

# **POLITECNICO DI MILANO**

Scuola di Ingegneria Edile – Architettura

Corso di Laurea in Gestione del Costruito



Tesi di Laurea Magistrale

## **Gare di appalto di servizi a livello internazionale**

Relatore: Prof. Gianandrea CIARAMELLA

Tesi di laurea di:  
Mariaisabelle Rossatti  
Matr. n. 787098

Anno accademico 2013-2014



## **INDICE**

Abstract.....	X
Obiettivo della tesi .....	XI
Capitolo 1 Il Facility Management.....	1
1.1 Definizione.....	1
1.2 Come nasce .....	2
1.3 Storia .....	4
1.4 Definizione in letteratura .....	6
1.5 Le tre macro aree di applicazione.....	8
1.6 Il Facility Manager .....	9
1.6.1 Chi è?.....	9
1.6.2 Il ruolo del Facility Manager in Italia .....	10
Capitolo 2 Una possibile leva del Facility Management: l'Outsourcing .....	11
2.1 Business process outsourcing: il Facility Management .....	11
2.1.1 Perimetro delle attività e livelli di servizio .....	12
2.2 La definizione del costo di Facility Management .....	13
2.2.1 Come scegliere il partner .....	14
2.3 Impegno alla fiducia reciproca e alla chiarezza nelle comunicazioni .....	15
2.4 Il processo di selezione .....	15
2.5 Obiettivi.....	16
2.5.1 Non solo esternalizzazione.....	16
Capitolo 3 Facility Management in Italia .....	18
3.1 Il mercato pubblico dei servizi F.M.: multiservizio e global service. ....	18
3.1.1 Sintesi della ricerca CRESME (marzo 2013)- Il mercato pubblico potenziale dei servizi F.M.....	19
3.2 Il boom del mercato pubblico dei servizi di FM in Italia.....	20
3.3 Il rapporto tra domanda e offerta .....	22
Capitolo 4 Il mercato dei servizi di F.M.: l'Offerta.....	23
4.1 Gli operatori di mercato .....	24
4.1.1 Caratteristiche del mercato dell'offerta .....	24
4.2 Come selezionare l'offerta di servizi di Facility Management .....	26
4.2.1 Ricerca di servizi parziali.....	26
4.2.2 Total Facility Management (T.F.M.) .....	26
4.3 Le tendenze evolutive.....	28

4.3.1 Le fasi di sviluppo del Facility Management .....	29
Capitolo 5 Il mercato dei servizi di F.M.: la Domanda .....	31
5.1 Le motivazioni.....	31
5.2 Gli attori: mercato privato e pubblico .....	32
5.3 La Pubblica Amministrazione .....	32
5.3.1. Come realizzare un piano-progetto di Facility Management nella Pubblica Amministrazione.....	33
Capitolo 6 Il mercato del F.M. nel nuovo contesto europeo: realtà e prospettive nel settore delle imprese multinazionali.....	35
6.1 Il processo di internazionalizzazione delle imprese .....	35
6.2 Le società multinazionali: protagoniste del mercato globale.....	38
6.3 Il F.M. nelle imprese multinazionali.....	39
Capitolo 7 Le caratteristiche contrattuali .....	41
7.1 Gli obiettivi di un contratto di Facility Management.....	42
7.2 Il Global Service .....	42
7.2.1 Processo del G.S. ....	43
7.2.2 La gestione dei dati nei contratti di G. S.....	45
7.2.3 La verifica dei risultati nei contratti di G. S. ....	45
7.3 Il Global Service Integrato (G.S.I.).....	47
Capitolo 8 I contratti con la Pubblica Amministrazione .....	48
8.1 Norme regolatrici della funzione Pubblica .....	48
8.2 Principio di tutela della concorrenza .....	49
8.3 Le procedure di assegnazione dei contratti con la Pubblica Amministrazione.....	51
8.4 L'Importanza del bando e dell'avviso di preinformazione.....	54
8.5 L'oggetto del bando: l'appalto pubblico.....	55
Capitolo 9 La normativa italiana ed europea in materia di appalti pubblici .....	56
9.1 La normativa italiana .....	56
9.2 La normativa europea.....	60
9.2.1 Le soglie UE .....	61
9.2.2 Sopra e sotto soglia (metodi di calcolo).....	62
9.2.3 Il frazionamento .....	63
9.2.4 I criteri generali di aggiudicazione .....	64
9.2.5 I requisiti degli operatori .....	64
9.2.6 Direttive e Regolamenti comunitari relativi agli appalti pubblici .....	64

Capitolo 10 Il Codice dei contratti pubblici (Art. 163) .....	66
10.1 L'appalto pubblico.....	66
10.1.1 I contratti misti .....	67
10.2 Le soglie contrattuali.....	67
10.3 Il calcolo del valore .....	68
10.4 I contratti esclusi.....	68
10.5 Il capitolato e lo schema di contratto .....	70
10.6 Tipologia e oggetto del contratto .....	71
10.6.1 La procedura aperta o pubblico incanto .....	71
10.6.2 La procedura ristretta o licitazione privata .....	72
10.6.3 La Trattativa privata (o procedura negoziata).....	73
10.6.4 Il Dialogo competitivo .....	74
10.6.5 L'appalto concorsivo.....	75
10.6.6 L'accordo quadro.....	75
10.6.7 Acquisti in economia .....	76
10.6.8 Acquisti mediante Consip S.p.a. ....	76
10.7 Il sistema dinamico di acquisizione.....	77
10.8 Gli affidamenti in economia mediante amministrazione diretta o cottimo fiduciario	78
10.8.1 La scelta dell'offerta migliore .....	78
10.9 I termini.....	79
10.10 Requisiti dei partecipanti alle procedure di affidamento e avvalimento .....	80
10.9.1 Requisiti di ordine generale.....	81
10.9.2 Requisiti di idoneità professionale .....	81
10.9.3 I requisiti economico-finanziari e tecnico-professionali.....	82
10.10 L'avvalimento.....	83
Capitolo 11 La misura della performance nei servizi .....	85
11.1 Fasi per la definizione degli obiettivi .....	85
11.2 Criteri di misura della performance e meccanismi di rilevazione .....	85
11.3 Le sei famiglie di indicatori della performance di un fornitore .....	86
11.3.1 Indicatori di tipo on/off .....	86
11.3.2 Indicatori di soddisfazione degli utenti.....	86
11.3.3.Rispetto dei tempi preventivati per attività pianificate.....	87
11.3.4 Tempi di reazione .....	87
11.3.5 Valutazione degli effetti indotti .....	87

11.3.6 I livelli di servizio (Service Level Agreement, SLA).....	88
11.4 Metodo per determinare i livelli di servizio .....	88
11.4.1 Gli indicatori di performance (Key Performance Indicator, KPI) .....	91
Capitolo 12 Gare d'appalto .....	95
12.1 Differenze tra gare pubbliche e private .....	95
12.2 Gara d'appalto - Nazionale .....	96
12.2.1 Documenti .....	96
12.2.2 Bando di gara .....	96
12.2.3 Svolgimento della procedura in ambito pubblico .....	96
12.2.4 Fasi della gara in generale .....	97
12.2.5 Tipologie di gare .....	99
12.2.6 I criteri di aggiudicazione delle offerte .....	99
12.2.7 Corrispettivi economici (tipologie contrattuali) .....	100
12.3 Gara d'appalto - Internazionale .....	101
12.3.1 Importanza di figure professionali competenti e accreditate .....	101
12.3.2 Fasi della gara .....	102
12.3.3 Metodi di selezione delle società .....	104
12.3.4 La valutazione della proposta tecnica .....	104
12.3.5 Corrispettivi economici .....	105
12.3.6 Forme di associazione con altri fornitori .....	105
Capitolo 13 Casi studio .....	107
13.1 ISS Italia (parte offerta).....	107
13.1.1 Obiettivi .....	107
13.1.2 Incontri pre-offerta .....	108
13.1.3 Aspetti contrattuali.....	109
13.1.4 Il prezzo.....	111
13.1.5 Client mapping ed escalation process.....	112
13.1.6 Il contratto di cessione.....	113
13.1.7 Piano di transizione e induction programme.....	114
13.1.9 Il servizio primario offerto .....	115
13.1.10 Esecuzione del servizio .....	116
13.1.11 Software utilizzati e materiali forniti .....	116
13.2 Vodafone Italia (parte domanda) .....	117
13.2.1 Obiettivo primario .....	117

13.2.2 Il group property .....	118
13.2.3 Output specification e monitoraggio .....	118
13.2.4 Software utilizzati per il controllo dei servizi .....	119
13.2.5 Documentazione richiesta nel bando di gara.....	119
13.2.6 La selezione del fornitore .....	120
13.2.7 Valutazione delle offerte.....	120
13.2.8 Il termine dell'ultima proposta.....	121
13.2.9 Gli step post aggiudicazione della gara.....	121
13.2.10 I subfornitori.....	122
13.2.11 Problemi .....	123
12.3 Conclusioni.....	124
Capitolo 14 Conclusioni .....	125
14.1 Le fasi di una gara internazionale.....	126
14.2 Metodi di selezione delle società.....	127
14.3 La valutazione della proposta tecnica e finanziaria .....	128
14.4 Corrispettivi economici.....	128
14.5 Problemi del mercato italiano .....	129
14.5.1 Proposta migliorativa.....	129
Capitolo 15 Bibliografia .....	132
15.1 Libri.....	132
15.2 Articoli.....	134
15.3 Tesi consultate .....	134
15.4 Sitografia .....	134
Capitolo 16 Ringraziamenti.....	135

## **INDICE DELLE IMMAGINI**

Figura 1 Compiti del Facility Management.....	2
Figura 2 Che cos'è il Facility Management? .....	4
Figura 3 Aree di applicazione del Facility Management.....	8
Figura 4 Le principali motivazioni che spingono le aziende all'outsourcing .....	12
Figura 5 I contenuti che caratterizzano l'offerta evoluta di servizi di F. M.....	23
Figura 6 La Piramide del Facility Management.....	25
Figura 7 Criteri di valutazione dell'offerta di servizi di Total Facility Management .....	27
Figura 8 Lo sviluppo del mercato del Facility Management .....	28
Figura 9 Le fasi di sviluppo del F. M. ....	29
Figura 10 Offerta di Servizi Integrati per tutte le fasi del ciclo immobiliare.....	30
Figura 11 L'impresa globale nel nuovo contesto europeo.....	35
Figura 12 Esigenze di competitività delle PMI .....	36
Figura 13 Servizi internalizzati ed esternalizzati nelle imprese multinazionali .....	40
Figura 14 Le procedure di assegnazione.....	53
Figura 15 Fasi della procedura aperta .....	71
Figura 16 Fasi della procedura ristretta .....	73
Figura 17 Principali fasi della gara d'appalto nazionale .....	98
Figura 18 Principali fasi della gara d'appalto internazionale .....	104
Figura 19 Come funzionano i sistemi di business intelligent.....	108
Figura 20 Normative di qualità e sicurezza in possesso di ISS.....	110
Figura 21 Processo ad imbuto di selezione delle aziende .....	111



Figura 22 Organigramma da aggiungere inizialmente ai costi .....	112
Figura 23 Gestione del rischio a guasto.....	116
Figura 24 Schema ODL-evento .....	116
Figura 25 Struttura matriciale di Vodafone Italia .....	117
Figura 26 Step di una gara d'appalto internazionale.....	121
Figura 27 Esempio di organigramma .....	123

## **INDICE DELLE TABELLE**

Tabella 1 Il mercato pubblico del FM in Italia (2007-2012): bandi di gara Pubblicati per modalità di richiesta del servizio - Importi in mln di € .....	21
Tabella 2 Partecipazioni italiane all'estero ed estere in Italia al 1° gennaio 2005 .....	37
Tabella 3 Rapporti dell'Italia con i paesi esteri.....	37
Tabella 4 L'evoluzione dell'impresa .....	38
Tabella 5 Confronto tra contratti tradizionali e Global Service .....	44
Tabella 6 Soglie UE - tabella riepilogativa .....	62
Tabella 7 Importi per la procedura aperta .....	72
Tabella 8 Importi per la procedura ristretta .....	73
Tabella 9 Importi per la procedura negoziata.....	74
Tabella 10 Termini generali minimi secondo le diverse procedure .....	79
Tabella 11 Esempio di performance per un servizio di manutenzione impianti di condizionamento.....	88
Tabella 12 Rapporto performance -riduzione percentuale ricavi mensili .....	89
Tabella 13 Input e Output per una buona gestione dei servizi .....	91
Tabella 14 Esempio di tempistica relativa alla ricezione delle richieste di intervento.....	92
Tabella 15 Differenti modalità di controllo secondo il tipo di obiettivo prefissato.....	94
Tabella 16 Principali differenze tra gare pubbliche e gare private .....	95
Tabella 17 Differenze tra GNP e SPN.....	102
Tabella 18 Frequenza di incontri dei diversi operatori .....	113
Tabella 19 Domanda versus offerta.....	125
Tabella 20 Scopo della domanda .....	126
Tabella 21 Come affrontare i problemi derivanti da questa tecnica di gestione .....	129

## **INDICE DEI GRAFICI**

Grafico 1 Crescita dei vantaggi dell'outsourcing al crescere del numero dei servizi da esternalizzare .....	13
Grafico 2 Risparmio per cliente in proporzione al numero di persone trasferite tramite outsourcing .....	15
Grafico 3 Il trend del mercato pubblico del FM in Italia (2007-2012) - bandi di gara Pubblicati Importi in mln di Euro .....	19
Grafico 4 Il mercato pubblico del FM a confronto con il mercato delle opere pubbliche e della sola esecuzione: bandi di gara ( 2007, 2011 e 2012) – Importi in mln di Euro .....	20
Grafico 5 Il mercato pubblico del FM in Italia (2007-2012): bandi di gara Pubblicati per modalità di richiesta del servizio – Composizione % importi.....	21
Grafico 6 Sistema a premio e penalizzazione, con livello minimo accettabile di servizio, e area di livello standard .....	89
Grafico 7 Fornitore con comportamenti opportunistici (“a denti di sega”) .....	90
Grafico 8 Fornitore in presenza di un costante monitoraggio e di incentivi economici.....	90

## Abstract

«Il facility management è la pratica di coordinare lo spazio fisico di lavoro assieme alla gente e al lavoro dell'organizzazione; essa integra i principi di business administration, architettura, le scienze ingegneristiche e comportamentali per assicurare le funzionalità dell'ambiente edificato».

Con la crescita e l'evoluzione del mercato del Facility Management, cresce l'importanza di figure professionali competenti e accreditate in questo settore.

Questo professionista deve conoscere perfettamente (sia a livello nazionale/internazionale sia a livello pubblico/privato):

- il mondo del Facility Management;
- il mercato in cui opera questo modello gestionale;
- le procedure di gara e gli obblighi contrattuali.

È fondamentale per le aziende dotarsi di un esperto che possieda tali conoscenze, questo perché già prima dell'emissione di un bando di gara intervengono molteplici passaggi che articolano la realizzazione di un progetto finanziato (identificazione, preparazione, valutazione e realizzazione).

In particolar modo assume una rilevanza strategica il ruolo dei Facility Manager nell'ambito di gare di appalto di servizi a scala internazionali queste, sono spesso gestite da professionisti che hanno maturato una specifica esperienza in diversi paesi.

La presente tesi, che vuole fornire un contributo alla divulgazione e alla conoscenza dei compiti di figure professionali come il Facility Manager, si può suddividere in cinque differenti parti:

- la prima dove vengono descritte le caratteristiche generali del Facility Management, la sua storia e le aree di applicazione;
- la seconda analizza il mercato (domanda e offerta) del F.M. sia nazionale che internazionale, sia pubblico che privato;
- la terza riporta la normativa degli appalti pubblici nazionali ed internazionali, nella quale viene definita la documentazione che una gara di questo tipo richiede;
- nella quarta vengono definite e analizzate le caratteristiche delle gare sia pubbliche che private (documenti, aggiudicazioni e corrispettivi economici) e le loro fasi;
- nell'ultima, viene riportata l'analisi di due casi studio di due multinazionali: ISS (parte offerta) e Vodafone (parte domanda), dalla quale valutando pro e contro, si individuano alcuni fattori critici di successo per una corretta gara internazionale.

## Obiettivo della tesi

L'obiettivo di questa tesi è quello di definire le modalità di gare d'appalto di servizi internazionali; evidenziando elementi critici, problemi e fattori di successo riscontrati dai due casi studio analizzati:

- ISS (azienda multinazionale fornitrice di servizi);
- Vodafone (azienda multinazionale cliente).

Da questa analisi, si può definire in linea generale come player e committenti affrontano una gara di queste dimensioni; analizzando gli obiettivi e le richieste della domanda da un lato e quali sono le caratteristiche che permettono ad un fornitore di prevalere su gli altri dall'altro.

Queste interviste sono state utili per tracciare un quadro generale di come al giorno d'oggi, le grandi aziende private, trattano questi particolari deal.

Dunque, da questa analisi si può determinare come si svolge un processo di gara d'appalto di servizi a livello internazionale, analizzando obiettivi da ambo i lati e evidenziando i pro e i contro che le caratterizzano.

Soffermandosi su ogni fase della gara, la finalità di questo elaborato è dunque quello di cercare di tracciare un percorso comune dove sia fornitore che cliente ottengono i migliori risultati possibili (win-win).

## Capitolo 1 Il Facility Management

### 1.1 Definizione

Il *Facility Management* (FM) è quel sistema di conoscenze, di metodiche, di strumenti che consentono la gestione ottimale di tutti i servizi per edifici/patrimoni immobiliari, in stretto rapporto alle esigenze dell'utente.

Più precisamente, è la pratica di coordinamento degli spazi/attrezzature di lavoro con le risorse umane e la loro organizzazione complessiva (obiettivi, responsabilità); integra principi di amministrazione, gestione manageriale, architettura, ingegneria, psicologia e conoscenza dei comportamenti di gruppo.

Il Facility Management è “la disciplina aziendale che coordina lo spazio fisico di lavoro con le risorse umane e l’attività propria dell’azienda. Integra i principi della gestione economica e finanziaria d’azienda, dell’architettura e delle scienze comportamentali e ingegneristiche” (definizione di IFMA<sup>1</sup>). Il Facility Management è il processo di progettazione, implementazione e controllo attraverso il quale le *facility* (ovvero gli edifici e i servizi necessari a supportare e facilitare l’attività dell’azienda) sono individuate, specificate, reperite ed erogate allo scopo di fornire e mantenere quei livelli di servizio in grado di soddisfare le esigenze aziendali, creando un ambiente di lavoro di qualità con una spesa il più possibile contenuta.

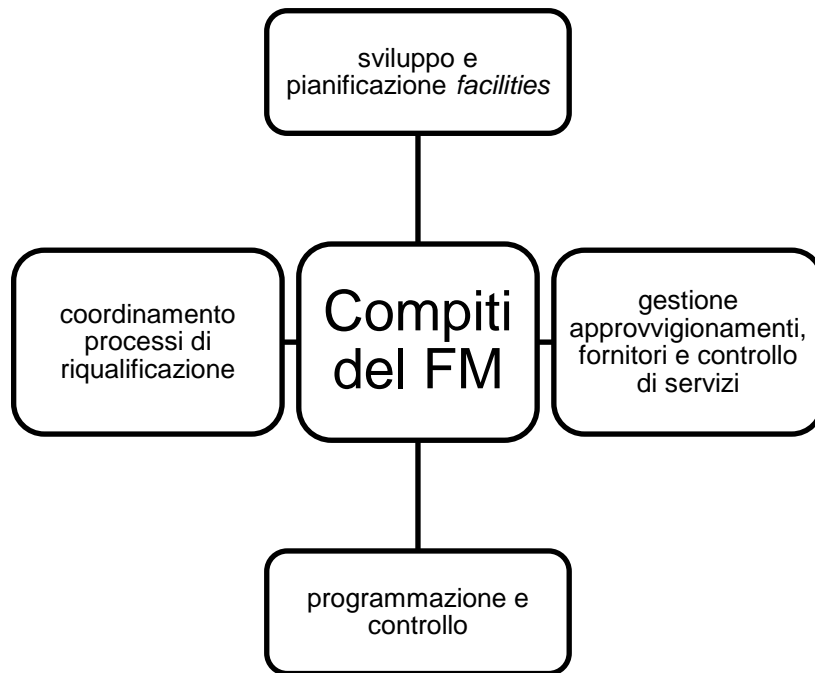
Quello del Facility Management è perciò un approccio integrato che, attraverso la progettazione, pianificazione ed erogazione di servizi di supporto all’attività principale dell’azienda, mira ad aumentare l’efficacia dell’organizzazione e a renderla capace di adattarsi con facilità e rapidità ai cambiamenti del mercato.

Il Facility Management ha numerose responsabilità, i suoi compiti comprendono:

- lo sviluppo delle *facilities* dell'azienda e la loro pianificazione strategica;
- il coordinamento dei processi di riqualificazione;
- la gestione degli approvvigionamenti, i rapporti con i fornitori, la gestione e il controllo dei servizi/attrezzature da questi ultimi prestati;
- la supervisione (programmazione e controllo) di tutte le attività di manutenzione, riqualificazione e reingegnerizzazione dei sistemi dell'edificio/patrimonio immobiliare.

---

<sup>1</sup> International Facility Management Association.



**Figura 1 Compiti del Facility Management**

Fonte: elaborazione dell'autore.

I tre aspetti principali che caratterizzano la disciplina del Facility Management sono quello strategico, quello analitico e quello gestionale-operativo:

- l'aspetto strategico concerne ogni decisione relativa alla politica di gestione e reperimento dei servizi, di distribuzione delle risorse da impiegare per supportare gli obiettivi *corporate* (predisposizione e gestione del budget, ripartizione dei costi, ecc.) e di scelta del fornitore;
- l'aspetto analitico è relativo alla comprensione delle necessità dei clienti interni relative ai servizi, al controllo dei risultati della gestione e dell'efficienza nell'erogazione del servizio, all'individuazione di nuove tecniche e tecnologie che supportino il business aziendale. Si tratta quindi di un aspetto fondamentale per far sì che il Facility Management contribuisca attivamente al conseguimento degli obiettivi dell'azienda;
- l'aspetto gestionale-operativo concerne la gestione e il coordinamento di tutti i servizi complessivamente intesi (non singoli servizi) e include la definizione di sistemi e procedure e l'implementazione e reingegnerizzazione dei processi di erogazione.

Normalmente i servizi di Facility Management si distinguono in: servizi all'edificio, servizi allo spazio e servizi alle persone. Tipicamente tra i servizi di Facility Management vi sono: conduzione e manutenzione impianti tecnologici, elettrici, speciali, reti, attività edili, trasporti interni, pulizie, manutenzione aree verdi, mensa, sorveglianza, approvvigionamenti, smaltimento rifiuti.

## 1.2 Come nasce

Il Facility Management, ovvero l'attività di "gestione dei servizi" per i grandi edifici terziari assume un profilo compiuto ed uno statuto imprenditoriale e professionale definito e

maturato a partire dalla seconda metà degli anni '70. In quel momento le grandi organizzazioni private e pubbliche degli Stati Uniti proprietarie di immobili, avvertivano con sempre maggiore urgenza la necessità di un mercato di fornitori di servizi a cui affidare le principali ed impegnative attività di gestione-conduzione dei propri edifici, per potersi così concentrare sulle proprie attività strategiche (*core business*<sup>2</sup>).

Questo orientamento della proprietà immobiliare si manifesta sia nel settore delle grosse corporation internazionali, che utilizzano gli edifici come beni strumentali; sia in settori privati e pubblici che fanno investimenti immobiliari a fini reddituali (imprese assicurative e fondi pensione).

Alla base di questa propensione della proprietà c'è la matura consapevolezza di due elementi fondamentali:

- il continuo lievitare dei costi di gestione di edifici e patrimoni immobiliari;
- la crescita delle attività che la gestione di edifici terziari comporta, aumentando la complessità dei problemi gestionali, viene tradotta a sua volta in incrementi organizzativi, tecnologici e quindi in altri costi.

Le organizzazioni proprietarie di edifici terziari o patrimoni immobiliari consapevoli di questa dinamica (che per le grandi *corporation* internazionali si traduce in incremento dei costi di gestione a fronte di una sistematica perdita di efficienza funzionale degli edifici strumentali, mentre per gli investitori a fini reddituali determina una continua e quindi preoccupante riduzione dei profitti), favoriscono la formazione di un corretto e trasparente mercato dei servizi di Facility Management attraverso il finanziamento di studi e ricerche, spesso realizzati da importanti università, la generalizzazione delle esperienze (contratti, performance, ecc.) e la costituzione di associazioni che raggruppano congiuntamente l'offerta e la domanda. Inoltre, a partire dagli anni '80, la maggiore competitività dei mercati ha imposto alle aziende una revisione generale dei processi gestionali, inducendole a concentrarsi sul proprio core business. Questo ha stimolato la formazione di una ricca rete di scambi di servizi innescando la nascita di società che, specializzate nell'attività di Facility Management, fanno a loro volta della fornitura di servizi integrati il proprio core business.

Negli USA questo è avvenuto attraverso un processo che ha coinvolto diversi settori imprenditoriali tra loro limitrofi ma, caratterizzati da tradizioni esperienze e *know-how* molto diversi.

Al Facility Management sono sopraggiunte organizzazioni che provenivano dal *Construction* (imprese di costruzione), dal *Project Management* (studi di progettazione e consulenza), dalla gestione di impianti tecnologici (soprattutto dal settore impianti termici e di condizionamento), dalla produzione, fornitura e gestione di impianti speciali (tecnologia *Computer Integrated Building*), dalla consulenza (area amministrativa-finanziaria).

In questo modo il Facility Management può legarsi al processo di outsourcing, che rappresenta la terziarizzazione oculata ad altri soggetti di attività non principali dell'organizzazione, che altrimenti costituirebbero elementi di disturbo e di sottrazione di

---

<sup>2</sup> Principale attività aziendale, direttamente connessa alle competenze principali dell'organizzazione.



risorse rispetto all'attività principale di un'impresa. Il compito che resta all'interno dell'azienda è il controllo dei risultati, mentre ciò che viene eliminato sono i costi non necessari: i costi fissi, derivanti da procedure che in realtà avvengono solo una tantum, sono inseriti tra i costi variabili.

Il processo generale di competizione nel mercato rafforza (da parte degli imprenditori pubblici e privati) sempre più la tendenza all'outsourcing dei servizi ausiliari alla produzione, a condizione che tali servizi vengano forniti a livelli qualitativi accettabili che garantiscano risparmi economici che permettano, appunto, la possibilità di un monitoraggio e controllo da parte della società appaltatrice attraverso un reporting continuo e sintetico dei risultati raggiunti: maggiore qualità garantita ad un costo inferiore e comunque sotto controllo.

Si tratta di fornitori dotati di elevate qualità organizzative e di comprovata affidabilità contrattuale con cui stringere rapporti complessi e di media-lunga durata: questi, in molti casi, con il tempo ed il consolidamento della fiducia diventano vere e proprie forme di partnership destinate a durare per un buon arco di tempo.

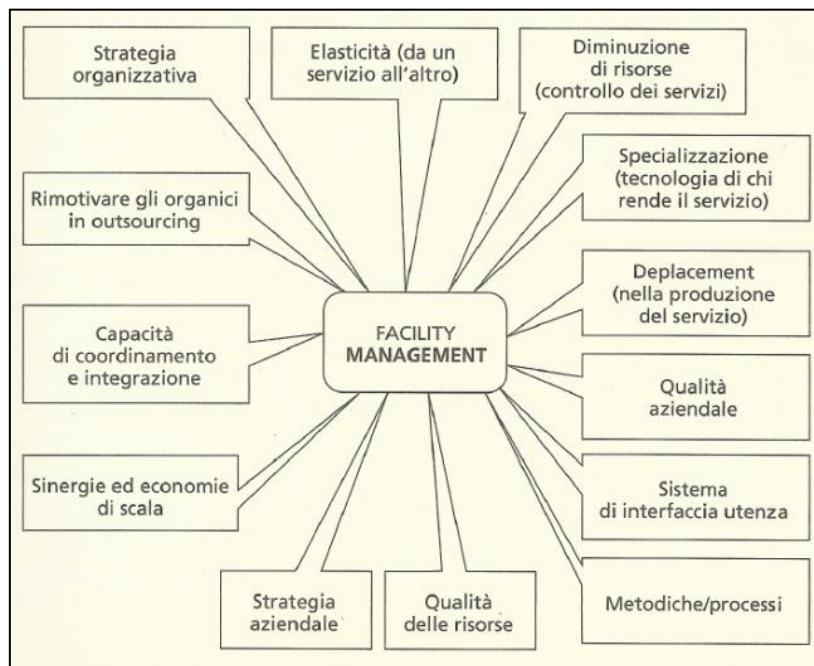


Figura 2 Che cos'è il Facility Management?

Fonte: Manuale del Facility Management: metodi e pratiche, Ciaramella A., Tronconi O. Il sole-24 ore, Milano, 2006

### 1.3 Storia

La disciplina del Facility Management nasce negli Stati Uniti alla fine degli anni '70 in un periodo non semplice per l'economia nordamericana; le aziende locali si trovavano infatti a fare i conti con un mercato che, in breve tempo, aveva radicalmente mutato le sue caratteristiche. Fu una sorta di effetto domino: le barriere geografiche, almeno dal punto di vista della circolazione delle merci, divennero meno rigide; l'emergere di un'offerta maggiormente differenziata rispetto al passato portò una maggiore libertà e una più ampia possibilità di scelta; l'evolversi delle esigenze dei consumatori modificò profondamente il

rapporto tra fornitore e cliente. Quest'ultimo infatti, iniziò a richiedere prodotti e servizi personalizzati e le aziende statunitensi, che avevano puntato sulle economie di scala standardizzando la produzione, si scoprirono incapaci di rispondere a tale esigenza. I consumatori sceglievano in modo sempre più attento e consapevole ricercando precise caratteristiche; non basando più la propria scelta sulla fiducia, ma puntando sull'offerta più conveniente non semplicemente sul prezzo più basso. Questo fenomeno si diffuse in tutti i settori industriali e al prodotto si affiancò inesorabilmente una componente di servizio che sempre più rese evidente la differenza tra un fornitore e un altro.

Come diretta ed inevitabile conseguenza, la competitività si innalzò drammaticamente e le aziende statunitensi si resero conto in breve tempo che senza un cambiamento di rotta non avrebbero avuto alcuna possibilità di reggere l'urto di quelle giapponesi: per la capacità dei nipponici di seguire e guidare il veloce sviluppo tecnologico in atto e di far fronte al ridotto ciclo di vita dei prodotti.

Diventò così chiara la necessità di una profonda trasformazione: non si trattava di applicare correttivi, ma di ripensare l'organizzazione stessa dell'azienda per renderla capace di affrontare il nuovo mercato. Era richiesta una maggiore rapidità nell'attività decisionale, e di conseguenza un aumento della concentrazione delle risorse sul business principale dell'azienda. Le aziende nel periodo di espansione successivo alla seconda guerra mondiale avevano reinvestito i cospicui utili diversificando i propri business; si erano così ingrandite velocemente diventando, in alcuni casi, dei giganti governati da strutture fortemente gerarchiche.

Nel mutato contesto economico le aziende si resero conto che i minori costi di prodotto venivano annullati da enormi costi di struttura e che il peso della gerarchia impediva di rispondere in tempi adeguati alle sollecitazioni esterne, inoltre, la politica di diversificazione aveva generato organismi incapaci di controllo perché la crescita era stata più veloce degli strumenti progettati per gestirla.

Le aziende cominciarono dunque a ricercare modi per rendere flessibile le strutture dei costi, aumentare la capacità di guida/controllo e la propria reattività su un mercato più difficile e competitivo.

La nuova strada intrapresa fu esattamente inversa rispetto a quella avviata negli anni precedenti: attraverso *spin-off*<sup>3</sup> e strategie chiamate di *break-up*<sup>4</sup> la grande organizzazione trasformava costi fissi in costi variabili e guadagnava flessibilità.

Questo modo di operare ha perciò trasferito sul mercato passaggi che prima avvenivano all'interno delle aziende, riconoscendo competenze distintive e risorse umane come componente fondamentale nella creazione del valore aziendale. Da qui la necessità di servizi che supportassero l'attività principale e al tempo stesso contribuissero ad attrarre e trattenere le migliori risorse umane. Tra le strategie messe in atto per il superamento della crisi vi è dunque l'individuazione del valore delle attività di servizio come elemento basilare per il business e la conseguente necessità di gestirle. È questo che determina la nascita della disciplina del Facility Management e del ruolo del Facility Manager.

---

<sup>3</sup> Nascita di nuove imprese letteralmente estrapolate dal corpo di grandi aziende.

<sup>4</sup> Uscita dell'organizzazione da competenze di business non distintive e in cui l'azienda non è in grado di far valere le proprie capacità competitive.

## 1.4 Definizione in letteratura

Col passare del tempo, il facility management ha accresciuto costantemente la gamma di servizi proposti, e quindi delle attività primarie, pervenendo in tal modo a una sempre maggiore interdisciplinarietà<sup>5</sup>. Tutto ciò ha creato una molteplicità di equivoci nella sua definizione. Di fatto, la continua e rapida espansione dei confini del facility management ha generato una certa incoerenza in letteratura, tanto che diversi accademici, organismi e associazioni internazionali hanno coniato per questo costruito definizioni e classificazioni spesso non omogenee<sup>6</sup>. La letteratura internazionale sul facility management contiene quindi definizioni che appaiono contraddittorie e discutibili. Da qui la necessità e la difficoltà nel ricercare una definizione il più possibile universale e riconoscibile sia dagli accademici che dai *practitioner*. Il significato dell'espressione "facility management", traducendo i termini di radice anglosassone nella lingua italiana presenta alcune incertezze.

- Il termine "*Facility*" può essere tradotto come: un luogo o un edificio utilizzato per una particolare attività o operazione, o per l'erogazione di uno specifico servizio<sup>7</sup>.
- il termine "*Management*" può essere tradotto come: l'azione di dirigere e organizzare il lavoro di un'azienda o di un'organizzazione<sup>8</sup>.

Attraverso l'analisi etimologica, l'ambito del facility management appare delineato solamente a grandi linee ed è difficile coglierne il significato intrinseco. Analizzando i termini separatamente, non emergono, infatti, concetti di primaria importanza quale, per esempio, l'integrazione e il coordinamento delle attività. A complicare ulteriormente l'approccio etimologico, il termine plurale "*facilities*", indica anche i "mezzi, servizi o risorse", il mondo del facility management infatti, si occupa soprattutto della gestione di mezzi, risorse e servizi.

L'analisi della letteratura di riferimento, sia internazionale che italiana, ha evidenziato come la definizione maggiormente accettata e condivisa, nonché promossa da IFMA, sia quella proposta da Cotts e Lee (1992): «Il facility management è la pratica di coordinare lo spazio fisico di lavoro assieme alla gente e al lavoro dell'organizzazione; essa integra i principi di business administration, architettura, le scienze ingegneristiche e comportamentali per assicurare le funzionalità dell'ambiente edificato».

In questa definizione emergono i concetti di integrazione e coordinamento. Proprio queste, richiedono differenti competenze distintive e contenuti tecnologici fortemente eterogenei, adeguandosi a modelli organizzativi tipici del cliente, il tutto costituisce il cuore del know-how dell'impresa di facility management e del facility manager.

Secondo Regterschot (1988), la gestione integrata dei beni immobili, dei servizi e

<sup>5</sup> Nutt, 1999; Nutt e McLennan, 2000; Green e Price, 2000.

<sup>6</sup> Iadecola, 2003.

<sup>7</sup> Longman, Dictionary of Contemporary English, 1995.

<sup>8</sup> Longman, Dictionary of Contemporary English, 1995.

delle risorse consiste nella progettazione, pianificazione e monitoraggio delle operazioni, al fine di supportare in maniera efficace, efficiente e flessibile la strategia del cliente.

Il facility management utilizza un approccio "progettuale" tipico del *Project Management* (PM). Il P.M. è la gestione di un insieme di attività, complesse e interrelate, con un obiettivo ben definito, raggiungibile attraverso sforzi sinergici e coordinati, entro un tempo predeterminato e con un preciso ammontare di risorse umane e finanziarie<sup>9</sup>. Il FM opera infatti una gestione coordinata e integrata di differenti servizi identificabili proprio con le "attività complesse e interrelate". I "tempi, le risorse umane e finanziarie" sono stabiliti attraverso le forme contrattuali di medio-lungo termine tipiche del FM. Il facility manager è dunque un project manager che gestisce un progetto che ha un inizio e una fine, definiti sempre da contratto, attraverso decisioni strategiche e operative che coinvolgono risorse sia umane che finanziarie.

Secondo una definizione italiana: "con facility management s'intende la gestione manageriale integrata di tutti i servizi *non core business* (rivolti agli immobili, agli spazi e alle persone) relativi alla conduzione e all'esercizio di un patrimonio immobiliare"<sup>10</sup>.

Con il termine "non core" si intendono tutte le attività identificate con le funzioni organizzative che concorrono arginalmente al raggiungimento degli obiettivi aziendali, ma che sono comunque necessarie per il funzionamento dell'organizzazione.

La gestione attiva e il coordinamento dei servizi non core del cliente non riguarda i soli edifici, ma anche gli impianti, gli strumenti informativi e gli arredi necessari all'organizzazione per raggiungere i propri obiettivi strategici.

Nessuna definizione è però completa sotto ogni aspetto: Grimshaw (2003) riconosce alcuni temi ricorrenti nel FM e propone di distinguerli nelle seguenti classi:

1. tecnica: mantenimento del valore dell'infrastruttura del cliente;
2. economica: utilizzo efficiente delle risorse attraverso il controllo dei costi;
3. strategica: pianificazione nell'utilizzo delle risorse per supportare lo sviluppo organizzativo del cliente;
4. sociale: allineamento delle funzionalità dell'infrastruttura fisica alle richieste degli utilizzatori finali;
5. di servizio: erogazione di servizi no core;
6. professionale: responsabilità civile nei confronti delle persone nel loro luogo di lavoro.

Mancano però concetti fondamentali che contraddistinguono il facility management, ovvero l'integrazione e coordinamento delle attività e progettazione, pianificazione e monitoraggio dei servizi no core.

---

<sup>9</sup> Tonchia, 2001.

<sup>10</sup> Curcio, 2003.

## 1.5 Le tre macro aree di applicazione

Il termine “facility” indica sia l’immobile dove viene svolta l’attività lavorativa, sia tutte le attività di servizio. Quando parliamo di facility indichiamo dunque il contenitore dell’attività lavorativa ma anche tutti i servizi necessari a renderla possibile. L’area di applicazione della disciplina è quella della gestione strategica di immobili e servizi ovvero di tutte quelle attività di supporto al Business di un’azienda.

IFMA Italia ha classificato le “facility” in tre macroaree: servizi all’edificio, allo spazio e alle persone:

- Servizi all’edificio: questa macroarea racchiude tutte le attività volte al mantenimento dell’immobile e di tutti i suoi impianti e strutture. L’obiettivo finale di questi servizi è garantire la continuità di funzionamento dell’edificio inteso come “scatola” all’interno della quale l’azienda svolge la propria attività, nel rispetto delle normative in materia di igiene degli ambienti di lavoro, di sicurezza e di uso razionale dell’energia.
- Servizi allo spazio: l’obiettivo in questo caso è fare in modo che il luogo di lavoro sia un supporto utile per l’azienda, facilitando i processi di produzione del valore, di comunicazione, di socializzazione e di creazione e circolazione della conoscenza. Come è facile immaginare, quindi, questo gruppo di servizi presenta un alto livello di complessità dal punto di vista dell’organizzazione.
- Servizi alle persone: è una macroarea molto vasta che include elementi quali ad esempio la ristorazione, la gestione documentale, la reception, l’igiene ambientale, la sicurezza, ecc. Si tratta in pratica di un insieme di attività che mirano ad incrementare la produttività, il benessere e la fidelizzazione di chi lavora per l’azienda.

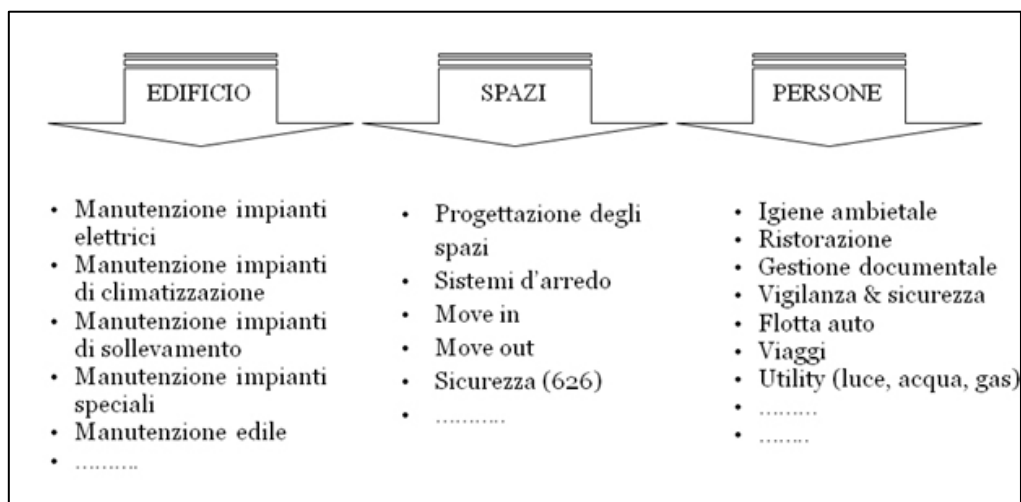


Figura 3 Aree di applicazione del Facility Management

Fonte: IFMA

## 1.6 Il Facility Manager

### 1.6.1 Chi è?

Il Facility Management presuppone l'integrazione di una serie di attività e una struttura di gestione che, oltre a competenze economico-finanziarie, deve possedere cognizioni specifiche di tipo ingegneristico, architettonico, organizzativo e relazionale. Tale struttura di gestione è chiamata Facility Department con a capo il *Facility Manager*.

La responsabilità del Facility Manager è ampia e comprende l'area strategica, di analisi e controllo gestionale-operativo relativamente al patrimonio immobiliare strumentale, ai servizi tecnici, accessori, generali, ecc. Le prime due aree sono da considerarsi strategiche per l'azienda e costituiscono l'attività predominante del Facility Manager, alle quali dovrebbe dedicare, la maggior parte del proprio tempo e delle proprie energie. Questa figura professionale si caratterizza per un elevato livello di managerialità; il Facility Manager ha infatti necessità di conoscere a fondo le strategie aziendali per poter progettare servizi e spazi di lavoro utili ad agevolare il cambiamento e contribuire al raggiungimento degli obiettivi aziendali.

I compiti che svolge il facility manager sono:

- Attività relazionale e decisionale, che concretamente si realizza mediante riunioni con il Top Management e/o con i Manager delle diverse Business Unit, con l'obiettivo di definire le strategie e le politiche di gestione delle facility e di individuare le necessità di servizio;
- Gestione economico-finanziaria ovvero previsioni di spesa, stesura budget, *benchmarking*<sup>11</sup>, analisi degli scostamenti budget-consuntivo, definizione modalità di ripartizione costi, ecc.;
- Controllo e analisi dei risultati della gestione (attraverso la reportistica), visite ispettive allo scopo di monitorare la qualità dei servizi, riunioni con i fornitori, ecc.

È inoltre responsabile della progettazione dei servizi (stesura procedure operative, definizione strategie e piani di manutenzione, ecc.) e della gestione operativa (ricezione richieste dal cliente interno, contatto con i fornitori, ecc.). Queste attività sono svolte direttamente dalla struttura del Facility Department (che può essere interna, esterna o mista).

Il Facility Manager deve inoltre avere le competenze di un project manager dato che riveste questo ruolo quando sono in atto progetti di cambiamento organizzativo che comportano la realizzazione di nuovi spazi di lavoro, il trasferimento della sede aziendale, nuove costruzioni e/o ristrutturazioni, progettazione e design di interni.

Questa figura professionale non deve solo saper maneggiare numeri e bilanci, e gestire risorse, ma anche essere in grado di interpretare le strategie dell'azienda, coglierne le esigenze presenti e future e utilizzare i migliori strumenti e la metodologia più adatta di controllo. Deve inoltre saper utilizzare gli strumenti più idonei a influenzare le scelte dell'azienda e a veicolare il cambiamento; deve quindi riuscire ad intervenire nel contesto dello sviluppo del business con una notevole capacità di coinvolgimento e integrazione di persone, risorse e strutture.

---

<sup>11</sup> Metodologia basata sul confronto e sulla comparazione.

### 1.6.2 Il ruolo del Facility Manager in Italia

A differenza di altri paesi, in Italia tutt'oggi non esiste una definizione precisa del ruolo del Facility Manager, delle sue responsabilità e posizione in azienda, manca un'esperienza comune che identifichi precisamente questo ruolo. Nelle aziende italiane questa attività viene principalmente svolta dal Responsabile dei Servizi Generali, che spesso risponde al Direttore del Personale.

Questo ruolo viene generalmente svolto da persone prive di una preparazione e *background* culturale adeguato, spesso si tratta di tecnici o semplicemente "amministrativi" o persone che, vivendo in azienda da tanti anni, possiedono la memoria storica dell'edificio, ma non hanno poteri decisionali. Questo implica l'impossibilità di una valutazione complessiva del patrimonio immobiliare a scapito di una programmazione delle attività, di un risparmio sui costi di gestione e soprattutto della mancanza di corretti investimenti per poter potenziare le rendite immobiliari.



## Capitolo 2 Una possibile leva del Facility Management: l'Outsourcing

L'esternalizzazione, o outsourcing dei servizi, viene spesso considerata erroneamente un sinonimo di Facility Management. I due concetti appartengono in realtà a due piani completamente distinti: il primo (come già detto) è una disciplina che riguarda l'edificio strumentale e i servizi di supporto come elementi strategici per la gestione aziendale; il secondo è semplicemente una delle possibili leve a disposizione del facility manager impegnato nel realizzare la gestione ottimale dei servizi.

L'esternalizzazione deve essere effettuata in coerenza con un principio fondamentale: ogni volta che un'azienda impegna risorse interne per attività o funzioni che altri potrebbero svolgere con maggiori efficienza, capacità e qualità, essa comprime il suo valore strategico sacrificando un potenziale vantaggio competitivo. Per non incorrere in tale criticità l'azienda ricorre ad imprese esterne in grado di svolgere le attività richieste in modo eccellente.

L'outsourcing è il processo attraverso il quale un'impresa, dopo aver valutato le più opportune strategie di presidio delle proprie competenze, affida ad una realtà esterna, mediante forme contrattuali aventi caratteristiche specifiche (quanto a durata e soluzioni organizzative offerte), la gestione operativa di una o più funzioni, catene di attività o elementi del sistema di business precedentemente svolti all'interno. La scelta relativa al grado di esternalizzazione e alle modalità di ricorso al mercato non può prescindere dall'analisi dello status quo ed in particolare dall'analisi del Facility Department in termini di competenze, ruoli e responsabilità.

### **2.1 Business process outsourcing: il Facility Management**

Le società appartenenti a tutti i settori di mercato stanno comprendendo sempre più i vantaggi di indirizzarsi verso l'outsourcing del facility management.

Attraverso l'outsourcing le compagnie possono migliorare le possibilità di concentrarsi sul loro business primario, riducendo i costi, liberando risorse da indirizzare verso attività più strategiche, migliorando l'affidabilità dei propri impianti e la qualità dei servizi e avendo accesso a tecnologia, processi e personale altamente preparato.

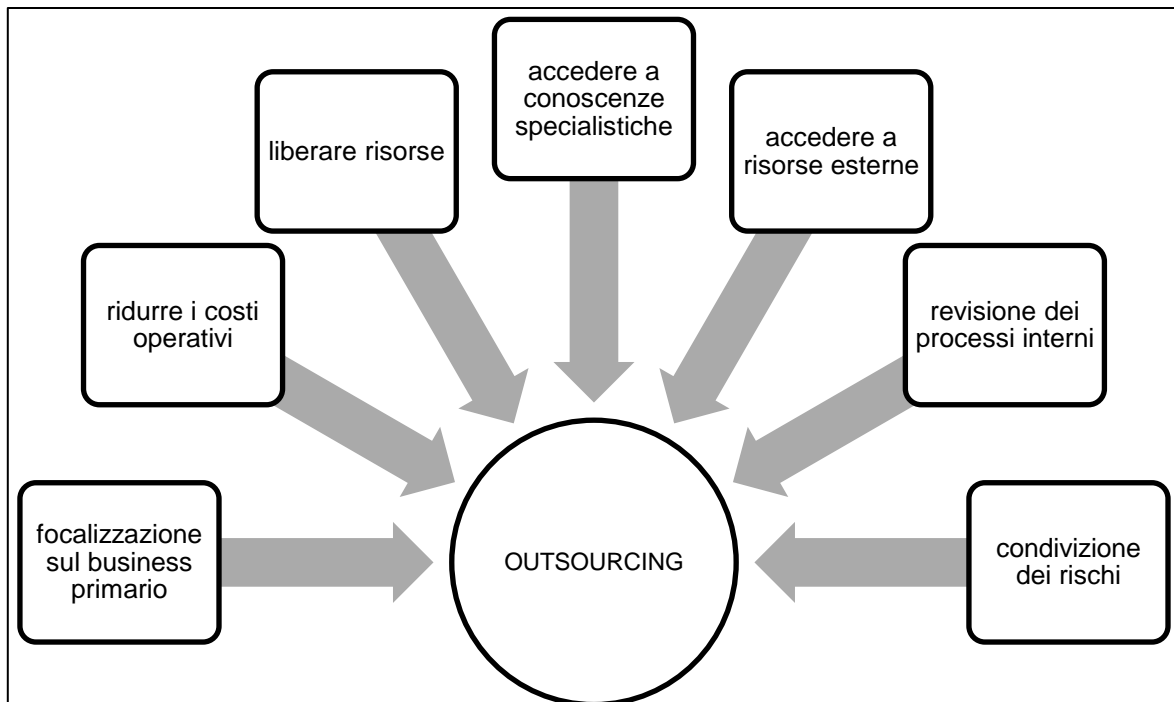
Eppure alcune organizzazioni esitano a dare in outsourcing le loro attività perché in qualche caso queste iniziative sono fallite.

La realtà è che quando l'outsourcing non riesce a soddisfare le aspettative iniziali, le ragioni di ciò non devono essere ricercate nel concetto stesso di outsourcing, ma nella sua pianificazione ed esecuzione. L'outsourcing è un processo complesso che tocca aspetti che vanno dalla definizione degli obiettivi strategici del proprio business sino alla motivazione delle persone impiegate in azienda.

L'esperienza di molte società dimostra invece che, quando è correttamente sviluppato, l'outsourcing aiuta le organizzazioni a migliorare i propri risultati economici e a ottenere vantaggi competitivi.

La riduzione dei costi di gestione, rimane però la principale *compelling reason to buy* dei servizi di outsourcing.





**Figura 4 Le principali motivazioni che spingono le aziende all'outsourcing**

Fonte: elaborazione dell'autore

Il successo di ogni operazione di outsourcing dipende dalla capacità di seguire attentamente il processo di pianificazione: dalla scelta del giusto fornitore/ partner, alla gestione quotidiana di un contatto chiaro e bilanciato (win-win).

### 2.1.1 Perimetro delle attività e livelli di servizio

L'outsourcing del facility management non può avere successo se entrambe le parti non conoscono quali attività sono incluse o meno nel contratto, quali sono i livelli di servizio richiesti per ogni operazione e quali sono gli indicatori che misurano l'accettabilità delle performance; questi elementi devono essere pianificati e definiti all'inizio del processo e formare parte integrante del contratto.

Può essere un lavoro lungo e faticoso, ma se le specifiche iniziali non sono chiare il raffronto tra i diversi possibili fornitori diventerà poi difficile.

Fortunatamente ci sono possibilità di semplificare il processo in quanto lo scopo delle attività di facility management come già detto, può essere suddiviso in tre categorie fondamentali: servizi all'edificio, allo spazio e alle persone.

Successivamente bisogna definire i livelli di servizio attesi e i tempi di risposta per ogni servizio, questi possono essere di due tipi:

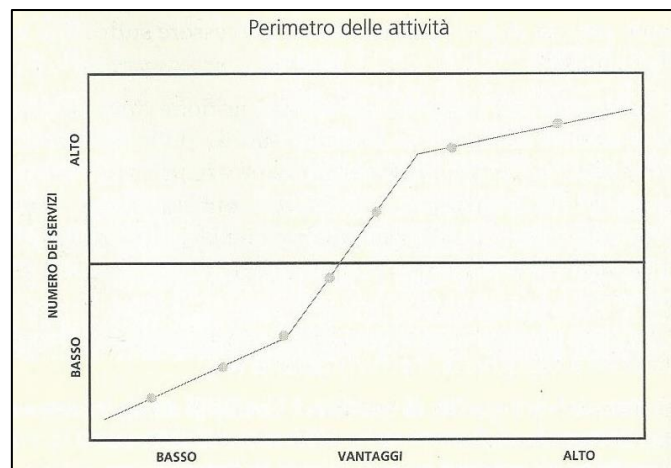
- prescrittivi, sono specifici oltre necessità e possono richiedere l'esecuzione di attività non necessarie (pulire un pavimento già pulito), con aggravio di costi;
- basati sul risultato, richiedono semplicemente che specifiche condizioni siano mantenute

(pulizia, immagine, puntualità e conforto); possono ridurre i costi ma possono rischiare di essere soggettivi.

Una volta fissati i livelli di servizio vengono determinati gli indicatori di performance.

L'outsourcing del facility management è per sua natura un processo di integrazione di un alto numero di servizi in cui i benefici sono legati alla capacità di integrare i processi di gestione, le tecnologie, il procurement, delle attività non seguite direttamente, la capacità di esprimere la reingegnerizzazione di processi e l'applicazione di *best practices*.

Il vantaggio è tanto maggiore quanto maggiore è il numero di servizi da erogare. Si tende ad individuare un alto numero di aree/attività da delegare a società terza poiché, invece un approccio "rateale" (cominciare con uno o due servizi per valutare il partner) non è premiante.



**Grafico 1 Crescita dei vantaggi dell'outsourcing al crescere del numero dei servizi da esternalizzare**

Fonte: La gestione di edifici e di patrimoni immobiliari, Tronconi O., Ciaramella A., Pisani B., Il Sole 24 Ore, Milano, 2002.

## 2.2 La definizione del costo di Facility Management

Per cercare una modalità di risparmio bisogna avere ben presente il punto di partenza rispetto al quale si vuole risparmiare in modo da avere gli elementi per dimostrare al top manager di un'azienda che l'iniziativa di outsourcing può aver senso dal punto di vista finanziario.

Molte aziende non sanno quanto spendono per questi servizi, in quanto tali costi correnti sono suddivisi in diversi capitoli di spesa o perché nello stesso capitolo di spesa vengono registrati costi di diversa natura. Per esempio: il budget di servizi elettrici può includere la riparazione e manutenzione dell'impianto di illuminazione e progetti minori di miglioramento del sistema elettrico; il budget di manutenzione di un impianto produttivo include certamente i costi del personale ma non la quota parte delle spese generali per gestirlo (direzione del personale, amministrazione, information technology, ecc.). Quindi, uno degli altri vantaggi dell'outsourcing è quello di avere un dettaglio molto più preciso dei costi dei servizi.

Le organizzazioni che non sono in grado di definire un'accurata base dei costi (*baseline*),

prima di avventurarsi in un progetto di outsourcing dovrebbero affrontare un progetto di rilevazione e benchmark di tali costi.

Un altro modo per risolvere il problema è quello di richiedere al fornitore di sviluppare la costruzione di tale baseline attraverso l'analisi dettagliata della struttura e dei contratti, il numero e la qualità delle risorse umane, le condizioni delle apparecchiature e impianti. Questo processo prevede anche la possibilità di individuazione preventiva delle aree di riduzione costi o miglioramento dell'efficienza.

### 2.2.1 Come scegliere il partner

L'outsourcing è una relazione di lungo termine, e per avere benefici di lunga durata un fornitore ha la necessità di effettuare investimenti nella fase iniziale; dunque solo aziende di qualità e con provata esperienza hanno tali capacità di investimento.

Una delle chiavi di successo delle iniziative di outsourcing è quella di pianificare ed eseguire una fase di transizione (anch'essa può richiedere investimenti).

Le attività che caratterizzano questa fase sono:

- Consolidamento dei fornitori: una grande azienda, eventualmente distribuita sul territorio nazionale in più siti, può avere un gran numero di fornitori e contratti. Una sostanziale riduzione del numero di essi porta ad un servizio migliore, minori costi amministrativi per la loro gestione e un maggiore potere contrattuale. Questo processo richiede però tempo e risorse;
- Miglioramento della gestione della manutenzione: nel lungo termine, una migliore attenzione agli impianti e un'adeguata cultura di manutenzione preventiva riesce a garantire un risparmio sostanziale, una maggiore efficienza, minori capitali investiti in parti di ricambio e una maggiore affidabilità degli impianti stessi. Mentre, nel breve termine, il miglioramento delle tecnologie, quale l'introduzione di un Computerized Maintenance Management System (CMMS) può richiedere investimenti significativi.

Altre attività proprie della fase di transizione sono:

- assumere risorse umane adeguate in termini di capacità;
- istituire un call center o help desk per la gestione delle richieste di intervento;
- costruire una data base dei fornitori;
- definire e implementare un sistema di gestione finanziaria;
- eseguire l'inventario delle apparecchiature e definire i piani di manutenzione.

Non bisogna scegliere il partner solo sulla base del prezzo poiché i livelli di servizio di alcune funzioni possono necessitare di un aumento per ottenere i risultati desiderati. Per esempio, nel caso di gestione di attività critiche quali la gestione di centri di elaborazione, l'obiettivo primario non è il risparmio ma l'affidabilità e la diminuzione dei tempi di fermo. Se nel passato queste attività non erano state eseguite in modo ottimale, la soluzione potrebbe essere il miglioramento e l'aumento delle attività manutentive. L'outsourcing non è una transazione commerciale ma una partnership commerciale, ed è importante che avvengano due fatti: che il cliente voglia pagare il giusto per le prestazioni che richiede e che il partner sia in grado di erogare il servizio preteso dal cliente (situazione win-win).

Il cliente che ha richieste superiori a quelle che è disposto a pagare, anche se trova il partner disponibile ad accettare, si troverà in breve in situazioni di costante attrito con il

partner scelto, il quale sarà costretto a ogni escamotage pur di tentare di rendere profittevole una relazione che non ha basi per esserlo (situazione loose-loose).

### 2.3 Impegno alla fiducia reciproca e alla chiarezza nelle comunicazioni

Le relazioni di outsourcing sono per loro natura dinamiche, si evolvono continuamente dalla firma del contratto alla transizione e alla quotidiana erogazione del servizio. Intenti e obiettivi comuni sono vitali alla lunga durata e alla reciproca soddisfazione, e ciò diventa tangibile con la totale trasparenza da parte di entrambe le parti.

Il fornitore deve comprendere pienamente gli obiettivi di riduzione dei costi del cliente e il cliente deve accettare il concetto che il fornitore possa avere un adeguato guadagno dalla relazione di partnership. Modelli commerciali di prezzi discendenti nel tempo, *cost plus fee* in cui viene predefinito il margine del fornitore o modelli di condivisione dei risparmi sono in linea con tali concetti di trasparenza e di reciproca fiducia.

Parte del periodo di transizione è caratterizzata da un piano di comunicazione che stabilisca le aspettative del cliente, incontri periodici di revisione dell'andamento dei servizi/ attività e la tempistica dei suddetti incontri.

Altrettanto importante è la mappa delle relazioni: deve essere chiaro chi interloquisce con chi e con quale obiettivi.

Di grande importanza è l'aspetto sociale: l'outsourcing prevede infatti lo spostamento di personale dall'azienda cliente all'azienda fornitore, la società che lo ospiterà dovrà impegnarsi al massimo per un processo di integrazione e di formazione sulle proprie regole interne.

Anche il cliente deve aver ben presente l'aspetto sociale, nel senso che l'obiettivo dell'outsourcing non deve essere unicamente la riduzione degli organici. Bisogna infatti tenere conto che la capacità degli fornitori di produrre risparmi per il cliente è inversamente proporzionale al numero di persone che vengono trasferite in quanto alle stesse devono essere garantite le medesime condizioni economiche.

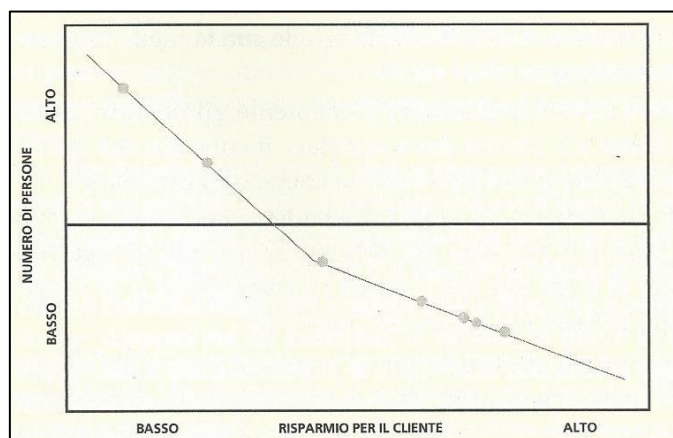


Grafico 2 Risparmio per cliente in proporzione al numero di persone trasferite tramite outsourcing

Fonte: La gestione di edifici e di patrimoni immobiliari, Tronconi O., Ciaramella A., Pisani B., Il Sole 24 Ore, Milano, 2002.

### 2.4 Il processo di selezione

Un processo di outsourcing, come verrà descritto meglio nei prossimi capitoli, include normalmente una fase di richiesta di informazioni ai possibili partner e una di offerta.

Queste due fasi, se ben elaborate, permettono ai fornitori di costruire una soluzione precisa e mirata e al cliente di valutare offerte coerenti e paragonabili.

La richiesta di informazioni dovrebbe aiutare a identificare una lista di pochi nominativi qualificati nel fornire i servizi richiesti:

- descrizione dell'azienda e del suo stato finanziario;
- capacità operative e modelli di erogazione;
- referenze generali e nello specifico settore di mercato;
- tecnologie usate;
- sistemi di misurazione delle performance;
- capacità di reingegnerizzazione e di riduzione dei costi;
- certificazioni.

La richiesta di offerta dovrebbe permettere ai pochi fornitori selezionati di esaminare le facilities e sottomettere una proposta realistica, includendo:

- informazioni circa i vari siti (tipologia, metri quadrati coperti e scoperti, utilizzo, ecc.);
- storia delle richieste di intervento;
- personale coinvolto;
- strutture informatiche usate;
- dettaglio del perimetro delle attività e livelli di servizio;
- indicazione di un budget di riferimento.

## 2.5 Obiettivi

Gli obiettivi che si desiderano raggiungere nel caso d'appoggio a società esterne sono:

- riduzione dei costi di gestione e di manutenzione;
- riduzione dei costi di manutenzione;
- tempestività nella risposta dei servizi "appaltabili";
- qualità superiore.

Il passaggio da una gestione con personale interno a una realizzata con il contributo di organizzazioni esterne ha permesso di affrontare il problema di contrarre i costi e aumentare la tempestività dei servizi e qualche volta anche la loro qualità.

### 2.5.1 Non solo esternalizzazione

Alcune organizzazioni hanno erroneamente pensato che, con l'esternalizzazione dei servizi si potessero risolvere tutti i problemi: dai costi di gestione alla qualità delle prestazioni. In molti casi la terziarizzazione della gestione è stata individuata anche come soluzione dei problemi di personale in esubero o da riqualificare.

Un modo sicuramente sbagliato di concepire il passaggio da una gestione interna all'utilizzazione di servizi di Facility Management, esso non è infatti semplicemente il passaggio dall'affidamento di servizi specializzati o parziali a contratto multiservizio, ma una nuova e più evoluta modalità di gestione integrata di tutte le attività connesse al funzionamento ottimale di un edificio/patrimonio immobiliare.

L'outsourcing del facility management può essere, una eccellente modalità per diminuire i costi di gestione, permettere una focalizzazione delle risorse sul business primario e migliorare la propria posizione competitiva sul mercato.

## Capitolo 3 Facility Management in Italia

Il nostro Paese proviene da una tradizione in cui il patrimonio immobiliare è stato per lungo tempo economicamente poco controllato e gestito, così che le imprese e le istituzioni che hanno operato nel tempo notevoli investimenti immobiliari oggi si trovano a dover gestire un patrimonio le cui entità e il cui stato sono spesso poco conosciuti. Questo è particolarmente evidente nel caso del patrimonio immobiliare appartenente alle istituzioni pubbliche, ma anche nel caso di alcune grandi organizzazioni private. In generale lo stato del patrimonio immobiliare italiano è caratterizzato da una gestione che non permette di ottenere un buon rendimento economico e quindi la proprietà dimostra un diffuso disinteresse verso il degrado-mantenimento degli edifici nel tempo. La conseguenza immediata è che generalmente l'Italia è caratterizzata da un patrimonio degradato, con scarsa possibilità di adeguamento alle nuove esigenze (tecnologiche, sicurezza, comfort), se non con consistenti investimenti. A differenza della situazione americana in cui la vita media di un edificio si aggira intorno ai 40-50 anni, dopo i quali si esaurisce la redditività del manufatto edilizio, in Italia, per cultura e tradizione, gli edifici tendono a "vivere" più a lungo e quindi risulta indispensabile un programma più efficiente nella gestione del rendimento economico dell'edificio.

Le cause principali del degrado-fisico degli edifici sono da ricercare in fattori di ordine economico: la progettazione viene considerata un'attività avente lo scopo di minimizzare i costi edilizi ed impiantistici di realizzazione, riducendo così quanto più possibile le spese nel breve periodo senza alcuna considerazione per la fruibilità e l'efficienza degli spazi-strutture nel lungo periodo. Anche con una rapida occhiata si percepisce come l'entità del patrimonio immobiliare in fase di dismissione abbia una dimensione assai rilevante in tutte le città italiane.

Uno dei motivi per cui in Italia il Facility Management riscontra un diffuso interesse deriva soprattutto dalla necessità di diminuire i costi di gestione del vasto patrimonio immobiliare e dalla necessità di riqualificare gli spazi degli edifici terziari rendendoli dinamici e funzionali.

Infatti, la mutevolezza delle attività, la trasformazione delle organizzazioni aumentano il bisogno di spazi/immobili in grado di essere variabili e flessibili rispetto alle esigenze degli occupanti.

Le organizzazioni esprimono un forte bisogno di spazi di qualità (con impiantistica innovativa) e dinamici cioè in grado di trasformarsi, adeguandosi alle necessità dell'organizzazione; questa "qualità" deve avere costi certi e programmabili, ottenere questo da un immobile non è né facile, né immediato.

### **3.1 Il mercato pubblico dei servizi F.M.: multiservizio e global service.**

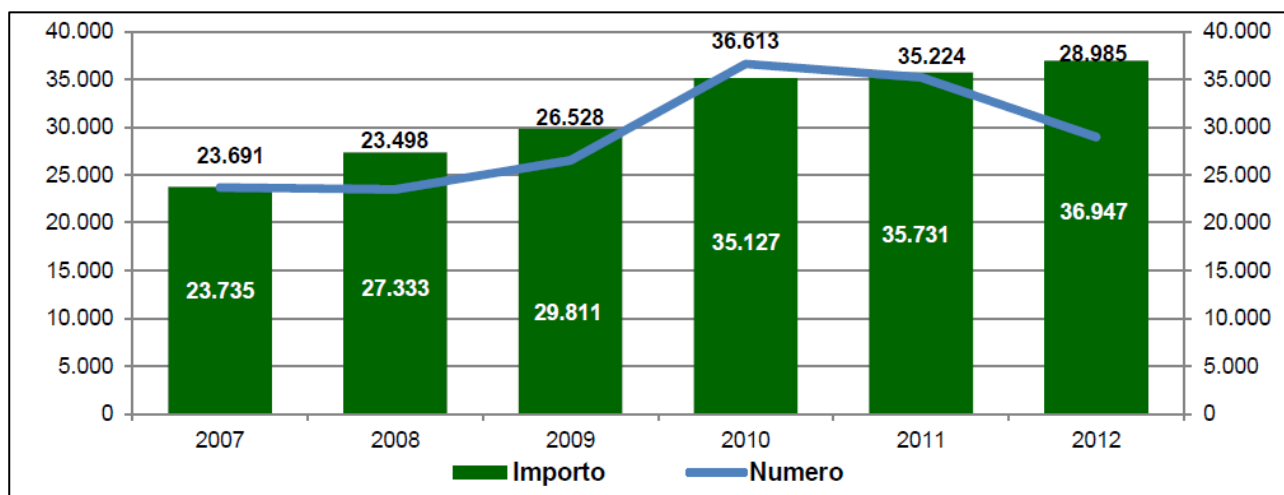
Il primo manuale operativo sul Facility Management, realizzato e promosso da ASSET Camera, Azienda Speciale della Camera di Commercio di Roma, individua i vantaggi derivanti dalle esternalizzazioni e costituisce una guida operativa per la P.A. e per il sistema imprenditoriale.



Il lato dell'offerta, ovvero le modalità di svolgimento di questi servizi si trasforma: dalla fornitura tramite aziende specializzate che si occupano di singoli servizi, si arriva a quelle di facility management, che svolgono in modo integrato tutti i servizi legati a un determinato spazio o infrastruttura. Queste forme innovative di gestione dei servizi si affiancano sul mercato alle società tradizionali che operano nel campo dei servizi senza innovazione.

### 3.1.1 Sintesi della ricerca CRESME (marzo 2013)- Il mercato pubblico potenziale dei servizi F.M.

Nel complesso scenario che sta interessando l'economia italiana e la politica economica, dove recessione e riduzione della spesa pubblica sono due forze che si auto-alimentano e si rafforzano a vicenda, l'esternalizzazione dei servizi non frena; anzi è un processo che crisi e "austerità" tendono ad accelerare, e che alimenta un mercato sempre più importante. Questa, nelle sue forme più avanzate è gestione integrata e coordinata degli spazi, dei servizi e delle infrastrutture, mentre nelle forme più semplici si traduce nel tradizionale appalto di servizi.



**Grafico 3 Il trend del mercato pubblico del FM in Italia (2007-2012) - bandi di gara Pubblicati Importi in mln di €**

Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Nazionale del Facility Management ([www.osservatoriofm.it](http://www.osservatoriofm.it)) promosso da ANAEPAConartigianato e CNA Costruzioni

NB: il numero comprende i bandi con importo non segnalato

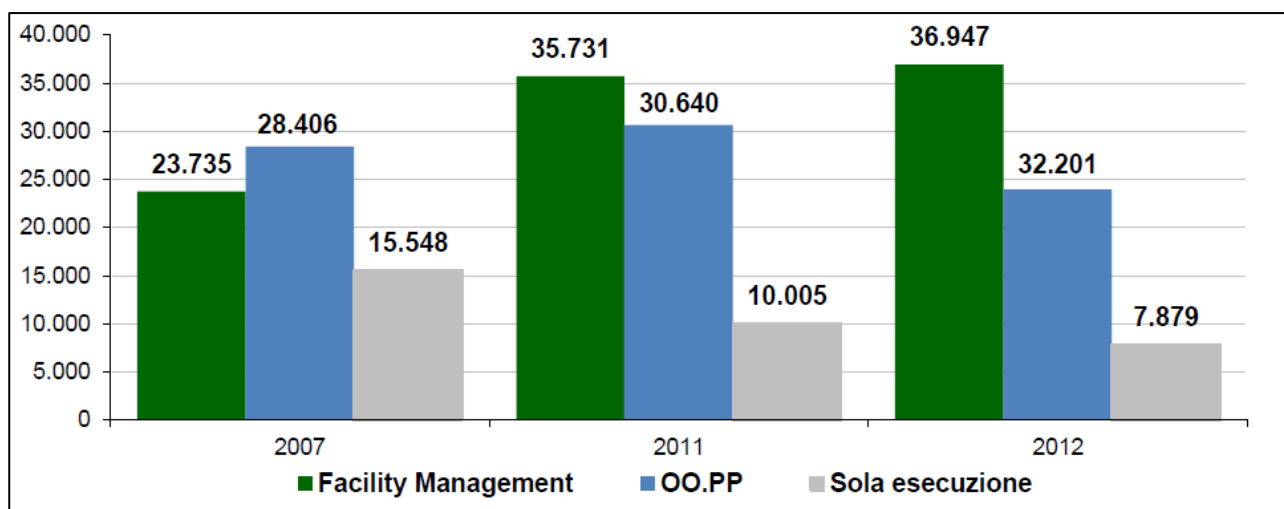
Secondo l'Osservatorio Nazionale per il Facility Management, tra 2007 e 2012, il numero di bandi pubblici classificabili in questa categoria è aumentato del 22% circa, mentre gli importi a base d'asta sono aumentati del 56%, passando da meno di 24 miliardi del 2007 a quasi 37 del 2012. Nello stesso periodo il mercato della sola esecuzione di lavori pubblici registra tassi di calo del 50% in termini di opportunità e del 49% in termini di ammontare in gara, passando dai 15,6 miliardi del 2007 a meno di 8 miliardi del 2012. La richiesta Pubblica cambia struttura: passa da domanda di lavori a quella di servizi; passando da appalti di sola esecuzione a quelli di progettazione, costruzione, gestione e manutenzione integrata. Contemporaneamente, ma più lentamente anche dal lato dell'offerta iniziano a evolversi le modalità di svolgimento di questi servizi: dalla fornitura tramite aziende specializzate che si occupano di singoli lavori o servizi, alle società di Partenariato Pubblico Privato e a quelle di Facility Management, che svolgono in modo integrato tutti i



servizi legati a un determinato spazio o infrastruttura. Queste nuove forme di gestione dei servizi si affiancano sul mercato alle società tradizionali che operano nel campo dei servizi.

### 3.2 Il boom del mercato pubblico dei servizi di FM in Italia

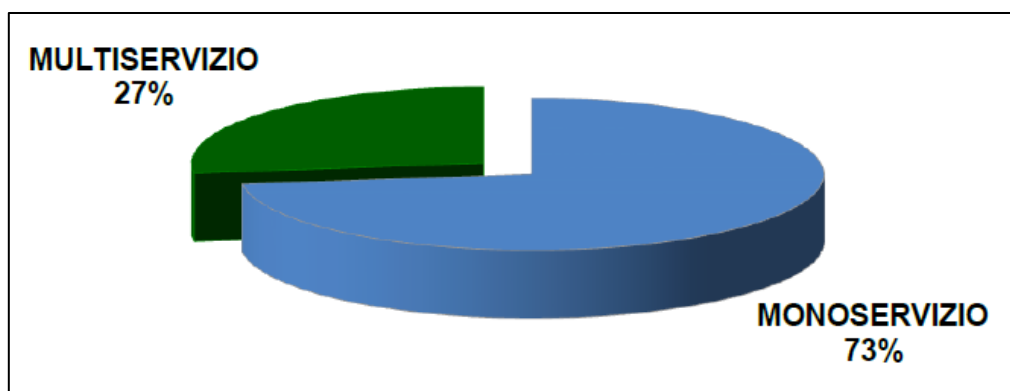
Mentre la crisi colpisce l'economia italiana, e gli appalti di opere pubbliche tradizionali, quelli della sola esecuzione, passano dai 15,6 miliardi di Euro del 2007 a meno di 8 del 2012, gli appalti di Facility Management vivono un vero e proprio boom. Un boom piuttosto trascurato, nel 2007 venivano messi a gara servizi di FM per circa 24 miliardi di euro e nel 2012, con un percorso di continua crescita, si è saliti a 37 miliardi. Un mercato che cresce nei cinque anni della Grande Recessione del 56%, mentre gli appalti di sola esecuzione di opere pubbliche diminuiscono del 49%.



**Grafico 4 Il mercato pubblico del FM a confronto con il mercato delle opere pubbliche e della sola esecuzione: bandi di gara ( 2007, 2011 e 2012) – Importi in mln di Euro**

Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Nazionale del Facility Management ([www.osservatoriomf.it](http://www.osservatoriomf.it)) promosso da ANAEP-Confartigianato e CNA Costruzioni

Nella maggior parte dei casi si tratta di bandi monoservizio (73% degli importi nell'intero periodo 2007-2012; 69% nel solo anno 2012). Il mercato appare quindi ancora piuttosto "immaturato": questi bandi tendono, infatti, ad essere quelli legati a forme di gestione più tradizionali. Va ricordato che anche affidamenti di questo tipo possono prevedere una gestione integrata, ma in termini generali si può dire che sono i bandi multiservizio quelli che tendono a presentare un maggiore grado d'innovazione e integrazione. Sia i bandi monoservizio che quelli multiservizio mostrano un chiaro trend di crescita nel periodo analizzato; la proporzione tra mono e multiservizio è rimasta più o meno stabile, sia per quanto riguarda gli importi messi a gara sia il numero di bandi Pubblicati. Questi affidamenti mono e multiservizio sono cresciuti, sulla spinta delle normative che sempre di più impongono l'esternalizzazione dei servizi locali tramite gara Pubblica, e dei sempre più stringenti vincoli di bilancio.



**Grafico 5 Il mercato pubblico del FM in Italia (2007-2012): bandi di gara Pubblicati per modalità di richiesta del servizio – Composizione % importi**

Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Nazionale del Facility Management ([www.osservatoriomf.it](http://www.osservatoriomf.it)) promosso da ANAEP-Confartigianato e CNA Costruzioni

	Valori assoluti				Variazione %			
	TOTALE	di cui con importo segnalato			TOTALE	di cui con importo segnalato		
		Numero	Importo	Importo medio		Numero	Importo	Importo medio
<b>MONOSERVIZIO</b>								
2007	21.532	15.807	17.985	1,1				
2008	21.350	15.569	18.977	1,2	-0,8	-1,5	5,5	7,1
2009	23.606	15.853	21.498	1,4	10,6	1,8	13,3	11,3
2010	32.875	17.441	25.724	1,5	39,3	10,0	19,7	8,8
2011	32.134	16.930	27.791	1,6	-2,3	-2,9	8,0	11,3
2012	25.907	15.562	25.530	1,6	-19,4	-8,1	-8,1	-0,1
<b>Totale</b>	<b>157.404</b>	<b>97.162</b>	<b>137.503</b>	<b>1,4</b>				
<b>MULTISERVIZIO</b>								
2007	2.159	1.736	5.750	3,3				
2008	2.148	1.852	8.357	4,5	-0,5	6,7	45,3	36,2
2009	2.922	2.499	8.313	3,3	36,0	34,9	-0,5	-26,3
2010	3.738	2.954	9.403	3,2	27,9	18,2	13,1	-4,3
2011	3.090	2.434	7.941	3,3	-17,3	-17,6	-15,6	2,5
2012	3.078	2.270	11.417	5,0	-0,4	-6,7	43,8	54,2
<b>Totale</b>	<b>17.135</b>	<b>13.745</b>	<b>51.180</b>	<b>3,7</b>				
<b>TOTALE</b>								
2007	23.691	17.543	23.735	1,4				
2008	23.498	17.421	27.333	1,6	-0,8	-0,7	15,2	16,0
2009	26.528	18.352	29.811	1,6	12,9	5,3	9,1	3,5
2010	36.613	20.395	35.127	1,7	38,0	11,1	17,8	6,0
2011	35.224	19.364	35.731	1,8	-3,8	-5,1	1,7	7,1
2012	28.985	17.832	36.947	2,1	-17,7	-7,9	3,4	12,3
<b>Totale</b>	<b>174.539</b>	<b>110.907</b>	<b>188.684</b>	<b>1,7</b>				

**Tabella 1 Il mercato pubblico del FM in Italia (2007-2012): bandi di gara Pubblicati per modalità di richiesta del servizio - Importi in mln di €**

Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Nazionale del Facility Management ([www.osservatoriomf.it](http://www.osservatoriomf.it)) promosso da ANAEP-Confartigianato e CNA Costruzioni

Passando ad analizzare la composizione delle gare rilevate dall'Osservatorio Nazionale del FM nel periodo 2007-2012, si nota come la maggior parte degli importi provenga da bandi di servizi (59,4%), mentre il restante 40,6% proviene da quelli di lavori. A loro volta

gli importi riconducibili a bandi di lavori sono per la maggior parte operazioni di Partenariato Pubblico-Privato (PPP, 61,7% degli importi), ma anche le altre operazioni di costruzione, manutenzione e gestione, affidate mediante contratti di appalto "tradizionali" e finanziate interamente con risorse pubbliche, hanno un peso rilevante (38,3% degli importi). Se si prende in esame il solo anno 2012 si osserva un maggiore peso dei servizi, arrivati ad assorbire il 63% degli importi del mercato FM, a scapito dei bandi per lavori (37%), all'interno del quale si presenta accresciuto il peso del Partenariato Pubblico-Privato (63% contro meno del 62% nell'intero periodo).

### 3.3 Il rapporto tra domanda e offerta

In sintesi la situazione italiana non può ancora appoggiarsi su una pratica consolidata e strutturata:

- la domanda si trova di fronte alla necessità di chiarire e focalizzare l'attenzione sul proprio stato dell'arte, per poter formulare quali siano le necessità e per ottimizzare il rendimento delle proprietà immobiliare in modo tale da avviare dall'interno il processo di reingegnerizzazione e ristrutturazione delle risorse. Questo problema non può essere risolto semplicemente per mezzo di una "cessione a terzi" dei compiti più a rischio;
- l'offerta si trova di fronte all'esigenza e urgenza di un adeguamento complessivo della propria struttura: bisogna passare da un'offerta di "servizi parziali", cioè parcellizzati (pulizie, manutenzione, impianti) relativamente semplici; a un servizio globale che possa garantire la complessità della proprietà secondo il modello (già esistente all'estero), del Total Facility Management (TFM). Esso rappresenta il rapporto di collaborazione/partnership, contrattualmente definito e strutturabile nel tempo, tra domanda e offerta.

Per l'offerta il problema è dunque rappresentato dalla propria capacità di adeguarsi a un mercato che chiede a costi decrescenti, servizi di qualità e la capacità di gestire servizi integrati.

Tale adeguamento richiede necessariamente personale di livello superiore con capacità di coordinare attività diversificate, sistemi informativi per la pianificazione, il controllo delle attività e il reporting: il Facility Manager.

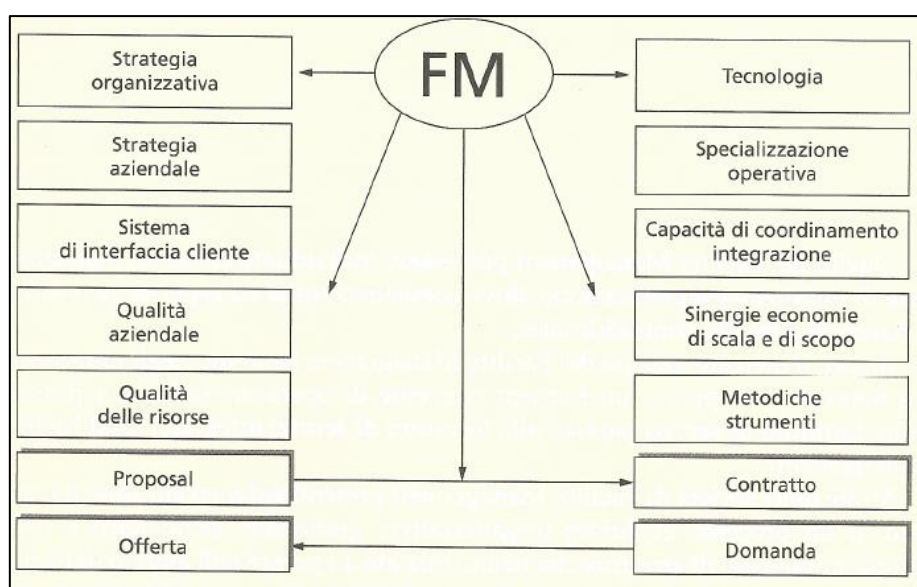
Nel nostro Paese la "scoperta" del Facility Management avviene in una fase storica in cui domanda e offerta, affrontando il problema sulla spinta di esigenze pressanti, possono ingenerare un equivoco che corre il rischio di compromettere nel breve-medio periodo il decollo di un business che, per le proprie caratteristiche strutturali, richiede agli operatori grande chiarezza rispetto al proprio modo di collocarsi sul mercato e formulare le proprie opzioni-strategie.

## Capitolo 4 Il mercato dei servizi di F.M.: l'Offerta

Quello del Facility Management può essere individuato come un mercato in fase di definizione e precisazione. Come già detto, il mercato italiano del Facility Management ha avuto negli ultimi anni un notevole sviluppo, e un numero crescente di operatori ambisce a passare dalla fornitura di servizi parziali alla fornitura di servizi integrati (Total Facility Management).

Molte delle società di Facility Management presenti sul mercato sono il risultato di un processo evolutivo (organizzativo, gestionale, tecnologico e delle risorse impiegate) di strutture che hanno iniziato a operare nell'ambito della fornitura di servizi energetici oppure di servizi di manutenzione edile e impiantistica programmata o di servizi vari e di supporto. Molti operatori però non hanno le caratteristiche e le capacità per fare questo salto evolutivo. Il rischio per l'offerta in questa fase è quindi quello di rispondere alla domanda del mercato con operatori improvvisati.

Il Facility Management non è una semplice stratificazione dei servizi, ma consiste nella capacità di divenire partner del proprio cliente e in prima istanza di saper analizzare, cogliere e interpretare le sue esigenze. Infatti, spesso il cliente non conosce tutte le proprie esigenze e comunque nel tempo nascono nuovi problemi/necessità che il fornitore di servizi di Facility Management deve saper cogliere tempestivamente. Questo è un mercato ancora contraddittorio, nel quale non si sono ancora affermate regole e comportamenti consolidati e in cui si confrontano operatori di grandi dimensioni in grado di offrire servizi di Total Facility Management e piccoli operatori di filiera spesso caratterizzati da grande elasticità e versatilità e perciò in grado di proporsi con prezzi molto competitivi.



**Figura 5 I contenuti che caratterizzano l'offerta evoluta di servizi di F. M.**

Fonte: *Manuale del Facility Management: metodi e pratiche*, Ciaramella A., Tronconi O. Il sole-24 ore, Milano, 2006

## 4.1 Gli operatori di mercato

Il mercato dell'offerta di Facility Management in Italia può essere ricondotto sostanzialmente a tre tipologie di operatori:

- Fornitori mono e multi servizi, ovvero la categoria più diffusa nel nostro panorama economico; hanno maturato nel tempo una competenza nell'erogazione del servizio, del quale forniscono esclusivamente la parte operativa, sviluppando con il cliente un rapporto basato sulla singola prestazione. Queste realtà hanno la loro specificità sia nell'erogazione di servizi ad alto contenuto di manodopera, (ad esempio le pulizie), sia in quelli legati invece ad un elevato contenuto tecnologico, (ad esempio le manutenzioni). La maggior parte dei fornitori prestazionali opera a livello locale per aziende di piccole dimensioni, mentre altri sono diventati interlocutori privilegiati di operatori più grandi (acquisendo così il ruolo di sub-fornitore). Inoltre, sono in atto processi di crescita, di fusione e di acquisizione, applicate dalle aziende monoservizio allo scopo di crescere a livello dimensionale e di accrescere il proprio peso economico per competere sul mercato in un'ottica rinnovata.
- Gestori di servizi specifici, essi si possono definire come gli specialisti nella gestione di un determinato servizio. La loro offerta è caratterizzata da una forte integrazione verticale, ossia sono in grado di rispondere alle esigenze del cliente dallo sviluppo del servizio all'erogazione fino al controllo attraverso la conseguente reportistica. Si caratterizzano per essere aziende fortemente competitive in una determinata attività per la quale hanno maturato un forte *skill* gestionale, tecnologico e operativo, in grado di garantire al cliente un servizio completo. Queste aziende hanno il loro punto di forza nella capacità, non solo di erogare il servizio, ma di gestirlo "in toto", sfruttando sinergie interne e risorse qualificate. Questa categoria di fornitori può essere identificata per specifici servizi erogati: progettazione e gestione spazi, gestione documentale, gestione flotte auto, gestione viaggi aziendali.
- Società di Facility Management (detta anche *Global Outsourcer* o *Facility Company*), soggetti economici in grado di porsi sul mercato come gestori di più servizi e di instaurare con il cliente una vera e propria partnership, orientata alla garanzia sul risultato e alla piena condivisione degli obiettivi. La loro caratteristica è quella di saper rispondere efficacemente alle esigenze del cliente. Sono aziende snelle e dinamiche che, attraverso la competenza e la professionalità delle proprie risorse, offrono al cliente managerialità; occupandosi in prima persona dell'acquisto, dell'erogazione e del controllo del servizio, rispettando standard qualitativi stabiliti da contratto. Queste realtà hanno come interlocutori le aziende di medie e grandi dimensioni, possiedono un'elevata capacità di spesa, e sono dotate delle più evolute tecnologie e di avanzati sistemi di gestione delle informazioni.

### 4.1.1 Caratteristiche del mercato dell'offerta

Una lettura di questo mercato può essere operata secondo un criterio di tripartizione orizzontale della cosiddetta "piramide dell'offerta". Questa segmentazione non è di carattere qualitativo, ma quantitativo, infatti in ogni gradino-livello della piramide possono collocarsi operatori in grado di svolgere egregiamente le proprie attività raggiungendo un elevato grado di performance, a fianco di altri meno efficaci ed efficienti.

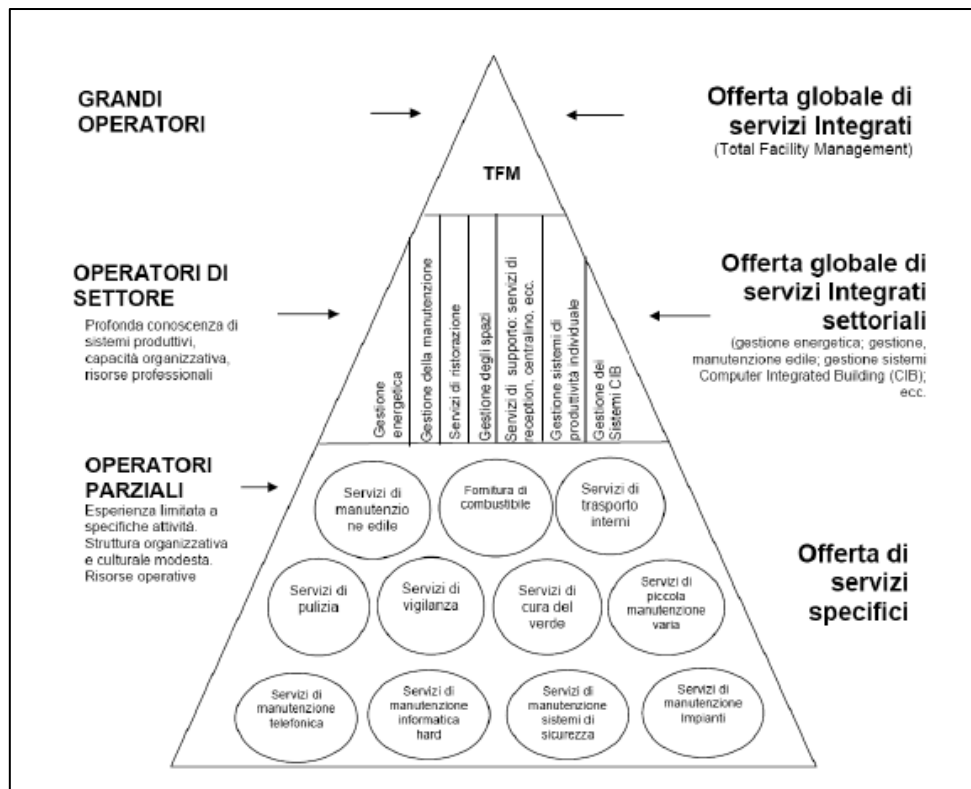


Figura 6 La Piramide del Facility Management

Fonte: Manuale del Facility Management: metodi e pratiche, Ciaramella A., Tronconi O. Il sole-24 ore, Milano, 2006

1) Alla base possiamo collocare gli operatori che "parziali", strutture in grado di offrire uno o comunque pochi servizi, caratterizzate da una dimensione aziendale relativamente limitata e una consuetudine orientata all'operatività.

2) Al secondo livello della piramide possiamo situare gli operatori di "filiera", organizzazioni in grado di offrire servizi settoriali, per esempio:

- Gestione energetica (fornitura di combustibili, energia elettrica, conduzione degli impianti, servizi di manutenzione degli impianti, ecc.);
- Servizi di ristorazione (bar, mense, servizi di catering, servizi aree di ristoro, ecc.);
- Servizi di supporto (reception, centralino, posta, ecc.).

I servizi di filiera sono svolti da strutture con forte know-how specifico, di varia dimensione aziendale (dalla media alla grande), che però non posseggono ancora un sistema di conoscenze e un'adeguata capacità organizzativa per gestire una più vasta e complessa gamma di servizi.

3) nella parte alta possiamo trovare le organizzazioni con operatori in grado di offrire servizi di Total Facility Management. È il cosiddetto segmento dei "Grandi Operatori", che determina la crescita qualitativa del mercato del Facility Management.

Con questo termine, non si intende la grandezza aziendale in senso lato, ma le "grandi" capacità di organizzare, pianificare e controllare una molteplicità di servizi, rendicontandoli analiticamente e sinteticamente al proprio committente attraverso l'uso di sistemi informativi avanzati. Hanno la capacità di diventare partner affidabile di aziende e hanno



fatto dell'esternalizzazione dei servizi no core una scelta strategica. Queste imprese, qualora non posseggano al proprio interno le risorse per erogare tutti i servizi, sono però in grado di acquisirle sul mercato (tramite subappalto).

## **4.2 Come selezionare l'offerta di servizi di Facility Management**

In un mercato in fase di transizione per la domanda divengono molto rilevanti i criteri di selezione dell'offerta. Qualunque strategia diviene subordinata a questa opzione.

I criteri di selezione possono variare in rapporto agli obiettivi della domanda: non tenere presente questo aspetto è all'origine degli errori di valutazione compiuti da diverse organizzazioni e della inevitabile insoddisfazione che ne deriva.

In questa fase i principali clienti dei servizi di Facility Management si orientano verso l'individuazione di fornitori di elevato profilo organizzativo in grado di assumere un ruolo strategico di partner per l'azienda cliente sostituendosi alle risorse e all'organizzazione interna per quanto attiene tutti i servizi non core, ovvero non strategici. Per governare forniture con queste caratteristiche la fase di prequalificazione punta a selezionare imprese dotate di una significativa esperienza, una struttura organizzativa articolata e supportata da Sistemi Informativi che permettano pianificazione, controllo, reporting e valutazione di qualità delle prestazioni.

Nella realizzazione dei bandi di gara occorrerà impostare e definire ben precisi parametri e criteri (contrattuali, organizzativi, tecnologici) per selezionare gli operatori in base alle caratteristiche dimensionali e di complessità gestionale degli edifici e alle prestazioni richieste.

Solitamente, le modalità di approccio per l'acquisizione di servizi di gestione sono due e possono determinare comportamenti tra loro molto diversi.

### **4.2.1 Ricerca di servizi parziali**

Il primo approccio "ricerca di servizi parziali", ha come obiettivo l'acquisizione di specifici e ben delineati servizi (manutenzione edile, servizi di pulizia; servizi di ristorazione, ecc.). In questo caso partendo da specifiche e dettagliate esigenze si seleziona, sulla base di un ben definito rapporto costi/qualità del servizio, il fornitore idoneo. Il rapporto con il fornitore è limitato e termina qui.

### **4.2.2 Total Facility Management (T.F.M.)**

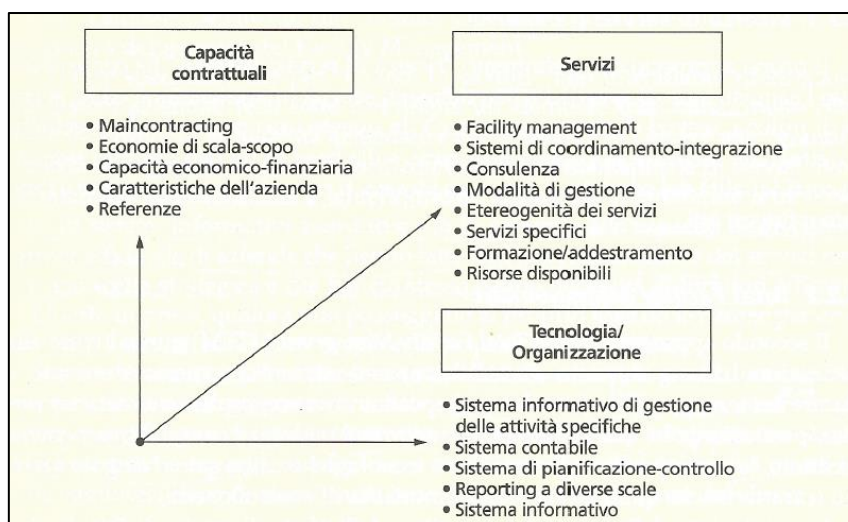
Il secondo approccio di tipo Total Facility Management (TFM) punta invece alla definizione di un rapporto di collaborazione-partnership, spesso destinato a durare nel tempo, nell'ambito del quale potranno essere implementati nuovi servizi/prestazioni. In questo approccio occorrerà valutare complessivamente il fornitore, le sue capacità organizzative e tecnologiche e non solo il singolo servizio (caratteristiche qualitative, prezzo, modalità di controllo, ecc.).

Una corretta valutazione delle capacità competitive dell'offerta dovrà svilupparsi in tre direzioni.

1. Capacità contrattuali: è la capacità di assumere e gestire contratti di importo anche notevole (fornendo adeguate garanzie indicate dal committente) che richiedono

l'impiego di risorse di profilo elevato che possono coinvolgere molteplici servizi. La capacità contrattuale è lo specchio dell'affidabilità societaria, della sua consistenza patrimoniale e della sua garanzia di durata.

2. Tipologia dei servizi erogati: Corrisponde alle risorse disponibili e al livello di organizzazione necessario per gestire servizi complessi, nell'obiettivo di risolvere i problemi del cliente. Occorrono risorse qualificate, notevole spessore organizzativo, investimenti non trascurabili e significativa capacità di direzione. È un terreno in "forte evoluzione" per lo sviluppo delle capacità competitive dell'offerta. Per utilizzare servizi di Facility Management è necessario:
  - individuare i beni per i quali si ritiene di avere necessità dei servizi;
  - acquisire tutte le informazioni sui costi (interni ed esterni) e le problematiche organizzative per lo svolgimento dei servizi per i beni individuati;
  - analizzare dettagliatamente esperienze di appalti di servizi di Facility Management compiute da altri e reperire adeguata documentazione (capitolati d'oneri, bandi di gara, ecc.);
  - analizzare e capire il mercato del Facility Management (conoscenza dell'offerta);
  - i prezzi medi per le diverse tipologie di servizi;
  - la valutazione di precedenti esperienze di appalti di servizi, soprattutto in merito ai problemi della gestione del contratto.
3. tecnologia/organizzazione: corrisponde alle modalità e capacità di pianificare, controllare, coordinare, contabilizzare, rendicontare e rappresentare la molteplicità di attività/informazioni che caratterizzano le svariate attività del Total Facility Management. Il Sistema Informativo (S.I.) è la rappresentazione del complesso dei criteri-procedure-organizzazione che l'offerta mette in campo per svolgere le proprie attività e costituisce l'elemento basilare per operare in sistema di qualità.



**Figura 7 Criteri di valutazione dell'offerta di servizi di Total Facility Management**



### 4.3 Le tendenze evolutive

Un mercato assume un profilo equilibrato quando la domanda trova un'offerta preparata e qualificata pronta a rispondere con livelli organizzativi, contrattuali, tecnologici adeguati e soprattutto con capacità di dare le necessarie garanzie finanziarie e societarie. In sostanza un mercato cresce proficuamente quando si manifesta un "equilibrio dinamico tra operatori dell' offerta e della domanda.

Come è accaduto in altri Paesi (Stati Uniti, Gran Bretagna, Olanda, Francia) è proprio il segmento dell'offerta che spesso "promuove", con azioni di stimolo e sensibilizzazione culturale e manageriale, il mercato.

In questi Paesi, per gli operatori dell'offerta più qualificati e con maggiori esperienze il problema principale affrontato è stato quello di rappresentare il segmento di punta della domanda, le problematiche caratteristiche del mercato (i suoi presupposti organizzativi, tecnologici, finanziari ecc.), con l'obiettivo di ostacolare l'ingresso nel mercato di nuovi operatori dell'offerta e soprattutto di operatori improvvisati.

La crescita dell'offerta di servizi di Facility Management che si registra in questo momento nel nostro Paese non è, ovviamente, solo quantitativa, in Italia sono presenti e operano società nazionali e internazionali di Facility Management di elevato profilo.

L'ingresso di importanti di importanti società straniere, lo sviluppo dei processi di acquisizione e concentrazione, nonché di accordi strategici che si registrano in questo periodo, confermano la crescita qualitativa dell'offerta.

Lo scenario del mercato è caratterizzato dal processo di "Mondializzazione-Globalizzazione" dell'economia che determina inevitabilmente un forte incremento della competitività tra le imprese. Ciò che induce una continua ricerca di migliorare la propria efficienza ed efficacia aziendale attraverso, sia criteri organizzativi e gestionali più adeguati alla complessità del mercato, e la capacità di attrarre e motivare le risorse-uomo di migliore livello.

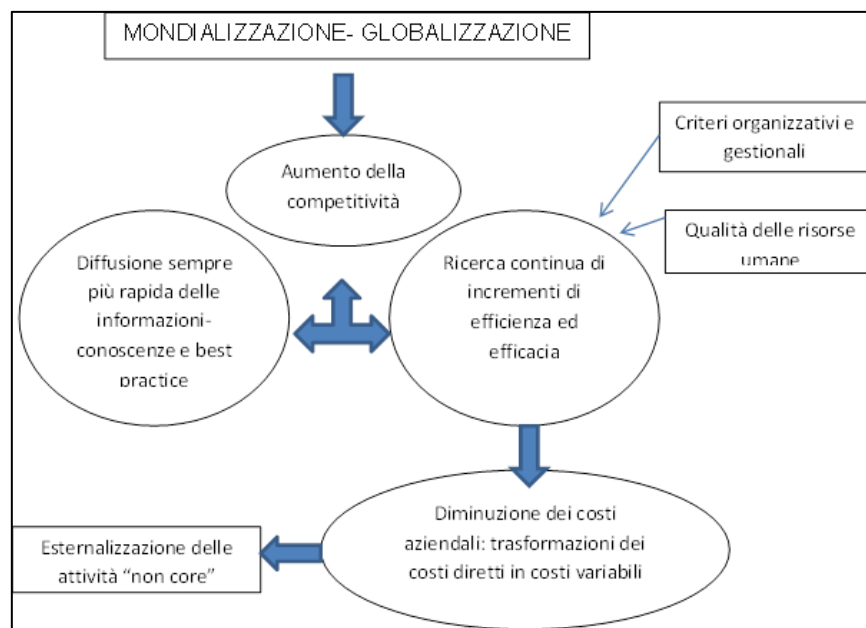


Figura 8 Lo sviluppo del mercato del Facility Management

### 4.3.1 Le fasi di sviluppo del Facility Management

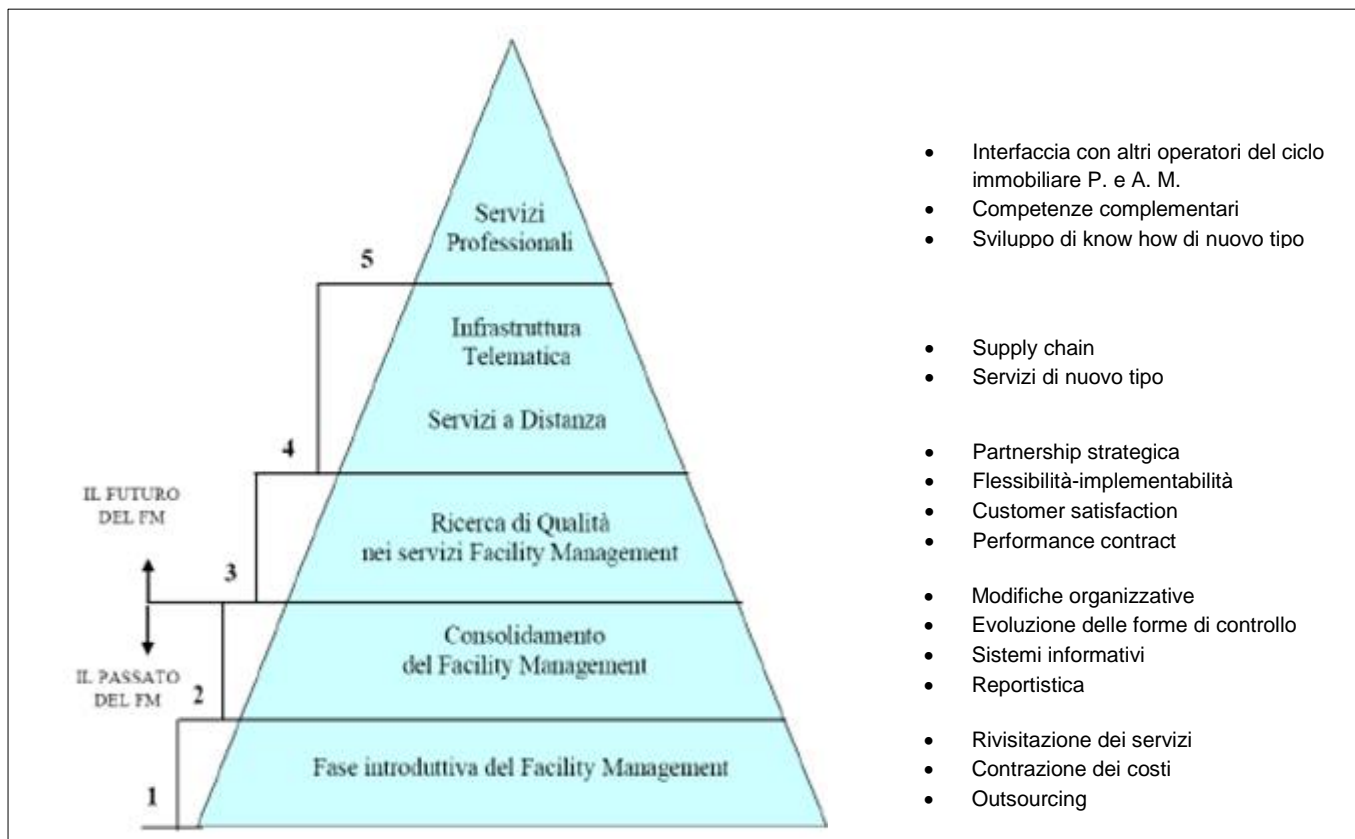


Figura 9 Le fasi di sviluppo del F. M.

Fonte: Manuale del Facility Management: metodi e pratiche, Ciaramella A., Tronconi O. Il sole-24 ore, Milano, 2006

I primi due gradini rappresentano il percorso fatto fino a oggi dal mercato dell'offerta, mentre l'evoluzione futura del Facility Management consiste nelle tre ulteriori fasi di sviluppo: i gradini 3, 4 e 5.

- Gradino 3: Capacità di diventare partner strategico di grandi organizzazioni. Questo avviene attraverso un percorso non accessibile a tutti gli operatori. In primis attraverso la capacità di stipulare contratti che prevedano la continua verifica (criteri di misura) dei servizi erogati e l'applicazione delle clausole di bonus o malus<sup>12</sup>. Abilità di gestire processi di *customer satisfaction*, garantendo continuo adeguamento, flessibilità e implementabilità dei servizi prestati.
- Gradino 4: facoltà di sviluppare un Sistema Informativo e una infrastruttura telematica in grado di migliorare la gestione della propria *supply chain* e offrire supporto ai fornitori, e nel contempo diventare importante strumento per offrire nuovi tipi di servizi ai propri partner.
- Gradino 5: consiste nella capacità di offrire, attraverso accordi e strategie con altri operatori del ciclo immobiliare, servizi professionali non solo di Facility Management, ma anche di Property Management<sup>13</sup> e di Asset Management<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Penale se la prestazione risulta inferiore a quanto concordato contrattualmente.

<sup>13</sup> Gestione del patrimonio immobiliare.

<sup>14</sup> Gestione delle attività.

Il mercato futuro sarà caratterizzato da operatori di elevato profilo, in grado di strutturare una offerta di partnership di elevata qualità e di offrire servizi professionali inerenti a tutte le fasi del ciclo immobiliare, comprese quindi la gestione immobiliare e le strategie di Portafoglio.



**Figura 10 Offerta di Servizi Integrati per tutte le fasi del ciclo immobiliare**

*Fonte: Mercato del Facility Management italiano- Tronconi*

## Capitolo 5 Il mercato dei servizi di F.M.: la Domanda

### 5.1 Le motivazioni

In questo momento per molte organizzazioni pubbliche e private si pone il problema dell'affidamento in gestione del proprio patrimonio immobiliare.

Per alcuni il problema è l'esternalizzazione dei servizi che assicurano la piena funzionalità dei propri edifici strumentali; per altri si tratta invece, di affidare all'esterno la gestione amministrativa del proprio patrimonio acquisito a fini reddituali (gestione contratti di locazione, contenzioso, morosità, problematiche giuridico-legali, e attività manutentive).

Per concretizzare questo orientamento sarà indispensabile operare in due direzioni:

- attuare un'analisi dell'offerta di mercato: capire il profilo delle società operanti nel settore di proprio interesse, le loro caratteristiche distintive, le fondamentali modalità operative della gestione immobiliare, le tecnologie impiegate, i principali criteri organizzativi, i prezzi di mercato per i diversi tipi di servizi, ecc.;
- definire i criteri di selezione delle imprese operanti nel mercato e di conduzione dell'affidamento fino a chiarire i fondamentali aspetti contrattuali.

Questi due step non hanno soluzione immediata a causa della relativa novità di questo mercato, caratterizzato da scarsità di esperienze realizzate. Un rapporto positivo con l'offerta di servizi di Facility Management potrà realizzarsi solo se la domanda saprà definire con precisione e riportare nel contratto (e nel Capitolato) il tipo di prestazioni richieste.

Per fare questo, la domanda deve essere in grado di conoscere con buona i costi dei servizi dei propri edifici e il corrispondente livello di qualità, ma soprattutto le proprie effettive esigenze.

Gli obiettivi che spingono gli operatori della domanda sono:

- liberare la propria organizzazione da un pesante carico di attività e concentrarsi sul proprio core business;
- diminuire i costi di gestione di un valore percentuale definito (conoscendo il proprio punto di partenza), incrementando la redditività del proprio patrimonio;
- liberarsi del personale dipendente incaricato della gestione trasferendolo contrattualmente al fornitore;
- controllare meglio la qualità dei servizi forniti ai propri edifici e soprattutto controllare efficacemente la gestione complessiva (maggiori e più mirate informazioni, in tempi minori).

Per ottenere questi risultati spesso la domanda si avvale, per studiare e conoscere esattamente la propria situazione, di strutture che offrono servizi di censimento del patrimonio (*Auditing* e *Benchmarking*). La base di conoscenza/informazioni acquisite utilizzando questi strumenti costituisce l'elemento fondamentale per impostare la selezione del futuro fornitore, attraverso la definizione delle precise prestazioni richieste.

Ciò può avvenire (almeno in parte), anche in sede di gara, richiedendo un progetto che, partendo dall'analisi della situazione del cliente, evidenzi la struttura dei servizi offerti, con particolare attenzione alle modalità di controllo e rendicontazione e infine i criteri di valutazione definiti a priori per il controllo della qualità dei servizi e la loro eventuale modificazione-implementazione.

## 5.2 Gli attori: mercato privato e pubblico

La domanda nel suo complesso è divisibile in due grandi aree caratterizzate da vincoli normativo-procedurali, ma anche da profili organizzativi e di management molto differenziati:

- grandi imprese multinazionali e nazionali, importanti società pubbliche ora privatizzate; tutti soggetti caratterizzati da un elevato livello organizzativo, da una forte capacità di controllo del fornitore e di gestione complessiva del contratto.

In questo mercato si confrontano le imprese di Facility Management impegnate a offrire servizi di qualità e si sperimentano e utilizzano le tecniche di customer satisfaction e contratti performanti che precedono il pagamento vincolato al tipo di prestazione fornita dall'assuntore dei servizi;

- Pubblica Amministrazione centrale e locale (Comuni, Province, Regioni ecc.) che deve necessariamente procedere per l'acquisizione dei servizi con gare a evidenza Pubblica all'interno del quadro normativo delineato dal D.lgs. n. 157/1995 (Appalti di servizi), secondo i principi dell'offerta tecnicamente ed economicamente più favorevole o del massimo ribasso.

Il sistema degli appalti pubblici presenta disfunzioni storiche che però non vanno attribuite a carenze normative, poiché la normativa oggi nel campo dei servizi è estremamente evoluta e perfettamente allineata alle indicazioni dell'Unione Europea.

Queste anomalie possono essere più correttamente attribuite a:

- immaturità dell'offerta e presenza di soggetti che formulano offerte con ribassi fuori dal comune (dell'ordine del 40-50 sulla base d'asta), giustificati da "offerte tecniche di migliaia di pagine, nell'obiettivo di mettere in difficoltà la committenza;
- costituzione di Commissioni giudicatrici composte in gran parte da esperti giuridici che però non conoscono tecnicamente il mercato del Facility Management.

## 5.3 La Pubblica Amministrazione

Per una Pubblica Amministrazione il passaggio da una gestione tradizionale dei propri servizi svolta da personale interno e/o affidata a sporadici appalti, a una gestione terzariata tipo Facility Management, (affidata a un'unica organizzazione esterna), non è una scelta, né immediata, né facile. Una scelta che diviene però obbligata se si vogliono controllare e diminuire i costi dei servizi migliorandone nel contempo la qualità.

Tra i problemi che da sempre travagliano la PA vi sono: costi elevati, problemi nella gestione e controllo del personale, difficoltà di spesa determinata dal regime degli appalti,

elevato contenzioso, problemi nel controllo e nella direzione dei lavori, ecc.

Questo, a fronte di una spesa non trascurabile, comporta una non adeguata manutenzione del patrimonio pubblico, soprattutto per quanto riguarda gli edifici, del verde pubblico, delle strade e della relativa segnaletica. Ovviamente, il processo di esternalizzazione deve essere progettato e realizzato sulla base di ben precisi criteri e concetti, perché senza un'adeguata impostazione l'esternalizzazione dei servizi corre il rischio di non determinarsi come effettivo vantaggio economico, gestionale e tecnico per la Pubblica Amministrazione. Le esperienze di esternalizzazione dei servizi realizzate negli ultimi anni in Italia hanno però riguardato prevalentemente il mondo delle imprese. Non tutte queste esperienze hanno ottenuto gli stessi risultati in termini di diminuzione dei costi e d'incremento nella qualità dei servizi e alcune non hanno neppure raggiunto significativi esiti positivi.

Le ragioni di questi risultati non proficui nella realizzazione di progetti di Facility Management sono molteplici, ma la maggior parte derivanti dalla mancanza di un organico e meditato piano realizzato sulla base di un approfondito studio delle caratteristiche e condizioni dell'organizzazione e la successiva definizione degli obiettivi fondamentali. Le organizzazioni (private o pubbliche), che hanno realizzato un ben definito piano-progetto di Facility Management per realizzare l'esternalizzazione delle proprie attività manutentive, hanno abitualmente ottenuti risultati positivi.

I vantaggi per le pubbliche amministrazioni che adottano il sistema di esternalizzazione dei servizi sono:

- razionalizzazione del personale dell'ente attraverso destinazioni ad altri incarichi;
- garanzia sul mantenimento dello standard di servizio (come indicato nel contratto);
- acquisizione di un nuovo know-how gestionale e tecnologico, in una logica di miglioramento delle capacità organizzative e professionali dell'ente;
- concentrazione dell'ente sul proprio core business;
- individuazione di un unico fornitore di servizi, con conseguente snellimento dell'iter burocratico interno;
- maggiore flessibilità nell'erogazione dei servizi e tempestività rispetto alla struttura interna dell'ente;
- tempi d'intervento garantiti dalle modalità contrattuali;
- scelta del servizio più adeguato alle politiche e strategie individuate;
- possibilità dell'ente committente di far affidamento (nei momenti di emergenza), su un partner affidabile;
- contrazione dei costi amministrativi e in particolare riduzione dei costi per lo svolgimento delle gare.

### **5.3.1. Come realizzare un piano-progetto di Facility Management nella Pubblica Amministrazione**

Le attività di Facility Management, avendo come natura prevalente la gestione di servizi, sono riconducibili nell'ambito degli appalti pubblici di servizi, quindi del D.lgs. 17 marzo 1995, n. 157 «Attuazione della Direttiva 92/50/CEE materia di appalti pubblici di servizi».

Nell'ambito degli appalti di servizi non è applicabile la disciplina prevista per i lavori e opere pubbliche<sup>15</sup>.

Per utilizzare servizi di Facility Management la pubblica amministrazione dovrà svolgere le seguenti attività:

1. individuazione dei beni per i quali si ritiene di avere necessità dei servizi;
2. acquisizione di tutte le informazioni sui costi (interni ed esterni) e le problematiche organizzative in essere per lo svolgimento dei servizi per i beni individuati;
3. analisi dettagliata delle esperienze di appalti di servizi compiute da altre Pubbliche Amministrazioni e reperimento di adeguata documentazione;
4. analisi e comprensione del mercato del Facility Management: la mappa dei fornitori (conoscenza dell'offerta di mercato), i prezzi medi per le diverse tipologie di servizi, la valutazione di precedenti esperienze di appalti di servizi realizzati da pubbliche amministrazioni, soprattutto in merito ai problemi della gestione del contratto;
5. stesura del bando di gara e del capitolato tecnico d'oneri per l'espletamento dell'appalto per l'affidamento dei servizi;
6. espletamento della gara e determinazione dell'aggiudicatario;
7. stesura del contratto che il vincitore della gara dovrà sottoscrivere, dove verranno di nuovo ribadite le modalità di controllo e rendicontazione delle attività svolte dall'affidatario.

In linea generale, vi è stata una profonda modificazione dei criteri e degli strumenti di conduzione delle gare di affidamento in gestione dei patrimoni immobiliari. Si è passati da capitolati/disciplinari fortemente prescrittivi che normavano con un grado estremo di dettaglio le operazioni che l'appaltatore avrebbe dovuto svolgere, a capitolati disciplinari a "garanzia di risultato". In questi innovativi strumenti, non viene più normata in dettaglio l'attività dell'appaltatore, ma si definiscono gli obiettivi economici e tecnici della sua gestione, lasciandolo libero di svolgere molte attività come reputa più opportuno.

---

<sup>15</sup> Cfr. TAR Lombardia, Milano, sez. III, 9 maggio 1991, n. 192.

## Capitolo 6 Il mercato del F.M. nel nuovo contesto europeo: realtà e prospettive nel settore delle imprese multinazionali

Il mondo delle imprese italiane, negli ultimi anni, si è orientato verso soluzioni organizzative sempre più flessibili per affrontare efficacemente un mercato in continua evoluzione, fortemente influenzato dal fenomeno della globalizzazione. A una maggiore specializzazione, corrispondono un profilo professionale e modelli operativi gestionali complessi. La maggiore complessità dei mercati e alla globalizzazione dell'economia porta a processi come: reingegnerizzazione dei processi, integrazione delle attività/funzioni e ricerca di nuove soluzioni organizzative e strategiche delle imprese.

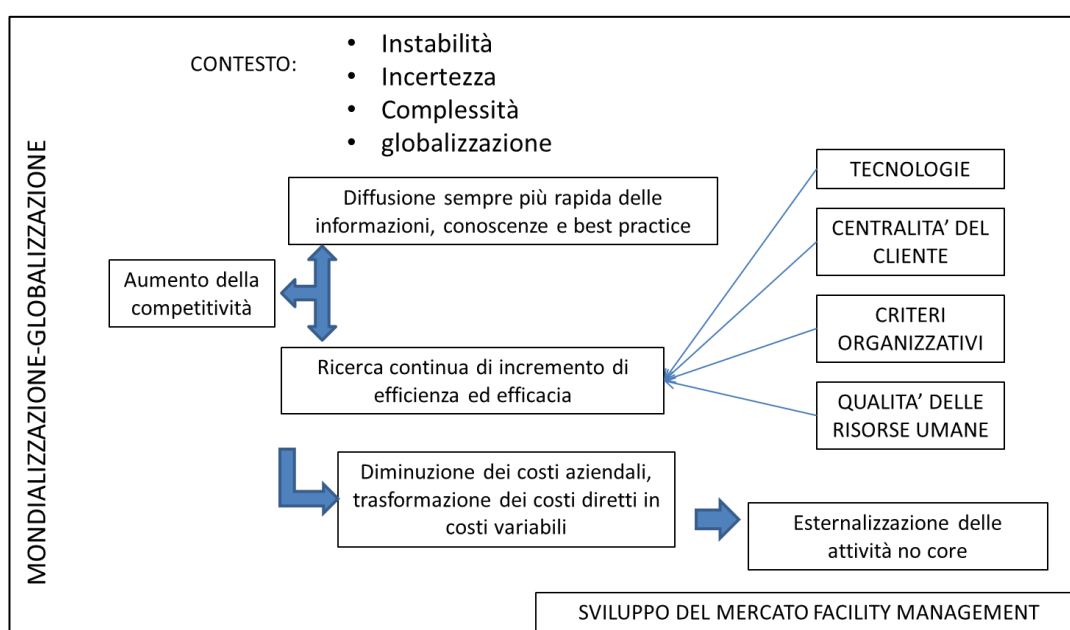


Figura 11 L'impresa globale nel nuovo contesto europeo

Fonte: O. Tronconi, "Mercato a una svolta", in "Installatore italiano", n.1, 2002

### 6.1 Il processo di internazionalizzazione delle imprese

La dimensione dei mercati, mentre si allarga, grazie allo sviluppo delle nuove tecnologie, della rete virtuale, delle comunicazioni e dei trasporti comporta un ampliamento dei confini tradizionali e rende più lunghe le trame delle relazioni economiche. Questo è il fenomeno della internazionalizzazione dei sistemi di produzione. La competizione delle imprese ora avviene in aree che superano i tradizionali bacini di scambio: tutto entra in concorrenza con altri sistemi regionali. L'internazionalizzazione dei rapporti produttivi è un processo ineludibile e inevitabile, che comporta sia rischi che potenzialità, soprattutto per un sistema di imprese come quello italiano, fondato sulle MPI.



L'analisi dei fattori che impattano sul business della piccola e media impresa porta a individuare cinque principali esigenze che le aziende si trovano ad affrontare:

- Incrementare il business;
- Ridurre i costi;
- Migliorare la produttività;
- Proteggere i dati e la proprietà intellettuale;
- Accedere agevolmente agli strumenti di credito e ai finanziamenti.

Il mercato nazionale evidenzia alcune problematiche legate ad un modello di impresa a carattere familiare che affronta con difficoltà un processo di crescita che comporterebbe l'apertura a capitali esterni e maggiore trasparenza; si riscontra un'incapacità di investire in modo massiccio nei campi della ricerca e dell'innovazione, causato dalle limitate risorse finanziarie disponibili. L'apertura verso nuovi mercati fa sì che i distretti industriali (i cui fattori propulsivi si stanno esaurendo), risentano della concorrenza dei nuovi Paesi, soprattutto per i prodotti a minore valore aggiunto e, infine, si riscontra nelle imprese italiane una scarsa proiezione multinazionale.

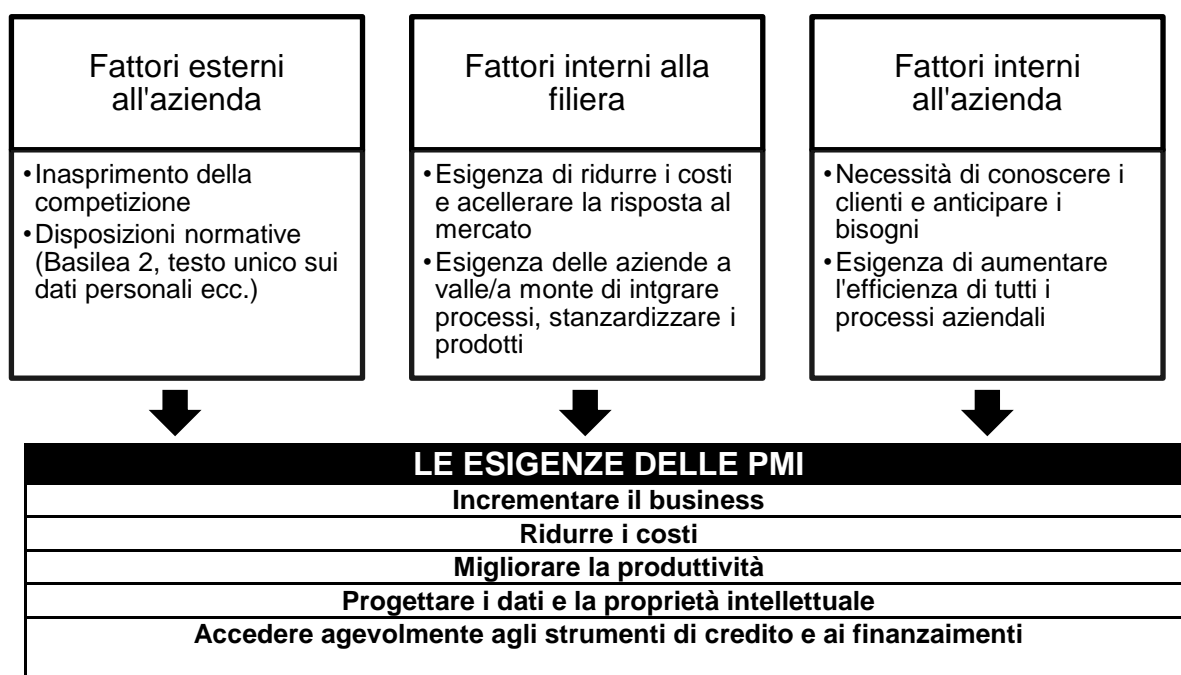


Figura 12 Esigenze di competitività delle PMI

Fonte: NetConsulting per Microsoft, L'Information Technology per il recupero della competitività delle PMI italiane – Manuale per l'imprenditore, novembre 2004

Per contrastare simili tendenze, alcune associazioni imprenditoriali, enti camerali e finanziari stanno sviluppando forme consortili per aiutare le PMI nell'individuare realtà regionali estere dove avviare strutture produttive. Si tratta di esperienze pilota, presenti soprattutto nel Nord-Est, che prefigurano nuove forme di cooperazione e di sostegno allo sviluppo. In particolare, testimoniano di come si stia passando dalla fase della delocalizzazione improntata alla ricerca di costi di produzione inferiori, alla

internazionalizzazione intesa come presidio e sviluppo di nuovi mercati a livello internazionale. La progressiva apertura dei mercati esteri e l'internazionalizzazione delle imprese italiane costituisce sicuramente una sfida, ma soprattutto un'opportunità. Tali processi di allungamento delle reti di produzione attraverso accordi e joint venture fra imprese locali e di altri Paesi, stanno ridisegnando i distretti e le loro relazioni, ma ciò non comporta uno sradicamento delle imprese dai contesti originari; solo in pochi casi le aziende recidono i legami con il territorio di appartenenza, ma puntano a sostituire quei fornitori che non sono in grado di seguirle nel processo di internazionalizzazione.

	<b>Partecipazioni italiane all'estero</b>	<b>Partecipazioni estere in Italia</b>
<b>Soggetti investitori</b>	5.750	3.873
<b>Imprese partecipate</b>	16.832	7.181
<b>Addetti alle imprese partecipate</b>	1.084.471	920.575
<b>Percentuale delle partecipazioni di controllo</b>	80,6%	86,8%
<b>Fatturato delle imprese partecipate (milioni di euro)</b>	275.086	382.267
<b>Grado di internazionalizzazione</b>	10,6%	8,3%

**Tabella 2 Partecipazioni italiane all'estero ed estere in Italia al 1° gennaio 2005**

Fonte: S. Mariotti, M. Mutinelli, Italia multinazionale 2005. Le partecipazioni italiane all'estero, ICE, Roma 2005

	<b>Paesi con cui si hanno rapporti (%)<sup>16</sup></b>	<b>Paesi verso cui conviene investire (%)<sup>17</sup></b>
<b>Europa in generale</b>	3,7	0,1
<b>Zona euro</b>	74,5	9,0
<b>America settentrionale</b>	20,8	3,4
<b>America centrale/meridionale</b>	3,6	1,7
<b>Vicino e Medio Oriente</b>	4,0	0,3
<b>Asia centrale</b>	0,7	2,0
<b>Estremo Oriente e Sud-Est asiatico</b>	19,0	17,7
<b>Oceania</b>	3,0	0,4

**Tabella 3 Rapporti dell'Italia con i paesi esteri**

Fonte: Fondazione Nord-Est, L'Italia delle imprese, marzo 2004

<sup>16</sup> I primi tre paesi in ordine d'importanza fra coloro che hanno rapporti.

<sup>17</sup> I primi due Paesi fra tutti gli intervistati.

Il futuro vede nella costituzione di consorzi, fusioni e acquisizioni la possibilità (anche per le PIM), di competere a livello globale; grazie anche a un sistema-Paese che aiuti le imprese in questo processo. L'Italia deve puntare sull'innovazione, modificando la sua struttura economica, rimasta immutata negli ultimi dieci anni, se vuole competere nella nuova economia globale.

## 6.2 Le società multinazionali: protagoniste del mercato globale

Nel processo di internazionalizzazione un ruolo di primo piano lo rivestono le imprese multinazionali, le quali contribuiscono in maniera determinante allo sviluppo dell'economia, alla creazione di una nuova occupazione, alla promozione dell'attività di ricerca e innovazione tecnologica, stimolando la competizione e favorendo l'integrazione dei mercati. Le società multinazionali sono sistemi che regolano la produzione e la distribuzione a partire da un nucleo dirigente principale e decisionale, non necessariamente localizzato in un centro territoriale, ed estendono le loro operazioni in territori appartenenti a diversi stati nazionali. Esse raggiungono spesso dimensioni vastissime, con bilanci che superano spesso quello di una nazione. Negli ultimi due decenni, le multinazionali hanno accresciuto enormemente il loro potere e la loro influenza economica diventando le principali forze trainanti del processo di integrazione globale. La produzione di beni e servizi gestita dalle imprese multinazionali, rappresenta il cuore stesso del processo di globalizzazione. Oggi, l'impresa si sta trasformando in "impresa globale", caratterizzata da un rapido scambio di informazioni grazie all'impiego sempre più diffuso dei nuovi strumenti tecnologici.

Il mercato non è più delineabile con precisi limiti geografici e quindi la scelta della localizzazione ottimale non ha più molta rilevanza.



	<b><u>EVOLUZIONE DELL'IMPRESA</u></b>	<b><u>EVOLUZIONE DELLA SOCIETA'</u></b>
<b>ANNI '30 – '60</b>	Impresa tradizionale	Società industriale
<b>ANNI '70</b>	Impresa decentrata	Società post-industriale
<b>ANNI '80 – '90</b>	Impresa "a rete"	Società terziaria
<b>ANNI 2000</b>	Impresa globale	Società dell'informazione

Tabella 4 L'evoluzione dell'impresa

Fonte: Il mercato del facility management nel nuovo contesto europeo: realtà e prospettive nel settore delle imprese multinazionali, diretta da O. Tronconi e condotta da M. Romagnolo, anno accademico 2003, 2004

### 6.3 Il F.M. nelle imprese multinazionali

Globalizzazione dell'economia e complessificazione dei mercati sono le principali motivazioni che hanno spinto le aziende impiegate nella competizione economica ad adottare comportamenti utili alla semplificazione dei propri processi, cercando di migliorare la propria efficienza aziendale dal punto di vista organizzativo e gestionale per adeguarsi ad un mercato sempre più discontinuo. Il contributo dato alle metodiche ed esperienze di facility management viene considerato un utile strumento di gestione che consente di abbassare i costi pur mantenendo un adeguato livello di servizi no core. Dalla ricerca di settore svolta nell'ambito del Laboratorio Gesti. Tec del Dipartimento di scienza e tecnologia dell'ambiente costruito (Building Environment Science & Technology – BEST) del Politecnico di Milano, finalizzata ad approfondire le problematiche e le metodiche con cui le imprese multinazionali aventi sede in Italia, affrontano la gestione delle attività non core, scaturisce un quadro chiaro sullo stato attuale e le prospettive di evoluzione della domanda dei servizi di facility management. Sono state le grandi imprese multinazionali a introdurre in Italia le esperienze già maturate precedentemente in altri Paesi europei; il mercato nazionale è costituito da entità decisamente più contenute, non paragonabili alle grandi corporation statunitensi, caratterizzate da immensi patrimoni da gestire. Tali società sono caratterizzate da un elevato livello organizzativo, da una forte capacità di controllo del fornitore e di gestione complessiva del contratto; sono committenti preparati a negoziare in maniera dinamica e in grado di misurare effettivamente i risultati ottenuti con contratti di global service. Nel nostro Paese i grandi gruppi, per quanto siano una realtà importante, rappresentano in maniera diretta una percentuale contenuta del PIL. Le multinazionali hanno trasformato il proprio reparto dedicato ai servizi generali in un reparto interno di facility management con personale in grado di organizzare e gestire sia le attività principalmente mantenute all'interno che il rapporto con i fornitori. La tendenza degli ultimi anni è di esternalizzare i servizi che richiedono competenze specifiche e risultano di più complessa gestione ed esecuzioni, come:

- Manutenzione edile;
- Manutenzione e conduzione degli impianti meccanici di servizio agli immobili;
- Manutenzione degli impianti di security/ safety;
- Manutenzione dei servizi di gestione del sistema informativo;
- Servizi di gestione delle utenze;
- Gestione del parco auto;
- Gestione delle aree esterne e verde;
- Servizio di ristorazione.



**Figura 13 Servizi internalizzati ed externalizzati nelle imprese multinazionali**

Fonte: Il mercato del facility management nel nuovo contesto europeo: realtà e prospettive nel settore delle imprese multinazionali, diretta da O. Tronconi e condotta da M. Romagnolo, anno accademico 2003, 2004

La prima motivazione che ha spinto le multinazionali all'esternalizzazione è la mancanza di know-how specifico, ovvero l'insieme di conoscenze e di capacità in possesso dei fornitori qualificati per l'esecuzione di un dato servizio; esternalizzare le attività no core consente all'azienda di avere accesso a risorse tecniche, logistiche e umane che non sono disponibili al suo interno e di avere un supporto in prospettiva di un cambiamento. La crescente cultura di facility management non ha come obiettivo il contenimento dei prezzi a discapito della qualità del servizio. L'azienda ricorre all'esternalità del servizio per poter avere una riduzione dei costi, intesa come miglioramento della gestione apportata dal fornitore (esperienza, know-how, maggiore potere negoziale negli acquisti). Nella maggior parte dei casi la propensione è quella di fare riferimento a operatori di settore, e solo in alcuni casi (grandi *corporation*) si evidenzia il ricorso a operatori globali di servizi integrati; l'adozione di un tale modello organizzativo comporta un approccio innovativo, nel considerare il proprio fornitore come un partner professionalmente preparato per rispondere alle proprie esigenze. L'obiettivo è costruire un rapporto di qualità, destinato a durare nel tempo, nell'ambito del quale potranno essere implementati nuovi servizi/ prestazioni; con questo approccio occorre valutare, oltre che il prezzo del servizio: il fornitore, le sue capacità organizzative e tecnologiche, la sua affidabilità, la sue referenze e la qualità del servizio offerto.

## Capitolo 7 Le caratteristiche contrattuali

Per ottenere risultati positivi, un rapporto tra cliente e fornitore basato su criteri di partnership deve essere adeguatamente progettato anche dal punto di vista contrattuale. Questa impostazione comporta che la durata temporale del contratto sia mediamente lunga (solitamente cinque anni), in relazione alla complessità della gestione e dell'erogazione dei servizi richiesti. Gli elementi fondamentali normati da contratto dovranno essere:

- le esigenze del cliente;
- la prestazione progettata dal fornitore sulla base di una adeguata verifica e valutazione (quantità/qualità) delle esigenze del cliente;
- la struttura di erogazione dei servizi;
- le rendicontazioni e le verifiche in itinere.

Il contratto dovrà identificare con chiarezza le caratteristiche (organizzazione, tecnologia, risorse) della struttura di erogazione dei diversi servizi.

Esso dovrà altresì prevedere incontri periodici e specifica rendicontazione per misurare, controllare la rispondenza delle prestazioni effettuate, alle esigenze del cliente contrattualmente definite.

Gli elementi tipici di un contratto sono:

- a) identificazione dei contenuti: specie nel caso di grandi aziende, identificarli esattamente semplificherà le comunicazioni successive;
- b) oggetto: identificare in poche righe il contenuto del contratto in modo univoco;
- c) descrizione degli edifici: elenco completo degli edifici e delle loro caratteristiche e attrezzature-impianti con il relativo stato manutentivo, di cui si affida la gestione.
- d) obblighi reciproci: oltre al tipo di prestazione vanno identificati gli interventi minimi e quali controlli dovranno essere eseguiti; bisogna inoltre programmare le scadenze con le quali effettuare le verifiche collegiali/reciproche;
- e) garanzie a risultato: alcuni contratti prevedono una forma di incentivazione in funzione del risultato conseguito, esaminando:
  - parametri di riferimento;
  - continuità di prestazioni, specificando anche le eventuali penalità, interruzioni o ritardi nell' erogazione del servizio.
- f) durata: data di inizio, durata ed eventuali condizioni di proroga o rinnovo;
- g) prezzo: tanto più complesso è il contratto, tanto più complessa potrà essere formulazione del prezzo;
- h) formula di revisione: in un contratto di lunga durata sarà importante esplicitare nel migliore dei modi una formula di revisione legata a parametri semplici, verificabili e monitorati periodicamente;
- i) pagamento: dovranno essere precisate le modalità di fatturazione, di pagamento e l'applicabilità di eventuali interessi per ritardato pagamento. Andrà normata anche

l'eventualità di una sospensione delle prestazioni, ove si configurasse l'interruzione di pubblico servizio;

- j) responsabilità/assicurazione: nel caso di presa in consegna di edifici strumentali, oppure di edifici terziari e industriali, sarà utile definire i limiti di responsabilità, il tipo di assicurazione e le relative coperture;
- k) modifiche: si dovrà normare il comportamento delle parti in caso di ampliamenti o riduzioni del contratto in essere;
- l) cessazione/rinnovo: prevedere in quali condizioni le parti potranno cessare anticipatamente il contratto o rinnovarlo;
- m) forza maggiore: di formule di rito, ma per completezza andranno comunque riportate;
- n) imposte/tasse;
- o) subappalto: nel caso di rapporti tra società private è meno critica l'autorizzazione al subappalto rispetto ai rapporti con Enti Pubblici;
- p) foro/arbitrato: nel caso di disputa chi dovrà risolvere la vertenza;
- q) allegati: la completezza degli allegati (soprattutto i capitolati d'oneri) richiamati ai diversi punti costituisce il riferimento obbligatorio di partenza.

Rispetto a questi documenti e ai loro contenuti si potranno misurare le prestazioni e i miglioramenti ottenuti.

Nel caso dei servizi è fondamentale regolamentare il rapporto proprio per l'"immaterialità" del bene che si trasferisce.

## 7.1 Gli obiettivi di un contratto di Facility Management

In un contratto di servizi di Facility Management il committente affida a un terzo, per un periodo di tempo predefinito, un certo numero di servizi al fine di:

- mantenerli nello stato di conservazione richiesto;
- ottenerne la disponibilità a produrre e/o espletare il servizio richiesto;
- avere proposte di migliorie miranti a ridurre il costo del servizio e/o a incrementare le caratteristiche tecniche dei beni e la loro disponibilità a produrre servizi.

## 7.2 Il Global Service

Il termine Global Service non è sinonimo di Facility Management ma è solo una modalità contrattuale, tra le diverse possibili, per regolare questi servizi. La particolarità di un contratto di Global Service è rappresentata dal fatto che la remunerazione economica è, almeno in parte, vincolata a precisi risultati che il fornitore dei servizi dovrà ottenere.

Il contratto di Global Service è oggetto della norma UNI 10685 del marzo 1998 dal titolo: "Criteri per la formulazione di un contratto basato sui risultati (Global Service)".

In realtà, questa norma si occupa specificatamente dei contratti Global Service nel campo della manutenzione, ma i suoi contenuti possono essere facilmente generalizzati al complesso dei servizi di Facility Management.



In un contratto di servizi del tipo Global Service il committente affida a terzi, per un periodo di tempo definito, la manutenzione di una certa tipologia e numero di beni al fine di:

- mantenerli nello stato di conservazione richiesto;
- ottenerne la disponibilità a produrre e/ o espletare il servizio richiesti;
- avere proposte di migliorie miranti a ridurre il costo del servizio e/ o a incrementare le caratteristiche tecniche dei beni e la loro disponibilità a produrre servizi.

Il presupposto di fondo è quindi la capacità, da parte del committente, di definire il livello prestazionale del patrimonio oggetto della manutenzione.

Questo si ottiene solo attraverso un attento rilevamento dello stato di funzionalità e qualità del patrimonio stesso; al fine di individuare, sia le situazioni da sottoporre a periodiche azioni manutentive, sia quelle che per obsolescenza o degradamento fisico, necessitano di interventi in grado di ristabilire il livello di qualità atteso, che dovrà poi essere mantenuto nel tempo.

Alla base di questi contratti vi sono altri elementi come:

- l'assuntore garantisce la conduzione del bene secondo i parametri e le procedure concordate contrattualmente;
- l'assuntore è responsabile delle scelte di progetto, di pianificazione, di direzione e di attuazione delle attività di manutenzione, salvo quanto espressamente concordato in maniera collegiale con il committente;
- l'assuntore garantisce comunque il raggiungimento di tutti i risultati pattuiti; l'assuntore fornisce la documentazione concordata che deve permettere al committente di continuare ad avere la conoscenza della storia tecnico-economica del bene; valutare se l'assuntore ha operato nel rispetto del capitolato tecnico e del progetto di Global Service della manutenzione;
- il compenso contrattuale è basato sui risultati ottenuti;
- la misura dei risultati viene effettuata secondo metodologie concordate;
- l'assuntore sarà tenuto al pagamento di una penale, qualora non mantenga impegni assunti contrattualmente (non raggiungimento o scostamento delle sue prestazioni dai risultati previsti).

### **7.2.1 Processo del G.S.**

Il processo di Global Service può essere articolato:

1. Fase di impostazione preliminare da parte del committente: il committente analizza e valuta le proprie esigenze tecnico-gestionali in rapporto alla propria realtà patrimoniale (conoscenza quali-quantitativa del patrimonio) e alle strategie immobiliari che intende adottare. L'esito dovrebbe essere un Documento di Indirizzo Preliminare.

2. Fase di impostazione della richiesta di offerta, da parte del committente: il committente deve dare un attendibile e puntuale quadro di riferimento per i risultati da conseguire attraverso il GS. La richiesta deve esplicitarsi attraverso un capitolato tecnico prestazionale, che consenta l'individuazione dei livelli prestazionali da soddisfare e i criteri per verificare il soddisfacimento. Al fine di monitorare e verificare il rispetto degli standard di qualità e di servizio erogati dall'assuntore del GS, è fondamentale che il committente



progetti preventivamente ed espliciti nel capitolato un efficace ed efficiente sistema di controllo. In quest'ottica devono quindi essere presenti una struttura tecnica del committente adeguatamente preparata e organizzata a gestire un contratto, un sistema informativo che consenta il monitoraggio delle attività svolte, un sistema di penali per il mancato rispetto degli standard.

3. Fase di impostazione del progetto di offerta, da parte dell'assuntore: il progetto di offerta, elaborato dall'assuntore, deve rispondere a tutte le prescrizioni formulate nel capitolato elaborato dal committente in merito agli standard di qualità e servizio che devono essere soddisfatti nell'ambito del GS. L'offerta deve contenere: analisi preliminare, metodologia di base adottata, modalità di espletamento dei servizi, attività preliminari alla progettazione, programma di interventi manutentivi, modalità di gestione operativa, sistema informativo, controllo, organigramma della struttura, proposte migliorative/integrative e offerta economica.

	<b>CONTRATTI TRADIZIONALI</b>	<b>CONTRATTI PRESTAZIONALI</b>
OGGETTO DEL CONTRATTO	Esecuzione di <b>attività/servizi</b>	Prestazioni con obbligo di <b>risultati</b>
GARANZIA SUL RAGGIUNGIMENTO DEL RISULTATO	Controllo interno puntuale sull'esecuzione della singola prestazione	Verifica del raggiungimento dei risultati attesi dallo svolgimento della prestazione
PROGETTAZIONE DEL SERVIZIO	Puramente <b>economica</b>	<b>Progettazione</b> del servizio e quantificazione <b>economica</b>
PROPOSTA DEL FORNITORE	Effettuata completamente dal <b>cliente</b> (tramite Capitolato)	Impostata dal cliente e realizzata dal <b>fornitore</b>
TIPOLOGIA DEI CORRISPETTIVI	A forfait o a misura	Prevalentemente a <b>forfait</b> , con una parte <b>variabile</b> legata ai risultati
CRITERI DI VALUTAZIONE	Prezzo, referenze, iscrizione ANC, fatturato, ecc.	Offerta economicamente più vantaggiosa, calcolata come combinazione di elementi <b>qualitativi ed economici</b>
TIPOLOGIA DEL CONTROLLO	Svolta prevalentemente da personale interno che controlla (collauda) ogni intervento	Basato sul sistema di qualità e di autocontrollo del fornitore

Tabella 5 Confronto tra contratti tradizionali e Global Service

Fonte: elaborazione dell'autore

### 7.2.2 La gestione dei dati nei contratti di G. S.

Un momento strategico nei contratti di Global Service è quello inerente alla gestione dei dati. In particolare occorre tenere conto che ci si trova a operare in un processo ciclico ed è quindi indispensabile che i dati di tutte le fasi di attività siano monitorati dal committente (report durante e dopo l'intervento), gestiti unitariamente e aggiornati (nell'anagrafe manutentiva).

La gestione unitaria dei dati contrattuali permette di avere a disposizione la memoria storica; una banca dati per poter eseguire previsioni di spesa e di programmi. In un contratto di questo tipo in cui le operazioni di esecuzione degli interventi manutentivi rappresentano solo una delle fasi di un processo, in cui assume grande rilevanza la corretta gestione del flusso delle informazioni:

- dagli esecutori alle strutture di decisione e gestione (programmazione degli interventi e loro controllo operativo);
- da e verso l'utenza (richieste, segnalazioni, esigenze e relative risposte);
- aggiornamento dell'anagrafe manutentiva (aggiornamento dello stato manutentivo in funzione degli interventi eseguiti);
- informazioni relative alla gestione delle risorse (controllo dell'andamento della spesa in tempo reale durante la gestione).

A supporto e integrazione degli schemi capitolari (capitolato tecnico d'oneri), è opportuno che il committente predisponga ulteriori documenti allo scopo di regolamentare opportunamente le prestazioni dell'appaltatore, ma anche per sollecitare la maggiore e più qualificata partecipazione alla gara per l'affidamento di servizi di Global Service:

- diagramma dei flussi delle procedure (flow chart), con l'indicazione dei diversi iter di programmazione, attivazione, controllo e registrazione degli interventi manutentivi;
- (nel caso di Pubbliche Amministrazioni, schede tecniche per l'applicazione delle norme previste dal D.lgs. n. 157/1995).

Il presupposto fondamentale per ottenere un buon risultato nell'affidamento di servizi di Facility Management è rappresentato dalla formulazione di un capitolato tecnico d'oneri dettagliato e completo di tutte le prestazioni; servizi desiderati, strutturati in modo tale da renderli misurabili e facilmente confrontabili.

### 7.2.3 La verifica dei risultati nei contratti di G. S.

Nei contratti di Global Service, in cui il committente affida molteplici servizi a un centro decisionale esterno alla propria organizzazione, e la funzione di controllo svolta attraverso il Sistema Informativo, dovrà avere uno spiccato orientamento alla verifica ex post del risultato.

Per ridurre la forte asimmetria informativa del committente rispetto all'appaltatore, deve necessariamente puntare sul controllo del risultato.

Questo controllo può essere attuato, sia attraverso il report delle informazioni da parte dell'appaltatore, sia attraverso tempestive verifiche "a campione" sui luoghi dell'intervento. Il controllo dell'attività ha un ruolo fondamentale nel miglioramento dei servizi e nel mantenimento nel tempo del livello di qualità definito in sede di appalto.

Di seguito viene definito uno schema tipico di capitolato tecnico d'oneri per l'affidamento di servizi di Global Service:

- Parte generale
  - Art. 1 Premesse
  - Art. 2 Definizioni
  - Art. 3 Conoscenza delle norme d'appalto
  - Art. 4 Osservanza delle disposizioni legislative vigenti
  - Art. 5 Domicilio - Recapito - Rappresentanza dell'appaltatore
  
- Disposizioni amministrative
  - Art. 1 Affidamento del servizio
  - Art. 2 Documenti che fanno parte del contratto
  - Art.3 Garanzie e coperture assicurative
  - Art.4 Stipulazione del contratto
  - Art.5 Spese
  - Art.6 Piano per la sicurezza
  - Art.7 Consegna - Inizio - Penali - Durata dell' appalto - Ultimazione - Riconsegna
  - Art.8 Anticipazioni - Pagamenti - Ritenute - Fatturazione - Rata finale
  - Art.9 Ritardo nel pagamento degli acconti e della rata di saldo
  - Art.10 Certificato di regolare esecuzione
  - Art.11 Subappalto
  - Art.12 Danni per causa di forza maggiore
  - Art.13 Coordinamento con altre imprese
  - Art.14 Divieto di cessione del credito
  - Art.15 Prezzi - Revisione prezzi
  - Art.16 Risoluzione del contratto
  - Art.17 Controversie
  - Art.18 Disposizioni diverse e particolari
  - Art.19 Programma del servizio - Sospensioni
  - Art.20 Direttore tecnico, responsabile per la sicurezza dell'appaltatore
  
- Condizioni specifiche dell' appalto
  - Art. 1 Oggetto dell' appalto
  - Art. 2 Descrizione dettagliata dei servizi
  - Art. 3 Ammontare dell' appalto - Riepilogo dei servizi
  - Art. 4 Durata del contratto - Consegna dei servizi
  - Art. 5 Pagamenti - Fatturazione
  - Art. 6 Trattenute a garanzia sui pagamenti in acconto
  - Art. 7 Polizze assicurative
  - Art. 8 Penali
  - Art.9 Certificato di regolare esecuzione
  - Art.10 Spese generali e utile dell'appaltatore
  - Art.11 Organizzazione e dotazioni

- Elenco prezzi
- Elencazione del patrimonio del committente

### **7.3 Il Global Service Integrato (G.S.I.)**

Secondo la definizione dettata dalla norma UNI 10685: “contratto riferito ad una pluralità di servizi sostitutivi delle normali attività di manutenzione con piena responsabilità sui risultati da parte dell’assuntore”.

Consiste nell’affidare ad un unico assuntore una serie di servizi anche, e soprattutto eterogenei tra di loro: il contratto è basato sui risultati, ovvero il compenso che spetta al fornitore è funzione di una serie di indicatori quantitativi (KPI, *Key Performance Indicators*) che misurano la qualità, l’efficienza e l’efficacia con cui sono svolte le attività. Viene costituita una Cabina di Regia, cioè un gruppo di lavoro composto da rappresentanti del committente e del gestore, la cui funzione è quella di garantire l’avvio e l’esecuzione corretta del progetto, con particolare riguardo all’implementazione degli strumenti di gestione integrata. Il gestore nomina un Responsabile Unico, cui il committente può fare riferimento come interlocutore unico, che ha responsabilità sull’attività di tutto il personale addetto allo svolgimento dei servizi oggetto del contratto.

## Capitolo 8 I contratti con la Pubblica Amministrazione

Il diritto amministrativo è il diritto che disciplina la Pubblica Amministrazione e i suoi rapporti con i privati. La Pubblica Amministrazione in senso soggettivo è costituita dallo Stato e dalla sua rete nazionale e sovranazionale, comprende quindi lo stesso ed i suoi enti territoriali (comuni, province, regioni, consorzi, ecc.) che derivano dall'organizzazione nazionale, e dagli enti o agenzie sovranazionali (Commissione europea, Nato, Agenzie europee, ecc.).

### **8.1 Norme regolatrici della funzione Pubblica**

La prima importante serie di norme, che ci consente l'individuazione degli attori è quella dettata in materia di appalti, in riferimento alla scelta dei contraenti (Dir.2004/18/CE, art. 1 e D.lgs. 163/2006, art. 3, c. 25 e 26).

- La normativa nazionale comprende: le amministrazioni dello Stato, gli enti pubblici territoriali, gli altri non economici, gli organismi di diritto pubblico, le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti e qualsiasi organismo, anche in forma societaria istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale, dotato di personalità giuridica, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico o la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico.

- La direttiva comunitaria vigente comprende: lo Stato, gli enti pubblici territoriali, gli organismi di diritto pubblico e le associazioni costituite da uno o più di tali enti pubblici territoriali o da uno o più di tali organismi di diritto pubblico.

Quindi per gli enti od organismi in generale, che non rientrano nel concetto di Stato o nella categoria di enti pubblici territoriali, le caratteristiche essenziali e coincidenti tra le due norme sono: l'attività finanziata in modo maggioritario dallo Stato o dagli enti pubblici territoriali, il controllo dello Stato o degli enti pubblici sull'attività di gestione, la composizione dell'organo di amministrazione, direzione o vigilanza.

L'articolo 22, c. 1, lett. e, della Legge 241/1990, modificata dalla Legge 11 febbraio 2005, n. 15, dal D.L. 14 marzo 2005, n. 35 e dalla Legge 18 giugno 2009, n. 69, sul diritto di accesso ai documenti amministrativi, conferma che si intendono per pubblica amministrazione tutti i soggetti di diritto pubblico e di diritto privato, limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario.

La normativa nazionale ha determinato l'area della Pubblica Amministrazione comprendente: le amministrazioni aggiudicatrici, gli enti aggiudicatori, gli altri soggetti aggiudicatori, le stazioni appaltanti (art. 3, commi da 25 a 33, D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163).

La regola generale, quindi, prevede che le parti siano: la Pubblica Amministrazione e un

soggetto privato, in possesso dei requisiti previsti. Tuttavia esistono almeno due eccezioni: una costituita da contratti tra due soggetti pubblici (*house providing*) nel qual caso viene meno per la Pubblica Amministrazione l'obbligo della gara, e una tra due soggetti privati, (soggetti che hanno personalità giuridica di diritto privato, ma comunque costituiti o agenti per la soddisfazione di bisogni di interesse generale non a carattere industriale o commerciale ed operanti nelle situazioni di collegamento strutturale e funzionale indicate nelle direttive) che hanno creato la/e figura/e sopra esaminate.

I contratti con lo Stato o contratti con la Pubblica Amministrazione sono stipulati allo scopo di fornire allo Stato o agli enti pubblici i beni o i servizi necessari e rientrano nella categoria degli atti giuridici di diritto privato, anche se, la loro fase preparatoria rispetta rigorosamente le regole di diritto pubblico.

La Pubblica Amministrazione ricorre, quindi, a questa figura tipica del diritto privato, ma con i vincoli e le modalità che ne limitano la discrezionalità che è tipica del diritto privato.

## 8.2 Principio di tutela della concorrenza

Le ragioni di questa ridotta libertà o autonomia contrattuale, da un lato, vanno cercate nella tutela dell'interesse patrimoniale della Pubblica Amministrazione, e dall'altro, nelle garanzie di imparzialità di una stazione appaltante nei confronti del mercato, ma ora anche dall'esigenza di tutela dell'interesse alla concorrenza (non si focalizza più l'attenzione solo sul garantire il miglior contraente per l'Amministrazione).

La normativa comunitaria è preordinata a garantire la libertà di stabilimento, la libera circolazione dei servizi, la totale assenza di discriminazioni o restrizioni legate alla provenienza dell'impresa. Da questo principio di tutela della concorrenza, ne deriva una maggiore articolazione degli obblighi imposti all'Amministrazione Pubblica nelle fasi principali che precedono la conclusione del contratto.

Così il legislatore italiano nel recepire la Direttiva 2004/18 CE, art. 2 e la Direttiva 2004/17 CE, art. 10, nonché in ossequio all'art. 1 della Legge n. 241/1990; all'art. 1, c.1 della Legge n. 109/1994; alla sentenza della Corte di Giustizia, 7 dicembre 2000, C - 324/1998 e alla sentenza della Corte di giustizia CE del 3 dicembre 2001, C. 59/2000, formula il seguente articolo 2 del Codice dei contratti pubblici, D. Lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

"1. L'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture, ai sensi del presente codice, deve garantire la qualità delle prestazioni e svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza; l'affidamento deve altresì rispettare i principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché quello di pubblicità con le modalità indicate nel presente codice.

1-bis. Nel rispetto della disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici, al fine di favorire l'accesso delle piccole e medie imprese, le stazioni appaltanti devono, ove possibile ed economicamente conveniente, suddividere gli appalti in lotti funzionali<sup>18</sup>.

1-ter. La realizzazione delle grandi infrastrutture, ivi comprese quelle disciplinate dalla

---

<sup>18</sup> Comma introdotto dall'art. 44, comma 7, legge n. 214 del 2011.

parte II, titolo III, capo IV, nonché delle connesse opere integrative o compensative, deve garantire modalità di coinvolgimento delle piccole e medie imprese<sup>19</sup>.

2. Il principio di economicità può essere subordinato, entro i limiti in cui sia espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti dal bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute e dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile.

3. Per quanto non espressamente previsto nel presente codice, le procedure di affidamento e le altre attività amministrative in materia di contratti pubblici si espletano nel rispetto delle disposizioni sul procedimento amministrativo di cui alla Legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni e integrazioni.

4. Per quanto non espressamente previsto nel presente codice, l'attività contrattuale dei soggetti di cui all'articolo 1 si svolge nel rispetto altresì, delle disposizioni stabilite dal codice civile.

Questi principi sono applicabili a tutti i contratti con la Pubblica Amministrazione a prescindere dal loro ammontare (soglia).

Risulta però difficile immaginare perfettamente applicabile al contratto con la Pubblica Amministrazione il principio della libertà e autonomia contrattuale di cui all'art. 1322 del C.C. "Le parti possono liberamente determinare il contenuto del contratto nei limiti imposti dalla legge". È dunque compito del diritto amministrativo adattare la normativa civilistica alle particolari esigenze della Pubblica Amministrazione. Il riordino della normativa nazionale in materia, con il recepimento del pacchetto legislativo comunitario del 2004, avviene il 16 aprile 2006, con il D.Lgs. n. 163, noto come Codice dei Contratti Pubblici relativi a lavori, servizi e forniture o più brevemente C.C.P. Si tratta di un insieme di norme che coprono tutte le fasi dell'aggiudicazione e dell'esecuzione, sia dei contratti sopra soglia che dei contratti sotto soglia. L'articolo 27 del codice dei contratti pubblici, inoltre, stabilisce che:

1. L'affidamento dei contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture, esclusi, in tutto o in parte, dall'ambito di applicazione oggettiva del presente codice, avviene nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità. L'affidamento deve essere preceduto da invito ad almeno cinque concorrenti, se compatibile con l'oggetto del contratto. L'affidamento dei contratti di finanziamento, comunque stipulati, dai concessionari di lavori pubblici che sono amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori avviene nel rispetto dei principi di cui al presente comma e deve essere preceduto da invito ad almeno cinque concorrenti.

2 Si applica altresì l'articolo 2 commi 2,3,e 4.

3 Le amministrazioni aggiudicatrici stabiliscono se è ammesso o meno il subappalto e, in caso affermativo, le relative condizioni di ammissibilità. Se le amministrazioni aggiudicatrici consentono il subappalto, si applica l'articolo 118.

---

<sup>19</sup> Comma introdotto dall'art. 44, comma 7, legge n. 214 del 2011.

Inoltre all'articolo 121, c. 1. si dettano le regole per i contratti sotto soglia: "Ai contratti pubblici aventi per oggetto lavori, servizi, forniture, di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, si applicano oltre alle disposizioni della parte I, della parte IV e della parte V, anche le disposizioni della parte II, in quanto non derogate dalle norme del presente articolo.

2 Ai fini dell'applicazione del comma 3 dell'articolo 29 (metodi di calcolo del valore stimato dei contratti pubblici), per le procedure previo bando si ha riguardo la data di Pubblicazione del bando nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

Con l'entrata in vigore a giugno del 2011 del regolamento dall'art. 5 del codice (D.P.R. 207/2010) sembrerebbe che il riordino della materia a livello nazionale sia giunto a una conclusione. Mentre i soggetti privati possono agire in piena e totale libertà nella scelta del contraente, lo Stato deve utilizzare particolari procedure che garantiscano la scelta del migliore o del più meritevole di fiducia ed alle condizioni più convenienti per la Pubblica Amministrazione.

Gli strumenti previsti già dal R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, modificato dal D.P.R. 30 giugno 1972, n. 627 sono: il pubblico incanto, la licitazione privata, la trattativa privata e il dialogo competitivo.

L'art. 3 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440 recita: "1 I contratti dai quali derivi un'entrata per lo Stato debbono essere preceduti da pubblici incanti, salvo che per particolari ragioni, delle quali dovrà farsi menzione nel decreto di approvazione del contratto, e limitatamente ai casi da determinare con regolamento, l'amministrazione non intenda far ricorso alla licitazione ovvero, nei casi di necessità, alla trattativa privata. 2 I contratti dai quali derivi una spesa per lo Stato debbono essere preceduti da gare mediante pubblico incanto o licitazione privata, a giudizio discrezionale dell'amministrazione".

La differenza è quindi collegata al fatto che dal contratto lo Stato ne ricavi un'entrata (contratti attivi) o sopporti una spesa (contratti passivi). In realtà tutta l'attenzione degli organi competenti dal 1923 ad oggi, si è sviluppata soprattutto nei confronti dei contratti passivi. I contratti attivi già nel 1923 erano un'eccezione:

Sono, quindi, i contratti passivi quelli a cui il diritto amministrativo dedica la maggiore attenzione. "Diversamente dall'impresa, la Pubblica Amministrazione procura le risorse principalmente con l'imposizione, non con il contratto; con esso le spende".

### **8.3 Le procedure di assegnazione dei contratti con la Pubblica Amministrazione**

La procedura di evidenza Pubblica che conduce al contratto inizia con la determinazione di contrarre, che al sensi dell'art. II, c. 2 C.C.P. diventa la dichiarazione d'intenti dell'amministrazione. È il momento conclusivo di un complesso percorso programmatico che l'amministrazione pubblica compie per analizzare i lavori, gli approvvigionamenti ed i servizi alla luce delle disponibilità del bilancio pubblico e delle priorità della popolazione. La seconda fase della procedura riguarda la scelta del contraente.



Il Capo III del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (C.C.P.), prevede quattro diverse procedure per la scelta della controparte nei contratti con la pubblica amministrazione: procedura aperta, procedura ristretta, procedura negoziata e dialogo competitivo (art. 54 del codice dei contratti pubblici).

Le procedure si dividono in:

- procedura aperta: ex art. 3, comma 37, del codice dei contratti pubblici (definita pubblico incanto dalla Legge n. 109 del 1994) o asta pubblica, è una procedura in cui ogni operatore economico interessato può fare un'offerta. "Il pubblico incanto è una procedura aperta nell'ambito della quale tutti i prestatori interessati all'aggiudicazione del servizio possono presentare le proprie offerte rispetto dei termini e delle modalità stabilite dal bando di gara".
- procedura ristretta è prevista dall'art. 3, comma 38, del codice dei contratti pubblici (definita licitazione privata dalla Legge 109 del 1994), ai sensi del quale "le procedure ristrette sono le procedure alle quali ogni operatore economico può chiedere di partecipare e in cui possono presentare un'offerta soltanto gli operatori economici invitati dalle stazioni appaltanti, con le modalità stabilite dal presente codice".
- dialogo competitivo art. 3, comma 39, del codice dei contratti pubblici è una nuova procedura che cerca di coniugare il rigore della scelta e il distacco tra pubblica amministrazione e operatore economico, con un sistema di consultazioni destinato ad indirizzare l'amministrazione aggiudicatrice verso la scelta della soluzione più opportuna, sulla base dei suggerimenti pervenuti dagli operatori consultati. "Il dialogo competitivo è una procedura nella quale la stazione appaltante, in caso di appalti particolarmente complessi, avvia un dialogo con i candidati ammessi a tale procedura, al fine di elaborare una o più soluzioni atte a soddisfare le sue necessità e sulla base della quale o delle quali i candidati saranno invitati a presentare le offerte; a tale procedura qualsiasi operatore può chiedere di partecipare".
- procedura negoziata ai sensi dell'articolo 3, comma 40, del codice dei contratti pubblici (definita trattativa privata dalla Legge 109 del 1994), "le procedure negoziate sono le procedure in cui le stazioni appaltanti consultano gli operatori economici da loro scelti e negoziano con uno o più di essi le condizioni dell'appalto".

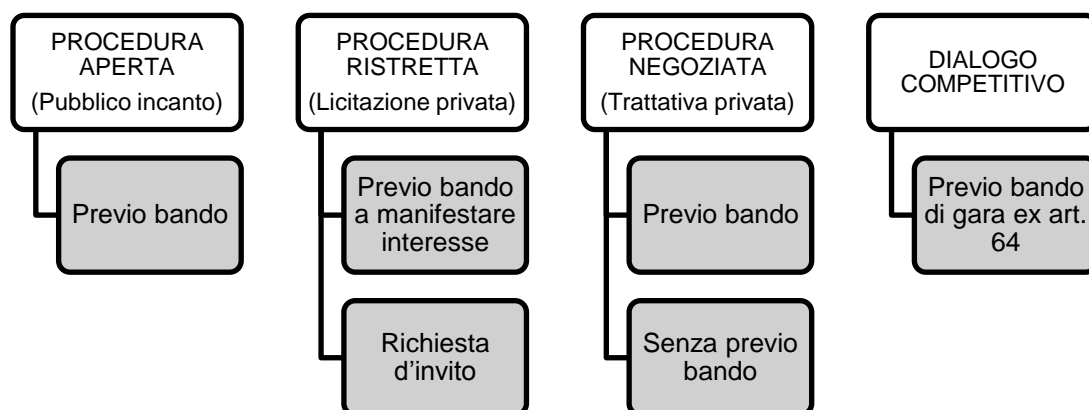


Figura 14 Le procedure di assegnazione

Fonte: Gare di appalto internazionali, call for tender- Gianni Corradini

Con la procedura aperta si ottiene la massima competitività tra i soggetti che intendono proporsi quali contraenti della pubblica amministrazione, mentre la procedura ristretta e la procedura negoziata limitano la platea dei partecipanti.

Proprio la procedura ristretta e quella negoziata sono state oggetto di critica per la discrezionalità concessa alla pubblica amministrazione nella scelta dei soggetti da invitare a presentare l'offerta. Dal 1973 al 1994 il legislatore ha più volte cercato di introdurre criteri di attenuazione di tale discrezionalità (art. 7, L. 2 febbraio 1973, n. 14 e art. 23, L. 11 febbraio 1994, n. 109), obbligando l'Amministrazione Pubblica ad invitare tutti i soggetti che lo avessero richiesto. Tuttavia l'art. 62 del Codice dei contratti pubblici ha reintrodotto, per ragioni di economicità il numero minimo e numero massimo delle imprese da invitare.

"1. Nelle procedure ristrette relative a servizi o forniture, ovvero a lavori di importo pari o superiore a quaranta milioni di euro, nonché nelle procedure negoziate con pubblicazione di un bando di gara e nel dialogo competitivo quale che sia l'oggetto del contratto, le stazioni appaltanti, quando lo richieda la difficoltà o la complessità dell'opera, della fornitura o del servizio, possono limitare il numero di candidati idonei che inviteranno a presentare un'offerta, a negoziare, o a partecipare al dialogo, purché vi sia un numero sufficiente di candidati idonei. Quando si avvalgono di tale facoltà, le stazioni appaltanti indicano nel bando di gara i criteri, oggettivi, non discriminatori, secondo il principio di proporzionalità che intendono applicare, il numero minimo dei candidati che intendono invitare, e, ove lo ritengano opportuno per motivate esigenze di buon andamento, il numero massimo.

2. Nelle procedure ristrette di cui al comma 1, il numero minimo di candidati non può essere inferiore a dieci, ovvero a venti per lavori di importo pari o superiore a quaranta milioni di euro, se sussistono in tale numero soggetti idonei. Nelle procedure negoziate con pubblicazione di un bando di gara e nel dialogo competitivo il numero minimo di candidati non può essere inferiore a sei, se sussistono in tale numero soggetti qualificati.

3. In ogni caso il numero di candidati invitati deve essere sufficiente ad assicurare

un'effettiva

concorrenza.

4. Le stazioni appaltanti invitano un numero di candidati almeno pari al numero minimo prestabilito nel bando, non inferiore comunque a quello di cui al comma 2.

5. Le stazioni appaltanti non possono invitare operatori economici che non hanno chiesto di partecipare, o candidati che non hanno i requisiti richiesti.

6. Se il numero di candidati che soddisfano i criteri di selezione e i livelli minimi è inferiore al numero minimo, le stazioni appaltanti possono proseguire la procedura invitando il candidato o i candidati che hanno chiesto di partecipare e che sono in possesso delle capacità richieste, salvo quanto dispongono l'articolo 55, comma 4, e l'articolo 81, comma 3.

7. Le stazioni appaltanti, quando ricorrono alla facoltà di ridurre il numero delle soluzioni da discutere o di offerte da negoziare, di cui all'articolo 56, comma 4, e all'articolo 58, comma 9, effettuano tale riduzione applicando i criteri di aggiudicazione indicati nel bando di gara, nel capitolato d'oneri e nel documento descrittivo. Nella fase finale, tale numero deve consentire di garantire una concorrenza effettiva, purché vi sia un numero sufficiente di soluzioni o di candidati idonei” .

#### **8.4 L'Importanza del bando e dell'avviso di preinformazione**

Il bando è “l'atto con il quale l'amministrazione pubblica esterna (quasi) definitivamente (salvo provvedimento in auto tutela di annullamento o revoca) nei confronti dei soggetti presenti nel mercato rilevante la propria intenzione contrattuale. Esso rappresenta la vera e propria *lex specialis* dell'intera procedura”. Così come per gli appalti previsti dall'art. 63, comma 1, lettere a), b) e c) del codice dei contratti diventa importante l'avviso di preinformazione, una comunicazione che l'Amministrazione Pubblica ha l'obbligo di fornire sulle caratteristiche dell'appalto.

Il bando diventa una vera e propria proposta contrattuale, priva ovviamente del prezzo (indicato in alcuni casi solo come base d'asta) in ordine alla quale valgono i principi di correttezza (1175 c.c.) e di buona fede (1375 c.c.)”.

L'art. 64, comma 4, del codice dei contratti fissa il contenuto minimo del bando "Il bando di gara contiene gli elementi indicati nel presente codice, le informazioni di cui all'allegato IX A e ogni altra informazione ritenuta utile dalla stazione appaltante, secondo il formato dei modelli di formulari adottati dalla Commissione in conformità alla procedura di cui all'articolo 77, paragrafo 2, Direttiva 2004/18". L'art. 64 così continua con il comma 4 bis: "I bandi sono predisposti dalle stazioni appaltanti sulla base di modelli (bandi-tipo) approvati dall'Autorità, previo parere del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e sentite le categorie professionali interessate, con l'indicazione delle cause tassative di esclusione di cui all'articolo 46, comma 1 bis. Le stazioni appaltanti nella delibera a contrarre motivano espressamente in ordine alle deroghe al bando-tipo".

Il bando dovrà, quindi essere pubblicato in modo da garantirne la massima diffusione. La pubblicità dovrà essere conforme al dettato dell'art. 66 del C.C.P. Il bando diventa, quindi, atto immediatamente impugnabile qualora vi siano in esso clausole che ostacolano la partecipazione degli interessati alla procedura (es. condizioni soggettive dei partecipanti). Il Consiglio di Stato ha riconosciuto al bando la natura di offerta al pubblico ex art. 1336

C.C. e come tale, esso deve assicurare il rispetto di "norme inderogabili di legge fra le quali sono da ricomprendere i principi generali di correttezza e buona fede di cui agli art. 1175 e 1375 C.C., ne consegue che tali principi devono considerarsi violati nell'ipotesi in cui l'ente, per escludere un aspirante risultato vincitore, si avvalga di una disposizione regolamentare interna non trasfusa né richiamata nel bando di concorso, trattandosi di norma non riconosciuta né riconoscibile dal candidato.

## 8.5 L'oggetto del bando: l'appalto pubblico

L'appalto con il bando e la sua pubblicazione raggiunge la diffusione richiesta dalle norme. L'articolo 1655 del C.C. enuncia: "L'appalto è il contratto col quale una parte assume, con l'organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in denaro".

In diritto amministrativo, invece, molti autori sostengono che con il termine appalto "pubblico" si devono intendere anche altri contratti tipici (es. somministrazione, vendita, sponsorizzazioni, ecc.).

Secondo le norme comunitarie, gli appalti pubblici sono i "contratti a titolo oneroso stipulati per iscritto tra uno o più operatori economici e una o più amministrazioni aggiudicatrici aventi per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi" (Art. 1 (2) (a) della Direttiva 2004/18/CE). Invece "La concessione di lavori pubblici è un contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di lavori, ad eccezione del fatto che il corrispettivo dei lavori consiste unicamente nel diritto di gestire l'opera o in tale diritto accompagnato da un prezzo" (art. 1, c. 3. Direttiva 2004/18/CE) e "La concessione di servizi è un contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di servizi, ad eccezione del fatto che il corrispettivo della fornitura di servizi consiste unicamente nel diritto di gestire i servizi o in tale diritto accompagnato da un prezzo" (art. 1, c. 4, Direttiva 2004/18/CE). L'appalto pubblico, quindi, si differenzia dal diritto comune per la vastità di domande che può contenere e naturalmente di offerte che mira a raccogliere, sempre ed esclusivamente nell'interesse pubblico e, per questo, la normativa pubblicistica che lo regola è minuziosa e dettagliata.

## Capitolo 9 La normativa italiana ed europea in materia di appalti pubblici

### 9.1 La normativa italiana

Le norme comunitarie hanno influito sulla produzione legislativa italiana e, in particolare, sulla scrittura del Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 163/2006) e del recente Regolamento degli Appalti Pubblici approvato con D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207.

Il codice dei contratti pubblici approvato con il D.Lgs. n. 163/2006 è già stato emendato in diverse occasioni dal 2006, a dimostrazione dell'importanza degli appalti pubblici per l'economia globale del nostro Paese, ma soprattutto, a conferma del mutato clima nazionale in materia di gestione delle risorse pubbliche; tutto ciò da un lato, a causa della crisi finanziaria in atto che costringe a pesanti tagli e ad una più attenta gestione degli approvvigionamenti, dall'altro in ragione della necessità di dare maggiore impulso alle opere pubbliche allo scopo di migliorare lo sviluppo economico del nostro Paese.

- Decreto Legislativo n. 163 del 12 aprile 2006: "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE", articoli 14 e 15. (G.U. n°100 del 2 maggio 2006).

-Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici - Parere AG25-08 - 25 settembre 2008: Contratto di "global service" – affidamento diretto alla società mista pubblico-privato, già affidataria del servizio, di maggiori prestazioni rispetto al contratto originario".

-Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di lavori, servizi e forniture - Determinazione n. 3/2005 del 6 aprile 2005: Appalti misti e requisiti di qualificazione.

-Consiglio di Stato, Sez. VI - Sentenza 6 luglio 2006 n. 4292 (Articolo 2 – Codice 2.2.1): Contratti della PA - Contratto di global service - Natura - Configurabilità come appalto di servizi - Condizioni.

Interventi successivi:

-Decreto del Presidente della Repubblica n. 207 del 5 ottobre 2010: "Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE». (G.U. n. 288 del 10 dicembre 2010);

-D.P.C.M. 26 aprile 2011 - Pubblicazione nei siti informatici di atti e provvedimenti concernenti procedure ad evidenza pubblica o di bilanci (G.U. n. 177 del 1 agosto 2011);

-D.L. 13 maggio 2011, n. 70 - prime disposizioni urgenti per l'economia (G.U. n. 110 del 13 maggio 2011) - costruzione di opere pubbliche;

-D.P.C.M. 30 giugno 2011 - stazione appaltante unica in attuazione dell'articolo 13 della Legge 13 agosto 2010, n. 136 (G.U. n. 200 del 29 agosto 2011);

-D.L. 6 luglio 2011, n. 98 - disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria (G.U. n. 155 del 6 luglio 2011) - interventi per la razionalizzazione dei processi di approvvigionamento di beni e servizi della pubblica amministrazione;

-L. 12 luglio 2011, n. 106 - conversione in legge, con modifiche, del D.L. 13 maggio 2011, n. 70, concernente semestre europeo - prime disposizioni urgenti per l'economia (G.U. n.

160 del 12 luglio 2011), in particolare la modifica della soglia prevista dall'art. 125 del C.C.P. per l'affidamento diretto di appalti di servizi e forniture, che passa da 20.000 euro a 40.000 euro;

-L. 15 luglio 2011, n. 111 - conversione in legge, con modifiche, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98 recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria G.U. n. 164 del 16 luglio 2011);

-D.P.C.M. 22 luglio 2011 - comunicazione con strumenti informatici tra imprese e amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'art. 5 bis, del codice dell'amministrazione digitale, di cui al D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 e successive modificazioni (G.U. n. 267 del 16 novembre 2011);

-D.L. 13 agosto 2011, n. 138 - ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo (G.U. n. 188 del 13 agosto 2011) - art. 4 adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dell'Unione europea;

-D.L. 6 settembre 2011, n. 159 - codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia (G.U. n. 226 del 28 settembre 2011);

-L. 14 settembre 2011, n. 148 - conversione in legge, con modifiche, del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione e la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari (G.U. n. 216 del 16 settembre 2011);

-L. 11 novembre 2011, n. 180 - Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese. (G.U. n. 265 del 14 novembre 2011), in particolare l'articolo 13 che introduce facilitazioni ai fini della partecipazione alle procedure selettive delle micro, piccole e medie imprese;

-L. 12 novembre 2011, n. 183 - disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012), in particolare l'art.15 - divieto di introdurre, nella fase di recepimento di direttive dell'Unione europea, adempimenti aggiuntivi rispetto a quelli previsti dalle direttive stesse(G.U. 265 del 14 novembre 2012);

-D.Lgs. 15 novembre 2011, n. 195 - disposizioni correttive ed integrative al D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (codice del processo amministrativo) - entrata in vigore 8 dicembre 2011 (G.U. n. 273 del 23 novembre 2011);

-D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 - disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici (G.U. n. 284 del 6 dicembre 2011, n. 251), in particolare: Art. 29 Acquisizione di beni e servizi attraverso il ricorso alla centrale di committenza nazionale e interventi per l'editoria;

Art. 41 Misure per le opere di interesse strategico;

Art. 42 Misure per l'attrazione di capitali privati;

Art. 43 Alleggerimento e semplificazione delle procedure, riduzione dei costi e altre misure;

Art. 44 Disposizioni in materia di appalti pubblici;

Art. 44-bis Elenco - anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute;

Art. 45 Disposizioni in materia edilizia.

-L. 22 dicembre 2011, n. 214 conversione in legge, con modifiche, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 - disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti

pubblici (G.U n. 300 del 27 dicembre 2011);

-D. L. 29 dicembre 2011, n. 216 - proroga di termini previsti da disposizioni legislative (G.U. n. 302 del 29 dicembre 2011);

-D.L. 24 gennaio 2012, n. 1 - disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività (G.U. n. 19 del 24 gennaio 2012) In particolare gli interventi relativi all'emissione di project bond, di *project financing* per infrastrutture carcerarie, contratto di disponibilità (art. 44), disposizioni attuative del dialogo competitivo (art. 46), disposizioni in materia di concessioni di costruzione e gestione di opere pubbliche (art. 50), disposizioni in materia di affidamento a terzi di concessioni (art. 51);

-D.L. 9 febbraio 2012, n. 5 - disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo (G.U. n. 33 del 9 febbraio 2012). In particolare le modifiche al D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (art. 20) e le modifiche sulla responsabilità solidale negli appalti (art. 21);

-L. 27 gennaio 2012, n. 3 - disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento (G.U. n. 24 del 30 gennaio 2012);

-L. 24 febbraio 2012, n. 14 - conversione in legge, con modifiche, del D.L. 29 dicembre 2011, n. 216 (G.U. n. 48 del 27 febbraio 2012);

-D.L. 7 maggio 2012, n. 52 - Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica, (G.U. n.106 dell'8 maggio 2012), convertito con modificazioni dalla L. 6 luglio 2012, n. 94 (in G.U. n. 156 del 6/7/2012). In particolare:  
a) l'art. 1 bis che introduce l'obbligo per il Governo di individuare entro il 31 dicembre 2012 i costi ed i fabbisogni standard per il 2013 di comuni, città metropolitane, province e regioni;

b) l'art. 7 che introduce i parametri prezzo-qualità per le procedure di acquisto. Le amministrazioni pubbliche nell'indizione o nell'effettuazione delle proprie procedure di acquisto applicano parametri prezzo-qualità migliorativi di quelli eventualmente individuati in modo specifico nei bandi di gara Pubblicati da Consip S.p.A. per beni e servizi comparabili. Gli acquisti effettuati tramite Consip rispettano in ogni caso i parametri;

c) L'art. 7 (comma 2) introduce per le altre amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 16589, l'obbligo, per gli acquisti di beni e servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario, di fare ricorso al mercato elettronico della Pubblica Amministrazione ovvero ad altri mercati elettronici istituiti. Mentre le organizzazioni non lucrative o di volontariato (comma 3), iscritte nei registri istituiti dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano possono ricorrere per l'acquisto di beni e di servizi alle convenzioni stipulate dalla società Consip.

d) L'art. 7 bis introduce l'obbligo della rinegoziazione per le unità sanitarie locali per quei prezzi che presentano differenze significative non giustificate rispetto quelli CONSIP;

e) L'articolo 8 sull'obbligo di Pubblicare i contratti pubblici nell'Osservatorio contratti pubblici;

f) L'art. 11 che prevede la riduzione del termine dilatorio in caso di acquisti effettuati attraverso il mercato elettronico delle pubbliche amministrazioni (MEPA);

g) L'art. 12 che introduce l'obbligo di apertura, in seduta Pubblica, dei plichi contenenti l'offerta tecnica negli appalti aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa;

-D. L. 22 giugno 2012, n. 83 - Misure urgenti per la crescita del Paese, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 134, che introduce la nuova disciplina sulla responsabilità tra appaltatore e subappaltatore per il versamento delle ritenute sui redditi di lavoro dipendente e dell'IVA nell'ambito dei contratti di appalto e subappalto di opere e servizi. La nuova norma introduce la responsabilità dei consulenti in materia tributaria e del lavoro, che attestano la regolarità degli adempimenti (Circolare 40/E dell'8 ottobre 2012). In particolare, se richiesto, il professionista dovrà accertare il rispetto degli adempimenti contributivi e fiscali individuando tutti i lavoratori adibiti alla realizzazione del lavoro appaltato e il loro effettivo periodo di lavoro. Il committente, che paga l'appaltatore senza accertare che la documentazione relativa agli obblighi fiscali e previdenziali sia regolare, è soggetto ad una sanzione amministrativa da 5 mila a 200 mila euro. La conseguenza di questa norma sarà che "nessuno paga nessuno" a causa dei rischi derivanti dalla solidarietà.

-D. L. 6 luglio 2012, n. 95 - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa Pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, approvato in via definitiva dal Parlamento il 7 agosto 2012, che estende l'obbligo del ricorso al metodo CONSIP, introdotto dalla L. 23 dicembre 1999, n. 488, art. 26, comma 3 e ss., a tutte le amministrazioni pubbliche, centrali e periferiche (esclusi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative e le università) per i loro acquisti di beni e servizi (sopra o sotto soglia comunitaria: 130 mila euro per le amministrazioni statali, 200.000 euro per quelle locali) e per il facility management immobiliare. Il provvedimento stabilisce la nullità dei contratti che le pubbliche amministrazioni stipulano senza ricorrere alla CONSIP o a prezzi superiori a quelli del sistema di convenzioni CONSIP. I contratti in essere restano validi fino a scadenza, i nuovi parametri si applicano ai contratti firmati a partire dalla data di Pubblicazione della legge di conversione. Presso CONSIP sarà istituito l'albo delle centrali di committenza, che servirà al Commissario Straordinario per monitorare in tempo reale gli acquisti della pubblica amministrazione. I piccoli comuni sotto i 5 mila abitanti potranno ricorrere anche al sistema elettronico di acquisto della Pubblica Amministrazione o alle gare aggregate previste dall'articolo 33 del C.C.P. Particolare importanza assume l'art. 1, c. 1 nel quale si precisa che "i contratti stipulati in violazione degli obblighi di approvvigionarsi attraverso gli strumenti di acquisto messi a disposizione da CONSIP S.p.A., sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e sono causa di responsabilità amministrativa. Ai fini della determinazione del danno erariale si tiene anche conto della differenza tra il prezzo, ove indicato, di detti strumenti di acquisto e quello indicato nel contratto. Non sono comunque nulli i contratti stipulati tramite altra centrale di committenza a condizioni economiche più favorevoli". Questi provvedimenti finiranno per penalizzare le micro, piccole e medie imprese. Consapevole di questo, il legislatore aggiunge al secondo comma "I criteri di partecipazione alle gare devono essere tali da non escludere le piccole e medie imprese. Sono pertanto illegittimi i criteri che fissano, senza congrua motivazione, limiti di accesso connessi al fatturato aziendale".

Particolare importanza assumono le norme di cui alla legge 20 maggio 1970 , n. 300 - Statuto dei lavoratori, il D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81 che, agli articoli 26, commi 5 e 6 e



all'art. 27 prevede l'obbligo di inserimento della clausola che impone all'appaltatore o beneficiario di applicare o far applicare nei confronti dei lavoratori dipendenti condizioni non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi di lavoro della categoria o della zona e che individuano gli obblighi a carico del datore di lavoro nei confronti dei lavoratori.

Il recente D.L. n. 52/2012 ha individuato negli sprechi della pubblica amministrazione una delle cause della crisi finanziaria dei conti pubblici. L'introduzione dell'obbligo di acquisto, tramite CONSIP, dei beni e servizi necessari al funzionamento della pubblica amministrazione anche agli enti locali territoriali e l'estensione di tali regole a tutti i beni e servizi si è quindi resa improcrastinabile. Gli acquisti, come prevede il D.L. n. 95/2012, devono essere centralizzati ed effettuati attraverso Consip (nazionale o regionale) o altra centrale di committenza. Questa nuova politica, da un lato dovrebbe produrre un risparmio del 25% sui bilanci pubblici e dall'altro penalizzare i fornitori, in quanto le stazioni appaltanti risulteranno talmente selettive da estromettere di fatto molti partecipanti.

## 9.2 La normativa europea

Nel 1971 si inizia ad intuire l'importanza di regolamentare la normativa in materia di appalti pubblici in modo uniforme in tutti i Paesi aderenti all'Unione europea (Direttiva 71/305/CEE). Il Legislatore europeo del 1971 riteneva che la soppressione delle restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera circolazione dei servizi, non si sarebbe potuta realizzare senza un coordinamento delle procedure nazionali in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici.

In seguito intervennero altre istituzioni internazionali come il WTO con il *Government Procurement Agreement* (GPA), accordo aperto alla libera adesione dei Paesi membri, "l'International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), l'International Association for Development (IDA) e la Banca Mondiale". Tuttavia fu l'Unione Europea che, dopo aver constatato come gli appalti pubblici fossero oggetto di pratiche discriminatorie (E.C., 1988), fece il primo importante passo inserendo nel Trattato CEE all'art. 6 (ora 18 del TFUE<sup>20</sup>): "Nel campo di applicazione dei trattati, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dagli stessi previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità.

Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire regole volte a vietare tali discriminazioni".

L'Unione Europea, negli ultimi anni, ha aggiornato le norme sull'aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, al fine di semplificare, armonizzare, e aggiornare la normativa vigente alla luce delle novità tecnologiche ed economiche, e nell'ottica di rafforzare i principi di concorrenza e trasparenza tramite la Direttiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio - 31 marzo 2004: "Coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi" e sue modificazioni. (G.U. dell'Unione Europea, L/134 del 30 aprile 2004) e la Direttiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio - 31 marzo 2004: "Coordinamento delle procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali" e sue modificazioni. (G. U. dell'Unione

<sup>20</sup> Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

europea L/134 del 30 aprile 2004).

Entrambe le due direttive citate sono in revisione, tre proposte sono state depositate in Parlamento:

- N. 2011/896 def. per una nuova direttiva sugli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, che andrà a sostituire la 2004/18;

-N. 2011/895 def. (COD) per una nuova direttiva sugli appalti di acqua, energia, trasporti e servizi postali, che andrà a sostituire la 2004/17;

-N. 2011/897 def. (COD) per una direttiva sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

Con le due direttive attualmente in vigore (2004/17 e 2004/18), l'Unione Europea garantisce procedure trasparenti e non discriminatorie a tutti gli operatori economici nella concorrenza per gli appalti pubblici. Sono direttive ad efficacia diretta, quindi decorso il termine per il recepimento, devono essere immediatamente applicate dai singoli stati membri.

La sentenza SACE<sup>21</sup> (17-XII-1970 causa 33/70, Raccolta, p 1213) della Corte di giustizia ha riconosciuto l'applicabilità della direttiva, data la materia particolare, la disciplina esauriente e il decorso del termine per il recepimento da parte dello Stato. Così si è espressa nuovamente la Corte di giustizia (22 - II - 1984, causa 70/83, Klopenburg, in Raccolta, p. 1075, punto II, e 29- VI - 1993, causa C - 298/89, Gibilterra c. Consiglio, in Raccolta, p.I- 3605, punto 16) statuendo di fatto che in presenza di una direttiva incondizionata, sufficientemente precisa, il cui termine per la trasposizione in norma interna dello Stato è scaduto, la direttiva ha effetto diretto (in quanto atto di portata generale).

L'influenza più significativa della norma comunitaria sul diritto nazionale riguarda certamente l'appalto pubblico di servizi individuati, per l'Italia, dal Codice dei contratti pubblici.

### 9.2.1 Le soglie UE

Le direttive citate si applicano solo a quei contratti che raggiungono le soglie valori previste dalla Commissione; rimangono esclusi i contratti sotto soglia e le concessioni di servizi.

Il secondo punto della Direttiva 2004/18/CE, aggiunge che l'aggiudicazione degli appalti negli Stati membri per conto dello Stato, degli enti pubblici territoriali e di altri organismi di diritto pubblico è subordinata al rispetto dei principi del Trattato ed in particolare ai principi della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi, nonché ai principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di riconoscimento reciproco, di proporzionalità e di trasparenza. Dunque, la disciplina generale introdotta dai trattati è applicabile a tutti i contratti.

---

<sup>21</sup> Gruppo assicurativo-finanziario attivo nell'export credit, nell'assicurazione del credito, nella protezione degli investimenti, nelle garanzie finanziarie, nelle cauzioni e nel factoring.

### 9.2.2 Sopra e sotto soglia (metodi di calcolo)

Il metodo di calcolo del valore del contratto segue delle regole precise formulate dalle direttive e recepite dal legislatore nazionale nel codice dei contratti pubblici.

Il valore in questione è basato sulla media del valore quotidiano dell'euro espresso in Diritti Speciali di Prelievo(DSP), media calcolata su 24 mesi. La soglia è giustificata dalla necessità di non costringere gli stati membri ad inutili adempimenti per lavori o forniture che non avrebbero alcun interesse per i concorrenti stranieri in ragione del modesto importo dell'appalto: a tale scopo, quindi, si parla di appalti "sopra e sotto soglia". Con il recente Regolamento (CE) n. 1251/2011 del 30 novembre 2011 la Commissione ha stabilito le soglie in vigore dal 1 gennaio 2012, soglie che con l'approvazione delle due proposte di direttiva del Parlamento saranno ulteriormente modificate.

<b>SETTORI ORDINARI</b>	<b>Vecchie soglie in € fino al 31.12.2011</b>	<b>Nuove soglie in € fino dal 1.1.2012</b>
<b>Forniture e servizi</b>	193.000,00	200.000,00
<b>SETTORI SPECIALI</b>	Vecchie soglie in €	Nuove soglie in €
<b>Forniture e servizi</b>	387.000,00	400.000,00

Tabella 6 Soglie UE - tabella riepilogativa

Fonte: Gare di appalto internazionali, call for tender- Gianni Corradini

Il calcolo del valore stimato degli appalti pubblici e delle concessioni di lavori o servizi pubblici è basato sull'importo totale del bando (al momento della pubblicazione) al netto dell'IVA, così come valutato dalla stazione appaltante, compresa qualsiasi forma di opzione o rinnovo del contratto, compresi anche gli eventuali premi o pagamenti per i candidati o gli offerenti. La stima deve essere fatta al momento dell'invio del bando di gara o, nei casi in cui nel bando non è richiesto, al momento in cui la stazione appaltante avvia la procedura di affidamento del contratto. Il metodo di calcolo dovrà inoltre considerare che:

- 1) quando un'opera prevista o un progetto di acquisto di servizi può dare luogo ad appalti aggiudicati contemporaneamente per lotti distinti, è computato il valore complessivo stimato della totalità di tali lotti;
- 2) quando il valore cumulato dei lotti è pari o superiore alle soglie di cui al citato articolo 28, le norme dettate per i contratti di rilevanza comunitaria si applicano all'aggiudicazione di ciascun lotto. Le stazioni appaltanti possono tuttavia derogare a tale applicazione per i lotti il cui valore stimato al netto dell'IVA sia inferiore a 80.000 euro per i servizi o a un milione di euro per i lavori, purché il valore cumulato di tali lotti non superi il 20% del valore complessivo di tutti i lotti.

Es. Somma complessiva di tutti i lotti euro 900.000

Somma dei lotti inferiori a euro 80.000 = a euro 160.000

Limite non superabile  $900.000 \times 20 =$  euro 180.000  
 $180.000 > 160.000$  il frazionamento è consentito.

Le direttive citate introducono due regole fondamentali:

- il divieto di frazionamento artificioso dei contratti;
- il calcolo del valore dei contratti in caso di suddivisione per lotti.

### 9.2.3 Il frazionamento

L'art. 9, c. 3, della Direttiva 2004/18/CE recita: "Nessun progetto d'opera né alcun progetto di acquisto volto ad ottenere un certo quantitativo di forniture e/o di servizi può essere frazionato al fine di escluderlo dall'applicazione della presente direttiva". Il frazionamento sarà consentito dalla nuova direttiva proposta dal Parlamento con le seguenti limitazioni: "Le amministrazioni aggiudicatrici possono assegnare appalti per singoli lotti senza applicare le procedure previste dalla presente direttiva, a condizione che il valore stimato al netto dell'IVA del lotto in questione sia inferiore a 80.000 euro per le forniture o i servizi oppure a 1.000.000 di euro per i lavori. Tuttavia, il valore cumulato dei lotti aggiudicati, senza applicare la presente direttiva non dovrà superare il 20% del valore cumulato di tutti i lotti in cui è stata frazionata l'opera prevista, il progetto di acquisizione di forniture omogenee o il progetto di acquisto di servizi".

Sono esclusi dal campo di applicazione della Direttiva 2004/18/CE:

- gli appalti pubblici di cui alla Direttiva 2004/17/CE (settori speciali: erogazione di gas, acqua, energia termica, elettricità, trasporti e servizi postali) e quelli finalizzati a permettere la messa a disposizione o la gestione di reti pubbliche di telecomunicazioni;
- gli appalti pubblici dichiarati segreti o che toccano gli interessi essenziali di uno Stato;
- gli appalti pubblici aggiudicati in forza di norme internazionali;
- gli appalti pubblici che riguardano i seguenti servizi: l'acquisto o la locazione di beni immobili; l'acquisto, lo sviluppo, la produzione o coproduzione di programmi destinati alla trasmissione da parte di emittenti radiotelevisive; i servizi d'arbitrato e di conciliazione; l'acquisto, la vendita, il trasferimento di strumenti finanziari, i servizi forniti da banche centrali; i contratti di lavoro; i servizi di ricerca e sviluppo diversi da quelli i cui risultati appartengono esclusivamente all'amministrazione aggiudicatrice, a condizione che la prestazione del servizio sia interamente retribuita da tale amministrazione;
- Gli appalti pubblici di servizi aggiudicati sulla base di un diritto esclusivo;
- Le concessioni di servizi;
- Alcuni appalti pubblici aggiudicati nei settori della difesa e della sicurezza, disciplinati dalla Direttiva 2009/81/CE.

Le direttive comunitarie, quindi, contengono le normative necessarie a garantire pubblicità e trasparenza in tutte le procedure per l'aggiudicazione degli appalti superiori alle soglie minime, ma anche inferiori pur con un temperamento delle prescrizioni. A tale scopo introducono:

- l'istituto della preinformazione;
- l'obbligo della Pubblicazione (sul profilo di committente e sulla GUCE<sup>22</sup>, in alcuni casi);
- la Pubblicazione del bando di gara (in tutte le lingue ufficiali dell'Unione)

<sup>22</sup> Gazzetta Ufficiale Comunità Europea.

-la Pubblicazione dei risultati.  
Gli avvisi inviati dalle amministrazioni committenti alla Commissione possono essere trasmessi sia con mezzi elettronici che tradizionali<sup>23</sup>.

#### **9.2.4 I criteri generali di aggiudicazione**

I criteri di aggiudicazione consentiti sono:

- il prezzo più basso;
- l'offerta economicamente più vantaggiosa.

L'offerta economicamente più vantaggiosa è più complessa per la scelta dell'appaltatore, tuttavia consente alla pubblica amministrazione di esaminare l'offerta sia sotto l'aspetto economico che sotto l'aspetto qualitativo. Questo criterio diminuisce il rischio di lavori di basso livello, per la qualità dei materiali utilizzati o per le tecniche di costruzione. L'offerta economicamente più vantaggiosa è prevista dall' art. 53 della Direttiva 2004/18/CE in cui si conferma la necessità di considerare "diversi criteri collegati all'oggetto dell'appalto pubblico in questione, quali ad esempio, la qualità, il prezzo, il pregio tecnico, le caratteristiche estetiche e funzionali, le caratteristiche ambientali, il costo d'utilizzazione, la redditività, il servizio successivo alla vendita, l'assistenza tecnica, la data di consegna e il termine di consegna o di esecuzione". L'Amministrazione aggiudicatrice dovrà sempre indicare nel bando il peso che a ciascuno di questi elementi sarà attribuito.

#### **9.2.5 I requisiti degli operatori**

Le direttive comunitarie stabiliscono le condizioni minime richieste agli operatori economici per la loro ammissione alla gara (condizioni economiche, finanziarie, conoscenze tecniche e professionali). Le amministrazioni aggiudicatrici devono escludere tutti coloro che:

- sono stati condannati per partecipazione a un'organizzazione criminale;
- sono stati condannati per corruzione, frode e riciclaggio dei proventi di attività illecite;

mentre possono escludere coloro che:

- si trovano in stato di fallimento, liquidazione, cessazione d'attività, amministrazione controllata (anche se la procedura è solo in corso);
- sono stati condannati per un reato che incida sulla moralità professionale;
- hanno commesso gravi mancanze professionali;
- non sono in regola con gli obblighi relativi al pagamento dei contributi previdenziali, delle imposte e delle tasse;
- hanno rilasciato false dichiarazioni all'amministrazione aggiudicatrice.

#### **9.2.6 Direttive e Regolamenti comunitari relativi agli appalti pubblici**

Le prime direttive risalgono al 1971 quando il Consiglio adottò la Direttiva 71/304/CEE che riaffermava il divieto di discriminazione in base alla nazionalità e la Direttiva 71/305/CEE che dettava le prime norme per il coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici. Nel 1976 seguì la prima Direttiva 77/62/CEE sulle procedure per gli appalti

<sup>23</sup> Il format dei quali può essere scaricato da SIMAP: [http://simap.europa.eu/buyer/forms-standard/index\\_it.htm](http://simap.europa.eu/buyer/forms-standard/index_it.htm).

pubblici di forniture.

- Direttiva 2004/17/CE procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali;
- Direttiva 2004/18/CE coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi;
- Direttiva 2005/75/CE modifica delle direttive 76/895/CEE, 86/362/CEE e 90/642/CEE;
- Regolamento (CE) n. 2083/2005 modifica delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio riguardo alle soglie di applicazione in materia di procedure di aggiudicazione degli appalti;
- Direttiva 2006/97/CE adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle merci, a motivo dell'adesione della Bulgaria e della Romania;
- Regolamento (CE) n. 1422/2007 modifica le direttive del Parlamento Europeo e del Consiglio 2004/17/CE e 2004/18/CE riguardo alle soglie di applicazione in materia di procedure di aggiudicazione degli appalti;
- Direttiva 2009/81/CE relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza da parte delle amministrazioni aggiudicatrici/degli enti aggiudicatori, e recante modifica delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE;
- Regolamento (CE) n. 1177/2009 che modifica le direttive del Parlamento Europeo e del Consiglio 2004/17/CE, 2004/18/CE e 2009/81/CE riguardo alle soglie di applicazione in materia di procedure di aggiudicazione degli appalti;
- Regolamento (UE) n. 842/2011 che stabilisce modelli di formulari per la pubblicazione di bandi e avvisi nel settore degli appalti pubblici e che abroga il Regolamento (CE) n. 1564/2005;
- Regolamento (UE) n. 1251/2011 che modifica le direttive 2004/17/CE, 2004/18/CE e 2009/81/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio riguardo alle soglie di applicazione in materia di procedure di aggiudicazione degli appalti.

## Capitolo 10 Il Codice dei contratti pubblici (Art. 163)

Il nuovo Codice dei Contratti Pubblici (C.C.P.), approvato con il D.Lgs. n. 163/2006 contiene 257 articoli e 22 allegati. Con il C.C.P. il legislatore ha inteso raccogliere e riordinare tutta la normativa in materia di appalti pubblici, sia relativa ai settori ordinari (lavori, servizi e forniture) che ai settori speciali (acqua, luce, gas, trasporti, servizio postale, porti e aeroporti) adeguandola alla normativa comunitaria (direttive 2004/18 e 2004/17).

Il C.C.P. introduce istituti di derivazione comunitaria (avvalimento, accordi quadro, dialogo competitivo e aste elettroniche) e detta precise regole sulla scelta delle imprese. La normativa nazionale si discosta per alcuni concetti da quella comunitaria (es. per i casi in cui è concessa la trattativa privata, la scelta delle imprese da invitare, scelta del criterio di aggiudicazione, ecc.).

L'art. 2, comma 1, del C.C.P. richiama i principi che devono essere osservati: economicità, efficacia, tempestività, correttezza, libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità e pubblicità.

Tali principi secondo la normativa comunitaria devono essere rispettati nei contratti sopra soglia, tuttavia il legislatore nazionale ne impone anche negli appalti che rientrano nei settori esclusi, sotto soglia o in economia.

### **10.1 L'appalto pubblico**

L'appalto pubblico è un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto tra una stazione appaltante o un altro ente aggiudicatore e uno o più operatori economici, avente per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti e la prestazione di servizi. L'articolo 3 del C.C.P. distingue tra:

-Appalti pubblici di lavori (c. 7) "sono appalti pubblici aventi per oggetto l'esecuzione o, congiuntamente, la progettazione esecutiva e l'esecuzione, ovvero, previa acquisizione in sede di offerta del progetto definitivo, la progettazione esecutiva e l'esecuzione, relativamente a lavori o opere rientranti nell'allegato I, oppure limitatamente alle ipotesi di cui alla parte II, titolo III, capo IV, l'esecuzione, con qualsiasi mezzo, di un'opera rispondente alle esigenze specificate dalla stazione appaltante o dall'ente aggiudicatore, sulla base del progetto preliminare o definitivo posto a base di gara".

-Appalti pubblici di forniture (c. 9) "sono appalti pubblici diversi da quelli di lavoro o di servizi, aventi per oggetto l'acquisto, la locazione finanziaria, la locazione o l'acquisto a riscatto, con o senza l'opzione per l'acquisto, di prodotti".

-Appalti pubblici di servizi (c. 10) "sono appalti pubblici diversi dagli appalti pubblici di lavori o di forniture, aventi per oggetto la prestazione dei servizi".

-Le concessioni di lavori (c. 11) "sono contratti a titolo oneroso, conclusi in forma scritta, aventi ad oggetto, in conformità al presente codice, l'esecuzione, ovvero la progettazione esecutiva e l'esecuzione, ovvero la progettazione definitiva, la progettazione esecutiva e l'esecuzione di lavori pubblici o di pubblica utilità, e di lavori ad essi strutturalmente e direttamente collegati, nonché la loro gestione funzionale ed economica, che presentano le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di lavori, ad eccezione del fatto che il corrispettivo dei lavori consiste unicamente nel diritto di gestire l'opera o in tale diritto



accompagnato da un prezzo, in conformità al presente codice. La gestione funzionale ed economica può anche riguardare, eventualmente in via anticipata, opere o parti di opere direttamente connesse a quelle oggetto della concessione e da ricomprendere nella stessa.

-La concessioni di servizi (c.12) "è un contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di servizi, ad eccezione del fatto che il corrispettivo della fornitura di servizi consiste unicamente nel diritto di gestire i servizi o in tale diritto accompagnato da un prezzo, in conformità all'art. 30".

### 10.1.1 I contratti misti

Ogni bando di gara deve riportare il codice CPV, quindi negli appalti misti potrebbe sorgere qualche problema. L'indicazione di un codice al posto di un altro potrebbe comportare l'inadempimento degli obblighi di gara e il mancato rispetto dei principi. In alcuni casi l'errata indicazione del codice potrebbe comportare l'inquadramento dell'appalto tra quelli sotto soglia o addirittura la diversa qualificazione dell'appaltatore. Il legislatore all'articolo 14 del C.C.P. ha previsto alcune regole per la corretta classificazione dei contratti misti:

(c. 2) "I contratti misti sono considerati appalti pubblici di lavori, o di servizi, o di forniture, o concessioni di lavori, secondo le seguenti disposizioni:

- a) un contratto pubblico avente per oggetto la fornitura di prodotti e, a titolo accessorio, lavori di posa in opera e di installazione è considerato un «appalto pubblico di forniture»;
- b) un contratto pubblico avente per oggetto prodotti e servizi di cui all'allegato II è considerato un «appalto pubblico di servizi» quando il valore dei servizi supera quello dei prodotti oggetto dell'appalto;
- c) 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»;

Art. 15: "L'operatore economico che concorre alla procedura di affidamento di un contratto misto, deve possedere i requisiti di qualificazione e di capacità prescritti dal presente codice per ciascuna prestazione di lavori, servizi, forniture prevista dal contratto".

Le concessioni di servizi, sono interessate dai vincoli comunitari solo in quanto sottoposte all'obbligo generale di rispetto dei principi del Trattato e dei principi generali relativi ai contratti, in particolare trasparenza, pubblicità adeguata, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità (art. 30 , c. 1, C.C.P.). Lo stesso articolo 30, c. 3 prevede per tali contratti una previa gara informale a cui devono essere invitati almeno cinque concorrenti. La stazione appaltante può imporre al concessionario quote (non inferiori al 30%) di lavori da affidare a terzi e può affidare al concessionario lavori complementari, che non figurino nel progetto iniziale, divenuti essenziali per una circostanza imprevista.

### 10.2 Le soglie contrattuali

L'articolo 28 del C.C.P. per i settori ordinari e l'articolo 215 per i settori speciali accolgono di buon grado il principio di rilevanza comunitaria basato sulle soglie, molto criticato in altri



Paesi membri (es. Gran Bretagna" e Germania"), andando addirittura oltre a quelle che sono le prescrizioni per le soglie europee. Il Legislatore nazionale, anche per i contratti sotto soglia, prevede l'applicazione dei principi e delle disposizioni comuni in materia di contenzioso e di contratti di rilevanza comunitaria, se non espressamente derogate dalle disposizioni del C.C.P. (art. 121).

### 10.3 Il calcolo del valore

Per il calcolo del valore del contratto, l'art. 29 del C.C.P. stabilisce che si debba tener conto del valore massimo stimato al momento dell'invio del bando di gara o, nei casi in cui il bando non è richiesto, al momento in cui la stazione appaltante avvia la procedura di affidamento del contratto. L'importo da considerare è sempre al netto dell'IVA.

Al comma 6 dell'art. 29 C.C.P.: "Il valore delle forniture o dei servizi non necessari all'esecuzione di uno specifico appalto di lavori non può essere aggiunto al valore dell'appalto di lavori in modo da sottrarre l'acquisto di tali forniture o servizi dall'applicazione delle disposizioni specifiche contenute nel presente codice".

Il frazionamento dell'opera, quando è possibile, consente di abbassare, per ogni singolo lotto, il valore del contratto favorendo l'accesso alle gare delle micro - piccole e medie aziende. Il frazionamento, in ogni caso, non potrà servire ad eludere le procedure di evidenza pubblica ed a tal fine l'articolo 29 ai commi 7 ed 8 stabilisce:

7. Per i contratti relativi a lavori, opere, servizi:

- a) quando un'opera prevista o un progetto di acquisto di servizi può dare luogo ad appalti aggiudicati contemporaneamente per lotti distinti, è computato il valore complessivo stimato della totalità di tali lotti;
- b) quando il valore cumulato dei lotti è pari o superiore alle soglie di cui all'articolo 28, le norme dettate per i contratti di rilevanza comunitaria si applicano all'aggiudicazione di ciascun lotto;
- c) le stazioni appaltanti possono tuttavia derogare a tale applicazione per i lotti il cui valore stimato al netto dell'IVA sia inferiore a 80.000 euro per i servizi o a un milione di euro per i lavori, purché il valore cumulato di tali lotti non superi il 20% del valore complessivo di tutti i lotti.

### 10.4 I contratti esclusi

Alcuni contratti sono esclusi, in tutto o in parte, dall'applicazione delle norme previste dal C.C.P., anche se sopra soglia. Il Titolo II della Parte I del C.C.P. è dedicato a queste categorie di contratti, si tratta di:

- a) contratti relativi alla produzione e al commercio di armi, munizioni e materiale bellico (art. 16);
- b) contratti segreti e che esigono particolari misure di sicurezza (art. 17);
- c) contratti aggiudicati in base a norme internazionali (art. 18);
- d) contratti di servizi:

1. aventi ad oggetto l'acquisto o la locazione di terreni, fabbricati esistenti o di altri beni immobili o riguardanti diritti su tali beni (art. 19, c. 1, lett. a);
2. aventi ad oggetto l'acquisto, lo sviluppo, la produzione o coproduzione di programmi destinati alla trasmissione da parte di emittenti radiotelevisive e appalti concernenti tali trasmissioni (art. 1, c. 1, lett. b);
3. concernenti servizi d'arbitrato e di conciliazione (art. 1, c. 1, lett. c);
4. concernenti servizi finanziari relativi all'emissione, all'acquisto, alla vendita e al trasferimento di titoli o di altri strumenti finanziari (art. 1, c.1, lett. d);
5. concernenti contratti di lavoro (art. 1, c.1, lett. e);
6. concernenti servizi di ricerca e sviluppo (art. 1, c. 1, lett. f);

e) appalti di servizi elencati nell'allegato II B (art. 20);

f) appalti aventi ad oggetto sia servizi elencati nell'allegato II A sia servizi elencati nell'allegato II B se il valore dei servizi di cui all'allegato II B è superiore ai servizi elencati nell'allegato II A (art. 21);

g) contratti nel settore delle telecomunicazioni (art. 22);

h) contratti relativi a servizi al pubblico di trasporto mediante autobus (art. 22);

i) appalti aggiudicati a scopo di rivendita o di locazione a terzi (art. 24);

j) appalti per l'acquisto di acqua e per la fornitura di energia o di combustibili destinati alla produzione di energia (art. 25);

k) contratti di sponsorizzazione (art. 26).

Nonostante la loro esclusione dall'applicazione delle norme di cui al C.C.P., l'art. 27 del codice, obbliga le stazioni appaltanti ad attenersi in ogni caso ai principi elencati prima.

La stazione appaltante, inoltre, per lo svolgimento della procedura dovrà:  
-invitare almeno cinque concorrenti, se compatibile con l'oggetto del contratto e quindi con il mercato di riferimento;

-rispettare il codice civile e la Legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo;

-applicare le regole sul subappalto previste dall'articolo 18 del C.C.P.

Ogni scelta, anche la più piccola, che l'amministrazione pubblica decide di fare in materia di approvvigionamento dovrà essere oggetto di una programmazione preliminare annuale o pluriennale. L'articolo 63 del C.C.P. prevede che le stazioni appaltanti rendano noto, possibilmente entro il 31 dicembre di ogni anno, il programma degli acquisti superiore ad un certo valore (avviso di preinformazione):

-b) per i servizi, l'importo complessivo stimato degli appalti o degli accordi quadro, per ciascuna delle categorie di servizi elencate nell'allegato II A, che intendono aggiudicare nei dodici mesi successivi, qualora tale importo complessivo stimato, tenuto conto degli articoli 28 e 29, sia pari o superiore a 750.000 euro;  
Alla "preinformazione" di cui all'art. 63 seguirà la "determina a contrarre" di cui all'art. 11, comma 2.

Le fasi di cui all'articolo 11 valgono per tutte le procedure di affidamento.

## 10.5 Il capitolato e lo schema di contratto

I documenti più importanti di ogni appalto pubblico sono: il capitolato speciale (o generale) e lo schema di contratto.

Il Regolamento appalti pubblici approvato con D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 (in seguito Regolamento), all'articolo 137 elenca i documenti che devono far parte integrante del contratto per appalti:

- a) il capitolato generale, se menzionato nel bando e nell'invito;
- b) il capitolato speciale;
- c) gli elaborati grafici progettuali e le relazioni;
- d) l'elenco dei prezzi unitari;
- e) i piani di sicurezza previsti dall'art. 131 del C.C.P.;
- f) il cronoprogramma;
- g) le polizze di garanzia;

Mentre l'art. 138 individua il contenuto dei capitolati e dei contratti; per il capitolato generale:

- a) l'elezione di domicilio dell'esecutore;
- b) le modalità di indicazione delle persone autorizzate a riscuotere per conto dell'esecutore;
- c) le norme di condotta dei lavori da parte dell'esecutore;
- d) la disciplina e il buon ordine nei cantieri;
- e) le spese di contratto, di registro e accessorie;
- f) la provvista e provenienza dei materiali;
- g) la responsabilità e gli obblighi dell'esecutore per i difetti di costruzione;
- h) la durata giornaliera dei lavori;

Per il capitolato speciale e i contratti:

- a) il termine entro il quale devono essere ultimati i lavori oggetto dell'appalto;
- b) i presupposti in presenza dei quali il responsabile del procedimento concede proroghe;
- c) le modalità di riscossione dei corrispettivi dell'appalto;
- d) i limiti di riconoscimento dei danni da forza maggiore di cui all'art. 166, comma 1.

L'elenco dei documenti e dei contenuti del capitolato e del contratto è tassativo, tuttavia i commi 3 e 4 dell'art. 137 consentono che i documenti elencati possano non essere materialmente allegati al contratto, purché siano conservati dalla stazione appaltante e controfirmati dai contraenti, ad eccezione del capitolato speciale e dell'elenco prezzi che devono essere sempre fisicamente allegati.

## 10.6 Tipologia e oggetto del contratto

L'articolo 53 del C.C.P. (Tipologia e oggetto dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture) stabilisce che, esclusi i contratti di sponsorizzazione e i lavori eseguiti in economia, quelli possono essere realizzati esclusivamente mediante contratti di appalto e di concessione, come definiti all'articolo 3. All'articolo 54 il C.C.P., indica le procedure per individuare gli offerenti.

### 10.6.1 La procedura aperta o pubblico incanto

È quella in cui ogni operatore economico interessato può presentare un'offerta.

Si tratta di un procedimento mediante il quale il committente rende noti l'oggetto, le condizioni del contratto che intende assegnare e le specifiche indicazioni di svolgimento della selezione mediante Pubblicazione di un bando pubblico (solitamente accompagnato da un disciplinare di gara). Tutti gli operatori economici interessati, ed in possesso dei requisiti prescritti, sono invitati a presentare un'offerta e vengono raccolte le proposte degli eventuali concorrenti che intendono partecipare alla gara.

Si aggiudica il contratto quello che abbia presentata l'offerta migliore.

E' un sistema veloce, in quanto permette al committente di attuare la gara mediante l'apertura delle sole offerte economiche, con conseguente formazione di graduatoria e successiva verifica del possesso delle idoneità del soggetto aggiudicatario. Un'anomalia che può verificarsi è quella di un'offerta particolarmente bassa, che tuttavia viene monitorata tramite alcuni accorgimenti normativi.

Il termine minimo per la ricezione delle offerte è di 52 giorni dalla data di trasmissione del bando di gara. In caso di Pubblicazione di un avviso di preinformazione, questo termine può essere ridotto a 36 giorni e comunque mai a meno di 22 giorni.

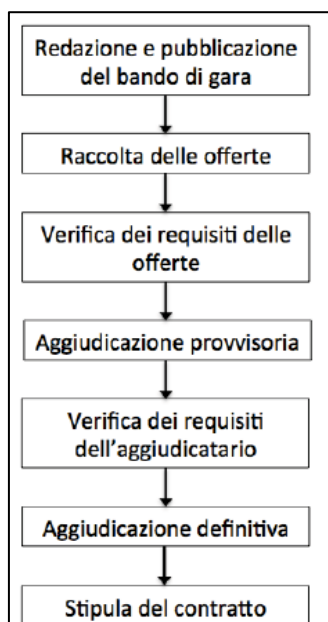


Figura 15 Fasi della procedura aperta

Fonte: elaborazione dell'autore

<b>Forniture e servizi</b> diversi da quelli di cui all'art. 28, lett. b 2) aggiudicati autorità governative centrali	< di 130.000	Obblighi comunitari
	> di 130.000	Obblighi di cui all'art. 124
	< di 100.000 (criterio di aggiudicazione prezzo più basso)	Obblighi di cui all'art. 124 e 124, c. 8
<b>Forniture e servizi</b> di cui all'art. 28, c. 1 lett. b	> di 200.000	Obblighi comunitari
	< di 200.000	Obblighi di cui all'art. 124
	< di 100.000	Obblighi di cui all'art. 124 e 124, c. 8

**Tabella 7 Importi per la procedura aperta**

Fonte: Gare di appalto internazionali, call for tender- Gianni Corradini

### 10.6.2 La procedura ristretta o licitazione privata

Ogni operatore economico può chiedere di partecipare ma soltanto quelli invitati dalle amministrazioni committenti possono presentare un'offerta. Nella procedura ristretta, a differenza di quella aperta, l'attività selettiva svolta dalla stazione appaltante consta di due momenti distinti: 1) la fase della prequalificazione, con lo scopo di determinare una shortlist di imprese da valutare meglio; 2) la fase della gara vera e propria, limitata alle sole imprese invitate e con lo scopo di avere un'offerta molto più dettagliata e contenente le idee migliori.

La prima fase inizia con la Pubblicazione del bando di gara. Le imprese interessate all'appalto possono chiedere di partecipare alla procedura, presentando la documentazione prevista dal bando di gara. Successivamente la stazione appaltante provvede a selezionare le imprese, sulla base del possesso dei requisiti prescritti dal bando di gara.

Conclusa tale fase, la stazione appaltante trasmette alle imprese prequalificate una lettera contenente l'invito a presentare un'offerta, nonché le specifiche modalità di svolgimento della gara.

Con la spedizione delle lettere di invito si avvia la seconda fase della gara che conduce alla scelta del contraente e all'aggiudicazione dell'appalto. La fase di prequalificazione ha l'obiettivo di vagliare le imprese migliori escludendo fin da subito quelle che non posseggono i requisiti previsti dal bando, in modo da evitare cospicue perdite di tempo in ragione dell'elevato numero di imprese partecipanti.

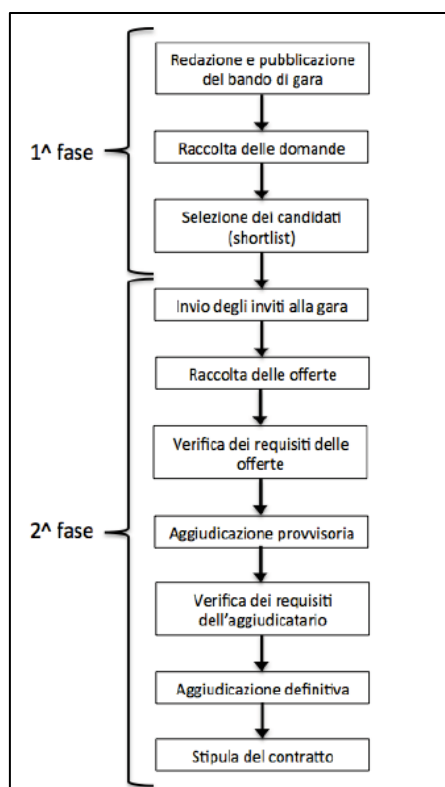


Figura 16 Fasi della procedura ristretta

Fonte: elaborazione dell'autore

<b>Forniture e servizi</b>	≥ di 130.000 art. 28 lett. a)	Rispetto principi comunitari minimo 10 candidati (20 se > di 40 milioni)
	≥ di 200.000 art. 28 lett. b)	
	< di 130.000 art. 28 lett. a)	Cfr. CONSIP 2.6
	< di 200.000 art. 28 lett. b)	

Tabella 8 Importi per la procedura ristretta

Fonte: Gare di appalto internazionali, call for tender- Gianni Corradini

### 10.6.3 La Trattativa privata (o procedura negoziata)

Le stazioni appaltanti consultano gli operatori economici da loro scelti e negoziano con uno o più di essi le condizioni dell'appalto. Attraverso la procedura negoziata la stazione appaltante consulta quindi le soluzioni proposte dalle imprese precedentemente scelte, e contratta con esse le condizioni dell'appalto. Le procedure negoziate constano quindi di due fasi: la prima fase è diretta all'individuazione degli operatori economici da invitare a presentare l'offerta, mentre la seconda fase consiste nella negoziazione che sarà avviata con uno o più concorrenti, secondo quanto previsto nel bando e/o nell'invito. Il Codice prevede due forme di procedura negoziata:

- le procedure con previa Pubblicazione di un bando di gara;
- le procedure senza previa Pubblicazione di un bando di gara.

Alla procedura negoziata con previa Pubblicazione di un bando di gara vi si può ricorrere nelle ipotesi di gara infruttuosa, in seguito ad offerte irregolari o inammissibili, o di lavori a scopo di ricerca, sviluppo e sperimentazione.

Alla procedura negoziata senza previa Pubblicazione di un bando di gara vi si può ricorrere ad esempio nelle ipotesi di gare deserte, affidamento ad un unico operatore determinato in grado di compiere l'oggetto dell'appalto, estrema urgenza, prodotti fabbricati a scopo di ricerca e sviluppo, forniture complementari, forniture quotate, acquisto da imprenditore in liquidazione o fallimento o altre procedure analoghe, concorso di progettazione, lavori e servizi complementari e ripetizione di servizi analoghi. Tali procedure trovano applicazione a tutti i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, sia di importo superiore ad una soglia stabilita a livello comunitario, sia di importo inferiore alla suddetta soglia.

Vi è un collegamento diretto tra l'importo del contratto da affidare con procedura negoziata senza previa Pubblicazione del bando di gara ed il numero di operatori che l'Amministrazione precedente deve invitare:

- a) per lavori di importo pari o superiore a 500.000 euro ed inferiore ad 1.000.000 di euro, l'invito va rivolto ad almeno dieci soggetti;
- b) per lavori di importo inferiore a 500.000 euro, l'invito va rivolto ad almeno cinque soggetti.
- c) è generalmente sufficiente coinvolgere almeno tre soggetti.

<b>Forniture e servizi</b>	Sopra e sotto soglia	Rispetto principi comunitari e minimo 6 candidati
----------------------------	----------------------	---

**Tabella 9 Importi per la procedura negoziata**

*Fonte: Gare di appalto internazionali, call for tender- Gianni Corradini*

#### **10.6.4 Il Dialogo competitivo**

Una procedura nella quale la stazione appaltante, in caso di appalti particolarmente complessi (qualora non sia in grado di definire i mezzi atti a soddisfare le sue esigenze o di valutare le soluzioni tecniche e/o giuridico-finanziarie offerte dal mercato), avvia un dialogo con i candidati ammessi a tale procedura, al fine di elaborare una o più soluzioni atte a soddisfare le sue necessità e sulla base della quale o delle quali i candidati selezionati saranno invitati a presentare le offerte; a tale procedura qualsiasi operatore economico può chiedere di partecipare. Attraverso il dialogo competitivo, la stazione appaltante individua dapprima le imprese e successivamente studia insieme ad esse le soluzioni che meglio soddisferanno le sue esigenze. Una volta trovate le soluzioni più idonee, queste rappresentano la base sulla quale le imprese formuleranno le proprie offerte.

Tale istituto si applica in settori caratterizzati da una particolare complessità, rispetto ai quali le amministrazioni non sono in grado di formulare con precisione, al momento della Pubblicazione del bando, i termini dell'appalto, né posseggono le necessarie conoscenze per individuare le soluzioni tecnico-finanziarie che il mercato è potenzialmente in grado di offrire.

La caratteristica principale di tale procedura sta nel coinvolgimento delle imprese prima di presentare l'offerta; ai fornitori è infatti permesso di dialogare con l'appaltatore in modo strutturato per consentire di sviluppare un'offerta il più possibile rispondente alle esigenze della stazione appaltante. Durante queste fasi la stazione appaltante comunque mette in competizione i fornitori prima ancora che questi presentino la loro offerta. Il dialogo competitivo rappresenta una procedura eccezionale e residuale, attivabile esclusivamente qualora ne ricorrano i presupposti di legge.

#### **10.6.5 L'appalto concorsivo**

Viene utilizzato quando l'Amministrazione committente ha necessità di avvalersi della collaborazione di ditte ritenute idonee per la realizzazione di progetti che, per complessità o novità tecnica, artistica e scientifica del servizio, richiedano le particolari competenze e abilità tecniche individuate dal bando di gara.

Il committente predispone un progetto di massima (preliminare) lasciando alla proposta del concorrente il compito di elaborare, oltre all'offerta del prezzo, anche la progettazione.

Il contraente viene così individuato mediante una vera e propria scelta, alla quale l'Amministrazione procede nei modi e nelle forme stabilite dalla lettera di invito, tenuto conto degli elementi economici e tecnici delle singole offerte.

Viene assegnato un punteggio alla qualità del progetto (offerta tecnica) ed all'offerta economica.

#### **10.6.6 L'accordo quadro**

È accordo concluso tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici e il cui scopo è quello di stabilire le clausole relative agli appalti da aggiudicare durante un dato periodo, in particolare per quanto riguarda i prezzi e, se del caso, le quantità previste. Si tratta di uno strumento di snellimento e semplificazione per le amministrazioni, in quanto, attraverso l'indizione di una gara ad evidenza Pubblica, la stazione appaltante seleziona una o più imprese alle quali affiderà tutti gli appalti inerenti un settore specifico della sua attività, per un periodo e secondo modalità predefinite. In particolare rappresenta uno strumento in grado di rendere molto più flessibile la procedura di aggiudicazione di un appalto. Con esso infatti la stazione appaltante può, una volta individuato l'aggiudicatario, definire subito le condizioni generali del contratto e rimandare in un secondo momento, in base alle proprie esigenze, la stipula dei singoli contratti per l'affidamento di opere che rientrano nell'accordo generale. L'accordo quadro è ammesso per forniture e servizi, mentre, per quanto concerne i lavori, esso è ammesso unicamente per le manutenzioni. Deve trattarsi, in ogni caso, di affidamenti aventi carattere ripetitivo e/o seriale. Al contrario, non è ammesso fare ricorso a tale strumento per l'affidamento della progettazione e degli altri servizi di natura intellettuale. La durata dell'accordo quadro,



inoltre, non può eccedere i quattro anni, salvo casi eccezionali, debitamente motivati in base all'oggetto del contratto.

### **10.6.7 Acquisti in economia**

Le acquisizioni in economia possono essere effettuate mediante:

- a) amministrazione diretta;
- b) cottimo fiduciario.

La ragione concreta di tale istituto consiste nell'assicurare procedure più snelle e semplificate per acquisire lavori, opere, servizi o forniture di importo non elevato, nei casi in cui il ricorso alle ordinarie procedure di gara potrebbe comportare un rallentamento dell'azione amministrativa, oltre ad un notevole dispendio di tempi e risorse. Nell'amministrazione diretta le acquisizioni sono effettuate con materiali e mezzi propri o appositamente acquistati o noleggiati e con personale proprio delle stazioni appaltanti, o eventualmente assunto per l'occasione. Pertanto, la stazione appaltante, nel caso dell'amministrazione diretta, non ricorre ad un imprenditore esterno, ma provvede direttamente all'acquisizione, anche con mezzi e personale proprio. Il cottimo fiduciario è invece una procedura negoziata in cui le acquisizioni avvengono mediante affidamento a terzi. Sulla base di tale procedura viene stipulato un contratto tra la stazione appaltante ed un operatore economico qualificato, avente ad oggetto i lavori, servizi e forniture, previamente individuati dall'Amministrazione nel proprio provvedimento generale di disciplina dell'attività contrattuale. Il cottimo fiduciario è dunque una procedura negoziata di acquisto in economia di lavori, beni o servizi di entità economica non elevata, ammissibile solo nelle ipotesi tassativamente previste dall'ordinamento e previa individuazione da parte della stazione appaltante dei lavori, beni, o servizi, acquisibili in economia.

### **10.6.8 Acquisti mediante Consip S.p.a.**

Il ricorso alla centrale di committenza pubblica Consip S.p.a. costituisce un'ulteriore procedura di acquisto tra quelle a disposizione delle stazioni appaltanti per l'approvvigionamento di beni o servizi. La Consip S.p.a. ([www.acquistinretepa.it](http://www.acquistinretepa.it)) ha approntato un modello di offerta a favore delle amministrazioni che si incardina su due strumenti:

- il sistema delle convenzioni, c.d. negozi elettronici;
- il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (Mepa).

Il negozio elettronico si rivolge agli acquisti per volumi sia sopra che sotto la soglia comunitaria.

La centrale di committenza appronta convenzioni quadro per beni e servizi specifici, con predeterminate specifiche tecniche da un determinato operatore economico (in base ad un lotto, generalmente, regionale o interregionale). In questo strumento di offerta non è consentito modificare le condizioni di prezzo dei beni e dei servizi, già individuate dall'aggiudicazione svolta dalla concessionaria. Il mercato elettronico invece si rivolge esclusivamente agli acquisti per volumi sotto soglia

comunitaria. La stazione appaltante consulta cataloghi di beni e servizi, con diverse specifiche tecniche, resi disponibili da più operatori economici (in base ad un lotto, generalmente, regionale o interregionale) già abilitati dalla centrale di committenza. A differenza del negozio elettronico, nel mercato elettronico è consentito di interpellare un novero di operatori economici per ottenere diverse condizioni economiche. Con la legge 6 luglio 2012, n. 94, (contenente la c.d. "prima" spending review) è stato introdotto l'obbligo per le PP.AA. di ricorrere, ai fini dell'affidamento di appalti pubblici di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario, al Mepa di Consip S.p.a., oppure ad altri mercati elettronici istituiti ai sensi della vigente normativa, ai fini dell'acquisizione di beni e servizi.

### **10.7 Il sistema dinamico di acquisizione**

Il sistema dinamico di acquisizione viene utilizzato esclusivamente per forniture di beni o servizi tipizzati o standardizzati, di uso corrente, limitato nel tempo e aperto per la durata a qualsiasi operatore che soddisfi i criteri di selezione e abbia presentato un'offerta indicativa conforme al capitolato d'onere (art. 3, c. 14 C.C.P.).

Come l'accordo quadro, la durata di un sistema dinamico di acquisizione non può superare i quattro anni.

Si tratta di procedure interamente elettroniche, che consentono la massima pubblicità in quanto l'elenco dei fornitori è pubblicato in internet. Le stazioni appaltanti di un sistema dinamico di acquisizione devono rispettare le norme della procedura aperta; tutti i soggetti che soddisfano i criteri di scelta e che presentano un'offerta indicativa conforme al capitolato d'onere e agli eventuali documenti complementari devono essere inseriti nel sistema. Le stazioni appaltanti devono:

- pubblicare un bando di gara per sistema dinamico di acquisizione;
- precisare nel capitolato la natura degli acquisti, le informazioni riguardanti il sistema, l'attrezzatura elettronica utilizzata, i dettagli e le specifiche tecniche di connessione;
- offrire fino a conclusione del sistema l'accesso libero, diretto e completo al capitolato d'onere e agli altri documenti;
- accordare a qualsiasi operatore economico, che soddisfi i criteri, la possibilità di presentare un'offerta o di essere ammesso al sistema;
- concludere la valutazione delle offerte indicative entro 15 giorni dalla loro presentazione;
- informare l'offerente sulla sua ammissione al sistema o sul rigetto della sua offerta indicativa;
- pubblicare un bando di gara semplificato per ogni appalto, istituendo un confronto concorrenziale per la formazione del sistema e per l'aggiudicazione dei singoli appalti.
- aggiudicare l'appalto all'offerente che ha presentato l'offerta migliore in base ai criteri di aggiudicazione enunciati nel bando che istituisce il sistema dinamico.

## **10.8 Gli affidamenti in economia mediante amministrazione diretta o cottimo fiduciario**

Si tratta di una procedura alternativa a quelle ordinarie prima esaminate, ammessa (con i limiti introdotti dal D.L. n. 95/2012) solo per valori sotto soglia (art. 125 C.C.P.). Le acquisizioni in economia di beni, servizi e lavori possono essere effettuate:

- a) mediante Amministrazione diretta;
- b) mediante procedura di cottimo fiduciario.

Per le forniture e i servizi la procedura di cui all'articolo 125 C.C.P. è consentito solamente per importi inferiori a 130.000 euro (per le amministrazioni che sono autorità governative centrali) e inferiori a 200.000 euro per le forniture ed i servizi di cui art. 28, c. 1, lett. b). Per servizi e forniture di importo pari e superiore a 40.000 euro e fino alle soglie di cui all'art. 125, c. 9 (130.000 o 200.000 euro) l'affidamento diretto avviene, sempre nel rispetto dei principi comunitari, previa consultazione di almeno cinque operatori economici e naturalmente con i vincoli del D.L. 95/2012.

### **10.8.1 La scelta dell'offerta migliore**

"1. Nei contratti pubblici, fatte salve le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative relative alla remunerazione di servizi specifici, la migliore offerta è selezionata con il criterio del prezzo più basso o con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

2. Le stazioni appaltanti scelgono, tra i criteri di cui al comma 1, quello più adeguato in relazione alle caratteristiche dell'oggetto del contratto, e indicano nel bando di gara quale dei due criteri di cui al comma 1 sarà applicato per selezionare la migliore offerta.

3. Le stazioni appaltanti possono decidere di non procedere all'aggiudicazione se nessuna offerta risulti conveniente o idonea in relazione all'oggetto del contratto" (art. 81 C.C.P.)

La scelta tra il ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e quello del prezzo più basso dipende dall'oggetto dell'appalto, nonché dalle finalità che la stazione appaltante si pone.

Qualora infatti la stazione appaltante debba affidare servizi o forniture altamente standardizzati, per i quali siano già ben individuate le caratteristiche qualitative e le modalità di esecuzione delle prestazioni oggetto dell'appalto, risulterà preferibile utilizzare il criterio del prezzo più basso, che consente operazioni di gara più snelle. La valutazione delle offerte riguarderà quindi esclusivamente il confronto tra i prezzi offerti dai concorrenti. Qualora invece la stazione appaltante intenda acquisire proposte tecniche dai concorrenti al fine di scegliere la soluzione ottimale per le proprie esigenze mediante la valutazione dell'aspetto qualitativo delle offerte, risulterà preferibile il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ancorché l'utilizzo di tale criterio comporti una maggiore complessità nelle attività connesse alla procedura di gara. In tale ipotesi la valutazione delle offerte verterà su una pluralità di elementi, il cui peso ponderale dovrà essere previamente individuato dalla stazione appaltante negli atti di gara.

Quindi i criteri sono solo due per qualsiasi procedura la stazione appaltante scelga. La scelta è lasciata alla discrezionalità della stazione appaltante.

Se il criterio scelto è quello del prezzo più basso, l'offerta migliore sarà quella che propone

il massimo ribasso percentuale (sia nelle procedure ristrette che in quelle aperte):

-sull'elenco dei prezzi unitari indicati sul bando (art. 82, c. 2, lett. a);

-sull'importo complessivo indicato quale base di gara (art. 82, c. 2, lett. b).

"Per i contratti da stipulare parte a corpo e parte a misura, il prezzo più basso è determinato mediante offerta a prezzi unitari" (art. 82, C. 3). Il comma 2 dell'art. 118 del Regolamento ammonisce il concorrente affinché esamini le singole voci e quantità e lo invita a tenere conto anche delle quantità che considera eccedenti o mancanti.

In caso di offerta economicamente più vantaggiosa sarà il bando a stabilire i criteri di valutazione (prezzo, qualità, pregio tecnico, caratteristiche estetiche e funzionali, caratteristiche ambientali e contenimento dei consumi energetici e delle risorse ambientali o del prodotto, costo di utilizzazione e di manutenzione, redditività, servizio post vendita, assistenza tecnica, termine di consegna o esecuzione, ricambistica, garanzia di approvvigionamento, ecc.). Il bando di gara stabilisce la ponderazione attribuita a ciascun elemento. La somma dei punteggi attribuiti deve consentire un punteggio massimo uguale a 100.

### 10.9 I termini

La gestione dei termini, non può essere discrezionale. Dal comma 1 dell'articolo 70 del C.C.P.: "Nel fissare i termini per la ricezione delle offerte e delle domande di partecipazione, le stazioni appaltanti tengono conto della complessità della prestazione oggetto del contratto e del tempo ordinariamente necessario per preparare le offerte, e in ogni caso rispettano i termini minimi stabiliti dal presente contratto".

<b>Procedura</b>	<b>Termini minimi per la ricezione delle domande</b>	<b>Termini minimi per la ricezione delle offerte</b>
Procedure aperte		52 gg. Dalla trasmissione del bando
Procedure ristrette	37 gg. Dalla trasmissione del bando	40 gg. Dalla trasmissione del bando
Procedure negoziate con bando	37 gg. Dalla trasmissione del bando	20 gg. Dalla trasmissione del bando
Procedure negoziate senza bando		20 gg. Dalla trasmissione del bando
Dialogo competitivo	37 gg. Dalla trasmissione del bando	20 gg. Dalla trasmissione del bando
Tutte le procedure con progettazione esecutiva		60 gg. Dalla trasmissione del bando
Tutte le procedure con progettazione esecutiva definitiva		80 gg. Dalla trasmissione del bando

**Tabella 10 Termini generali minimi secondo le diverse procedure**

I termini minimi sono molto limitati e non considerano la complessità dell'appalto oggetto della gara; tale differenziazione è lasciata alla stazione appaltante., ma la tendenza è quella di ridurre i termini, piuttosto che allungarli.

I termini possono essere ridotti qualora sia stato pubblicato l'avviso di preinformazione, o sia stata utilizzata la procedura elettronica o in caso di urgenza.

La giurisprudenza ha da tempo chiarito che sia il giorno che l'ora, fissati per la ricezione delle offerte, debbono considerarsi termini perentori (qualora il termine cada in un giorno festivo viene prorogato al giorno seguente).

## **10.10 Requisiti dei partecipanti alle procedure di affidamento e avvalimento**

Altro importante elemento è l'analisi dei soggetti interessati all'appalto ed il possesso dei requisiti richiesti. I soggetti a cui possono essere affidati i contratti sono:

“a) gli imprenditori individuali, anche artigiani, le società commerciali, le società cooperative;

b) i consorzi fra società cooperative di produzione e lavoro costituiti a norma della legge 25 giugno 1909, n. 422 e del Decreto Legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, e successive modificazioni, e i consorzi tra imprese artigiane di cui alla legge 8 agosto 1985, n. 443;

c) i consorzi stabili, costituiti anche in forma di società consortili ai sensi dell'articolo 2615-ter del codice civile, tra imprenditori individuali, anche artigiani, società commerciali, società cooperative di produzione e lavoro, secondo le disposizioni di cui all'articolo 36;

d) i raggruppamenti temporanei di concorrenti, costituiti dai soggetti di cui alle lettere a), b) e c), i quali, prima della presentazione dell'offerta, abbiano conferito mandato collettivo speciale con rappresentanza ad uno di essi, qualificato mandatario, il quale esprime l'offerta in nome e per conto proprio e dei mandanti; si applicano al riguardo le disposizioni dell'articolo 37;

e) i consorzi ordinari di concorrenti di cui all'articolo 2602 del codice civile, costituiti tra i soggetti di cui alle lettere a), b) e c) del presente comma, anche in forma di società ai sensi dell'articolo 2615-ter del codice civile; si applicano al riguardo le disposizioni dell'articolo 37;

f) i soggetti che abbiano stipulato il contratto di Gruppo Europeo di Interesse Economico (GEIE) ai sensi del decreto legislativo 23 luglio 1991, n. 240; si applicano al riguardo le disposizioni dell'articolo 37;

f-bis) gli operatori economici, ai sensi dell'articolo 3, comma 22, stabiliti in altri Stati membri, costituiti conformemente alla legislazione vigente nei rispettivi Paesi”.

Il Capo II del Titolo I, Parte II, del Codice, rubricato “Requisiti dei partecipanti alle procedure di affidamento”, prevede inoltre che i partecipanti alle gare debbano dimostrare di possedere determinati requisiti di ordine generale (art. 38 C.C.P), di idoneità professionale ed economico finanziaria (art. 39 e ss. C.C.P.), di qualificazione, nonché di capacità tecnica e professionale.

In tal senso, il legislatore ha inteso quindi favorire l'aggregazione e la cooperazione, al fine di stimolare la più ampia concorrenza nel mercato, prevedendo la possibilità di cumulare

tra diversi soggetti, le risorse umane, tecniche ed economico-finanziarie, al fine di poter partecipare alle gare.

#### **10.10.1 Requisiti di ordine generale**

L'articolo 38 C.C.P. contiene una norma articolata ed esaustiva con l'elencazione dei requisiti che possono portare all'esclusione del soggetto concorrente, norma che è tassativa in quanto non consente la previsione di cause non indicate nelle direttive e restrittive della possibilità di partecipazione alle procedure.

Sono, quindi esclusi coloro:

- a) che si trovano in stato di fallimento, di liquidazione coatta, di concordato preventivo, o nei cui riguardi sia in corso un procedimento per la dichiarazione di una di tali situazioni;
- b) nei cui confronti è pendente procedimento per l'applicazione di una delle misure di prevenzione di cui all'articolo 3 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 o di una delle cause ostative previste dall'articolo 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575; l'esclusione e il divieto operano se la pendenza del procedimento riguarda: il titolare o il direttore tecnico, se si tratta di impresa individuale; i soci o il direttore tecnico se si tratta di società in nome collettivo, i soci accomandatari o il direttore tecnico se si tratta di società in accomandita semplice, gli amministratori muniti di poteri di rappresentanza o il direttore tecnico o il socio unico persona fisica, ovvero il socio di maggioranza in caso di società con meno di quattro soci, se si tratta di altro tipo di società;
- c) nei cui confronti è stata pronunciata sentenza di condanna passata in giudicato, o emesso decreto penale di condanna divenuto irrevocabile, oppure sentenza di applicazione della pena su richiesta, ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per reati gravi in danno dello Stato o della Comunità che incidono sulla moralità professionale; è comunque causa di esclusione la condanna, con sentenza passata in giudicato, per uno o più reati di partecipazione a un'organizzazione criminale, corruzione, frode, riciclaggio, quali definiti dagli atti comunitari citati all'articolo 45, paragrafo 1, direttiva Ce 2004/18; l'esclusione e il divieto operano se la sentenza o il decreto sono stati emessi nei confronti (vedere comma b).

In ogni caso l'esclusione e il divieto operano anche nei confronti dei soggetti cessati dalla carica nell'anno antecedente la data di pubblicazione del bando di gara, qualora l'impresa non dimostri che vi sia stata completa ed effettiva dissociazione della condotta penalmente sanzionata; l'esclusione e il divieto in ogni caso non operano quando il reato è stato depenalizzato ovvero quando è intervenuta la riabilitazione, cioè quando il reato è stato dichiarato estinto dopo la condanna ovvero in caso di revoca della condanna medesima.

I requisiti generali devono sussistere al momento della presentazione della domanda e permanere fino alla stipulazione del contratto.

#### **10.10.2 Requisiti di idoneità professionale**

I requisiti in questione sono quelli di natura tecnico professionale. Una prima distinzione in merito all'idoneità professionale riguarda i fornitori ed i prestatori di servizi rispetto agli esecutori di lavori. L'articolo 39 del C.C.P. prevede una prima dimostrazione dell'idoneità mediante la produzione di un certificato di iscrizione alla Camera di Commercio o ai competenti ordini professionali. Se si tratta di un cittadino di altro Stato si può richiedere



che fornisca la prova della sua iscrizione secondo le modalità vigenti nel 5110 Stato (allegato XI A, XI B e XI C al C.C.P.).

La capacità tecnico professionale dei fornitori e dei prestatori di servizi può essere fornita in uno dei seguenti modi:

- a) presentazione dell'elenco dei principali servizi o delle principali forniture prestati negli ultimi tre anni con l'indicazione degli importi, delle date e dei destinatari, pubblici o privati, dei servizi o forniture stessi;
- b) indicazione dei tecnici e degli organi tecnici;
- c) descrizione delle attrezzature tecniche;
- d) controllo, effettuato dalla stazione appaltante o, per incarico della stazione appaltante;
- e) indicazione dei titoli di studio e professionali dei prestatori di servizi o dei dirigenti dell'impresa concorrente e, in particolare, dei soggetti concretamente responsabili della prestazione di servizi;
- f) indicazione, delle misure di gestione ambientale che l'operatore potrà applicare durante la realizzazione dell'appalto;

Nello specifico per appalti di servizi:

- g) indicazione del numero medio annuo di dipendenti del concorrente e il numero di dirigenti impiegati negli ultimi tre anni;
- h) dichiarazione indicante l'attrezzatura, il materiale e l'equipaggiamento tecnico di cui il prestatore di servizi disporrà per eseguire l'appalto;
- i) indicazione della quota di appalto che il concorrente intenda, eventualmente, subappaltare.

Quasi sempre si trova una clausola che prevede, come requisito tecnico professionale, una o più esperienze nel controllo di altri bilanci relativi a progetti comunitari, a significare che l'iscrizione all'ordine dei dottori commercialisti e dei revisori contabili non è sufficiente. Una pratica di questo genere comporta che ad effettuare tali servizi saranno sempre gli stessi professionisti, i quali molto spesso costruiscono un rapporto preferenziale con la pubblica amministrazione appaltante tale da compromettere la trasparenza e l'indipendenza della valutazione.

### **10.10.3 I requisiti economico-finanziari e tecnico-professionali**

La capacità economico finanziaria dei fornitori e dei prestatori di servizi può essere fornita mediante uno dei seguenti documenti:

- a) dichiarazione di almeno due istituti bancari o intermediari;
- b) bilanci o estratti dei bilanci dell'impresa;
- c) dichiarazione, concernente il fatturato globale d'impresa e l'importo relativi ai servizi o forniture nel settore oggetto della gara, realizzati negli ultimi tre esercizi" (art. 41, c. 1, C.C.P.)

"I soggetti esecutori a qualsiasi titolo di lavori pubblici devono essere qualificati e improntare la loro attività ai principi della qualità, della professionalità e della correttezza".

La scelta dell' organismo di qualificazione a livello nazionale è caduta sulle SOA (Società Organismi Attestazione); sono società di certificazione private, posti sotto la vigilanza dell'Authority di settore. Le SOA, nella loro attività di certificazione, devono accertare il possesso dei seguenti requisiti:

- certificazione del sistema di qualità;
- di ordine generale, tecnico organizzativi ed economico finanziari conformi alle disposizioni comunitarie in materia di qualificazione.

La certificazione rilasciata dalle SOA ha validità quinquennale.

### 10.11 L'avvalimento

Qualora il soggetto interessato alla gara per l'aggiudicazione del contratto di appalto non possieda i requisiti tecnici o economici previsti dal bando potrà chiedere ad un altro soggetto, che li possiede, di avvalersi dei suoi. Naturalmente i requisiti in questione possono essere quelli economici, finanziari, tecnici ed organizzativi, mai quelli di ordine generale.

Le direttive CE in materia di appalti pubblici n.18 (articoli 47 e 48) e n. 17 (articolo 54), del 2004, spiegano l'istituto dell'avvalimento come quella pratica per mezzo della quale "Un operatore economico può, se del caso, e per un determinato appalto, fare affidamento sulle capacità di altri soggetti, a prescindere dai suoi legami con questi ultimi. In tal caso deve dimostrare all'amministrazione che disporrà dei mezzi necessari, ad esempio mediante presentazione dell'impegno a tal fine di questi soggetti." Quindi secondo il Consiglio di Stato, l'istituto, alla luce della normativa comunitaria, ha "portata generale nel diritto comunitario, al fine di garantire il principio di libertà di concorrenza; infatti, se ciascun soggetto può avvalersi dei requisiti di altri, potrà concorrere ad un più vasto numero di gare.

La finalità dell'avvalimento non è perciò quella di arricchire la capacità (tecnica o economica) del concorrente, ma quella di consentire a soggetti che ne siano privi di concorrere alla gara ricorrendo ai requisiti di altri soggetti .

L'art. 49, c. 1 del C.C.P. introduce l'istituto dell'avvalimento:

"1. Il concorrente, singolo o consorziato o raggruppato ai sensi dell'articolo 34, in relazione ad una specifica gara di lavori, servizi, forniture può soddisfare la richiesta relativa al possesso dei requisiti di carattere economico, finanziario, tecnico, organizzativo, ovvero di attestazione della certificazione SOA avvalendosi dei requisiti di un altro soggetto o dell'attestazione SOA di altro soggetto".

L'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici (AVCP) riassume l'istituto dell'avvalimento come "la possibilità riconosciuta a qualunque operatore economico, singolo o in raggruppamento, di soddisfare la richiesta relativa al possesso dei requisiti facendo affidamento sulle capacità di altri.

L'articolo 49 C.C.P. elenca quali sono i documenti probatori che l'impresa, che intende ricorrere all'avvalimento, deve produrre, ricordando inoltre al comma 6, che il concorrente può avvalersi di una sola impresa ausiliaria per ciascuna categoria di qualificazione.

I documenti previsti dall'art. 49 sono:

- nel caso di lavori pubblici, l'attestazione SOA propria e dell'impresa ausiliaria;
- una dichiarazione dell'impresa concorrente, sottoscritta da persona in grado di impegnare



la società;

-una dichiarazione attestante il possesso da parte della concorrente dei requisiti generali di cui all'art. 38 C.C.P.;

-una dichiarazione incondizionata ed irrevocabile, dell'impresa ausiliaria, con cui essa si obbliga verso il concorrente e verso la stazione appaltante a mettere a disposizione, per tutta la durata dell'appalto, le risorse di cui è carente il concorrente;

-una dichiarazione dell'impresa ausiliaria di non partecipare alla gara in proprio o quale associata o consorziata di altri;

-l'originale o copia autentica del contratto tra l'ausiliaria e la concorrente.

L'avvalimento, secondo il C.C.P. comporta per l'impresa ausiliaria la responsabilità in solido per le prestazioni del contratto; il requisito di qualità non può essere oggetto di avvalimento.

## Capitolo 11 La misura della performance nei servizi

### 11.1 Fasi per la definizione degli obiettivi

Le fasi per la definizione degli obiettivi si dividono in:

- definizione delle priorità di intervento;
- definizione del livello di qualità del servizio: Service Level Agreement (SLA);
- controllo mediante parametri di riferimento: Key Performance Indicator (KPI);
- verifica del raggiungimento dei valori di soglia contrattuali, e della presenza di anomalie tecniche che potrebbero causare disservizi nei confronti dell'utente finale (penali).

### 11.2 Criteri di misura della performance e meccanismi di rilevazione

La qualità dei servizi spesso risulta determinata da elementi intangibili e che di conseguenza risulta non misurabile, questa deriva dalla cultura industriale e dalla convinzione del fatto che non è un prodotto definibile con caratteristiche fisiche e chimiche testate, non sia "contabile" e quindi valutabile.

Questo presupposto ha condizionato la rilevazione dei risultati (della qualità), nel mondo dei servizi; buona parte di queste aziende non dispone di dati quantitativi riferibili alle prestazioni non in linea con le attese del cliente.

In realtà, tutto ciò che è misurato, osservato e riportato, non è intangibile e soprattutto il mondo dei servizi ha un parametro indiscutibile e unico: la soddisfazione del cliente, ovvero il risultato finale.

Il servizio, trova in questo riferimento la sua dimensione misurabile, generalmente articolata in tre livelli: contabilizzazione degli eventi e misura delle caratteristiche fisiche del servizio; comportamenti osservati; benefici psicologici ed emozioni. In realtà negli ultimi 15 anni, la filosofia manageriale, è stata oggetto di una rivisitazione dei principi, delle metodiche e delle tecniche, con un unico comune denominatore: l'orientamento al risultato e alla qualità.

Reengineering e riprogettazione dei processi, qualunque sia l'attività dell'impresa, sono sempre più spesso orientati a diffondere i concetti di qualità e valore, con l'obiettivo di far crescere la sensibilità nei confronti degli utenti finali, nel caso di un servizio.

Questa crescita di sensibilità nei confronti del cliente ha portato molte imprese a considerare che:

- l'utente, non il fornitore del servizio determina e definisce qualità e valore;
- la loro valutazione si basa su ciò che è stato fornito realmente in termini di risultato, qualità del processo, prezzo e costi di acquisizione del servizio;
- le attese dell'utente sono un elemento di percezione del valore importante tanto quanto ciò che viene effettivamente fornito, dunque è importante saperle gestire;
- in conseguenza di ciò cresce l'importanza assegnata a due elementi: la

qualità delle persone che erogano il servizio e l'utilizzo di strumenti adeguati.

La sensibilizzazione dell'impresa nei confronti del risultato finale e della qualità del proprio prodotto/servizio e la necessità di rilevare metodicamente l'esito della propria attività hanno portato alla diffusione della cultura della "stima costante dei risultati o delle performance.

La misurazione dei risultati nel mondo dell'impresa può supportare il management nella definizione di interventi correttivi o nella definizione di nuove strategie, nell'individuazione di eventuali criticità e nella definizione di nuovi parametri di competitività.

Questo nuovo orientamento culturale ha interessato anche il mondo del Facility Management che in Italia, nella sua storia recente, ha visto una rapida evoluzione verso nuovi criteri che ne determinano programmazione, progettazione ed erogazione.

I capitolati d'onori, gli strumenti tradizionalmente adottati per la selezione dei fornitori e per la definizione dei livelli di qualità dei servizi sono ormai caratterizzati da un'impostazione "prestazionale" e non più "prescrittiva": al fornitore viene indicato un risultato finale cui il suo operato dovrà tendere.

Questo viene misurato sulla base di una generale fruibilità e funzionalità degli edifici e, per ogni singolo servizio erogato, sulla base della effettiva disponibilità di quest'ultimo e del rispetto del livello di qualità concordato.

L'obiettivo di misurare il risultato finale dell'operato di un fornitore, comporta da parte del committente la necessità di definire opportuni indicatori di prestazione (KPI, Key Performance Indicator) e di rilevarne costantemente il rispetto.

### **11.3 Le sei famiglie di indicatori della performance di un fornitore**

#### **11.3.1 Indicatori di tipo on/off**

Si tratta di elementi che possono assumere solo due possibili stadi: impianti che possono essere o funzionanti o fermi.

Nella stima delle performance si conterà quale percentuale di queste attività è stata portata a compimento o risponde a requisiti di conformità.

Lo strumento di verifica può essere quello ispettivo a campione.

#### **11.3.2 Indicatori di soddisfazione degli utenti**

In questo caso si considera rilevante il giudizio sintetico, o analitico, espresso dai fruitori del servizio.

Lo strumento di verifica è rappresentato da un monitoraggio periodico attraverso uno specifico questionario (Customer Satisfaction).

Solitamente si suddivide questo tipo di analisi/monitoraggio in due famiglie:

- Questionari "a caldo": sottoposti all'utenza che ha fatto richiesta di intervento o servizio e compilati nella fase immediatamente successiva all'erogazione dello stesso (giudizi in merito alla professionalità del personale addetto all'erogazione del servizio, al tempo di intervento, ecc.). l'aspetto negativo è la

loro soggettività, a opera di una utenza che generalmente non conosce le caratteristiche del contratto.

- Questionari "a freddo": indirizzati a un campione di utenza selezionato, con l'obiettivo di raccogliere una valutazione complessiva sull'operato del fornitore.

In alcuni casi, la scelta dei servizi o delle attività per i quali si chiede all'utenza di esprimere un giudizio, viene effettuata attraverso un questionario preventivo, finalizzato a definire l'importanza o il peso che ai servizi viene attribuito. In questo caso sarà possibile confrontare per ognuno il livello di importanza attribuito e quello di soddisfazione. Questa metodologia diviene particolarmente significativa nelle fasi iniziali degli appalti, per verificare se i livelli di qualità dei servizi sono stati pianificati in maniera adeguata.

### **11.3.3. Rispetto dei tempi preventivati per attività pianificate**

In un contratto di servizi gli interventi di un fornitore si dividono in: interventi su esplicita richiesta della committenza e interventi programmati in un calendario. L'esito delle attività su richiesta può essere verificato in occasione di ogni singolo intervento, mentre il risultato delle attività programmate risiede nella disponibilità complessiva del sistema dei servizi e l'eventuale disservizio non viene rilevato se non comporta un decadimento significativo delle prestazioni.

La verifica del rispetto delle attività pianificate può avvenire attraverso la predisposizione di opportune schede di manutenzione da conservare nell'edificio in corrispondenza della localizzazione dell'impianto, o verifiche a campione sullo stato degli impianti.

La criticità del controllo delle attività pianificate risiede nel fatto che spesso richiede un impegno e determina un coinvolgimento significativi; per questo si preferisce verificare "l'esito" di tali attività in termini di disponibilità e livello di funzionalità del sistema.

### **11.3.4 Tempi di reazione**

Nel caso di attività non pianificate è determinante impostare un sistema metodico di rilevazione dei tempi di intervento, a seguito di attivazione del servizio, e i tempi medi di risoluzione del guasto.

La verifica dei tempi (medi) di intervento presuppone che siano stati definiti contrattualmente per ogni servizio o attività dei tempi minimi di intervento, in funzione della criticità del sistema/impianto mantenuto o dell'area di riferimento.

Lo strumento più efficace risulta essere una scheda di rilievo o un modulo che registri e attesti i tempi per ciascun intervento e un Sistema Informativo dedicato.

### **11.3.5 Valutazione degli effetti indotti**

Per talune attività, un'interruzione nel servizio anche se breve, provoca danni consistenti, è importante calcolare quante volte questo fatto è accaduto e sensibilizzare il fornitore a una maggiore efficienza. Bisogna determinare livelli di "criticità" connessi ad aree o tipi di servizio relazionando un eventuale disservizio e il livello di gravità delle conseguenze da questo determinate.

### 11.3.6 I livelli di servizio (Service Level Agreement, SLA)

La misura dei livelli di servizio richiede che vengano esplicitati contrattualmente determinati standard qualitativi (SLA, Service Level Agreement).

Il Service Level Agreement (SLA) è il documento che costituisce parte integrante dell'accordo fornitore/gestore e nel quale sono contenute tutte le richieste in termini di obiettivi da raggiungere.

La natura e la qualità di questi indici sono funzione delle diverse caratteristiche dei servizi, ma definire e misurare il rispetto di standard di qualità è molto complesso. Una volta definiti livelli qualitativi/obiettivo, è necessario rilevare la percentuale di eventi che non li rispettano e, rilevata la percentuale di rendimento nell'erogazione del servizio, si procede ad applicare le sanzioni.

### 11.4 Metodo per determinare i livelli di servizio

Ciascuno degli elementi precedentemente rappresentati deve essere misurato in termini percentuali di accadimenti positivi. Successivamente, per ciascun servizio si potrà procedere alla sintesi delle valutazioni espresse da differenti criteri, e utilizzando coefficienti che esprimano il peso/importanza di ciascun elemento sulla performance della prestazione.

Per ciascun servizio e per ciascun indicatore è possibile identificare un valore soglia, che esprime il livello minimo ammissibile e che consentirà di esprimere un giudizio chiaro e motivato di efficienza.

Il vantaggio principale di questo approccio consiste nell'identificare, a priori, il livello di efficienza richiesto al fornitore, monitorarne costantemente il rendimento e comunicare i risultati dell'analisi al fornitore stesso.

Nella identificazione dei valori-soglia si deve tenere conto, sia dell'impatto che diverse scelte hanno sull'attività principale di impresa, sia delle esigenze del fornitore con cui le condizioni di valutazione debbono essere contrattate.

Per esempio: servizio di manutenzione impianti di condizionamento

Servizio di manutenzione impianti di condizionamento		
Criteri	Performance	Peso (tot. 100%)
Tempi di risposta	76% (entro il limite)	60%
Soddisfazione dell'utente	89% (edifici con giudizio positivo)	40%
Valutazione		
Performance del servizio = $76\% \times 60\% + 89\% \times 40\% = 81,2\%$		

**Tabella 11 Esempio di performance per un servizio di manutenzione impianti di condizionamento**

Fonte: *Manuale del Facility Management: metodi e pratiche*, Ciaramella A., Tronconi O. Il sole-24 ore, Milano, 2006

PERFORMANCE NEI SERVIZI		RIDUZIONE PERCENTUALE RICAVI MENSILI
Massimo	Minimo	
100%	97%	0%
96,9%	93%	-5%
92,9%	89%	-12,5%
88,9%	85%	-17,5%
84,9%	80%	-25%
79,9%	0%	-30%*

\* Una performance inferiore all'80%, comporta la possibilità di risoluzione del contratto.

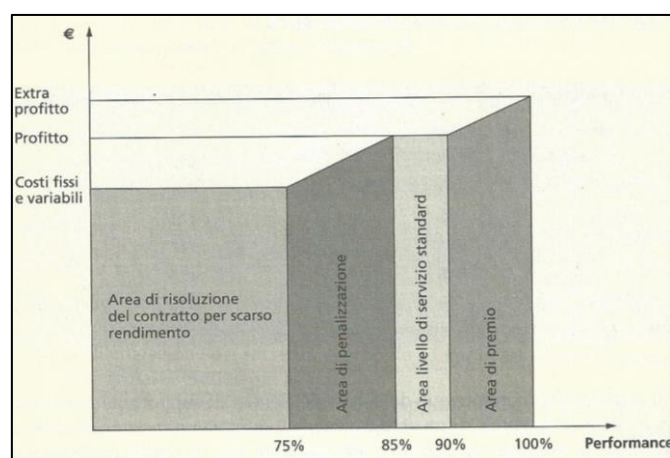
**Tabella 12 Rapporto performance -riduzione percentuale ricavi mensili**

Fonte: *Manuale del Facility Management: metodi e pratiche*, Ciaramella A., Tronconi O. Il sole-24 ore, Milano, 2006

Il risultato del monitoraggio della resa dei servizi di supporto al patrimonio immobiliare strumentale di un ente o azienda è dunque un insieme di indici di performance, articolati per servizio e per fornitore che, per esplicitare pienamente la propria validità, richiede una serie di strumenti che consentano di guidare il suo comportamento nella direzione di un costante miglioramento del livello di servizio offerto.

Lo strumento principale è l'incentivo di carattere economico: è necessario prevedere, per ciascun fornitore, (già da contratto), la possibilità di essere sanzionato o premiato, in funzione del livello di servizio effettivamente erogato, in tal modo si costituirà un forte legame tra la qualità del servizio e l'interesse immediato e prospettico del fornitore a mantenere buoni legami con il proprio cliente.

Le modalità con le quali remunerare o penalizzare il fornitore sulla base dei risultati sono molto varie (a costi fissi, variabili o a profitti).



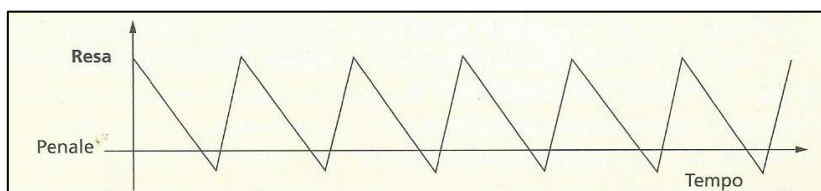
**Grafico 6 Sistema a premio e penalizzazione, con livello minimo accettabile di servizio, e area di livello standard**

Fonte: *Manuale del Facility Management: metodi e pratiche*, Ciaramella A., Tronconi O. Il sole-24 ore, Milano, 2006

È evidente che questo tipo di soluzione comporta un pesante lavoro di monitoraggio e di eventuale revisione contrattuale. Non si tratta, infatti, solo di ridiscutere le condizioni contrattuali in seguito a modifiche della situazione contingente, ma di instaurare un processo complesso di negoziazione che coinvolge fortemente soggetti esterni all'impresa committente, con scambio di informazioni da ambo le parti e una condivisione degli obiettivi che trasforma il rapporto cliente-fornitore nell'ottica del facility management è di *partnership*.

Il vantaggio principale è costituito dal fatto che il fornitore è, incentivato a migliorare il più possibile la resa del servizio in modo continuativo.

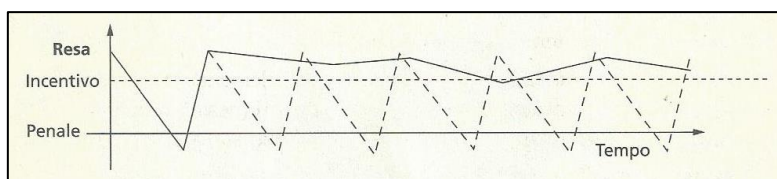
In presenza di un fornitore con comportamenti opportunistici, si nota come il grafico della sua resa segua un andamento tipico, detto "a dente di sega", dovuto al fatto che la sua performance decade fino a che non viene riscontrato il deficit prestazionale, gli viene notificata l'inadempienza e la resa risale a livelli accettabili per poi decadere ulteriormente in seguito.



**Grafico 7 Fornitore con comportamenti opportunistici ("a denti di sega")**

Fonte: *Manuale del Facility Management: metodi e pratiche*, Ciaramella A., Tronconi O. Il sole-24 ore, Milano, 2006

Questo andamento cambia in presenza di un costante monitoraggio e di incentivi economici, poiché sarà interesse del fornitore mantenersi nell'area incentivata, o comunque tentare di ritornarvi in breve tempo.



**Grafico 8 Fornitore in presenza di un costante monitoraggio e di incentivi economici**

Fonte: *Manuale del Facility Management: metodi e pratiche*, Ciaramella A., Tronconi O. Il sole-24 ore, Milano, 2006

Questo sistema di incentivazione crea una sorta di autocontrollo. In mancanza di esso la possibilità di incidere sui comportamenti del fornitore e influenzarne il rendimento è rappresentata solo dall'azione dei responsabili della gestione del contratto di Facility Management e sulla loro capacità di gestire in modo efficiente il rapporto con il fornitore.



### 11.4.1 Gli indicatori di performance (Key Performance Indicator, KPI)

Key Performance Indicator (KPI), sono indicatori, coefficienti o algoritmi che intendono misurare il funzionamento dei processi e l'efficienza delle prestazioni verso i clienti (interni ed esterni).

La definizione di un adeguato sistema di indicatori consente di: verificare lo scostamento dell'attività monitorata rispetto alla pianificazione attuata e fornire stime sul perseguimento dell'obiettivo o aiutare nella definizione degli obiettivi stessi.

Le caratteristiche fondamentali che questi indicatori devono avere sono:

- *semplicità*, per favorirne la misurazione;
- *dinamicità*, in modo che varino al variare degli obiettivi;
- *condivisibilità* ed essere accettati da tutti.

Funzioni di input	Funzioni di output
Anagrafica dei componenti dei singoli impianti	Report relativi allo stato di avanzamento dei lavori
Pianificazione e schedulazione dei lavori	Archivio interventi
Gestione delle risorse	Report tecnico sui lavori effettuati
Richieste di intervento	Analisi statistica delle informazioni
	Controllo sull'affidabilità dei componenti

Tabella 13 Input e Output per una buona gestione dei servizi

Fonte: IFMA

Il capitolato d'appalto è generalmente, così strutturato:

ad ogni servizio corrisponde un livello di qualità definito (SLA) e per ogni SLA viene definito un indicatore prestazionale di riferimento (KPI) che permette di misurare la qualità del servizio e la sua corrispondenza con il livello qualitativo prestabilito.

Il fornitore deve rispettare quest'ultimo per ottenere il risultato richiesto e su questo obiettivo viene valutato e monitorato costantemente dal committente.

Uno degli strumenti grazie al quale è possibile analizzare le informazioni necessarie alla gestione e monitorare il fornitore, è il Sistema Informatico.

In caso di mancato raggiungimento degli obiettivi è previsto un sistema di penalizzazione per ogni servizio/attività che risulti inadeguato o non coerente alle specifiche di qualità espresse; al contrario in caso di raggiungimento e superamento di alcuni obiettivi (es. risparmio energetico), il fornitore potrebbe ottenere un beneficio economico.

Le principali mansioni possono essere distinte in:

- Anagrafe immobiliare, ovvero l'attività attraverso la quale si provvede all'aggiornamento della consistenza del patrimonio immobiliare e al rilievo e censimento degli spazi, delle dotazioni e, in alcuni casi, del personale che occupa gli spazi. Tra gli obiettivi di questa attività vi sono: la rintracciabilità delle persone e dei cespiti loro assegnati, la gestione dinamica della manutenzione e/o degli spazi, l'organizzazione e gestione della documentazione relativa agli oggetti rilevati in campo.



- Gestione calore: questo servizio è finalizzato a garantire un adeguato comfort ambientale a edifici, in relazione alla loro destinazione d'uso e conformemente alle leggi vigenti. Il servizio è costituito da: esercizio o conduzione degli impianti, manutenzione e fornitura del combustibile.
- Manutenzione correttiva e programmata. La manutenzione correttiva è quella condotta a seguito di guasti o anomalie, con l'obiettivo di riportare un elemento nello stato in cui può eseguire la funzione richiesta tramite la precisa assegnazione di responsabilità e incarichi, per assicurare il rispetto dei tempi di intervento, in relazione alle criticità relative a diverse tipologie di impianti! sistemi o alle criticità relative a aree o edifici. Per valutarne l'efficacia del servizio, gli interventi di manutenzione correttiva possono essere messi in relazione ai tempi di reazione alle richieste dell'utenza e delle segnalazioni di guasti:
  - Un tempo di risposta;
  - Un tempo di presa in carico;
  - Un tempo di intervento.

CLASSIFICAZIONE		TEMPO DI RISPOSTA	TEMPO DI PRESA IN CARICO	TEMPO DI INTERVENTO	
				Intervento tempone	Intervento definitivo
E	Emergenza	60 sec.	10 min.	15 min.	24 h
U	Urgenza	60 sec.	15 min.	2 h	24 h
R	Routine	60 sec.	1 h	Nel caso di anomalie a elementi e/o componenti per le quali sia previsto un intervento di manutenzione programmata <b>entro un mese</b> , è data la facoltà di intervenire in data già pianificata. In caso contrario (intervento di manutenzione programmata <b>oltre un mese</b> ) l'intervento definitivo dovrà essere realizzato entro 24 h.	

**Tabella 14 Esempio di tempistica relativa alla ricezione delle richieste di intervento**

Fonte: Manuale del Facility Management: metodi e pratiche, Ciaramella A., Tronconi O. Il sole-24 ore, Milano, 2006

La manutenzione programmata è organizzata ed eseguita secondo un piano prestabilito, basato su previsioni, procedure di controllo e utilizzo di dati di archivio. Questa rappresenta l'applicazione di strategie preventive (manutenzione preventiva programmata).

- Monitoraggio generale o servizio di governo è l'attività attraverso la quale viene coordinato e gestito il complesso di servizi che assicurano la funzionalità e l'efficienza degli edifici presi in carico.

Spesso al servizio di monitoraggio viene assegnato il compito di ispezione costante e verifica delle condizioni di fruibilità degli edifici nel rispetto delle

norme di sicurezza e comfort: sicurezza e igiene del lavoro, barriere architettoniche, sicurezza antincendio, sicurezza antintrusione e altri obblighi amministrativi (per esempio, passi carrai, insegne, occupazione del suolo pubblico, ecc.).

- Gestione documentale (centro stampa), questo servizio comprende in genere due distinte aree di attività: assicurare il corretto funzionamento delle macchine dedicate alla riproduzione documentale (macchine fotocopiatrici) e l'espletamento di tutte le operazioni finalizzate alla riproduzione dei documenti (centro stampa). Questo comporta il rifornimento della carta necessaria, la sostituzione dei toner e delle cartucce, la segnalazione di esaurimento delle scorte, la gestione del servizio di pronto intervento di riparazione e la lettura dei contatori.
- Call Center o Centrale operativa È un servizio strategico per la corretta erogazione dei servizi di Facility Management, essendo delegato alla ricezione delle richieste di intervento o di erogazione del servizio e al successivo avviamento operativo dell'attività, trasformando richieste di lavoro in ordini di lavoro che dovranno poi essere consuntivati.
- Reception è il tradizionale servizio di accoglienza al pubblico, che comporta in molti casi la registrazione degli ingressi e l'indirizzamento dei visitatori esterni ai diversi uffici.
- Sistemi di controllo per la verifica dei livelli di servizio è una parte fondamentale da pianificare, sia che si tratti di gare private o pubbliche, poiché consente il monitoraggio della qualità, efficacia ed efficienza di ciascun servizio appaltato. Tale sistema deve essere collegato alla stazione appaltante, affinché anch'essa possa avere strumenti idonei per monitorare l'esecuzione dei servizi e interagire in tempo reale con l'aggiudicatario.

I sistemi più frequentemente adottati per il controllo della qualità dei servizi appaltati sono: verifiche e ispezioni in campo, sistemi di rilevazione della soddisfazione dell'utente ed elaborazione delle informazioni di ritorno.

Verifiche e ispezioni, programmate o estemporanee sono il sistema di controllo generalmente utilizzato per valutare: lo stato di conservazione degli edifici, la funzionalità degli impianti, la corretta esecuzione degli interventi, il rispetto delle normative vigenti, la qualità dei dati inseriti nel Sistema Informativo di gestione, il rispetto dei programmi di intervento e di manutenzione concordati. Queste verifiche, che devono sempre prevedere la compilazione di verbali e documenti da sottoscrivere in contraddittorio con il fornitore, possono essere svolte direttamente dal committente o da una struttura da esso delegata.

La compilazione di specifici questionari, caricati nel sistema informativo, volti alla verifica della soddisfazione dell'utente finale, sono il sistema più diffuso per valutare il risultato dell'attività del fornitore.

La somma dei giudizi dei singoli questionari determina un giudizio complessivo che

viene confrontato con l'esito della rilevazione "a freddo".

Questa indagine sulla soddisfazione del servizio è finalizzata a verificare:

- tempi e modalità di erogazione dei servizi;
- efficacia dei processi di erogazione dei servizi;
- cortesia e professionalità degli addetti ai servizi.

Questo tipo di rilevazione può contribuire significativamente a migliorare il livello qualitativo dei servizi erogati, soprattutto se l'esito dell'indagine viene messo a confronto con la qualità attesa dall'utente finale, che dovrà essere opportunamente rilevata nella fase iniziale dell'appalto.

In questo modo sarà possibile individuare lo scostamento tra i valori di qualità attesa e i quelli relativi alla qualità realmente percepita dagli utenti e, in conseguenza di ciò, un indice medio di soddisfazione per ogni servizio.

Grazie all'utilizzo di sistemi informativi di gestione e soprattutto all'accesso ai dati da parte del committente, è possibile verificare in tempo reale il risultato del complesso sistema di gestione ed erogazione dei servizi.

Il monitoraggio di qualunque attività va fatto nell'ottica di conseguire gli obiettivi prefissati.

	OBIETTIVO	MODALITA' DI CONTROLLO
<b>ECONOMICO</b>	Rispetto del budget di spesa	Reporting
<b>PRESTAZIONALE</b>	Corrispondenza con quanto indicato nei capitolati tecnici	Reporting Verifiche ispettive
<b>RISULTATO</b>	Raggiungimento dei livelli di servizio prefissati	Reporting Verifiche a campione Questionari periodici

Tabella 15 Differenti modalità di controllo secondo il tipo di obiettivo prefissato

Fonte: IFMA

## Capitolo 12 Gare d'appalto

### 12.1 Differenze tra gare pubbliche e private

Per opere pubbliche si intendono quei lavori/servizi, realizzati a spese della collettività da enti territoriali quali Stato, Regione, Provincia o Comuni e di tutti gli altri enti di Diritto Pubblico, per essere fruiti indistintamente dai cittadini, e cioè destinate al conseguimento di un pubblico interesse.

Il problema del reperimento di risorse economiche per la realizzazione di opere pubbliche ha fatto sì che si sviluppassero tecniche di finanziamento che coinvolgessero anche soggetti privati.

La particolarità degli appalti d'interesse pubblico è che uno dei contraenti (il committente), è in posizione preminente nei confronti dell'altro, perché rappresenta un interesse della collettività.

Al contrario, le opere private attengono ad interessi di individui o di private società e i due contraenti (il committente e l'appaltatore) sono posti entrambi sullo stesso piano.

<b>GARA PUBBLICA</b>	<b>GARA PRIVATA</b>
<b>Procedura definita per legge per tutte le fasi</b> (forme di pubblicità, requisiti di partecipazione, valutazione, aggiudicazione).	Procedura non definita per legge; <b>le procedure sono definite dall'azienda stessa</b> o dalla casa madre.
<b>Obbligatorietà</b> (ad eccezione di alcuni casi definiti per legge).	<b>Nessun obbligo di legge.</b>
<b>Importo a base d'asta non superabile.</b>	Solitamente <b>non viene definito nessun importo</b> in modo da misurare la capacità di progettazione dei fornitori.
Criteri di aggiudicazione: <b>prezzo più basso, offerta economicamente più vantaggiosa.</b>	Criteri di aggiudicazione: « <b>qualsiasi</b> ».
Attengono ad <b>interessi pubblici.</b>	Attengono ad <b>interessi privati.</b>
<b>il committente è in posizione preminente</b> nei confronti del fornitore.	Committente e appaltatore posti entrambi <b>sullo stesso piano.</b>

Tabella 16 Principali differenze tra gare pubbliche e gare private

## 12.2 Gara d'appalto - Nazionale

### 12.2.1 Documenti

Documenti necessari:

- Avviso di preinformazione (obbligatorio solo se ci si avvale della facoltà di riduzione dei termini);
- Bando di gara, è il documento chiave sul quale basare la buona riuscita dell'appalto e della sua relativa gara. Esso identifica sinteticamente l'oggetto ed il valore dell'appalto, definisce i criteri e la procedura di aggiudicazione e contiene i termini e le condizioni di partecipazione.
- Lettera di invito, utilizzata, come già anticipato solo nelle procedure di aggiudicazione ristrette, per invitare i concorrenti prescelti a partecipare alla gara (procedura), ed eventuale
  - Disciplinare di gara, contenente le specifiche per la predisposizione delle offerte, il termine, le modalità e gli elementi essenziali della prestazione richiesta.
- Capitolato di appalto, insieme al Bando di gara, è lo strumento principale di cui il committente si serve per definire le proprie richieste, obiettivi, modalità, costi e tempi di realizzazione dell'opera/servizio oggetto del contratto. Si possono distinguere in:
  - Capitolati Generali, comprendenti le norme generali stabilite dall'ente appaltante per tutti i lavori promossi;
  - Capitolati Speciali, che riguardano nello specifico le singole opere appaltate.

### 12.2.2 Bando di gara

Nel bando vengono individuate: la forma contrattuale prescelta, informazioni sull'Ente Appaltante, la normativa di riferimento, la durata dell'appalto, talvolta l'importo a base d'asta e la data ultima di presentazione delle offerte.

### 12.2.3 Svolgimento della procedura in ambito pubblico

Nell'ambito della contrattualistica pubblica, lo svolgimento della procedura di gara è regolata da una serie di norme e principi riconducibili alla natura pubblicistica del soggetto appaltante e della prestazione. In queste procedure concorsuali viene meno l'autonomia negoziale delle parti tipica della contrattazione tra soggetti privati, in quanto l'esito di un procedimento amministrativo è improntato esclusivamente ai principi di legge.

Tale peculiarità permane fino al momento della stipula del contratto d'appalto, laddove inizia una nuova fase, quella dell'esecuzione, in cui sorge il vincolo giuridico negoziale tra amministrazione ed appaltatore e viene a degradare la natura pubblicistica del rapporto contrattuale. Dal momento della stipula del contratto d'appalto si applicano pertanto le norme civilistiche, volte alla regolamentazione dei rapporti tra soggetti privati.

Nel caso di contrattualistica privata è invece palese che si applicano fin da subito le regole del diritto comune (quelle del Codice Civile), senza dover sottostare quindi a particolari obblighi o regolamentazioni speciali.

Il primo atto della procedura ad evidenza pubblica è la delibera a contrattare, cui fa seguito la pubblicazione del bando o dell'avviso di gara. Successivamente, scaduto il termine di

consegna delle offerte o delle domande di partecipazione, si apre la procedura di gara vera e propria, con la presentazione delle offerte e l'esame delle stesse da parte della stazione appaltante.

L'esame delle proposte presentate dai concorrenti si svolge in un'apposita seduta di gara, alla quale trovano applicazione i principi di pubblicità e continuità della gara.

Generalmente, devono svolgersi in seduta pubblica:

- la verifica dell'integrità dei plichi contenenti l'offerta, (busta amministrativa, busta tecnica, busta economica), al fine di evitare che il contenuto venga alterato o manomesso nelle more della procedura;
- la verifica della regolarità della documentazione amministrativa;
- l'apertura dell'offerta tecnica ed economica.

Nel caso in cui si debbano svolgere attività che presuppongano l'esercizio di valutazioni di natura discrezionale, (al fine di evitare condizionamenti o intralci al giudizio imparziale dei membri della commissione giudicatrice), le operazioni di gara possono svolgersi in seduta riservata, in deroga al principio di pubblicità.

Vi è una distinzione tra sedute pubbliche e sedute riservate fondata sul criterio di aggiudicazione fissato nel bando o nell'atto di indizione della gara.

Nel caso di appalto da aggiudicarsi con il criterio del prezzo più basso, con considerazioni quindi del solo prezzo come riferimento essenziale, non è necessario nominare una formale commissione giudicatrice, in quanto nulla vi è da giudicare. Infatti, le operazioni di gara possono essere svolte dal Responsabile Unico del Procedimento (RUP) alla presenza di due testimoni; oppure può essere nominata una commissione, il seggio di gara, a discrezione della stazione appaltante. L'aggiudicazione avviene "automaticamente" e la commissione di gara può svolgere tutto l'iter procedurale in un'unica seduta pubblica.

Quando, invece, la stazione appaltante intenda aggiudicare l'appalto con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa deve essere nominata una commissione giudicatrice (o tecnica), con il compito di valutare la proposta tecnica sotto il profilo anche qualitativo (con considerazioni di tipo discrezionale).

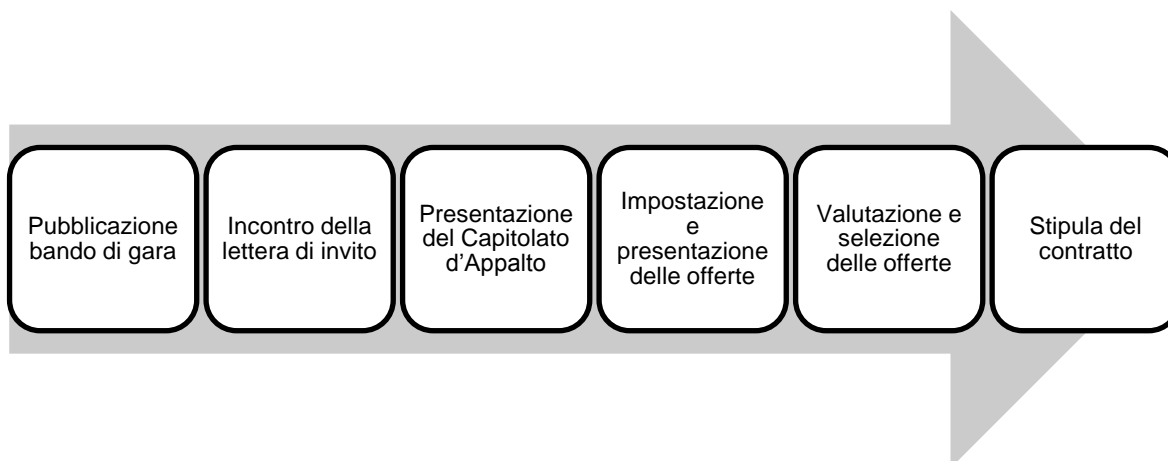
In questo caso, la seduta pubblica termina con l'apertura dei plichi contenenti le offerte tecniche e la puntualizzazione di quanto ivi contenuto, mentre la valutazione di tali offerte viene effettuata dalla commissione giudicatrice in seduta riservata prima dell'apertura delle offerte economiche. terminate le operazioni di giudizio delle relazioni tecniche, verrà indetta un'ulteriore seduta pubblica in cui si procederà alla lettura dei punteggi tecnici, all'apertura delle buste contenenti il prezzo, all'aggiudicazione provvisoria, ecc.

Si procederà in seduta riservata anche per la valutazione delle offerte anomale, in quanto si tratta di un sub-procedimento in cui la commissione deve svolgere una valutazione, circa la eventuale incongruità delle offerte assoggettate alla verifica di anomalia.

Le attività, le valutazioni e le determinazioni della commissione di gara sono riportate in appositi verbali che hanno valore di atto pubblico, facente prova sino a querela di falso.

#### **12.2.4 Fasi della gara in generale**

Una gara di appalto, sia pubblica che privata, ha come protagonisti solitamente due soggetti: il Committente, che indice la gara e l'Aggiudicatario, scelto tra i candidati, che sarà il futuro fornitore del servizio oggetto della gara.



**Figura 17 Principali fasi della gara d'appalto nazionale**

Fonte: elaborazione dell'autore

### Fasi della gara d'appalto:

1. pubblicazione del Bando di gara, con il quale si informano le società erogatrici di servizi della gara in atto, e messa a disposizione dell'ulteriore documentazione di gara;
2. inoltro della Lettera di invito, (quando necessaria), a coloro i quali, dopo una prima selezione, sono ritenuti idonei alla partecipazione;
3. pubblicazione del Capitolato d'appalto, che contiene tutti i dettagli e le clausole del servizio richiesto;
4. impostazione e presentazione delle offerte (candidati):
  - a. analisi del bando di gara e dei documenti collegati per acquisire tutti gli elementi utili necessari alla predisposizione del progetto-offerta (modalità di presentazione del progetto, specifiche dell'oggetto dell'appalto, tipologia di servizi richiesti, consistenze del patrimonio, ecc.);
  - b. analisi dei requisiti di carattere generale, di capacità economica e finanziaria e di capacità tecnica richiesti dal committente per valutare l'opportunità di partecipare alla gara in forma autonoma o in raggruppamento con altri soggetti (RTI<sup>24</sup>, Consorzio, ecc.);
  - c. decisione di partecipare alla gara e invio al committente dei documenti richiesti dal bando al fine del superamento della fase di prequalifica (procedura ristretta) o, acquisizione della documentazione di gara allegata al Bando (procedura aperta);
  - d. analisi dei documenti di gara e predisposizione della documentazione amministrativa necessaria;
  - e. organizzazione di un gruppo di lavoro dedicato alla gara, coordinato da un Responsabile di progetto, ed elaborazione dell'offerta;
5. valutazione e selezione dell'offerta (committente):
  - a. verifiche preliminari, da parte del committente, sulla regolarità delle offerte (trasmissione entro i termini, integrità dei plichi, completezza dei documenti, ecc.);
  - b. verifiche a campione del possesso dei requisiti speciali (capacità tecnica ed economico-finanziaria) autocertificati dalle imprese concorrenti e richiesta di comprovazione del possesso dei requisiti attestati mediante documentazione integrativa;

<sup>24</sup> Raggruppamento temporaneo di imprese.



- c. dopo il termine di ricezione delle offerte, nomina della Commissione Giudicatrice;
  - d. valutazione oggettiva delle offerte e redazione della graduatoria delle imprese concorrenti;
  - e. verifica di eventuali anomalie rilevate sulle offerte e, al termine di tale procedura, proclamazione dell'aggiudicazione provvisoria in favore dell'impresa che ha presentato la migliore offerta;
  - f. aggiudicazione definitiva, a seguito della verifica della regolarità della documentazione presentata in sede di gara dall'impresa e del possesso di tutti i requisiti, e comunicazione entro 5 giorni all'aggiudicatario e a tutti i candidati ammessi in gara;
6. stipula del contratto, che può avvenire non prima di 35 giorni dall'invio della comunicazione di avvenuta aggiudicazione definitiva e, di norma, non oltre 60 giorni. Può essere stipulato mediante atto pubblico notarile, mediante scrittura privata o in forma elettronica secondo le norme vigenti per ciascuna stazione appaltante.

### 12.2.5 Tipologie di gare

Come già definite prima esse possono essere dei seguenti tipi:

- procedura aperta;
- procedura ristretta;
- trattativa privata;
- dialogo competitivo;
- appalto concorso;
- accordo quadro;
- acquisti in economia;
- acquisti mediante Consip S.p.a..

### 12.2.6 I criteri di aggiudicazione delle offerte

Dopo aver definito i criteri di selezione delle offerte, vanno definiti i criteri di aggiudicazione:

- massimo ribasso (sull'elenco dei prezzi): si tratta del ribasso espresso percentualmente sull'elenco prezzi allegato alla documentazione di appalto. Quando un'offerta appare eccessivamente bassa, la stazione appaltante richiede all'offerente le giustificazioni, eventualmente necessarie in aggiunta a quelle già presentate a corredo dell'offerta, ritenute pertinenti in merito agli elementi costitutivi dell'offerta medesima.
- prezzo più basso (offerta a prezzi unitari): si tratta dell'offerta che rappresenta il prezzo complessivo, riferito alle singole voci delle attività, al quale l'impresa è in grado di svolgere il lavoro. La somma dei singoli prezzi deve poi essere rappresentata in forma di ribasso percentuale sull'importo complessivo a base di gara.
- Offerta economicamente più vantaggiosa: si tratta dell'offerta più vantaggiosa, in termini economici, tra quelle dei concorrenti. E' il criterio maggiormente utilizzato; quando il contratto è affidato con questo criterio, il bando di gara deve stabilire i criteri di valutazione dell'offerta, pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto. Il criterio di aggiudicazione mediante il metodo



dell'offerta economicamente più vantaggiosa, richiede una valutazione discrezionale delle proposte di natura qualitativa. Il prezzo sarà quindi solo uno degli elementi di valutazione, unitamente ad altri, scelti dalla stazione appaltante tra quelli elencati in via esemplificativa all'art. 83, comma 1, del Codice, quali: il prezzo, la qualità, il pregio tecnico, le caratteristiche estetiche e funzionali, la redditività, l'assistenza tecnica, ecc.

La stazione appaltante dovrà pertanto individuare le caratteristiche minime delle prestazioni

oggetto dell'appalto, sulla cui base i concorrenti dovranno definire un progetto tecnico da offrire. L'offerta dei concorrenti sarà suddivisa quindi in una parte cosiddetta tecnica, relativa alle modalità di espletamento dell'appalto, ed una parte economica, relativa al prezzo cui l'offerente sarà disposto a prestare il lavoro, servizio o fornitura. La migliore offerta sarà quella che avrà ottenuto il punteggio complessivo più alto, risultante dalla somma del punteggio attribuito all'offerta tecnica e di quello dell'offerta economica.

L'art. 83, comma 2, del Codice prevede inoltre la possibilità di escludere dalla competizione i concorrenti che non raggiungano un prefissato valore soglia (detto soglia di sbarramento), così da garantire un minimale livello di servizio.

La scelta dei criteri e la relativa ponderazione degli elementi oggetto di valutazione può però essere tecnicamente complessa.

Esistono metodi scientifici utili per l'individuazione dei pesi. I metodi indicati nel Regolamento per l'individuazione della proposta migliore con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sono: il metodo aggregativo compensatore, il metodo AHP, il metodo Electre, il metodo Topsis e il metodo Evamix. Con riferimento a servizi e forniture, il Regolamento prevede in aggiunta a quelli elencati un ulteriore metodo basato sull'utilizzo del punteggio assoluto.

### **12.2.7 Corrispettivi economici (tipologie contrattuali)**

A corpo ("a forfait"): il corrispettivo viene stabilito a priori per tutta l'opera.

Questa modalità garantisce il committente sugli oneri da sostenere pertanto è necessario che l'impresa appaltatrice valuti con molta attenzione le opere da eseguire ed i relativi costi da sostenere.

Per il committente il principale vantaggio consiste nel conoscere con certezza la spesa necessaria per l'esecuzione dell'opera.

I contratti di appalto devono essere strutturati in modo da prevedere una puntuale descrizione dei lavori e delle eventuali possibilità di modifica e integrazione.

A misura: il corrispettivo viene calcolato sulla base di prezzi unitari stabiliti in via preventiva per le diverse categorie di lavori ed opere, da misurarsi in corso d'opera ed alla fine dell'appalto. Ciò permette di apportare modifiche al progetto senza conseguenze rilevanti per l'appaltatore.

Questo comporta una scarsa propensione alla valutazione dei problemi in via preventiva da parte dell'impresa, avendo facoltà di eseguire modifiche e cambiamenti senza danno.

I prezzi dei lavori sono inseriti in un elenco allegato al capitolato speciale che comprende tutti gli oneri che le imprese devono sostenere per eseguire il lavoro “a regola d’arte”.

La cifra complessiva per l’esecuzione dei lavori viene comunque stabilita a priori, così che la Direzione dei Lavori può modificare l’entità dei lavori, alle medesime condizioni, purché la differenza di spesa non superi il quinto obbligo contrattuale.

In economia: si tratta di un contratto che può essere stipulato in due differenti modi:

a) *in Amministrazione diretta*: la committenza, attraverso un tecnico di fiducia, provvede direttamente all’acquisto dei materiali necessari, al noleggio dei mezzi d’opera e all’ingaggio della manodopera necessaria. Il corrispettivo viene determinato a conclusione dei lavori, per materiali e manodopera utilizzati, sulla base dei prezzi concordati preventivamente.

b) *per cottimi*: la committenza, tramite la Direzione dei lavori, affida a imprese diverse l’esecuzione di varie categorie di opere e il pagamento dei lavori viene fatto in base alle quantità effettivamente eseguite, indipendentemente dal tempo impiegato. In questo tipo di contratto un controllo inefficace sulla qualità dei materiali e sulla quantità di manodopera può portare ad una gestione non economica dei lavori, pertanto viene utilizzato in genere per interventi di modesta entità.

### 12.3 Gara d’appalto - Internazionale

Il mercato delle gare internazionali rappresenta una grande opportunità per le aziende italiane che mirano all’internazionalizzazione. Si tratta quindi di un’importante possibilità di investimento alternativo alla delocalizzazione all’estero con fondi propri, anche perché è una soluzione poco conosciuta e quindi, solo parzialmente utilizzata.

Partecipare alle gare di appalto finanziate dagli organismi internazionali richiede una profonda conoscenza del sistema e delle procedure di gara stessa; mancanza alla quale si può ovviare facendo ricorso a studi professionali e consulenti che siano fortemente addentrati nella materia e quindi capaci di supportare adeguatamente le imprese.

La possibilità di entrare in questo mercato (gare finanziate dagli organismi internazionali), è legata alle competenze professionali di operatori in materia che sapranno canalizzare le scelte aziendali, in virtù di quelle che sono le negoziazioni e le trattative avviate tra i Paesi che possono essere i beneficiari degli stessi finanziamenti e gli Organismi Internazionali stessi.

Il sistema delle gare è analogo per ogni Istituzione, qualunque sia l’ente finanziatore (Unione Europea, Banca Mondiale, Banca Europea di Ricostruzione e Sviluppo, ecc.).

#### 12.3.1 Importanza di figure professionali competenti e accreditate

Una figura professionale qualificata in questo settore deve:

- essere a conoscenza dei progetti di finanziamento in corso (così da essere pronti al momento che verrà bandita la gara);
- conoscere le procedure di gara e degli obblighi contrattuali (*Standard Bidding Documents*, cioè le istruzioni su come redigere il capitolato che vengono date dall’organismo Committente).

La possibilità per le aziende di dotarsi di un esperto che possieda tali conoscenze è un'esigenza importante, poiché già prima dell'emissione di un bando di gara, intervengono una pluralità di passaggi che articolano la realizzazione di un progetto finanziato:

- fase di identificazione del progetto;
- fase di preparazione del progetto stesso (in cui ci sarà una stretta collaborazione tra il potenziale beneficiario e l'ente finanziatore);
- fase di valutazione dello staff dell'organismo finanziatore;
- fase di presentazione del progetto al Cda <sup>25</sup>dell'Ente per l'approvazione;
- fase di realizzazione del progetto (che ricade nella responsabilità del beneficiario, il quale deve seguire le linee guida dell'organismo finanziatore).

### 12.3.2 Fasi della gara

Le fasi della gara sono:

1. *Tender Forecast*: pubblicazione dell'avviso ad esprimere interesse per una gara;
2. *Launch of the procurement notice*: invito a manifestare interesse per la gara per la quale si auspica essere invitati dalla *Contracting Authority*;
3. *Shortlist*: ai fini dell'inserimento nella shortlist degli ammessi alla gara, la Contracting Authority seleziona i partecipanti sulla base di:
  - competenza settoriale;
  - competenza geografica (cioè aver già lavorato nell'area);
  - capacità finanziaria adeguata;
  - risorse umane adeguate per l'attività richiesta.
4. *Tender-Dossier*: qualora si superi la fase di prequalifica, la Contracting Authority invierà alla società partecipante il Tender-Dossier costituito da: format del Contratto "tipo", dell'Offerta Tecnica e di quella Finanziaria.

La pubblicazione del *Bando di gara*, può essere in forma di *General Procurement Notice* (GPN) o di *Specific Procurement Notice* (SPN):

<b>General Procurement Notice GPN</b>	<b>Specific Procurement Notice SPN/REI</b>
Fornisce informazioni di base sul progetto	Contiene informazioni specifiche su una componente e sul contratto o contratti per i quali è stata emessa
Fornisce il contratto sul progetto	
Raramente indica una scadenza	È un Request for Expression of Interest (REI)
Può contenere dei requisiti	Elenca i requisiti per partecipare
Viene pubblicata per ogni progetto	Indica i contatti per la componente e il contratto
Viene pubblicata aggiornata ogni anno fino alla fine del progetto	Stabilisce una scadenza per la presentazione della EOI
Può essere applicata anche prima che il progetto sia approvato	Può essere pubblicata anche prima che progetto sia approvato

Tabella 17 Differenze tra GNP e SPN

Fonte: IFMA

<sup>25</sup> Consiglio di amministrazione

La società interessata deve manifestare attenzione per la gara per la quale auspica essere invitata attraverso un'Espressione di Interesse (EOI), che includerà:

- l'indirizzo del responsabile per la componente di interesse nella SPN;
- il riferimento nell'oggetto al numero della SPN e al titolo della stessa;
- l'esplicito riferimento al servizio specifico, menzionato nella SPN, che si è interessati a fornire;
- una sintetica descrizione della società;
- una breve descrizione di uno o due progetti realizzati che illustrino come le società siano esperte del settore specifico;
- un paragrafo di chiusura che mostri che la/le società sono in possesso dei requisiti ideali per essere inseriti nella shortlist per la prestazione di questo particolare servizio.

La EOI deve essere sintetica, pertinente e nella lingua nella quale è pubblicata la SPN.

Il committente riceve le EOI dalle società interessate e prepara una "shortlist" costituita solitamente da 3 a 6 società il più possibile varie dal punto di vista geografico.

Tali società riceveranno la richiesta di presentare una proposta, la *Request for Proposal* (RFP) composta da:

- a. *Letter of Invitation* (LOI): che contiene: la lista delle società alle quali è stata inviata la RFP e il metodo di selezione dei consulenti che verrà usato;
- b. *Instructions to Consultants* (ITC) che contengono il *Technical Data Sheet* (TDS):
  - "level of effort" stimato (in mesi uomo) o il budget stimato ma non entrambi;
  - informazioni sul processo di valutazione (criteri);
  - il punteggio assegnato alla valutazione tecnica ed a quella finanziaria;
  - con o senza autorizzazione ad associarsi fra società inserite nella shortlist;
  - scadenza per la presentazione delle proposte, ecc.;
- c. *Terms of Reference* (TOR) descrivono lo scopo e la struttura di un progetto per definire e raggiungere un obiettivo comune. Sono spesso indicati come la carta del progetto;
- d. condizioni standard di contratto, clausole previste unilateralmente da una parte contrattuale, e generalmente dirette a regolare uniformemente i suoi rapporti contrattuali;
- e. modello standard della proposta finanziaria (Il prezzo della proposta, il sommario dei costi previsti, la suddivisione dei prezzi delle singole attività di consulenza, la suddivisione delle remunerazioni dei consulenti per le singole attività di consulenza e l'elenco delle spese da rimborsare);
- f. modello standard della proposta tecnica (organizzazione, qualifica ed esperienza della società, commenti sul TOR, piano di lavoro proposto, la composizione del Team e le attività assegnate ai singoli consulenti, Curriculum Vitae, il calendario delle attività (Gantt) suddiviso per responsabilità dei singoli componenti del team e il calendario delle attività (Gantt) suddiviso per "deliverables" e "milestones").

Dopodiché i consulenti presentano la proposta, il cliente la valuta e, sulla base di un criterio di accettazione predefinito, e seleziona la società "prima qualificata".

La tappa conclusiva è la negoziazione del contratto.

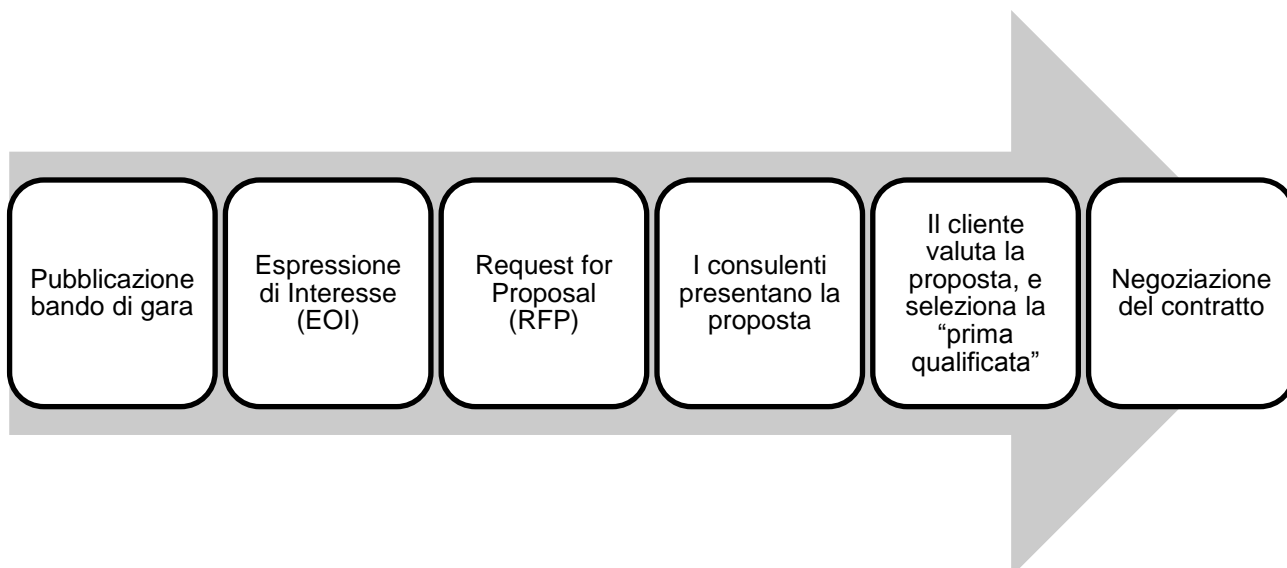


Figura 18 Principali fasi della gara d'appalto internazionale

Fonte: elaborazione dell'autore

### 12.3.3 Metodi di selezione delle società

I principali metodi di selezione delle società sono:

*Quality and Cost Based Selection (QCBS)*: dove la qualità della proposta è più importante del prezzo. È il più frequente metodo di selezione;

*Quality Based Selection (QBS)*: utilizzata quando i TOR sono difficili da definire e quindi si privilegiano delle soluzioni creative;

*Selection Based on Consultants Qualifications (CQS)*: basata solo sulle qualificazioni, ma riservata a consulenze di valori inferiori ai 200.000 \$;

*Selection Under Fixed Budget (FBS)*: adatta per consulenze ben definite, per le quali viene fornito un budget che non può essere sfornato;

*Least Cost Selection (LCS)*: usata solo per consulenze di tipo standard e di valore inferiore ai 200.000 \$;

*Single Source Selection (SSS)*: prevista per consulenze del valore inferiore ai 100.000 \$ e in situazioni di emergenza;

*Individual Consultants (IC)*: utilizzabile in ogni momento del progetto.

### 12.3.4 La valutazione della proposta tecnica

In generale le proposte tecniche vengono valutate per prime ed hanno il 70% - 80% di peso nella valutazione; le proposte finanziarie, invece, vengono valutate 20%-30% di peso nella valutazione.

Lo scopo della valutazione è quello di selezionare il consulente che offre la migliore combinazione di esperienza tecnica, servizi e prezzo, validata dal punteggio più alto. Solo

se ricevono un punteggio superiore a quello indicato nel Data Sheet come il minimo accettabile (di solito 60%-75%) si procede all'apertura delle proposte finanziarie.

Il processo di valutazione è riservato e confidenziale.

Il comitato di valutazione si attiene ai criteri e sotto criteri definiti nella RFP.

Solo le proposte che rispondono ai requisiti richiesti vengono considerate; i consulenti la cui proposta non è stata considerata valida o non ha raggiunto il minimo nella valutazione tecnica vengono esclusi.

All'apertura delle offerte finanziarie vengono letti i nomi, il punteggio raggiunto dalla proposta tecnica e il prezzo proposto; tutti i prezzi vengono convertiti in un'unica valuta, escludendo le tasse.

Alla proposta più bassa viene assegnato il punteggio 100; il punteggio assegnato alle altre finanziarie =  $100 \times \frac{\text{prezzo della finanziaria più bassa}}{\text{prezzo della proposta finanziaria in oggetto}}$  - Punteggio finale = Punteggio Tecnico x 80% (o 70%) + Punteggio Finanziario x 20% (o 30%).

### 12.3.5 Corrispettivi economici

I corrispettivi economici sono distinguibili in:

*Lump sum (Single fixed price)*: l'impresa si impegna a portare a termine l'intero lavoro per un prezzo fisso stabilito contrattualmente (è l'equivalente del "forfait"). È utilizzato solitamente nei contratti tradizionali. La negoziazione dei prezzi è possibile, ma ciò comporta molto tempo e molta documentazione, pertanto questo metodo è poco flessibile. Tutto il rischio è a carico dell'azienda; il committente si assume il solo rischio della qualità del prodotto.

*Unit price*: sono quotati i prezzi di singole unità, lasciando variabili le quantità. Il prezzo complessivo varia a seconda delle unità prodotte. Generalmente viene indicato un prezzo totale, poi suddiviso nelle varie voci. Il rischio è condiviso dal committente e dall'azienda. La flessibilità è maggiore.

*Cost plus a fee (+ Guaranteed Maximum Price)*: viene addebitato all'impresa il costo del lavoro più un margine (%) concordato. Inoltre, può essere introdotta una clausola che garantisca un prezzo massimo limite per l'acquisto dei servizi. Questo corrispettivo è molto flessibile e permette il controllo delle performance delle attività, tuttavia il rischio è tutto a capo del committente.

### 12.3.6 Forme di associazione con altri fornitori

Vi sono principalmente due differenti percorsi:

*Joint venture/consortium/association (JVCA)* secondo il quale, tutti i membri rispondono in solido cioè singolarmente o congiuntamente alle obbligazioni assunte. Se uno dei partners non esegue in modo soddisfacente i servizi che gli spettano tutti gli altri partners devono assumersene la responsabilità. Ogni partner deve soddisfare le esigenze della componente del contratto che andrà ad eseguire e i criteri stabiliti in termini di capacità finanziarie, giro d'affari annuale, disponibilità di liquidi, preve esperienze.

Ogni partner può apparire solo nell'offerta di un singolo gruppo pena esclusione della stessa. È necessario presentare copia dell'accordo fra partners al momento dell'offerta dove si designa anche un socio principale e un amministratore del contratto con tutte le deleghe. Il cliente non può chiedere la sostituzione di un collaboratore.

*Contractor e sub-contractor* (appaltatore e sub-appaltatore): il contractor è responsabile per tutte le azioni e mancanze dei subfornitori. Se il sub non esegue o esegue in modo poco soddisfacente i servizi di cui sarebbe responsabile, il contractor può farsene carico o decidere la sua sostituzione previa autorizzazione del cliente, assicurandosi che ogniuno sia in regola con i requisiti contrattuali. L'accordo fra i due è regolato internamente: il contractor presenta l'offerta con la lista dei sub e il cliente, in ogni momento può chiederne la sostituzione.

## Capitolo 13 Casi studio

### 13.1 ISS Italia (parte offerta)

ISS in Italia è entrata nel mercato facility con l'acquisizione di due aziende di pulizia (anno 1998); dopodiché ha acquisito ditte di disinfestazione, alle quali sono state aggiunte altre imprese di pulizie; sino al 2009, quando l'azienda faceva solo servizi singoli con 45 milioni di fatturato all'anno:

- azienda di pulizia: 20 milioni di euro;
- azienda di disinfestazione: 25 milioni di euro.

La strategia della casa madre era però quella di andare verso il facility management (quindi la gamma completa di servizi), grazie a questa ottica, nel periodo dal 2009 alla fine del 2012 si passa dai 45 milioni di euro a 83 milioni di euro, sono suddivisi in:

- azienda di pulizia: 10 milioni di euro;
- azienda di disinfestazione: 23 milioni di euro;
- Full Facility Management: 50 milioni di euro.

Nel corso del 2013, la disinfestazione, utilizzata soprattutto nelle società alimentari, è stata venduta, perché in un contratto di facility management questo servizio vale poco in termini di fatturato e non è sempre richiesto (non era core business). Un altro motivo che ha spinto alla vendita, è stato il forte indebitamento per le nuove acquisizioni nel campo facilities, per cui per diminuire il livello di indebitamento ha venduto ciò che non era core.

#### 13.1.1 Obiettivi

Le deal (gare) internazionali, sono diverse a seconda del continente e dell'area geografica interessata.

Lo scopo dell'offerta è ben diverso da quello della domanda ma hanno comunque obiettivi comuni.

Gli obiettivi di quest'ultima sono:

- 1) di carattere economico. Ci si aspetta di avere un unico interlocutore (fornitore) perché aumentando il volume di servizi erogati si possono avere degli sconti più alti;
- 2) uniformare le performance per area geografica, in qualunque paese preso in considerazione. Per ogni gruppo di paesi, avere gli stessi livelli di performance e la stessa qualità dei servizi che viene erogata( KPI e SLA);
- 3) normalizzare le tecnologie: avere un unico strumento tecnologico, un unico Computer Aided Facility Management system (CAFM) che è in grado di dare la visibilità delle performance, dei risultati, dei costi, e tutto ciò che è seguito. Un sistema di reporting di tutti i servizi in cui c'è un unico Repository: contenitore che ha al suo interno tutte le informazioni, collegate all'erogazione dei servizi. (es. Archibus, Maximo, SAP solution manager,..).



Non il concetto di deal internazionali significa deal per tutto il mondo perché molto spesso avviene una separazione (continentale); quindi verrà assegnato a un fornitore di facility manager gli Usa, a un altro l'Asia e a un altro ancora l'Europa (vengono uniformati per cultura,..).

Dal punto di vista dell'offerta invece, la maggior parte delle società multinazionali che offrono facility management hanno al loro interno un'organizzazione che si chiama corporate client con lo scopo primario di interloquire con i clienti internazionali. Questo significa mettere a disposizione una struttura che ha un SPOC (single point of contact) ovvero un unico interlocutore a livello mondiale o a livello europeo; a cui riportano poi tutti i vari responsabili della varie country in modo da avere un'unica controparte. C'è la tendenza a costruire dei sistemi di business intelligent: un sistema informativo, che è in grado di ricevere le informazioni da più sorgenti (ERP Enterprise resource planning), è una sorta di server.

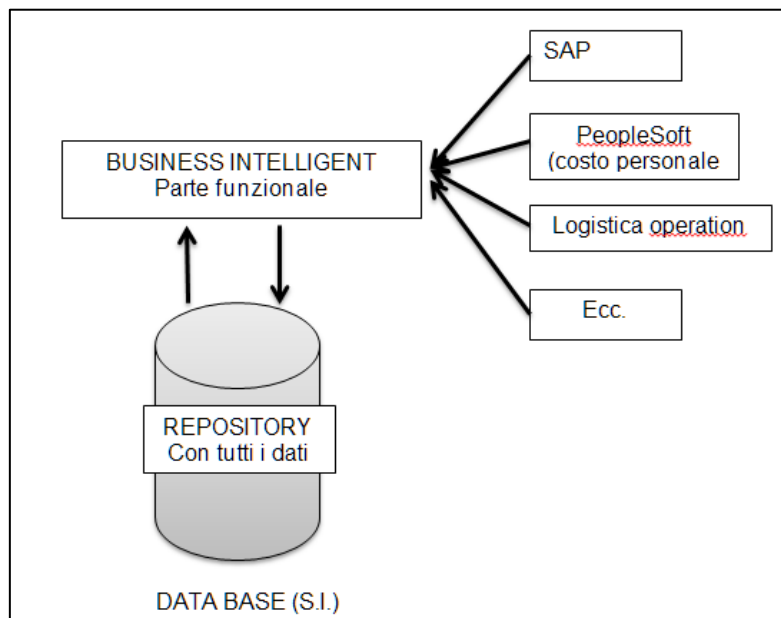


Figura 19 Come funzionano i sistemi di business intelligent

Fonte: elaborazione dell'autore

Questo sistema dà la possibilità di osservare tutte le informazioni raccolte secondo un concetto di SLICE AND DICE: nel senso che io posso guardare i dati inseriti secondo angolature diverse in funzione del mio interesse; in base alle necessità filtro ciò che mi serve, ad esempio vedere i tempi di risposta per i problemi di tutto il mondo.

### 13.1.2 Incontri pre-offerta

Gli incontri per offerta ci sono sempre, e se le attività sono molto complesse si fa una vera e propria Due Diligence (analisi di dettaglio di tutti i documenti che definiscono le specifiche di erogazione). Il fornitore erogherà i propri servizi ad un cliente che avrà già i suoi fornitori, prendendo

tutto in gestione, è necessario analizzare cosa fanno attualmente questi fornitori, in modo da costruire un'offerta.

In alcuni casi ci sono stati Dialogue sessions: incontri di 2 o 3 giorni, suddivisi anch'essi per frame (logistica, operation, contrattualistica,...), in modo che poi ognuno analizzasse in dettaglio le proprie aree di competenza.

Una volta firmato il contratto inizia la fase di start up; necessaria per affinare il lavoro perché molto spesso non tutte le informazioni emergono durante la due diligence o durante la fase di analisi e di incontri di pre-offerta, è una fase molto critica: potrebbero esserci delle cose che vanno modificate perché erano inutili e ridondanti o cose che non sono state prese in considerazione; una trattativa di facility management di queste dimensioni dura circa nove mesi.

### 13.1.3 Aspetti contrattuali

Il numero delle pagine e di documenti dell'offerta, dipenderà dalla complessità della gara. I deal internazionali hanno un certo numero di aspetti contrattuali e di passi da seguire.

I documenti sono:

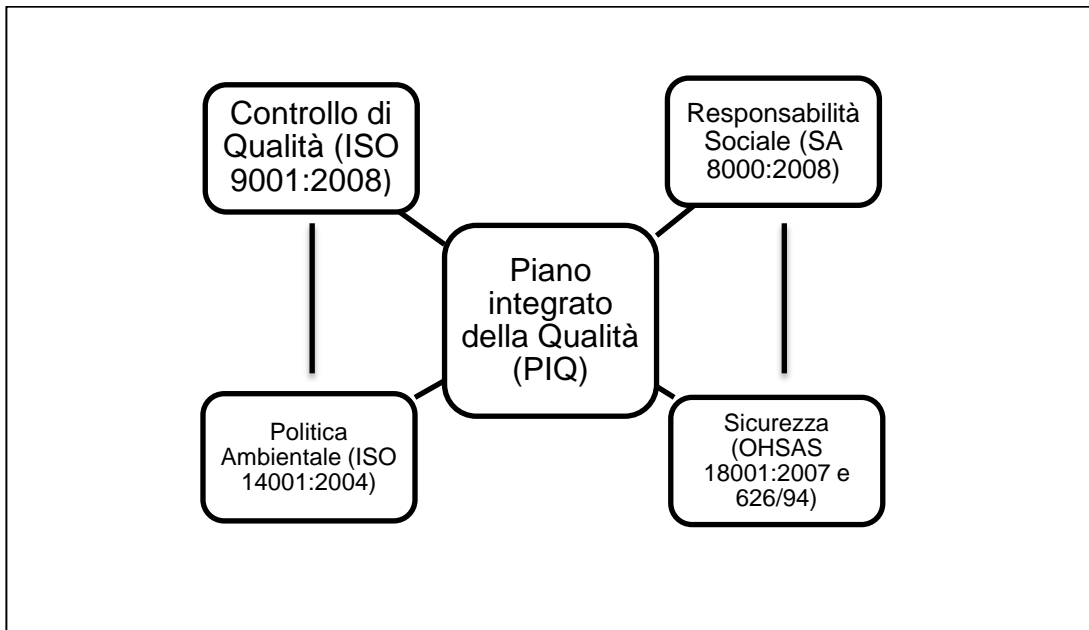
1. NDA: Non Disclosure Agreement;
2. MSA: Master Service Agreement (valido per tutte le nazioni), regole generali che devono essere applicate nell'osservazione del contratto;
3. CSA: Country Service Agreement: , in cui possono esserci cose specifiche della singola nazione (per esempio leggi diverse), è il contratto di servizi a livello locale.

I concetti e le caratteristiche che ISS mette in evidenza per vincere la gara sono:

- ISS Italia crede fermamente che il "sistema di qualità" non debba essere uno slogan bensì uno strumento di costante miglioramento del servizio, è al momento certificata con:
  - ISO 9001:2008,
  - ISO 14001:2004,
  - OHSAS 18001:2007,
  - SA 8000:2008,
  - EN 13549Qualità norma UNI ISO 9001;
- Prezzo (non è fisso ma flessibile, cambia al variare della qualità del servizio);
- Modello commerciale: equilibrio tra prestazione e costo (concetti di efficienza ed efficacia).
- CAFM= Computer Aided Facility management System;
- Liabilities (responsabilità): molto importante nell'ottica dell'outsourcing.

Ci sono poi una serie di documenti che il fornitore deve dare, a livello di normativa:

- DURC: Documento Unico Regolarità Contributiva (dimostra sempre che si ha sempre pagato i contributi alle persone);
- DVR: Documento di Valutazione Rischi.



**Figura 20 Normative di qualità e sicurezza in possesso di ISS**

Fonte: [www.issitalia.pd.it](http://www.issitalia.pd.it)

Mentre il DUVRI: Documento Valutazione Rischi da Interferenze, lo deve produrre il cliente; («se tu vieni a lavorare da me, ci saranno rischi di interferenza con altre attività già in corso»).

Esempio (gara vinta nel 2011): contratto di facility management con una banca (Deutsche Bank), in Italia. Sono state assunte da questa banca 52 persone, per un contratto di 5 anni (per legge secondo il Codice Civile 2555 e 2557<sup>26</sup>); alla fine dei 5 anni queste persone dovranno rimanere con il fornitore mentre il cliente non avrà più nessuna obbligazione nei loro confronti.

<sup>26</sup> Secondo i quali se si fa la cessione del ramo d'azienda (spostamento di persone), esso non può essere ricostruito per cinque anni. L'art. 2557 c.c. vieta all'alienante di un'azienda, per un periodo di cinque anni dal trasferimento, l'inizio di una nuova impresa idonea a sviare la clientela dell'azienda ceduta; tale regola si applica anche alle aziende agricole con riferimento alle imprese agricole per connessione (es. gli agriturismi), e al nudo proprietario e al locatore in caso di usufrutto o affitto d'azienda.



**Figura 21** Processo ad imbuto di selezione delle aziende

Fonte: elaborazione dell'autore

Il percorso che affronta il cliente è un processo ad imbuto, con alla fine un unico vincitore. Il cliente raccoglie le varie proposte che riceve e le analizza dai vari punti di vista già elencati prima (qualità, prezzo, modello commerciale, sistema informativo e liabilities), chiaramente ci saranno delle differenziazioni (qualcuno sarà più bravo sulla parte qualità, ma con un prezzo leggermente superiore; in generale si cerca di prendere quelli che hanno la migliore qualità e il miglior modello commerciale e fare una negoziazione per portare il prezzo a quello più basso.

Ad esempio: 20 aziende vogliono partecipare alla gara, ma solo 15 vengono invitate a dare informazioni sul loro operato; ovvero RFI( Request For Information)con cui si invitano le ditte che hanno passato la prima selezione a dare informazioni (missione aziendale, composizione del board, stile manageriale, esperienze, da quando è presente in termini di attività, ecc.). (es. Ericson che aveva fatto per un deal internazionale documento in allegato). Da queste 15 aziende viene selezionato un numero limitato di queste (3), a cui si manda la RFP (Request For Proposal), ovvero l'invito a fare una proposta di prezzo. Dopo RFI, RFP, Term of Reference c'è l'ultimo step chiamato LAFO (Last and Final Offer), ovvero l'offerta finale, dopo aver determinato l'azienda vincitrice avverrà con essa un ulteriore negoziazione per gli ultimi allineamenti sul prezzo. Quando si fa la LAFO, c'è una fase in cui si parla di tutte le clausole contrattuali, quello è il momento in cui si discutono i meccanismi di bonus e malus, prima della firma del contratto, durante la sua stesura.

#### **13.1.4 Il prezzo**

Il prezzo è già definito in fase si gara.

Vengono distinti due diversi tipi di prezzo in base a:

- a) erogazione dei servizi propria, in cui vi sono dei costi di riferimento; per esempio per le pulizie si usa il costo/ m<sup>2</sup>, per ogni figura professionale vengono applicati dei costi standard (es. un elettricista 50€/h, una signora della pulizie 20€/h, ecc.) Si usa un “menù” prezzario: è una lista di quanto ti costa ogni singolo intervento;
- b) subfornitore, si chiede all’azienda un’offerta e alla fine si avrà un total costing.

A questo total costing, di pura erogazione di servizi, dobbiamo aggiungere la parte organizzativa.

Per gestire un cliente a cui eroghiamo tutti i servizi abbiamo bisogno di avere oltre alle persone direttamente operative: un account manager, sotto il quale ci deve essere una persona che fa il controllo costi, una che si occupi (soltanto nella fase iniziale) del personale Human Resourcise, una che si occupi di qualità, salute e sicurezza health and safety e infine qualcuno che si occupi di information technology (anch’esso nella fase iniziale, cioè quando si va ad inserire all’interno del sistema informativo tutti gli asset di cui ci si occuperà).

Bisogna trovare un modo per aggiungere nei costi anche quelli di queste persone (costi di management), che vanno aggiunti al prezzo di erogazione, dopo questa operazione viene definito il margine che vogliamo ottenere: in generale si cerca di ottenere un margine che va dal 12% al 15%.

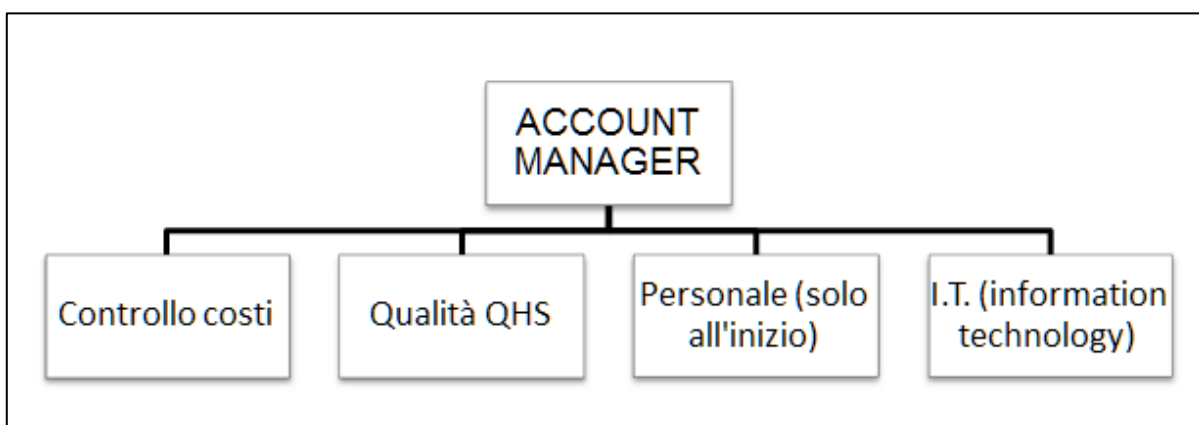


Figura 22 Organigramma da aggiungere inizialmente ai costi

Fonte: elaborazione dell'autore

### 13.1.5 Client mapping ed escalation process

Il cliente, quando lancia la gara dice chi è il punto di riferimento, che generalmente è una singola persona, il Single Point of Contact SPOC, che viene indicata dal cliente, così come il fornitore indica un unico interlocutore; poi verranno coinvolti per i vari moduli differenti persone.

Queste due figure rappresentanti, di volta in volta coinvolgeranno gli specialisti dell’area di cui stanno discutendo, in quel momento si viene a creare una sorta di gerarchia.

Tra le clausole contrattuali che vengono messe c’è anche un documento che si chiama client mapping.

Questo documento determina la frequenza degli incontri di:

- CEO di ISS E IL CEO del cliente;
- COO (CHIEF OPERATION OFFICE) (chi si rivolge a chi e con che frequenza si incontrano);
- CORPORATE CLIENT (ad esempio il capo a livello europeo, per quel cliente);
- Country single point of contact;
- Parte operativa.

Questo documento dice con che frequenza queste due figure (CEO) si incontrano (una volta all'anno), gli operativi ogni sei mesi, gli altri una volta a trimestre, ecc.

Più si scende nella parte operativa e più spesso ci si incontrerà.

<b>FORNITORE (ISS)</b>	<b>PERIODO</b>	<b>CLIENTE</b>
<b>CEO (Chief Executive Office)</b>	1 volta all'anno	CEO (Chief Executive Office)
<b>COO (Chief Operating Office)</b>	Ogni 6 mesi	COO (Chief Operating Office)
<b>Corporate Client (SPOC)</b>	ogni quadrimestre	Corporate Client (SPOC)
<b>Country Single Point</b>	Ogni trimestre	Country Single Point
...	...	...

**Tabella 18 Frequenza di incontri dei diversi operatori**

Fonte: elaborazione dell'autore

Viene definita la client mapping, così come vengono definite le regole di escalation (se c'è questo tipo di problema, a chi mi rivolgo se non viene risolto? Se questo problema non è stato ancora risolto a chi mi rivolgo?). Questa serve a rispondere ai quesiti posti dai clienti e indica a chi ci si deve rivolgere all'insorgere di problemi di diversa natura. Allo stesso modo le regole devono essere rispettate per l'escalation all'interno delle singole organizzazioni.

È una sorta di client mapping al contrario.

### **13.1.6 Il contratto di cessione**

Se c'è spostamento di persone, in Italia c'è un altro contratto che si chiama contratto di cessione (cessione di ramo d'azienda), ovvero l'outsourcing; per ramo d'azienda si intende un insieme di asset, persone, contratti, ecc. con un'autonomia propria all'interno di un organizzazione e quando si parla di outsourcing in Italia questo è uno degli elementi chiave.

La cessione del ramo d'azienda e il contratto di servizi sono intimamente connessi, significa che la validità dell'uno è collegata a quella dell'altro.

Ad esempio: il cliente stipula un contratto nel quale richiede determinati servizi, ma per eseguirli il fornitore “cede” del personale; il contratto di cessione delle persone è diverso dal contratto di esecuzione: lo assumo le tue persone se tu non mi dai l’esecuzione dei servizi; viceversa non ti do l’esecuzione dei servizi se tu non assumi il mio personale, ecco perché sono connessi; la fase complicata è mettere d’accordo le due diverse parti (cliente e fornitore), e trovare l’equilibrio.

### 13.1.7 Piano di transizione e induction programme

Il piano di transizione è l’insieme di attività che sono propedeutiche a far sì che l’erogazione dei servizi entri in un livello di stabilità accettabile e adeguato (Due Diligence, lo start up..).

Esso sarà caratterizzato da due organigrammi:

- Uno valido per la transizione
- L’altro valido per la fase di steady state (post transition)

All’inizio ci sarà un grosso volume di problematiche ma che poi scemeranno.

Es. bisognerà dare dei computer a tutte le persone (quelle che prendiamo dal nostro cliente), in questi computer ci saranno tutte le applicazioni e le funzioni che vengono utilizzate in azienda: che vanno dalla richiesta di acquisto alla nota spese.

Il personale rilevato dal fornitore deve essere inserito nella nuova realtà e nella cultura aziendale, questo avviene grazie al processo di *Induction Programme*. Per fare questo ISS Italia consegna ai nuovi addetti una documentazione cartacea molto dettagliata e un filmato che racconta la storia dell’azienda. Per esempio ISS dà un filmato ai nuovi addetti.

La società che eroga il servizio ha bisogno di capire se sta guadagnando o sta perdendo soldi nell’erogazione di quel servizio, quindi si mette in piedi un piano, il transition plan, che viene suddiviso in singoli moduli, differenti framework per spezzettare il problema in singole attività:

- Finance;
- Operation;
- Parte legale;
- Personale;
- I.T. ecc.

Viene poi fatto un Perth (vedi allegato), in grado di definire quali sono i passi che vengono affrontati volta per volta.

Il Perth, ovviamente definisce per ognuno di questi, un responsabile che lavora con il garante del cliente, per quella singola area, e dopo aver definito i singoli passi assieme seguono l'esecuzione.

Dopo aver firmato il contratto, c'è una fase di mobilitazione, una fase di transizione e poi lo steady state (stato stazionario).

Successivamente all'ultima fase della gara, ci saranno problematiche come il trasferimento del personale, interlocuzione con i sindacati con la necessità di capire cosa devo fare per accogliere il personale.

Inizia così una fase di mobilitazione che definisce i singoli step, si attiva la fase di transizione fino a quando si arriva all'esecuzione vera e propria dei servizi (fase di attuazione).

### **13.1.9 Il servizio primario offerto**

Il servizio primario offerto è quello che è collegato alla continuità del business del cliente.

Es. in banca la cosa più importante è la trading room, è fatta di persone che comprano e vendono azioni tutto il giorno, e che alla fine della giornata producono un miliardo di euro di guadagno per la banca. Se quello si ferma, la banca non guadagna.

Bisognerà mettere in atto tutto ciò che è possibile per impedire il rischio di interruzione in questa stanza.

In questo caso non vi è un SLA minimo, ma l'unico obiettivo è quello di impedire il rischio, non semplicemente ridurlo il più possibile.

Es. HP, in pianura padana ha un bunker, dove ci sono tutti i sistemi informativi che HP gestisce per i propri clienti. Se quello si ferma succederà un disastro.

Ci sono dei clienti con un rischio altissimo e ai quali bisogna garantire che non succeda nulla.

In questi casi lo SLA deve essere al 100%, ma è impossibile. (ISS come KPI ha il 99,93%).

Tutte queste aree si chiamano Business Critical: ognuna di queste aree deve avere un processo che garantisca il massimo livello di diminuzione del rischio.



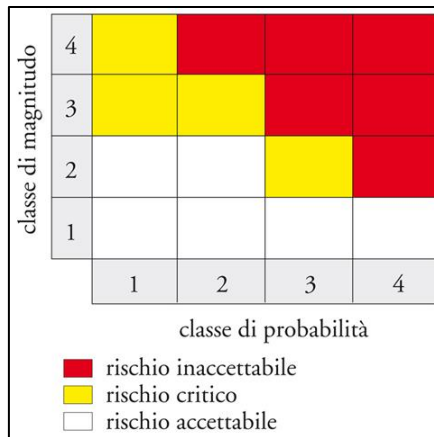


Figura 23 Gestione del rischio a guasto

Fonte: Facility management. Servizi innovativi e miglioramento continuo, Ive A., Guerini e Associati 2011

### 13.1.10 Esecuzione del servizio

Una volta che ci si aggiudica la gara per fornitura del servizio, si fa una timetable, dopodiché si assegnano successivamente i compiti, c'è il reporting, e a fine anno si fanno bilanci e inventari.

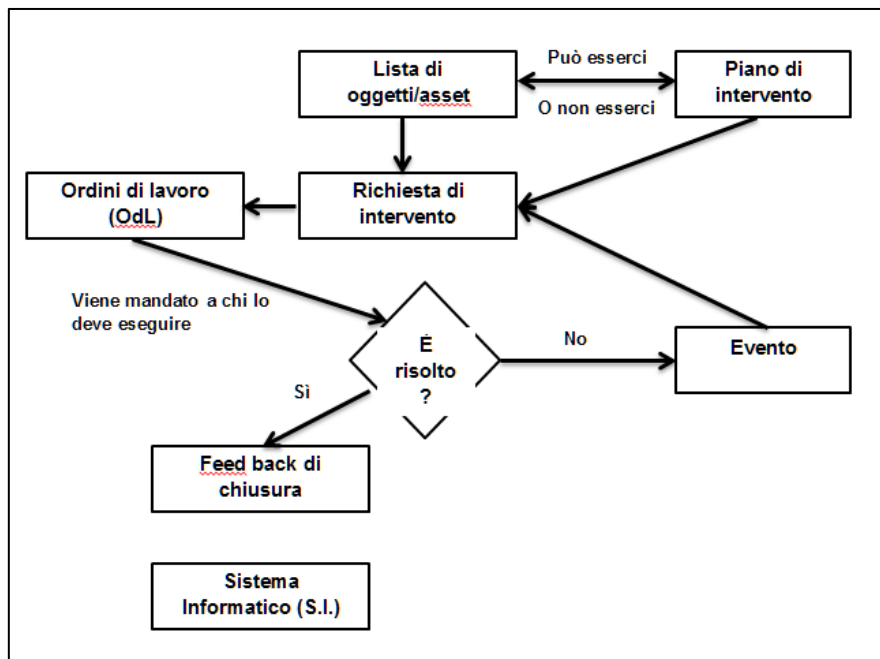


Figura 24 Schema ODL-evento

Fonte: elaborazione dell'autore

### 13.1.11 Software utilizzati e materiali forniti

Il software e il personale li da il fornitore, perché è qualificante.

ISS utilizza lo stesso software per tutti i clienti, se lo fornissero i clienti creerebbe confusione; ogni cliente utilizzerebbe logiche e strumenti propri.

Qualche volta all'interno del concetto di ramo d'azienda, ci può essere un magazzino di parti di ricambio. In questo caso, è opportuno durante la Due Diligence andare a vedere la qualità di questo magazzino, dal punto di vista di prodotti, movimenti, e gestione finanziaria e fiscale. Perché è molto facile che ci siano una pletera di parti di ricambio che non vengono più usate (obsolete).

Per cui se nella cessione di ramo d'azienda, il cliente cerca di darti il magazzino; tu paghi qualcosa che è inutile.

### 13.2 Vodafone Italia (parte domanda)

Vodafone è un'impresa multinazionale, con sede in Inghilterra e ha circa 90.000 dipendenti in tutto il mondo distribuiti nei cinque continenti.

Come ogni grande azienda mondiale, ha una struttura di tipo matriciale.

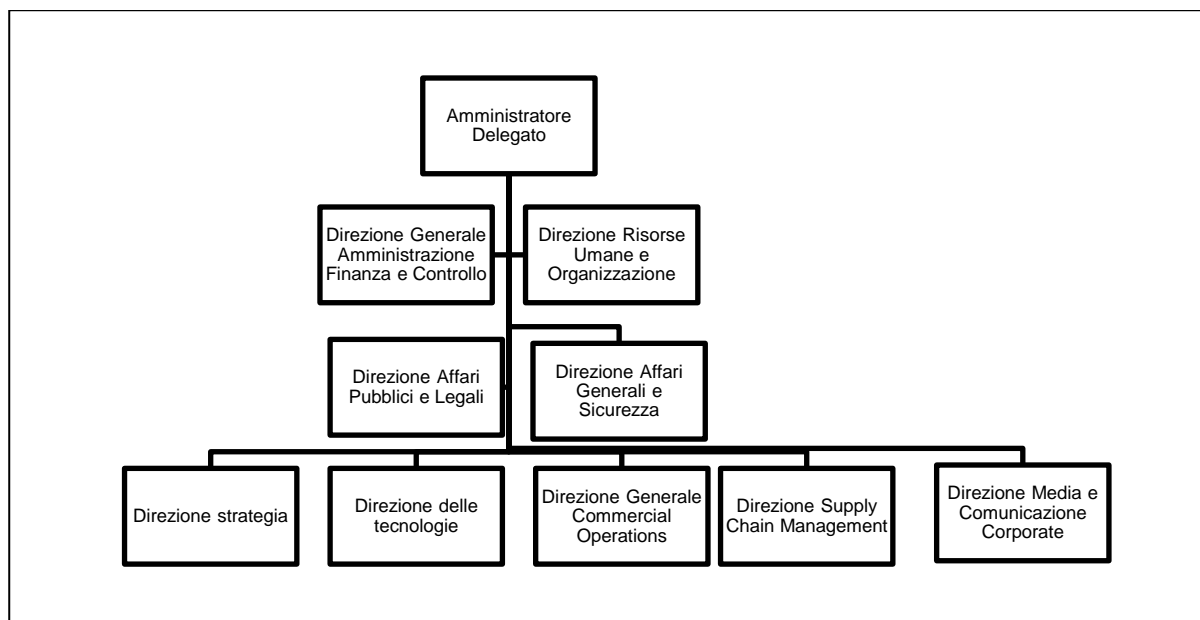


Figura 25 Struttura matriciale di Vodafone Italia

Fonte: [www.vodafone.it](http://www.vodafone.it)

Nella struttura matriciale di Vodafone Facilities Real Estate c'è una componente di gruppo che risiede a Londra che governa tutte le facilities in giro per il mondo; questo significa anche predisporre gare che chiaramente coprono ogni area.

#### 13.2.1 Obiettivo primario

Ovviamente non esiste un fornitore unico che fa tutto, anche se questo sarebbe lo scopo finale, poiché il maggior volume di servizi erogati si traduce in un maggior risparmio ma questa situazione ideale di un fornitore unico non esiste, in nessun paese.

Vodafone Italia con la gara di quest'anno, (ovviamente gara con player internazionali), è riuscita a trovare un fornitore unico per hard e soft maintenance:

- Hard Maintenance: manutenzione tecnologica e impiantistica;
- Soft Maintenance: servizi all'edificio, pulizie, fattorinaggio, smistamento posta, manutenzione del verde, ecc.

Dal punto di vista organizzativo, il responsabile immobiliare di ogni singolo paese (il facility manager), deve tenere sotto controllo sia la parte real estate( investimenti immobiliari), sia la parte di facilities ad esso connesse.

Da questa figura, vengono seguiti tutti gli edifici ad uso ufficio, call center, data center, e alcuni nodi (NSC, ovvero concentratori di flussi di antenne) mentre vengono escluse da questo perimetro le antenne (i pali).

Come già detto, l'obiettivo primario è quello di avere un unico fornitore in grado di fare tutto, ma questo non è facile, soprattutto in nazioni come l'Italia in cui la cultura del Facility Management è ancora piuttosto sconosciuta e soprattutto il tessuto delle aziende che si occupa di questa categoria è completamente diverso dal mercato anglosassone.

Anche per la Vodafone in principio (quando ha iniziato ad utilizzare la tecnica del Facility Management, nel 2007) è stato difficile capire il motivo per cui non c'erano diversi fornitori grossi che fossero in grado di fare tutto.

La situazione iniziale era:

- 2 aziende di pulizie (una al Nord e una al Sud);
- 8 aziende di manutenzione (uno per i CED, uno per il data room, ...).

Era tutto "spacchettato", quindi anche dal punto di vista gestionale era tutto più difficile; al posto di avere un unico referente se ne avevano 10, in più ogni azienda ha modi diversi di lavorare rispetto ad un'altra.

### **13.2.2 Il group property**

L'outsourcing a livello internazionale varia da paese a paese.

Ci sono paesi come l'Olanda in cui solo 2 persone che si occupano di facilities, in Germania 300, in Italia circa 40 (circa 25 si occupano di facilities, la rimanente parte si occupa di investimenti).

Le gare vengono governate da un gruppo, il Group Property a Londra (circa una decina di persone), che fanno da convogliatori e coordinano le varie operating company (di facilities e real estate) in giro per il mondo.

Le gare hanno delle scadenze solitamente triennali (3 + 2) 5 anni.

### **13.2.3 Output specification e monitoraggio**

La peculiarità dei contratti di Vodafone è che non hanno dei veri e propri SLA (Service Level Agreement), ma i livelli di servizio prendono il nome di Output Specification.

Significa non chiedere più all'azienda di pulizie: "pulisci una volta al giorno il pavimento con questo tipo di prodotto secondo un timetable prestabilito"; ma nel caso in cui non fosse pulito il pavimento durante la giornata, si fa ad esempio una fotografia e la si invia al fornitore.

Mentre per quanto riguarda la parte tecnologica guardo la scheda dell'impianto e quando è stato fatto l'ultimo controllo, è un monitoraggio a campione (non su tutto).

Questi, sono rappresentati da tic che andranno in una matrice fatta di punteggi (su un foglio Excel) a cui corrisponderanno pass e non pass (passata oppure no) e verrà decurtata a fine mese, con il responsabile delle facilities e il responsabile del contratto del fornitore, una sorta di classifica a punteggio e in base a quest'ultimo io pagherò più o meno (bonus o malus).

Se questo foglio Excel ha tutti i test passati io pago il 100% del contratto, se sono addirittura superati io pagherò di più (bonus), se invece risultano uno o più faults (difetti) io ovviamente sborserò di meno. Le penali e i bonus vengono decretati da fasce percentuali.

Il contratto viene dunque stipulato a seconda di quelle che sono le performance e già nel bando di gara, Vodafone dal 2007, espone le proprie output specification.

Questo, permette di tener monitorato in modo abbastanza puntuale i livelli dei servizi che il fornitore offre.

Il principio su cui si basa l'output specification e che Vodafone non è una società che fa manutenzione, ma è una società che fa servizi di telefonia fissa e mobile quindi, i veri esperti "sono fuori": «Tu mi dici il tuo modo di lavorare, e io valuto se accettare o meno».

#### **13.2.4 Software utilizzati per il controllo dei servizi**

Vodafone utilizza correlatamente due software:

- Archibus: usato per gestire gli spazi (space planning);
- IBM Maximo Asset Management : si tratta di una soluzione che viene utilizzato per gestire e mantenere gli asset aziendali . Si focalizza sulle seguenti attività : impianti e produzione, infrastrutture, mezzi di trasporto, immobili e attrezzature.

#### **13.2.5 Documentazione richiesta nel bando di gara**

I potenziali fornitori, prima dell'offerta, fanno sempre sopralluogo (vedono come sono i pavimenti, le strutture,..), Due Diligence e un pre-meeting.

Nei documenti devo essere comprese:

- Informazioni societarie;
- Visure (Camera di Commercio);
- Con chi lavorano/quali tipi di servizi hanno espletato;

Chiaramente per le aziende con cui non si ha mai lavorato vengono richiesti più documenti e informazioni più dettagliate (RFQ).

Si prende visione del Data Center, in cui sono registrate le manutenzioni e si dialoga con il vecchio cliente;

- Quotazioni (la parte del prezzo è l'ultimo step).

Non vi sono delle regole per un numero massimo o minimo di pagine dei documenti richiesti, ma il contenuto è standard (definito da Vodafone).

### **13.2.6 La selezione del fornitore**

Tra le caratteristiche per cui un fornitore verrà scelto ci saranno sicuramente:

- Presenza geografica nel mercato a livello mondiale (nel caso di Vodafone Italia a livello europeo);
- Fatturato;
- Capacità di sopportare le penali.

Quest'ultima richiesta deriva dal fatto che questi fornitori sono responsabili anche della manutenzione tecnologica dei data centers, se uno per una manutenzione sbagliata non mi dovesse funzionare; Vodafone ha milioni di euro di danni al minuto, per un problema tecnico di rete che le impedisce di lavorare. I fornitori devono avere delle assicurazione che coprano eventuali loro fault da questo punto di vista.

Un fornitore viene selezionato tramite uno screening ben preciso, deve essere in grado di fornire servizi tecnologici molto complessi (come appunto per i data centers).

### **13.2.7 Valutazione delle offerte**

Dal punto di vista "gara" Vodafone Italia mette a confronto due differenti tipi di valori di un'offerta:

- 50% valutazione economica (prezzo), valutato dalla sezione acquisti;
- 50% valutazione tecnica, per quanto riguarda la qualità, il servizio,... ; alcune cose ovviamente saranno già chieste ad inizio gara.

Non vince l'appalto chi definisce il prezzo più basso, ma il migliore sia sotto il punto di vista economico che tecnico.

I differenti prezzi vanno inseriti in una tabella, alla quale vanno aggiunti misuratori come la solidità della società, il livello di servizio, se fosse una società con cui si è già lavorato in passato avrà dei plus, ecc.

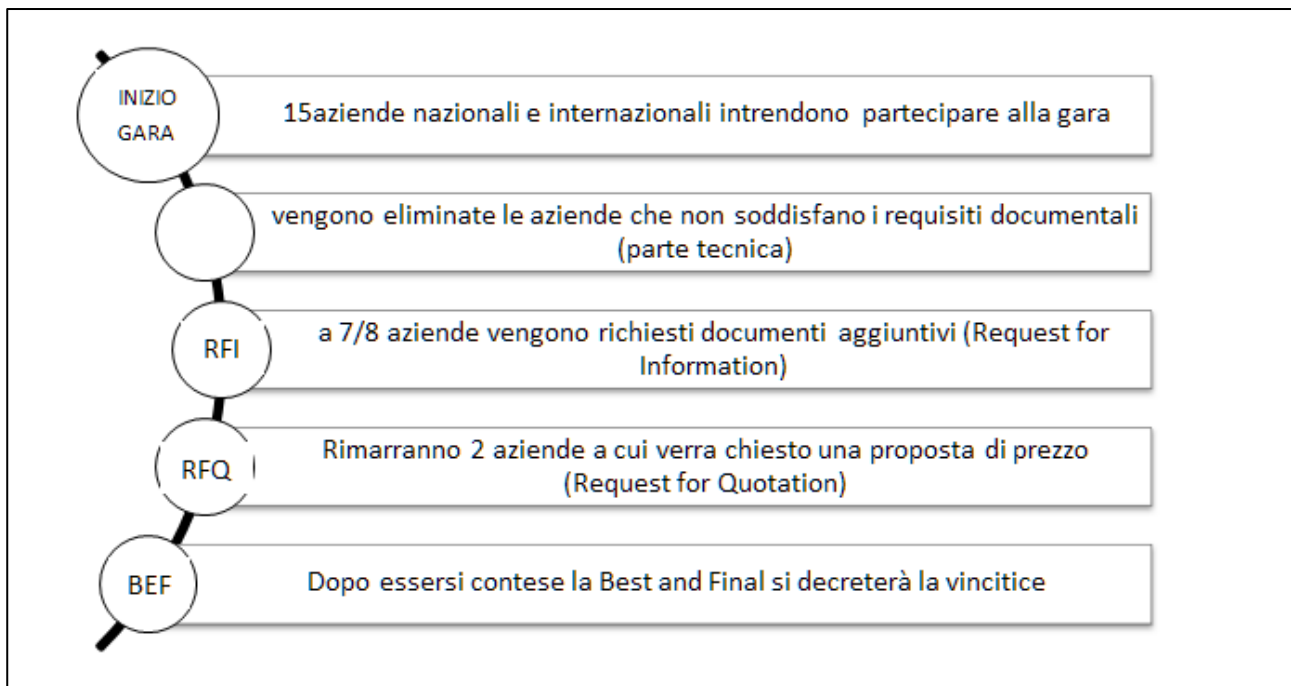


Figura 26 Step di una gara d'appalto internazionale

Fonte: elaborazione dell'autore

### 13.2.8 Il termine dell'ultima proposta

Il termine dell'offerta ha una data precisa, viene definita nel regolamento della gara, e durante il periodo di trattative la propria offerta si può cambiare.

Durante questo periodo l'ufficio acquisti e il gruppo property facilities, controllano ogni singola voce, chiedendo chiarimenti per quelle anomale.

Vi è solo una figura (focal point), lo SPOC (Single Point of Contact) o Local Point che rappresenta il "lato fornitore" ed è quest'ultima che pone i propri dubbi ad un unico rappresentante del "lato cliente".

Tra le richieste iniziali e tra la qualificazione del fornitore ci sono punteggi relativi all'ecosostenibilità delle aziende che sono certificate sotto un certo punto di vista, chiedendo che i prodotti usati siano tutti ecosostenibili e di qualità.

### 13.2.9 Gli step post aggiudicazione della gara

Una volta che la ditta appaltante si aggiudica la gara si fa un endeavor (momento di transizione), dura circa 40 giorni (2 mesi lavorativi); in cui le due aziende si sovrappongono lavorando fianco a fianco; prima che il fornitore inizi con il nuovo contratto (spesso alcune persone rimangono, soprattutto quelli che si occupano dei servizi più critici).

In questo momento il nuovo personale affianca il vecchio, ed è quest'ultimo che viene pagato.

L'azienda fornitrice non è obbligata a reintegrare l'unità impiegata; però questa, verrà probabilmente assunta dalle altre imprese (secondo le normative).

Dopo questa prima fase si attuerà il piano di attuazione ed esecuzione (start up).

Il vincitore fornisce il servizio (secondo un piano di lavoro, definito dal fornitore; ma controllato da Vodafone), fa un timetable, assegnando i compiti ai vari dipendenti, fa il reporting e il cliente (Vodafone), lo analizza per dare premi o penali.

All'interno del costo totale (definito in fase di gara), Vodafone chiede al fornitore un'analisi puntuale dal punto di vista delle attrezzature già presenti in campo (chiller, gruppi elettrogeni,..), perché viene richiesto che le manutenzioni straordinarie non superino il 3% del valore del contratto; se fossero maggiori sarebbe il fornitore a doverne pagare il prezzo.

Vi è appunto prima una Due Diligence degli impianti (datasheet), per evitare da subito un surplus per l'aggiudicatario.

Gli inventari e i bilanci vengono fatti una volta all'anno. Vodafone, durante la fase contrattuale chiede che si facciano delle scorte e che poi verranno visionate; la ditta appaltante le quota e il cliente le paga; i materiali che l'azienda fornisce vengono tutti registrati in elenco.

Nella compensazione annuale sono incluse solo le cose espressamente specificate nel contratto.

### **13.2.10 I subfornitori**

Queste aziende dipenderanno in toto dalla ditta che si aggiudica il contratto, ma è sempre la Vodafone che li deve conoscere ed approvare prima della stipula.

Il fornitore prima della conclusione della gara, durante la fase di negoziazione deve sottoporre a Vodafone chi sono i subappaltatori con cui intende lavorare.

Il dialogo durante la collaborazione sarà del tipo cliente-fornitore (i bonus e le penali vengono applicate sul fornitore, non sul subappaltatore).

Un organigramma (chi fa che cosa e come saranno organizzati) definisce la struttura di ogni azienda fornitrice e subfornitrice.

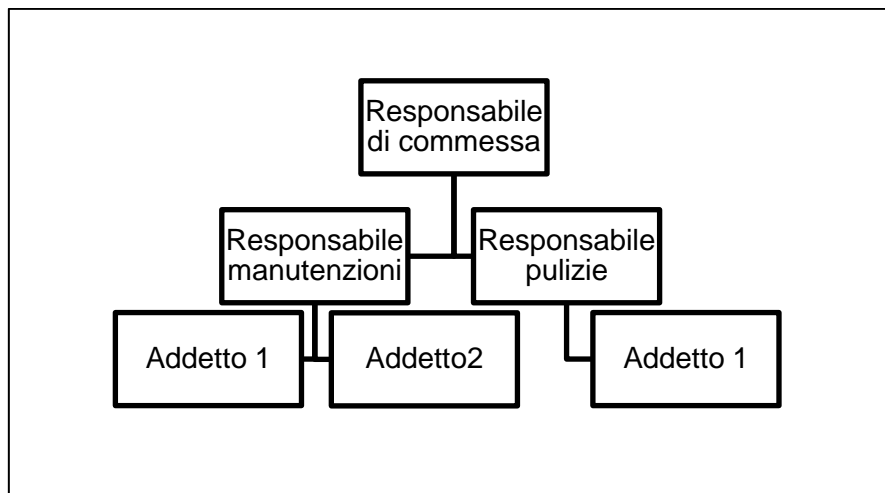


Figura 27 Esempio di organigramma

Fonte: elaborazione dell'autore

### 13.2.11 Problemi

Le difficoltà in Italia: non derivano dalla ricerca di un'azienda che faccia un'adeguata manutenzione ai CED (Centro elaborazione dati) ma dal reperirne una che faccia sia la parte hard che soft maintenance in modo adeguato da Sud a Nord, a causa della struttura geografica del nostro paese.

Proprio per questo motivo quando Vodafone Italia ha appaltato a Cofeli tutta la manutenzione hard e soft, accettando un livello di subappalto (ha permesso all'azienda fornitrice di subappaltare al massimo 4 aziende senza superare il 25% del valore del contratto).

La scelta del subappalto in un paese come Italia, Spagna e Portogallo è forzata da due problemi: nel nostro stato non esiste un'impresa di servizi che fa tutto a causa della distribuzione geografica.

La Germania, invece, grazie alla struttura tecnica di alcune aziende di facility management è talmente forte che riesce a sopperire con delle imprese di pulizie.

Completamente diverso è il mondo anglosassone, lì, le aziende di manutenzione sono strutturate in modo ingegneristico: io dò un contratto ad un player e quello è in grado di rispondere ad ogni mia esigenza; è nato proprio in questi paesi, più di cinquant'anni fa il concetto di facility management.

In Italia, questo tipo di cultura (del global player, del facility manager,..), invece sta entrando ora nel mercato e si scontra con un tessuto sociale e aziendale "vecchio stampo".

Vodafone Italia ha come obiettivo contatti più grossi e con maggiore potere d'acquisto: questo permetterebbe di avere una ditta fornitrice più grande che risponde a un perimetro



geografico più elevato, in modo tale da avere prestazioni e SLA (output specification) e giudizio (KPI) più o meno uguali.

Questo, dà la possibilità di controllare e paragonare i diversi player:

- a livello di costo, nel proprio paese (si può confrontare il prezzo della manodopera);
- a livello di output specification, in ogni nazionale.

### 12.3 Conclusioni

Questo capitolo tratta di due soli casi studio: un player (ISS) e un committente (Vodafone) entrambi internazionali; va ricordato però che in linea generale negli ultimi anni, le grandi aziende trattano questi deal in modo analogo.

Sia dal lato offerta che dal lato domanda infatti, multinazionali come Cisco System, Sun Microsystem, Esso, Henkel e Medtronic adottano lo stesso sistema; ovviamente essendo gare private, non saranno identiche ma avranno linee guida molto simili l'una con l'altra.

Dunque, l'analisi di questi casi può rappresentare come generalmente si svolge un processo di gara d'appalto di servizi a livello internazionale, analizzando obiettivi da ambo i lati e evidenziando i pro e i contro che le caratterizzano.

## Capitolo 14 Conclusioni

Come viene descritto nei capitoli precedenti, la gestione dei servizi di facility e i rispettivi bandi di gara si presentano articolati e complessi. La principale problematica riguarda la definizione di contratti che riportino adeguatamente obiettivi e livelli prestazionali, in modo tale da avere un rapporto win-win tra domanda e offerta durante tutto l'accordo. Il problema risulta tanto più accentuato, quanto più sono grandi le distanze geografiche e lunghi gli orizzonti temporali dell'appalto.

OBIETTIVI	
DOMANDA	OFFERTA
Predisporre gare che coprano ogni area.	Interloquire con i clienti internazionali.
METODO	
C'è una componente di gruppo (Group Property) che fa da convogliatore e coordina le varie operating company (di facilitie e real estate) in giro per il mondo.	Hanno al loro interno un'organizzazione si (Corporate Client), che ha un SPOC (Single Point Of Contact) a livello mondiale o europeo; a cui si riferiscono tutti i responsabili della varie country in modo da avere un'unica controparte.
OBIETTIVO COMUNE	
<b>Avere un fornitore unico che fa tutto, poiché il maggior volume di servizi erogati si traduce in un maggior risparmio sia per il committente che per il fornitore. Ma allargando il raggio d'azione di questo metodo, la sua realizzazione diventa sempre più difficoltosa.</b>	

Tabella 19 Domanda versus offerta

Fonte: elaborazione dell'autore

Grandi multinazionali hanno come obiettivo primario la stipula di contatti più grossi e con maggiore potere d'acquisto: questo permetterebbe di avere una ditta fornitrice che risponde a un perimetro geografico più ampio, in modo tale da avere prestazioni, SLA (output specification) e giudizio (KPI) più o meno uguali.

Questo, dà la possibilità di controllare e paragonare i diversi player:

- nel proprio paese, a livello di costo (si può confrontare il prezzo della manodopera);
- in ogni nazione a livello di output specification,.

Con il concetto di deal internazionale, non si intende indire gare uguali in ogni parte del mondo : avviene di norma una separazione culturale, metodologica, normativa e legislativa che varia da continente a continente.

OBIETTIVI DELLA DOMANDA	VANTAGGI
Avere un unico interlocutore (fornitore).	Aumentando il volume di servizi erogati si possono avere degli sconti più alti.
Uniformare le performance per area geografica (stessi KPI e SLA).	Avere un sistema di controllo delle performance unico dove livelli di servizio e indicatori di performance coincidono
Normalizzare le tecnologie: un unico Computer Aided Facility Management system (CAFM).	Avere un sistema di reporting di tutti i servizi in cui c'è un unico Repository: in grado di dare la visibilità delle performance, dei risultati, dei costi, ecc.

Tabella 20 Scopo della domanda

Fonte: elaborazione dell'autore

### 14.1 Le fasi di una gara internazionale

Le gare d'appalto di servizi internazionali hanno una durata media di circa 8-9 mesi, di seguito vengono definite le fasi che le:

1. Tender Forecast: Pubblicazione dell'avviso dell'inizio della gara d'appalto.
2. Incontri pre-offerta con aziende che vogliono partecipare:
  - Sopralluogo, visita in loco di edifici e impianti;
  - Due Diligence, analisi documentale ;
  - Dialogue section, incontri di 2 o 3 giorni, suddivisi per frame.
3. Launch of the procurement notice Pubblicazione del Bando di gara, può essere in forma di General Procurement Notice (GPN) o di Specific Procurement Notice (SPN): invito a manifestare interesse per la gara per la quale si auspica essere invitati dalla Contracting Authority.
4. (EOI) Expression of Interest: attraverso quest'espressione, le società manifestano il proprio interesse ad essere invitate a partecipare alla gara.
5. Shortlist: vengono ammesse da 3 a 6 società il più possibile varie dal punto di vista geografico, selezionate in base a:
  - a. competenza settoriale;
  - b. Presenza geografica nel mercato a livello mondiale;
  - c. competenza geografica (cioè aver già lavorato nell'area);
  - d. capacità finanziaria adeguata (capacità di sopportare le penali);
  - e. risorse economiche ed umane adeguate per l'attività richiesta.
6. Tender-Dossier: superata questa fase, la Contracting Authority invierà alla società partecipante il Tender-Dossier costituito da: Format del Contratto "tipo"; dell'Offerta Tecnica e di quella Finanziaria.
7. Vengono eliminate le aziende che non soddisfano i requisiti documentali (parte tecnica).
8. Request for Information (RFI): Il cliente invita un numero limitato di azienda a presentare documenti aggiuntivi (richiesta di informazioni); li raccoglie e li analizza.
9. *Request for Proposal (RFP)*: Dopo aver ulteriormente selezionato le aziende, viene chiesto loro di fare una proposta economica e tecnica.  
Questo momento segue queste fasi:

- a. Letter of Invitation (LOI); che contiene: la lista delle società alle quali è stata inviata la RFP e il metodo di selezione dei consulenti che verrà usato;
  - b. Instructions to Consultants (ITC) che contengono il Technical Data Sheet (TDS): budget stimato, informazioni sul processo e criteri di valutazione (tecnica ed economica), tutte le informazioni riferite ai documenti richiesti, ora e luogo dell'apertura Pubblica delle proposte;
  - c. Terms of Reference (TOR); descrivono lo scopo e la struttura di un progetto per definire e raggiungere un obiettivo comune. Sono spesso indicati come la carta del progetto.
  - d. condizioni standard di contratto;
  - e. modello standard della proposta tecnica e finanziaria.
10. Request for quotation (RFQ): dopo averle studiate tecnicamente (50%), alle ultime due aziende rimaste viene chiesta una proposta di prezzo
  11. Best and Final (BEF): il cliente valuta la proposta finanziaria (50%), sulla base di un criterio di accettazione già definito, e seleziona la società "prima qualificata".
  12. Last and Final Offer (LAFO): Negoziazione con la vincitrice
  13. Stipula del contratto, spesso in forma elettronica per via delle distanze geografiche
    - NDA: Non Disclosure Agreement; accordo di non divulgazione
    - MSA: Master Service Agreement (valido per tutte le nazioni), regole generali che devono essere applicate nell'osservazione del contratto;
    - CSA: Country Service Agreement, in cui possono esserci cose specifiche della singola nazione (per esempio leggi diverse), è il contratto di servizi a livello locale.
  14. Fase di mobilitazione;
  15. Fase di transizione (circa 2 mesi);
  16. Start up; è una fase molto critica: potrebbero esserci delle cose che vanno modificate perché erano inutili e ridondanti o cose che non sono state prese in considerazione.
  17. Steady state;
  18. Piano di attuazione;
  19. Esecuzione dei servizi.

Tutti i documenti presenti saranno in lingua inglese.

Durante ogni singola fase della gara vi è un continuo dialogo cliente-fornitore, dove, un'unica figura (focal point), lo SPOC (Single Point of Contact) o Local Point rappresenta il "lato fornitore" ed è quest'ultima che pone i propri dubbi ad un unico rappresentante del "lato cliente".

## 14.2 Metodi di selezione delle società

Nelle gare internazionali, la stazione appaltante deve affidare servizi e forniture il più possibile standardizzati, per i quali siano già ben individuate le caratteristiche qualitative e le modalità di esecuzione delle prestazioni oggetto dell'appalto (KPI e SLA).

Vengono valutate le proposte tecniche dei concorrenti al fine di scegliere la soluzione ottimale per le proprie esigenze mediante la valutazione dell'aspetto qualitativo delle offerte, utilizzando il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. In tale ipotesi la

valutazione delle offerte verterà su una pluralità di elementi, il cui peso ponderale dovrà essere previamente individuato dalla stazione appaltante negli atti di gara.

Il metodo di selezione della società, più frequentemente utilizzato in campo internazionale è quello del Quality and Cost Based Selection (QCBS), dove la qualità della proposta è più importante del prezzo.

I concetti e le caratteristiche che una multinazionale come ISS che offre servizi, mette in evidenza per vincere la gara sono:

- Certificazioni di qualità (tra cui quelle ambientali);
- Prezzo, non è fisso ma flessibile, quindi cambia al variare della qualità del servizio;
- Modello commerciale: equilibrio tra prestazione e costo (concetti di efficienza ed efficacia).
- CAFM= Computer Aided Facility management System;
- Liabilities (responsabilità): molto importante nell'ottica dell'outsourcing.

### **14.3 La valutazione della proposta tecnica e finanziaria**

Le proposte tecniche vengono valutate per prime e con quelle finanziarie hanno il 50% di peso nella valutazione.

Lo scopo della valutazione è quello di selezionare il consulente che offre la migliore combinazione di esperienza tecnica, qualità servizi e prezzo, validata dal punteggio più alto, solo se ricevono un punteggio superiore a quello indicato nel Data Sheet come il minimo accettabile, si procede all'apertura delle proposte finanziarie.

Tutti i prezzi vengono convertiti in un'unica valuta, (escludendo le tasse); alla proposta più bassa viene assegnato il punteggio 100; il punteggio assegnato alle altre finanziarie =  $100 \times \frac{\text{prezzo della finanziaria più bassa}}{\text{prezzo della proposta finanziaria in oggetto}}$  -  
Punteggio finale = Punteggio Tecnico x 50% + Punteggio Finanziario x 50%.

La stazione appaltante dovrà pertanto individuare le caratteristiche minime delle prestazioni oggetto dell'appalto, sulla cui base i concorrenti dovranno definire un progetto tecnico da offrire.

La migliore offerta sarà quella che avrà ottenuto il punteggio complessivo più alto, risultante dalla somma del punteggio attribuito all'offerta tecnica e a quella economica.

Quando un'offerta appare eccessivamente bassa, la stazione appaltante richiede all'offerente le giustificazioni, eventualmente necessarie in aggiunta a quelle già presentate a corredo dell'offerta, ritenute pertinenti in merito agli elementi costitutivi dell'offerta medesima.

### **14.4 Corrispettivi economici**

L'impresa fornitrice si impegna a portare a termine l'intero lavoro per un prezzo fisso stabilito contrattualmente già nel Bando di gara, per il committente il principale vantaggio consiste nel conoscere con certezza la spesa necessaria per l'esecuzione dell'opera.

I contratti di appalto devono essere strutturati in modo da prevedere una puntuale descrizione dei lavori e delle eventuali possibilità di modifica e integrazione.

Ogni singola unità viene quotata e il costo complessivo varia a seconda dei servizi erogati. Generalmente viene indicata una quota totale, poi suddivisa nelle varie voci. A differenza dei contratti tradizionali, sono presenti più negoziazioni dei prezzi: la prima avviene subito dopo la conclusione della gara con l'azienda vincitrice, antecedente la firma del contratto e le altre in base a bonus e malus durante l'operato.

Inoltre può essere introdotta una clausola che garantisce un prezzo massimo limite per l'acquisto dei servizi; questo corrispettivo è molto flessibile e permette il controllo delle performance delle attività da ambo le parti.

## 14.5 Problemi del mercato italiano

Dallo studio svolto, è emerso che in nazioni come l'Italia, la cultura del Facility Management è ancora piuttosto sconosciuta e il tessuto delle aziende che si occupa di questa categoria è completamente diverso dal mercato anglosassone.

Problemi	Soluzioni
La distribuzione geografica rende difficile reperire una azienda che faccia sia la parte hard che soft maintenance in modo adeguato da Sud a Nord.	Scelta del subappalto.
Questo tipo di cultura sta entrando solo ora nel mercato si scontra con un tessuto sociale e aziendale "vecchio stampo".	Cercare di avvicinare le grandi aziende promuovendo questa cultura.

**Tabella 21 Come affrontare i problemi derivanti da questa tecnica di gestione**

*Fonte: elaborazione dell'autore*

Nel mondo anglosassone, dove è nato più di cinquant'anni fa il concetto di facility management, le aziende di manutenzione sono strutturate in modo ingegneristico: il player, seguendo il contratto, è in grado di rispondere ad ogni esigenza del committente.

### 14.5.1 Proposta migliorativa

Questa tesi, dopo aver analizzato il mercato del facility management e i suoi strumenti suggerisce le risposte ad alcuni dei problemi che si presentano in un appalto di questo tipo. Le analisi condotte hanno evidenziato che i problemi emergono dall'incapacità dei contraenti di seguire il mondo dinamico del facility management:

- variazioni nelle esigenze del committente;
- crescite nei livelli di servizio richiesti;
- cambiamenti tecnologici;
- evoluzioni nelle logiche organizzative;
- evoluzioni nei sistemi di gestione.

La soluzione a questi problemi è un nuovo modello per la gestione delle facility basato sul concetto di adeguamento: modernizzando non solo alle variabili dinamiche sopra riportate, ma anche a tutti gli attori in grado di apportare sostanziali miglioramenti all'appalto (professionisti, società di consulenza, centri di ricerca ecc.).

I continui cambiamenti pongono il lato domanda e il lato offerta in uno stato di conflitto causato da rapporti contrattuali rigidi, ma un contratto più flessibile non è l'unica soluzione sufficiente.

Accanto a quest'ultimo viene proposto l'impiego di altri due strumenti operativi: un sistema condiviso di misurazione delle prestazioni e un unico sistema informativo.

Gli strumenti operativi che si dovrebbero integrare sono divisibili in tre classi rispettivamente di principi, ambiti e strumenti:

1. Principio: flessibilità contrattuale.

Ambito: giuridico.

Strumento: contratto flessibile con service level agreement (SLA).

Definisce i parametri di servizio e la qualità attraverso indicatori scelti in comune dagli attori coinvolti nell'appalto, la revisione periodica della lista di indicatori e dei loro target è necessaria per aggiornare il SLA alle variabili del FM.

Questo contratto va di pari passo con la grandezza dall'area geografica che lo segue, maggiori stati adottano gli stessi SLA e KPI e maggiore sarà la sua flessibilità.

2. Principio: gestione del personale e delle loro attività

Ambito: organizzativo.

Strumento: Sistema informatico comune (business intelligent)

È il luogo di condivisione delle informazioni inerenti ai servizi e ai livelli di servizio (riferiti al service level agreement) e dei connessi aspetti tecnici, gestionali e organizzativi dell'appalto. Nel Business Intelligent confluiscono informazioni che vengono condivise tra i membri e gli attori che, di volta in volta, sono invitati per apportare sostanziali miglioramenti all'appalto.

Con questo dispositivo, si riesce inoltre a coprire grandi distanze geografiche; rendendo più "vicini" clienti e fornitori.

3. Principio: condivisione dei sistemi di misurazione delle prestazioni.

Ambito: gestionale.

Strumento: Key Performance Indicator System condiviso.

Riunisce in un unico strumento gli indicatori che sia il committente che l'assuntore ritengono determinanti per la valutazione dell'andamento dell'appalto, costituisce la base oggettiva e condivisa da ambo le parti.

I tre strumenti sono ovviamente integrati in un processo di gestione dei servizi che permette ai contraenti di confrontarsi sui problemi che sorgono di volta in volta e di ricercare le opportune soluzioni.

La condivisione di queste tre metodologie aiuterebbe in contemporanea l'aumento delle probabilità che si trovi un unico fornitore in grado gestire in modo corretto ogni servizio in

ogni area geografica interessata, e questo, come è scaturito dalle interviste è l'obiettivo principale di aziende clienti e fornitrici.

Questo nuovo approccio, rispetto al tradizionale facility management, potrebbe essere un input tale da far sì che anche le aziende più legate al passato potrebbero voler adottare questa "nuova" (per l'Italia) tecnica di gestione.

Per individuare nuovi piani risolutivi basta rimanere "al passo con i tempi" rispetto al resto del mondo.



## Capitolo 15 Bibliografia

### 15.1 Libri

- Alexander K., Facilities Management. Theory and Practice, E&Fn Spon, London, 1996.
- Baiocco F., Contratto e capitolato speciale per lavori e servizi di ristrutturazione e manutenzione edilizia, 3 ed., Il sole-24 ore, Milano, 2001.
- Bella D., Marchetti L., Mercato immobiliare, logistica e facility management, il Sole 24 Ore, Milano, 2003.
- Bella D., Rainini M., Il Mercato Immobiliare e del Facility Management in Italia: prospettive e potenzialità di sviluppo nel settore alberghiero, Clup, Milano, 2002.
- Bellintani S., Manuale della domotica, Il Sole 24 Ore, Milano, 2004.
- Bellintani S., Pisani B., Il Mercato Immobiliare e del Facility Management in Italia: prospettive e potenzialità di sviluppo nel settore della Grande Distribuzione Organizzata (GDO), Clup, Milano, 2002.
- Berry L.L., A conceptual model of Service Quality audits implication for further research, Report n. 84-106, Marketing Science Institute, Cambridge Ma., 1984.
- Bombelli F., De Gatto M.L., "Strutture sanitarie, mercato immobiliare e Facility Management", Il Sole 24 Ore, Milano, 2005.
- Brandle F., Relazione, Atti del Corso di Aggiornamento in Building Management, 2 ed., Politecnico di Milano, 1996.
- Carù A., Marketing e progettazione dei servizi : un percorso tra mercato e competenze. Torino, UTET Libreria, 1996.
- Chanter B., Shallow P., Building maintenance management, Blackwell Science, London, 1996.
- Ciaramella A., Tronconi O., Manuale del facility management: metodi e pratiche, Il sole-24 ore, Milano, 2006.
- CRESME, Il mercato del Global Service e del Facility Management in Italia, Proseg Italia, Torino, 2001.
- Curcio S. (a cura di), Manutenzione dei patrimoni immobiliari, Maggioli Editore, Rimini, 1999.
- Curcio S., Lessico del facility management, Il Sole 24 Ore, Milano, 2003.
- Curcio S., Molinari C., Global service : linee guida per l'esternalizzazione dei servizi di facility management per i patrimoni immobiliari e urbani : focus tematici, case study. - Milano : Il sole 24 Ore, 2005.
- Curcio S., Talamo C., Glossario del Facility Management, Il Sole 24 Ore, Afidamp Servizi, Edicom, Milano, 2005.
- Dandri G., Elementi di economia della progettazione edilizia, Preprint, Roma, 1992.
- Dettwiller P., Growth Firms, facilities management and space, Department of Service Management, School of technology and economics, Goteborg, Sweden, 2003.
- De Siervo F., Ravetta P., L'appalto pubblico dei servizi di progettazione : guida pratica all'impostazione e alla gestione delle gara, aggiornata al nuovo Regolamento di attuazione del Codice dei contratti pubblici, d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207., Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2011.
- De Toni A., "Open Facility Management, modelli innovativi e strumenti

- applicativi per l'organizzazione e la gestione dei servizi esternalizzati", Il Sole 24 Ore, Milano, 2007.
- Guerrieri A., Global Service immobiliare, Il Sole 24 Ore, Milano, 2003.
  - IFMA, Benchmarks 1994, International Facility Management Association, Houston, 1995.
  - Ive A., Facility management. Servizi innovativi e miglioramento continuo, Guerini e Associati 2011.
  - Kaiser H.H., Maintenance Management Audit, Construction Consultant & Publisher, Kingston Ma, 1991.
  - Kaiser H.H., Maintenance Management Audit, RS. Means Company Inc., Usa, 1991.
  - Kaiser H.H., The Facility Audit, APPA, Alexandria, Virginia, 1993.
  - Karlof B., Ostblom S., Benchmarking a signpost to excellence in quality and productivity, John Wiley & Sons, Chichester, 1993.
  - Lacava M., Management per le opere pubbliche, Etas Libri, Milano, 1996.
  - Lombardo S., Mirabella G., Venturi V., Schema di contratto e capitolato speciale di appalto lavori edili privati: opere a misura ed a corpo. Aggiornato al D. M. 14 settembre 2005; norme tecniche per le costruzioni. Palermo, D. Flaccovio, 2007.
  - Mattia S. (a cura di), Progetto, qualità, decisione, Over, Bergamo, 1993.
  - Molinari C., Procedimenti e metodi della manutenzione edilizia. La manutenzione come requisito di progetto, vol. I, Esselibri, Napoli, 2002.
  - Polio R., Affidabilità qualità manutenzione. Concetti, strumenti
  - Morena M., Il manager degli immobili, Il Sole 24 Ore, Milano, 2002.
  - Norma UNI 10685, Criteri per la formulazione di un contratto basato sui risultati (Global Service), mar., 1998.
  - Normann R, La gestione strategica dei servizi, Etas Libri, Milano, 1985.
  - Pollo R, Affidabilità, qualità, manutenzione, Cortina, Torino, 1990.
  - Rondeau E.P., Brown RK., Lapidés P.D., Facility Management, Wiley, 1995.
  - Roversi A., Criteri di valutazione delle esigenze manutentive ed analisi comparata dell' offerta, Conferenza "La manutenzione programmata dei grandi patrimoni immobiliari" organizzata da IRI Fiera di Milano, Milano, febbraio, 1994.
  - Sciarelli M., L' outsourcing strategico dei servizi integrati di gestione, il facility management, Cedam, Napoli, 2005.
  - Sella G., Bortoli F., La \*normativa sulle gare d'appalto : lavori, servizi e forniture pubblici e settori di Pubblica utilità : normativa coordinata e annotata... Maggioli, Rimini, 1996.
  - Solustri C., La gestione integrata dei patrimoni immobiliari. Global Service, piani di manutenzione: teoria e pratica, Esselibri, Napoli, 2003.
  - Spendolini M., Fare benchmarking, Il Sole 24 Ore, Milano, 2003
  - Talamo C., La manutenzione in edilizia, Maggioli Editore, Rimini, 1998.
  - Tronconi O., Ciaramella A., Pisani B., La gestione di edifici e di patrimoni immobiliari, Il Sole 24 Ore, Milano, 2002.
  - Tronconi O., Ciaramella A., Polito B., I sistemi informativi nel settore della gestione immobiliare, Il Rostro, Milano, 1999.
  - Williams B., An introduction to benchmarking facilities & justifying the investment in facilities, Building Economic Bureau Ltd, Bromley, 2000.

## 15.2 Articoli

- Bellini S., L'informazione nel processo edilizio, sta in "La gestione degli immobili a prova di informatica" - Approfondimenti, analisi di mercato, schede prodotto", "Il Consulente immobiliare", Il Sole 24 Ore, n. 750/2005.
- Ciaramella A., Censimento degli immobili: metodi, strumenti e procedure, sta in Speciale gestione immobili, "Il Consulente immobiliare", (supplemento n. 735/04), Il Sole24 Ore, Milano, 2003.
- Ciaramella A., In linea con il piano, "Il Nuovo Cantiere", Tecniche Nuove, ottobre 2002.
- Ciaramella A., La sicurezza negli edifici, "Il Consulente immobiliare", Il Sole24 Ore, 2002.
- Ciaramella A., Misurare il facility management, Thomas Industrial Media S.r.l., "Manutenzione tecnica e management", pp. 45-47, aprile 2005.
- Ciaramella A., Modelli di gestione immobiliare, "Il Nuovo Cantiere", Tecniche Nuove, giugno 2002.
- Mantica A., L'identità del Facility Manager, in "A&V Printing", marzo 1997.
- Morena M., Dal progetto alla realizzazione, "Soluzioni FM", Ed. Edifis, n. 1/2 gennaio/febbraio, pp. 42-43, 2005.
- Morena M., Soluzioni su misura, "Soluzioni FM", Ed. Edifis, n. 10, pp. 32-33, ottobre 2004.
- Romagnolo M., FM nelle imprese multinazionali, CDA n. 9, Reed Business Information, Milano, 2005.
- Tronconi O., Facilities management e ciclo di vita dei costi di un edificio, in "Il Nuovo Cantiere", n. 8, pp. 50-52, settembre 1998.
- Tronconi O., Facility & Web, in "Il Nuovo Cantiere", n. 5, pp. 58-59, maggio 2002.
- Tronconi O., Modalità e criteri per l'affidamento in gestione di edifici e patrimoni immobiliari, in "Il Nuovo Cantiere", n. 4, aprile 1998.

## 15.3 Tesi consultate

- Polito Stefano, L'integrazione del mercato europeo dei servizi e analisi degli effetti per l'Italia : tesi di laurea specialistica; rel. Lucia Tajoli. - Milano : Politecnico, 2008/09.
- Federico Mittersteiner, Lo scambio internazionale di servizi: un'analisi empirica dei principali esportatori nel mercato mondiale : tesi di laurea specialistica; rel. Lucia Tajoli. - Milano : Politecnico, 2008/09.

## 15.4 Sitografia

- Istat/Eurostat
- Fonte OECD
- Fonte WTO
- [www.ice.it](http://www.ice.it)
- [www.emeraldinsight.com](http://www.emeraldinsight.com)
- [http://www.simap.europa.eu/buyer/forms-standard/index\\_it](http://www.simap.europa.eu/buyer/forms-standard/index_it)
- [www.ifma.it](http://www.ifma.it)
- [www.issitalia.pd.it](http://www.issitalia.pd.it)
- [www.corporatevodafone.it](http://www.corporatevodafone.it)

## Capitolo 16 Ringraziamenti

Esprimo la più sentita riconoscenza e i miei più sentiti ringraziamenti a tutti coloro che mi hanno aiutato e sostenuto nella realizzazione di questo lavoro.

Un “grazie speciale” vorrei riservarlo al mio Relatore di tesi, il Prof. Andrea Ciaramella, per la sua gentilezza, disponibilità ed infinita conoscenza e per la sua incredibile ed inimitabile pazienza, nell’ascoltare e risolvere con prontezza i miei mille dubbi.

Esprimo la mia gratitudine al Professor Antonio Ivo, ex amministratore delegato per ISS Italia e Giambattista Pezzoni, Facility Manager di Vodafone Italia per l’aiuto concessomi nella fase di analisi dei casi studio delle gare d’appalto internazionali di servizi.

Grazie a voi tre che anche se da un po’ di anni non ci siete più, vi ho sempre sentiti al mio fianco, grazie soprattutto a te che mi vedevi in cantiere già dal primo anno. Grazie perché da vicino e da lontano mi hai sempre dato la forza per andare avanti. Spero che siate orgogliosi di me. Grazie alla donna che più ammiro e a qui dedico tutto ciò, ogni passo che ho fatto fino ad arrivare a questo l’ho potuto fare solo ed esclusivamente perché tu sei sempre stata al mio fianco, grazie mamma.

Ringrazio il mio cucciolone Ciupito, perché nonostante i suoi mille tentativi di saltarmi in braccio mentre scrivevo a computer (l’avrei ucciso), ha sopportato tutte le mie mille assenze, non dimenticandomi mai.

Ringrazio tutto la mia famiglia, tutti quelli che ci sono stati nei momenti belli e quelli più difficili.

Non posso non ringraziare te, che sei arrivato nel momento in cui tutto era finito (esami) ma alla fine mi sei stato vicino e mi hai sopportato nel momento peggiore (tesi), grazie Pierre, i tuoi consigli da mega inge sono sempre stati validi.

Grazie a tutti gli amici con cui ho condiviso momenti speciali e bellissimi che mi hanno aiutato a “distrarmi” e con cui ho passato momenti bellissimi, Ale, Agne, Bond, Carletto, e tutti quelli della gang di Biolo.

Non posso dimenticare la famiglia milanese: le mie super coinquiline. Grazie dolce Ary perché non è una frase fatta, ma nei momenti che hanno completamente rivoluzionato la mia vita (soprattutto in questi 5 anni) eri sempre al mio fianco. Grazie Silvietta che più che mai quest’ultimo periodo divide con me le stesse gioie e dolori. Grazie alla Giuly, la mamma di casa.

Ringrazio le mie compagne di uni “vecchie e nuove”: la Erika, che purtroppo (ma per fortuna sua) non ha condiviso con me gioie e dolori della tesi a differenza dell’altra volta, ringrazio la Leo che nonostante fossi passa al lato oscuro (ingegneria) ha continuato ad accettarmi e la compaesana Angy per aver reso i corsi un po’ più sgarzolini.

Ringrazio la Fra senza la quale non avrei mai e poi mai potuto fare la pazzia che ho fatto l’anno scorso, la Vale che con la sua gentilezza e accoglienza mi ha sopportato in ogni ora del giorno e della notte, e la Rosu che con la sua infinita calma è riuscita a calmare pure me.

Ringrazio tutti quelli che (nonostante alcune scelte folli) hanno sempre creduto in me, ma soprattutto ringrazio quelli che non l'hanno fatto, sono loro che più di ogni altro mi hanno dato la grinta per far sì che si sbagliassero.

In conclusione ringrazio tutti ma proprio tutti che in questi cinque lunghissimi anni al Poli mi hanno rubato un sorriso, tutti quelli che hanno condiviso con me un sushi, una birra o tutt'e due, quelli che mi hanno dedicato anche solo un minuto della loro vita e hanno condiviso con me un speciale. A tutte queste persone io dico grazie, grazie per aver reso questi anni, (esaurimento da Poli a parte) gli anni migliori della mia vita.