

TIPO DI DOCUMENTO:

ARTICOLO

TITOLO:

Global Service: verso le Linee guida ANAC

SOTTOTITOLO:

AUTORE:

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

Gaito Giulio

ESTRATTO DA PERIODICO:

Titolo:

FMI - Facility Management Italia

N°:

26

Del:

01/2015

ESTRATTO DA SITO INTERNET:

Indirizzo home page [http://]:

Indirizzo esteso [http://]:

Di:

Nazione:

Data primo contatto:

Data rimozione:

PAROLE CHIAVE:

global service, linee guida, anac, gare & appalti, servizi, manutenzione

ABSTRACT:

MB

È imminente la pubblicazione da parte dell'ANAC - Autorità Nazionale Anticorruzione delle "Linee guida per l'affidamento dei contratti pubblici attinenti ai servizi di manutenzione degli immobili". Le Linee guida - che recepiscono gran parte delle indicazioni già fornite da un apposito Tavolo di lavoro PA - Imprese di Patrimoni PA net (il laboratorio Terotec & Forum PA) - intendono fornire alle stazioni appaltanti un quadro organico di riferimento per affrontare le principali problematiche riscontrate in questo ambito nel mercato. Tra i criteri indicati anche quelli per un corretto approccio ai complessi appalti e contratti di Global Service, nel cui ambito la copresenza di servizi, lavori e forniture ha sovente in passato determinato criticità di corretta interpretazione ed applicazione.

Global Service: verso le Linee guida ANAC

È imminente la pubblicazione da parte dell'ANAC - Autorità Nazionale Anticorruzione delle "Linee guida per l'affidamento dei contratti pubblici attinenti ai servizi di manutenzione degli immobili". Le Linee guida - che recepiscono gran parte delle indicazioni già fornite da un apposito Tavolo di lavoro PA - Imprese di Patrimoni PA net (il laboratorio Terotec & Forum PA) - intendono fornire alle stazioni appaltanti un quadro organico di riferimento per affrontare le principali problematiche riscontrate in questo ambito nel mercato. Tra i criteri indicati anche quelli per un corretto approccio ai complessi appalti e contratti di Global Service, nel cui ambito la copresenza di servizi, lavori e forniture ha sovente in passato determinato criticità di corretta interpretazione ed applicazione.

Global Service: towards the ANAC guidelines

The ANAC - National Anti-Corruption Authority - is about to publish its "Guidelines for the granting of public sector contracts for the maintenance of property". The guidelines - which reiterate many of the indications already outlined by Patrimoni PA net (the laboratory Terotec & Forum PA) - aim to provide public commissioning bodies with an organic reference grid in order to deal with the main problems encountered in this sector of the market. Among the criteria stated are those regarding a correct approach to the complex tenders and contracts of Global Service, where the combined presence of services, works and provision has often experienced difficulties in appropriate interpretation and application.

Giulio Gaito*

GS: la gestione integrata dei servizi manutentivi

Come è noto, i contratti di Global Service di servizi integrati per la gestione del patrimonio immobiliare costituiscono, nell'economia di un'azienda o di un ente, una modalità di esternalizzazione di funzioni di supporto per affidarle ad un solo contraente, il quale assume il ruolo di responsabile unico rispetto al raggiungimento delle performance attese dal committente. Essi si caratterizzano per la complessità dell'oggetto contrattuale, dal momento che riuniscono in un unico negozio giuridico attività di varia natura, riconducibili in massima parte all'ambito dei servizi, ma sovente con estensioni anche a quelli dei lavori e delle forniture.

Nato in ambito aziendale, tale modello contrattuale è stato mutuato dalla pubblica amministrazione per rispondere alle esigenze di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica. Il trasferimento all'esterno di tutte le funzioni gestionali e manutentive ad un unico assuntore (outsourcing "strategico") dovrebbe favorire significative economie tanto rispetto ad una gestione interna (in amministrazione diretta) delle stesse funzioni, quanto rispetto ai costi diretti e indiretti connessi all'affidamento e alla gestione della pluralità di contratti in cui s'inverna tradizionalmente la conduzione del patrimonio immobiliare (outsourcing "tattico"). In confronto alle altre forme di gestione, l'appalto di Global Service, grazie alla messa in campo delle competenze specialistiche e di

coordinamento dell'assuntore privato, consente di migliorare l'efficienza gestionale e la qualità complessiva dei servizi, con riflessi sensibili sul livello di soddisfazione dell'utente.

Ma ciò che in questa sede rileva maggiormente è il nuovo paradigma gestionale incarnato da questa figura contrattuale, in relazione al modo di progettare e organizzare il processo stesso di manutenzione. Infatti, per realizzare gli obiettivi di razionalizzazione della spesa e di efficientamento dei servizi, la strategia proposta con il Global Service è quella della programmazione degli interventi manutentivi, affidandone la regia allo stesso assuntore. A tal fine, i servizi di manutenzione in senso stretto sono generalmente affiancati da alcuni servizi ed attività strumentali tutti concorrenti alla realizzazione del nuovo modello della manutenzione programmata; tra questi, in particolare

- l'anagrafe conoscitiva del patrimonio immobiliare;
- la programmazione e progettazione degli interventi manutentivi;
- il monitoraggio continuo dei livelli prestazionali e il coordinamento di tali funzioni tramite un sistema informativo dedicato.

Nella gestione del patrimonio immobiliare, infatti, il passaggio dalla logica dell'emergenza volta a far fronte ai guasti e alle rotture tramite una serie di limitati contratti estemporanei, a quella della manutenzione programmata basata su strategie preventive e sull'esecuzione di operazioni periodiche e pianificate, può consentire all'amministrazione pubblica di razionalizzare gli interventi medesimi e i relativi costi, sfruttando le possibili economie di scala. A questa logica, tra l'altro, sono collegati proprio i caratteri distintivi del contratto di Global Service, ossia la classificazione della manutenzione come servizio e la piena responsabilizzazione dell'assuntore sul raggiungimento dei risultati.



A.N.A.C.

Autorità Nazionale Anticorruzione

Oltre i confini del contratto di gestione immobiliare, il paradigma della manutenzione programmata permea trasversalmente la stessa produzione legislativa in materia di lavori pubblici, che ne prevede l'applicazione sin dalla fase di concezione dell'opera. Secondo l'impostazione introdotta dal regolamento di attuazione della L. 109/1994 e confermata da quello del Codice dei contratti, la progettazione dei lavori deve essere orientata all'obiettivo della "massima manutenibilità" dell'opera da realizzare e la sua qualità si misura nel rapporto tra i benefici e i costi di costruzione, manutenzione e gestione, previamente identificati. Per questo, il progetto esecutivo a base d'asta deve essere corredato, ove necessario in rapporto alle caratteristiche funzionali e tecnologiche dell'opera o di sue parti, del piano di manutenzione, contenente a sua volta il programma di manutenzione con la previsione degli interventi manutentivi e dei controlli sui livelli di prestazione. Inoltre, se nella procedura di affidamento dei lavori, la valutazione delle offerte, stando all'art. 83 del Codice, deve tener conto di non meglio precisati costi di manutenzione, detti costi non possono che riferirsi agli interventi manutentivi individuati e preventivati nell'ambito del piano di manutenzione. Ma soprattutto, solo se è programmata e non diretta ad inseguire le emergenze, la manutenzione può essere inserita nel programma triennale e nell'elenco annuale dei lavori pubblici, in conformità al dettato dell'art. 128 del Codice, e recepitata negli strumenti di programmazione economica dell'ente.

In tal modo si instaura una piena consonanza tra le strategie dell'azione pubblica nella costruzione e nella gestione dei beni immobili, fondate entrambe sul momento previsionale, e i meccanismi di governo della spesa degli enti pubblici, incentrati sulla programmazione finanziaria annuale e pluriennale.

È evidente, tuttavia, che non sempre gli interventi manutentivi da eseguirsi possono essere previsti ed è possibile predeterminare la loro esatta natura e consistenza. Cosicché, di regola, i contratti di Global Service includono, da una parte, la manutenzione programmata, dall'altra il monitoraggio sistematico dell'immobile allo scopo di prevenire il verificarsi di guasti (manutenzione predittiva), nonché infine gli interventi di riparazione o sostituzione resi necessari in seguito ai guasti (manutenzione a rottura); tutte attività, queste, normalmente rientranti nella manutenzione di routine e compensate a forfait, tramite la corresponsione di un canone.

Al contempo, nei contratti sono previsti anche impegni, più o meno precisi, per la realizzazione di eventuali opere non rientranti nella manutenzione ordinaria a canone, sia perché diverse come tipologia (manutenzione straordinaria), sia perché richieste in tempi diversi da quelli pianificati nei programmi di manutenzione ordinaria (manutenzione su richiesta). Si tratta, generalmente, degli interventi necessari soprattutto nella fase di avvio del contratto, per raggiungere lo standard prestazionale prestabilito, insieme a quelli richiesti successivamente, nella fase di esecuzione a regime, per rispondere a nuove o mutate esigenze del committente, che possono implicare, ad esempio, una diversa organizzazione funzionale degli spazi o distribuzione degli impianti. Tali prestazioni non sono sempre preventivabili in quanto a tipologia e consistenza, pertanto vengono per lo

più contabilizzate a misura sulla base di un elenco prezzi sufficientemente ampio da contemplare tutte le evenienze, talché si utilizza il prezzo dei lavori pubblici di riferimento in ambito locale o, se esistente, quello della stessa stazione appaltante.

I valori del canone per le prestazioni a forfait e dei prezzi contrattuali per le altre prestazioni sono fissati tramite il confronto concorrenziale in sede di gara. Ovviamente, con l'avanzare della prestazione, se correttamente eseguita, il numero e la rilevanza degli interventi di manutenzione straordinaria e a rottura dovrebbe ridursi, in favore della manutenzione programmata e di quella predittiva.

Nel complesso, la contrazione degli interventi extracanone rispetto a quelli inclusi nel canone allo scorrere del tempo contrattuale è ritenuto uno degli obiettivi strategici del Global Service.

Tra servizi e lavori?

Sulla questione dell'inquadramento giuridico dei contratti misti di servizi, lavori e forniture, di cui all'art. 14 del D.Lgs. 163/2006, non è qui il caso di dilungarsi, essendo stata oggetto negli anni di un copioso dibattito, a cui la soppressa AVCP - Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici ha contribuito con diversi pronunciamenti.

Giova soltanto ricordare che, per l'individuazione della disciplina da applicare ai contratti misti, vale il principio dell'assorbimento, in base al quale l'intera prestazione contrattuale è sottoposta al regime giuridico della prestazione prevalente. In un contratto misto di servizi e lavori, in particolare, deve considerarsi prevalente, in base al criterio dell'accessorietà, la prestazione nella quale consiste l'oggetto principale dell'appalto, ossia la sua funzione, il risultato utile che dallo stesso l'amministrazione pubblica intende conseguire.

Il criterio dell'accessorietà, di matrice comunitaria, è integrato nell'ordinamento interno con il criterio della prevalenza economica, per effetto del quale la normativa in tema di lavori pubblici va applicata laddove la prestazione di lavori assuma rilievo economico superiore al 50% del complessivo contratto, sempre che i lavori non siano accessori rispetto alle altre componenti della prestazione nel definire l'oggetto del contratto. Peraltro, il criterio della prevalenza economica deve essere considerato recessivo rispetto a quello dell'accessorietà; ovvero, quando anche i lavori abbiano un valore superiore al 50% del valore complessivo del contratto, se accessori rispetto ai servizi o alle forniture, non ne costituiscono l'oggetto principale.

E quest'ultima accezione trova a maggior ragione applicabilità proprio nei contratti di Global Service, in cui è sempre manifesta l'accessorietà della componente lavori rispetto a quella dei servizi, rispetto ai quali si finalizza e si modella questa formula contrattuale.

All'applicazione del principio dell'assorbimento fa eccezione la sola materia della qualificazione degli operatori. L'art. 15 del D.Lgs. 163/2006, infatti, stabilisce l'obbligo, in caso di contratti misti, di prevedere requisiti di qualificazione specifici in relazione alle diverse componenti della prestazione, a prescindere dall'inquadramento giuridico del contratto nel suo complesso. Ne consegue la necessità per le stazioni appaltanti di individuare chiaramente, nell'ambito di un appalto misto di servizi e lavori, le parti riferibili a l'uno o all'altro dei due diversi ambiti.

Ciò detto, la prassi applicativa, supportata da ricorrente giurisprudenza, è ormai orientata nel senso che i contratti multi-funzioni di manutenzione e gestione del patrimonio immobiliare, seppur soggetti ad una valutazione

caso per caso, sono generalmente classificati come appalti di servizi, con il richiamo alla figura contrattuale del Global Service; ciò in virtù del peso preponderante che occupano nella definizione dell'oggetto contrattuale le prestazioni di servizi - tra cui rientrano anche quelle dirette alla gestione coordinata e programmata delle diverse funzioni in appalto - rispetto alle quali i veri e propri lavori di manutenzione assumono un ruolo funzionalmente accessorio.

Nondimeno, dall'esperienza dell'ex AVCP emerge che proprio l'accorpamento, all'interno di un contratto di servizi, della componente di lavori legata alla manutenzione risulta essere uno dei nodi più complessi del Global Service, intorno al quale si incentrano una serie di problematiche.

Anzitutto, la qualificazione della prestazione contrattuale, nel suo complesso, come Global Service non esclude che, sia per osservanza dei criteri di cui all'art. 14, comma 3, del Codice, sia per la determinazione dei requisiti di qualificazione ai sensi dell'art. 15, la stazione appaltante debba procedere, in sede di progettazione del bando, all'attribuzione analitica delle singole attività che compongono l'appalto ai diversi settori di appartenenza (servizi, lavori o forniture). Operazione non del tutto immediata, ove si consideri che nel Global Service confluiscono prestazioni che parrebbero collocate a cavallo tra il settore dei lavori e quello dei servizi, come la manutenzione edile ed impiantistica, nelle varie declinazioni di manutenzione ordinaria e straordinaria.

Al riguardo, vengono in soccorso i criteri interpretativi dettati dalla giurisprudenza amministrativa secondo cui il concetto di manutenzione va fatto rientrare nell'ambito dei lavori qualora l'attività dell'appaltatore comporti un'attività prevalente ed essenziale di modificazione della realtà fisica, con l'utilizzazione, la manipolazione e

l'installazione di materiali aggiuntivi e sostitutivi non inconsistenti sul piano strutturale e funzionale (cd. "quid novi").

Vengono altresì in rilievo le risalenti, ma non superate nozioni di manutenzione ordinaria e straordinaria, che sono ancor oggi alla base della normativa edilizia. In tale contesto, sono definiti di manutenzione ordinaria, gli interventi edilizi di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e di integrazione o di manutenzione in efficienza degli impianti tecnologici esistenti; mentre per interventi di manutenzione straordinaria, si intendono le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici.

Con riferimento a tale distinzione, si assume di regola che le operazioni di manutenzione ordinaria di natura ripetitiva e continuata nel tempo sono inquadrabili senza forzatura alcuna nell'ambito di un contratto di Global Service, potendo finanche essere equiparate singolarmente a prestazioni di servizi, data la mancanza del "quid novi" che, secondo la giurisprudenza, è distintivo dei lavori.

Non altrettanto può dirsi della manutenzione straordinaria che, alla luce dei criteri sopraindicati, si connota per lo più come prestazione di lavori e per la quale assumono rilievo le peculiari esigenze tecniche connesse alla realizzazione di attività edilizia, come l'idoneità professionale dell'esecutore e un'adeguata definizione progettuale; esigenze che potrebbero risultare attenuate all'interno di un contratto di servizi. Si tratta pertanto di valutare in che termini sia consentito affidare opere di manutenzione straordinaria nell'ambito di un contratto che abbia come oggetto principale i servizi di manutenzione e gestione.

In linea di principio, l'ex AVCP ha

ritenuto ammissibile il ricorso al Global Service anche per interventi di manutenzione straordinaria quando detti interventi siano:

- accessori rispetto all'oggetto principale dell'appalto, secondo le disposizioni dell'art. 14 del Codice;
- programmabili ai sensi dell'art. 128 del Codice, solo se preventivamente inclusi negli atti di programmazione dell'ente;
- puntualmente indicati (descrizione delle opere e relativi costi) nel bando di gara, con relativa richiesta di appositi requisiti per gli esecutori, secondo la disciplina dettata dal D.Lgs. 163/2006.

Ciò, mirando a contrastare discrasie ricorrenti nella pratica applicativa, ove si riscontra talvolta un uso strumentale di questa figura contrattuale da parte di committenti pubblici la cui finalità consiste, più che nell'ottenere un servizio, nel realizzare una precisa configurazione fisica del bene immobile, rapportata ad un'esigenza funzionale già chiaramente identificata.

Difatti, la circostanza che le medesime attività tecniche siano assoggettate a regimi giuridici differenti a seconda dello schema contrattuale in cui vengono inquadrati, può spingere a distorsioni nella scelta del modello contrattuale. Infatti, le stazioni appaltanti sono solitamente incentivate a scegliere il modello contrattuale cui corrisponde la disciplina meno rigorosa, in termini di adempimenti burocratici e di vincoli operativi, anche a costo di forzature nel disegno della gara e del contratto. In taluni casi, la combinazione di prestazione di lavori manutentivi e servizi del tutto eterogenei, e non concorrenti sinergicamente all'obiettivo di un'efficiente gestione unitaria dei beni immobili, non sembra motivata da alcun interesse concreto della stazione appaltante se non dall'esigenza di raggiungere la quota del 50% che legittima la qualificazione di contratto di servizi. A ben

vedere, l'esistenza di una simile prassi sembra trovare riscontro statistico anche nella progressiva contrazione, rilevabile nell'ultimo decennio, del ricorso a modalità d'appalto di lavori manutentivi per certi versi alternative al Global Service, come l'accordo quadro ex art. 59 del D.Lgs. 163/2006 ed il contratto aperto di manutenzione ex art. 154 del DPR 554/1999 (oggi espulso dall'ordinamento).

Si verifica, così, che la prestazione di manutenzione straordinaria, seppur inquadrata all'interno di un contratto di servizi "a risultato", in realtà è intesa dalla stazione appaltante come finalizzata alla realizzazione di un "opus" e per molti versi è disciplinata nel contratto in maniera non diversa da un comune appalto di lavori.

La definizione del contenuto della prestazione

Nelle indagini condotte su specifici casi di Global Service, la ex AVCP ha più volte rilevato la genericità dei bandi rispetto alla individuazione e descrizione della prestazione da svolgere, che spesso non consente agli operatori di produrre un'offerta adeguatamente ponderata. Ne consegue un vantaggio competitivo per il gestore uscente, il quale è l'unico in grado di formulare un'offerta basata sulla conoscenza effettiva dei beni da mantenere e delle attività da porre in essere. In molti casi, poi, l'insufficiente identificazione delle richieste del committente dà luogo ad una incompletezza contrattuale suscettibile di riflettersi anche sulla fase esecutiva.

Tale deficienza è stata riscontrata principalmente (anche se non in via esclusiva) con riguardo alla componente della prestazione attinente a lavori di manutenzione. La mancata identificazione e quantificazione dei lavori da eseguirsi, con particolare riguardo a quelli considerati extra-canone, si ripercuote negativamente anche sulla

corretta determinazione dell'importo a base di gara.

Indirettamente, quest'anomalia chiama in causa il tema della qualificazione giuridica del contratto misto. La sottomissione dell'intera prestazione contrattuale al regime giuridico dei servizi, infatti, comporta che anche la manutenzione più squisitamente edile sia sottratta agli obblighi in materia di programmazione, progettazione e direzione dei lavori che deriverebbero, per i lavori, dall'applicazione del titolo I, capo IV e del titolo III della parte II del Codice dei contratti, nonché delle parti II e III del Regolamento 207/2010.

Con la conseguenza, ad esempio, che per tali interventi non sarebbe richiesta una progettazione articolata per livelli nei modi di cui all'art. 93 del Codice, o le connesse attività di verifica e validazione del progetto, ovvero l'affidamento delle funzioni di progettazione, direzione lavori e collaudo a figure con specifica professionalità tecnica. Né, in particolare, troverebbe applicazione l'art. 105 del DPR 207/2010, ai sensi del quale per l'esecuzione di lavori di manutenzione è richiesta una progettazione di livello definitivo; ovvero, di livello esecutivo nel solo caso in cui gli interventi prevedano il rinnovo o la sostituzione di parti strutturali delle opere.

Invero, anche sotto il profilo funzionale, nella forma più ortodossa di Global Service non è richiesta alla stazione appaltante una puntuale definizione progettuale dei lavori da realizzarsi, come avviene in un ordinario appalto di lavori, e ciò per diversi ordini di ragioni. Da un lato, negli appalti di gestione immobiliare, specie in quelli di prima generazione, solitamente l'amministrazione aggiudicatrice non ha cognizione dell'entità e talvolta persino della natura dei lavori da realizzarsi, tenuto conto che spesso non conosce esattamente neppure la consistenza del proprio patrimonio.

Tanto è vero che, di regola, l'attività di mappatura del patrimonio e di analisi delle sue esigenze manutentive costituiscono fasi di esecuzione del contratto. Conseguentemente, anche la pianificazione/progettazione degli interventi di manutenzione straordinaria, ove previsti, è demandata all'assuntore, che vi provvede durante le fasi di gara (progettazione definitiva ovvero offerta migliorativa) e/o nel corso dell'esecuzione del contratto, in analogia a quanto previsto per i lavori pubblici dall'art. 53, co. 1, lett. b) e c) del Codice. Pertanto, si potrebbe assumere che nel caso del Global Service una certa dose di indeterminatezza nel bando sia, per così dire, fisiologica. Dall'altro lato, il Global Service, come contratto "di risultato", ha per oggetto non la realizzazione di un'opera, ma il raggiungimento dei livelli prestazionali richiesti per il bene, con la conseguenza che l'informazione da dare al mercato circa l'obiettivo da conseguire con l'appalto non può essere di tipo descrittivo, ma deve essere piuttosto di tipo prestazionale.

È evidente, tuttavia, che l'assenza di un canone normativo di riferimento per la progettazione dei lavori non può comunque tradursi nella mancata indicazione degli elementi utili a determinare il contenuto e il valore economico della prestazione, essenziali per la ponderazione dell'offerta; né può determinare l'assenza dell'idoneo supporto tecnico-progettuale, necessario ai fini dell'esecuzione delle opere.

Già la copiosa normativa volontaria UNI di riferimento individua alcune informazioni che è indispensabile porre a corredo del bando per consentire ai concorrenti una realistica perimetrazione dell'oggetto dell'appalto e quindi la stima del suo valore economico: il numero e l'ubicazione dei beni da mantenere, i loro parametri geometrici, le destinazioni d'uso, la tipologia delle attrezzature, degli arredi e degli impianti, l'individuazione degli

immobili soggetti a particolari vincoli conservativi. Pur tenendo conto della esigenza di flessibilità del servizio di gestione immobiliare, l'ex AVCP ha precisato che i dati fondamentali che delimitano l'oggetto contrattuale e su cui si fonda l'offerta, quali la quantità di opere e impianti da sottoporre a manutenzione, non possano essere modificati nel corso di esecuzione del contratto. In particolare, non è stato ritenuto ammissibile l'estensione della manutenzione ad altre opere o impianti, né l'incremento delle prestazioni già in essere nel contratto esistente, che dovrebbero essere oggetto di un nuovo affidamento.

Inoltre, nella deliberazioni sopra citate la stessa ex AVCP ha rimarcato la necessità che i bandi di gara di Global Service, per quanto attiene ai lavori di manutenzione straordinaria, riportino la descrizione delle opere, i relativi costi e la richiesta di appositi requisiti per gli esecutori, secondo la disciplina dettata dal D.Lgs. 163/2006. Interpretazione che, lungi dal voler ingessare l'intera attività manutentiva negli schemi propri dell'appalto di lavori, si riferisce solo ad una componente, nel complesso marginale ed accessoria, di tutte le prestazioni dedotte in contratto.

Perciò, in attesa che si diffonda a sufficienza una cultura tecnica della progettazione e del controllo delle prestazioni in grado di definire l'oggetto del contratto in termini esclusivamente prestazionali anche per la costruzione ex novo di parti o componenti di opere, prescindendo così dall'onere di una esatta identificazione dei lavori da eseguire in termini di numero, entità e tipologia degli interventi, una certa elaborazione progettuale/descrittiva di regola sembrerebbe necessaria anche quando tali realizzazioni sono inserite nel quadro di un appalto di servizi. Ciò anche in coerenza con la ratio rinvenibile nel Codice dei contratti

e nel relativo Regolamento di attuazione, il quale per la prima volta ha regolamentato, anche per gli appalti di servizi, la fase della progettazione (art. 279), nel presupposto che una carente progettazione generalmente comporta l'imprecisa definizione dell'oggetto del contratto.

In definitiva, sembra delinearci un trade-off tra due finalità divergenti:

- da un lato, l'esigenza a che gli importi a base d'asta siano determinati sulla base di stime realistiche e che la fissazione dei requisiti di qualificazione SOA ai fini della partecipazione alla gara risponda all'obiettivo di selezionare il contraente più idoneo per quelle determinate prestazioni;
- dall'altro, la flessibilità richiesta a tale tipologia di appalto, che è volta a far fronte anche ad occorrenze estemporanee, sopraggiunte in corso d'esecuzione.

Teoricamente, questa contraddizione dovrebbe essere facilmente componibile attraverso un'accurata pianificazione del contratto volta, per un verso, a delimitare e ridurre, ove possibile, gli ambiti di incertezza; dove ciò non fosse possibile, a gestire l'incertezza residua, anche con il ricorso a formulazioni contrattuali di tipo aperto, in cui si assume in via programmatica la variabilità dell'oggetto contrattuale, ancorché entro limiti circoscritti.

L'analisi effettuata dall'ex AVCP su singoli appalti di Global Service e sui relativi bandi di gara evidenzia che, tra le attività generalmente considerate extra-canone, alcuni lavori manutentivi, soprattutto tra quelli di carattere straordinario, possono essere previsti e preventivati sin dall'inizio anche sulla base di una conoscenza sommaria dello stato dei beni da mantenere; tra questi rientrano, a titolo esemplificativo, taluni interventi da eseguire all'avvio del contratto per il raggiungimento dello standard prestazionale prefissato. Per detti lavori, l'amministrazione potrebbe predispor-

re e mettere in gara una progettazione con livello di definizione più accurato oppure definire dettagliatamente il risultato da raggiungere in termini prestazionali, subordinando la stipula del contratto alla produzione di un vero e proprio progetto esecutivo a cura dell'impresa.

I restanti lavori di manutenzione straordinaria che risultano effettivamente non prevedibili - perché, ad esempio, diretti a soddisfare esigenze funzionali dell'utenza non ancora manifestatesi concretamente (manutenzione a richiesta) - impegnano la stazione appaltante, nel momento in cui pone a base di gara l'elenco dei prezzi unitari, ad individuare previamente quanto meno le categorie e classifiche delle varie lavorazioni e a fissare un plafond di spesa, mediante una stima sintetica fondata sui dati storici e sulle ulteriori variabili agenti sul bene immobile.

Con riferimento ai profili sopra indicati, viste le ricorrenti carenze riscontrate nei bandi di gara, si può valutare l'opportunità di fornire degli indirizzi di portata generale, anche al di fuori delle emanande linee guida già impostate dall'ex AVCP, in modo da indicare alle stazioni appaltanti gli strumenti progettuali più idonei per ciascuna prestazione oggetto d'affidamento ed in rapporto alle diverse tipologie di Global Service che si possono configurare.

Per quanto riguarda, ancora, il livello di informazione da garantire ai concorrenti è stato ritenuto che, laddove la documentazione a corredo del bando non è sufficiente ad identificare con esattezza l'oggetto dell'appalto (ad esempio, nel caso in cui non siano specificati il numero, la localizzazione topografica o i parametri geometrici delle strutture e degli impianti da mantenere) ed a descriverne con adeguato grado di approssimazione lo stato di conservazione e l'attuale livello di prestazione, allora è fondamentale che la lex specialis preveda la possibilità e

l'obbligo, per le imprese concorrenti, di effettuare sopralluoghi accurati dei beni in questione, con acquisizione in quella sede di tutte le informazioni e la documentazione tecnica necessaria.

Invero, come le norme relative alla progettazione, anche l'art. 106 del regolamento DPR 207/2010, che prevede l'obbligo di sopralluogo prima della presentazione dell'offerta, è riferito unicamente agli appalti di lavori e non vi è una norma analoga per i servizi e le forniture. Tuttavia, l'ex AVCP ha affermato che, anche in detti settori, qualora l'oggetto del contratto abbia una stretta e diretta relazione con gli organismi edilizi, come ad esempio avviene per il Global Service, ed è quindi difficile per un operatore economico formulare un'offerta attendibile senza aver preso visione dei luoghi, la stazione appaltante può prescrivere il sopralluogo a pena d'esclusione.

Parimenti, l'ex AVCP ha eccepito l'illegittimità di bandi che imponevano al contraente la manutenzione ordinaria e straordinaria di locali di cui non era reso noto lo stato e la consistenza e senza che fosse consentita la facoltà di sopralluogo.

Infine, circa le caratteristiche ed il grado di definizione del progetto di manutenzione straordinaria e, più in generale, circa la disciplina applicabile alla stessa, un utile riferimento è contenuto in un recente pronunciamento in materia di contratti misti.

Riguardo al caso di un appalto misto in cui la fornitura rappresentava la componente prevalente, mentre il servizio e le opere civili costituivano una componente minoritaria (25%), l'ex AVCP ha valutato legittima la richiesta, posta nel bando di gara a pena d'esclusione, di presentare in sede di gara un progetto di manutenzione di livello esecutivo con espresso riferimento all'art. 33 del D.P.R. 207/2010. Difatti, si è ritenuto che all'appalto in questione fosse applicabile in via diretta la disciplina prevalente delle

pubbliche forniture, ma, in via analogica, anche quella dei pubblici lavori, se non in contrasto con la normativa prevalente, e ciò al fine di evitare vuoti normativi. Ne deriva che i criteri di cui agli artt. 33 e 34 DPR 207/2010, fatti propri dalla stazione appaltante, ancorché relativi agli appalti di lavori pubblici, possono senz'altro trovare applicazione, in quanto non in contrasto con la disciplina delle pubbliche forniture, anche agli appalti misti.

In altri termini, se la stazione appaltante non può provvedervi direttamente in fase di redazione della documentazione a base di gara, può però pretendere che l'offerta dei concorrenti sia corredata da un progetto di definizione tale da eliminare ogni incertezza in ordine alle caratteristiche dei lavori in contratto.

È evidente, tuttavia, che anche in tal caso l'informazione fornita dalla stazione appaltante insieme al bando o alla lettera d'invito ai fini della formulazione dell'offerta, per poter utilmente fungere da base di una progettazione canonica da parte delle imprese, deve essere sufficientemente esaustiva e dettagliata sia in termini di rappresentazione dello stato di fatto ante operam, sia in termini di identificazione delle esigenze che si vogliono soddisfare con l'intervento. Si dovrà inoltre concedere una tempistica adeguata per la presentazione dell'offerta e per l'effettuazione del sopralluogo, in analogia con quanto stabilito dal Codice per quanto attiene all'affidamento di lavori pubblici con le modalità di cui all'art. 53 comma 1 lett. b) e c).

Infine, va ricordato che, qualora il servizio di gestione immobiliare comprenda veri e propri "lavori" di manutenzione, esso non può essere assicurato attraverso l'affidamento diretto ad una società partecipata, in quanto l'istituto dell'in house providing non è praticabile nel settore dei lavori.

Prospettive future

Sebbene negli ultimi anni si sia assistito ad una crescita imponente del mercato dei servizi agli immobili, il contratto di Global Service immobiliare presenta ancora numerosi aspetti irrisolti e può senz'altro beneficiare della fissazione di regole, flessibili e condivise, per uniformare i comportamenti delle stazioni appaltanti, nonché di indicazioni operative volte ad indirizzare gli operatori nella soluzione dei casi concreti.

Un aspetto che, assieme ad altri, appare indubbiamente meritevole di trattazione nell'ambito di un intervento regolatorio di questo tipo è l'inclusione nella prestazione contrattuale di una componente di lavori diretti alla manutenzione conservativa o funzionale degli immobili, ferme restando le indicazioni interpretative già fornite dall'ex AVCP su questa materia.

La manutenzione del patrimonio immobiliare, infatti, ove implichi la costruzione di opere o l'installazione di nuovi materiali non inconsistenti dal punto di vista strutturale e funzionale, presenta una specificità tecnica che, in caso di inquadramento entro un contratto di gestione immobiliare, deve essere adeguatamente armonizzata con la disciplina normativa e contrattuale in cui va ad inserirsi.

Occorre perciò definire quali siano gli strumenti - di tipo progettuale, contrattuale, contabile e di controllo - più idonei per trattare tale componente all'interno di un appalto di servizi in modo da scongiurare il rischio di una sua sottovalutazione, ma anche senza dover ricorrere al trasferimento acritico di metodi e procedure pertinenti all'appalto di lavori, sulla scia della tanto deprecata "merlonizzazione" delle norme sugli appalti di servizi.

In ogni caso, appare opportuno che le stazioni appaltanti conducano preventivamente un'attenta analisi per valutare la fattibilità giuridica e la convenien-

za sotto il profilo tecnico-economico dell'accorpamento della prestazione di lavori in un unico appalto con gli altri servizi da acquisire, prendendo al contempo in considerazione la soluzione alternativa di soddisfare con affidamenti separati le proprie esigenze di gestione funzionale degli immobili e di modificazione materiale degli stessi.

Ove si scelga la strada dell'appalto unitario di servizi, occorre tener conto che nella pubblica amministrazione non esiste ancora una consolidata prassi e cultura di gestione di processi di esternalizzazione così complessi, così come non è diffuso un know-how tecnico indirizzato alla progettazione e verifica dei servizi, specie se integrati. Ciò considerato, la stazione appaltante dovrà valutare se, valutata la complessità derivante dall'integrazione delle varie componenti e dalla presenza di lavori, con riguardo alle caratteristiche dello specifico appalto, ricorrano le condizioni di cui all'art. 300, comma 2, lett. b) del DPR 207/2010, che permettono di affidare all'esterno gli incarichi di progettazione (e di direzione dell'esecuzione) tramite procedura d'appalto o concorso di progettazione.

Rispetto a questi ed altri complessi aspetti interpretativi ed applicativi le "Linee guida per l'affidamento dei contratti pubblici attinenti ai servizi di manutenzione degli immobili" dell'ANAC forniranno a breve un preciso quadro di riferimento per le stazioni appaltanti impegnate nella gestione dei propri patrimoni immobiliari.

* Componente Ufficio Vigilanza e Controllo "UOS Expo Milano 2015" ANAC - Autorità Nazionale Anticorruzione