

TIPO DI DOCUMENTO:

ARTICOLO

TITOLO:

Patrimoni PA net: le Linee guida per gli appalti di servizi di FM

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°:

19

Del:

03/2013

ESTRATTO DA SITO INTERNET:

Indirizzo home page [http://]:

Indirizzo esteso [http://]:

Di:

Nazione:

Data primo contatto:

Data rimozione:

PAROLE CHIAVE:

gare & appalti, servizi integrati, patrimoni immobiliari pubblici, linee guida, dematerializzazione processi, qualific

ABSTRACT:

MB

I Tavoli "Committenze-Imprese" di Patrimoni PA net - il Laboratorio fondato da Terotec e Forum PA e coordinato da AVCP, ITACA e TAIIS - si concentrano 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 due ambiti analitici e propositivi di estrema attualità: la dematerializzazione dei processi di gara e la qualificazione dei progetti di servizi. Rispetto a questi temi "sensibili" per tutti gli operatori del mercato (stazioni appaltanti, imprese, professionisti), i diversi contributi prodotti dai Tavoli sono confluiti in due "Linee guida", che rappresentano 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: le Linee guida per gli appalti di servizi di FM

I Tavoli “Committenze-Imprese” di Patrimoni PA net - il Laboratorio fondato da Terotec e Forum PA e coordinato da AVCP, ITACA e TAIIS - si concentrano 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 due ambiti analitici e propositivi di estrema attualità: la dematerializzazione dei processi di gara e la qualificazione dei progetti di servizi. Rispetto a questi temi “sensibili” per tutti gli operatori del mercato (stazioni appaltanti, imprese, professionisti), i diversi contributi prodotti dai Tavoli sono confluiti in due “Linee guida”, che rappresentano 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 Guidelines for the FM services contracts

The Working Groups “Clients-Firms” by Patrimoni PA net - the Laboratory created by Terotec and Forum PA and coordinated by AVCP, ITACA e TAIIS - are 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 two analytical and practical factors which are of topic interest: the “computerization” of tender processes and the qualification of the services projects. Making reference to these “hot” topics for every operator (the commissioning bodies, the contractors and the experts), the contributions by the Working Groups group all into two “Guidelines”, 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 alle Linee guida

Nell'ambito delle iniziative di Patrimoni Pa net (www.patrimonipanel.it), il laboratorio fondato da Terotec e Forum PA, sono stati costituiti ed attivati, a partire dalla fine del 2011, due specifici Tavoli di lavoro “Committenze-Imprese”, che, in risposta alle istanze degli operatori del mercato, si sono incentrati sui temi della “Dematerializzazione dei processi di gara” e della “Progettazione dei servizi”.

Le tematiche caratterizzanti i Tavoli sono state sviluppate da due appositi “gruppi di lavoro” costituiti da qualificati rappresentanti del mondo delle PA, delle imprese e dell'università,

sotto la direzione scientifica di Patrimoni PA net e con il coordinamento di 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.

I contributi prodotti, confluiti dapprima nel “Libro Bianco 2012” (prima sintesi dell'attività dei Tavoli e anticipazione degli output finali), hanno dato forma alle “Linee guida sulla dematerializzazione dei processi di gara” e alle “Linee guida sulla progettazione dei servizi”.

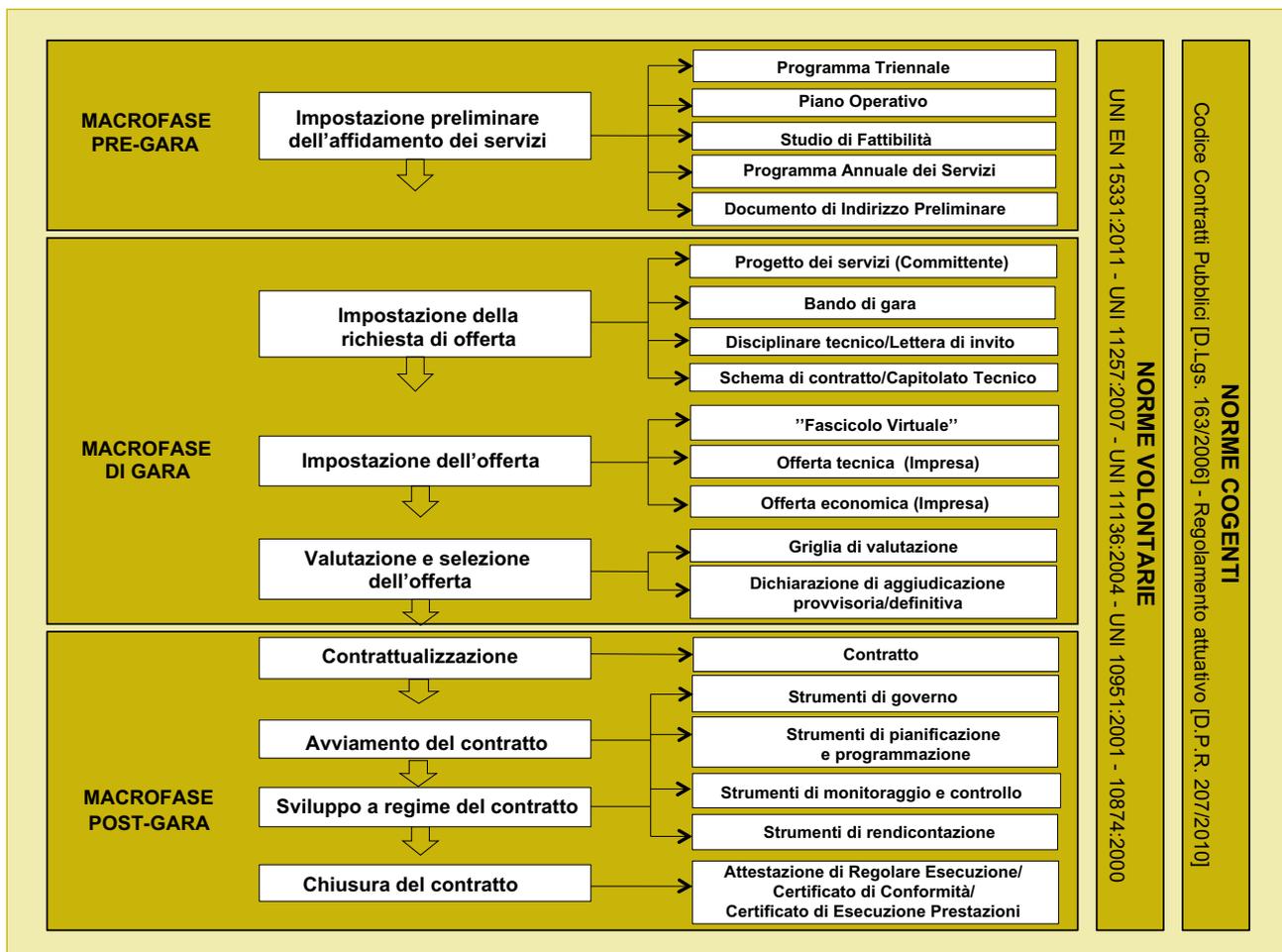


Figura 1 - Processo-tipo di appalto di servizi per i patrimoni pubblici: macrofasi, fasi, strumentazioni, norme di riferimento

In continuità con il lavoro iniziato da Patrimoni PA net nel 2010, le Linee guida costituiscono importanti strumenti tecnico-divulgativi a disposizione di tutti gli operatori pubblici e privati del mercato con il fine di:

- 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 tale corredo analitico e propositivo presso le stesse PA ed imprese per contribuire a migliorare/razionalizzarne/innovarne i processi e le prassi gestionali adottati sul campo;

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

Come dematerializzare i processi di gara

Il processo innovativo incentrato sul progressivo incremento della gestione documentale informatizzata all'interno delle strutture amministrative pubbliche e private e sulla sostituzione dei supporti tradizionali della documentazione

amministrativa in favore del documento informatico, nell'ambito delle procedure ad evidenza pubblica, è il tema centrale delle "Linee guida sulla dematerializzazione dei processi di gara".

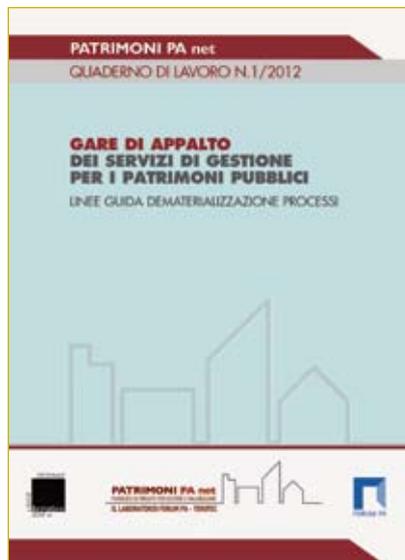
In questi ultimi anni di profonda crisi economica, infatti, il tema della dematerializzazione della documentazione prodotta nell'ambito delle attività della PA ha rappresentato e rappresenta tuttora uno degli elementi di più centrale rilievo nell'ambito dei processi di riforma della gestione amministrativa in ambiente digitale e costituisce una delle azioni maggiormente significative ai fini della riduzione della spesa

pubblica, in termini sia di risparmi diretti (spazi, consumi energetici, carta, ecc.), sia di risparmi indiretti (efficienza, utilizzo risorse umane, tempi, ecc.).

In particolare, sul fronte degli appalti, la sempre maggiore e ormai insostenibile onerosità/gravosità dei processi di gara per le stazioni appaltanti e per le imprese (rispettivamente in termini di gestione e di partecipazione) e l'associata esigenza di relativa semplificazione, standardizzazione e riduzione dei costi rappresentano lo stringente contesto motivazionale comune a tutta una serie di provvedimenti legislativi emanati a livello centrale e di esperienze operative intraprese a livello locale.

Tra questi, il provvedimento più significativo è costituito dal D.L. 5/2012 c.d. "Semplificazione" (convertito dalla L. 35/2012), che all'art. 20 ha introdotto nel Codice dei Contratti Pubblici l'art. 6-bis, attraverso cui - per favorire la riduzione degli oneri amministrativi derivanti dagli obblighi informativi ed assicurare l'efficacia, la trasparenza e il controllo in tempo reale dell'azione amministrativa - viene istituita, presso l'AVCP - Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici, la "Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici" (BDNCP). Nella sezione dedicata alla "Riduzione dei costi amministrativi ed ottimizzazione delle risorse attraverso un migliore controllo di gestione" nella premessa dell'Atto di segnalazione I/2012 "Misure per la riduzione dei costi amministrativi negli appalti pubblici" della stessa AVCP, si segnala l'importanza strategica dell'attivazione della BDNCP come strumento per supportare le PA in un'ottica di dematerializzazione dei processi di appalto.

In questo scenario e specie a seguito delle gravi ripercussioni della



perdurante crisi economica, non è causale che gli operatori pubblici e privati del mercato dei servizi per i patrimoni pubblici segnalino con insistenza come l'attuale ormai obsoleto e inadeguato sistema di governo e di gestione delle gare di appalto rappresenti un problema cruciale per lo stesso mercato, addensandosi/manifestandosi/innescandosi attorno ad esso gran parte delle pesanti criticità che si riflettono sugli appalti pubblici settoriali: da qui la stringente necessità di produrre contributi sia analitici che propositivi in risposta a specifiche istanze-chiave, tra le quali in primis la razionalizzazione e la riduzione dei costi dei processi di gara.

Indirizzi guida

In tale contesto motivazionale, le Linee guida intendono costituire uno strumento di supporto ai processi di dematerializzazione delle procedure di gara pubblica, partendo dall'analisi delle problematiche e criticità che caratterizzano le diverse fasi che compongono le procedure di gara (dall'indizione e pubblicazione della gara alla sua aggiudicazione).

L'avvio di un percorso verso la dematerializzazione comporta infatti un essenziale lavoro di analisi sulle procedure previste, determinandone l'articolazione nei suoi passi attuativi di dettaglio e individuando le attività che possono essere oggetto o meno di dematerializzazione e i vincoli/opportunità/criticità eventualmente presenti che devono essere presi in considerazione al fine di individuare eventuali misure risolutive degli stessi.

Ognuna delle suddette fasi si scompone a sua volta in una serie di processi, più o meno complessi ed articolati, che coinvolgono i diversi soggetti interessati: le stazioni appaltanti e le imprese che partecipano alla gara.

L'adozione di processi di dematerializzazione nella fase di gara presuppone uno studio preliminare che comporta:

- l'analisi approfondita dei processi e delle singole attività di interesse ai fini della dematerializzazione;
- 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 informativo deve mettere a disposizione;
- le modalità di erogazione dei servizi di gestione dei processi dematerializzati;
- la definizione e l'attivazione di mirate iniziative informative e formative.

In tal senso nelle Linee guida sono affrontate e descritte le questioni riguardanti i documenti informativi e la loro conservazione, le procedure necessarie per garantire la sicurezza dei sistemi informatici utilizzati a tal scopo, i servizi di

integrazione tra le diverse banche dati (interne ed esterne) coinvolte in tale processo e quelli di gestione dei processi dematerializzati. I processi di dematerializzazione sono infatti dipendenti dalle tecnologie informatiche e, pertanto, al fine di regolamentarne lo sviluppo (che non può essere delegato ad autonome scelte di mercato, in quanto deve necessariamente rispondere a criteri di completezza, sicurezza, accessibilità e conservazione), occorre definire ed adottare principi condivisi di tipo tecnico informatico, giuridico, amministrativo, organizzativo e archivistico.

La dematerializzazione dei processi di gara non può tuttavia essere inquadrata come una mera e semplice introduzione di strumentazioni informatiche, poichè implica una completa rivisitazione dei processi organizzativi interni, con un impegno iniziale non indifferente, l'adeguamento della documentazione utilizzata e l'acquisizione di uno specifico know how funzionale e tecnico sull'uso del sistema informatico adottato.

Le possibili differenti modalità di formazione dei documenti informatici (redazione tramite l'utilizzo di appositi strumenti software, acquisizione di un documento informatico per via telematica o su supporto informatico, registrazione informatica delle informazioni, generazione o raggruppamento anche in via automatica di un insieme di dati o registrazioni, provenienti da una o più basi dati, anche appartenenti a più soggetti interoperanti, ecc.) costituiscono un fondamentale apporto di novità, che richiede di superare la visione dei sistemi informatici intesi come semplici strumenti tecnologici verso una progettazione e un utilizzo finalizzato alla gestione documentale di tutto il processo di gara. Inoltre l'evolversi delle tecno-

logie e la crescente disponibilità e complessità dell'informazione digitale ha indotto la necessità di gestire sempre maggiori forme di informazione digitale (testo, immagini, ecc.) e di disporre di funzionalità più o meno specializzate per renderne più facile la creazione, la modifica e la manipolazione.

Esperienze sul campo

Nelle Linee guida vengono segnalate ed illustrate alcune esperienze operative condotte da PA a livello locale, ritenute significative sotto il profilo metodologico ed applicativo. Tra queste, in particolare, i processi di implementazione di avanzati sistemi telematici di gara sviluppati negli ultimi anni dalla Regione Toscana, da Consip e dal Comune di Reggio Emilia.

La Regione Toscana ha progettato, sperimentato ed implementato il sistema regionale "START" (Sistema Telematico di Acquisti Regionale della Toscana) che è oggi in grado di gestire in modalità telematica tutte le procedure di gara aperte, ristrette e negoziate e le aste elettroniche. Consip, la centrale di acquisto di beni e servizi del Ministero dell'Economia e delle Finanze, nell'ambito della propria attività di sviluppo di procedure telematiche di acquisto, ha realizzato ed implementato la prima piattaforma e-procurement a livello nazionale per le PA (gestione "market place", cataloghi elettronici e aste on line).

Il Comune di Reggio Emilia, infine, nell'ambito delle politiche di innovazione dei servizi digitali per i cittadini e le imprese, ha messo a punto ed implementato il sistema "GareSenzaCarta" al fine di semplificare e razionalizzare i processi di gara e i rapporti tra stazione appaltante e imprese. Comune a queste esperienze innovative è l'adozione

di un approccio metodologico-operativo che dovrebbe rappresentare una base di riferimento sperimentata per tutte le PA che intendono intraprendere/adottare processi di dematerializzazione nella gestione delle gare di appalto di servizi per i patrimoni pubblici.

Come progettare i servizi di FM

In una fase di complesso e delicato "passaggio generazionale" nel mercato dei servizi di Facility Management per la gestione e la valorizzazione dei patrimoni immobiliari e urbani pubblici, il tema del "progetto" dei servizi appare oggi strategico sia per le committenze che per le imprese delle diverse filiere che operano nel settore: alle committenze per poter tentare di interpretare e soddisfare le sempre più articolate esigenze degli utenti destinatari degli stessi servizi; alle imprese per poter tentare di avvicinare e presidiare un nuovo mercato che - pur in presenza di una perdurante crisi congiunturale - gli analisti economici attestano mantenere (se non consolidare) una significativa e costante progressione dimensionale e prospettare ulteriori concrete potenzialità di sviluppo. Tale ruolo strategico è reso ancora più cruciale dall'obbligo ormai inderogabile per le PA di utilizzare e gestire le sempre più limitate risorse a disposizione secondo criteri di massima e rigorosa economicità, oltre che di consapevole "sostenibilità" in termini di efficienza, efficacia e qualità.

Le Linee guida, in tale contesto, intendono fornire un supporto alle notevoli e diffuse difficoltà e resistenze a metabolizzare e trasferire direttamente sul campo, proprio da parte degli stessi operatori della committenza e delle imprese, le prassi del progetto dei servizi e dei sottesi relativi complessi processi di

programmazione, implementazione, governo e controllo. In particolare diversi ma compresenti sono i fattori problematici di natura normativa, strumentale, processuale e culturale a cui si è tentato di dare una risposta.

Le norme sugli appalti pubblici di servizi risultano ancora oggi fortemente “merlonizzate” (vale a dire condizionate da un’impostazione profondamente ancorata alla tradizionale e consolidata visione dei “lavori” pubblici) e i riferimenti ai diversi livelli e contenuti della progettazione dei servizi sono generici, privi di fatto di sostanza tecnica e conseguentemente astratti e formali. Mancano del tutto, anche qui diversamente dal settore dei lavori pubblici, adeguate strumentazioni tecniche (linee guida, norme volontarie, protocolli, manuali tecnici, ecc.) di indirizzo e di supporto per le specifiche procedure di progettazione dei servizi settoriali. Manca una visione sistemica processuale dell’attività di progettazione dei servizi (a partire dalla stessa interpretazione e definizione del quadro di esigenze da soddisfare), ciò ripercuotendosi direttamente e in particolare sulle modalità di elaborazione dei capitolati d’appalti, il più delle volte generici, incoerenti e privi di riferimenti base per l’indirizzo, il governo e il controllo dei servizi da erogare. Manca tra gli operatori pubblici e privati del settore una visione della programmazione e della progettazione dei servizi opportunamente relazionata all’aspetto “immateriale” dei servizi: i tradizionali lavori “lavori”, infatti, producono “opere”, rispetto alle quali il progetto è di norma in grado di rapportarsi concretamente in ragione della “fisicità” delle opere stesse; i servizi, invece, producono “risultati” quasi mai fisicamente tangibili, rispetto ai quali l’approc-



cio progettuale tradizionale entra in crisi.

Tale quadro di criticità si riflette peraltro su un settore - quello dei servizi per i patrimoni pubblici - in cui i processi sempre più spinti di esternalizzazione richiedono l’assunzione e il presidio da parte delle PA di sempre più accentuati ed inesternalizzabili compiti di programmazione e controllo, demandando le funzioni prettamente operative a imprese esterne adeguatamente qualificate e dotate del necessario know how. Ebbene, proprio rispetto a questi compiti chiave delle PA, la progettazione dovrebbe invece assumere un fondamentale ruolo di supporto metodologico e strumentale: come processo integrato di “decisioni” di ordine esigenziale/prestazionale e come sistema codificato di elaborazione/trasmissione di informazioni/indicazioni espressamente rivolte agli operatori cui spetta di gestire sul campo i servizi stessi.

Di fatto per il settore dei servizi di Facility Management è ormai tempo di un approccio e di un processo progettuale organicamente calibrato, modulato e implementato rispetto a

quattro diversi ma integrati livelli di sviluppo: dalla “metaprogettazione” alla progettazione preliminare, dalla progettazione definitiva alla progettazione esecutiva. È, paradossalmente, il richiamato e stigmatizzato fenomeno di “merlonizzazione” delle norme sugli appalti di servizi pubblici non ha minimamente riguardato il trasferimento nel settore in esame proprio di quelle regole di articolazione che connotano cogentemente il progetto dei “lavori pubblici” (attraverso, appunto, gli strumenti dello studio di fattibilità e del progetto preliminare, definitivo ed esecutivo).

Il processo di progettazione

Le Linee guida illustrano le diverse fasi della progettazione dei servizi di gestione per i patrimoni immobiliari e urbani nell’ambito del processo della gara d’appalto: fase pre-gara, fase di gara, (affidamento) e fase post-gara. Per ciascuna delle suddette fasi sono descritti gli elementi informativi e documentali richiesti, gli output e i contenuti specifici ritenuti necessari.

In tal senso, particolare attenzione viene rivolta alle attività e ai documenti da produrre nella fase pre-gara, nella quale, ai fini di una corretta ed efficace pianificazione e progettazione dei servizi, è indispensabile che l’ente proprietario realizzi una articolata e puntuale analisi preliminare e valutazione mirata dei propri fabbisogni, attraverso l’elaborazione di uno Studio di Fattibilità, da realizzarsi sulla base di un Piano del progetto di appalto. Ciò al fine di valutare modalità alternative, strumenti innovativi di gestione del patrimonio ed eventuali convenienze dell’esternalizzazione di attività e servizi, che in un’ottica di partnership pubblico-privato, lo stesso ente può delegare a

qualificati soggetti privati avviando processi, anche gradualmente, di affidamento dei servizi.

Come indicato dalla Norma UNI 11136:2010, si richiamano i contenuti del “Documento di Indirizzo Preliminare” che, a valle di tale istruttoria preliminare all’attivazione dell’appalto, costituisce un tappa fondamentale per procedere con un progetto di servizio specifico.

Nell’intraprendere sempre più frequentemente processi di esternalizzazione dei servizi, le PA spesso trascurano/trascurano le indispensabili fasi propedeutiche all’avviamento degli stessi processi, senza mostrare la necessaria consapevolezza dei rischi e delle ricadute di tipo economico-giuridico e tecnico-organizzativo, procedendo alla predisposizione dei documenti di gara (avviso, bando, capitolato e allegati) o alla selezione dell’interlocutore contrattuale, senza intraprendere un’adeguata attività istruttoria di conoscenza e di preparazione reale al percorso da seguire successivamente.

La descrizione della successiva impostazione della richiesta di offerta, in cui è contemplata la definizione delle condizioni del contratto e dei livelli e delle modalità di servizio attraverso la predisposizione di un “Dossier” del progetto d’appalto, ha quindi lo scopo di definire il quadro articolato ed omogeneo degli elementi costituenti la documentazione di gara.

In merito alla specifica fase di gara vengono fissati i criteri fondamentali per conseguire adeguati livelli di qualità del progetto, già impostati nella fase preliminare di costruzione della gara attraverso la definizione dei livelli di prestazione e di qualità attesi. Per assicurare tale continuità è necessario che sia rispettata la coerenza del processo di affidamento con il processo di progettazione a monte, attraverso la congruenza so-

stanziale tra i documenti del progetto d’appalto predisposto dall’ente e i requisiti richiesti al progetto-offerta che deve essere elaborato da parte delle imprese concorrenti alla gara.

A tale scopo viene delineato il processo di predisposizione del progetto-offerta da parte delle imprese concorrenti, attraverso la definizione e la descrizione delle diverse fasi che lo compongono, nonché l’insieme degli elaborati di natura tecnica ed economica che ne derivano, allo scopo di illustrare nel dettaglio la proposta di offerta tecnico-economica in funzione della richiesta predisposta dalla stazione appaltante.

Infine, nella fase post-gara, assume particolare rilievo la definizione delle criticità e delle problematiche sottese alla relazione di partnership da instaurarsi tra la stazione appaltante e l’impresa attraverso strumenti ad hoc da individuarsi già all’interno delle richieste del committente (tavolo misto ente-impresa, “customer satisfaction”, criteri per la rilevazione della qualità dei servizi, ecc.), nonché alla delicata questione della gestione dinamica del contratto nel tempo, in presenza di eventuali necessarie variazioni delle prestazioni oggetto dell’appalto al fine della massimizzazione delle opportunità che si rilevano nel corso dello stesso.

Esperienze sul campo

Come ampiamente illustrato nelle Linee guida, particolarmente significativo si è rivelato il contributo fornito al Tavolo di lavoro da parte delle amministrazioni committenti della Provincia di Genova, della Provincia di Treviso e del Politecnico di Milano, che hanno inteso trasferire le proprie esperienze sul campo nella progettazione e successiva gestione

di appalti di servizi di gestione dei propri patrimoni immobiliari.

La Provincia di Genova, fin dal 1998, ha avviato un processo di esternalizzazione dei servizi gestionali e manutentivi per i propri immobili, destinati prevalentemente ad uso scolastico e ad uso istituzionale, attraverso lo strumento del Global Service (v. “FMI” n. 3/2009). Oggi, dopo quindici anni di applicazione diretta sul campo, vanta un avanzato sistema di Facility Management che abbraccia un’ampia e articolata gamma di servizi erogati in forma integrata.

L’esperienza della Provincia di Treviso rappresenta un esempio di esternalizzazione delle attività di gestione e manutenzione del patrimonio immobiliare sviluppata secondo un processo evolutivo implementato in tre successive fasi contrattuali, ciascuna delle quali ha fornito le basi per la “generazione” successiva di Global Service (v. “FMI” n. 15/2012).

L’esperienza del Politecnico di Milano, infine, si fonda su un progetto complesso che si caratterizza per diversi aspetti innovativi e rappresenta il primo punto di arrivo di un processo integrato di gestione, riqualificazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare dell’Ateneo (v. “FMI” n. 9/2010).

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

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