

AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE

DETERMINA 28 aprile 2015.

Linee guida per l'affidamento dei servizi di manutenzione degli immobili. (Determina n. 7/2015).

1. L'inquadramento del servizio di manutenzione

Il servizio di manutenzione degli immobili, nella prassi, include molteplici prestazioni, tra cui lo svolgimento di servizi in senso proprio (ad esempio, le attività di coordinamento degli interventi, la conduzione e la gestione degli impianti) e altre attività che, nei limiti che saranno precisati nel prosieguo, sono qualificate come lavori (ad esempio, gli interventi di riparazione o di sostituzione degli impianti).

Per procedere al corretto inquadramento dell'appalto è necessario, in primo luogo, fare riferimento alla disciplina dei contratti misti, di cui all'art. 14 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 recante il Codice dei Contratti pubblici (nel prosieguo, "Codice"). Secondo la citata norma, qualora il contratto preveda lo svolgimento di attività miste (comprendenti lavori e/o servizi e/o forniture), il negozio giuridico deve essere assoggettato alla disciplina unitaria del contratto prevalente.

In applicazione di tale principio, il comma 2, lett. c), dell' art. 14 del Codice recita come segue: « Un contratto pubblico avente per oggetto dei servizi di cui all'allegato II e che preveda attività ai sensi dell'allegato I solo a titolo accessorio rispetto all'oggetto principale del contratto è considerato un appalto pubblico di servizi». Il comma 3 dell'art. 14 prosegue poi affermando che «ai fini dell'applicazione del comma 2, l'oggetto principale del contratto è costituito dai lavori se l'importo dei lavori assume rilievo superiore al cinquanta per cento, salvo che, secondo le caratteristiche specifiche dell'appalto, i lavori abbiano carattere meramente accessorio rispetto ai servizi o alle forniture, che costituiscano l'oggetto principale del contratto».

In linea con il criterio sostanzialistico di derivazione comunitaria¹, la disposizione richiamata prevede, pertanto, che se l'oggetto principale del contratto è costituito da servizi e i lavori, benché di valore economico superiore al 50%, assumono carattere meramente accessorio, l'appalto sarà inquadrato come appalto di servizi.

In concreto, si può quindi affermare che, se l'obiettivo della stazione appaltante è la gestione e la manutenzione dell'immobile per un certo periodo di tempo e tra gli interventi programmati sono previste anche delle lavorazioni, all'esclusivo scopo, tuttavia, di mantenere in efficienza l'edificio e/o gli impianti in esso presenti, l'attività funzionalmente prevalente sarà quella del servizio; viceversa, se l'obiettivo della stazione appaltante è quello di effettuare uno o più interventi puntuali e definiti di manutenzione, ristrutturazione e/o riparazione, come ad esempio, il rifacimento di una facciata, la tinteggiatura delle pareti interne o la sostituzione/riparazione di un dato impianto, l'oggetto sarà l'esecuzione dei lavori.

Si ricorda, inoltre, che ai sensi del comma 4, dell'art. 14, del Codice, l'affidamento di un contratto misto non deve avere come conseguenza quello di limitare o escludere l'applicazione delle norme comunitarie

¹ Tale orientamento trova continuità anche nel testo della nuova direttiva 2014/24/UE (nel seguito, "direttiva") nella quale, anche in relazione alla gestione degli immobili, il considerando 8 prevede che «un appalto dovrebbe essere considerato appalto pubblico di lavori solo se il suo oggetto riguarda specificamente l'esecuzione delle attività di cui all'allegato II, anche se l'appalto può riguardare la fornitura di altri servizi necessari per l'esecuzione delle suddette attività. Gli appalti pubblici di servizi, in particolare nel settore dei servizi di gestione immobiliare, possono in talune circostanze comprendere dei lavori. Tuttavia, se tali lavori sono accessori rispetto all'oggetto principale dell'appalto e costituiscono quindi solo una conseguenza eventuale o un complemento del medesimo, il fatto che detti lavori facciano parte dell'appalto non può giustificare la qualifica di appalto pubblico di lavori per l'appalto pubblico di servizi».



relative ai singoli settori dei lavori, servizi o forniture, anche se non costituiscono l'oggetto principale del contratto, ovvero di limitare o distorcere la concorrenza.

In applicazione di tale principio, pertanto, non può consentirsi che in un appalto misto i lavori figurino come oggetto principale del contratto nonostante siano funzionalmente (ed economicamente) poco rilevanti rispetto ai servizi, al solo fine di poter sfruttare le procedure semplificate che, per i lavori, sono ammesse per importi fino 5.186.000 di euro (contro i 207.000 dei servizi).

Resta ferma, in ogni caso, la disciplina in tema di qualificazione degli appalti misti di cui all'art. 15 del Codice, in base alla quale l'operatore economico che concorre alla procedura di affidamento deve possedere i requisiti di qualificazione e capacità prescritti per ciascuna prestazione di lavori, servizi, forniture prevista dal contratto.

1.1 I criteri per la distinzione tra servizi e lavori

L'art. 3, comma 1, lett. n), del d.p.r. 5 ottobre 2010, n. 207, recante il Regolamento di esecuzione ed attuazione del Codice (nel proseguo, "Regolamento"), definisce la manutenzione come « la combinazione di tutte le azioni tecniche, specialistiche ed amministrative, incluse le azioni di supervisione, volte a mantenere o a riportare un'opera o un impianto nella condizione di svolgere la funzione prevista dal provvedimento di approvazione del progetto».

Secondo tale definizione, la manutenzione degli immobili si caratterizza per la presenza di un insieme di azioni eterogenee, che possono essere distinte in due macro-categorie: attività a carattere "gestionale" ed attività a carattere "operativo". Le attività a carattere gestionale – ascrivibili a quelle definite «amministrative» e di «supervisione» – sono quelle indirizzate al governo di tutto il sistema manutentivo e sono, di regola, articolate in sotto-attività, quali: la pianificazione e la gestione degli interventi; il presidio e i controlli finalizzati alla verifica dello stato dei beni e degli impianti; la registrazione delle anomalie e dei guasti riscontrati; la reportistica periodica al committente. Le attività a carattere operativo – rientranti, cioè, tra quelle definite dal Regolamento come «tecniche» e «specialistiche» – sono, invece, i veri e propri interventi diretti sull'immobile, tesi al buon funzionamento, alla conservazione o al ripristino delle funzioni dei beni e degli impianti. Tra queste attività possono rientrare, ad esempio, la conduzione dell'immobile e degli impianti gli, interventi di manutenzione programmata, di riparazione dei guasti, ecc... .

Il corretto inquadramento di tali attività come servizi o lavori rappresenta, spesso, uno degli aspetti più problematici nell'impostazione di una gara di manutenzione degli immobili.

La questione sorge anche il relazione a quanto previsto dall'art. 3, comma 8, del Codice e dall'allegato A del Regolamento, in base ai quali i lavori comprendono, tra l'altro, le attività di manutenzione di opere².

Sul punto, sia la soppressa Avcp che la giurisprudenza hanno osservato come il concetto di "manutenzione" rientri nell'ambito dei lavori pubblici qualora l'attività dell'appaltatore comporti un'azione prevalente ed essenziale di modificazione della realtà fisica (c.d. *quid novi*) che prevede

² Secondo l'allegato A del Regolamento, per citare alcuni esempi, la manutenzione degli impianti idrici o elettrici rientra nell'ambito delle lavorazioni previste, rispettivamente, nelle categorie OS3 (impianti idrico-sanitario, cucine, lavanderie) e OS28 (impianti termici e di condizionamento). Come per tante altre tipologie di impianti o opere, quindi, il legislatore considera un "lavoro" non solo la realizzazione, ma anche la manutenzione, qualsiasi sia il loro grado di importanza.



l'utilizzazione, la manipolazione e l'installazione di materiali aggiuntivi e sostitutivi non inconsistenti sul piano strutturale e funzionale (cfr. pareri di precontenzioso dell'Avcp del 13 giugno 2008, n. 184, del 21 maggio 2008, n. 151, del 3 ottobre, 2007, n. 55). Viceversa, qualora tali azioni non si traducano in una essenziale/significativa modificazione dello stato fisico del bene, l'attività si configura come prestazione di servizi³.

In base a tale logica, sono da ascrivere alla sfera dei servizi le attività «amministrative» e di «supervisione» richiamate dall'art. 3, comma 1, lett. n), del Regolamento quali, ad esempio, la gestione, la pianificazione, il coordinamento degli interventi, nonché alcune azioni «tecniche» e «specialistiche», quali la conduzione degli impianti e gli interventi di manutenzione che non comportano una modificazione della realtà fisica nel senso poc'anzi indicato.

Indicazioni operative per la corretta distinzione servizi/lavori

Ai fini di una corretta applicazione del criterio del *quid novi*, è indispensabile che la stazione appaltante effettui un'attenta analisi della tipologia dei singoli interventi da eseguire. Qualora da tale analisi emerga la necessità di effettuare attività/lavorazioni che comportano una modificazione dello stato fisico dei beni/impianti, è necessario che la documentazione di gara preveda il possesso dei requisiti di qualificazione previsti dal Codice e dal Regolamento per lo svolgimento delle stesse.

Al fine di evidenziare nel bando i servizi e i lavori da eseguire, si dovrà predisporre una tabella che specifichi analiticamente le diverse tipologie di attività, indicando per ciascuna di esse:

- la classificazione (se servizi o lavori);
- l'importo complessivo di tale attività;
- la qualificazione, certificazione, abilitazione ed ogni altra tipologia di requisito richiesta dalla normativa vigente per la sua esecuzione;
- le modalità di pagamento del corrispettivo (a corpo, a canone, a misura, ecc.).

2. La programmazione del servizio

L'attività di programmazione è fondamentale per una buona gestione del servizio e, di conseguenza, per la stessa conservazione degli immobili a cui l'appalto è finalizzato. In merito è stato evidenziato come la necessità di considerare l'intero ciclo dell'appalto si impone soprattutto con riferimento ai servizi di gestione dei patrimoni pubblici, riguardo ai quali la progettazione, spesso, risente di un approccio tradizionalmente focalizzato sulla realizzazione di interventi e di una frammentaria visione del processo di gestione dei servizi (cfr. determinazione Avcp del 6 novembre 2013, n. 5).

³ Ai fini della distinzione tra lavori e servizi si ritiene ormai superato il criterio del carattere ordinario o straordinario dell'intervento applicato prima della legge Merloni, attribuendo l'attuale ordinamento un significato unitario al concetto di «manutenzione» (cfr., parere di precontenzioso Avcp del 19 ottobre 2006, n. 76), rafforzato proprio dalla definizione fornita dal citato art. 3 del Regolamento.



Le stazioni appaltanti, ciò nonostante, anche per ragioni legate alle difficoltà di assumere impegni economici pluriennali, preferiscono, talvolta, realizzare singoli affidamenti per interventi c.d. “a rottura” o “a guasto”, che mirano, principalmente, a riparare i beni oggetto di guasto o malfunzionamento.

La frammentarietà degli interventi, tuttavia, può costituire un costo aggiuntivo per l'amministrazione (conseguente, ad esempio, all'aggravarsi dei deterioramenti e alla perdita di funzionalità dei beni, all'eccessiva ripetizione delle procedure di affidamento) e comportare inefficienze sul piano amministrativo-gestionale⁴.

In linea con le indicazioni fornite nella determinazione Avcp n. 5/2013, si ritiene, quindi, che la c.d. “manutenzione programmata” sia, in generale, la strategia più rispondente agli obiettivi di mantenimento di una struttura edilizia in piena efficienza e di conservazione del suo valore economico nel tempo anche se, come si vedrà nel successivo paragrafo, la buona conduzione dell'immobile (sempre in un'ottica di gestione e programmazione del servizio), non esclude, a priori, forme di intervento a guasto.

Si evidenzia che la logica della manutenzione programmata trova fondato riscontro anche nelle previsioni del Codice e del Regolamento in tema di piano della manutenzione. L'art. 93, comma 5, del Codice, in materia di livelli e contenuti della progettazione, prevede, infatti, che «[...] il progetto esecutivo deve essere altresì corredato da apposito piano di manutenzione dell'opera e delle sue parti da redigersi nei termini, con le modalità, i contenuti, i tempi e la gradualità stabiliti dal regolamento di cui all'articolo 5».

L'art. 38 del Regolamento definisce il piano di manutenzione come «[...] il documento complementare al progetto esecutivo⁵ che prevede, pianifica e programma, tenendo conto degli elaborati progettuali esecutivi effettivamente realizzati, l'attività di manutenzione dell'intervento al fine di mantenerne nel tempo la funzionalità, le caratteristiche di qualità, l'efficienza e il valore economico». La medesima norma definisce anche i contenuti del piano di manutenzione, e, in particolare, prevede che esso comprenda tre documenti operativi: il manuale d'uso, il manuale di manutenzione e il programma di manutenzione.

Il manuale di manutenzione si riferisce alla manutenzione delle parti significative del bene e, in particolare, degli impianti tecnologici⁶: esso fornisce, in relazione alle diverse unità tecnologiche, alle caratteristiche dei materiali o dei componenti interessati, le indicazioni necessarie per la corretta manutenzione e per il ricorso ai centri di assistenza o di servizio.

È evidente, dunque, come il legislatore, attraverso una specifica disciplina normativa, abbia voluto rendere cogente la necessità di prevedere, pianificare e programmare l'attività di manutenzione, al fine di mantenere nel tempo la funzionalità, le caratteristiche di qualità, l'efficienza ed il valore economico dei beni realizzati.

⁴ Si pensi, ad esempio, ai tempi di sospensione dell'utilizzo del bene intercorrenti tra la rottura, l'attivazione e conclusione della procedura di individuazione del soggetto “riparatore” e l'esecuzione della riparazione stessa ovvero all'incertezza circa la responsabilità di eventuali guasti e/o mancati interventi dovuta alla sovrapposizione o al frequente avvicinarsi dei contraenti.

⁵ Si evidenzia la necessità che nella verifica della progettazione di cui agli artt. 112 del Codice e 49 e ss. del Regolamento e nella successiva validazione da parte del RUP si presti particolare attenzione anche agli aspetti connessi alla manutenibilità dell'opera [art. 45, comma 2, lett. a), «completezza della progettazione», e lett. i) «manutenibilità dell'opera, ove richiesto» del Regolamento].

⁶ Cfr. decreto ministeriale 22 gennaio 2008, n. 37 «Regolamento recante il riordino delle disposizioni in materia di attività di installazione degli impianti all'interno degli edifici» per la definizione di impianti tecnologici.



Ne deriva che l'attività di manutenzione di una struttura edilizia e delle sue parti non può prescindere dai contenuti dell'apposito piano di manutenzione.

Ad esempio, con riferimento agli impianti tecnologici, a norma del comma 6 del suddetto art. 38 del Regolamento, il manuale di manutenzione deve riportare una serie di informazioni estremamente utili per l'amministrazione, quali la descrizione delle risorse necessarie per l'intervento manutentivo, le anomalie riscontrabili, le manutenzioni eseguibili direttamente dall'utente, le manutenzioni da eseguire a cura di personale specializzato ecc.. Tali informazioni permettono all'amministrazione di poter ottimizzare la gestione del servizio, svolgendo in autonomia e con risparmi di costo gli interventi che il manuale indica come eseguibili direttamente dall'utente ed esternalizzando, invece, tutti quelli che richiedono una particolare competenza o specializzazione.

L'individuazione delle anomalie per ciascun impianto tecnologico è un'informazione essenziale che consente di stabilire i cicli di controllo necessari per rilevare l'eventuale insorgenza di malfunzionamenti e guasti. Inoltre, la descrizione delle risorse necessarie per gli interventi di manutenzione costituisce una base informativa fondamentale per stimare il costo della manutenzione, in particolar modo il costo della manodopera, e per costruire correttamente la base d'asta per l'affidamento del contratto.

Indicazioni operative sull'affidamento del servizio di manutenzione programmata

Alla luce delle considerazioni svolte, si ritiene ottimale porre a base di gara il piano di manutenzione delle opere/impianti e richiedere ai concorrenti di proporre soluzioni migliorative rispetto a quanto in esso indicato. In assenza di un piano di manutenzione (o di un piano adeguato), la stazione appaltante dovrebbe richiedere ai concorrenti lo sviluppo (o il completamento) del piano di manutenzione stesso.

3. Le modalità di svolgimento del servizio

In allegato al presente documento (all. n. 4), viene fornita una rappresentazione di quello che può essere chiamato il "quadro logico" di un servizio di manutenzione, ovvero uno schema delle possibili attività connesse alla manutenzione degli immobili. Tale quadro, ricostruito sulla base delle diverse prassi di acquisto, è finalizzato a fornire alle stazioni appaltanti uno strumento metodologico per inquadrare le varie attività di manutenzione.

Secondo un quadro logico-sistematico le attività di manutenzione possono essere suddivise come segue:

1. attività di controllo: quali verifiche/letture periodiche a vista, pulizia di parti e componenti, ecc.;
2. attività di gestione/conduzione: quali variazioni del funzionamento degli impianti/locali, regolazione delle temperature di climatizzazione, ecc.;
3. manutenzione programmata, ovvero interventi di sostituzione di parti/consumabili (es. cambio filtri condizionatori, sostituzione periodica componenti caldaie, ecc.);
4. manutenzione predittiva (o su condizione), ovvero interventi di manutenzione effettuati a seguito del verificarsi di eventi che fanno presumere un possibile guasto;



5. manutenzione a richiesta/guasto, ovvero interventi a seguito di rottura o anomalie non prevedibili *ex ante*;
6. manutenzione migliorativa, ovvero interventi di miglioramento delle prestazioni dei beni (es. incremento potenza termica impianti di riscaldamento, adeguamenti normativi, ecc.);
7. lavori di adeguamento/rifacimento (es. rifacimento facciate esterne, sostituzione/ammodernamento impianti, ecc.).

Si precisa che la programmazione della manutenzione non esclude a priori modalità di intervento a guasto. Infatti, anche a fronte di una puntuale programmazione del servizio non può escludersi il verificarsi di guasti o anomalie non preventivabili.

Secondo le caratteristiche delle strutture e degli impianti, l'amministrazione, pertanto, potrà adottare una combinazione di attività che prevedono la manutenzione programmata, quella predittiva e quella a guasto.

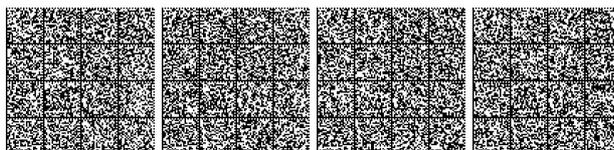
Particolare attenzione, tuttavia, dovrà essere riposta nella scelta dell'uno o dell'altro approccio. In merito, fermo restando che indicazioni in tal senso dovrebbero essere contenute nel piano di manutenzione, appare ragionevole applicare la manutenzione programmata in tutti i casi in cui sia possibile prevedere, con elevata precisione, i livelli di usura (e quindi la frequenza del guasto) o nei casi in cui, a prescindere dallo stato di usura, sia necessario un controllo periodico fisso (ad esempio, quando questo è imposto da prescrizioni di legge). La manutenzione a guasto è più adatta, invece, in tutti i casi in cui non sia possibile individuare la frequenza del guasto e quindi programmare gli interventi. In generale, a seconda delle esigenze, la manutenzione potrà prevedere una o più tipologie di intervento tra quelle sopra indicate. Le difficoltà dell'amministrazione di prevedere quando sarà necessario effettuare gli interventi (salvo che non siano già parte della programmazione), portano a ritenere opportuna la predisposizione di procedure di affidamento ad-hoc nel momento in cui si verifica l'esigenza manutentiva in ordine gli interventi di cui ai punti sub 6) e 7).

Indicazioni operative sulle tipologie di manutenzione da includere nel contratto

Un contratto teso alla conservazione della funzionalità e del valore dei beni nel tempo dovrebbe includere le prime cinque attività: controllo, gestione, manutenzione programmata, manutenzione predittiva e manutenzione a guasto.

4. L'anagrafica tecnica e le informazioni da inserire nella documentazione di gara

Uno degli aspetti cruciali per il buon esito di una procedura di affidamento consiste nell'identificare in modo preciso gli impianti/strutture oggetto di manutenzione. A tale fine, il primo *step* da seguire è la rilevazione dei dati sulla consistenza e sulle caratteristiche tecniche del patrimonio immobiliare ed impiantistico dell'amministrazione, ovvero la costituzione e l'alimentazione della c.d. "anagrafica tecnica". A tale riguardo, è importante che l'amministrazione sia dotata di database o archivi, nei quali siano contenute le informazioni sugli ambienti presenti nelle proprie strutture. In proposito, negli allegati



nn.1-4 si illustra un esempio di come un database/archivio potrebbe essere concepito in relazione alla manutenzione di un complesso universitario⁷. L'allegato n. 1, denominato «Database patrimonio», riporta un'esemplificazione di dati relativi al patrimonio immobiliare dell'amministrazione, nel quale è descritto il contenuto strutturale ed impiantistico di ciascun edificio/unità immobiliare⁸.

Nell'allegato n. 2, denominato «Database caratteristiche dei beni», sono descritte le caratteristiche delle varie tipologie di strutture, impianti e dotazioni riportate nel Database patrimonio⁹;

L'allegato n. 3, denominato «Database descrizione lavorazioni», contiene infine, un esempio di legenda delle varie attività di manutenzione richieste dalla stazione appaltante, che sono poi specificate nell'allegato 4. In particolare, nell'allegato n. 3 è inserito un esempio di descrizione delle varie attività di manutenzione per ciascuna bene/opera/impianto¹⁰.

In sintesi, deve ritenersi che, solo dopo aver acquisito la disponibilità dei dati sulla consistenza dell'immobile ed aver individuato le varie attività che potrebbero rientrare nel servizio di manutenzione, l'amministrazione è in grado di definire le prestazioni da includere nell'oggetto del contratto e, quindi, di stabilire il fabbisogno manutentivo in relazione al proprio patrimonio, l'importo a base d'asta e i requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa per l'ammissione alla gara.

L'esito di tale operazione è esemplificato nell'allegato n. 4, denominato «Scheda attività», nel quale sono riportate le attività di manutenzione riferite ad un'aula del complesso universitario definito con le schede esemplificative precedenti. Nell'allegato in esame è riportato un esempio, per ciascuna tipologia di opera/impianto, di attività di manutenzione, con la suddivisione della stessa secondo il quadro logico: controllo, conduzione, manutenzione programmata, manutenzione predittiva, interventi a guasto¹¹.

È necessario che le informazioni sulle consistenze patrimoniali ed impiantistiche (di cui agli esempi elementari degli allegati nn. 1-2), assieme agli altri documenti potenzialmente utili, quali planimetrie degli edifici o le schede relative ai servizi inclusi nell'appalto (di cui gli esempi degli allegati nn. 3-4) siano riportate nella documentazione di gara al fine di permettere a tutti i potenziali concorrenti di conoscere le esatte dimensioni, la natura e le caratteristiche dei beni oggetto del servizio.

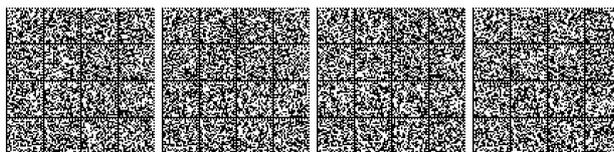
⁷ L'esempio proposto rappresenta un archivio/database organizzato in tabelle concatenate, ciascuna delle quali contiene una serie di informazioni da incrociarsi con quelle contenute nelle altre tabelle, riferito ad un complesso universitario con due corpi di fabbrica.

⁸ Nell'esempio proposto, si indicano gli "elementi" presenti in ciascun edificio, quali la tipologia di locali e ambienti – scale, magazzini, archivi, reception, ecc. –, la tipologia impianti – elettrici, termici, sanitari, ecc. –, le tipologie superfici e infissi – pavimenti di tipo "A", "B", ecc., finestre di tipo "A", "B", ecc., e le relative consistenze (n., mq, ecc.).

⁹ A titolo esemplificativo, nella sezione opere edili e murarie viene fornita una descrizione di che cosa si intende per pavimenti di tipo "A", "B" ovvero di infissi di tipo "X" o "Y" ecc., e così per tutte le tipologie di impianti/strutture indicate nell'allegato 1.

¹⁰ Ad esempio, viene descritto cosa si intende per attività di tinteggiatura/rifacimento per le varie tipologie di pareti, per ripristino della funzionalità ovvero sostituzione lampade con riferimento ai corpi illuminanti, per attività di conduzione con riferimento agli impianti termici; ecc..

¹¹ Con riferimento alla manutenzione dei climatizzatori, ad esempio, sono indicati il numero degli apparecchi presenti nell'aula, le attività di controllo da eseguire (es. verifica a vista), le attività di conduzione (es. regolazione temperatura) e la frequenza delle stesse (es. mensile).



Si ritiene che tra queste informazioni dovrebbe figurare anche lo stato manutentivo dei beni e degli impianti, concernente, ad esempio, eventuali interventi recenti di ristrutturazione, rifacimento o sostituzione di parti e componenti, che possono essere utili al concorrente per formulare un'offerta consapevole.

Infine, poiché l'oggetto del contratto ha una stretta e diretta relazione con degli organismi edilizi, appare ragionevole prevedere, nel bando di gara, l'obbligo del sopralluogo. Come evidenziato dall'Avcp nella determinazione n. 4/2012 e come previsto anche per i servizi di pulizia (cfr. bando-tipo Avcp n. 1/2014), infatti, la visione dei luoghi, in questo tipo di contratto appare fondamentale poiché permette agli operatori economici di acquisire la piena consapevolezza circa il servizio da svolgere e l'offerta da presentare, nonché a prevenire eventuali contestazioni in fase esecutiva.

Indicazioni operative sulle informazioni da inserire nella documentazione di gara

Alla luce delle considerazioni svolte, al fine di permettere ai concorrenti di presentare offerte consapevoli, si ritiene necessario che nella documentazione di gara siano contenute le informazioni di cui alle tabelle 1-4 in allegato, comprendenti anche le informazioni sullo stato manutentivo dei beni, nelle quali siano specificate, analiticamente, le modalità, i tempi e i luoghi di svolgimento delle diverse tipologie di attività.

5. L'analisi del mercato

Come descritto nei paragrafi precedenti, l'oggetto del servizio di manutenzione varia a seconda delle specifiche esigenze della singola amministrazione e può includere prestazioni di diversa natura.

Nel settore sanitario, ad esempio, non è infrequente che venga posta a base di gara la manutenzione di singoli impianti, come gli elevatori. Altre volte, invece, la manutenzione comprende servizi integrati, che possono riguardare anche le apparecchiature mediche, per le quali è richiesta la dimostrazione di specifici requisiti di professionalità/esperienza. Tuttavia, affinché l'esigenza di integrazione dei servizi non si traduca in una immotivata restrizione di accesso al mercato, è necessario che l'amministrazione effettui un'attenta analisi/indagine del mercato, al fine di acquisire informazioni in ordine al numero e alla tipologia agli operatori economici in grado di partecipare alla gara. Ciò, naturalmente, vale anche per i settori diversi da quello sanitario.

Al riguardo occorre analizzare, innanzitutto, le informazioni già possesso dell'amministrazione, a partire da quelle relative ai soggetti partecipanti e/o aggiudicatari di procedure analoghe svolte in precedenza, anche in relazione alle condizioni tecnico-economiche proposte.

Informazioni sui potenziali concorrenti potrebbero anche essere richieste a quelle amministrazioni che hanno espletato recentemente procedure di gara simili, per tipologia ed importo.

Per molte amministrazioni come i Comuni, le Università, i Ministeri o altri enti pubblici, l'acquisizione di tali informazioni potrebbe avvenire con il supporto della centrale di committenza della Regione di riferimento (qualora istituita) o di altre centrali o soggetti che hanno espletato procedure di gara in forma



aggregata, i quali, avendo attivato convenzioni o altri strumenti di aggregazione degli acquisti, potrebbero disporre di dati di mercato molto utili per la predisposizione della gara.

Informazioni sul mercato potrebbero essere acquisite, altresì, dalle associazioni di categoria rappresentative delle imprese operanti nello specifico del settore.

5.1. Il grado d'integrazione dei servizi e la suddivisione in lotti

La decisione di porre in gara un appalto integrato di gestione e manutenzione di più impianti/strutture ovvero di singoli impianti deve rispondere, oltre che alle esigenze dell'amministrazione, anche ad un'attenta analisi delle caratteristiche del mercato di riferimento.

Ad esempio, depone a favore del servizio integrato, a parità di altre condizioni, l'esistenza nel mercato di una pluralità di operatori economici (che possano eventualmente riunirsi in raggruppamento, consorzio o aggregazione di rete) in grado di rispondere ai requisiti minimi richiesti.

Viceversa, qualora l'integrazione (in relazione alle dimensioni, varietà, specialità e complessità delle prestazioni richieste nel bando) determini una restrizione significativa del numero dei potenziali concorrenti, tale da poter compromettere lo sviluppo di un adeguato livello di concorrenza in gara, sarà opportuna un'impostazione di gara differente, ad esempio, tramite l'affidamento separato dei servizi che richiedono una particolare specializzazione¹², ovvero la suddivisione degli stessi in lotti funzionali nell'ambito della medesima gara ai sensi dell'art. 2, comma 1-*bis*, del Codice.

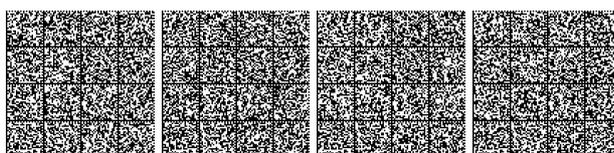
Si noti che la possibilità di suddividere in lotti funzionali può essere accompagnata da ulteriori misure volte a promuovere la partecipazione delle imprese di minori dimensioni e contenere i rischi di gestione dei contratti; in presenza di un numero molto elevato di lotti, ad esempio di tipo geografico, può essere utile valutare l'opportunità di porre un limite al numero di lotti che possono essere assegnati ad uno stesso concorrente¹³. Tale limite, se ben calibrato (tenendo opportunamente conto del numero, della natura e della dimensione dei lotti e dei potenziali concorrenti per ciascun lotto), può favorire la concorrenza e incoraggiare la partecipazione delle imprese, soprattutto di quelle medio-piccole e di recente costituzione, che potrebbero essere incentivate a partecipare alla gara (e a presentare offerte vantaggiose).

Una scelta di tal genere, tuttavia, va ponderata sia in relazione alle concrete possibilità di aumento della partecipazione e, quindi, al vantaggio derivante dal maggior confronto concorrenziale in gara, sia in rapporto a possibili diseconomie; infatti, qualora un concorrente risulti vincitore di un numero di lotti superiore al massimo previsto nel bando di gara, la stazione appaltante dovrà riassegnare i lotti in "eccesso" al concorrente che segue in graduatoria e quindi a condizioni meno vantaggiose¹⁴.

¹² Sulle problematiche connesse all'affidamento in un unico lotto di servizi altamente specializzati si veda la deliberazione Avcp del 7 luglio 2010, n. 39.

¹³ In questa direzione muove anche il legislatore comunitario che al considerando 79 della nuova direttiva si spinge anche oltre laddove prevede la possibilità di porre un limite al numero di lotti sui quali i concorrenti possono presentare offerta.

¹⁴ In tali casi, si pone anche il problema di quali lotti assegnare a ciascun concorrente risultato primo in graduatoria su un numero di lotti superiore a quello assegnabile. Sul punto, si veda la deliberazione dell'Avcp del 25 Febbraio 2010, n. 10, che illustra alcuni possibili metodi e i connessi vantaggi e svantaggi.



Nella scelta di affidare un unico contratto di servizi integrati in luogo di diversi contratti separati ovvero di procedere mediante suddivisione in lotti, infine, possono rilevare ulteriori fattori, quali, ad esempio, la qualità delle prestazioni, che potrebbe essere compromessa nel caso dell'eccessiva concentrazione di attività in capo ad un solo soggetto – elemento che spinge verso l'affidamento separato dei servizi – ovvero le potenziali economie di scala e/o di gestione nella gestione dei rapporti contrattuali che, viceversa, suggeriscono l'affidamento ad un unico contraente.

Nella decisione, inoltre, deve tenersi conto del fatto che laddove il contratto preveda molti servizi eterogenei, in particolar modo, nel caso limite del *global service*, la complessità di gestione e di coordinamento delle attività può crescere considerevolmente nel caso di contraenti aventi identità plurisoggettiva (come, ad esempio, i raggruppamenti temporanei) composti da un numero elevato di imprese.

6. *I requisiti speciali di partecipazione*

In tema di requisiti di speciali di partecipazione, occorre fare riferimento ai requisiti d'idoneità professionale e capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa di cui agli artt. 41 e 42 del Codice, salvo verificare, nel rispetto di quanto prescritto dall'art. 15 del Codice, le modalità di dimostrazione degli stessi per le attività accessorie inquadrate come lavori.

Riguardo all'idoneità professionale, poiché i contratti prevedono, di norma, la manutenzione di una o più tipologie di impianto, sarà necessario che i concorrenti siano in possesso di tutte le abilitazioni specifiche per le singole tipologie di impianti o macchinari come, ad esempio, l'abilitazione professionale di cui al d.m. 22 gennaio 2008, n. 37. Si precisa, tuttavia che tale abilitazione costituisce un requisito di esecuzione e non di partecipazione, in quanto il possesso della medesima abilitazione può essere comprovato dall'impresa in fase esecutiva, proponendo, come responsabile delle attività in questione, un tecnico in possesso dei prescritti requisiti (cfr. Comunicato del Presidente dell'Avcp del 24 giugno 2011).

Per quanto attiene alla capacità economica, qualora sia richiesto un determinato fatturato, è indispensabile che lo stesso si riferisca alle sole attività di servizi e non anche a quelle inquadrate come lavori, in quanto, per le lavorazioni di importo superiori a 150.000 euro il requisito è assorbito dall'attestazione SOA, mentre per quelle di importo pari o inferiore a 150.000 euro tale requisito non è previsto (cfr. art. 90 del Regolamento). Sul punto, si deve ricordare, altresì, che l'art. 41, comma 2, secondo periodo, del Codice, stabilisce che «sono illegittimi i criteri che fissano, senza congrua motivazione, limiti di accesso connessi al fatturato». Alla luce di tale disposizione, è necessario indicare, nella determina a contrarre e/o nel bando, i motivi della richiesta di un fatturato minimo, che deve in ogni caso, essere stabilito in relazione alla entità, complessità e specificità dell'appalto, nel rispetto del principio di proporzionalità¹⁵. Al riguardo, si evidenzia che l'Avcp e la giurisprudenza hanno più volte affermato come la richiesta di fatturato relativa al triennio pregresso, qualora superi il doppio dell'importo a base della gara, debba ritenersi non proporzionata e lesiva della concorrenza (cfr. deliberazioni Avcp n. 20, 33 e 62 del 2007 e pareri Avcp 59 del 2009 e 95, 19 e 4 del 2010).

¹⁵ Nello specifico, tale motivazione potrebbe riferirsi, a titolo esemplificativo, alla complessità del servizio da svolgere in relazione alla dislocazione territoriale degli edifici nei quali occorre svolgere le attività di manutenzione o alla delicatezza della prestazione, con riferimento alla specificità delle strutture destinatarie del servizio, quali, ad esempio, quelle sanitarie.



In tema di capacità tecnica, la stazione appaltante dovrà porre particolare attenzione alla definizione dei servizi analoghi di cui al comma 1, lett. a), dell'art. 42, stabilendo nel modo più preciso possibile i servizi che possono essere considerati "analoghi" a quelli oggetto di gara. Per ulteriori approfondimenti sul tema, si rinvia alla determinazione Avcp del 10 ottobre 2012, n. 4.

Infine, in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro, al fine di fornire la maggiori garanzie ai lavoratori impiegati nello svolgimento del servizio, le stazioni appaltanti potrebbero valutare l'opportunità di inserire tra le particolari condizioni di esecuzione cui all'art. 69 del Codice, misure ulteriori rispetto a quelle previste dal del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, previa attenta verifica che tali condizioni non risultino eccessivamente restrittive della concorrenza. Non si ritiene, invece, opportuno utilizzare tale elemento quale criterio di valutazione dell'offerta, consentendo all'impresa di offrire un minor livello di sicurezza in cambio di un prezzo più basso.

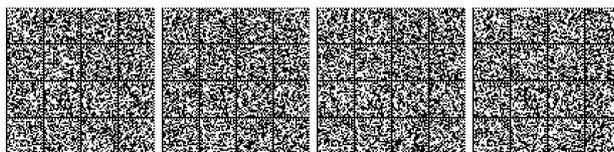
6.1. I requisiti speciali per i lavori

Qualora tra le prestazioni oggetto del bando siano previste, sia pure a carattere accessorio, attività qualificate come lavori, in applicazione della disciplina sui contratti misti, il concorrente dovrà possedere, oltre ai requisiti previsti per i servizi, anche la qualificazione per i lavori, così come disciplinata dall'art. 40 del Codice e dagli artt. 60 e seguenti del Regolamento, ovvero, in caso di appalti di importo superiore a €150.000, un attestato di qualificazione SOA per la categoria e l'importo corrispondente alle lavorazioni oggetto dell'appalto¹⁶.

Sebbene tale soluzione sia pressoché obbligata dal carattere specifico e cogente delle disposizioni del Codice in materia di qualificazione per l'esecuzione dei lavori, non sfuggono gli aspetti critici della stessa, laddove si evidenzia il rischio di una eccessiva rigidità del sistema fondato sull'obbligatorietà dell'attestato di qualificazione anche nel caso di lavorazioni accessorie, per le quali la capacità di esecuzione potrebbe essere dimostrata ricorrendo ai requisiti di cui agli art. 41 e 42 del Codice (fatturato/servizi analoghi ecc.)¹⁷.

¹⁶ Sul punto si veda Cons. St., sez. III 10 dicembre 2013, n. 5917 e Cons.St., sez. V, 28 febbraio 2012, n. 1153.

¹⁷ In questo senso si esprime il Consiglio di Stato (Cons. St., sez.V, 30 maggio 2007, n. 2765) in relazione ad un appalto per la manutenzione e gestione del servizio cimiteriale, laddove ha ritenuto legittimo il bando nel quale non era stata richiesta la qualificazione SOA in relazione ai lavori accessori consistenti nello scavo e apertura dei loculi sul presupposto che la relativa capacità era stata richiesta facendo ricorso al requisito di cui all'art. 42 del Codice riferito alla prestazione, nel triennio precedente di servizi analoghi. In merito, la citata sentenza afferma che "l'obbligo di qualificazione cade quando dall'esame del carattere prevalente o accessorio delle varie prestazioni si possa ragionevolmente desumere che la garanzia delle attestazioni SOA non rappresenta una condizione indispensabile ai fini del corretto svolgimento del servizio, di talché il percorso logico seguito per stabilire quale prestazione sia accessoria individua anche i requisiti necessari per partecipare alla gara. Sulla scia delle tradizionali direttive e della consolidata giurisprudenza comunitaria, il Codice dei contratti ha demandato la qualificazione del fornitori e prestatori di servizi ad un elenco delle diverse referenze che l'amministrazione aggiudicatrice può scegliere di richiedere per ottenere la dimostrazione dei requisiti minimi di capacità tecnica e professionale da parte degli operatori economici (art. 42), così definitivamente abdicando alla rigidità del sistema di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici, articolato in rapporto alle tipologie e all'importo dei lavori stessi, attuato dagli organismi di diritto privato di attestazione autorizzati secondo categorie di opere generali e specializzate (art. 40). Negli appalti misti, la scelta fra l'uno o l'altro dei sistemi di qualificazione è pertanto condizionata dal nucleo principale delle attività dell'appalto, la cui esecuzione deve essere sorretta da adeguate garanzie di affidabilità».



Nel caso siano previsti lavori accessori è indispensabile che la stazione appaltante identifichi nel modo più preciso possibile la natura, le caratteristiche e l'importo delle varie lavorazioni, in modo tale che la qualificazione che ne deriva sia commisurata all'effettiva entità degli interventi da realizzare.

In ordine alla distinzione delle lavorazioni in categorie prevalente e scorporabile/i, prevista per la qualificazione degli esecutori di lavori pubblici, si ritiene che tale principio operi anche in un appalto misto servizi/lavori, come anche la distinzione tra lavorazioni a qualificazione obbligatoria e non obbligatoria.

7. Il criterio di aggiudicazione

L'art. 81 del Codice prevede che nei contratti pubblici la migliore offerta è selezionata con il criterio del prezzo più basso o con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. La disposizione lascia ampia discrezionalità alla stazione appaltante in merito al criterio da utilizzare. Tuttavia, come già chiarito dall'Avcp nelle determinazioni del 24 novembre 2011, n. 7 e del 10 ottobre 2012, n. 4, tale scelta deve essere adottata in funzione degli elementi oggettivi del contratto e, in ogni caso, dovrà essere finalizzata a valutare le offerte in condizioni di effettiva concorrenza.

Sebbene, in talune circostanze, l'affidamento al prezzo più basso può essere una soluzione idonea per la scelta del contraente (come nel caso di appalti di valore limitato o nel caso in cui la stazione appaltante sia in grado di predisporre un progetto accurato e completo), i contratti di manutenzione, generalmente, presentano una complessità tale che porta a ritenere decisiva, per la corretta esecuzione delle prestazioni, una competizione volta a selezionare il concorrente in grado di offrire i più alti livelli di qualità. Questo aspetto può essere adeguatamente valorizzato attraverso l'individuazione di uno o più criteri di valutazione tecnica che portino alla selezione della migliore combinazione prezzo/qualità-organizzazione del servizio.

Si noti che il criterio del miglior rapporto qualità/prezzo appare centrale anche per il legislatore comunitario (cfr. artt. 67 e 68 della direttiva 2014/24/UE), che suggerisce alle stazioni appaltanti di valutare le offerte tenendo conto di una serie di elementi qualitativi oltre al prezzo, tra cui le caratteristiche sociali, ambientali e innovative (cfr. considerando 74, 92 e 93, 97, e art. 67 della direttiva). Anche nel caso in cui l'offerta sia individuata sulla base del prezzo o del costo, la direttiva suggerisce di seguire un approccio costo/efficacia, quale il costo del ciclo di vita, conformemente all'art. 68.

Nei servizi di manutenzione è quanto mai auspicabile seguire tale approccio; la valutazione dei costi lungo il ciclo di vita, infatti, è una strategia che consente di minimizzare i costi:

- connessi all'utilizzo dei beni (ad es. per consumi di energia e/o altre risorse);
- relativi al "fine vita", come i costi di raccolta e di riciclo delle materie utilizzate per la manutenzione;
- imputabili a esternalità ambientali legate ai prodotti, servizi, a condizione che il loro valore monetario possa essere determinato e verificato (cfr. art. 68 della direttiva).



Con riferimento alla valutazione delle offerte economiche, si ritiene che l'amministrazione debba porre a base di gara un importo a titolo di canone periodico. Il canone dovrebbe remunerare tutte le attività di manutenzione previste nel contratto, ivi compresi gli interventi a guasto.

Tuttavia, se nel contratto sono inclusi interventi a carattere puntuale di esecuzione di lavori (ad esempio, la tinteggiatura delle pareti, il rifacimento della pavimentazione o la sostituzione di un dato impianto) è opportuno che il relativo corrispettivo non sia incluso nel canone periodico ma sia valutato separatamente, mediante un'offerta a corpo o a misura secondo le disposizioni dettate in materia dal Codice e dal Regolamento¹⁸.

8. I criteri e gli strumenti per individuare il miglior rapporto qualità/prezzo

Come regola generale, si rammenta che i criteri di valutazione tecnica devono essere collegati all'oggetto dell'appalto e devono essere stabiliti nel rispetto dei principi di parità di trattamento, non discriminazione, proporzionalità e trasparenza.

Ai fini dell'individuazione dell'offerta corrispondente al miglior rapporto qualità/prezzo, si sottolinea, inoltre, l'importanza di pervenire ad una corretta ponderazione dei pesi e di effettuare, in sede di impostazione della procedura, simulazioni di vario tipo prima di adottare la scelta definitiva. Si ricorda che la ponderazione deve avvenire nel rispetto dei principi di trasparenza e di proporzionalità di cui all'art. 2, comma 1, del Codice; pertanto, i criteri/sub-criteri devono essere inseriti nella documentazione di gara con una formulazione chiara e i pesi/sub-pesi devono riflettere la loro importanza relativa rispetto agli obiettivi che la stazione appaltante intende perseguire.

Tra i possibili criteri di valutazione tecnica potrebbero considerarsi quelli di seguito indicati.

- 1. Anagrafica tecnica.** Soprattutto per quelle amministrazioni che non sono dotate di un database o archivio completo dei dati, può risultare utile valutare le proposte dei concorrenti in termini di modalità di censimento e acquisizione delle informazioni; potrebbe, ad esempio, prevedersi la costituzione di un'anagrafica tecnica dell'immobile, nella quale dovrebbero essere inserite e aggiornate tutte le informazioni relative al patrimonio immobiliare ed impiantistico, integrandole con quelle già esistenti. Tra gli aspetti oggetto di specifica valutazione tecnica potrebbero rientrare, in tal caso, anche il grado di dettaglio/profondità dei dati che il concorrente si impegna a rilevare (anche rispetto ad eventuali valori minimi previsti nel contratto).
- 2. Soluzioni IT per il governo dei servizi.** Si potrebbe richiedere ai concorrenti di offrire delle soluzioni informatiche (applicazioni, cruscotti, ecc.) per l'elaborazione/fruizione dei dati sulle consistenze patrimoniali e per il monitoraggio delle attività che gli stessi concorrenti, in caso di aggiudicazione, metteranno a disposizione della stazione appaltante. In tal caso, la qualità della soluzione proposta potrebbe essere valutata in termini di architettura *hardware* e *software*, di prestazioni (scalabilità, portabilità, livelli di sicurezza, ecc.) e di integrazione con le infrastrutture/applicazioni già in dotazione della stazione appaltante.

¹⁸ Ciò al fine di tenere distinte attività aventi natura periodico-continuativa (i servizi), la cui remunerazione avviene mediante un canone, e quelle di carattere puntuale (la mera esecuzione lavori) che invece si remunerano in base ad un computo metrico-estimativo.



3. **Sistemi di controllo.** Può essere utile valutare le proposte dei concorrenti circa i sistemi/strumenti che essi intendono utilizzare ed installare (misuratori, sensori, rilevatori, ecc.) per rilevare alcuni dati/parametri significativi, quali i consumi energetici o i rischi di guasto.
4. **Organizzazione del servizio.** Si potrebbe richiedere ai concorrenti di illustrare le modalità con cui intendono organizzarsi per lo svolgimento dei servizi, ad esempio, in termini di strutture, *call center*, presidi, magazzini ecc. messi a disposizione del committente, ovvero di dotazione di materiali, attrezzature, strumentazione. Le proposte potrebbe essere valutate con riguardo a vari profili, come quelli della ripartizione delle attività in caso di partecipazione alla gara in forma aggregata (raggruppamento, consorzio, aggregazione di imprese aderenti al contratto di rete, ecc.) e della gestione di aspetti specifici, come le emergenze dovute a rotture o a guasti.
5. **Risorse umane dedicate al servizio.** Attenzione particolare dovrebbe essere riposta nella valutazione delle risorse in termini di personale/ore lavorate che il concorrente intende mettere a disposizione per lo svolgimento del servizio. Partendo dalla stima delle risorse necessarie e del relativo costo per lo svolgimento del servizio, la stazione appaltante potrebbe assegnare un punteggio tecnico all'impiego di risorse aggiuntive/presidi da parte del concorrente.
6. **Programma operativo delle attività.** Si potrebbe richiedere ai concorrenti una proposta su come si intende programmare il servizio e quali saranno le relative azioni operative che verranno sviluppate. In tale ambito, potrebbe essere richiesta una proposta migliorativa su quanto previsto dal piano di manutenzione e dal relativo programma ivi contenuto. In assenza del suddetto piano si potrebbe richiedere ai concorrenti l'elaborazione di un piano e di un programma di manutenzione da rilasciare entro la scadenza del contratto. Inoltre, potrebbero essere oggetto di valutazione le proposte migliorative rispetto agli importi-soglia, eventualmente fissati nel capitolato, entro cui gli interventi a guasto si considerano inclusi nel contratto.
7. **Tempi di intervento.** Potrebbero considerarsi proposte migliorative rispetto ad indicatori di tempestività dei singoli interventi di manutenzione (es. tempi per il ripristino funzionalità o sostituzione/riparazione degli impianti o dei beni).
8. **Gestione ambientale e ciclo di vita.** Possibilità di richiedere ai concorrenti proposte per il rispetto dell'ambiente e il contenimento dei consumi energetici. In tale ambito potrebbero rientrare eventuali criteri connessi alla valutazione dei costi e all'ottimizzazione delle prestazioni dei beni, nell'ottica del ciclo di vita.

8.1. Le soglie di sbarramento e la riparametrazione

Si evidenzia che qualora la stazione appaltante voglia selezionare offerte aventi *standard* qualitativi adeguati può prevedere delle soglie minime per il punteggio tecnico, per effetto delle quali sono ammessi alla valutazione dell'offerta economica solo quei concorrenti che hanno ottenuto il punteggio minimo previsto nel bando di gara per l'offerta tecnica. Si evidenzia, inoltre, l'opportunità di procedere alla c.d. "riparametrazione" qualora nessun concorrente raggiunga il massimo punteggio tecnico previsto nel bando di gara e che tale operazione sia effettuata prima della verifica di anomalia (cfr. determinazioni Avcp del 24 novembre 2011, n. 7 e del 10 ottobre 2012, n. 4



Per quanto attiene alle metodologie per l'aggregazione dei punteggi, come noto, occorre far riferimento all'Allegato P al Regolamento, che prevede una serie di metodi per l'individuazione del miglior rapporto qualità/prezzo, tra i quali si annoverano il metodo AHP, Evamix, TOPSIS e il metodo aggregativo compensatore. Fermo restando che è facoltà della stazione appaltante scegliere uno dei metodi indicati nell'Allegato P o uno tra quelli rinvenibili nella letteratura scientifica, si ritiene che il metodo aggregativo compensatore possa essere il sistema più adatto in considerazione della semplicità applicativa e della notevole diffusione presso le stazioni appaltanti. Per approfondimenti circa le caratteristiche dei vari metodi previsti dall'Allegato P e sull'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, si rinvia alle determinazioni Avcp n. 7/2011 e n. 4/2012.

9. La gestione della fase esecutiva

Un aspetto spesso problematico dei contratti di manutenzione attiene al controllo sulla fase esecutiva, soprattutto per quelli che prevedono l'affidamento di servizi integrati. Al riguardo, con la determinazione del 6 novembre 2013, n. 5, l'Avcp ha già fornito alle stazioni appaltanti delle linee guida in materia.

Oltre agli aspetti connessi alle procedure di controllo e all'individuazione dei soggetti incaricati di svolgere tale attività, per i quali si rimanda alla citata determinazione Avcp n. 5/2013, in questa sede preme ricordare l'estrema importanza della gestione del contratto e delle connesse attività di verifica delle prestazioni, sia in corso che al termine del rapporto contrattuale. Tali verifiche dovrebbero concentrarsi su elementi prestazionali misurabili e non limitarsi al generico richiamo alla c.d. "regola d'arte". Si rammenta, infatti, che i controlli e le verifiche volte ad accertare il regolare svolgimento delle prestazioni in corso di esecuzione del contratto sono propedeutici alla liquidazione dei corrispettivi per l'aggiudicatario e allo svincolo progressivo della cauzione definitiva, mentre, invece, quelli effettuati al termine del contratto sono propedeutici ad una serie di adempimenti, quali la liquidazione del saldo e l'emissione del certificato di regolare esecuzione.

Si sottolinea come tutte le attività di controllo debbano essere strettamente correlate a quanto espressamente disciplinato nei documenti contrattuali. In merito, tra i criteri indicati nella determinazione Avcp n. 5/2013, particolare importanza assumono la qualità del servizio misurata in termini di aderenza/conformità a tutti gli standard qualitativi/SLA richiesti nel contratto per ciascun tipo di attività, e l'adeguatezza della reportistica sulle prestazioni e le attività svolte. Il controllo, infine, deve riguardare anche il rispetto dei contratti collettivi e della normativa sul lavoro, sulla sicurezza, e in materia di tracciabilità dei flussi finanziari (cfr. par. 4.1. della determinazione Avcp n. 5/2013), nonché l'impiego delle risorse/mezzi/attrezzature e il rispetto delle soluzioni/migliorie dichiarate dall'aggiudicatario in sede di offerta.

Si evidenzia, inoltre, che il mancato utilizzo, in sede esecutiva, di strumenti di controllo del livello qualitativo delle prestazioni fornite dall'aggiudicatario rende difficoltoso, se non impossibile, valersi della possibilità di escludere da gare successive gli operatori economici che abbiano svolto precedenti contratti con negligenza e malafede [art. 38, lettera f), del Codice] e che l'utilizzo concreto di tale facoltà rappresenta un disincentivo efficace a scoraggiare la presentazione di offerte contenenti ribassi eccessivi e/o livelli qualitativi concretamente insostenibili.

Un ulteriore aspetto correlato alla corretta esecuzione del contratto riguarda l'operatività del sistema di premi e penali previsto dal Regolamento, funzionale alla predisposizione di adeguati incentivi al corretto



svolgimento delle prestazioni contrattuali (cfr. art. 145 del Codice e art. 298 del Regolamento). In merito si rileva che la qualità/correttezza della prestazione non sempre viene garantita dalla struttura dei contratti, avuto riguardo al fatto che è spesso presente un rischio di *moral hazard*, cioè di comportamenti opportunistici da parte del contraente, tesi a ridurre il livello qualitativo delle prestazioni al di sotto degli *standard* pattuiti; in tali casi, l'applicazione delle penali in corrispondenza dell'accertamento dei singoli inadempimenti, può rappresentare un valido disincentivo. In merito ai criteri di misurazione delle prestazioni (SLA), infine, occorre, sottolineare come a ciascun parametro debba corrispondere, oltre alla misurazione, un effetto sanzione/incentivo dove i valori contrattuali siano mancati/migliorati, ivi compresi quelli diversi dal ritardato adempimento.

Altro aspetto importante da ricordare, al fine di evitare disguidi e controversie con l'affidatario, è che la stazione appaltante effettui i pagamenti nei termini previsti dalla legge. I ritardati pagamenti, oltre ad essere in contrasto con le disposizioni normative in materia, possono creare difficoltà finanziarie (soprattutto per le imprese di minori dimensioni) se non addirittura crisi di liquidità, in fase di svolgimento del contratto e disincentivare la partecipazione alle gare, con un danno in termini di minore concorrenza o di gare deserte.

Indicazioni operative sulla fase esecutiva

Alla luce delle considerazioni svolte, è necessario che nel capitolato tecnico siano esplicitate:

- le modalità di misurazione dei livelli di qualità dei servizi previsti nel capitolato stesso e offerti da parte dal concorrente;
- le sanzioni (penali, risoluzione, etc.) o i premi previsti per ciascun caso di inadempimento o di miglioramento dei livelli di performance previsti (SLA, KPI, ecc.);
- termini di pagamento previsti dalla normativa.

Approvato dal Consiglio nella seduta del 28 aprile 2015

Il Presidente
Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio il 7 maggio 2015

Il Segretario: Maria Esposito

