

Il Direttore dell'esecuzione: modalità di svolgimento delle funzioni di coordinamento, direzione e controllo tecnico-contabile dell'esecuzione del contratto

Elenco dei soggetti che hanno inviato contributi

Sommario

A. PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E SOCIETÀ PUBBLICHE.....	2
1) Itaca.....	2
B. DIPENDENTI DI PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E SOCIETÀ PUBBLICHE.....	4
2) Cinzia Pe - ASST Spedali Civili di Brescia.....	4
3) Mario Tosi - Istituto "G. Falusi" Azienda pubblica di servizi alla persona.....	4
4) Michele Visman- Città metropolitana di Venezia.....	4
5) Paolo Castellani - Comune di Padova.....	4
6) Giorgio Martellino - Acquedotto Pugliese SpA.....	4
7) Manlio Ricotti – Banca d'Italia.....	5
8) Anna Lorenzoni – Comune di Farini.....	6
9) Aldo Ancora - Poste Italiane SpA.....	6
10) Francesco Rapisarda - Fondazione Istituto Italiano di Tecnologia.....	6
C. ASSOCIAZIONI DI CATEGORIA E ORDINI.....	8
11) Consiglio Nazionale dei Geologi.....	8
12) Ance.....	8
13) ANIP-Confindustria.....	8
14) F.A.R.E Federazione Nazionale degli Economisti e Provveditori.....	9
15) Ordine degli Ingegneri della Provincia di Palermo.....	10
D. ALTRI.....	10
16) AICQ Nazionale.....	10
17) IGI.....	13
18) Dario Sebastiano Di Maria.....	13
19) Trigonella Gualtieri.....	14
20) Ing. Pier Luigi Guida.....	14
21) Scuola Nazionale Servizi.....	14

A. PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E SOCIETÀ PUBBLICHE

1) Itaca

Con riferimento alle “Fasi dell’attività di esecuzione”:

- punto 1): Non sempre esistono “ambienti” in forniture e servizi;
- punto 4), si propone la seguente riformulazione: *“rilascia il certificato attestante l’avenuta ultimazione delle prestazioni quando risulti che l’esecutore abbia completamente e regolarmente eseguito le prestazioni contrattuali. ~~Il certificato di verifica di conformità viene trasmesso per l’accettazione all’esecutore, il quale deve firmarlo nel termine di quindici giorni dal ricevimento dello stesso. All’atto della firma egli può aggiungere le contestazioni che ritiene opportune, rispetto alle operazioni di verifica di conformità. Il soggetto incaricato della verifica di conformità riferisce al RUP sulle eventuali contestazioni dell’esecutore anche ai fini dell’eventuale applicazione di penali. Successivamente all’emissione del certificato di verifica di conformità, si procede al pagamento del saldo delle prestazioni eseguite e allo svincolo definitivo della cauzione prestata dall’esecutore a garanzia del mancato o inesatto adempimento delle obbligazioni dedotte in contratto~~”* E’ esplicitato che il direttore dell’esecuzione debba rilasciare il certificato di avvenuta ultimazione delle prestazioni, è in particolare previsto che tale certificato viene rilasciato “quando risulti che l’esecutore abbia completamente e regolarmente eseguito le prestazioni contrattuali”. Poi subito dopo si legge “il certificato di verifica di conformità; onde evitare confusione tra i due certificati, che devono rimanere distinti, andrebbe in primis limitato il valore del certificato di avvenuta ultimazione delle prestazioni ad una valutazione sommaria effettuata dal direttore dell’esecuzione. A tal fine è meglio spostare la parte barrata nel paragrafo dedicato alla verifica di conformità.

I problemi che discendono in merito al rilascio del certificato di verifica di conformità vanno trattati distintamente a seconda se l’amministrazione effettui o meno le attività di controllo ai sensi dell’art. 102 comma 6 del Codice.

Con riferimento alla “Attività di controllo del direttore dell’esecuzione”:

- Non risulta chiaro il rapporto tra quanto previsto all’art. 111 comma 2 “Controllo tecnico, contabile ed amministrativo” da effettuarsi dal direttore di esecuzione e quanto previsto dall’art. 102. comma 2 che recita “i contratti pubblici sono soggetti a verifica di conformità ... omissis.... per certificare che l’oggetto del contratto in termine di” Si ritiene opportuno chiarire e definire i diversi compiti di controllo del direttore di esecuzione qualora non risulti anche incaricato della verifica di conformità.
- I verbali delle verifiche in itinere devono essere redatti al momento della verifica.
- L’accertamento della quantità e qualità delle prestazioni effettuate dovrebbe essere in capo al solo DEC. Va creato un chiaro sistema di responsabilità.
- Le penali sono comminate dal responsabile del procedimento sulla base delle indicazioni fornite dal direttore dell’esecuzione. Sull’istanza di disapplicazione della penale decide il committente su proposta del responsabile del procedimento, sentito il direttore dell’esecuzione e il soggetto incaricato della verifica di conformità secondo la disciplina del contratto.

Con riferimento alla “Verifica di conformità”:

- Si propone la seguente riformulazione: *“In caso di discordanza fra la contabilità e lo stato di fatto, le verifiche sono estese al fine di apportare le opportune rettifiche contabili. Nell'ipotesi di non conformità il soggetto incaricato della verifica di conformità determina a quali condizioni si possa certificare la conformità, le prescrizioni da impartire all'esecutore ai fini della verifica e i provvedimenti da prendere qualora la prestazione non sia verificabile. Nel caso in cui l'esecutore non ottemperi alle prescrizioni, il soggetto incaricato della verifica di conformità dispone che sia provveduto d'ufficio, in danno all'esecutore inadempiente, deducendo la spesa dal residuo credito dell'esecutore. Se i difetti e le mancanze non pregiudicano l'utilizzabilità della prestazione, il soggetto incaricato della verifica di conformità determina, nell'emissione del certificato, la somma che, in conseguenza dei riscontrati difetti, deve detrarsi dal credito dell'esecutore. Condotte a termine le operazioni connesse allo svolgimento del rilascio del certificato, il soggetto incaricato della verifica di conformità trasmette al responsabile del procedimento i documenti acquisiti ed il certificato di “verifica di conformità” emesso. Successivamente all'emissione del certificato si procede ai sensi dell'articolo 30, comma 5, ultimo periodo del Codice.”* Nel caso in cui la verifica di conformità debba essere effettuata dal direttore dell'esecuzione deve essere chiarito inequivocabilmente quale sia il soggetto che rilascia il “certificato di verifica di conformità”, stante il fatto che, come si legge nella linea guida, ultimo capoverso della lettera c) del Paragrafo III, il certificato di regolare esecuzione viene rilasciato dal RUP “su richiesta del direttore dell'esecuzione”. Viene previsto che “All'esito dell'attività di verifica il soggetto incaricato della verifica di conformità redige apposito verbale, che deve essere sottoscritto da tutti i soggetti intervenuti e trasmesso tempestivamente al RUP per gli adempimenti di competenza”, quale è il valore di tale verbale? In ogni caso essendo previsto l'intervento dell'operatore economico nell'attività di verifica di conformità per quale ragione, specie nei casi in cui lo stesso sia intervenuto, il certificato di verifica di conformità deve essere trasmesso all'operatore economico per aggiungere le contestazioni? Sarebbe opportuno prevedere l'invio del processo verbale sul quale eventualmente aggiungere le contestazioni e non sul certificato.
- Si propone di inserire: Il Verbale di verifica viene trasmesso per l'accettazione all'esecutore, il quale deve firmarlo nel termine di quindici giorni dal ricevimento dello stesso. All'atto della firma egli può aggiungere le contestazioni che ritiene opportune, rispetto alle operazioni di verifica di conformità. Il soggetto incaricato della verifica di conformità riferisce al RUP sulle eventuali contestazioni dell'esecutore anche ai fini dell'eventuale applicazione di penali. Successivamente all'emissione del certificato di verifica di conformità, si procede al pagamento del saldo delle prestazioni eseguite e allo svincolo definitivo della cauzione prestata dall'esecutore a garanzia del mancato o inesatto adempimento delle obbligazioni dedotte in contratto. Nel caso in cui l'amministrazione, per effettuare le attività di controllo sull'esecuzione, procede ai sensi del comma 6 dell'art. 102 non risulta chiaro quali compiti debba svolgere il direttore dell'esecuzione.

Con riferimento a “Gli strumenti per l'esercizio dell'attività di controllo”: Ogni prestazione resa deve essere accettata dal direttore dell'esecuzione. L'accettazione, è di norma, oggetto di apposito “verbale di acquisizione”, sottoscritto dal direttore dell'esecuzione e dall'esecutore e, nel quale devono essere riportate, fra le altre, le seguenti informazioni:

- la data ed il luogo dell'avvenuta acquisizione
- i dati identificativi della prestazione oggetto del verbale
- il prezzo della prestazione oggetto del verbale con riferimento al corrispettivo del contratto.

Ultimate le prestazioni l'esecutore deve darne apposita comunicazione al direttore dell'esecuzione e al responsabile del procedimento, ai sensi e per gli effetti dell'art. 309 del Regolamento.

B. DIPENDENTI DI PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E SOCIETÀ PUBBLICHE

2) Cinzia Pe - ASST Spedali Civili di Brescia

DEC: prevista la possibilità di escludere dalle gare chi non ha eseguito correttamente il servizio o la fornitura nell'appalto precedente. E' bene seguire correttamente l'esecuzione dell'appalto ma l'organizzazione di un'azienda può cambiare e migliorare nel tempo. Cambiare il responsabile di progetto può portare ad un servizio eseguito in maniera differente. Quindi non è così scontato che si possa escludere un'azienda in base al comportamento avuto in una gara diversa e magari per un servizio svolto in un'azienda diversa.

3) Mario Tosi - Istituto "G. Falusi" Azienda pubblica di servizi alla persona

In generale la disciplina del DEC può recare problematiche applicative negli enti di piccola dimensione come ad es. molti organismi di diritto pubblico.

Si suggerisce:

- di specificare, se possibile, alcuni elementi o criteri esplicativi delle condizioni di non coincidenza di RUP e DEC ad es. negli appalti definiti di maggiore complessità
- di prevedere poteri (anche sostitutivi) di nomina del DEC nel caso di inerzia dei dirigenti o dei responsabili dell'ente o del settore operativo competente (potrebbe essere previsto un potere anche temporaneo di surroga da parte del RUP)
- di prevedere la possibilità di nominare DEC persone terze (anche mediante convenzione con altri enti pubblici e le stesse centrali di committenza ?), negli enti non adeguatamente strutturati o privi di dipendenti idonei, anche in considerazione dei criteri di rotazione a fini di prevenzione della corruzione, che sarebbero contraddetti dal ricorso a un numero limitato di persone.

4) Michele Visman- Città metropolitana di Venezia

Dalla lettura del nuovo codice e della linea guida in consultazione, si riscontrano alcuni richiami alle penali, allo stesso tempo, però, nello stesso D. Lgs. 18 aprile 2016 n. 50 (Codice), non si rileva alcun articolo né alcun rimando a decreto successivo che tratti detta fattispecie, così com'era invece trattata nell'abrogato l'art. 145 del D.P.R. 5 ottobre 2010 n. 207.

Essendo un aspetto importante del contratto, si auspica che la materia penali, venga inserita nel codice o disciplinata in un decreto successivo, magari lo stesso previsto all'art. 111 comma 1 (Controllo tecnico, contabile e amministrativo) del Codice stesso.

5) Paolo Castellani - Comune di Padova

Al paragrafo III lett. c) si parla di incentivo alla commissione di collaudo di cui all'art. 102 comma 6 ai sensi dell'art. 113.

Lo stesso art. 113 prevede la corresponsione dell'incentivo anche al Direttore di Esecuzione (in relazione ovviamente a servizi e forniture).

Si chiede di precisare la fonte del finanziamento di tali incentivi dato che l'art. 113 commi 1 e 2 prevede detti stanziamenti solo nell'ambito dei quadri di spesa per lavori pubblici.

6) Giorgio Martellino - Acquedotto Pugliese SpA

- pag.2 (fasi dell'attività di esecuzione): va specificato che il rimborso all'appaltatore deve essere riconosciuto solo nel caso in cui - operata la consegna in via d'urgenza - non si perfezioni il contratto; nell'ambito delle attività in esame manca il riferimento alla predisposizione di eventuali variazioni al contratto (art.106 del Codice);
- pag.3 (fasi dell'attività di esecuzione): al punto 4, dopo un accenno al certificato di ultimazione segue la descrizione di procedure attinenti al certificato di verifica di conformità; a giudizio di chi scrive tale parte va stralciata da questa sezione e riportata nell'apposito paragrafo a pagina 5 (verifica di conformità);
- pag.3 (attività di controllo): non viene prospettata l'ipotesi di poter nominare dei collaboratori per il Direttore di esecuzione del contratto (contrariamente a quanto avviene per il Direttore dei Lavori), indispensabili nel caso in cui l'appalto sia complesso e fortemente distribuito sul territorio;
- pag.4 (attività di controllo): cosa si intende per "misurabilità della qualità" ?
- pag.5 (verifica di conformità): non appaiono sufficientemente specificati né i casi in cui il certificato di conformità va emesso dal Direttore di esecuzione né quelli in cui va emesso da apposita Commissione (cfr. ad es. art.314 del DPR 207/10);
- pag.6 (verifica di conformità): alla fine dell'argomento, per evidente refuso viene affermato che l'attestazione di regolare esecuzione è emessa dal RUP, invece è emessa dal Direttore di esecuzione e confermata dal RUP (cfr. anche pagina 9-lett.n delle linee guida del RUP).

7) Manlio Ricotti – Banca d'Italia

II. Profili generali della figura del direttore dell'esecuzione

Con riferimento alla regola della tendenziale coincidenza di tale figura con quella del RUP, si ritiene auspicabile precisare che a tale regola le Stazioni Appaltanti possano derogare ogniqualvolta la separazione dei ruoli appaia più confacente e funzionale all'assetto organizzativo delle stesse.

Inoltre, con specifico riferimento al potere di rappresentanza del DEC, si suggerisce di sostituire la locuzione “[...] potere di ingerenza e di controllo dell'amministrazione [...]” con quella “[...] potere di sorveglianza e controllo dell'amministrazione [...]”.

III. Compiti del Direttore dell'esecuzione

b. Attività di controllo del direttore dell'esecuzione

In ordine alle attività di competenza del DEC e, in particolare, in relazione alle attività di controllo, si intende richiamare l'attenzione su alcune possibili criticità.

Preliminarmente, al fine di garantire l'effettività e l'efficacia del controllo, si suggerisce di precisare che l'elenco esemplificativo contenente gli ambiti oggetto della verifica del DEC sia da intendere quale elenco a contenuto variabile da calibrare, caso per caso, in ragione delle specifiche tipologie di forniture o servizi acquisiti dalla Stazione Appaltante. In tal senso si osserva che gli appalti di forniture e servizi sono spesso caratterizzati dalla non interferenza dell'ambiente lavorativo del committente con quello dell'appaltatore: (si pensi in particolare ai servizi prestati da remoto in ambito informatico). Con particolare riferimento alle ipotesi da ultimo citate, ci si interroga sull'effettiva possibilità del DEC di effettuare controlli in tema di compliance (ad esempio in ordine al rispetto della normativa sul lavoro e sui contratti collettivi, o di quella ambientale ovvero ancora di quella in tema di sicurezza sul lavoro) nonché sull'ampiezza della facoltà dello stesso Direttore di interloquire autonomamente, in rappresentanza della Stazione Appaltante, con le altre Autorità pubbliche preposte a verificare il rispetto delle normative citate.

c. Verifica di conformità

Con riferimento al tema della verifica di conformità si osserva quanto segue.

Andrebbe meglio chiarita la ripartizione dei ruoli e delle competenze dei vari soggetti che intervengono durante le suddette verifiche. In tal senso, si evidenzia che il comma 1 dell'art. 102 stabilisce che "Il responsabile unico del procedimento controlla l'esecuzione del contratto congiuntamente al direttore dell'esecuzione del contratto". Ma al comma 6 si prevede che "Per effettuare le attività di controllo sull'esecuzione dei contratti pubblici di cui al comma 1, le stazioni appaltanti nominano tra i propri dipendenti o dipendenti di altre amministrazioni pubbliche da uno a tre componenti con qualificazione rapportata alla tipologia e caratteristica del contratto, il cui compenso è contenuto nell'ambito dell'incentivo di cui all'articolo 113" e nel documento in consultazione, per un verso, si legge che "[...] La verifica di conformità è svolta dal Direttore dell'esecuzione del contratto in presenza del RUP [...]". Una possibile soluzione potrebbe ispirarsi a quanto stabilito in tema di lavori, per i quali è previsto il collaudo al fine di evitare inutili duplicazioni e formalismi che rischiano esclusivamente di appesantire la gestione del rapporto negoziale..

Definiti i ruoli - in un'ottica di maggiore efficacia dell'interlocuzione tra i diversi attori coinvolti - potrebbero adottarsi altri accorgimenti quali, ad esempio, la sostituzione della previsione della "trasmissione della documentazione" da parte del DEC al verificatore, con una più agile "messa a disposizione" della stessa.

Sarebbe inoltre opportuno, approfondire meglio in che termini e con che tipo di ampiezza contenutistica, il contratto debba (rectius: possa) disciplinare "[...] le cause e le relative conseguenze del superamento del tempo limite per la conclusione dell'attività di verifica di conformità [...]".

IV. Gli strumenti per l'esercizio dell'attività di controllo

In ordine agli strumenti per l'esercizio dell'attività di controllo, la previsione per cui l'ordine di servizio, emesso dal DEC, debba sempre e in ogni caso essere vistato dal RUP sembra introdurre un'eccessiva rigidità operativa ed organizzativa; si suggerisce, pertanto, di lasciare libera la Stazione Appaltante di disciplinare tale aspetto in ragione della propria organizzazione interna preservando, in ogni caso, il requisito della forma scritta per le ipotesi di ordini di servizio con contenuto di maggiore rilevanza.

8) Anna Lorenzoni – Comune di Farini

Si propone di introdurre un limite di spesa al di sotto del quale non sia applicabile l'art. 111, in particolare il comma 2, nonché di limitarne la cogenza a tipologie contrattuali a di forniture e servizi continuativi

9) Aldo Ancora - Poste Italiane SpA

Il Regolamento n. 207/2010, attualmente abrogato, prevedeva all'art. 300 che la Stazione Appaltante, in caso di prestazioni particolarmente complesse sotto il profilo tecnologico ovvero richiedenti l'apporto di una pluralità di competenze ovvero caratterizzate dall'utilizzo di componenti o di processi produttivi innovativi o dalla necessità di elevate prestazioni per quanto riguarda la loro funzionalità, potesse nominare uno o più assistenti del Direttore dell'esecuzione.

Il nuovo Codice degli Appalti non sembra prevedere tale facoltà.

Si propone pertanto di poter reintrodurre tale disposizione, posto che, per appalti particolarmente complessi come descritti dal Regolamento abrogato, la norma risultava di indubbia utilità.

10) Francesco Rapisarda - Fondazione Istituto Italiano di Tecnologia

Fasi dell'attività di esecuzione

Si consiglia di mantenere facoltativa la redazione del verbale di avvio dell'esecuzione solo per quei casi in cui ciò risponde all'effettiva esigenza di posticipare l'avvio dell'esecuzione rispetto alla formalizzazione del contratto di appalto.

Tra i compiti del Direttore dell'Esecuzione del Contratto (DEC) è previsto anche il rilascio del certificato attestante l'avvenuta ultimazione delle prestazioni. In considerazione della sub-procedura che prevede il rilascio da parte del DEC, trasmissione all'esecutore del suddetto Certificato, trasmissione del Certificato al RUP, si chiede di puntualizzare in quale momento il Certificato di Verifica di Conformità deve considerarsi emesso al fine di poter procedere con il pagamento della rata di saldo ed allo svincolo della garanzia definitiva. Sarebbe opportuno che l'emissione del certificato venisse fatta coincidere con l'apposizione dell'ultima firma da parte del RUP. Si chiede altresì se il termine di 15 giorni previsti per ricevere il Certificato firmato dall'esecutore possa essere ridotto per renderlo maggiormente in linea con la generale riduzione dei termini previsti nel nuovo Codice.

Verifica di Conformità

Il Documento di consultazione prevede che le operazioni di verifica di conformità vengano svolte dal DEC in presenza del RUP e quindi con l'intervento di una Commissione nominata appositamente dalla stessa S.A. A tal proposito si chiede di chiarire la corretta sequenza temporale di intervento dei soggetti sopra indicati e quindi le funzioni ed i compiti spettanti a ciascuno di essi. Al fine di semplificare il sub-procedimento di verifica si propone quanto segue:

- prevedere la nomina della commissione solo nei casi in cui ciò venga richiesto espressamente dal RUP alla S.A., ad esempio nel caso di forniture o servizi di particolare complessità, ma lasciando quindi al DEC la possibilità di effettuare le verifiche nei casi in cui non si ravvisi la necessità di nominare degli esperti;
- escludere la necessità che le operazioni di verifica vengano svolte alla presenza del RUP, lasciando a quest'ultimo solo il compito di verificare la documentazione esitata dal processo di verifica del DEC o della Commissione se nominata;
- precisare che il contraddittorio con l'esecutore del contratto, durante le attività di verifica, è facoltativo e che per il RUP corre solo l'obbligo di informare tempestivamente il fornitore dell'avvio delle verifiche indicando solo la data, l'ora ed il luogo del primo giorno in cui le stesse iniziano;
- per le procedure di affidamento diretto e sotto soglia comunitaria dovrebbe essere previsto un regime maggiormente semplificato che escluda la necessità della nomina di una commissione, salvo che il RUP non sia di diverso avviso, nonché la previsione del contraddittorio con il Fornitore, fatta comunque salva la possibilità di un suo accesso ai luoghi della verifica o di poter presentare successivamente, ed entro un congruo termine, sue contestazioni debitamente motivate;
- prevedere l'obbligo dell'invio del Certificato di Verifica di Conformità o del Certificato di Regolare Esecuzione solo nei casi in cui l'esito di tali verifiche sia negativo o parzialmente negativo. Si ritiene che in caso di verifiche positive tale passaggio sia un inutile aggravio della procedura.

In ultimo, nel definire le procedure di verifica di conformità parziale o totale, si chiede di tenere in debita considerazione la corretta gestione delle attività e dei tempi al fine di garantire il pieno rispetto dei tempi di pagamento in favore dei fornitori.

Si chiede inoltre una maggiore semplificazione circa l'adozione del Certificato di Regolare Esecuzione (CRE) nei casi di affidamento diretto prevedendo la possibilità che le operazioni di verifica, in casi particolari, possano essere effettuate a campione o, se di modico valore, prescindendo dall'apposizione

sul CRE del visto del RUP. In questo ultimo caso resta ferma la responsabilità del RUP per le attività poste in essere dai suoi collaboratori (DEC o tecnici esperti). A maggior tutela la S.A. potrebbe adottare un proprio regolamento interno che garantisca idonei presidi al processo di acquisto.

C. ASSOCIAZIONI DI CATEGORIA E ORDINI

11) Consiglio Nazionale dei Geologi

Sarebbe opportuno chiarire in maniera specifica le professionalità necessarie e le modalità da seguire per la direzione delle esecuzioni di contratti aventi ad oggetto servizi o forniture di natura ingegneristica e/o architettonica o, comunque, legati alle costruzioni, tra cui quelli dei laboratori di prove su materiali, rocce e terre, considerato che al direttore dell'esecuzione vengono demandati i compiti di coordinamento, direzione e controllo tecnico-contabile, in modo da assicurare la regolare esecuzione del contratto e certificare che l'oggetto del contratto in termini di prestazioni, obiettivi e caratteristiche tecniche, economiche e qualitative sia stato realizzato ed eseguito nel rispetto delle previsioni contrattuali e delle condizioni offerte in sede di aggiudicazione o affidamento.

Al fine di garantire gli affidamenti a professionisti aventi specifiche competenze, vanno ridotti al massimo gli importi e le tipologie di servizi e forniture per cui è possibile far coincidere il direttore dell'esecuzione con il RUP, oltre a specificare che bisogna sempre tener conto della specifica normativa vigente in relazione all'ammissione all'esame di Stato e alle relative prove per l'abilitazione all'esercizio delle singole professioni, nonché delle riserve e competenze professionali stabilite dalla vigente normativa.

12) Ance

In merito alle attività di controllo del direttore dell'esecuzione, sub. lett. b), andrebbe chiarito meglio che tali attività si riferiscono esclusivamente ai contratti di servizi e forniture al fine di non generare confusione sull'ambito di applicazione di tale paragrafo. Si fa presente che il decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, Testo unico sulla sicurezza, prevede che, nel caso dei cantieri, ci siano già numerosi soggetti deputati a verificare le condizioni di sicurezza dei lavori affidati e l'applicazione delle disposizioni previste in fase progettuale dal coordinatore per la progettazione, nominato dal committente. La previsione secondo la quale il direttore dell'esecuzione verifichi il rispetto delle norme sulla sicurezza anche nell'ambito dei lavori risulterebbe pertanto un inutile appesantimento.

13) ANIP-Confindustria

a) Relativamente al capitolo III ("Compiti del Direttore dell'esecuzione") del documento posto in consultazione

(i) A pagina 2, prima del paragrafo contrassegnato con la lettera "a.", appare opportuno – anche al fine di non rendere ancora più complessi e meno intelleggibili documenti contrattuali già solitamente copiosi e articolati – che nei singoli contratti di appalto vengano indicati i requisiti e le risorse oggetto di avvalimento e allegato il contratto di avvalimento solo nel caso in cui il menzionato istituto dell'avvalimento sia stato utilizzato per mezzi e risorse operativamente necessari per l'esecuzione del contratto di appalto;

(ii) con riferimento al paragrafo contrassegnato con la lettera “a.”, appare opportuno precisare che le “circostanze speciali” al verificarsi delle quali può trovare applicazione quanto previsto dall’articolo 107, D.Lgs. n. 50/2016 non possono in alcun caso essere determinate da inadempimenti dell’appaltatore;

(iii) con riferimento al paragrafo contrassegnato con la lettera “b.”:

- al primo punto elenco di pagina quattro appare opportuno precisare che le attività di controllo relative alla qualità del servizio/fornitura sono dirette a verificare anche l’aderenza/conformità delle prestazioni erogate alle eventuali “migliorie” offerte dall’appaltatore in sede di gara rispetto agli standard qualitativi/SLA prescritti nel contratto e/o nel capitolato tecnico;
- a pagina 4, nel capoverso contrassegnato dal numero 5, precisare che i controlli in merito alla messa a disposizione di requisiti da parte di impresa ausiliaria devono essere svolti solo con riferimento a mezzi e risorse operativamente necessari per l’esecuzione del contratto di appalto.

14) F.A.R.E Federazione Nazionale degli Economi e Provveditori

L’art. 101 del Codice stabilisce che l’esecuzione dei contratti di servizi e forniture è diretta dal RUP che assicura il controllo sui livelli di qualità delle prestazioni. Più avanti precisa, altresì, che il RUP si avvale anche del Direttore dell’Esecuzione del contratto (DEC), accertando il corretto ed effettivo svolgimento delle funzioni affidate.

Secondo gli artt. 31 e 111 del Codice stesso il RUP può coincidere con la figura del DEC oppure può divergere sulla base del rinvio all’atto dell’ANAC che “definisce l’importo massimo e la tipologia di servizi e forniture per i quali il RUP può coincidere con il DEC. Qualora non vi sia tale coincidenza, il RUP ed il DEC debbono svolgere le rispettive attività in stretto coordinamento.

Nel mondo pubblico sanitario, dove la maggior parte degli acquisti sono finalizzati ad attività sanitarie, gli aspetti tecnici sono prevalenti, così pure le conoscenze, le professionalità e le finalità delle attività che trovano nei beni e servizi le risorse strumentali per realizzarle. In tale contesto non è facile ritenere ed attuare che le prevalenti figure apicali (Direttori Medici di Presidio, di Dipartimento Clinico e di Unità Autonoma Complessa Sanitaria e/o Sociale), oltre alla stretta preparazione tecnica specialistica, socio-sanitaria ed igienistica, possano effettuare direzione e controllo “tecnico-contabile” dell’esecuzione del contratto e cooperare con l’Impresa aggiudicatrice esercitando “potere di ingerenza e di controllo dell’amministrazione sull’esecuzione del contratto”. Tutto questo, peraltro, potrebbe comportare un punto critico di rischio importante nell’ambito del Piano dell’Anticorruzione dell’Azienda Sanitaria, soprattutto se Direttori Clinici di Reparti/Servizi intrattenessero formali rapporti contabili ed amministrativi con le Imprese fornitrici che, nell’ambito delle Commissioni Giudicatrici ed ancor prima nella stesura dei documenti di gara, hanno contribuito ad individuare.

Nel mondo Sanitario è piuttosto opportuno ipotizzare che la Delibera di assegnazione, firmata dal Legale Rappresentante, preveda, in aggiunta al RUP, un coordinamento di più soggetti che, ciascuno per la propria competenza, assicurano le forme di controllo dovute, ovvero amministrative, contabili, relative alla sicurezza, di tipo tecnico in base alla specificità del tipo di fornitura/servizio oggetto del contratto. In tal modo sarebbero anche rispettate le gerarchie tra le diverse apicalità, salvaguardando professionalità e compiti che ciascun professionista è realmente in grado di espletare.

L’insieme delle attività svolte a garantire l’esecuzione del contratto, richiamati al punto III delle Linee Guida non potrebbero infatti, in ambito sanitario, venire assegnate ad una figura prettamente clinica, se non coadiuvata dal RUP e da altre strutture amministrative, se coinvolte.

In ogni caso, le molto dettagliate ed apprezzabili attività di controllo, riportate al punto b. di pag. 3 delle specifiche Linee Guida, spesso traslate dall’ambito dei lavori pubblici, non sono sempre facilmente riconducibili a tutti gli appalti di servizi ed, in particolare, alle forniture. In questi ambiti, tenuto peraltro

conto dall'elevatissimo numero di contratti da gestire, si appesantirebbe eccessivamente l'attività degli Uffici Preposti che non sarebbero più in grado di assicurare la quotidiana attività di approvvigionamento delle strutture sanitarie.

Si suggerisce, piuttosto, di ottemperare ovviamente alle normative vigenti in materia di verifica degli aspetti contributivi e previdenziali, e di introdurre controlli di tipo "a campione" come i controlli di risultato sugli appalti di servizi e di forniture complesse e per importi rilevanti (sopra soglia CE), secondo il principio dell'art. 97 Costituzione e quello della semplificazione amministrativa, evitando di appesantire ulteriormente l'azione amministrativa.

Anche i certificati di regolare esecuzione/verifica di conformità, risultanze di accertamenti in merito alle verifiche sulla qualità della prestazione eseguita (punti d, del paragrafo c. "Verifiche di conformità" delle citate Linee Guida) possono meglio essere sostituiti da un controllo di risultato, informato alle norme UNI EN ISO ed, in ogni caso, da una puntuale raccolta di eventuali non conformità e gestione delle stesse tra i servizi destinatari/beneficiari dei contratti e le strutture delle quali si avvale il RUP. Queste ultime, nella procedura dell'apertura e gestione delle non conformità attiverà tutte le possibili azioni per ripristinare la qualità del servizio e/o della fornitura come da contratto e capitolato di gara comminando, se del caso, le eventuali penalità ed altre azioni correttive e sanzionatorie. In questo modo si evita di produrre una mole considerevole di attività amministrativa, rivolgendosi e concentrando le risorse direttamente a quelle situazioni non conformi dove si dovessero riscontrare oggettivi problemi di gestione contrattuale e di inosservanze/inadempimenti. La percentuale del campione da sottoporre a controllo dovrebbe essere ovviamente significativa rispetto al valore contrattuale ed al ciclo dei pagamenti, andando a definire il momento del collaudo della fornitura/servizio.

Altrimenti proposte troppo dettagliate di minuziosi controlli per contratti di qualsivoglia valore risulterebbero troppo onerose con conseguenti aumenti di costo per attività aggiuntive che non si riuscirebbe a sostenere con le già esigue risorse in essere nelle amministrazioni, caratterizzate, peraltro, da un avanzata età media, talvolta superiore ai 50 anni.

15) Ordine degli Ingegneri della Provincia di Palermo

Con specifico riferimento ai punti del documento indicati:

II Pag. 2, primo periodo): Si suggerisce di aggiungere "il dirigente dell'unità competente nomina il Direttore dell'esecuzione su proposta del RUP" pertanto:

"Qualora non vi sia tale coincidenza, il dirigente dell'unità competente nomina, su proposta del RUP, il Direttore dell'Esecuzione; il RUP ed il Direttore....."

II Pag. 2, ultimo periodo): "Il Direttore dell'esecuzione rappresenta, nei confronti dell'impresa, l'amministrazione committente..." si suggerisce di cassare "nei confronti dell'impresa".

III Pag. 4, 15° rigo): Si suggerisce di aggiungere "sui luoghi di utilizzo" pertanto:

"-il rispetto della normativa sulla sicurezza sui luoghi di utilizzo e sulla tracciabilità dei flussi finanziari;"

D. ALTRI

16) AICQ Nazionale

Associazione Italiana Cultura Qualità, nell'ambito della propria mission, ha il compito, tra gli altri, di diffondere la conoscenza e l'uso di strumenti e metodi di controllo della qualità innovativi ed efficaci.

In riferimento alle attività di controllo da parte del Direttore dell'Esecuzione, individuato ai sensi dell'art.111 comma 2 del D.lgs. 50/2016, per la verifica delle modalità e della qualità di esecuzione del servizio e/o di consegna della fornitura per il rispetto del contratto, si intende proporre una metodologia molto efficace ma ancora poco utilizzata, in particolare dalla Pubblica Amministrazione.

Si tratta dell' auditing in incognito, metodo normalmente utilizzato in settori merceologici che presentano elementi di contatto/interfaccia con clienti/utenti finali.

Tale metodo di controllo, denominato anche "mystery auditing", si applica a qualunque tipo di fornitura che presenti almeno una componente di servizio (esempi di applicazioni si trovano a fondo pagina*) verso un cliente/utente. A differenza di altri strumenti di monitoraggio della qualità utilizzati nei servizi, principalmente indiretti, è un metodo scientifico e oggettivo che si focalizza sul reale vissuto degli utenti/utilizzatori del servizio e permette di misurarne il livello qualitativo offerto (attività e performances erogate, ambienti ove si svolge il servizio, persone e professionalità che erogano il servizio, condizioni organizzative e di risorse, tempistiche, relazioni umane, etica, ecc.), contestualmente all'erogazione della prestazione stessa. Rappresenta il corrispettivo, nel mondo delle forniture di servizi, del controllo e collaudo di un prodotto o un'opera eseguiti in ambito industriale e dell'edilizia.

Le metodologie e gli strumenti di controllo negli appalti sono sostanzialmente pensati per le forniture di progetti, prodotti e opere e vengono mutate, in modo spesso improprio, anche per le forniture di servizi. Un esempio su tutti: il servizio non può essere collaudato al termine della sua erogazione. Invece è necessario controllarlo lungo la sua erogazione, senza "interferenze", cioè così come verrebbe normalmente erogato all'utente.

Come indicato nella norma italiana UNI 11312 che disciplina tale metodo, l'audit in incognito ha proprio lo scopo di valutare la qualità delle attività di interfaccia tra cliente e fornitore di servizi durante la fruizione. In base alle molteplici esperienze applicative eseguite è sicuramente tra i metodi più seri e oggettivi di valutazione della qualità dei servizi oggi conosciuti. Tra l'altro è spesso utilizzato come leva per il miglioramento e, se effettuato con una certa sistematicità, permette di prevenire e correggere situazioni che, se reiterate, potrebbero compromettere il risultato e la soddisfazione del cliente finale.

Auditor opportunamente addestrati, impersonificano utenti reali (a seconda del servizio possono essere degenti/pazienti, discenti, viaggiatori, cittadini, avventori, ecc.) che fruiscono del servizio mentre ne osservano e controllano le prestazioni reali e i livelli di qualità erogata, senza farsi riconoscere; il monitoraggio può essere applicato nell'ambito di un processo di servizio definito.

Il controllo non è improvvisato, né discrezionale ma è pianificato lungo la fornitura, segue precisi piani di campionamento e si basa su rigorosi set di requisiti quanto-qualitativi e metriche specificati. E' il fornitore a non sapere quando e dove avverrà tale controllo.

Il fatto di introdurre tale metodo tra i sistemi di controllo ufficiali in un appalto di servizi genera nel fornitore, tra l'altro, il cosiddetto "effetto sentinella", atteggiamento virtuoso che fa mediamente crescere la qualità della prestazione del fornitore stesso, poiché esso è consapevole che in ogni momento potrebbe essere oggetto di audit in incognito, senza però mai saperlo con esattezza, dunque cerca di essere sempre "all'altezza del compito". Il fatto che l'audit non sia soltanto "a sorpresa", cioè senza preannuncio, che già costituirebbe maggiori garanzie di attendibilità di quanto valutato, ma sia proprio "in incognito", nel senso che il fornitore non sa chi è e quando agisce il valutatore perché questi potrebbe essere un cliente qualunque, aumenta di gran lunga la credibilità dei dati e informazioni raccolti e del tipo di "sistema di misurazione utilizzato". Da puntualizzare il fatto che il mystery auditing ha tante finalità ma mai quella dell'uso vessatorio nei confronti dei lavoratori, aspetto che potrebbe fare dubitare circa la liceità del suo uso, come indicato a chiare lettere nella norma UNI 11312.

Tra le varie finalità della metodologia, da segnalare anche che può essere impiegata per il controllo dell'efficacia degli interventi/progetti di fornitori a fronte di finanziamenti loro erogati, per il monitoraggio dell'efficacia della formazione erogata, per il controllo effettivo degli standard di una carta dei servizi.

La collettività ha bisogno di fiducia, garanzia e “verità” da parte della filiera di servizi erogati dalla Pubblica Amministrazione e il mystery auditing è lo strumento per eccellenza del quality control nei servizi che “dice la verità”.

Chi crede realmente nella Qualità e nel miglioramento non può che augurarsi che tale metodo assuma un rilievo e un'incidenza sempre maggiore nel mondo della Qualità dei servizi, in particolare nella Pubblica Amministrazione.

Oltre a quelli già indicati, i vantaggi per la Stazione Appaltante ed i RUP sono molteplici:

- disporre di un sistema di controllo di conformità reale, oggettivo ed efficace sulle forniture di servizi
- disporre di un sistema di monitoraggio della costanza e regolarità nel tempo del servizio erogato
- segnalare, correggere, far migliorare (non necessariamente punire), in itinere, attraverso emissione di ordini di servizio ai fornitori, le attività prima che queste producano servizi scadenti, insoddisfazione o errori irrecuperabili
- raccogliere dati oggettivi sulle prestazioni qualitative dei fornitori di servizio coinvolti nell'appalto
- emettere un certificato di regolare esecuzione realmente corretto anche per i fornitori di servizi
- disporre di eventuali rating quanto-qualitativi periodici sui servizi erogati, da utilizzare ad esempio per parametrizzare il mantenimento o la scontistica delle tariffe in periodi successivi di un contratto a lungo termine

Gli auditor in incognito possono essere costituiti da risorse individuate all'interno della stazione appaltante o in comune tra più stazioni appaltanti, con criteri legati al tipo di profili, skills e specializzazioni richieste e opportunamente formati ai sensi della UNI 11312.

Oppure possono essere individuati esternamente tra i registri di certificazione delle professioni accreditati ACCREDIA per la professionalità dell'auditor in incognito, o ancora essere costituiti da gruppi misti interni-esterni.

Le check list di controllo devono essere progettate, con i criteri previsti dalla norma UNI 11312, in funzione degli SLA contrattualmente definiti (contratto, capitolato, carta dei servizi, ecc.) e secondo i canoni di qualità tecnica e relazionale implicitamente e universalmente riconosciuti.

Si propone dunque di aggiungere alla linea guida attuativa “Il Direttore dell'esecuzione: modalità di svolgimento delle funzioni di coordinamento, direzione e controllo tecnico-contabile dell'esecuzione del contratto” quanto segue:

(...)

b. Attività di controllo del direttore dell'esecuzione

(...)

Tali verifiche sono condotte nel corso dell'intera durata del rapporto – in itinere ed ex post – e debbono essere realizzate con criteri di misurabilità della qualità, non limitati al generico richiamo delle regole dell'arte. Un metodo oggettivo utilizzabile per la valutazione dei servizi è costituito dall'auditing in incognito ai sensi della norma UNI 11312.

Gli esiti delle verifiche stesse debbono risultare da apposito processo verbale, al fine di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa.

(...)

c. Verifica di conformità

(...)

La verifica della conformità è svolta dal Direttore dell'esecuzione del contratto in presenza del RUP e dando avviso all'esecutore della data del controllo affinché quest'ultimo possa intervenire. Nel caso di audit in incognito devono essere utilizzati auditor appositamente formati e non conosciuti dall'esecutore il quale non deve essere avvisato della data del controllo.

(...)

Possono essere previste verifiche di conformità in corso di esecuzione del contratto in ragione di particolari caratteristiche delle forniture o dei servizi che impongano la verifica in corso di esecuzione ovvero nei casi di appalti di forniture o di servizi con prestazioni continuative, secondo la periodicità prevista nel contratto. Le verifiche condotte sulle attività di servizio possono essere condotte attraverso l'auditing in incognito ai sensi della norma UNI 11312, previa costituzione di una squadra interna e/o esterna di mystery auditor opportunamente formata.

*Si può applicare ad esempio ai seguenti servizi:

assicurazioni, banche, pulizie, servizi ospedalieri e sanitari, trasporti, formazione e training, catering, ristorazione, hospitality, interpretariato, servizi postali, assistenza tecnica, servizi alla persona, noleggi, consulenze professionali, biblioteche, analisi di laboratorio, analisi ed elaborazione dati, convegnistica, intermediazione immobiliare, siti e piattaforme web, manutenzioni, ecc.

17) IGI

1. La disciplina del direttore dell'esecuzione non può essere modellata su quella dei lavori per i seguenti motivi.
2. Innanzitutto, nel caso di forniture ad esecuzione istantanea, non è concepibile un'attività da parte del direttore dell'esecuzione, in quanto, nel ricevere il bene, la sua attività è assimilabile a quella del collaudatore, nel senso che deve accertare che il bene non sia diverso da quello previsto negli atti a base di gara.
3. Tuttavia, nel caso che il bene non sia in commercio ma debba essere prodotto, siamo in realtà in presenza di un appalto di cose mobili e riprende valore la normativa sul controllo in corso di esecuzione (es. costruzione di nave, tanto per citare un caso di scuola).
4. Per quanto riguarda i servizi, deve sottolinearsi ancora una volta la differenza dall'appalto di lavori perché, mentre in quest'ultimo caso, il controllo in corso d'opera può condurre al rifacimento dell'opera fatta male, senza che significhi collaudazione, che avverrà ad opera ultimata; nei servizi, invece, il controllo si risolve sostanzialmente in un collaudo per partite, e quindi è necessaria un'impostazione diversa da quella prevista per i lavori.

18) Dario Sebastiano Di Maria

Alla pag. 4, alla frase "il rispetto della normativa sulla sicurezza e sulla tracciabilità dei flussi finanziari", aggiungere: "e della normativa antiriciclaggio"

Motivo:

Com'è noto il decreto legislativo 231/2007 (cd. decreto antiriciclaggio) prevede fra i destinatari degli obblighi di segnalazione di operazioni sospette gli uffici della pubblica amministrazione, e in attuazione di ciò il Ministero dell'Interno ha emanato il decreto ministeriale 25 settembre 2015, recante gli indicatori di anomalia di operazioni sospette.

Considerato che nella valutazione ai fini antiriciclaggio delle operazioni, sono tenute in particolare considerazione i settori economici relativi (tra gli altri) ad appalti e sanità, e considerata anche la

evidente connessione tra tracciabilità dei flussi finanziari e normativa antiriciclaggio, potrebbe essere utile sottolineare l'obbligo del rispetto di entrambe le normative.

Al periodo "Durante l'esecuzione del contratto il Direttore inoltre: provvede al controllo della spesa", aggiungere: "e alla redazione dei resoconti finanziari".

Motivo.

Il PNA - aggiornamento 2015, al punto 4.6. parla di "Rendicontazione del contratto".

Anche del D.lgs. 50/2016 all'art. 29 recita che "sono pubblicati anche i resoconti della gestione finanziaria dei contratti al termine della loro esecuzione"

A parte, però, tali due testi, non si rinviene, neppure nei restanti articoli del nuovo Codice dei contratti, una disciplina specifica su tali rendiconti/resoconti finanziari.

Sarebbe quindi opportuno, in tale sede, dare le prime indicazioni sul soggetto responsabile della redazione di tali resoconti. Visti i compiti di controllo della spesa affidati al Direttore dell'esecuzione, potrebbe essere stabilito che ha anche il compito di redigere il resoconto finanziario del contratto.

19) Trigonella Gualtieri

La nuova figura introdotta del direttore dell'esecuzione nel mentre viene potenzialmente assimilata al RUP, ovvero ad altra e diversa funzione interna all'amministrazione, non viene mai in nessun caso messa a confronto con le funzioni e la figura del Direttore dei Lavori, pur avendone le stesse funzioni (raddoppiate??) ovvero ripetute funzioni di controllo, ma in tal caso ci si chiede controllo dell'esecutore, dell'esecuzione del contratto, dell'operato del direttore dei lavori (in effetti in presenza di un direttore dell'esecuzione, con le medesime attribuzioni del direttore dei lavori, con il quale non viene mai in contatto, ci si chiede se il direttore dei lavori continua ad avere valenza ai fini dell'esecuzione del contratto o è solo un capro espiatorio su cui riversare le inaffidabilità della PA? un yes man, privo di funzioni proprie, ma responsabile di tutto.

Ritengo vada esplicita, normata, dettagliata la funzione, la responsabilità, il potere del direttore dell'esecuzione, le motivazioni di esclusione in capo ai soggetti che hanno partecipato alla verifica progettuale, allo stato non evidente, e soprattutto che esso partecipando attivamente all'esecuzione del contratto e alla sua parte contabile, potendo e bloccare pagamenti e imporre penali, disponga innanzi tutto delle competenze tecniche specialistiche per poter gestire in tale veste l'appalto, e le responsabilità conseguenti a sue azioni e decisioni sui tempi stessi dell'esecuzione dell'appalto, che dalla lettura delle linee guida per essere svincolate totalmente dalla direzione dei lavori (di cui in nessun punto si parla), appare come un deus ex machina con il potere assoluto sulla esecuzione del contratto cioè dell'appalto.

20) Ing. Pier Luigi Guida

Osservazioni formali

Riferimento pag.2 rigo 5: è verosimile che il termine "impresa" debba essere sostituito con "amministrazione aggiudicatrice".

Pag. 5, a seguito dell'elenco a), b)... f): compare un verosimile refuso.

Pag.6 ultimo rigo. Sarebbe opportuno richiamare brevemente scopo e significato del termine "comunicazioni", in analogia ai precedenti termini.

21) Scuola Nazionale Servizi

La Scuola Nazionale Servizi nata nel 2009 e Fondazione dal 2011, opera nel settore del Facility Management affiancando imprese e committenti nella ricerca, assistenza e formazione. E' un centro tecnico di supporto agli stakeholder nei processi di trasformazione e innovazione in atto nei servizi di Facility Management con focus nella Sanità e nella Pubblica Amministrazione.

Le perduranti difficoltà economiche in cui versa il nostro Paese hanno indotto la Pubblica Amministrazione a riformare profondamente il sistema di approvvigionamento dei servizi di Facility Management (manutenzione, energia, pulizie, ristorazione, security, logistica, ecc.) secondo principi di maggiore razionalità ed efficacia.

È in questo contesto che si trovano ad operare quotidianamente le singole Amministrazioni e le imprese di Facility Management, che hanno il difficile compito di conciliare tali politiche statali con le differenti e mutevoli esigenze delle periferie della Pubblica Amministrazione. E questo è ancor più vero in quei settori, come quello sanitario, dove i servizi di Facility Management sono altamente complessi e diversificati.

In questi anni la Fondazione Scuola Nazionale Servizi ha focalizzato le sue attività nella ricerca di strumenti e metodologie che garantissero agli attori sul campo di programmare, gestire e controllare contratti di servizi di FM attraverso soluzioni operative per ottenere quei risparmi necessari a contenere la spesa pubblica, garantendo al contempo ai cittadini una qualità dei servizi adeguata.

Accogliamo pertanto volentieri l'opportunità di segnalare a codesta Autorità tre nostre osservazioni relativamente alle figure centrali nelle attività di programmazione e controllo del contratto quali il Direttore dell'esecuzione del contratto ed il Responsabile unico del procedimento.

Crediamo che, come specificato nella lettera b della parte III del documento di consultazione sul Direttore dell'esecuzione, l'attività di controllo sia un elemento fondamentale soprattutto per contratti altamente complessi.

Dalla nostra esperienza e da più parti, fra committenti ed imprese, si segnalano irregolarità diffuse nella fase di esecuzione dei contratti di servizi e carente azione di contrasto alle stesse.

A nostro giudizio il controllo senza strumenti adeguati può risultare parziale e meramente tecnico. Proponiamo di fornire agli attori sul campo, Dec e Rup, strumenti operativi che li possano mettere nelle condizioni di avere non solo un rapporto continuo e dinamico con l'esecutore del servizio e gli stakeholder ma anche di avere elementi utili per l'analisi dei fabbisogni e la programmazione di gare future.

PROPOSTE

Un primo suggerimento è quello di prevedere tra gli strumenti per l'esercizio dell'attività di controllo (parte IV), almeno per contratti ad alta complessità di esecuzione come quelli in sanità, la formalizzazione di una cabina di regia condivisa del contratto.

La Cabina è il luogo in cui la P.A. e l'impresa di Facility Management discutono e condividono le informazioni inerenti alle prestazioni erogate, ai livelli di servizio e ai connessi aspetti tecnici, gestionali e organizzativi dell'appalto. Ad essa confluiscono informazioni inerenti:

- il sistema condiviso tra P.A. e impresa per il controllo e monitoraggio dei servizi esternalizzati;
- gli aspetti dinamici che incidono sui servizi erogati: mutamenti nei bisogni del consumatore finale, variazioni nelle esigenze della P.A, crescita nei livelli di servizio richiesti, cambiamenti nelle opportunità tecnologiche, evoluzioni nelle logiche organizzative ed evoluzioni nei sistemi di gestione.

La Cabina utilizza queste informazioni per discutere dell'andamento dell'appalto e, quando necessario, interviene per risolvere eventuali criticità attraverso la progettazione (o riprogettazione) congiunta di prodotti/servizi.

La gestione operativa della Cabina presuppone la definizione a priori di alcuni elementi necessari al suo funzionamento. Sono tre gli elementi da specificare all'atto della sua costituzione: i membri partecipanti; la periodicità delle riunioni; il processo decisionale.

La costituzione della Cabina può risultare essenziale per il coordinamento dell'appalto attraverso un processo di gestione dello stesso, che permette di rispondere prontamente agli aspetti dinamici propri dei contratti di servizi. Per raggiungere tale situazione, infatti, la cabina di regia si coordina con i principi di flessibilità contrattuale e la condivisione dei sistemi di misurazione delle prestazioni (esempio, la Pagella dei Servizi di cui parleremo in seguito).

E' utile anche al miglioramento del servizio in funzione del suo continuo efficientamento, sia in termini di attività/servizi erogati, che economici. Questo porta alla ridefinizione circolare del fabbisogno e della produzione del servizio per ottenere il conseguimento dei benefici in termini di qualità del servizio e di contenimento dei costi.

Esiste sia in letteratura (Open Facility Management, Alberto F. De Toni, Il Sole 24 Ore, 2007 – OFM: A successful implementation in a public administration, De Toni, Ferri, Montagner, Ifma Italia, 2009) che come Best Practice (Ass. n° 1 Triestina) la sperimentazione di questa Cabina di Regia realizzata con il contributo della Fondazione Scuola Nazionale Servizi e denominata Tavolo di Partnership.

2 - L'Autorità nel documento di consultazione sul Direttore dell'esecuzione, a pagina 4, parlando delle attività di controllo, riporta questa frase "Tali verifiche sono condotte nel corso dell'intera durata del rapporto – in itinere ed ex post – e debbono essere realizzate con criteri di misurabilità della qualità, non limitati al generico richiamo delle regole dell'arte...". Per consentire la pratica attuazione di quanto sopra, proponiamo di fornire al Direttore dell'esecuzione (e al Rup) un sistema in grado di misurare nel tempo il rapporto qualità/prezzo del contratto e che racchiude in se le attività di controllo indicate nel documento dell'ANAC.

Nella nostra attività di ricerca e assistenza abbiamo progettato e sperimentato (Estav Sud Est Toscana, Ospedale Santa Maria di Terni) uno strumento che risponde a queste specifiche: la Pagella dei Servizi, sviluppata con il contributo scientifico delle Università di Udine e Siena.

La Pagella dei Servizi consente ai Responsabili del controllo dei contratti di servizi di Facility Management, così come individuati dal nuovo Codice degli Appalti (artt. 31 e 101), di verificare la bontà degli stessi.

Con la Pagella si ottiene la valutazione (su scala da 1 a 10) del rapporto qualità/prezzo di ogni singolo contratto di servizi.

Conseguentemente è possibile:

- confrontare su scala regionale e nazionale le performance relative a contratti di servizi confrontabili;
- misurare l'andamento nel tempo del rapporto qualità/prezzo di ogni singolo contratto di servizi;
- rilevare il livello di competenza acquisito dalle imprese e quindi ottenere un rating di professionalità delle stesse.

Il metodo utilizza dunque un semplice rapporto tra il prezzo sostenuto (input della committenza) e la qualità ottenuta (output per la committenza) per valutare il servizio. Il rapporto tra questi due elementi fondamentali viene chiamato anche produttività del servizio acquistato e viene utilizzato per valutare il servizio longitudinalmente nel tempo all'interno di un singolo contratto d'appalto.

Le stesse misure di prezzo e di qualità vengono utilizzate dalla Pagella per eseguire il confronto dei servizi tra committenze differenti (benchmarking). Il confronto, svolto trasversalmente a più contratti d'appalto, individua le buone pratiche del settore e gli standard di servizio a cui far riferimento.

Il rapporto tra la produttività calcolata per il singolo contratto (rapporto qualità/prezzo della specifica committenza) e lo standard di settore (miglior rapporto qualità/prezzo) definisce quella che viene chiamata efficienza del servizio acquistato dalla committenza.

Oltre alla qualità e al prezzo, il metodo misura la complessità del servizio (anagrafica del patrimonio, criticità dei cantieri, ecc.) e lo utilizza come driver per distinguere appalti di Facility Management tra loro diversi e per raggruppare invece quelli simili. Infatti, il confronto tra i servizi è più robusto se viene realizzato tra entità simili.

Per questo motivo, dunque, la Pagella individua diverse variabili che incidono sulla complessità del servizio e ne assegna opportuni pesi. In questo modo si creano gruppi omogenei di appalti all'interno dei quali eseguire il benchmarking.

Infine il metodo misura anche il sistema di gestione del servizio (relazione cliente-fornitore, sistemi di controllo, ecc.) con l'obiettivo di individuare i fattori critici di successo che hanno consentito alle buone pratiche (le committenze pubbliche con i migliori risultati in termini di rapporto qualità/prezzo) di raggiungere prestazioni più elevate.

Il funzionamento pratico del sistema della Pagella dei Servizi lo si può rilevare consultando il sito internet: <http://www.scuolanazionale.servizi.it/pubblicazioni.asp>

In conclusione:

Il Dec utilizza la misura periodica del rapporto qualità /prezzo dei contratti in sede di Cabina di Regia per governare il contratto stesso e consegna i risultati al Rup;

Il Rup può rilevare i risultati ottenuti relativamente alla buona gestione del contratto e pertanto dell'impresa interessata ed utilizzare i giudizi ottenuti per eventualmente "premiare" impresa e personale dell'Ente, se previsto.

Il Rup può inviare i dati ottenuti alla centrale regionale di acquisto che può realizzare un benchmarking fra tutti i contratti ed una classifica del livello di professionalità delle imprese. Le valutazioni emergenti dalla Pagella dei Servizi potranno essere utilizzate anche per la programmazione di successive gare similari;

la centrale regionale può inviare i dati di benchmark ad ANAC per la definizione in progress della Banca Dati Nazionale del rapporto qualità/prezzo dei contratti. In tal modo i prezzi rilevati saranno prezzi di riferimento correlati al livello di qualità. Aspetti non scindibili in un contratto di servizi.

3 - Infine, rispetto al lavoro realizzato dal legislatore e dall'Autorità, vorremmo segnalare la necessità, a nostro avviso, di favorire tutte quelle azioni di informazione e aggiornamento continuo per il personale che verrà preposto al controllo e alla direzione del contratto di servizi. Pensiamo che, soprattutto in appalti complessi come quelli sanitari e in un trend sempre più incardinato nella centralizzazione degli acquisti sia indispensabile prevedere un sistema di informazione e aggiornamento che porti ad una specializzazione sempre più marcata degli attori chiamati sia a progettare ed acquistare che a gestire e controllare il contratto.