



Autorità Nazionale Anticorruzione

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

Relazione AIR

1. Le ragioni dell'intervento dell'Autorità

In applicazione del Regolamento «Disciplina dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 278 del 27 novembre 2013), la presente Relazione illustra le ragioni che hanno guidato l'Autorità nell'adozione di alcune scelte di fondo espresse nella determinazione «Linee guida per l'affidamento dei servizi di manutenzione degli immobili», avuto riguardo alle principali osservazioni formulate dagli operatori del mercato nell'ambito della consultazione pubblica svoltasi nel periodo 15 luglio – 15 settembre 2014.

Preliminarmente si ricordano le principali criticità rilevate dall'Autorità nel settore dei servizi di manutenzione e trattate nel documento di consultazione:

1. le difficoltà riscontrate dalle stazioni appaltanti nel distinguere le attività da ricondurre alla sfera dei “servizi” da quelle, invece, da ricondurre alla sfera dei “lavori”;
2. la scarsa attenzione alla programmazione di servizi e l'affidamento dei contratti secondo la logica della c.d. “rottura/guasto”;
3. la genericità della documenti di gara circa i servizi inclusi nel contratto e la carenza di informazioni in essa riportate sulle caratteristiche degli immobili/impianti;
4. la fissazione di requisiti di partecipazione sproporzionati, soprattutto in relazione alla capacità tecnico-organizzativa richiesta alle imprese concorrenti;
5. alcune distorsioni nell'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, e, in particolare, la definizione di criteri di valutazione dell'offerta tecnica troppo generici e non collegati con l'oggetto dell'appalto;
6. la necessità di un maggior controllo sulla fase esecutiva.

Alla luce delle criticità sopra richiamate, le linee guida predisposte si pongono, principalmente, i seguenti obiettivi regolatori:

- a) fornire la corretta lettura delle norme del Codice e del Regolamento in materia di inquadramento dell'oggetto dell'appalto e di requisiti di partecipazione alle gare al fine di facilitare le stazioni appaltanti nella predisposizione della documentazione di gara, promuovendo la partecipazione alle procedure di affidamento del più ampio numero di operatori economici;
- b) indirizzare le stazioni appaltanti verso l'affidamento di contratti di manutenzione secondo la logica della programmazione, fornendo agli operatori economici le informazioni necessarie per la formulazione delle offerte, con benefici attesi in termini di economicità e conservazione dell'efficienza dei beni.

In applicazione del regolamento AIR e VIR dell'Autorità, il grado raggiungimento degli obiettivi regolatori sarà oggetto di apposita verifica di impatto della regolazione, da effettuarsi decorsi ventiquattro mesi dall'adozione delle linee guida in argomento.

2. Osservazioni formulate nell'ambito della consultazione pubblica

Nel corso della consultazione, svoltasi nel periodo 15 luglio – 15 settembre 2014, sono pervenuti n. 4 contributi inviati dall'Ance, da Intecent-ER, dalla Legacoop servizi e da Patrimoni Pa Net. Dall'analisi dei contributi sono emerse le osservazioni di seguito riportate.

1. Dalla consultazione è emersa una sostanziale condivisione riguardo al *set* di informazioni che, secondo l'Autorità, deve essere fornito sull'immobile oggetto del contratto al fine di permettere ai concorrenti la formulazione dell'offerta (vedi tabelle 1-4 allegate alle linee guida). In merito, accogliendo l'indicazione da parte di Legacoop Servizi, si è suggerito di inserire nella documentazione di gara anche le informazioni sullo stato manutentivo, concernenti, 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.
2. Al fine permettere ai concorrenti di avere piena conoscenza dell'oggetto del contratto, è stata accolta l'indicazione di Intecent-ER e Legacoop Servizi di suggerire alle stazioni appaltanti l'obbligatorietà del sopralluogo. Ciò è in linea con quanto già affermato dall'Avcp nella determinazione n. 4/2012, che prevede la possibilità di inserire l'obbligatorietà del sopralluogo quando l'oggetto del contratto ha una stretta e diretta relazione con gli organismi edilizi.
3. E' stata segnalata la possibilità di utilizzare, oltre al criterio del c.d. *quid novi*, la quantità di manodopera impiegata come criterio distintivo tra servizi e lavori, inquadrando l'attività come servizi ogni qualvolta la manodopera risulti preponderante rispetto ai materiali e alle forniture. Si ritiene che la proposta, formulata da Patrimoni Pa Net, non possa essere accolta: la quantità di manodopera, infatti, non può essere considerata un elemento distintivo, considerato che assume un peso rilevante tanto nei servizi quanto nei lavori.
4. Da parte di Patrimoni Pa Net è stato osservato che, negli appalti misti con prevalenza di servizi rispetto ai lavori, la componente lavori non debba essere affidata ponendo a base di gara un progetto preliminare o definitivo, bensì indicando, puntualmente, le prestazioni richieste nel capitolato tecnico. In generale, si ritiene che la stazione appaltante non possa prescindere, tanto per i servizi quanto per i lavori, da una progettazione idonea ad individuare esattamente le prestazioni oggetto del contratto. Nel caso specifico, essendo i servizi l'oggetto prevalente del contratto, si ritiene che la parte lavori possa essere specificata mediante una dettagliata indicazione delle lavorazioni, fermo restando che le stazioni possono anche inserire nella documentazione di gara il progetto dei lavori, se disponibile.
5. E' stata segnalata come la distinzione delle lavorazioni in categorie prevalente e scorporabile/i, prevista per la qualificazione degli esecutori di lavori pubblici, operi anche in un appalto di servizi in cui i lavori sono meramente accessori. Sul punto, tenendo conto di quanto osservato dall'ANCE nella consultazione, sulla base della corretta interpretazione della normativa in materia di qualificazione lavori, si condivide il principio secondo cui la suddetta distinzione operi anche in un appalto misto servizi/lavori, come anche la distinzione tra lavorazioni a qualificazione obbligatoria e non obbligatoria.

6. Con riferimento alla questione se al concorrente debba essere richiesta una classifica pari all'importo totale dei lavori previsti per l'intero periodo contrattuale oppure una classifica inferiore, da fissarsi in ragione della porzione di lavorazioni effettuate in ciascun anno/periodo, alcuni operatori (Ance e Patrimoni Pa Net) hanno espresso l'avviso che la seconda soluzione sarebbe quella più indicata anche per favorire l'accesso al mercato delle piccole e medie imprese. Se, da un lato, si potrebbe argomentare che la richiesta di una qualificazione commisurata alla quota-lavori da eseguire in ciascun anno sarebbe pertinente per prestazioni a carattere periodico-continuative, nelle quali l'affidatario spende solo una parte della sua capacità esecutiva, dall'altro, occorre rammentare che nel sistema di qualificazione dei lavori vige il principio secondo cui l'impresa deve essere qualificata per il complesso dei lavori appartenenti a ciascuna categoria di lavorazioni, indipendentemente dall'arco temporale nel quale le stesse saranno eseguite. In tal senso, si osservi che anche nell'esecuzione delle opere pubbliche non è richiesto al concorrente di spendere tutta la sua capacità in un determinato momento/periodo, atteso che le stesse sono solitamente realizzate in un arco di tempo, più o meno lungo. Pertanto, il concorrente dovrà essere in possesso dei requisiti di qualificazione per l'intero importo dei lavori previsti nel bando. Per quanto riguarda gli strumenti volti a promuovere la partecipazione delle piccole e medie imprese, restano fermi l'obbligo delle stazioni appaltanti di procedere alla suddivisione in lotti funzionali, nelle ipotesi e alle condizioni previste dall'art. 2, comma 1-*bis*, del Codice e la possibilità, per le imprese di minori dimensioni, di partecipare all'appalto con i vari strumenti previsti dal Codice e dal Regolamento (es. subappalto e raggruppamento temporaneo d'impresa, ecc.).
7. Intercent-ER ha segnalato l'opportunità di inserire il rispetto di livelli di sicurezza nei luoghi di lavoro, più elevati rispetto a quelli previsti dal d.lgs. 81/2008, tra i requisiti di partecipazione e non tra i criteri di valutazione dell'offerta. Al riguardo, nel condividere nella sostanza l'osservazione, si evidenzia che, sebbene la normativa consenta di stabilire requisiti di partecipazione ulteriori rispetto a quelli previsti dal Codice, le stazioni appaltanti devono avere la massima attenzione a non fissare criteri di accesso troppo stringenti. In merito, occorre osservare che l'adozione di particolari misure di sicurezza rientra tra le particolari condizioni di esecuzione di cui all'art. 69 del Codice e non tra i requisiti di partecipazione.
8. Sono stati accolti alcuni suggerimenti, formulati da Legacoop Servizi, in merito agli elementi di valutazione tecnica delle offerte. In particolare, nelle linee guida è stata prevista la possibilità di inserire tra i criteri tecnici la valutazione di risorse (es. personale/ore lavorate) aggiuntive che il concorrente intende mettere a disposizione per lo svolgimento del servizio, nonché il rispetto di indicatori di tempestività dei singoli interventi di manutenzione rispetto a requisiti minimi fissati nel capitolato tecnico.