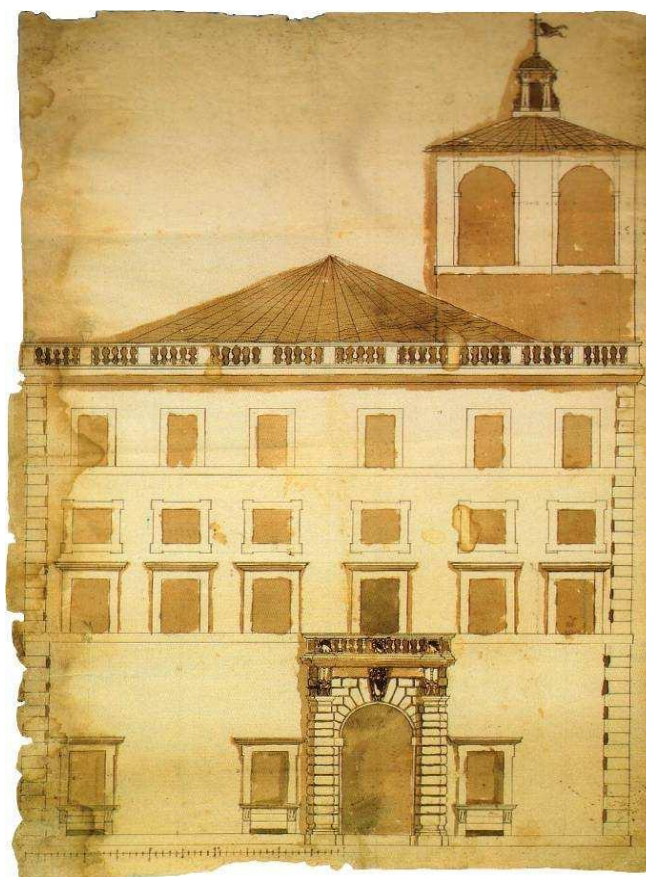


*Autorità per la vigilanza
sui contratti pubblici
di lavori, servizi e forniture*



*I settori prioritari per l'elaborazione dei bandi-tipo nei
contratti pubblici di servizi e forniture*

Il 19 marzo 2013 l'Autorità ha pubblicato il documento di consultazione denominato "*Call for Proposals: bandi-tipo per l'affidamento dei contratti pubblici di servizi e forniture*", con il quale si richiedevano alle stazioni appaltanti e agli operatori del mercato osservazioni e proposte in ordine ai settori prioritari per l'elaborazione bandi-tipo, di cui all'art. 64, comma 4-bis, del d. lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (d'ora in poi, "Codice"), per gli appalti di servizi e forniture.

Il documento illustrava gli ambiti merceologici selezionati dall'Autorità sulla base delle criticità riscontrate nello svolgimento della propria attività istituzionale e dell'impatto economico sul mercato dei contratti pubblici. In particolare, i settori individuati riguardavano alcune forniture in ambito sanitario (prodotti farmaceutici, apparecchiature medicali, dispositivi medici e materiale di consumo specialistico), i servizi di gestione degli immobili (servizi di pulizia e di manutenzione, i servizi energetici, i servizi integrati del *facility management* e del *global service*), i servizi di illuminazione pubblica, la gestione del ciclo dei rifiuti, i servizi assicurativi e i servizi di ingegneria ed architettura.

La consultazione ha sostanzialmente confermato l'interesse del mercato (operatori economici e stazioni appaltanti) per i settori individuati dall'Autorità; i contributi pervenuti sono pubblicati, insieme al documento di consultazione, sul sito web dell'Autorità.

Sono emerse, tuttavia, significative differenze in ordine alla efficacia che un immediato intervento regolatorio dell'Autorità tramite lo strumento del bando-tipo potrebbe avere ai fini della risoluzione delle criticità che caratterizzano i diversi settori.

Considerato, infatti, che i bandi-tipo hanno la finalità non solo di riprodurre le clausole tassative di esclusione già indicate in via generale dall'Autorità nella determinazione n. 4 del 10 ottobre, 2012, ma anche di fornire indicazioni operative sulla gestione degli aspetti più importanti dell'*iter* di affidamento e di facilitare l'elaborazione della documentazione di gara da parte delle stazioni appaltanti, è opportuno che essi siano prioritariamente elaborati con riferimento a settori/contesti in cui il loro utilizzo possa produrre i maggiori benefici in termini di standardizzazione e semplificazione delle procedure e di superamento delle principali criticità in essere.

A tale riguardo, per quanto attiene ai settori che afferiscono alla gestione del ciclo dei rifiuti e all'illuminazione pubblica, la complessità degli stessi, legata, soprattutto, al mutevole quadro normativo, alle competenze legislative di livello locale e alle varie articolazioni dei servizi, e la natura delle criticità riscontrate (talune delle quali non risolvibili attraverso la predisposizione di documentazione di gara

standard), portano a ritenere non pienamente efficace, almeno nell'immediato, lo strumento regolatorio dei bandi-tipo.

Relativamente al settore sanitario, l'elaborazione di documentazione di gara standard è resa complessa dall'eterogeneità delle forniture e dai diversi schemi contrattuali utilizzati (semplice fornitura, noleggio, gestione dei servizi in modalità “*full risk*”, ecc.). E', altresì, da rilevare che la varietà dei sistemi di affidamento in concreto adottabili, così come emerso dalla consultazione, unitamente al crescente ricorso a forme di centralizzazione degli acquisti, non consentono, allo stato, di identificare tipologie di prodotto e procedure sufficientemente standard da rendere i bandi-tipo un effettivo riferimento per gli operatori del settore.

Per gli ambiti poc'anzi menzionati, l'Autorità valuterà le forme di intervento regolatorio più opportune in relazione ai contesti e alle problematiche segnalati, che siano anche propedeutiche all'eventuale predisposizione dei bandi-tipo.

I settori, al contrario, per i quali si è potuta rilevare una maggiore potenziale utilità ed efficacia dei bandi-tipo, avuto riguardo anche al contesto normativo e alle criticità in essere, sono quelli afferenti alla gestione degli immobili - con particolare riguardo ai servizi di pulizia e alla manutenzione degli edifici e degli impianti - i servizi di ingegneria ed architettura e i servizi assicurativi.

Alla luce di tali considerazioni, l'attività di elaborazione dei bandi-tipo per i contratti pubblici di servizi e forniture, sarà avviata dall'Autorità in relazione ai settori sopraindicati e, in via prioritaria, avrà ad oggetto i servizi di gestione degli immobili. In tale contesto, inoltre, sarà anche valutata l'adozione di linee guida funzionali alla predisposizione dei bandi-tipo relativamente ai servizi più complessi di manutenzione/gestione degli impianti finalizzati al risparmio e all'efficientamento energetico degli edifici.

Per il settore in questione, infatti, oltre alle criticità già evidenziate dall'Autorità nella “*Call for proposals*”, sono stati segnalati ulteriori aspetti problematici, quali: il corretto riferimento ai CCNL, soprattutto nel caso di appalti “integrati”, per la definizione del costo del lavoro utile sia ai fini della determinazione dell'importo a base di gara sia alla verifica di congruità delle offerte; le modalità di inserimento nei bandi di gara della cd. “clausola sociale”, relativa al riassorbimento del personale impiegato dal precedente affidatario. Vengono, inoltre, segnalate alcune problematiche relative alla corretta e proporzionata fissazione dei requisiti di partecipazione, soprattutto in relazione alla capacità

tecnico-organizzativa, e alle modalità di affidamento dei vari servizi di manutenzione, spesso effettuati in modalità cd. “a chiamata”, anziché in una logica di pianificazione e programmazione.

Si osservi, infine, che i servizi connessi alla gestione degli immobili rappresentano un potenziale fattore di crescita per l’economia nazionale in quanto complementari agli investimenti sul patrimonio pubblico, come quelli legati alla sicurezza degli edifici scolastici e agli interventi infrastrutturali di adeguamento, ristrutturazione e nuova costruzione di edifici pubblici di cui all’art. 18, commi 8 e 9, del recente d.l. 21 giugno 2013, n.69 (cd. del “Fare”).

Con riguardo al settore dei servizi assicurativi, si rammenta che l’Autorità ha già fornito alcune indicazioni per la redazione della documentazione di gara (cfr. determinazione n. 2 del 13 marzo, 2013); ciò permette di proseguire il percorso avviato mediante la redazione dei bandi-tipo. Le specificità dei diversi servizi assicurativi (ad esempio, assicurazioni di RC, di immobili, brokeraggio, assicurazioni professionali nel settore sanitario) non consentono, tuttavia, l’adozione di un unico modello di documentazione di gara. L’elaborazione dei bandi-tipo dovrà, pertanto, essere preceduta da un’analisi volta ad individuare il sub-settore o i sub-settori più rilevanti.

Per quanto attiene ai servizi di ingegneria ed architettura, infine, si ritiene opportuno attendere che sia definito l’assetto normativo in materia di tariffe e di corrispettivi da porre a base di gara che verrà delineato dall’emanando regolamento di cui all’art. 9, comma 2, del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, e ss.mm.ii..

Alla luce delle suesposte considerazioni, l’attività di predisposizione dei bandi-tipo ai sensi dell’art. 64, comma 4-bis, del Codice, per gli appalti di servizi e forniture sarà avviata, dall’Autorità, con il seguente calendario:

- Servizi di pulizia degli immobili: luglio 2013;
- Servizi di manutenzione degli immobili: settembre 2013;
- Servizi assicurativi: novembre 2013;
- Servizi di ingegneria ed architettura: gennaio 2014.

L’Autorità potrà, naturalmente, considerare ulteriori settori sulla base delle attività svolte nell’ambito della propria attività istituzionale e delle eventuali segnalazioni da parte degli operatori del settore.