



7 PASSI
UN PERCORSO
SMART
PER I CONTRATTI
DI SERVIZI

A cura di
Massimiliano Brugnoletti
Silvano Curcio
Alberto F. De Toni
Alberto Ferri

INDICE

Gli autori	pag	4
Premessa	pag	5
Cosa c'è sullo sfondo?	pag	7
1. Non abbandonarsi alla fretta ESATTA DEFINIZIONE DEL FABBISOGNO	pag	8
2. Prezzi che si adeguano ai tempi SPENDING REVIEW CONTRATTUALE	pag	9
3. Più flessibilità per economizzare MODIFICABILITÀ DEL CONTRATTO	pag	10
4. Appalti a prova di meritocrazia MONITORAGGIO DEL CONTRATTO E SISTEMA PREMIANTE	pag	11
5. Il confronto è l'anima del risparmio BENCHMARK	pag	12
6. Attenzione alle risorse umane COSTANTE AFFIANCAMENTO DELLE "POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO"	pag	13
7. Il successo passa dalla formazione ATTORI RESPONSABILI E QUALIFICATI	pag	14

GLI AUTORI

Massimiliano Brugnoletti

Avvocato amministrativista e docente universitario, Responsabile della sezione contrattualistica pubblica della Fondazione Scuola Nazionale Servizi.

Silvano Curcio

Docente della Sapienza Università di Roma, Direttore di Terotec, Direttore scientifico di Patrimoni PA net e della rivista Facility Management Italia.

Alberto F. De Toni

Rettore dell'Università di Udine e Presidente del Comitato tecnico-scientifico della Fondazione Scuola Nazionale Servizi.

Alberto Ferri

Presidente della Fondazione Scuola Nazionale Servizi, Ingegnere ed esperto d'azienda.

I PROMOTORI

Scuola Nazionale Servizi (www.scuolanazionale.servizi.it)

Nasce nel marzo 2009 con l'obiettivo di diventare un centro scientifico che operi per la crescita del settore dei servizi. Dal 2011 la Scuola è diventata una Fondazione, caratterizzando ancor di più la sua indipendenza e autonomia. Attualmente fanno parte della Scuola 42 tra imprese di capitali, cooperative e portatori di interessi dei cittadini e degli enti utilizzatori dei servizi. È inoltre orgogliosa di avere come socio onorario della Scuola, Masaaki Imai, il papà del Kaizen. Si occupa di servizi di facility management, ovvero di tutti quei servizi a supporto dell'attività principale di un'impresa o di un ente. Le attività della Scuola si sviluppano in quattro ambiti principali:

- RICERCA E INNOVAZIONE
- DIDATTICA E FORMAZIONE
- ASSISTENZA OPERATIVA
- STUDI E PUBBLICAZIONI

Coinvolge i giovani nelle proprie ricerche per favorirne l'ingresso nel mondo del lavoro. Gli esperti che collaborano con la Scuola hanno lavorato in imprese o committenti di servizi. Scuola Nazionale Servizi promuove la cultura del lavoro.

Terotec (www.terotec.it)

Associazione fondata nel 2002, è il "laboratorio tecnologico-scientifico" di riferimento nazionale per la promozione, lo sviluppo e la diffusione della cultura e dell'innovazione nel mercato dei servizi integrati di Facility Management per la gestione e la valorizzazione dei patrimoni immobiliari e urbani. Le attività istituzionali di Terotec hanno come destinatari tutti i soggetti pubblici e privati che operano e/o hanno interesse in questo nuovo importante mercato.

PREMESSA

Le perduranti difficoltà economiche in cui versa il nostro Paese hanno indotto la Pubblica Amministrazione a riformare profondamente il sistema di approvvigionamento dei servizi di Facility Management (manutenzione, energia, pulizie, security, logistica, ecc.) secondo principi di maggiore razionalità ed efficacia. Per questo è stato da tempo avviato un processo di unificazione degli acquisti attraverso soggetti "aggregatori" (Consip e centrali di committenza regionali) che hanno portato a bandire gare pubbliche centralizzate, in ottemperanza alle politiche di spending review e dei prezzi standard per l'acquisto di beni e servizi sul territorio nazionale.

È in questo contesto che si trovano ad operare quotidianamente le singole Amministrazioni e le imprese di Facility Management, che hanno il difficile compito di conciliare tali politiche statali con le differenti e mutevoli esigenze delle periferie della Pubblica Amministrazione.

Le Amministrazioni e le imprese devono quindi individuare e applicare le migliori soluzioni operative per ottenere quei risparmi necessari a contenere la spesa pubblica, garantendo al contempo ai cittadini una qualità dei servizi adeguata e, per quanto possibile, uniforme sul territorio nazionale. Il modello che si propone, a tal fine, è quello dei "7 Passi", sette interventi che presentiamo in questo documento, improntati ad altrettanti principi di efficientamento e gestione degli appalti di Facility Management:

1. **Esatta definizione del fabbisogno**
2. **Spending review contrattuale**
3. **Modificabilità del contratto**
4. **Monitoraggio del contratto e sistema premiante**
5. **Benchmark**
6. **Costante affiancamento delle politiche attive del lavoro**
7. **Attori responsabili e qualificati**

Questo modello mira a fornire agli attori sul campo l'opportunità di ottenere una razionale riduzione della spesa, senza rinunciare alla qualità dei servizi per la collettività, e al sistema della Pubblica Amministrazione consente di far emergere dal basso le buone pratiche gestionali da indicare come case study di riferimento per le Amministrazioni.

L'adozione di sole politiche di spending review incentrate sui tagli lineari alle spese rischia di compromettere la qualità dei servizi pubblici per i cittadini, mentre occorre definire, sperimentare e avviare processi virtuosi come quelli proposti dai "7 Passi".

COSA C'È SULLO SFONDO?

Un Paese che invoca, da più parti, una graduale, e quanto più possibile indolore, razionalizzazione della spesa pubblica attraverso un incremento dei livelli di efficienza e efficacia dei contratti di erogazione di beni e servizi destinati alla PA.

L'Italia attende di dare il via concretamente ad un processo di riforma della funzionalità degli appalti, chiedendo agli attori pubblici e privati coinvolti di assumere una responsabilità costruttiva, per cercare modelli innovativi di formulazione e gestione degli appalti di acquisto, che corrispondano alle ridotte risorse disponibili senza derogare ai caratteri di qualità e conformità che siano proporzionati al livello di sviluppo del nostro Paese.

Forti criticità insistono sulla fase di gestione dei contratti, dove sempre più di frequente si rilevano carenze nei controlli e illegalità.

Per questo, la [Fondazione Scuola Nazionale Servizi](#) e [Terotec](#) propongono una strategia in "7 Passi", sette interventi di sistema che consentano di procedere verso una modernizzazione delle prassi di rapporto con la PA, oltre che di preparare il terreno per un radicale intervento nella gestione dei contratti.

*Il perimetro è disegnato, tiriamo il sasso...
procediamo...*

1

NON ABBANDONARSI ALLA FRETTA

ESATTA DEFINIZIONE DEL FABBISOGNO

Il "Primo Passo" riguarda la commisurazione effettiva della gara d'appalto attraverso l'analisi delle reali esigenze della stazione appaltante.

Troppe volte il modello di gara manca di un aggiornamento razionale basato sul confronto con le criticità emerse negli appalti precedenti e sull'individuazione delle prestazioni realmente necessarie. La stazione appaltante, con ragionevole anticipo, deve fare un approfondito studio sul proprio fabbisogno, così da "mettere in gara" le prestazioni indispensabili, secondo le tecnologie più appropriate.

Detta valutazione deve fondarsi su almeno tre elementi:

- il dato storico dei contratti precedenti, con verifica dell'andamento del precedente appalto in relazione al prezzo pagato e le eventuali necessità di aggiornamento manifestatesi;
- una concreta ed approfondita valutazione di cosa effettivamente occorra alla stazione appaltante, interloquendo sia con il sistema delle imprese sia con le rappresentanze degli utenti finali;
- le migliori e più opportune modalità tecniche per una più efficiente erogazione del servizio o della fornitura, incentivando il "dialogo tecnico" sia con il mondo delle imprese sia con le istituzioni.

2

PREZZI CHE SI ADEGUANO AI TEMPI

SPENDING REVIEW CONTRATTUALE

Il contratto pubblico, nel corso di tutta la sua durata, potrà essere oggetto della riduzione del prezzo (costi per il committente) e delle corrispondenti prestazioni.

Tutto ciò al fine di evitare inutili sprechi di risorse o di adeguare la spesa alle risorse disponibili, se queste si sono modificate nel tempo. La stazione appaltante potrà dunque variare nel tempo i termini contrattuali, prevedendo tale possibilità sin dagli atti di gara. Così da renderne informati tutti i concorrenti e superando il principio della "immodificabilità".

Una prassi, questa, avallata dai recenti interventi di spending review, che il governo italiano ha varato per la riduzione della spesa pubblica (il D.L. n. 95 del 2012 e il D.L. n. 66 del 2014) e che hanno "abbattuto" questa barriera, dando maggiormente spazio all'interesse pubblico del migliore acquisto senza perdere di vista l'esigenza di non generare situazioni di vantaggio.

Per la pratica attuazione della spending review di ogni singolo contratto si consiglia la costituzione di un formale "tavolo di partnership" fra i contraenti.

3

PIÙ FLESSIBILITÀ PER ECONOMIZZARE

MODIFICABILITÀ DEL CONTRATTO

Per la stazione appaltante e l'appaltatore dovrà essere possibile procedere alla modifica del contratto nel caso in cui, dalla verifica "sul campo", si constatasse che, integrando più attività, si ottengano delle economie di gestione.

Anche in questo caso, tutti i concorrenti dovranno essere informati preventivamente della possibilità che, dal contratto affidato, possano esserne generati altri.

Si possono ipotizzare due direttrici di modifica:

- ampliamento del contratto ad altre attività affidate in outsourcing o altre forniture, ("modificabilità orizzontale") nel caso in cui i contraenti dovessero constatare che l'accorpamento di più attività affidate in outsourcing, con unico contratto ed unica gestione, possano sinergicamente generare delle economie o delle efficienze;
- estensione del contratto ad altri servizi gestiti dalla Amministrazione ("modificabilità verticale"), in modo che, con la dinamica appena descritta l'appaltatore sarà anche incentivato a "studiare" le attività che l'Amministrazione gestisce direttamente e verificare se l'accorpamento delle stesse alla propria, possa generare economie ed efficienze. Per contratti complessi è consigliabile, da parte della PA, attraverso un'azione proattiva del Responsabile del Procedimento (RUP) o del Direttore dell'Esecuzione del Contratto (DEC), la attivazione di un tavolo di coordinamento fra committente e fornitore.

4

APPALTI A PROVA DI MERITOCRAZIA

MONITORAGGIO DEL CONTRATTO E SISTEMA PREMIANTE

Durante la gestione del contratto l'Amministrazione potrà legare parte del corrispettivo al raggiungimento degli obiettivi fissati, così da imprimere al contratto pubblico una costante spinta verso le migliori performance, sia a livello tecnico che a livello economico.

Procedendo ad una "misurazione" costante dell'appalto, la stazione appaltante potrà accordare al fornitore dei corrispettivi aggiuntivi se gli obiettivi saranno stati raggiunti o superati; altresì, si applicheranno dei tagli del corrispettivo stabilito nel caso in cui si dovessero rilevare disservizi o inadempimenti rispetto agli obblighi contrattuali.

Verrà data attuazione a tale modalità, esplicitata negli atti di gara, ricorrendo a sistemi di misura del rapporto qualità/prezzo. Si chiederà inoltre a ciascun concorrente di allegare in gara una "Carta dei Servizi" nella quale indicare le peculiarità della propria offerta. Detta "Carta" sarà consultabile dagli stakeholder che, attraverso le associazioni di rappresentanza civica, potranno segnalare al DEC (direttore dell'esecuzione del contratto) anomalie e difformità rilevate.

5 IL CONFRONTO È L'ANIMA DEL RISPARMIO

BENCHMARK

Con la misurazione del rapporto qualità/prezzo dei servizi e delle forniture di maggior impatto si potranno costituire delle banche dati che, mettendo a confronto le prestazioni, individueranno quelle più performanti, fornendo così un fondamentale "indice di reputazione" delle imprese stesse.

Il benchmarking nel settore degli appalti pubblici è un concetto del tutto sconosciuto alla legislazione europea e che, in Italia, è stato introdotto dall'art. 7, comma 4 lett. c) e comma 5), del D.Lgs. n. 163 del 2006 ed in seguito sviluppato con il D.L. n. 66 del 20146

Il confronto tra le prestazioni erogate dalle imprese alla Pubblica Amministrazione attiva processi virtuosi di miglioramento continuo del rapporto qualità/prezzo, che porterà nel tempo a servizi più efficienti. Costituendo banche dati con le prestazioni misurate sarà inoltre possibile individuare gli standard minimi di servizio accettabili dalla collettività, in accordo con la razionalizzazione della spesa pubblica.

6 ATTENZIONE ALLE RISORSE UMANE

COSTANTE AFFIANCAMENTO DELLE "POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO"

Il raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle spese negli acquisti della Pubblica Amministrazione passa anche dalle eventuali misure di ricollocazione e supporto al riallineamento delle competenze delle risorse umane in esubero.

L'efficacia e la sostenibilità di una strategia di riduzione della spesa pubblica passa dal ricollocamento del personale in esubero. Per questo ogni contratto pubblico dovrebbe collocarsi in un'area territoriale dove operano una o più Agenzie per il Lavoro, che potranno costantemente attivarsi nella ricollocazione del personale in esubero nei vari contratti pubblici, mediante l'attivazione delle politiche attive del lavoro. Si potrebbe, per esempio, in caso di appalto di servizi con previsione di esuberi di personale, accantonare una parte dello sconto ottenuto in fase di gara in un apposito fondo per queste politiche.

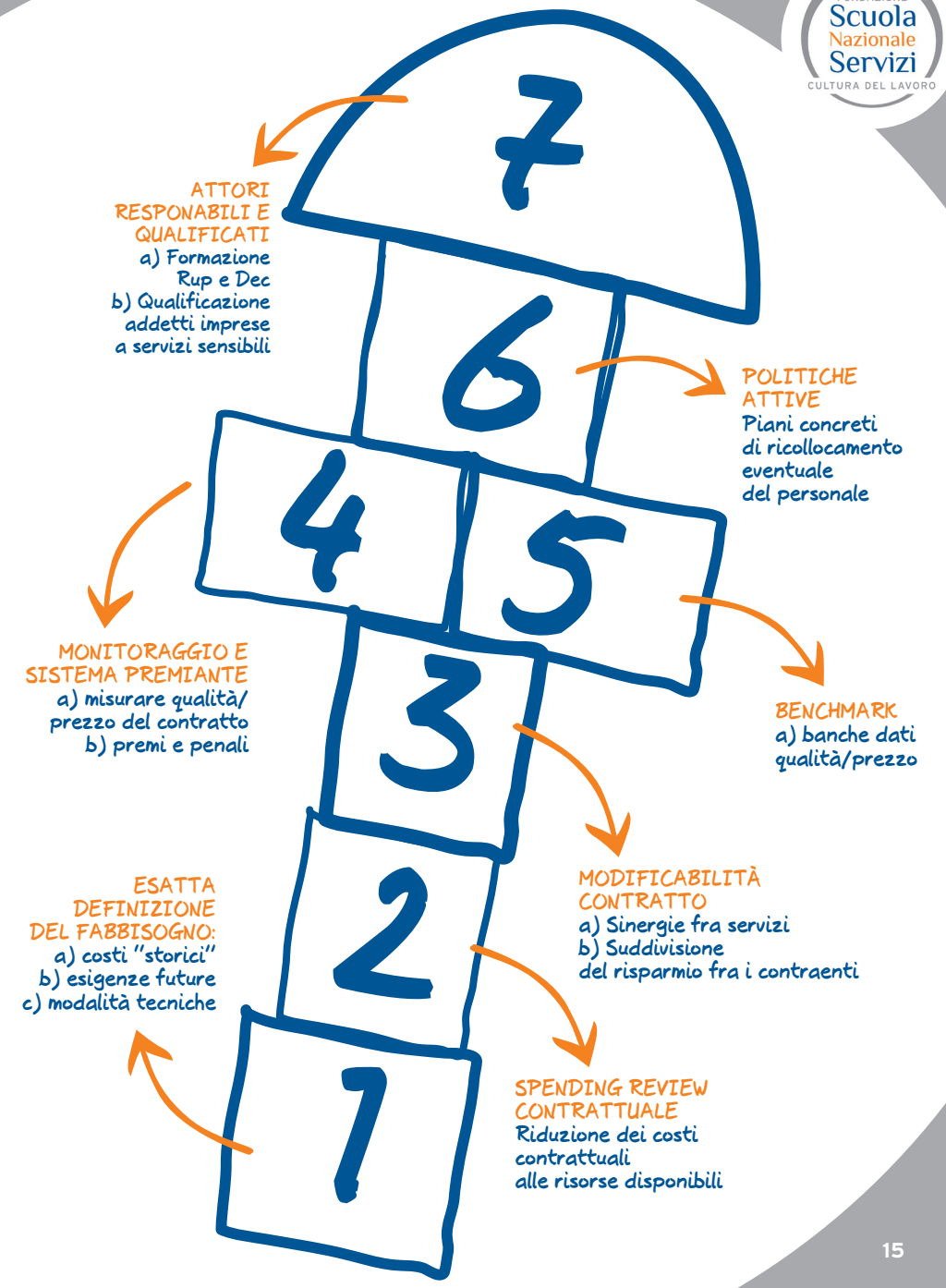
7

IL SUCCESSO PASSA DALLA FORMAZIONE

ATTORI RESPONSABILI E QUALIFICATI

Il raggiungimento degli obiettivi di efficacia ed economicità del contratto saranno assicurati da un costante aggiornamento sia del personale dell'impresa, sia del personale della Pubblica Amministrazione deputato a governare il contratto.

La qualificazione di entrambe le parti, anche con moduli formativi congiunti, potrà garantire le migliori performance del contratto pubblico, in un'ottica di condivisione delle rispettive attitudini e competenze. Si mira così a garantire un'adeguata formazione al Responsabile Unico del Procedimento (RUP), e al Direttore dell'Esecuzione del Contratto (DEC) e a tutti quei soggetti che, seppur non titolari di cariche specifiche sul contratto, vi operano quotidianamente, sia dal versante committenza che da quello dell'impresa aggiudicataria. L'obiettivo primario è quello di formare l'interlocutore pubblico rispetto ad un sistema manageriale della gestione dell'appalto e la controparte privata ad assumersi una frazione sempre più ampia della responsabilità pubblica.





info@scuolanazionaleeservizi.it
www.scuolanazionaleeservizi.it



terotec@terotec.it
www.terotec.it