Manutenzione degli immobili: l’ANAC disciplina i contratti pubblici

23 Giugno 2015
Analisi dei fabbisogni, criteri per la distinzione tra servizi e lavori, suddivisione in lotti e determinazione dei requisiti di qualificazione, rapporto qualità-prezzo offerto, questi i temi da cui parte l’Anticorruzione per fornire alle stazioni appaltanti uno strumento metodologico per l’individuazione e, successiva, gestione delle attività manutentive più adatte al caso concreto.

E’ quanto emerge dalla Determinazione n. 7 del 28 aprile 2015 dell’A.N.AC., Autorità nazionale Anticorruzione che, partendo dalle prassi di acquisto, affronta le principali problematiche del settore delle manutenzioni degli immobili.

In particolare, la determinazione disciplina i servizi manutentivi, approfondendo i seguenti temi:
1. inquadramento del servizio di manutenzione;
2. criteri per la distinzione tra servizi e lavori;
3. requisiti speciali di partecipazione;
4. requisiti speciali per i lavori;
5. altre indicazioni alle stazioni appaltanti.

1. Inquadramento del servizio di manutenzione

Il servizio di manutenzione degli immobili include di norma diverse attività, tra cui lo svolgimento di servizi di coordinamento degli interventi, la conduzione e la gestione degli impianti e altre attività qualificabili come lavori, come gli interventi di riparazione o di sostituzione degli impianti.

Ciò premesso, l’A.N.AC. precisa che può apparire complicato capire se un appalto misto abbia come prevalenza la componente servizi, e quindi rientri nella fattispecie disciplinata dalla determinazione in commento, ovvero la prevalenza vada ai lavori e richieda un intervento puntuale.

A tale scopo, in linea con il criterio sostanzialistico di derivazione comunitaria, l’Autorità ricorda che il Codice dei contratti, D.lgs. n. 163/2006, pubblici prevede che se l’oggetto principale del contratto è costituito da servizi e i lavori, benché di valore economico superiore al 50%, assumono carattere meramente accessorio,

l’appalto sarà inquadrato come appalto di servizi, comma 2, lett. c), e comma 3 dell’art. 14 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163).

Ne consegue che se l’obiettivo della stazione appaltante è la gestione e la manutenzione dell’immobile per un certo periodo di tempo, l’attività funzionalmente prevalente è quella del servizio, nonostante tra gli interventi programmati possano essere previste anche delle lavorazioni, che saranno eseguite all’esclusivo scopo di mantenere in efficienza l’edificio e/o gli impianti in esso presenti.

Viceversa, se l’obiettivo della stazione appaltante è quello di effettuare uno o più interventi puntuali e definiti di manutenzione, ristrutturazione e/o riparazione, come ad esempio, il rifacimento di una facciata, la tinteggiatura delle pareti interne o la sostituzione/riparazione di un dato impianto, non si è in presenza di un contratto di servizi, ma l’oggetto dell’appalto sarà l’esecuzione di lavori.

Indipendentemente dall’obbiettivo perseguito dalla stazione appaltante, l’operatore economico che concorre alla procedura di affidamento deve possedere i requisiti di qualificazione e capacità prescritti per ciascuna prestazione di lavori, servizi, forniture prevista dal contratto (art.15 del Codice).

2. Criteri per la distinzione tra servizi e lavori

Una volta identificato l’appalto come “servizio di manutenzione” degli immobili è necessario, per la stazione appaltante, individuare le singole attività corrispondenti a prestazioni di servizi od esecuzione di lavori che daranno contenuto all’appalto.

Sotto questo profilo, l’Autorità afferma che la manutenzione degli immobili si caratterizza per la presenza di un insieme di azioni eterogenee, che possono essere distinte in due macro-categorie:
* attività a carattere “gestionale”, ascrivibili a quelle definite «amministrative» e di «supervisione», ed
* attività a carattere “operativo”, rientranti tra quelle definite come «tecniche» e «specialistiche».

Sono riconducibili ad attività a carattere “operativo” – per le quali si applica la disciplina dei lavori pubblici – quelle che comportano “*un’azione prevalente ed essenziale di modificazione della realtà fisica*”, il c.d. *quid novi*, attraverso l’utilizzazione, la manipolazione e l’installazione di materiali aggiuntivi e sostitutivi non inconsistenti sul piano strutturale e funzionale (*cfr.* Deliberazione n. 60 /2014

della Corte dei Conti e pareri di precontenzioso dell'Avcp, ossia la soppressa Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, del 13 giugno 2008, n. 184, del 21 maggio 2008, n. 151, del 3 ottobre, 2007, n. 55).

La corretta applicazione del criterio del *quid novi* presuppone un'attenta analisi da parte della stazione appaltante sulle attività/lavorazioni richieste, al fine di individuare quelle che comportano una modificazione dello stato fisico dei beni/impianti e, quindi, richiedono la qualificazione nei lavori dell'esecutore.

Ciò fatto, la stazione appaltante deve predisporre una tabella che specifichi le diverse tipologie di attività, indicando:
· la classificazione (se servizi o lavori);
· l'importo complessivo di tale attività;
· la qualificazione, certificazione, abilitazione ed ogni altra tipologia di requisito richiesta dalla normativa vigente per la sua esecuzione;
· le modalità di pagamento del corrispettivo (a corpo, a canone, a misura, ecc.).

3. Requisiti speciali di partecipazione

In tema di requisiti di speciali di partecipazione, per i servizi di manutenzione occorre fare riferimento ai requisiti di cui agli artt. 41 e 42 del Codice, salvo verificare, ex art. 15 del Codice, le attività accessorie inquadrate come lavori, che seguono la qualificazione di cui all'art. 40 del Codice ed agli artt. 60 e ss. del Regolamento sui contatti pubblici, D.P.R. n. 207/2010.

L'Autorità chiarisce che è requisito di esecuzione e non di partecipazione l'eventuale idoneità professionale (abilitazione), richiesta per gli interventi sulle singole tipologie di impianti o macchinari (*cfr.* Comunicato del Presidente dell'Avcp del 24 giugno 2011).

Per quanto attiene al requisito del fatturato, l'A.N.AC. ricorda che nelle attività inquadrate come lavori tale requisito è assorbito dall'attestazione SOA, e qualora tali attività siano d'importo pari o inferiore a 150.000 euro neppure è deve essere previsto (*cfr.* art. 90 del Regolamento).

Sul punto, si deve, altresì, ricordare che l'Avcp e la giurisprudenza hanno più volte ritenuto non proporzionata la richiesta di un fatturato per il triennio pregresso superiore al doppio dell'importo a base della gara in servizi (*cfr*. deliberazioni Avcp n. 20, 33 e 62 del 2007 e pareri Avcp 59 del 2009 e 95, 19 e 4 del 2010).

In tema di capacità tecnica, la stazione appaltante dovrà, inoltre, porre particolare attenzione e precisione nella definizione dei servizi analoghi di cui al comma 1, lett. a), dell'art. 42.

Infine, in materia di sicurezza, le stazioni appaltanti possono valutare l'opportunità di inserire tra le particolari condizioni di esecuzione cui all'art. 69 del Codice, ulteriori misure rispetto a quelle previste dal D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81.

4. Requisiti speciali per i lavori

In applicazione della disciplina sui contratti misti, laddove tra le prestazioni oggetto del bando siano previste, sia pure a carattere accessorio, attività qualificate come lavori, il concorrente dovrà possedere, oltre ai requisiti previsti per i servizi, anche la qualificazione SOA ovvero quella dell'art. 90 del Regolamento, in caso di appalti di importo inferiore a 150.000€.

Sebbene tale soluzione sia pressoché obbligata, l'Autorità sembrerebbe condividere le ragioni sottese ad uno specifico orientamento giurisprudenziale per il quale "*l'obbligo di qualificazione cade quando dall'esame del carattere prevalente o accessorio delle varie prestazioni si possa ragionevolmente desumere che la garanzia delle attestazioni SOA non rappresenta una condizione indispensabile ai fini del corretto svolgimento del servizio*", ma rappresenta un elemento di rigidità del sistema, giacché limita la concorrenza a vantaggio delle imprese che possiedono l'attestazione, isolando la componente lavori rispetto alle altre prestazioni (Cons. St., sez. V, 30 maggio 2007, n. 2765).

Il rischio, secondo l'Autorità, è di un'eccessiva rigidità del sistema fondato sull'obbligatorietà dell'attestato di qualificazione anche nel caso di lavorazioni accessorie, per le quali la capacità di esecuzione potrebbe essere dimostrata ricorrendo ai requisiti di cui agli art. 41 e 42 del Codice (fatturato/servizi analoghi ecc.).

Al riguardo, tuttavia, si può facilmente obiettare che considerato l'elevatissimo numero di imprese qualificare (decine di migliaia), il rischio di un restringimento della concorrenza è tutt'altro che reale. Al contrario, in tema di qualità, così come sottolineato dalla tessa Autorità, si dubita che un'impresa di servizi possa dare le stesse garanzie di risultato di una che fa specificatamente lavori.

In ogni caso, si condivide quanto espresso dall'Autorità in merito alla necessità a

che la stazione appaltante identifichi nel modo più preciso possibile la natura, le caratteristiche e l'importo delle varie lavorazioni, in modo da richiedere una qualificazione (SOA o ex art. 90 cit.) commisurata all'effettiva entità degli interventi da realizzare.

Nella predisposizione dell'appalto la stazione appaltante rispetterà, infine, le distinzioni tra le lavorazioni in categoria prevalente e scorporabile/i nonché tra lavorazioni a qualificazione obbligatoria e non obbligatoria che, previste per la qualificazione degli esecutori di lavori pubblici, operano anche in un appalto misto servizi/lavori.

5. Altre indicazioni alle stazioni appaltanti

Per quanto attiene specificatamente all'aspetto generale degli appalti di manutenzione degli immobili, l'Autorità chiarisce che:

· in conformità al principio secondo cui la programmazione è alla base di una corretta manutenzione, è necessario porre a base di gara il piano di manutenzione delle opere/impianti e richiedere ai concorrenti di proporre soluzioni migliorative rispetto a quanto in esso indicato oppure, in assenza di un piano di manutenzione (o di un piano adeguato), richiedere ai concorrenti lo sviluppo (o il completamento) del piano di manutenzione stesso;
· un contratto di manutenzione dovrebbe includere sempre le attività di controllo, gestione, manutenzione programmata, manutenzione predittiva e manutenzione a guasto;
· raccolti i dati sulla consistenza e sulle caratteristiche tecniche del patrimonio immobiliare ed impiantistico dell'amministrazione (ovvero costituendo e alimentando la c.d. "anagrafica tecnica"), è necessario che nella documentazione di gara siano contenute tutte le informazioni necessarie ai concorrenti per presentare offerte consapevoli, comprese quelle sullo stato manutentivo dei beni e quelle riportanti specificatamene e analiticamente, le modalità, i tempi e i luoghi di svolgimento delle diverse tipologie di attività (*cfr*. tabelle 1-4 riportanti database patrimonio, database caratteristiche dei beni, database descrizione lavorazioni e scheda attività);
· è sempre necessario che l'amministrazione effettui un'attenta analisi/indagine del mercato, ciòanalizzando, innanzitutto, le informazioni già in suo possesso, ma anche richiedendo ad altre amministrazioni o alla centrale di committenza di riferimento o soggetti che hanno espletato procedure di gara simili, nonché alle associazioni di categoria rappresentative delle imprese operanti nello specifico del settore;

· la decisione di porre in gara un appalto integrato di gestione e manutenzione di più impianti/strutture, deve soppesare le concrete possibilità di vantaggio derivante dal maggior confronto concorrenziale in gara e qualità delle prestazioni, rispetto alle possibili economie di scala e/o di gestione nella gestione dei rapporti contrattuali (come nel global service);
· con riferimento alla valutazione delle offerte:
· il criterio più adatto è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa che, lasciando ampia discrezionalità alla stazione appaltante, consente di individuare la migliore combinazione prezzo/qualità-organizzazione del servizio, anche in ragione dei costi lungo il ciclo di vita dei beni ad oggetto della manutenzione (*cfr.* art. 81 del Codice e Avcp det. n. 7 del 24 novembre 2011 e n. 4 del 10 ottobre 2012);
· possono essere utilizzati come criteri di valutazione tecnica delle offerte il possesso di un' anagrafica tecnica, le soluzioni IT per il governo dei servizi, i sistemi di controllo, l'organizzazione del servizio, le risorse umane dedicate al servizio, il programma operativo delle attività, i tempi di intervento, la gestione ambientale e del ciclo di vita, le soglie di sbarramento e la riparametrazione;
· l'amministrazione deve porre a base di gara un importo a titolo di canone periodico, escludendo gli interventi a carattere puntuale di esecuzione di lavori (ad esempio, la tinteggiatura delle pareti), da valutare separatamente, mediante un'offerta a corpo o a misura secondo le disposizioni dettate in materia dal Codice;
§ l'attività di verifica delle prestazioni, in corso di esecuzione ed a fine contratto, dovrebbe concentrarsi su elementi prestazionali misurabili e non limitarsi al generico richiamo alla c.d. "regola d'arte", pertanto è necessario che nel capitolato tecnico siano esplicitate:
· le modalità di misurazione dei livelli di qualità dei servizi previsti nel capitolato stesso e offerti da parte dal concorrente;
· le sanzioni (penali, risoluzione, etc.) o i premi previsti per ciascun caso di inadempimento o di miglioramento dei livelli di performance previsti (SLA, KPI, ecc.);
· termini di pagamento previsti dalla normativa.

21030-Determinazione 7_2015.pdfApri