

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



Call for Proposals

*“Bandi-tipo per l’affidamento dei contratti pubblici di
servizi e forniture”*

Sommario

1. Oggetto della consultazione.....	3
2. Metodologia	4
3. Struttura dei bandi-tipo	4
4. Settori prioritari	5
4.1. Forniture nel settore sanitario	6
4.2. Servizi di gestione degli immobili.....	6
4.3. Gestione impianti illuminazione pubblica	8
4.4. Servizi di gestione dei rifiuti.....	8
4.5. Servizi assicurativi	9
4.6. Servizi di ingegneria ed architettura.....	10

1. Oggetto della consultazione

Con la determinazione n.4/2012, l’Autorità ha fornito le prime indicazioni per la redazione dei bandi di gara ai sensi degli articoli 64, comma 4-bis, e 46, comma 1-bis, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (nel seguito Codice). Il suddetto documento rappresenta un bando-tipo generale che contiene il quadro giuridico di riferimento sulla base del quale le stazioni appaltanti sono tenute a redigere la documentazione di gara in ordine alla individuazione delle cause tassative di esclusione.

Come anticipato nella stessa determinazione n.4/2012, l’Autorità procederà ad elaborare specifici bandi-tipo distinti in base all’oggetto del contratto – lavori, servizi e forniture – che, oltre a riprodurre le clausole relative alle cause tassative di esclusione già indicate in via generale, conterranno le ulteriori puntuali indicazioni sulla gestione della procedura gara.

Al fine di proseguire il percorso iniziato con il primo bando-tipo, l’Autorità intende avviare una consultazione con tutti i soggetti interessati, allo scopo di raccogliere osservazioni e proposte sull’individuazione degli specifici settori sui quali si ritiene prioritaria un’attività regolatoria e sulla metodologia per l’adozione dei bandi – tipo previsti dall’articolo 64, comma 4 bis, del Codice.

In merito a quest’ultimo aspetto, si deve tenere presente che il crescente aumento della spesa pubblica e le esigenze connesse ai vincoli di bilancio, hanno indotto il legislatore ad introdurre rilevanti modifiche al sistema di approvvigionamento di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni mediante il rafforzamento della centralizzazione degli acquisti e l’utilizzo dell’*e-procurement*¹.

Alla luce del nuovo quadro normativo, si pone l’esigenza di verificare le modalità applicative dello strumento del bando-tipo rispetto alle procedure d’acquisto centralizzate espletate da centrali di committenza o stazioni uniche appaltanti, nonché rispetto alle procedure gestite con sistemi telematici, quali, ad esempio, i sistemi dinamici di acquisizione e i mercati elettronici.

Al riguardo, occorre considerare che tali sistemi si basano, solitamente, su meccanismi a due fasi, nei quali la centrale di committenza/ente appaltante effettua una prima procedura di affidamento (sulla base di un minimo comune denominatore relativo al servizio/fornitura da porre a base di gara) che sarà poi completata e “personalizzata” dalla singola amministrazione acquirente nella successiva fase di

¹ Più precisamente, l’art. 1, comma 7, del decreto legge 6 luglio 2012, n.95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n.135 e, successivamente, modificato dall’art. 1, comma 156, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (cd. *spending review 2*) ha statuito l’obbligo, per le amministrazioni pubbliche che intendono acquisire diverse categorie merceologiche (afferenti, soprattutto, al settore energetico), di avvalersi delle convenzioni stipulate dalla Consip. S.p.A. ovvero dalle centrali di committenza regionali, oppure utilizzando i sistemi telematici di negoziazione messi a disposizione dai soggetti anzidetti.

L’art. 7, comma 2, del decreto legge 7 maggio 2012, n.52, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 2012, n.94, prevede, invece, l’obbligo di utilizzo del mercato elettronico della pubblica amministrazione, ovvero di altri mercati elettronici di cui all’art. 328, comma 1, del Regolamento di attuazione del Codice, per gli acquisti di beni e servizi di importo inferiore alle soglie comunitarie.

aggiudicazione dello specifico appalto.

In tale contesto, sarebbe opportuno effettuare una valutazione non solo in ordine alla rilevanza dei settori merceologici oggetto di convenzione/accordo quadro ma anche in relazione alle fasi della procedura di acquisto che potrebbero essere più utilmente regolati con l'approccio dei bandi-tipo.

2. Metodologia

Le proposte e i contributi, che dovranno pervenire nel termine di venti giorni dall'avvio della consultazione, mediante la compilazione dell'apposito formulario, saranno oggetto di pubblicazione sul sito internet dell'Autorità in forma non anonima, salvo che vengano evidenziate motivate esigenze di riservatezza. In esito alla consultazione svolta, l'Autorità si riserva di selezionare gli ambiti che, in considerazione della rilevanza nel mercato degli appalti pubblici, della innovatività, nonché della natura delle problematiche segnalate, potranno essere oggetto di specifici interventi per la gestione delle relative procedure di gara.

Per ciascun ambito, si valuterà l'opportunità di avviare appositi tavoli di consultazione, volti ad individuare le criticità oggi esistenti nel settore e i principali aspetti connessi alla gestione del processo di gara che necessitano di apposita regolamentazione. Al termine dei lavori, l'Autorità sottoporrà al tavolo tecnico, per osservazioni, i modelli elaborati, che verranno successivamente inviati al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per l'acquisizione del parere previsto dall'art. 64, comma 4-bis, del Codice.

3. Struttura dei bandi-tipo

I bandi-tipo, specifici per ciascun settore individuato, consisteranno in modelli di documenti di gara (disciplinare di gara, lettera di invito), articolati per sistemi di affidamento (procedura aperta, ristretta, negoziata), importo a base di gara (sopra e sotto soglia comunitaria) e criteri di aggiudicazione (prezzo più basso e offerta economicamente più vantaggiosa)².

Nei bandi-tipo verranno definiti gli elementi essenziali della procedura di affidamento, con il duplice scopo di agevolare i contraenti pubblici nella predisposizione della documentazione di gara e al

² Si veda, a titolo esemplificativo, la determinazione n. 3 del 2009 contenente i bandi-tipo per la finanza di progetto.

contempo, attraverso la standardizzazione della documentazione e delle procedure, semplificare la partecipazione alle gare e rendere più agevole, mediante l'eliminazione di contenziosi, la formazione e l'esecuzione del contratto. Tale processo di standardizzazione si integra con la semplificazione del processo di partecipazione, qualificazione e verifica dei requisiti attraverso il sistema previsto dall'articolo 6-bis del Codice, cui l'Autorità ha recentemente dato attuazione mediante la deliberazione n. 111 del 20 dicembre 2012, che ha istituito un sistema per la verifica online dei requisiti per la partecipazione alle procedure di affidamento.

Nei modelli confluiranno, altresì, le clausole tassative di esclusione già indicate nella determinazione n.4/2012.

I vari modelli saranno scaricabili dal sito internet dell'Autorità in formato liberamente utilizzabile e conterranno una serie di alternative al fine di consentirne l'adattamento alle varie fattispecie concrete. I modelli saranno accompagnati da un *vademecum* che indicherà gli elementi necessari e quelli eventuali che possono essere inseriti dalla stazione appaltante ed illustrerà le modalità di compilazione ed utilizzo dei modelli di bando. Al documento verrà, altresì, allegata una tabella, che guiderà le stazioni appaltanti nelle possibili alternative. Inoltre, come già sottolineato, riprendendo il contenuto del bando-tipo generale, verranno fornite indicazioni sulle clausole tassative di esclusione e sulle parti del modello che potranno essere derogate dalle stazioni appaltanti, previa adeguata motivazione, come previsto dall'art. 64 del Codice. A titolo esemplificativo, saranno fornite indicazioni su come articolare i requisiti di partecipazione, anche in relazione alle diverse tipologie di operatori economici singoli o raggruppati, sulle modalità di aggiudicazione del contratto e sull'attribuzione dei punteggi tecnico/economici.

I bandi-tipo saranno oggetto di aggiornamenti "automatici" nel caso di modifiche normative o orientamenti giurisprudenziali consolidati intervenuti successivamente ed inoltre saranno sottoposti a valutazione di impatto (VIR) dopo un primo periodo di operatività e monitorati costantemente anche sulla base di eventuali quesiti o osservazioni pervenute.

4. Settori prioritari

Nell'ambito dell'attività istituzionale di vigilanza, l'Autorità ha riscontrato l'esistenza di diverse criticità nella gestione delle procedure di affidamento di determinati servizi e forniture. Si elencano, nel prosieguo, i settori che, alla luce delle problematiche emerse e della rilevanza nel mercato degli appalti pubblici, si considerano prioritari per l'elaborazione di linee guida e/o bandi- tipo.

4.1. Forniture nel settore sanitario

In ambito sanitario, l’Autorità ha riscontrato diverse problematiche con riferimento alle forniture di prodotti farmaceutici, apparecchiature medicali, dispositivi medici e materiale di consumo specialistico (cfr. Indagine conoscitiva sulle gare per la fornitura di farmaci del 2012, deliberazioni n.36/2010, n.39/2010, n.58/2010, n.7/2011, n.19/2011, n.20/2011, n.15/2012 e n.21/2012). In particolare, le criticità rilevate riguardano la frammentazione delle gare in un numero molto elevato di lotti e l’imprecisa definizione dell’oggetto della gara e delle basi d’asta. Ulteriori problematiche, inoltre, sono emerse in relazione alle modalità di valutazione dell’offerta economica e all’individuazione dei criteri di valutazione tecnica.

L’intervento dell’Autorità in questo settore potrebbe avere ad oggetto l’emanazione di linee guida operative e/o bandi-tipo nei quali siano regolati gli aspetti sopra indicati e, in particolare, le modalità di suddivisione della fornitura in lotti, la definizione dei quantitativi e dei prezzi da porre a base di gara e l’utilizzo del criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa.

4.2. Servizi di gestione degli immobili

Il *facility management* comprende un insieme di servizi eterogenei, tra i quali rientrano le pulizie, la manutenzione degli impianti e, nella versione integrata del *global service*, ulteriori prestazioni, come la ristorazione, la reception, il giardinaggio, ecc...

Nel settore sono state riscontrate varie problematiche relativamente all’affidamento dei diversi servizi.

In generale, si è rilevato un utilizzo improprio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, in relazione alla corretta definizione dei criteri di valutazione dell’offerta tecnica e all’attribuzione dei relativi punteggi.

Ulteriori aspetti critici sono stati riscontrati con riferimento alla valutazione del costo della manodopera nella formulazione delle basi d’asta e alla genericità dei bandi di gara che hanno, altresì, potenziali riflessi negativi in sede esecuzione del contratto (cfr. deliberazioni n.51/2010, n.5/2011, n.71/2011 e n.97/2012).

Altri aspetti, oltre a quelli indicati, che potrebbero essere oggetto di un intervento dell’Autorità, riguardano la definizione dei requisiti di partecipazione, in relazione alla numerosità ed eterogeneità

delle prestazioni richieste e le modalità di articolazione delle formule per l'assegnazione dei punteggi tecnico/economici.

L'intervento regolatorio potrebbe riguardare, più in generale, tutti quei servizi legati al contenimento dei consumi e all'ottimizzazione delle prestazioni energetiche degli immobili.

I temi del risparmio energetico, dell'impatto ambientale e degli appalti "sostenibili", come è noto, sono oggetto di attenzione crescente da parte del legislatore comunitario e di quello nazionale.

Un impulso in tale direzione, ad esempio, è stato dato di recente dal decreto legge 7 maggio 2012, n. 52, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 2012, n.94, che, all'art.14, prevede l'adozione di misure volte all'ottimizzazione dei consumi di energia delle pubbliche amministrazioni mediante l'utilizzo dei contratti di servizio energia e dei contratti di partenariato pubblico-privato di cui all'art. 3, comma 15-ter, del Codice, da affidarsi mediante procedura di gara ad evidenza pubblica.

Da evidenziare, poi, che, in generale, l'art. 2, comma 2, del Codice prevede, a determinate condizioni, la possibilità di subordinare il principio di economicità alle esigenze legate alla tutela della salute e dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile.

Si sottolinea, infine, che nella proposta di direttiva sugli appalti pubblici, presentata dalla Commissione Europea il 20 dicembre 2011, si amplia espressamente il concetto di costo per la pubblica amministrazione mediante il riferimento al *Life Cycle Costing*. Con tale approccio si rafforza il principio secondo cui nell'affidamento dei contratti pubblici la stazione appaltante dovrebbe valutare non solo i costi (immediati) di acquisizione del bene/servizio ma anche i costi (futuri) di utilizzazione (quelli associati, appunto, ai consumi di energia o di altre risorse), di manutenzione, e di smaltimento/riuso, nonché gli eventuali costi (la cui monetizzazione appare piuttosto complessa) che, pur non essendo sostenuti direttamente dall'ente pubblico, producono comunque un'esternalità negativa ovvero un onere per la collettività in termini di inquinamento o impatto ambientale.

Al riguardo, si rammenta che l'Autorità ha affrontato l'argomento con la determinazione n.6/2011 e la deliberazione n.37/2012. Con il primo degli atti citati sono state fornite linee guida operative per la realizzazione di impianti di energie rinnovabili nonché alcune indicazioni in ordine alle modalità di affidamento dei servizi di riqualificazione energetica degli immobili pubblici, mentre, con il secondo, è stato affrontato il tema dell'inquadramento giuridico degli appalti di servizi/lavori finalizzati al contenimento energetico ed il ruolo delle Energy Service Company (ESCO). Da ultimo, con il parere di precontenzioso n.212/2012 sono state rilevate varie problematiche concernenti l'affidamento di servizi integrati per il contenimento dei consumi energetici degli immobili, quali, ad esempio, l'indeterminatezza delle prestazioni richieste in ordine alla manutenzione straordinaria e alla riqualificazione energetica.

4.3. Gestione impianti illuminazione pubblica

L'Autorità ha recentemente riscontrato alcune criticità relative all'affidamento dei servizi di gestione e manutenzione degli impianti di pubblica illuminazione da parte di numerose amministrazioni comunali (cfr. deliberazione n.110/2012). Più nello specifico, le criticità rilevate riguardano: i) l'affidamento diretto del servizio in favore di società miste, talvolta comprensivo di ulteriori servizi relativi alla riqualificazione energetica e alla sicurezza degli impianti, attraverso la proroga o il rinnovo di convenzioni in essere; ii) la partecipazione di società miste a procedure di gara in contrasto con la normativa allora vigente, che precludeva la possibilità per le società non quotate in borsa, titolari di contratti affidati in via diretta, di partecipare a gare indette da enti pubblici; iii) l'inadeguatezza delle informazioni fornite alla stazione appaltante da parte del gestore *incumbent*, in ordine allo stato, al valore ed alle caratteristiche tecniche degli impianti, necessarie per la predisposizione della documentazione di gara, iv) le modalità e le condizioni economiche per il passaggio degli impianti dal gestore privato all'ente pubblico e il conseguente affidamento dei relativi servizi mediante procedura ad evidenza pubblica.

Nel settore, l'Autorità potrebbe valutare l'opportunità di emanare linee guida e bandi-tipo che, alla luce del mutevole e complesso quadro normativo, chiariscano i limiti per il ricorso alla negoziazione diretta e le modalità di affidamento del servizio anche in rapporto alla eterogeneità dei soggetti che risultano oggi proprietari degli impianti di illuminazione (Comuni, società miste, ecc...), e contengano indicazioni in ordine alle informazioni da inserire nei bandi relativamente allo stato e alle caratteristiche degli impianti.

4.4. Servizi di gestione dei rifiuti

L'Autorità ha effettuato nel triennio 2009-2011 alcune indagini volte a verificare lo stato di attuazione della normativa in materia di affidamento dei servizi di raccolta e di smaltimento dei rifiuti urbani (cfr. deliberazione n.53/2009, deliberazione n.2/2010 e deliberazione n.8/2011). Le indagini svolte hanno fatto emergere un fenomeno di diffusa frammentazione dei servizi, non solo dal punto di vista territoriale ma anche nella gestione della varie tipologie di servizio (raccolta, trasporto, recupero e smaltimento).

Tali modalità di gestione si pongono in contrasto con le indicazioni contenute nel Codice dell'ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, n.152) che indirizzano verso una gestione unitaria delle varie fasi del ciclo che caratterizza i servizi ambientali.

Le indagini effettuate, inoltre, hanno messo in evidenza il perdurare del fenomeno degli affidamenti diretti del servizio a società miste pubblico-private, riscontrando aspetti di non conformità alle disposizioni legislative vigenti ed alla giurisprudenza costituitasi in materia.

Ulteriori attività di vigilanza, infine, oltre a confermare l'esigenza di accelerare il percorso verso l'espletamento di procedure di gara per l'individuazione del gestore unico, hanno messo in luce la necessità di verificare le modalità di attivazione dei rapporti contrattuali tra il gestore del servizio integrato ed i soggetti (talvolta operatori privati) titolari degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti, nonché l'opportunità analizzare alcune criticità legate alle procedure di gara indette dagli stessi gestori per la fornitura di mezzi ecologici necessari all'espletamento del servizio, come, ad esempio, gli elevati oneri connessi alla presentazione di prototipi e alle relative prove di funzionamento.

In tale contesto, l'Autorità potrebbe intervenire fornendo linee guida per la redazione dei bandi di gara aventi ad oggetto l'individuazione del gestore unico e predisponendo bandi-tipo specifici per le procedure di acquisto per la fornitura di mezzi ecologici.

4.5. Servizi assicurativi

L'Autorità, a seguito di numerose segnalazioni pervenute, ha effettuato, rispettivamente nel mese di settembre 2012 e nel mese di gennaio 2013, due consultazioni degli operatori del mercato e delle stazioni appaltanti su varie questioni concernenti l'affidamento dei servizi assicurativi e di intermediazione assicurativa.

Al termine dell'iter di consultazione, l'Autorità valuterà l'opportunità di emanare un atto di determinazione, contenente indicazioni operative volte a superare le disfunzioni riscontrate nel settore, e specifici bandi-tipo in relazione alle diverse fattispecie contrattuali.

4.6 Servizi di ingegneria ed architettura

Nel 2010 è stato costituito un apposito tavolo tecnico per lo studio delle problematiche del settore i cui risultati sono confluiti nella determinazione n.5/2010. Alla luce del mutato quadro normativo a seguito dell'entrata in vigore del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 recante Regolamento di attuazione del Codice e delle novità introdotte in materia di tariffe professionali, l'Autorità intende proseguire le attività avviate dal tavolo con la finalità di rivedere e aggiornare le linee guida per l'affidamento di tali servizi che sono state fornite nella suddetta determinazione. In tale sede, si valuterà l'opportunità di elaborare bandi-tipo specifici che tengano conto, per la determinazione dei corrispettivi da porre a base di gara, delle indicazioni contenute nell'emanando regolamento di cui all'art. 9, comma 2, del decreto legge 24 gennaio 2012, n.1, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n.27, e successivamente modificato dall'art. 5 del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.