



## Commissione 8<sup>a</sup> del Senato (Lavori pubblici, comunicazioni)

Audizione sul disegno di legge 1678 - Delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2014/23/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, della direttiva 2014/24/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici che abroga la direttiva 2004/18/CE e della direttiva 2014/25/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali che abroga la direttiva 2004/17/CE

### **Intervento del Presidente di FISE ANIP Lorenzo Mattioli**

Senato della Repubblica

Roma, 13 Gennaio 2015

Signor Presidente, Signori Relatori, Signori Senatori, vi voglio innanzitutto **ringraziare** per l'invito che avete rivolto a FISE ANIP ad essere qui oggi a questa audizione.

La mia Associazione, **FISE ANIP, aderente a Confindustria, rappresenta**, in tutte le sedi istituzionali e sindacali, a livello nazionale e comunitario, il comparto dei servizi integrati di gestione degli immobili, di pulizia/sanificazione, disinfestazione, servizi ausiliari e manutentivi secondo le previsioni del CCNL del settore – contratto c.d. multiservizi - che l'Associazione stipula da oltre 50 anni.

Il comparto dei servizi di gestione degli immobili o, usando un termine ormai diventato di uso comune, del facility management, è composto da alcuni **grandi operatori insieme a migliaia di piccole e medie imprese**, tutti fornitori di servizi ai privati e alla pubblica amministrazione.

Per quanto riguarda **il mercato dei contratti pubblici**, questo, dal 2008, anno di inizio della crisi, ha subito una profonda ristrutturazione. Ad una diminuzione del settore dei lavori ha fatto riscontro una sostanziale tenuta delle forniture e un **deciso incremento dei servizi**. Rimanendo all'anno 2013, l'ultimo di cui abbiamo i dati complessivi, e per appalti superiori a 40.000 euro, la quota destinata ai lavori si è attestata intorno al 25 per cento del totale degli importi dei bandi di gara, per una somma complessiva di circa 22 miliardi di euro. Le forniture hanno invece riguardato il 31 per cento del mercato, per un importo pari a 27 miliardi di euro. **I servizi hanno raggiunto il 44 per cento del mercato complessivo degli appalti, per un importo di quasi 39 miliardi.**

All'interno del comparto dei servizi, le categorie che hanno fatto registrare gli importi più rilevanti sono state i servizi informatici (4,8 miliardi), i servizi connessi alla raccolta dei rifiuti (4,1 miliardi), i servizi di consulenza e di assistenza tecnica in sistemi informatici (3,1 miliardi), i servizi di pulizie (1,7 miliardi), i servizi di assistenza sociale (2,6 miliardi), i servizi di mensa e catering (2 miliardi), i servizi di trasporto terrestre (900 milioni), i servizi sanitari (1 miliardo) e i servizi di ingegneria (730 milioni).

Secondo l'Osservatorio nazionale sul facility management, il dato potenziale complessivo (potenziale perché il processo di terziarizzazione non è ancora terminato e il trend del settore è in sensibile e costante ascesa) supera i **130 miliardi di euro, con una previsione di occupati che supera i 2,5 milioni**. E poiché si tratta di un settore *labour intensive*, il suo incremento può influenzare la domanda interna, che a sua volta, come sappiamo, rappresenta una componente fondamentale del PIL.

Il Parlamento, a partire da questa 8<sup>a</sup> Commissione Lavori pubblici e comunicazioni del Senato, è chiamato ad esaminare il **disegno di legge delega** per il recepimento delle direttive europee su appalti e concessioni e ad aggiornare la normativa interna. Si tratta di un **passaggio fondamentale che investe profili diversi di ordine economico e sociale**.

In questo momento di crisi economica acuta, con il Paese colpito da una forte disoccupazione, da una carenza della domanda interna e da un debito pubblico a livello di guardia, la corretta declinazione dei principi che stanno alla base del mercato dei contratti pubblici diviene ancora più importante.

Quindi la **qualità delle prestazioni**, l'economicità, l'**efficacia della spesa pubblica**, la tempestività, la correttezza e la semplicità delle procedure, la libera concorrenza, la parità di trattamento, la non discriminazione e la proporzionalità diventano condizioni essenziali, **anche al fine di tutelare la legalità dei comportamenti e diminuire il contenzioso giudiziario.**

Le scelte e le decisioni che verranno assunte ai fini del recepimento delle direttive in questione **si ripercuotono non solo su fattori di natura economica**, (legati alla possibilità di ridurre gli sprechi nella spesa pubblica e quindi migliorare i conti pubblici e, in definitiva il livello di produttività e di competitività complessivo del Paese) **ma anche su fattori di natura sociale**, legati alla tutela delle imprese regolari e delle condizioni di lavoro.

Sotto questi profili quindi, aggiornare e semplificare l'attuale normativa, ed in particolare il c.d. Codice dei contratti e il relativo Regolamento diventa un passaggio non più rinviabile.

Come associazione, che rappresenta l'interesse di tante imprese e che crede di conoscere a fondo la struttura e la dinamica di questo mercato, **riteniamo di poter dare un importante contributo.**

Vorrei, quindi, fare alcune **valutazioni di carattere generale** a poi alcune di **carattere specifico** per il settore dei servizi integrati di gestione degli immobili, segnalando alcune criticità e formulare alcune proposte concrete.

Il nuovo Codice degli appalti pubblici e delle concessioni deve

innanzitutto conseguire alcuni obiettivi di carattere generale, comuni a tutti i settori.

Tra questi, i più importanti sono:

- la semplificazione delle norme e delle procedure;
- la dematerializzazione dei processi di affidamento dei contratti pubblici;
- l'omogeneizzazione e la qualificazione dei comportamenti delle stazioni appaltanti.

Non mi soffermo a commentare questi obiettivi perché già se ne è parlato molto e credo che su questo ci sia una piena convergenza.

Credo invece valga la pena soffermarsi con una certa attenzione sul fatto che **ciascun comparto evidenzia necessità specifiche che devono trovare autonoma considerazione.**

In particolare, il **comparto dei servizi** rappresentato dalla nostra Associazione si caratterizza per essere *labour intensive* e per la **durata nel tempo delle prestazioni**; infatti non solo gli appalti sono di durata per lo più pluriennale, ma anche quando termina un appalto, vi è il **subentro** del nuovo gestore, vincitore dell'appalto, **con riassorbimento sostanziale del personale** già impiegato nel medesimo appalto. Questo fattore ha generato fin qui alcuni problemi in quanto il sistema di **revisione dei prezzi** negli appalti di una certa durata non tiene sufficientemente conto delle dinamiche legate al costo del lavoro.

Un'altra questione di rilievo nel comparto di questi servizi è sicuramente legata alla **regolarità fiscale e contributiva**: troppo spesso, infatti, il regolare pagamento o meno degli oneri fiscali e contributivi altera la concorrenza a vantaggio degli operatori meno corretti e ligi ai detti obblighi.

**La corretta definizione del costo del lavoro e della contrattazione collettiva** di riferimento è quindi un altro passaggio fondamentale per la crescita ordinata del settore. Attualmente non viene data sufficiente importanza alle **tabelle ministeriali** sul costo del lavoro, previste dal Codice dei contratti, che contengono parametri che dovrebbero consentire quantomeno di individuare le offerte *ab origine* irregolari. Devo riconoscere che questo aspetto relativo al rispetto dei diritti sociali e dei contratti collettivi di lavoro trova la giusta attenzione nelle nuove direttive comunitarie in materia di appalti pubblici e che quindi dovrà essere correttamente declinato nel nuovo Codice.

Altro grande elemento di criticità riguarda le disposizioni contenute nel Regolamento attuativo del Codice dei contratti in merito alle gare con il **criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa**. Tale normativa, contenuta nell'articolo 286 e nell'allegato P del Regolamento, sostituendo un precedente decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (il 117 del 1999), ha di fatto trasformato, per effetto delle formule matematiche previste, le gare secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa in gare al massimo ribasso.

Tengo a ricordare che già nel corso dell'**indagine conoscitiva** svolta dalla XI Commissione della Camera il 30 settembre 2014 su un settore *labour intensive* come i **call center**, il Sottosegretario per il lavoro e le politiche sociali, Teresa Bellanova, sottolineò con forza come il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sia necessario nei settori ad alta intensità di manodopera, per contrastare i negativi fenomeni di dumping sociale e di evasione fiscale e contributiva.

Anche al riguardo appare più che opportuno un richiamo, non solo in sede di decreti legislativi, alla necessità di recepire integralmente i principi e le norme contenute **nelle nuove direttive che sono sicuramente ben più orientate delle precedenti verso un competizione qualitativa** e non solo economica, tenendo anche conto che nei servizi gli aspetti legati alle modalità di progettazione, di organizzazione e di esecuzione delle attività oggetto di appalto e, conseguentemente, alle proposte migliorative che possono giungere dagli operatori del mercato di riferimento, hanno grande importanza e sono funzionali alle esigenze delle stesse stazioni appaltanti, spesso non dotate di conoscenze e competenze adeguate per definire in proprio tutti gli elementi rilevanti ai fini della migliore esecuzione dei servizi.

Quindi un appalto di servizi complesso, eseguito in una logica di global service, cioè avendo obiettivi qualitativi di risultato (legati alla migliore manutenzione e, quindi, conservazione del patrimonio immobiliare ed urbano pubblico) e non solo meramente di prezzo, **necessariamente deve essere oggetto di procedura di aggiudicazione secondo l'offerta economicamente più vantaggiosa.**

Si osserva, inoltre, che le criticità legate a queste gare, di fatto al prezzo più basso, si sono sommate con i noti tagli della *spending review*, che hanno interessato soprattutto il comparto dei servizi nella sanità e negli appalti scolastici (credo che siano note ai Senatori tutte le polemiche e le proteste, ai limiti della tenuta sociale, che hanno interessato i lavoratori del comparto delle pulizie nelle scuole), con ricadute negative sui servizi, sugli investimenti, sull'occupazione e sulla stessa organizzazione delle aziende.

Qui veramente si tratta di chiedere - e di fare - **un salto di cultura industriale, configurando i servizi non più come un costo da tagliare, ma come un fattore produttivo** (per scuole di qualità, ospedali di qualità, servizi pubblici di qualità, ecc.), funzionale anche a processi di esternalizzazione di attività *no core* da parte degli enti pubblici.

**Oggi i servizi svolgono**, pur nelle difficoltà, **una funzione anticiclica**; domani, una adeguata regolazione favorirebbe la crescita di imprese sempre più competitive sul piano internazionale, capaci anche di sviluppare nuova occupazione stabile.

Quindi, in definitiva, per quanto attiene ai servizi e, in particolare, ai servizi di facility management e di mantenimento del decoro, del funzionamento e dell'efficienza del patrimonio immobiliare ed urbano pubblico, noi riteniamo che uno sviluppo razionale del settore sia possibile solo se le scelte che verranno operate nel recepimento delle direttive saranno guidate dai seguenti fondamentali criteri:

- a) **regolamentare in modo specifico e distinto rispetto al comparto dei lavori la materia della progettazione**, in modo da cogliere le



peculiarità che caratterizzano in particolare i servizi di facility management, destinati ad estendersi nel tempo in un contesto dinamico;

- b) assicurare la **corretta qualificazione di un appalto** (sia esso di servizi ovvero di lavori o forniture), **distinguendo le relative discipline** con modalità e contenuti idonei a valorizzare le caratteristiche precipue di ciascun settore e a dare risposta alle relative specifiche esigenze e richieste;
- c) introdurre una efficace classificazione dei servizi che specifichi la nomenclatura generale europea e possa supportare le stazioni appaltanti nella valutazione della “analogia” delle prestazioni in precedenza rese, ai fini della dimostrazione dei requisiti di capacità tecnica, consentendo altresì l’introduzione di **sistemi di qualificazione specifici per il comparto dei servizi**, diversi dal modello esistente per i lavori;
- d) favorire regole che conducano all’individuazione, nell’ambito delle singole procedure ad evidenza pubblica, del **criterio di aggiudicazione più confacente alle caratteristiche proprie delle attività** oggetto di affidamento, garantendo in tal modo la serietà e l’affidabilità delle offerte, l’attuazione dei principi di trasparenza e correttezza dell’azione amministrativa e, non da ultimo, la qualità delle prestazioni rese in favore delle amministrazioni pubbliche, a partire dalla fase di progettazione nonché il **rispetto di aspetti fondamentali e tesi a garantire offerte serie e sostenibili e servizi efficienti, quali quelli legati al costo del lavoro** sotto il profilo retributivo, fiscale e contributivo;

- e) **valorizzare gli aspetti reputazionali e di esperienza**, particolarmente significativi nel comparto dei servizi;
- f) garantire il rispetto e l'attuazione di una più adeguata tutela dell'occupazione e della sicurezza sui luoghi di lavoro, attraverso l'utilizzo, come consentito dalle direttive europee, di sistemi premianti per le offerte che propongano strumenti di garanzia e di salvaguardia dell'ambiente e del territorio;
- g) agevolare le modalità di **pagamento diretto delle imprese subappaltatrici**, al fine di arginare l'uso distorto e l'abuso del subappalto e, conseguentemente, le nefaste conseguenze che derivano dai correlati fenomeni di "dumping salariale" che incidono notevolmente, aggravandola, sulla crisi che investe **le piccole e medie imprese del settore** e compromettono, altresì, il rispetto dei minimi retributivi e delle condizioni di sicurezza e salubrità sui luoghi di lavoro;
- h) utilizzare appieno gli strumenti di flessibilità nella gestione dei contratti previsti dalle nuove direttive europee ed essenziali per gli affidamenti caratterizzati da una durata significativa e da contesti dinamici, come quelli dei servizi di facility management.

**Per tutte queste considerazioni sarebbe importante e auspicabile che fra i criteri direttivi della legge delega venisse riconosciuta, attraverso una adeguata specificazione, la particolarità del mercato dei servizi, ed in particolare di quelli *labour intensive* come quelli di gestione degli immobili, ovvero del facility management, così da consentire al Governo, nei decreti legislativi, di disciplinare la normativa sugli**

affidamenti rispettando le peculiarità che ho descritto e superarne le relative criticità.

Vi ringrazio dell'attenzione.