for the market of Facility Management services**

For the second cycle of works, the Working Groups “Clients-Firms” by Patrimoni PA net - the Laboratory created by Terotec and Forum PA and coordinated by AVCP, Itaca and TAIIS - focused on a topic issue for the services market for public estates: the current management system of the tender bids.

Moreover the Working Groups focused on three analytical and practical factors which are of topical interest: the calls for tender standardization; the “computerization” of tender processes; the qualification of the services projects. Making reference to these “hot” topics for the operators, the contributions by the Working Groups “Clients-Firms” group all into the “White Paper 2012”, that represents for Patrimoni PA net a further concrete and important result achieved and, at the same time, a fundamental platform of incentive at the development of the activities.

**Silvano Curcio\***  
**Maria Laura Simeone\*\***

## **Dai Tavoli “Committenze-Imprese” al “Libro Bianco 2012”**

Si è concluso lo scorso settembre il secondo ciclo di attività dei Tavoli “Committenze-Imprese” di Patrimoni Pa net ([www.patrimonipanel.it](http://www.patrimonipanel.it)), il Laboratorio nato nel 2010 dall'alleanza tra Terotec e Forum PA con una duplice finalità:

- diffondere una cultura e prassi manageriale del programmare e governare “consapevolmente” ed

“eticamente” i processi di esternalizzazione dei servizi rivolti ai patrimoni immobiliari, urbani e territoriali pubblici, nell'ottica di una “partnership” tra enti pubblici ed operatori privati;

- rappresentare e condividere le istanze e problematiche irrisolte del mercato dei servizi settoriali nell'ottica di un superamento della “forbice” di approcci, comportamenti, interessi e rapporti tra operatori pubblici e operatori privati e di un corretto sviluppo dello stesso

mercato “in qualità” e secondo “regole condivise”.

Attivati già dal 2010 e concretamente orientati in un’ottica di “problem setting & solving”, i Tavoli di lavoro “Committenze-Imprese” di Patrimoni PA net sono costituiti da qualificati rappresentanti del mondo delle PA, delle imprese e delle università, guidati da una direzione tecnico-scientifica e da apposite strutture di coordinamento facenti capo - oltre a Terotec e a Forum PA - a tre soggetti-chiave del mercato: AVCP, l’Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici; ITACA, l’Istituto per l’Innovazione e la Trasparenza degli Appalti - Associazione Federale delle Regioni e delle Province Autonome; TAIIS, il Tavolo Interassociativo delle Imprese dei Servizi.

A conclusione di quest’ultima fase di lavoro, i diversi contributi prodotti in termini sia analitici che propositivi sono stati opportunamente raccolti e sistematizzati nel “Libro Bianco 2012”, che si pone in una logica di coerente continuità e approfondimento rispetto al “Libro Verde” già pubblicato nel 2011 (v. “FMI Facility Management Italia” n. 12/2011).

### Lo scenario di riferimento e le coordinate di lavoro

Sulla base delle istanze emerse dai “Secondi stati generali” del mercato dei servizi per i patrimoni pubblici, svoltisi nel novembre 2011 presso l’AVCP, su iniziativa di Patrimoni PA net, con la partecipazione dei referenti di oltre sessanta soggetti rappresentanti il mondo delle associazioni delle PA, delle PA centrali e locali, delle associazioni di imprese, delle imprese e di centri studi universitari (v. “FMI Facility Management Italia” n. 14/2011), sono state delineate le coordinate

di lavoro dei Tavoli per il secondo ciclo di lavoro.

Nel corso di questo evento, infatti, è stato segnalato e posto al centro del dibattito un ambito problematico cruciale per il mercato: l’attuale sistema di governo e di gestione delle gare di appalto di servizi settoriali.



Rispetto a questo tema prioritario di focalizzazione d’interesse - attorno al quale si addensano, manifestano ed innescano gran parte delle pesanti criticità, di natura sia endogena che esogena, che si ripercuotono sugli appalti pubblici settoriali - gli stessi operatori del mercato hanno evidenziato la stringente necessità di produrre contributi sia analitici che propositivi in risposta a specifiche istanze-chiave, quali:

- la razionalizzazione e l’economicità dei processi di gara;
- la qualità e la qualificazione delle strumentazioni e delle competenze progettuali.
- A seguito della segnalazione e condivisione di queste istanze di fondo, Patrimoni PA net ha inteso costituire ed attivare tre specifici Tavoli “Committenze-Imprese”:
- “Standardizzazione dei bandi di gara”;

- “Dematerializzazione dei processi di gara”;

- “Qualificazione dei progetti di servizi”.

Attraverso un’intensa attività articolata in sessioni ristrette di lavoro, workshop tematici plenari e think tank di approfondimento, le strutture di coordinamento dei Tavoli, avvalendosi del supporto di un’apposita piattaforma on line di discussione e condivisione dei materiali, hanno animato i lavori, indirizzato i contenuti del dibattito e curato la redazione degli output parziali mano mano prodotti.

Il “Libro Bianco 2012” rappresenta la sintesi a tuttoggi dell’attività dei tre suddetti Tavoli.

### La mappa delle criticità dei processi di gara

Prendendo atto dello scenario fin qui tratteggiato e delle collegate problematicità, è apparso estremamente utile a fini analitici tentare di delineare specifici riferimenti-guida di natura tecnico-procedurale aventi come precipui destinatari gli operatori delle stazioni appaltanti e delle imprese, impegnati rispettivamente come committenti e come fornitori nei complessi processi di esternalizzazione dei servizi per la gestione dei patrimoni immobiliari e urbani pubblici.

In Italia, così come da diverso tempo anche negli altri Paesi dell’UE, lo sviluppo del mercato dei servizi per la gestione dei patrimoni immobiliari e urbani pubblici appare sempre più orientato verso un’ottica di esternalizzazione. In presenza di un trend di mercato che già comporta e comporterà un’adozione sempre più massiccia di contratti di servizi di gestione “integrata”, si riscontrano tuttavia una non ancora adeguatamente consolidata cultura e una prassi di

gestione dei processi di esternalizzazione da parte delle stazioni appaltanti e - parallelamente - un non ancora diffusamente sviluppato e certificato know how da parte delle imprese operanti o che intendono operare nel settore.

Il processo di acquisizione di servizi da parte delle PA è regolato dal Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. 163/2006) e dal relativo Regolamento attuativo (D.P.R. 207/2010), strumenti normativi che tuttavia non costituiscono di fatto una risposta esauriente, organica e completa alle complesse e diversificate esigenze di regolamentazione che il mercato dei servizi evidenzia nella prassi corrente. Più volte, a questo riguardo, è stato segnalato il processo di “merlonizzazione” che ha caratterizzato l’estensione acritica e indiscriminata al comparto degli appalti di servizi di un complesso di norme la cui originaria finalizzazione e predisposizione era rivolta al comparto degli appalti di lavori.

Occorre segnalare che - paradossalmente - non sono state invece compiutamente estese al comparto dei servizi quelle disposizioni ormai consolidate nel settore dei lavori che rappresentano prassi e regole generali indispensabili per favorire l’efficacia, l’efficienza, la trasparenza e l’economicità dei processi di affidamento dei contratti pubblici (in particolare, quelle relative alla programmazione e alla progettazione dei servizi, alla validazione dei progetti, alla scelta del contraente, ecc.).

Parimenti, va rilevata l’assenza di sistematici modelli di classificazione dei servizi e di specifici e affidabili sistemi di qualificazione degli operatori. Inoltre, appaiono ben lungi dal poter essere recepite le indicazioni della “Proposta di nuova Direttiva sugli appalti pubblici” - elaborata dalla Commissione

Europea sulla base del “Libro Verde sulla modernizzazione della politica dell’UE in materia di appalti pubblici” - che pongono come requisiti per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti:

- la semplificazione e la maggiore flessibilità delle procedure di appalto;
- un regime più leggero per le amministrazioni aggiudicatrici locali;
- la promozione degli apparati elettronici;
- la modernizzazione delle procedure.

In questo quadro, tuttavia, negli ultimi anni si è andato rendendo disponibile un nutrito corpo di norme tecniche “volontarie” UNI che hanno lo scopo di indirizzare e supportare il lavoro degli operatori del mercato, fornendo strumenti di riferimento metodologico-operativo per la gestione e il governo dei processi di esternalizzazione dei servizi settoriali. Questo nell’interesse di tutte le parti coinvolte nel mercato (committenti, imprese, utenti) e a supporto ed integrazione dell’attuale quadro normativo di riferimento cogente, al fine di sopperire ad una sostanziale inadeguatezza - se non addirittura inesistenza - di specifiche linee guida di natura tecnica in grado di uniformare i comportamenti del mercato e di normare e innovare attraverso “regole consensuali” i processi, le strumentazioni e gli stessi servizi.

La sezione del “Libro Bianco 2012” relativa agli “ambiti di analisi” si concentra dunque su un aspetto problematico del mercato:

- la mancanza di un organico quadro di riferimento tecnico-processuale per la gestione degli appalti di servizi settoriali relazionato al quadro delle norme vigenti in materia.

La metodologia di lavoro adottata rispetto alla trattazione di questo aspetto problematico ha contem-

plato i seguenti passaggi:

- analisi e ricostruzione di uno schema-tipo di processo di gara di appalto di servizi articolato in macrofasi, fasi, sottofasi e attività;
- analisi dei nodi e delle criticità che caratterizzano e condizionano l’attuale sistema normativo delle gare di appalti di servizi.

In tal direzione, si è proceduto con una duplice attività:

- da un lato, costruire uno schema-tipo di articolazione del processo di gara di appalto di servizi;
- dall’altro, relazionare ad esso una mappa delle criticità che caratterizzano e/o condizionano lo sviluppo del processo così delineato.

Ai fini della costruzione dello schema-tipo di processo di gara di appalto di servizi si è inteso operare attraverso la sistematizzazione, l’integrazione e la restituzione in macrofasi, fasi, sottofasi e attività di sviluppo processuale delle indicazioni in materia, desumibili dalla normativa vigente sugli appalti pubblici (norme “cogenti”) e dalla normativa volontaria UNI (norme “volontarie”).

Lo schema di processo è stato così articolato in tre macro-fasi principali: macrofase pre-gara, macrofase di gara, macrofase post-gara.

Ciò premesso, ai fini della costruzione della mappa delle criticità che caratterizzano/condizionano lo sviluppo del processo si è inteso operare:

- aggiornando e rimodulando l’analogha mappa già elaborata per il “Libro Verde 2011” di Patrimoni PA net;
- ponendo, quindi, in relazione il quadro delle criticità così ridefinito alle diverse macrofasi, fasi, sottofasi e attività del processo di gara di appalto di servizi come sopra prefigurato.

L’output scaturito dal lavoro congiunto dei tre Tavoli “Committenze-

Imprese” attraverso questa sezione è dato dalla mappa delle criticità del sistema normativo vigente, associata allo schema-tipo di processo di gara di appalto di servizi (posto come riferimento anche per l’attività futura dei Tavoli).

## I contributi analitici e propositivi

La sezione che inquadra gli ambiti di proposte elaborate rispetto alle problematiche rappresentate è strutturata in tre ambiti principali di trattazione tematica relazionati agli specifici argomenti oggetto dell’attività dei Tavoli di lavoro “Committenze-Imprese”, e nello specifico:

- la standardizzazione dei bandi di gara;
- la dematerializzazione dei processi di gara;
- la qualificazione dei progetti di servizi.

## La standardizzazione dei bandi di gara

Il lavoro condotto nell’ambito del Tavolo “Standardizzazione dei bandi di gara” ha confermato quanto già emerso nel “Libro Verde 2011” relativamente alla necessità che il corpus normativo che regola gli affidamenti pubblici evolva favorendo una maggiore razionalità, semplicità ed omogeneità dei processi di gara. Ciò, difatti, costituirebbe di per sé un fattore virtuoso di sviluppo del sistema dei contratti pubblici, che potrebbe contare su una maggiore e più consapevole concorrenza, nonché su un notevole risparmio di costi e di tempi grazie anche alla riduzione dei contenziosi che spesso originano proprio dalla difformità di approccio ai processi di affidamento da parte delle diverse stazioni appaltanti.

Il lavoro si è concentrato in parti-



**Figura 1** - Focus e output di attività dei Tavoli di lavoro “Committenze-Imprese” di Patrimoni PA net

colare su un aspetto problematico del mercato:

- la sostanziale disuniformità, discrezionalità e inadeguatezza dei bandi di gara nei diversi contesti applicativi e la conseguente esigenza di relativa sistematizzazione/razionalizzazione.

La metodologia di lavoro adottata rispetto alla trattazione di questo aspetto problematico ha contemplato i seguenti passaggi:

- l’analisi delle procedure amministrative e degli apparati strumentali adottati nelle prassi correnti dalle stazioni appaltanti per l’indizione delle gare di appalto di servizi;
- l’individuazione delle relative criticità in relazione a tre specifiche tipologie “focus” di servizi (manutenzione e conduzione di impianti; efficientamento energetico; Global Service).

Gli output scaturiti dal lavoro del Tavolo sono stati i seguenti:

- l’indicazione di corretti criteri d’uso e di modifiche/innovazioni delle norme vigenti ai fini di una standardizzazione dei bandi di gara (“de iure condito/condendo”);

- una serie di indirizzi per l’elaborazione di “bandi-tipo” di gara per i tre servizi “focus” individuati.

La criticità su cui si è incentrata l’attività del Tavolo di lavoro è avvertita in modo ancora più forte nel settore dei servizi per i patrimoni pubblici che, per sua natura, comprende una vasta pluralità di prestazioni, tra loro estremamente differenti. Tutto questo, unito alla mancanza di una classificazione efficiente delle diverse tipologie di servizio che, al di là della mera enunciazione formale, consenta realmente alle stazioni appaltanti e alle imprese di individuare con chiarezza categorie di attività omogenee nonché alla correlata carenza di un sistema condiviso e standardizzato di qualificazione delle imprese, determina un’estrema diversificazione dei requisiti richiesti per l’accesso alle procedure di affidamento ed una difformità dei comportamenti delle stazioni appaltanti che di fatto ostacolano la partecipazione alle gare pubbliche.

Occorre, dunque, che l’evoluzione normativa favorisca sempre di più i

processi di tipizzazione dei requisiti richiesti per la partecipazione alle gare e la standardizzazione dei bandi delle stazioni appaltanti, pur nel rispetto delle peculiarità di ciascun affidamento.

Dal 2011 al 2012 le modifiche normative in materia si sono succedute in modo vorticoso: mai come nei mesi passati (ed ancora oggi) il quadro normativo relativo agli appalti - e, quindi, anche agli appalti di servizi in esame - è stato interessato da modifiche così profonde e frequenti.

Pur con i limiti che si illustreranno, va segnalato che il fine ispiratore delle modifiche introdotte dal legislatore nella normativa in materia di contratti pubblici è proprio quello della semplificazione, tipizzazione e standardizzazione dei processi di gara.

Alcune della novità normative - come l'introduzione del principio di tassatività delle cause di esclusione dalle gare di appalto, di cui all'art. 46 comma 1-bis del D.Lgs. 163/2006 - hanno determinato già oggi alcuni cambiamenti epocali nell'approccio delle stazioni appaltanti e delle imprese alle gare d'appalto. Altre, invece, non hanno ancora esplicitato i propri effetti, ma sono evidentemente destinate a condizionare in modo determinante il futuro del settore, come la previsione della nuova "Banca Dati dei Contratti Pubblici", di cui all'art. 6-bis del D.Lgs. 163/2006, o le previsioni in materia di dematerializzazione dei processi di gara.

Nel momento contingente, quindi, da parte delle stazioni appaltanti e delle imprese si avverte un bisogno di stabilità del quadro normativo che consenta di fare chiarezza sull'applicazione delle nuove disposizioni lasciando consolidare gli orientamenti giurisprudenziali che, negli ultimi mesi, si sono dimostrati piuttosto

contraddittori. Dunque, più che di radicali cambiamenti delle disposizioni vigenti, si sente la necessità di chiarimenti, linee guida e modifiche mirate al superamento delle criticità che le nuove norme hanno messo in evidenza con l'obiettivo di rendere più semplici, omogenei, efficaci ed efficienti i processi di affidamento degli appalti pubblici.

In correlazione alla disposizione del comma 1-bis dell'art. 46, il c.d. "Decreto sviluppo" (D.L. 70/2011, c.c.m. dalla L. 106/2011) ha anche introdotto nel Codice dei Contratti la previsione di modelli ("bandi-tipo") approvati dall'AVCP, previo parere del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e sentite le categorie professionali interessate, con l'indicazione delle cause tassative di esclusione di cui all'articolo 46 comma 1-bis, cui le stazioni appaltanti si devono attenere nella predisposizione dei bandi di gara.

Nelle more dell'adozione dei bandi-tipo dell'AVCP, le stazioni appaltanti hanno comunque necessità di procedere con gli affidamenti e, conseguentemente, devono operare delle scelte nella formulazione dei propri bandi di gara allo scopo di minimizzare il rischio di introdurre - nella *lex specialis* - clausole potenzialmente nulle.

Inoltre, deve essere considerato che la standardizzazione che verrà effettuata dall'AVCP avrà comunque - e necessariamente - una portata generale, essendo impensabile una declinazione dei bandi di gara in tutte le loro possibili varianti, in particolare per quanto attiene al settore dei servizi in esame, così profondamente eterogeneo. Si tratterà, quindi, di un "bando-quadro" - come di seguito verrà citato a partire da adesso - che, pur costituendo il necessario riferimento per la predisposizione della *lex specialis* di gara, non

potrà esaurire e risolvere tutti gli aspetti problematici.

Conseguentemente, è necessario che - accanto e in parallelo al processo di standardizzazione compiuto dall'AVCP con particolare riguardo alle clausole di esclusione che possono essere inserite legittimamente all'interno dei bandi di gara - venga compiuto dalle stesse stazioni appaltanti un percorso di omogeneizzazione e razionalizzazione dei bandi di gara tale da consentire agli operatori una partecipazione alle gare di affidamento dei servizi più ampia, semplice ed efficiente e, di conseguenza, meno costosa.

Dunque, a legislazione vigente, appaiono alquanto necessarie:

- una rapida formulazione e adozione del "bando-quadro" da parte dell'AVCP;
- una definizione degli aspetti critici dei bandi di gara, diversi ed autonomi rispetto ai contenuti del bando-quadro (ad esempio, per le parti che concernono i requisiti speciali di partecipazione, i criteri di affidamento, la configurazione dell'affidamento come appalto o concessione, ecc.);
- una definizione di linee guida per la standardizzazione degli aspetti critici, che consenta sia alle stazioni appaltanti che alle imprese di gestire in modo più efficiente ed efficace i processi di gara.

### La dematerializzazione dei processi di gara

Il lavoro del Tavolo "Dematerializzazione dei processi di gara" si è concentrato in particolare su un aspetto problematico del mercato:

- la sempre maggiore onerosità e gravosità dei processi di gara per le stazioni appaltanti e per le imprese (in termini rispettivamente di gestione e di partecipazione) e la conseguente esigenza di relativa

semplificazione e standardizzazione.

La metodologia di lavoro adottata dal Tavolo di Patrimoni PA net rispetto alla trattazione di questo ambito problematico ha contemplato i seguenti passaggi:

- l'analisi dei sistemi telematici di gara già sperimentati presso stazioni appaltanti (Consip spa, Intercent-ER, Regione Toscana, Comune di Reggio Emilia);
- l'analisi dell'impatto dei processi di dematerializzazione sulle gare di appalto di servizi.

L'output scaturito dal lavoro del Tavolo è consistito in una serie di indirizzi utili all'elaborazione di linee guida per la dematerializzazione dei processi di gara di servizi.

Sul tema della "dematerializzazione" - sia dei documenti che dei processi - sono state di recente introdotte diverse disposizioni di legge, rispetto alle quali molto si è dibattuto e si dibatte. Anche in questo caso si rischia, tuttavia, di confondere il mezzo con il risultato. Certamente la dematerializzazione deve essere guardata con favore perché, oltre a rappresentare in un certo senso la naturale evoluzione del sistema verso una maggiore efficienza resa possibile dallo sviluppo delle nuove tecnologie, una volta a regime consentirà un notevole risparmio di tempo e di risorse, sia pubbliche che private.

Tuttavia, la dematerializzazione resta un percorso concettuale e strumentale attraverso il quale si tenta di cogliere un obiettivo (quello, appunto, della semplificazione e della maggiore efficienza ed efficacia dei processi) e, in quanto tale, deve essere impostato e sviluppato al fine di risultare concretamente adeguato allo scopo, altrimenti da fattore di progresso può rischiare di diventare un fattore di ostacolo se non di freno settoriale.

Attualmente, pur se è già possibile di fatto attuare processi di dematerializzazione dei processi di gara (come attuano ormai sistematicamente numerose stazioni appaltanti, in particolare nei settori speciali), il quadro normativo sotto altri fronti non può dirsi completato e numerosi sono gli aspetti che dovrebbero essere chiariti.

Certamente è di rilievo l'introduzione dell'art. 6-bis nel Codice dei Contratti, a seguito di un apposito Atto di Segnalazione dell'AVCP del gennaio 2012 con il quale si sottolineava l'importanza di semplificare e dematerializzare, appunto, i documenti richiesti per la comprova dei requisiti dichiarati in sede di gara attraverso la costituzione di un "fascicolo virtuale" delle imprese, accessibile alle stazioni appaltanti per le attività di verifica. Con l'articolo 6-bis si è raccolto l'invito dell'AVCP a potenziare la "Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici" (BDNCP, di cui all'art. 60 del D.Lgs. 82/2005), affinché possa diventare il punto di raccordo delle banche dati delle amministrazioni certificanti attraverso un sistema di cooperazione applicativa.

L'utilizzo della BDNCP dovrebbe permettere di centralizzare il processo di controllo dei requisiti, consentendo, a regime, una verifica in tempo reale, delle informazioni relative al possesso dei requisiti di ordine generale, tecnico ed economico, mediante l'accesso ad un unico sistema e secondo modalità che assicurino di tracciare le verifiche effettuate. Il sistema dovrebbe entrare in funzione il 1° gennaio 2013. Tuttavia, sono ancora numerosi gli aspetti che devono essere chiariti in ordine al funzionamento della predetta BDNCP, e nel particolare: cosa deve contenere, chi la deve alimentare, come devono essere attinte le informazioni.

Per poter attuare un sistema di dematerializzazione dei documenti e dei processi riguardanti le gare per l'affidamento dei contratti pubblici che si riveli realmente efficace ed efficiente, occorre prevedere sistemi obbligatori di cooperazione tra le stazioni appaltanti. La previsione di oneri di acquisizione di dati da parte delle stazioni appaltanti procedenti senza prevedere correlativi obblighi, da parte delle amministrazioni certificanti o che, comunque, detengono i dati oggetto di acquisizione, di messa a disposizione in tempi rapidi e certi dei dati in questione, determina una fortissima inefficienza del sistema complessivo ed un notevole rallentamento dei processi di gara, anziché un'auspicata velocizzazione. Rispetto alla gestione delle gare telematiche, la normativa dovrebbe prevedere l'obbligo per le stazioni appaltanti di utilizzare sistemi che generino automaticamente i documenti richiesti (ad esempio, la domanda di partecipazione alla gara, completa di tutte le dichiarazioni), anziché gestire semplicemente in via telematica documenti che, comunque, devono essere formati in via analogica dai concorrenti e poi caricati nel sistema.

Il termine "dematerializzazione" indica il progressivo incremento della gestione documentale informatizzata e la conseguente sostituzione dei supporti tradizionali della documentazione in favore del documento informatico, attraverso l'utilizzo di opportune tecnologie informatiche: conseguentemente, i processi di dematerializzazione sono dipendenti dalle tecnologie informatiche. Pertanto, al fine di regolamentare il processo di dematerializzazione, che non può essere lasciato alle libere scelte di mercato (in quanto deve necessariamente rispondere a criteri di completezza,

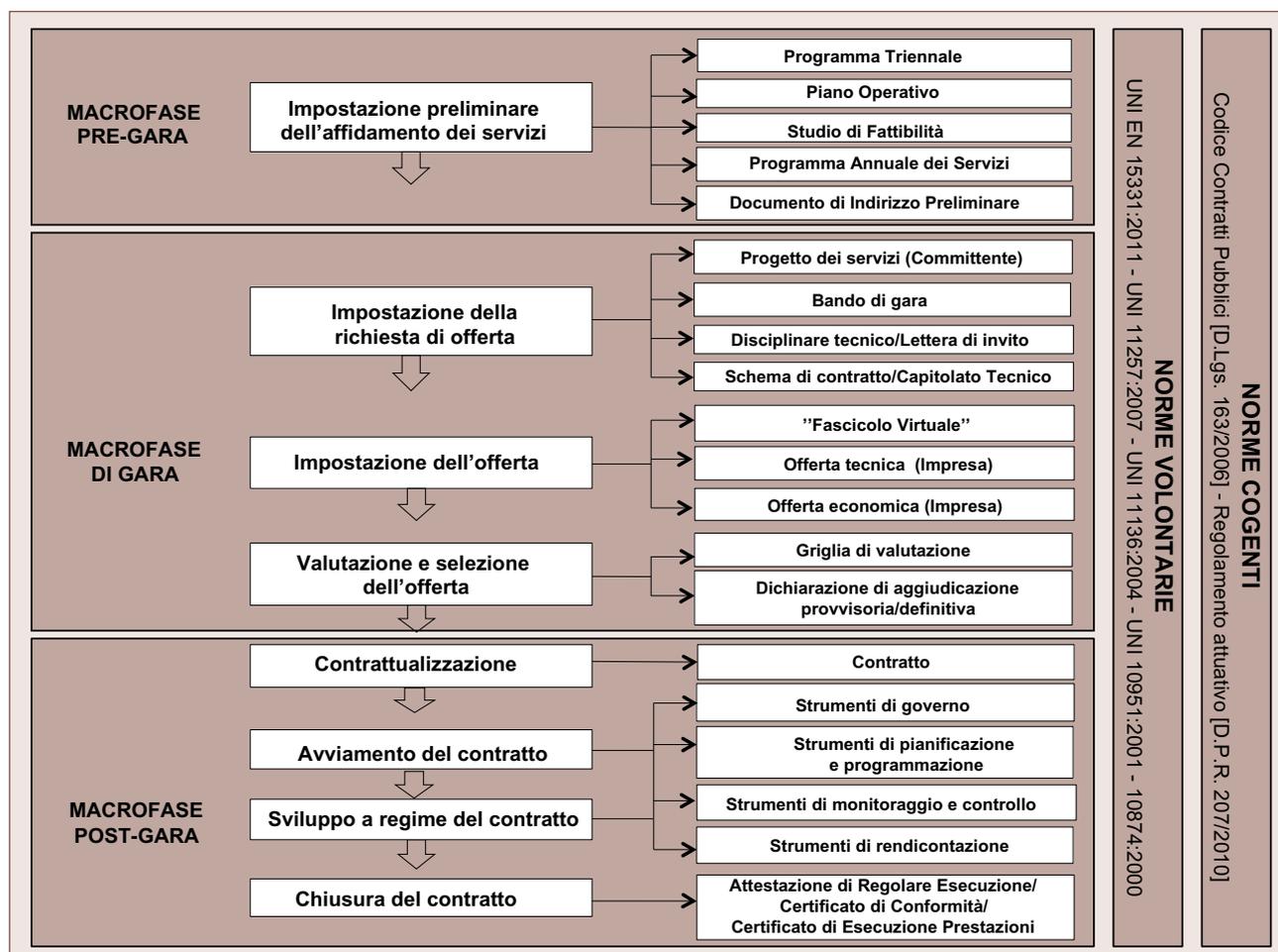


Figura 2 - Processo-tipo di appalto di servizi per i patrimoni pubblici: macrofasi, fasi, strumentazioni, norme di riferimento

sicurezza, accessibilità e conservazione), occorre definire ed adottare principi condivisi di tipo tecnico, informatico, giuridico, amministrativo, organizzativo e archivistico. Questi passaggi non possono, d'altra parte, prescindere dal contesto dei processi di gestione in cui si individuano la necessità di superare i documenti di tipo tradizionale con i documenti dematerializzati. Si rende quindi necessario procedere attraverso un percorso progettuale che preveda diverse fasi di approfondimento: solo al termine di questo percorso si sarà in grado di valutare le soluzioni da adottare, quando e come implementarle, stabilire i relativi costi, risolvere le implica-

zioni organizzative e comprendere i miglioramenti che se ne potranno conseguire. Nello specifico ambito dei processi di gara di servizi per i patrimoni pubblici, l'adozione dei principi della dematerializzazione presuppone uno studio preliminare che comporta:

- l'analisi approfondita dei processi e delle singole attività di interesse;
- l'individuazione delle attività da sottoporre ai processi di dematerializzazione, individuandone il nuovo percorso di gestione (workflow);
- la revisione dei processi di gestione conseguenti all'introduzione dei processi di dematerializzazione;

- l'individuazione degli strumenti, dei formati e delle procedure che il sistema informatico deve mettere a disposizione;
- le modalità di erogazione dei servizi di gestione dei processi dematerializzati;
- gli aspetti formativi che ne conseguono.

In questo quadro, la gestione di interi processi dematerializzati richiede la predisposizione e la gestione di sistemi informatici il cui livello di complessità, anche tecnologica, postula l'individuazione di organizzazioni, strumenti e procedure informatiche che si discostino dalle tradizionali procedure di automazione. Una singola stazione appaltante,

specie se di carattere locale, potrà avere difficoltà a procedere in questo percorso in quanto la complessità di tali sistemi richiede livelli di investimento e di presidio che difficilmente sono sostenibili economicamente singolarmente.

Pertanto, per i processi di dematerializzazione fin qui delineati, risulterà di importanza strategica l'effettiva possibilità per le stazioni appaltanti di poter adottare forme di gestione di tipo associativo per l'implementazione di sistemi informatici dedicati o forme di utilizzo come piattaforme nell'ambito di centri di servizio appositamente costituiti.

D'altra parte, non va trascurato il fatto che l'introduzione dei processi di dematerializzazione nello svolgimento delle fasi di gara comporta nuovi modi di pensare e di svolgere le attività previste dalle normative. I migliori auspicabili risultati di tali processi, in termini di semplificazione, standardizzazione e riduzione dei costi - a carico sia delle stazioni appaltanti che delle imprese concorrenti - potranno essere infatti conseguiti solo se tutti i soggetti coinvolti saranno messi in condizione di acquisire adeguata informazione e formazione di tipo metodologico ed operativo in materia.

Ne discende quindi che i processi di dematerializzazione non possono essere inquadrati nell'ambito di una semplice - sia pur innovativa - introduzione di procedure e strumentazioni di tipo informatico, ma - in modo più complesso ed organico - nell'ambito di una completa e sistematica rivisitazione dell'intera filiera settoriale.

### **La qualificazione dei progetti di servizi**

Il Tavolo "Qualificazione dei progetti di servizi" si è concentrato in par-

ticolare sul problema dell'assenza/carenza di strumenti di riferimento normativo, tecnico e procedurale per l'impostazione di corretti processi di progettazione dei servizi e sulla conseguente esigenza di relativa elaborazione e condivisione. La metodologia di lavoro adottata rispetto alla trattazione di questo ambito problematico ha contemplato i seguenti passaggi:

- l'analisi di linee guida normative "volontarie" (norme UNI) e di protocolli per la progettazione dei servizi già sperimentati presso stazioni appaltanti (Provincia di Treviso, Provincia di Genova, Politecnico di Milano, Università di Bologna, ecc.);

- l'analisi dell'impatto dei processi di progettazione sulle gare di appalto di servizi. Con riferimento alla progettazione dei servizi rispetto al quadro citato, sono stati evidenziati in particolare alcuni aspetti problematici;

- carenze normative, da un punto di vista terminologico, tecnico e metodologico (le norme sugli appalti pubblici di servizi - in riferimento al tema della progettazione dei servizi - risultano generiche, scarse di contenuti e, di fatto, astratti e formali);

- assenza di riferimenti tecnici, protocolli, normativa tecnica settoriale e linee guida specifiche di indirizzo e di supporto alla specifica progettazione dei servizi;

- carenze di carattere processuale, riferite all'assenza di una corretta attività preliminare alla progettazione (legata all'esame delle esigenze da soddisfare in termini di vincoli economici ed organizzativi e del contesto in cui si colloca l'appalto), che si ripercuotono in capitoli d'appalto generici, incoerenti, burocratizzati e si associano alla carenza di strumenti condivisi per la misurazione e il controllo delle

attività progettate;

- carenze di carattere culturale, riferite prevalentemente alla mancanza di una visione della progettazione e della programmazione dei servizi come approccio tecnico e metodologico legato sostanzialmente all'aspetto "immateriale" del servizio di per sé difficilmente oggettivabile.

Per la normativa vigente, il progetto dei servizi è fortemente rigido e le possibilità di una progettazione in corso d'opera appare notevolmente ridotta. In particolare per i servizi di tipo complesso, come quelli in esame, sarebbe necessario un approccio dinamico alla progettazione che consenta - nel rispetto degli aspetti sostanziali definiti in sede di affidamento e, come tali, non più negoziabili - di far evolvere il progetto in modo da cogliere costantemente le esigenze di qualità della committenza.

Ciò che risulta necessario, tenendo fermo quanto disposto dal quadro normativo attualmente vigente, è pertanto "riempire" di contenuti specifici le sezioni del progetto dei servizi così come vengono descritte dalla - sia pur eccessivamente scarsa - normativa, andando ad allocare nella più ragionevole posizione gli elementi che, dall'analisi tecnica condotta, risultano indispensabili o comunque utili per la redazione di un progetto efficiente, colmando così le lacune dell'art. 279 del Regolamento attuativo attraverso l'integrazione di altri idonei elaborati non specificamente previsti.

Le proposte di innovazione relative alla progettazione dei servizi di gestione per i patrimoni pubblici dovrebbero fornire una risposta alle esigenze sempre più conclamate di appalti efficaci, efficienti e sostenibili, negli aspetti tecnici, gestionali ed economici e nell'impatto sociale ed ambientale.

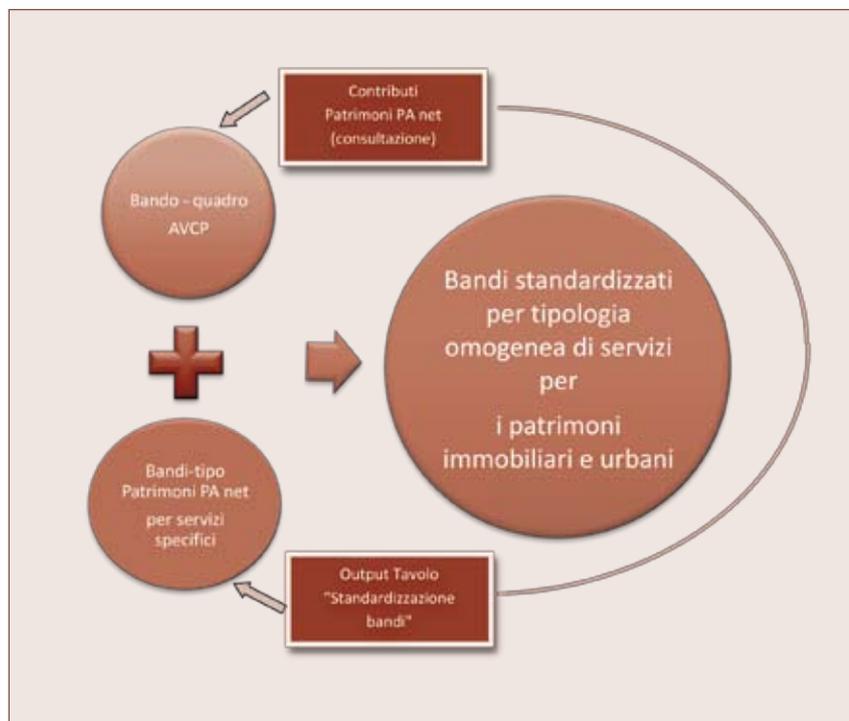


Figura 3 - Verso i bandi-tipo per le gare di appalto di servizi

Un obiettivo generale, questo, che si pone come elemento di convergenza dei punti di vista e degli interessi dei diversi soggetti in campo:

- le stazioni appaltanti, che devono gestire un patrimonio di grande valore e complessità e che vedono crescere il livello delle attese demandate alla proprie funzioni istituzionali di servizio pubblico, agendo in un quadro di risorse sempre più ridotte e decrescenti;
- le imprese operanti nel mercato dei servizi settoriali, che in un contesto di pesante crisi economica sono alla ricerca di nuovi spazi di competitività e innovazione, pur dovendo preservare difficili equilibri economico-finanziari;
- gli utenti fruitori dei beni, sempre più esigenti in termini di qualità e sempre più sensibili agli aspetti di sostenibilità dei servizi da un punto di vista sia economico che ambientale;
- gli stakeholder e i cittadini in

generale, sempre meno disposti a convivere con servizi pubblici poco efficienti ed anti economici.

Il lavoro del Tavolo è partito pertanto dal quadro normativo “volontario” all’interno del quale possono essere rintracciate proposte relative alla progettazione dei servizi negli appalti settoriali: oltre alle norme cogenti nazionali ed europee, infatti, i riferimenti di carattere tecnico e metodologico sono da ricercarsi nelle linee guida contenute nelle norme di tipo “volontario” e, in particolare, nella Norma ISO 9001 “Gestione della Qualità” e nella Norma UNI 11136:2004 “Global Service per la manutenzione dei patrimoni immobiliari”.

Rispetto a questo quadro generale di criticità, si evidenzia l’esigenza di fornire strumenti di indirizzo agli operatori del mercato - fronte stazioni appaltanti e fronte imprese - nel processo di pianificazione della qualità dei servizi. Il processo di

pianificazione risulta estremamente importante, tenuto conto della particolare natura dei servizi per la gestione dei patrimoni immobiliari e urbani e, in particolare, dei contratti complessi, a questi spesso associati (ad esempio, di Global Service).

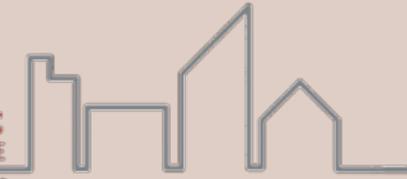
La progettazione nei servizi, fortemente influenzata dalla qualità degli elementi e delle informazioni messe a disposizione dal soggetto committente e caratterizzata da aggiustamenti continui in funzione di successivi approfondimenti, deve essere per questo motivo affrontata in logica di partnership e in stretta collaborazione fra le parti.

Nel settore specifico dei servizi in esame esiste infatti una serie complessa di specifici rischi e criticità che occorre tenere bene in considerazione; tra questi, due in particolare:

- la frammentazione delle responsabilità per le attività di pianificazione su diversi operatori (cliente, fornitore, sub-fornitore), che - sempre più associata alla tendenza ad accorpare le responsabilità in un unico soggetto (il fornitore di servizi) - mette in evidenza un meccanismo di “trasferimento a cascata” delle responsabilità di pianificazione della qualità;
- la gestione dell’interfaccia cliente-fornitore, che deve essere espletata abbandonando le tradizionali modalità/forme di controllo (misurazione della quantità fisica e della qualità misurabile dei “lavori” eseguiti) per procedere invece ad una verifica quali/quantitativa dei risultati che, spesso, può risultare di difficile e complessa valutazione oggettiva. Si evidenzia altresì il fatto che il processo di progettazione dei servizi debba essere inquadrato in una più ampia logica di sistema da parte dell’organizzazione che intende affidare all’esterno una parte delle proprie attività. La stessa norma

## I Tavoli di lavoro “Committenze-Imprese”: la rete dei partecipanti

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



### ▪ 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, Società pubbliche, Fondazioni

- 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 Reggio Emilia
- Comune di Rimini
- Comune di Roma
- Azienda USL di Frosinone
- Azienda USL di Modena
- Azienda USL di Teramo
- Azienda Ospedaliera Policlinico Federico II Napoli
- ENEA

### - ENPALS

- INPS
- Enasarco
- Inarcassa
- Intercenter ER - Regione Emilia Romagna
- ATER Roma
- Università di Bologna
- 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
- SUA Provincia di Crotone
- Autostrade Service spa
- Agenzia del Demanio
- CONSIP spa
- EUR spa
- Poste Italiane spa
- RFI Rete Ferroviaria Italiana spa
- Tecnoborsa scpa

### ▪ Associazioni delle imprese

- TAIIS Tavolo Interassociativo Imprese dei Servizi
- AFED Federazione Associazioni di Filiera Settore Pulizia Professionale e Igiene Ambientale
- AGESI Associazione Imprese di Facility Management ed Energia
- ANCE Associazione Nazionale Costruttori Edili
- ASSOIMMOBILIARE Associazione dell'Industria Immobiliare
- CONFINDUSTRIA SERVIZI INNOVATIVI - Comitato Area Servizi

### Integrati Immobili e Infrastrutture

- FISE ANIP Associazione Nazionale Imprese di Pulizia e Servizi Integrati
- LEGACOOP SERVIZI
- ONBSI Organismo Nazionale Bilaterale Servizi Integrati

### ▪ Imprese sostenitrici

- CNS sc
- Cofely Italia spa
- Guerrato spa
- Simtek spa
- Siram spa

### ▪ Consulting Partner

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

### ▪ Media Partner

- Rivista FMI Facility Management Italia

### 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. Franco Tumino

#### *Direzione scientifica*

Prof. Arch. Silvano Curcio

#### *Coordinamento generale Tavoli*

Dott. Massimiliano Roma, Arch. Maria Laura Simeone

#### *Coordinamento istituzionale Tavoli*

AVCP: Dott. Adriana Cimino, Dott. Lorenza Ponzzone, Ing. Filippo Romano

#### *Coordinamento tecnico Tavoli*

ITACA: Dott. Ivana Malvaso, Arch. Silvia Risso, Arch. Claudio Tomasini

TAIIS: Avv. Sandra Fogli, Dott. Giuseppe Gherardelli, Dott. Franco Tumino

PATRIMONI PA net: Avv. Paola Conio, Ing. Enzo Scudellari, Dott. Marco Storchi

#### *Banca dati documentazione tecnica*

Arch. Manuele Balducci

#### *Comunicazione & servizi web*

Dott. Michela Stentella

#### *Segreteria organizzativa*

Dott. Alessandra Balardo

ISO 9001 specifica chiaramente che “qualora l’organizzazione scelga di affidare all’esterno processi che abbiano effetti sulla conformità del prodotto ai requisiti, essa deve assicurare il controllo di tali processi. Nell’ambito del sistema di gestione per la qualità devono essere definite le modalità per tenere sotto controllo tali processi affidati all’esterno”. Rispetto al processo di pianificazione della qualità, inoltre, uno dei requisiti più importanti è la conoscenza delle esigenze dell’utenza e la percezione dei livelli di qualità prodotti nell’erogazione di un servizio. I requisiti e le prestazioni che vengono definiti nell’ambito del processo di appalto derivano dall’analisi esigenziale che dovrebbe essere eseguita dal committente in fase di definizione della politica e degli obiettivi a monte dell’appalto. Proprio per questo, una parte importante delle indicazioni elaborate in questa sede si rivolge agli obiettivi e ai contenuti della progettazione dei servizi nella fase preliminare alla gara d’appalto, nel cui ambito si collocano diversi passaggi sostanziali che possono essere in grado di determinare l’efficacia o l’inefficacia, il successo o l’insuccesso della gestione del servizio e del relativo contratto.

In tal senso l’esigenza primaria degli operatori del settore è una progettazione “sostenibile” che consenta la realizzazione di appalti di servizi effettivamente gestibili con:

- obiettivi realizzabili e condivisi da stazioni appaltanti e imprese;
- attività effettivamente comprensibili per i soggetti che devono realizzarle;
- valore in termini di efficacia/efficienza effettivamente percepibile;
- corretto rapporto tra qualità e costo;
- effettivo ridotto impatto ambientale.

### **Dai risultati conseguiti alle prospettive di lavoro**

Il lavoro fin qui svolto da Patrimoni PA net ha potuto confermare e consolidare il suo duplice ruolo:

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

Il “Libro Bianco 2012” (consultabile e scaricabile on line attraverso il sito [www.patrimonipenet.it](http://www.patrimonipenet.it)) rappresenta dunque per Patrimoni PA net un ulteriore concreto e significativo risultato conseguito e, al tempo stesso, una fondamentale piattaforma condivisa di propulsione per l’ulteriore successivo sviluppo dell’attività dei Tavoli di lavoro “Committenze-Imprese”. In quanto tale, viene posto all’attenzione degli operatori pubblici e privati del mercato come importante strumento tecnico-divulgativo finalizzato a:

- mettere a fattor comune e a disposizione delle PA e delle imprese operanti nel mercato il corredo condiviso di analisi, indirizzi e proposte scaturito dal lavoro dei Tavoli;
- diffondere questo corredo analitico

e propositivo presso le stesse PA ed imprese per contribuire a migliorare, razionalizzare e innovarne i processi e le prassi gestionali adottati sul campo;

- favorire la presentazione e la segnalazione degli stessi contenuti propositivi ai soggetti pubblici istituzionalmente preposti a promuoverne e consentirne un possibile recepimento a livello legislativo e normativo, sia nazionale che comunitario.

In questo quadro e con queste finalità, l’appuntamento con Patrimoni PA net è fin d’ora fissato per il prossimo novembre, con la presentazione dei “Quaderni Tecnici” di approfondimento del “Libro Bianco” e del programma di lavoro per il terzo ciclo di attività.

\*Docente Università di Roma La Sapienza, Direttore Terotec, Responsabile Comitato Scientifico “FMI”

\*\*Coordinatrice Generale Patrimoni PA net, Componente Comitato Scientifico “FMI”