



Con il supporto tecnico e scientifico di



**PATRIMONI PA net**  
PUBBLICO & PRIVATO PER GESTIRE E VALORIZZARE  
IL LABORATORIO FORUM PA - TEROTEC



Disegno di legge S/1678  
Delega al Governo per il recepimento  
delle Direttive comunitarie appalti e concessioni

Commissione 8<sup>a</sup> Lavori Pubblici del Senato  
Roma, 23.02.2015

**AUDIZIONE**  
**PATRIMONI PA net**  
in rappresentanza delle Associazioni  
AFIDAMP, ASSISTAL, CONFCOOPERATIVE FEDERLAVORO E SERVIZI,  
FNIP, FISE ANIP, LEGACOOP SERVIZI

---



Con il supporto tecnico e scientifico di



**PATRIMONI PA net**  
PUBBLICO & PRIVATO PER GESTIRE E VALORIZZARE  
IL LABORATORIO FORUM PA - TEROTEC



Disegno di legge S/1678  
Delega al Governo per il recepimento  
delle Direttive comunitarie appalti e concessioni

## "MANIFESTO" DEL MERCATO DEI SERVIZI PER I PATRIMONI IMMOBILIARI ED URBANI PUBBLICI

### IL CONTESTO E LE ESIGENZE DEL MERCATO DEI SERVIZI PER I PATRIMONI PUBBLICI

Il comparto dei servizi di "Facility Management" per la gestione e la valorizzazione dei patrimoni immobiliari e urbani pubblici (manutenzione, pulizia, igiene ambientale, energia, security, logistica, ecc.) è un settore di mercato "labour intensive", cui appartengono migliaia di PMI e diversi grandi operatori, in continua e costante crescita (+ 10,4% nel solo 2012 - Dati ANAC, già AVCP), nonostante la crisi che ha condotto alla contrazione di altri settori, con un impatto enorme in termini occupazionali (2,5 milioni di occupati potenziali del comparto, secondo le stime dell'Osservatorio Nazionale per il Facility Management di Cresme Europa).

Comparto	Bandi pubblicati 2007-2011	Base d'asta importi totali 2007	Base d'asta importi totali 2012	Variazione base d'asta 2007-2011	Volume stimato potenziale	Contributo potenziale formazione PIL*
Servizi FM	+ 51%	24 miliardi €	38 miliardi €	+ 58%	130 miliardi €	8,3%

Fonte: Dati Osservatorio Nazionale Facility Management - Cresme Europa (\*elaborazione Patrimoni PA net)

I numeri sopra riportati potrebbero ulteriormente crescere ove il Paese puntasse alla riqualificazione energetica e alla gestione sostenibile dei patrimoni immobiliari pubblici (c.d. mercato del "green building", con 236.000 posti di lavoro già creati e 400.000 posti di lavoro potenziali nel 2017, considerando occupazione diretta e indotto), con sensibili risparmi anche in termini di spesa per consumi energetici dello Stato (riduzione del 20% potenziale con risparmio di 1,2 miliardi di euro/anno).

Tuttavia, a fronte dei dati sopra esposti, nel nostro Paese manca una disciplina che tenga conto delle specificità di settore e degli aspetti peculiari del comparto dei servizi che continua ad essere



Con il supporto tecnico e scientifico di



**PATRIMONI PA net**  
PUBBLICO & PRIVATO PER GESTIRE E VALORIZZARE  
IL LABORATORIO FORUM PA - TEROTEC



considerato meno strategico e meno rilevante del comparto manifatturiero e di quello delle costruzioni; su tale ultimo comparto, peraltro, è stata di fatto sostanzialmente modellata fino ad oggi tutta la regolamentazione in materia di appalti pubblici.

In questo quadro, occorre che tali criticità siano superate attraverso il recepimento delle nuove Direttive Europee ("Direttiva Appalti" 2014/24/UE, "Direttiva Concessioni" 23/2014/UE, "Direttiva Utilities" 25/2014/UE), attesa la fondamentale importanza che, ai fini della crescita produttiva ed economica dell'Unione Europea e dei Paesi che ne fanno parte, ha assunto ed assumerà sempre più il settore degli appalti pubblici.

A tal fine, il recepimento delle nuove Direttive deve essere l'opportunità per dare pari e distinta dignità a comparti e mercati diversi tra loro - quali sono quello dei servizi pubblici e quello dei lavori pubblici - entrambi essenziali per la crescita economica e di competitività del Paese.

Il processo di recepimento deve pertanto rispondere ad esigenze trasversali e comuni, quali:

- la semplificazione delle norme e delle procedure;
- la dematerializzazione dei processi di affidamento dei contratti pubblici;
- l'omogeneizzazione dei comportamenti delle stazioni appaltanti e la loro qualificazione;
- la massima apertura del mercato alle PMI come previsto dallo "Small Business Act".

Ma deve altresì rispondere a peculiari esigenze del comparto dei servizi pubblici, quali:

1. la regolamentazione specifica della programmazione e della progettazione;
2. la corretta qualificazione degli appalti, con particolare riguardo ai contratti misti e alla linea di demarcazione delle prestazioni costituenti "servizio" rispetto a quelle appartenenti ad altri comparti;
3. l'efficace classificazione dei servizi;
4. il criterio di aggiudicazione più confacente alle caratteristiche proprie delle attività oggetto di affidamento (offerta economicamente più vantaggiosa);
5. la valorizzazione degli aspetti reputazionali e di esperienza delle imprese;
6. la più corretta tutela del lavoro (connessione dell'affidamento al pertinente CCNL), dell'occupazione e della sicurezza sui luoghi di lavoro, nonché dell'ambiente e del territorio;
7. l'efficace ed attendibile verifica dell'anomalia delle offerte, da svolgere sulla base di elementi di costo oggettivi e verificando l'effettiva compatibilità tra componente qualitativa (offerta tecnica) e componente quantitativa (offerta economica) delle offerte;
8. l'incentivazione del pagamento diretto delle imprese subappaltatrici;
9. l'utilizzo degli strumenti di flessibilità messi a disposizione dalle Direttive Europee nella fase di gestione dei contratti di appalto nel rispetto della certezza dell'oggetto degli stessi e della parità di trattamento degli operatori economici.



Con il supporto tecnico e scientifico di



**PATRIMONI PA net**  
PUBBLICO & PRIVATO PER GESTIRE E VALORIZZARE  
IL LABORATORIO FORUM PA - TEROTEC



## LE PROPOSTE DI EMENDAMENTO AL TESTO DEL DDL S/1678

Tutto ciò premesso, si intende in questa sede porre all'attenzione della Commissione le seguenti proposte di emendamento al testo del DDL S/1678, cogliendo una duplice opportunità: adeguare e coordinare la normativa nazionale a quella europea, ma al tempo stesso rispondere efficacemente alle specifiche esigenze del mercato dei servizi per i patrimoni pubblici e delle imprese e dei lavoratori che operano in esso.

### ARTICOLO 1

1. al termine della lettera c), si propone di inserire il seguente periodo:  
**"anche tenendo in debita considerazione e valorizzando gli aspetti peculiari degli appalti di lavori, di servizi e di forniture, in modo da evitare l'omologazione normativa tra i diversi settori";**
2. dopo la lettera c), si propone di inserire la seguente lettera c1):  
**"valorizzazione della qualità delle commesse pubbliche anche mediante il divieto di utilizzare solo il prezzo o il costo come unico criterio di aggiudicazione nel caso di affidamenti di servizi complessi e/o di natura tecnologica e/o ad alta densità di manodopera, da definire normativamente in modo univoco";**
3. al termine della lettera e), si propone di inserire il seguente periodo:  
**"nonché, con particolare riguardo agli appalti ad alta intensità di manodopera, il rispetto delle disposizioni inerenti il fattore lavoro";**
4. al termine della lettera f), si propone di inserire il seguente periodo:  
**"in particolare prevedendo la trasparente qualificazione dei concorrenti - distinguendo tra lavori, servizi e forniture - nonché la verifica del possesso dei requisiti generali e speciali tramite l'interrogazione di un'unica Banca Dati centralizzata";**
5. alla lettera g), prima delle parole "razionalizzazione delle procedure di spesa", si propone di inserire il seguente periodo:  
**"disciplina della procedura di pianificazione degli affidamenti di lavori, di servizi e di forniture in modo che la stessa risulti realmente efficace dal punto di vista operativo e conseguente";**
6. al termine della lettera i), si propone di inserire il seguente periodo:  
**"nonché attraverso l'introduzione di una puntuale ed efficace classificazione dei servizi".**