

Consultazione on line dell'Autorità Nazionale Anticorruzione - sett. 2014

Linee guida per l'affidamento dei servizi di manutenzione degli immobili

Osservazioni pervenute

Sommario

STAZIONI APPALTANTI	1
Intercent ER	1
ASSOCIAZIONI DI CATEGORIA	2
A.N.C.E.	2
LEGACOOP SERVIZI -ASSOCIAZIONE NAZIONALE COOPERATIVE DI SERVIZI	3

STAZIONI APPALTANTI

Intercent ER

Con riferimento al documento oggetto di consultazione, inerente l'affidamento dei contratti pubblici attinenti ai servizi di manutenzione degli immobili, si osserva quanto segue:

Riquadro 3.

Punto 2.

Si ritiene che la tipologia e quantità di informazioni, contenute nelle tabelle esemplificative 1-4, rappresentino l'ottimo a cui tendere per la gestione ed alimentazione dell'anagrafica degli immobili e quindi siano più che adeguate a consentire un'offerta consapevole. Tuttavia tali informazioni molto spesso non sono nella disponibilità delle stazioni appaltanti, anzi, sovente, nelle gare d'appalto, oltre ai servizi di manutenzione, sono previsti anche i servizi di formazione/aggiornamento delle anagrafiche stesse.

A questo proposito, si ritiene necessaria la previsione del sopralluogo; infatti, seppur l'art. 106 del Regolamento è riferito unicamente agli appalti di lavori, e non vi è una norma analoga per i servizi, tuttavia, anche in detti settori, vi sono casi in cui è opportuno che l'operatore economico, antecedentemente alla formulazione dell'offerta, abbia preso visione dei luoghi, e nello specifico delle consistenze degli impianti e degli immobili, nonché del loro effettivo stato di efficienza/obsolescenza.

Tale previsione permette altresì di prevenire eccezioni e riserve, nella attività di esecuzione del contratto, avendo l'appaltatore potuto valutare le prestazioni richieste e la situazione degli immobili, già in fase di gara.

Riquadro 6.

Punto 1.

Gli ambiti di valutazione proposti nel paragrafo 9.1 appaiono congrui, eccezion fatta per quanto attiene alle “Misure per la sicurezza”. L’attribuzione di un punteggio a tale ambito vorrebbe dire che esistono Imprese che nell’esecuzione dell’appalto garantiscano una maggiore sicurezza di altre ai propri lavoratori e agli utenti e dare a ciò un peso economico (un appaltatore può compensare la minore sicurezza con uno sconto più elevato). In altre parole il peso attribuito da una stazione appaltante a tali criteri potrebbe essere considerato come il prezzo per una maggiore sicurezza! Qualora una stazione appaltante ritenga che possano essere adottate misure di sicurezza ulteriori rispetto a quelle di legge dovrebbe specificarle come requisito minimo e non attribuirgli un punteggio.

ASSOCIAZIONI DI CATEGORIA

A.N.C.E.

OSSERVAZIONI SUL DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE DELL’ANAC SU “LINEE GUIDA PER L’AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DI MANUTENZIONE DEGLI IMMOBILI”

Nel premettere che si condivide ed apprezza l’iniziativa dell’Autorità volta a fornire indicazioni alle stazioni appaltanti per l’affidamento e la gestione dei contratti di global service, si ritiene opportuno esternare alcune osservazioni in merito al paragrafo 7.1 del documento di base, relativo alla qualificazione per le attività accessorie inquadrate come lavori.

Il documento correttamente afferma che, in base alla regola sui contratti misti prevista dall’art. 15 del codice dei contratti pubblici, il concorrente ad una gara di affidamento di un appalto di servizi di manutenzione degli immobili deve possedere, oltre ai requisiti richiesti per i servizi, anche la qualificazione per i lavori come prevista dall’art. 40 del codice stesso.

Tuttavia, secondo lo stesso documento, in questa ipotesi non si applicherebbe il principio per il quale il concorrente qualificato nella categoria prevalente può eseguire tutte le lavorazioni scorporabili, ad eccezione di quelle considerate a qualificazione obbligatoria; pertanto il concorrente all’affidamento del contratto di manutenzione dovrà comunque essere in possesso della qualificazione per tutte le lavorazioni, di importo superiore a 150.000 euro, di cui si compone l’opera.

A nostro avviso, tale affermazione non trova alcun sostegno nell’art.15, il quale, anzi, nel prevedere che “l’operatore economico che concorre alla procedura di affidamento di un contratto misto deve possedere i requisiti di qualificazione e capacità prescritti dal presente codice per ciascuna prestazione di lavori, servizi, forniture prevista dal contratto”, fa riferimento all’intero sistema di qualificazione normativamente stabilito per ciascuna delle attività richiamate.

Pertanto, nel considerare i requisiti dell’impresa che concorre ad eseguire i lavori, pur se considerati accessori ad un’attività di servizi, non si può prescindere da uno dei principi cardine del sistema di

qualificazione dei lavori, che è appunto la sufficienza della qualificazione nella categoria prevalente, salvo alcune eccezioni normativamente previste.

Quanto poi al quesito posto dal documento, circa i contratti di manutenzione che prevedono lavorazioni a carattere periodico-continuativo, si ritiene preferibile la soluzione per cui il concorrente debba possedere i requisiti relativi alla quota di lavori da svolgere in ciascun periodo, anziché quelli necessari a realizzare l'importo complessivo dei lavori.

Questa soluzione, infatti, oltre ad essere di maggior favore per le PMI e per la concorrenza, trova la sua giustificazione nel fatto che l'impresa non dovrà impegnare le proprie risorse e la propria capacità produttiva in un unico momento, ma in periodi di tempo diversi, con la possibilità quindi di programmare le proprie risorse, in modo da far fronte ai lavori da realizzare in un determinato lasso di tempo.

LEGACOOP SERVIZI -ASSOCIAZIONE NAZIONALE COOPERATIVE DI SERVIZI

Il decimo considerando della Direttiva 2004/18/CE precisa che “un appalto pubblico è considerato appalto pubblico di lavori solo se il suo oggetto riguarda specificamente l'esecuzione delle attività di cui all'allegato I, anche se l'appalto può riguardare la fornitura di altri servizi necessari per l'esecuzione delle suddette attività. Gli appalti pubblici di servizi, anche 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 in questione”.

La Direttiva 2004/18/CE definisce, all'art. 1, gli appalti pubblici di lavori come “appalti pubblici aventi per oggetto l'esecuzione o, congiuntamente, la progettazione e l'esecuzione di lavori relativi a una delle attività di cui all'allegato I o di un'opera, oppure l'esecuzione, con qualsiasi mezzo, di un'opera rispondente alle esigenze specificate dall'amministrazione aggiudicatrice. Per «opera» si intende il risultato di un insieme di lavori edili o di genio civile che di per sé esplichi una funzione economica o tecnica”. L'allegato I alla direttiva non fa alcun riferimento alla manutenzione.

Le attività di "manutenzione e riparazione", che non determinano creazione di un'opera, nel senso indicato dalla direttiva, sono classificate tra i "servizi".

Da quanto precede non può esservi dubbio che, per il diritto comunitario, l'attività di manutenzione è 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 [D.P.R. 207/2010, art. 3, comma 1, lettera n]. Ovvero, se si preferisce, la combinazione di tutte le azioni tecniche, amministrative e gestionali, durante il ciclo di vita di un'entità, destinate a mantenerla o riportarla in uno stato in cui possa eseguire la funzione richiesta [UNI EN 13306:2010] non può che essere un servizio, che solo in via accidentale o eventuale può comprendere anche la realizzazione di “opere” intese nel senso indicato dalla Direttiva 2004/18/CE, senza però che ciò – come espressamente indicato dal decimo considerando sopra citato – possa attirare l'affidamento nell’alveo dei contratti di lavoro.

RIFERIMENTO 1: oltre il criterio del “quid novi”, si può aggiungere che anche la manutenzione straordinaria (che talvolta ha le caratteristiche del “quid novi”), se strumentale o accessoria rispetto all'attività

manutentiva, debba essere inserita negli appalti di Servizi. Se la MS è interpretata come lavori per adeguamenti normativi e sostituzioni di componenti (quindi nelle accezioni della “straordinarietà” legate ad eventi straordinari e/o imprevisti e/o agli importi economici elevati di tali lavori che non possono quindi essere ricompresi, ad es., nei canoni della MO), è corretto che venga inserita all’interno dell’appalto principale dei servizi (a canone o extra canone in funzione della tipologia di appalto che l’ente intende strutturare). Rimane parzialmente a discrezione il caso della manutenzione straordinaria migliorativa perché da un lato può ricadere nel caso “ampliamenti/modifiche strutturali al sistema edificio-impianto”, dall’altro in quello dell’ “adeguamento tecnico”: in linea di massima però non si correrebbero particolari rischi anche se si considerasse all’interno dell’appalto principale dei servizi (a canone o extra canone in funzione della tipologia di appalto che l’ente intende strutturare).

PARAGRAFO 3: Se vi è la conoscenza di dettaglio delle consistenze tecnico/tipologico/manutentive dei sistemi edificio-impianti consente di mettere in gara il PdM . In assenza della conoscenza adeguata, “in gara” solo standard normativi (UNI per es.) con PdM di dettaglio da parte dell’offerente seguiti da successivo servizio di anagrafica tecnica-.

La soluzione migliore rimane sempre quella per cui il l’ Ente Appaltante conosce il PdM (e il dettaglio delle consistenze tecnico/tipologico/manutentive dei sistemi edificio-impianti), lo mette in gara e chiede agli offerenti di migliorarlo e/o di farlo alle condizioni economiche più vantaggiose.

RIFERIMENTO 2: risposta 1-il problema principale è quello detto alla nota sopra riportata; risposta 2-ok allegato 4; risposta 3, di bilancio dell’ente (conto economico vs conto capitale); risposta 4-sì, ma attenzione alle manutenzioni a guasto in quanto le stesse sono programmate solo se le cause del guasto sono di competenza della gestione del fornitore in essere. Guasti causati da cattiva gestione di precedenti fornitori/utenti, eventi calamitosi o vandalici ed altre cose ad essi assimilabili devono far parte della manutenzione straordinaria.

RIFERIMENTO 3: sempre legato alla conoscenza del patrimonio impiantistico da parte dell’ente. Da evitare nelle linee guida ogni tipo “format” rimandandolo semmai ad altra fonte. Se del caso solo rilievi derivanti da norme “tecniche” o UNI EN. risposta 2-sarebbe opportuno inserire anche lo “stato manutentivo” al momento zero dell’appalto. Per far ciò, torna il concetto già espresso sul paragrafo 3 più sopra.

PARAGRAFO 6 e RIFERIMENTO 4: Criteri reputazionali (es. codice etico); distinzione Facility / Facility management (ovvero presenza/assenza di un Sistema di Governo del Servizio da parte del Proponente); lotti solo ambito geografico;

PARAGRAFO 7 : Codice fra le certificazioni la SA 8000

RIFERIMENTO 5: risposta 2-meglio, in linea di principio, i requisiti basati sul singolo periodo/anno. Attività principale e ognuno dei partecipanti (in caso di RTI) con i requisiti per quello che andrà a fare. Dovendo avere “requisiti analoghi” potrebbe essere: “ Un appalto con il servizio principale (CPV) e almeno il 50% degli altri servizi accessori oggetto di gara”

PARAGRAFO 9 e RIFERIMENTO 6: Valutare assegnazione punteggio Tecnico a Start up e Consegnna Appalto ed anche a SLA e KPI (o proposte dall’Ente e migliorate dall’offerente o proposte dall’offerente). Il ciclo di vita non va inserito nel tecnico; Sopralluoghi obbligatori: risposta 2-aumentare il peso dei punteggi tecnici rispetto a quelli economici ; se vanno inseriti nei criteri di punteggio tecnico, assegnazioni tabellari di punti in base a dichiarazioni tecniche di impegno (personale , ore lavorate, presidio, etc) sempre formule e/o

sistemi di assegnazione punti che evitino dichiarazioni insensate, ingiustificate o tendenti al massimo dichiarabile possibile. Libertà di formula per l'economico (insensata la Ribasso su Ribasso).

Riquadro 7: risposta 2-verifica delle tempistiche di intervento nelle attività; verifica del conseguimento degli impegni tecnici dichiarati in offerta; verifica del personale in campo rispetto alle richieste dell'ente appaltante ed alle eventuali migliorie dichiarate in offerta.