

**SERVIZI E FORNITURE:  
programmazione, progettazione ed esecuzione del contratto**

**- RISPOSTA A CONSULTAZIONE AVCP -**

**ASSOSISTEMA-Confindustria** è l'unica associazione di rappresentanza delle imprese operanti nel settore della sanificazione e della sterilizzazione dei dispositivi tessili e medici utilizzati presso grandi committenze, quali ospedali pubblici, comunità assistenziali, case di cura e cliniche private.

Assosistema condivide pienamente le motivazioni dell'AVCP di coinvolgere gli operatori economici e le amministrazioni per elaborare linee guida operative sulle fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione dei contratti di appalto di servizi e forniture. Una più efficace azione in tal senso consente di superare talune criticità che talvolta si riscontrano nella esecuzione del contratto. A tal fine, le aree problematiche individuate appaiono per lo più esaustive. Si ritiene opportuno includervi anche le fattispecie correlate al project financing e alle forme di partenariato pubblico-privato (PPP), ipotesi negoziali che, a parere della scrivente, necessitano di una maggiore regolazione, approfondendo, anche per tali fattispecie, i temi relativi alla programmazione del contratto e all'esecuzione del servizio.

**La programmazione.** La programmazione preventiva può rivelarsi inadeguata - oltre ai casi di eventi imprevisti o di legislazione sopravvenuta - anche nell'ipotesi in cui non si proceda con una verifica della rispondenza a quanto progettato in itinere, sullo stato di avanzamento dei lavori, e a consuntivo. In ogni caso, sarebbe utile che la programmazione fosse obbligatoria (programmazione triennale anche per i servizi) consentendo alla stazione appaltante di agire con maggiore trasparenza ed efficienza. L'ente, infatti, disponendo di una visione di medio periodo circa le disponibilità di spesa della amministrazione, avrebbe la possibilità di ridurre inefficienze e disfunzioni, limitando la frammentazione degli affidamenti e il ricorso a proroghe contrattuali illegittime.

**La progettazione.** Si condivide l'esigenza di dedicare maggiori risorse alla fase della progettazione, di fondamentale importanza per la corretta esecuzione dell'appalto. Ciò è ancor più evidente se si pone mente al fatto che gli atti di gara riferiti a "categorie di servizi" e non a specifici servizi sono viziati perché eccessivamente generici e, pertanto, non in grado di cogliere tutti gli aspetti procedurali ed organizzativi del servizio; in particolare, per il servizio di sanificazione dei dispositivi tessili fortemente caratterizzato da una attività di logistica integrata e di fornitura di prodotti, quali ad es., DPI. Premesso che, nel nostro ordinamento giuridico, ad oggi, il *project financing* si configura come una tecnica di finanziamento non inquadrabile in una categoria contrattuale tipica, bensì in una sommatoria di singoli contratti (fornitura, appalto, finanziamento, garanzia, società, oncessione di costruzione e gestione/di management) che ne costituiscono l'ossatura. Il legislatore, fino ad oggi, ha concentrato la propria attenzione prevalentemente sulla tutela dei promotori/investitori e sulla regolazione dei rapporti fra questi ultimi e la P.A. In tal senso, risulta più carente la valorizzazione del "collegamento negoziale" tra i rapporti contrattuali che, a vario titolo, coesistono nell'ambito dell'operazione di finanziamento. Si ritiene utile analizzare l'impatto dell'attuale quadro legislativo sulla regolazione e gestione dei servizi offerti dalla categoria e i possibili interventi per una maggiore tutela dei rapporti fra Promotori/Finanziatori/Fornitori di servizi. Risulta, altresì, essenziale promuovere interventi legislativi volti ad ampliare la platea degli attori qualificati ad interloquire direttamente con le S.A. e proporre requisiti di qualificazione delle imprese anche al fine di rendere più oggettive le scelte della S.A.; promuovere accordi-quadro bi-trilaterali (o anche concertativi: Istituzioni e OO.SS.) fra Promotori/Investitori/Fornitori per disciplinare e valorizzare i "collegamenti negoziali" fra i vari attori del progetto. Con riguardo ai requisiti di qualificazione, il nostro settore è individuato *ex lege* tra quelli pilota di cui all'art. 27 del T.U. 81/2008 Sicurezza sul Lavoro, per i quali si attende un decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del ministro del Lavoro, per definirne i criteri di regolamentazione (decreto del Fare), peraltro già condivisi e individuati dalle parti in sede di contrattazione collettiva.

Si ritiene non sufficiente che il privato allegghi alla propria proposta unicamente uno studio di fattibilità, essendo necessario che anche l'offerta del promotore nel project financing contenga un

progetto. La progettazione dovrebbe contenere un livello di dettaglio massimo: riferito all'oggetto del servizio, alle modalità di effettuazione, aspetti quantitativi e normativi. Positiva l'eventuale introduzione della progettazione anche per l'affidamento della concessione di servizi.

**Il direttore dell'esecuzione.** Si ritiene che un criterio per individuare un affidamento complesso sia la trasversalità del servizio all'interno dell'amministrazione, il numero di UU.OO./servizi coinvolti nella sua realizzazione e la rilevanza dello stesso all'interno dell'ente. E' sempre necessario l'utilizzo di una pluralità di competenze e l'introduzione di processi produttivi innovativi che garantiscano prestazioni in continuo miglioramento.

Risulterebbe sempre opportuno distinguere le due figure: d.e. e RUP. In ogni caso, a nostro parere, ricorrono i presupposti per l'utilizzo di una pluralità di competenze, di componenti o di processi produttivi innovativi, di elevate prestazioni nel servizio di noleggio e sterilizzazione di dispositivi medici sterili. In assenza di qualsiasi previsione, in seno alla vigente normativa, riguardante l'esecuzione della concessione di servizi e della finanza di progetto e di altre forme di PPP nei servizi, dovrebbero essere fornite precise indicazioni per quanto concerne la fase esecutiva con particolare riguardo al rispetto dei requisiti contrattuali. La distinzione di ruoli prevista tra d.e. e RUP, in presenza dei presupposti contemplati dal Regolamento, è da ritenersi principio generale da rispettare anche per i sistemi di affidamento di cui sopra.

**Il controllo dell'esecuzione.** Si ritiene esaustivo l'elenco su cui si dovrebbe incentrare l'attività di controllo e, altresì, sempre essenziale il controllo dell'esecuzione in itinere al fine di verificare l'esatta e puntuale esecuzione del contratto. Si auspica l'eventuale previsione di controlli in itinere anche per l'esecuzione della concessione di servizi e della finanza di progetto e di altre forme di PPP nei servizi, poichè l'oggetto dei servizi di cui trattasi è uguale, si ritiene sia possibile utilizzare gli stessi criteri. Le verifiche ex ante nell'esecuzione dei servizi e delle forniture per consentire, senza alterare la concorrenza e la condicio dei concorrenti, il corretto adempimento delle prestazioni contrattuali dovrebbero riguardare il rispetto delle normative cogenti, dei principi fondamentali e l'effettiva rispondenza ai requisiti richiesti. Le modifiche intervenute tra il momento di redazione dei documenti di gara e la sottoscrizione del contratto che richiedono ripensamenti sulle caratteristiche del servizio o della fornitura, possono essere tenute in considerazione senza alterare la concorrenza e la par condicio dei concorrenti rispetto alla fase di predisposizione delle offerte, accertando e garantendo a tutti i concorrenti l'effettiva possibilità di stipulare il medesimo contratto. Per permettere di calibrare le offerte (aggregate) sulle esigenze delle singole amministrazioni consentendo, nel contempo, all'operatore economico di svolgere il servizio in modo più uniforme possibile, i bandi redatti dalle centrali di committenza dovrebbero prevedere la standardizzazione dei servizi rivolti alle singole amministrazioni e la puntuale definizione del fabbisogno quantitativo e qualitativo dei prodotti/servizi.

**La corretta esecuzione della prestazione e le penali.** La documentazione di gara dovrebbe prevedere l'insorgere di penali anche nel caso di mancato rispetto degli obblighi contrattuali; ciò pure nelle ipotesi di project financing e di altre forme di PPP. Relativamente alle penali, per un livello di dettaglio tale che ne garantisca l'applicazione, l'escussione certa ed in assenza di contenzioso, i documenti di gara devono riportare le esatte modalità di esecuzione e garantire il contraddittorio. Tra gli strumenti alternativi alle penali attivabili per garantire livelli minimi di qualità della prestazione, anche relativamente ai sistemi di affidamento di cui sopra, si individua il contratto di risultato.

**Le varianti.** Le ipotesi di varianti in corso di esecuzione di cui all'art. 311 del Regolamento non sono funzionali agli appalti di servizi, soprattutto per l'elevato costo che comportano, di cui si dovrebbe tener conto. Le fattispecie che possono consentire le varianti dovrebbero riferirsi alle ipotesi di evoluzione della scienza, della tecnica e della tecnologia (considerando le corrispondenti modifiche e i costi relativi). Si ritengono pertinenti, anche per i servizi e le forniture, i limiti percentuali di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 311 del Regolamento, rispettivamente fissati al 20% e al 5%.

**Modifiche soggettive del raggruppamento in corso di esecuzione.** Si ritiene di aderire all'orientamento giurisprudenziale c.d. estensivo, secondo cui è una modifica soggettiva lecita il recesso di una delle imprese dal raggruppamento o dal consorzio. Non lo è il caso dell'aggiunta o della sostituzione delle imprese partecipanti.