Sulle osservazioni della Commissione Europea (caso P/98/4714) inerenti i criteri di aggiudicazione dell'appalto per l'affidamento in gestione del patrimonio immobiliare a reddito dell' INPDAP

PAGINA BIANCA

Nell'ambito delle previsioni del bando pubblicato dall'INPDAP inerente i servizi di gestione del proprio patrimonio immobiliare, nel tenere conto del disposto del D.Lgs.104/96 e dei successivi indirizzi operativi emanati dall'Osservatorio sul patrimonio immobiliare degli Enti previdenziali, si sono considerati fra gli elementi utili alla valutazione delle offerte alcuni fattori di natura "soggettiva" ritenuti **fondamentali per l'apprezzamento economico dell'offerta**, in quanto "sostanziali" per la determinazione del possibile risultato economico rinveniente per l'Istituto dall'appalto e della **effettiva remunerazione delle aziende affidatarie dell'appalto**.
Nella procedura definita, infatti, si è preliminarmente proceduto a livello di selezione degli offerenti ai fini della ammissione alla gara, operando in sintonia con le previsioni del D.Lgs.104/96 e degli art.31 e 32 della Direttiva CEE 92/50 per la valutazione della "*capacità finanziaria ed economica dei prestatori di servizi*" (art.31 Direttiva) e della "*capacità dei prestatori ad eseguire servizi, con riferimento particolare alla loro competenza, efficienza, esperienza ed affidabilità*" (art.32 Direttiva).
A tali fini si è tenuto conto di elementi soggettivi dei partecipanti assolutamente **congruenti con le previsioni della succitata Direttiva** CEE 92/50 (fatturati generali e specifici, esperienza gestionale misurata sul piano della dimensione dei patrimoni su cui si sono svolti servizi, etc.), e si è operato nella definizione delle "soglie richieste sui diversi elementi" in modo da:

1. assicurare il **pieno rispetto delle previsioni sul punto dell'art.5 del citato D.Lgs. 104/96** (onde **non incorrere in possibili immediate ricorsualità** in caso di difformità alle stesse);
2. garantire senza eccessive e censurabili "*vessatorietà*" e "*forzature*" negli elementi di selezione, **la più ampia partecipazione nazionale ed europea alla gara**, in linea con la maturità del settore specifico di servizi al quale si riferisce l'appalto e con l'esigenza di **garantire una adeguata "par condicio"** agli operatori del settore.

Con riferimento alla successiva fase di aggiudicazione dell'appalto si è ritenuto opportuno tenere conto, nella definizione degli elementi di valutazione, della **particolare complessità dell'appalto di servizi da porre in essere**, oltre che delle esplicite indicazioni formulate nel disposto dell'art.3 del D.Lgs.104/96, con particolare riferimento al comma 3 di tale articolo e nei successivi indirizzi operativi dell'Osservatorio sul patrimonio immobiliare degli Enti previdenziali, laddove individuano quali criteri di aggiudicazione oltre al corrispettivo e agli aspetti tecnico-metodologici della

prestazione, il curriculum (esperienze compiute direttamente ed in consorzio con altre imprese) e la consistenza patrimoniale, organizzativa e tecnologica dell'impresa offerente e raccomandano di dare nella fase valutativa dell'appalto valore premiale alla presenza di sedi operative del concorrente già operative nell'attività di gestione negli ambiti territoriali in cui si colloca il patrimonio immobiliare da gestire.

Sul punto, in merito alle osservazioni formulate dalla CEE circa la impossibilità di utilizzare elementi soggettivi nella fase di aggiudicazione, si osserva che, oltre alle ragioni già ampiamente esposte dall'INPDAP direttamente alla CEE, un ulteriore elemento a favore dell'impostazione adottata va individuato come su accennato nel particolare rilievo che assumono nella valutazione economica (ed in specie nella determinazione del meccanismo di remunerazione e di ritorno per l'Istituto dei servizi appaltati) tali elementi, anche in considerazione della specifica **deroga** ai principi generali di cui all'art.36 della Direttiva CEE 92/50 riportata nel primo capoverso dello stesso: "*Fatte salve le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative nazionali riguardanti la remunerazione di particolari servizi, i criteri sui quali l'amministrazione si fonda per l'aggiudicazione sono*:" .

Probabilmente l'INPDAP, anche per l'oggettiva difficoltà di trasferire la complessità dell'impianto gestionale disposto dall'art.4 del D.Lgs.104/96, non è riuscita a fornire alla CEE elementi sufficienti a percepire in tal senso la novità del modello di gestione del patrimonio immobiliare voluto dalla suddetta norma che impone la realizzazione di un appalto fondato sulla **remunerazione dei servizi prestati dal gestore all'interno delle economie di gestione** (per una maggiore produttività e ricavo della stessa) prodotte dal medesimo attraverso il proprio operato, coniugando tale impostazione con la garanzia di un ricavo certo per l'Istituto dalla gestione immobiliare, e con l'esigenza di massimizzare tale risultato per quest'ultimo. Tale peculiare forma di remunerazione dei servizi in oggetto, che **conferisce peraltro contenuti di "imprenditorialità" all'Istituto** appaltante in relazione alla esigenza di massimizzare il rendimento del proprio patrimonio immobiliare, **rendendolo in qualche modo "socio" dell'appaltatore, nel rispetto dei propri ruoli e obblighi contrattuali**, nel perseguimento del migliore risultato economico per entrambi e nella condivisione dei rischi "imprenditoriali" ad esso connessi, caratterizza tutta l'impostazione dell'appalto.
In particolare, la traduzione operativa del dettato normativo, tenendo conto della complessità del processo gestionale da impostare e della specifica

situazione del patrimonio immobiliare dell'Istituto, ha portato a prevedere una remunerazione dell'appaltatore misurata **in forma percentuale agli incassi prodotti dalla gestione**, trasferendo su di esso **tutti i costi prodotti dalla medesima**, definendo un **ricavo certo minimo per l'Istituto** (garantito a proprio rischio dall'appaltatore) e **l'interesse bilaterale** (Ente appaltante-Appaltatore) circa il raggiungimento nel breve termine del massimo ricavo netto della gestione, il cui valore assoluto determinerà univocamente:

1. la **definitiva remunerazione** dell'Appaltatore;
2. **l'introito definitivo per l'Istituto**;
3. il **rendimento effettivo** dell'appalto.

Ciò, in quanto, sia il ritorno economico per l'Istituto che la remunerazione dell'appaltatore potranno assumere significative variazioni in relazione ai possibili incrementi mensili del montante dei ricavi della gestione (canoni di locazione) che si produrranno nel corso dell'appalto, dando luogo, al verificarsi delle più tempestive migliori condizioni commerciali per un tale sviluppo positivo, a potenziali e, assolutamente perseguiti, forti vantaggi economici derivanti dall'appalto.

In questo contesto, con riferimento alla peculiarità dell'appalto di servizi in oggetto, risulta determinante nella valutazione delle offerte (proposte da prestatori di servizi (in possesso dei requisiti di ammissione in quanto adeguati sul piano della "*capacità finanziaria ed economica*" e della "*capacità ad eseguire i servizi in modo contrattualmente idoneo*"), misurare sotto il profilo "dell'offerta economicamente più vantaggiosa" oltre alla ***qualità tecnico-operativa dei processi offerti*** anche la ***probabilità del miglior risultato economico da associare alla specifica offerta.***

Il risultato economico dell'appalto, sotto il profilo sia della remunerazione dell'appaltatore che del ricavo globale per l'Istituto risulta evidentemente associato ai seguenti due fattori:

1. la **percentuale sulle somme incassate richiesta dall'appaltatore** per l'esecuzione "*a regola d'arte*" dei servizi;
2. la **probabilità, attraverso la massima efficacia dell'azione del prestatore di servizi, che si massimizzi l'incremento dei ricavi della gestione nel breve periodo di durata dell'appalto** (due anni, in quanto tale durata risulta condizionata dai contemporanei processi di dismissione patrimoniale in atto).

Per la misurazione, ai fini della aggiudicazione dell'appalto, del primo dei suddetti due fattori (la percentuale richiesta dall'offerente sugli incassi), per la sua natura meramente quantitativa è risultato possibile **apprezzare direttamente il dato numerico proposto come offerta economica dal prestatore di servizi** partecipante alla gara.
Per la misurazione, ai fini della aggiudicazione dell'appalto, del secondo dei suddetti due fattori (la **probabilità di conseguire il massimo ricavo dall'esercizio dell'attività gestionale** attraverso, in particolare, la più efficace e tempestiva azione commerciale per l'instaurazione di nuovi contratti, la revisione degli esistenti e la creazione di un "contesto ambientale" che favorisca l'immediato abbattimento del fenomeno della morosità), altrettanto rilevante del primo per quanto su detto nella determinazione del risultato economico dell'appalto, del conseguente ricavo per l'Istituto e della correlata remunerazione effettiva del prestatore di servizi, e quindi **determinante ed ineludibile per l'apprezzamento del valore della specifica offerta,** si sono dovuti individuare parametri qualitativi attinenti alla soggettività del prestatore di servizi, che **assumono per loro evidente caratteristica valore oggettivo** ai meri fini della valutazione della probabilità di conseguire nel più breve termine temporale possibile il massimo risultato economico della gestione.

In particolare, esclusivamente a tali ultimi fini, pur riaffermando **l'assoluta equipollenza di principio della capacità operativa dei diversi concorrenti alla gara** (che sono tutti considerati in grado di produrre in modo efficiente e corretto la prestazione di servizi richiesta), si sono ravvisati come elementi qualificati e fortemente incidenti nella determinazione di una tale **"probabilità"** i seguenti elementi specifici:

1. la **natura e qualità specifica delle esperienze gestionali** realizzate (non sotto il profilo economico-quantitativo che è tipico della fase di ammissione all'appalto) sotto il profilo della **comparabilità con lo specifico e del tutto innovativo modello gestionale a rischio proprio dell'appalto** *(completezza ed integrazione delle funzioni svolte in relazione all'articolato oggetto dell'appalto, livelli di responsabilità e rischio assunti sui risultati gestionali, flussi finanziari gestiti in nome proprio o in nome e per conto della proprietà, etc.)*, **e del particolare processo operativo proposto nell'ambito dell'offerta tecnica;** ciò in quanto **sul piano del risultato, appare oggettivo** (ed imprescindibile sul piano imprenditoriale) apprezzare esclusivamente sotto il profilo surichiamato l'eventuale consolidata esistenza di sperimentazioni concrete effettuate in condizioni di rischio e responsabilità confrontabili con quelle di cui all'appalto in oggetto (peraltro una tale richiesta in fase

di selezione degli offerenti, per la peculiarità e innovatività del modello di gestione in essere, avrebbe potuto essere considerata "vessatoria" e "limitativa",e provocare l'esclusione, fino a rendere pressocchè deserta la gara, della maggior parte delle imprese di settore nazionali ed europee);

2. **l'organizzazione operativa permanente del concorrente** apprezzata con riferimento specifico ad **elementi oggettivi e misurabili** che possano **assicurare la maggiore probabilità** per una struttura qualificata di settore di disporre delle migliori concrete condizioni per **realizzare la più significativa e rapida massimizzazione del ricavo della gestione** *(minimizzando ove possibile in chiave di mercato il naturale processo di avviamento commerciale dell'iniziativa);* cio', in termini sia di **risorse strumentali ed umane** che di **processi qualitativi** che di **"consolidata abitudine" ad operare in un preciso contesto territoriale** (evidenziando tale eventualità un naturale ed oggettivo vantaggio commerciale sul piano delle *"relazioni burocratico-amministrative e tecniche locali"*, sul piano *logistico-operativo* e di *formazione* delle strutture da porre in essere, e nella fondamentale disponibilità di una articolata *conoscenza sulle specifiche condizioni del mercato locale e sulle normative e sulle prassi operative di settore a livello locale.*

L'apprezzamento nell'ambito della gara del fattore *"percentuale sugli incassi richiesta dal gestore"* in misura pari a 30/100 dell'intero montante di punteggio attribuibile all'offerta, unitamente a quello dell'apprezzamento degli elementi soggettivi-oggettivi miranti alla valutazione del fattore *"probabilità di massimizzazione del risultato economico dell'appalto"* in misura complessiva pari a 20/100 dell'intero montante di punteggio attribuibile all'offerta, appare infine più che congruo nell'assegnare agli elementi diretti e indiretti che contribuiscono al profilo economico dell'offerta un complessivo peso del 50% sull'intera valutazione, lasciando il complementare 50% agli aspetti più tipicamente tecnico-procedurali e prestazionali della medesima offerta.

Dal punto di vista procedurale, gli elementi di valutazione inseriti agli scopi fin qui definiti identificati come *Natura e qualità delle esperienze* e *Organizzazione permanente del concorrente*, per la natura qualitativa, ancorchè oggettiva, e non numerica in cui possono essere valutati sono stati inseriti nell'ambito della valutazione tecnica (unitamente alle più specifiche caratteristiche tecniche della medesima), lasciando alla valutazione dell'offerta economica di carattere numerico esclusivamente il

fattore percentuale più volte richiamato (proceduralmente inserito in separata busta chiusa).

Un'impostazione procedurale quale quella fin qui delineata è apparsa corretta sul piano normativo e procedurale vigente, oltre che per gli aspetti motivazionali tecnici illustrati, per la assoluta coerenza con il dettato del D.Lgs.104/96 e dei successivi indirizzi operativi dell'Osservatorio sul patrimonio immobiliare degli Enti previdenziali e per un apparente pieno rispetto anche del disposto della Direttiva CEE 92/50 recepito nell'ordinamento italiano con il D.Lgs.157/95.

In particolare con riferimento alle previsioni di cui alla Direttiva CEE 92/50 in quanto si è provveduto:

1. ad effettuare la fase di selezione dei concorrenti nel pieno rispetto del disposto degli art.31 e 32 di tale direttiva, citati anche dalla CEE nelle proprie osservazioni, misurando sia la capacità economico-finanziaria degli stessi che la capacità di prestare servizi secondo elementi di carattere soggettivo coerenti con quelli previsti nell'ambito dei suddetti articoli;
2. a definire criteri di aggiudicazione dell'appalto che appaiono pienamente coerenti con il dettato dell'art.36 di tale direttiva, con particolare riferimento ai due criteri individuati sotto le voci *Natura e qualità delle esperienze* e *Organizzazione permanente del concorrente* in quanto:

– esaminati nel dettaglio specifico tali criteri sono relativi ad **elementi di valutazione diversi, non sovrapposti a quelli considerati per la fase di ammissione alla gara**, e vengono presi in considerazione **non** in relazione al profilo della idoneità economico-finanziaria e/o tecnica dei concorrenti per candidarsi alla esecuzione dei servizi in appalto ma per **profili valutativi dell'offerta tecnica** assolutamente inerenti l'apprezzamento del maggiore vantaggio economico per il committente che si concretizza e riflette in una peculiare forma di remunerazione dell'appaltatore;

– come evidente da quanto fin qui illustrato tali criteri, pur se fondati su elementi di carattere soggettivo, **assumono carattere assolutamente misurabile, oggettivo e imprescindibile per la valutazione del profilo economico dell'appalto**, non in contrasto con quanto disposto dalla lettera a) dell'art.36 della direttiva laddove *nell'ambito dell'aggiudicazione all'offerta più vantaggiosa sotto il profilo economico si individuano alcuni criteri a titolo esemplificativo e non vincolante*, lasciando intendere la possibilità di adottare anche altri criteri purchè riconducibili nella loro valutabilità a **parametri obiettivi e misurabili**

che contribuiscano effettivamente all'apprezzamento della convenienza economica dell'offerta;

- il portato della direttiva CEE 92/50 **non appare in contrasto con una tale impostazione** ne tantomeno si rileva un **esplicito divieto per l'eventuale utilizzazione di elementi soggettivi nella aggiudicazione dell'appalto,** laddove questi ultimi non essendo in contrasto e/o sovrapposizione con i criteri di ammissione formulati ai sensi degli art.31 e 32 della medesima direttiva e, non turbando la par condicio fra i concorrenti in modo "*speculativo*" e "*distorcente*", contribuiscano, come già sottolineato, "*oggettivamente*" all'apprezzamento economico e imprenditoriale dell'offerta economicamente più vantaggiosa e, quindi, al **miglior perseguimento dell'interesse pubblico cui l'Ente appaltante** è tenuto;
- ad adiuvandum, proprio il disposto del primo capoverso del medesimo art.36 della direttiva CEE, già richiamato, laddove recita "*Fatte salve le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative nazionali riguardanti la remunerazione di particolari servizi, i criteri sui quali l'amministrazione si fonda per l'aggiudicazione degli appalti sono:*", sembra lasciare spazio, nel caso specifico, ad una interpretazione in parziale deroga ai criteri standard esemplificatamente individuati nel medesimo art.36, che appare legittimare le soluzioni proposte nel bando INPDAP; ciò, in quanto, laddove ci si trovi di fronte a disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative nazionali (e certamente di tale natura è il D.Lgs.104/96) che impongono come ampiamente evidenziato un "*sistema di remunerazione del particolare servizio di gestione*" del tutto peculiare e innovativo, il cui apprezzamento sul piano economico (*tenuto conto della necessità dell'INPDAP di valutare nell'ambito delle offerte proposte dai prestatori di servizi ritenuti idonei a svolgere i servizi appaltati, oltre alla validità delle prestazioni tecniche proposte, anche la probabilità associata a ciascuna offerta del raggiungimento del maggiore ricavo per l'Istituto*), non può che richiedere ***criteri complessi,*** non basati certamente soltanto sul "**prezzo più basso**". Di conseguenza non si appalesano contrasti evidenti con il diritto comunitario negli **indirizzi dettati dall'Osservatorio sul patrimonio immobiliare degli Enti previdenziali e nei criteri integrativi di aggiudicazione della gara scelti e formulati dall'INPDAP.**

In conclusione, prima di aderire alla richiesta di modifica e ripubblicazione degli atti di gara secondo quanto prospettato dalla CEE nell'ambito della lettera del 6 Ottobre 2000, disconoscendo peraltro la correttezza sia del

D.Lgs.104/96 che dei più volte citati indirizzi operativi formulati dall'Osservatorio sul patrimonio immobiliare degli Enti previdenziali, potrebbe ravvisarsi l'opportunità di valutare la possibilità di riesaminare la vicenda anche con la Direzione generale del mercato interno della CEE alla luce delle diverse considerazioni suesposte.

STATO DI ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA ORDINARIO DI CESSIONE (POC) AL 31/03/2001

ENTI	PROGRAMMA DI VENDITA		UNITA' VENDUTE CON						TOTALI VENDITE AL 31/03/2001		UNITA' ANCORA DA VENDERE		PREVISIONI VENDITE			
			ROGITI STIPULATI AL 31/12/2000		ROGITI STIPULATI GENNAIO - MARZO 2001		VERSAMENTO SOLO ANTICIPI AL 31/03/2001						APRILE - GIUGNO 2001		LUGLIO - DICEMBRE 2001	
	N° unità	Valore complessivo (milioni)	N° unità	Valore incassato (milioni)	N° unità	Valore incassato (milioni)	N° unità	Valore degli alloggi (milioni)	N° unità	Valore degli alloggi (milioni)	N° unità	Valore complessivo (milioni)	N° unità	Valore complessivo (milioni)	N° unità	Valore complessivo (milioni)
ENPALS	574	102,500	–	–	–	–	–	–	–	–	574	102,500	100	16,270	147	26,170
INAIL	11,246	1,900,000	255	48,741	200	36,259	2,500	370,000	2,955	455,000	8,291	1,445,000	2,600	400,000	3,500	600,000
*INPDAI	8,158	829,200	28	3,001	514	52,664	–	–	542	55,665	7,616	720,000	1,356	152,400	2,200	211,800
INPDAP	16,194	2,800,000	802	156,017	1,063	191,180	80	11,562	1,948	358,759	14,246	2,441,000	3,000	514,039	11,246	1,926,961
INPS	2,361	532,000	–	–	–	–	–	–	–	–	2,361	532,000	475	113,619	1,886	418,381
IPOST	855	122,134	5	627	62	8,686	425	55,980	492	65,293	363	56,841	108	15,427	255	41,414
IPSEMA	97	12,000	–	–	–	–	–	–	–	–	97	12,000	97	12,000	–	–
TOTALI	39,485	6,297,834	1,090	208,386	1,839	288,789	3,005	437,542	5,937	934,717	33,548	5,309,341	7,736	1,223,755	19,234	3,224,726

* Per l'INPDAI nel computo delle unità vendute sono ricomprese anche molte pertinenze con contratto di affitto autonomo