

TIPO DI DOCUMENTO:

**ARTICOLO**

TITOLO:

**"Spending review": l'impatto sui servizi di Facility Management**

SOTTOTITOLO:

AUTORE:

Cognome Nome (max. 3 tra virgole) / Ente / AA VV:

**Di Bartolomei Livio, Finotti Simone**

ESTRATTO DA PERIODICO:

Titolo:

**FMI - Facility Management Italia**

N°:

**17**

Del:

**10/2012**

ESTRATTO DA SITO INTERNET:

Indirizzo home page [http://]:

Indirizzo esteso [http://]:

Di:

Nazione:

Data primo contatto:

Data rimozione:

PAROLE CHIAVE:

**mercato, servizi integrati, facility management, spending review, italia**

ABSTRACT:

MB

**La legge 135/2012 di "spending review" è entrata in vigore solo dall'agosto scorso, ma l'impatto e le ricadute sui servizi di Facility Management non tardano a manifestarsi. Da un lato, la riconferma e il potenziamento di soggetti-chiave del mercato (Consip e Agenzia del Demanio), in grado di esercitare un ruolo decisivo nell'innescare di processi virtuosi di razionalizzazione e riduzione della spesa per i servizi da parte delle PA. Dall'altro, l'emanazione di misure che possono distorcere e scardinare regole fondamentali nei rapporti tra committenze e imprese ed introdurre fattori di ulteriore criticità in un mercato già fortemente colpito da pesanti problemi endogeni ed esogeni: i contraccolpi della crisi economica, il ritardo dei pagamenti da parte delle PA, l'eccessivo carico fiscale e contributivo per le imprese, l'opacità delle norme sugli appalti, la diffusione dei fenomeni di corruzione e la crescente penetrazione e affermazione di imprese illegali.**

# “Spending review”: l’impatto sui servizi di Facility Management

La legge 135/2012 di “spending review” è entrata in vigore solo dall’agosto scorso, ma l’impatto e le ricadute sui servizi di Facility Management non tardano a manifestarsi. Da un lato, la riconferma e il potenziamento di soggetti-chiave del mercato (Consip e Agenzia del Demanio), in grado di esercitare un ruolo decisivo nell’innesco di processi virtuosi di razionalizzazione e riduzione della spesa per i servizi da parte delle PA. Dall’altro, l’emanazione di misure che possono distorcere e scardinare regole fondamentali nei rapporti tra committenze e imprese ed introdurre fattori di ulteriore criticità in un mercato già fortemente colpito da pesanti problemi endogeni ed esogeni: i contraccolpi della crisi economica, il ritardo dei pagamenti da parte delle PA, l’eccessivo carico fiscale e contributivo per le imprese, l’opacità delle norme sugli appalti, la diffusione dei fenomeni di corruzione e la crescente penetrazione e affermazione di imprese illegali.

## “Spending review”: the impact on the Facility Management services

The “spending review” Act 135/2012 came into effect only last august, but its impact and fallouts on the Facility Management services are already becoming evident. On one side, we find the reconfirm and development of key actors in the market (Consip and Public Real Estate Agency), that are able to play a strategic role in the start of virtuous processes of rationalization and reduction of the costs by PAs. On the other side, we find the issuing of measures that can distort and upset the fundamental rules in the relationship between clients and firms and can introduce even more critical factors in a market that has already been affected by strong problems inside and outside the market itself: the repercussions of the economic crisis, the delay in the payments by PAs, the excessive fiscal and contributory pressure for the companies, the lack of transparency in the contracts regulation, the spread of corruption and the increasing infiltration of illegal companies.

**Livio Di Bartolomei**  
**Simone Finotti**

## **L. 135/2012: le premesse di fondo**

Forte e diffuso è/sarà l’impatto sul settore dei servizi integrati di Facility Management della L. 135 dell’agosto scorso, che ha convertito in legge le “Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica” contenute nel D.L. 95/2012.

Le chiavi fondamentali di lettura ed interpretazione di questo importante quanto complesso ed articolato disposto legislativo possono essere rinvenute nel documento di presentazione del provvedimento diramato dal Governo e consultabile sul sito

istituzionale dello stesso (“Direttrici dell’azione di governo per la spending review” - [www.governo.it](http://www.governo.it)):

- “La riduzione della spesa non incide in alcun modo sulla quantità di servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni a favore dei cittadini ma mira a migliorarne la qualità e l’efficienza... fin dall’insediamento, il Governo ha deciso di procedere non mediante tagli lineari, bensì con interventi strutturali rivolti a migliorare la produttività delle diverse articolazioni della pubblica amministrazione”;

- “Con gli interventi odierni il risparmio per lo Stato sarà di 4,5 miliardi

per il 2012, di 10,5 miliardi per il 2013 e di 11 miliardi per il 2014”;

▪ “L’eliminazione degli eccessi di spesa produrrà una serie di benefici concreti per i cittadini, permettendo, anzitutto, di evitare l’aumento di due punti percentuali dell’IVA per gli ultimi tre mesi del 2012 e per il primo semestre del 2013”.

Ed è proprio tenendo presenti questi presupposti di natura “motivazionale” e “metodologica” che occorre leggere e tentare di interpretare le specifiche misure di “spending review” che appaiono di maggior impatto sui servizi.

### **Servizi di pulizia: categoria “sensibile”**

Uno degli aspetti che tocca più da vicino il comparto dei servizi di Facility Management è il cosiddetto “terzo provvedimento”. Esso riguarda le agevolazioni fiscali, la revisione strutturale della spesa e i contributi pubblici. E qui il comparto dei servizi di pulizia viene citato tra le categorie “sensibili” e quindi interessate dal provvedimento. Recita infatti così il citato documento di presentazione governativo: “L’analisi ha permesso di individuare un benchmark di riferimento - o indicatore di valore mediano di spesa - in base al quale stimare l’eccesso di spesa in capo alle amministrazioni. L’indicatore costituisce la base analitica per superare una metodologia di riduzione della spesa che colpisce nella stessa proporzione i soggetti virtuosi e quelli meno virtuosi, disincentivando il perseguimento di comportamenti efficienti”.

Pur senza specificare ulteriori necessari riferimenti di dettaglio, il concetto di “indicatori” viene ripreso ancora nel documento di presentazione in relazione alle categorie merceologiche prese in considerazione: “Per calcolare la mediana

sono state prese in considerazione 72 merceologie. Tra queste, ad esempio, le spese di cancelleria e quelle per i carburanti; il consumo di energia elettrica; le spese di pulizia e quelle postali, i buoni pasto, le spese per pubblicità, quelle per la somministrazione di pasti nelle scuole e ospedali”.

Ma niente di più al riguardo.

### **Centralizzazione degli acquisti di servizi delle PA: il ruolo di Consip**

Ben più precise ed incisive sono le indicazioni relative ad una serie di interventi strutturati riguardanti l’attività negoziale delle PA e miranti alla riduzione della spesa per l’acquisto di beni e servizi e all’incentivazione della trasparenza delle procedure. Partendo dalla considerazione di fondo che ancora troppi sono gli acquisti che le singole PA fanno in deroga alle procedure Consip: “Dall’analisi svolta dal Commissario Enrico Bondi è emerso un divario significativo tra il volume di acquisti presidiati da Consip e gli approvvigionamenti che le amministrazioni effettuano in autonomia”.

Ecco la descrizione delle misure al riguardo formulate: “Viene stabilita la nullità dei contratti che non siano stati stipulati attraverso gli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip. Sono naturalmente fatti salvi i contratti stipulati tramite diverse centrali di committenza, se questi prevedono condizioni più favorevoli per le Amministrazioni pubbliche... Nei contratti in essere, validamente stipulati, viene inserita ex lege una clausola che attribuisce alle amministrazioni il diritto di recesso, qualora le imprese non adeguino il contenuto delle prestazioni ancora da effettuare alle migliori condizioni previste in convenzioni Consip successive alla

stipula dei contratti stessi. Il mancato esercizio del diritto di recesso è comunicato dalla Amministrazione alla Corte dei Conti al fine del controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio”.

Il concetto “forte”, pertanto, è quello di “centralizzare” il più possibile - specie attraverso Consip - le procedure di approvvigionamento nella PA, lasciando una ridottissima autonomia alle amministrazioni, ciò comportando la possibilità di esercitare un controllo più incisivo sulle anomalie di spesa e sugli sprechi di risorse.

Tutto questo, tuttavia, non potrà avvenire in modo del tutto indolore: a preoccupare le imprese è soprattutto la clausola relativa al diritto di recesso, sulla quale sono già stati avanzati dubbi di legittimità, e che in ogni caso determinerà pesanti contraccolpi sui contratti in essere. Nulla poi è adeguatamente specificato sul concreto funzionamento del meccanismo di riduzione delle condizioni economiche in favore delle PA che fanno ricorso alle convenzioni quadro Consip e delle centrali di committenza regionali.

### **Locazione, gestione spazi, manutenzione e valorizzazione degli immobili delle PA: il ruolo dell’Agenzia del Demanio**

All’art. 3 “Razionalizzazione del patrimonio pubblico e riduzione dei costi per locazioni passive” e all’art. 23-ter “Valorizzazione e dismissione di immobili pubblici”, la legge di “spending review” apporta indicazioni ex novo e modifiche/integrazioni ad altri Decreti e Leggi precedenti (in particolare alla L. 111/2011 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria”).

## Servizi di pulizia in ambito sanitario: i “prezzi di riferimento” dell’AVCP

Nel luglio scorso sono state pubblicate, sul sito dell’AVCP - Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici, le elaborazioni dei prezzi di riferimento di dispositivi medici, farmaci per uso sanitario e servizi sanitari individuati dall’Agenzia per i Servizi Sanitari Regionali (Agenas) tra quelli di maggiore impatto sulla spesa sanitaria complessiva, così come previsto dall’art. 17 della L. 111/2011 in materia di razionalizzazione della spesa sanitaria.

Il suddetto articolo, infatti, attribuisce all’Osservatorio dei Contratti Pubblici, istituito in seno all’AVCP, il compito di pubblicare, a partire appunto da luglio 2012, le elaborazioni dei prezzi di riferimento per le categorie in oggetto, ivi compresa quella dei servizi di pulizia. L’elaborazione è frutto di un’indagine ad hoc che ha visto partecipare le principali stazioni appaltanti in ambito sanitario su tutto il territorio nazionale. Queste ultime sono state selezionate, su base regionale, attraverso la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), tra quelle che presen-



tavano la spesa più rilevante in ambito sanitario. L’indagine si è svolta nel mese di aprile 2012 ed ha riguardato gli acquisti di beni (ultimo contratto a partire dal 31 dicembre 2009) e servizi (ultimo contratto in corso) gestiti direttamente dalle stazioni appaltanti interpellate. Cinque le categorie di beni e servizi oggetto di rilevazione: oltre ai servizi di pulizia, i servizi di ristorazione, i servizi di lavanderia, i principi attivi ed i dispositivi medici.

I prezzi acquisiti con l’indagine sono stati poi oggetto di operazioni di riclassificazione, correzione e conversione del dato per essere successivamente elaborati ai fini del rilascio dei prezzi di riferimento. In particolare, una volta completata la raccolta dei dati è stata effettuata un’analisi preliminare della variabilità delle distribuzioni volta ad individuare eventuali valori anomali.

Dato l’obiettivo più generale di contenimento della spesa, la verifica dei valori anomali ha riguardato in prevalenza i prezzi compresi tra i valori minimi e gli altri valori rappresentativi della distribuzione come la media e la mediana. Ove possibile sono state utilizzate tecniche statistiche per la correzione dei dati anomali. In tutti gli altri casi si è scelto di ricontattare telefonicamente o per via e-mail le stazioni appaltanti al fine di una verifica puntuale delle informazioni trasmesse. Per tutte le categorie di beni e servizi oggetto di indagine viene fornito un “prezzo di riferimento” inferiore al prezzo mediano, sempre in un’ottica di contenimento della spesa. Oltre al “prezzo di riferimento” viene, comunque, pubblicato anche il “prezzo mediano”. Quest’ultimo, infatti, può costituire un utile termine di confronto in tutti quei casi in cui il “prezzo di riferimento”, che per sua natura costituisce una misura sintetica dei prezzi comunicati, non riesca pienamente a dar conto dell’eterogeneità, anche qualitativa, dei beni e servizi acquistati.

Gli ambiti toccati dalle misure del provvedimento sono fondamentalmente quattro:

- la locazione di immobili delle PA;
- la razionalizzazione degli spazi ad uso ufficio delle PA;
- la manutenzione degli immobili dello Stato;
- la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico.

Per i primi due ambito di intervento, in estrema sintesi:

- non si applica, per il triennio 2012-2014, l’aggiornamento all’indice Istat del canone dovuto da tutte le PA per l’utilizzo in locazione passiva di immobili per finalità istituzionali, prevedendo la facoltà del locatore di recedere dal contratto;
- si riducono gli spazi ad uso ufficio a disposizione delle amministrazioni statali;
- si avvia la rinegoziazione delle locazioni passive di immobili a uso uffici di proprietà di terzi.

Per il terzo ambito di intervento, viene confermato/rafforzato il ruolo dell’Agenzia del Demanio (citata per ben 32 volte nei due articoli). Nello specifico:

- le PA devono predisporre una previsione triennale dei lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria che prevedono di effettuare sugli immobili di proprietà dello Stato alle stesse in uso, nonchè dei lavori di manutenzione ordinaria che prevedono di effettuare sugli immobili

## SERVIZIO DI PULIZIA

Tipo Area	Frequenza settimanale della pulizia	Unità di misura	Prezzo di riferimento	Mediana
ALTISSIMO RISCHIO	14/7	canone mq mensile	6,48	8,44
ALTO RISCHIO	7/7	canone mq mensile	3,48	4,19
MEDIO RISCHIO	7/7	canone mq mensile	2,29	3,02
BASSO RISCHIO	5/7	canone mq mensile	1,23	1,65
AREA ESTERNA	1/7	canone mq mensile	0,08	0,09

Il contratto prevede la pulizia delle pareti verticali (il cui onere è compreso nel corrispettivo valutato sulla proiezione della superficie orizzontale) e una squadra di pronto intervento per interventi spot su richiesta. Il contratto non prevede lo smaltimento dei rifiuti speciali e la pulizia delle canalizzazioni dell'impianto di trattamento dell'aria.

I prezzi delineati vanno comunque interpretati con cautela tenuto conto dell'eterogeneità che spesso caratterizza i beni ed i servizi acquisiti (in particolare per i dispositivi medici e i servizi) e, talvolta, del modesto numero di osservazioni raccolte. Per ciò che riguarda nelle specifico il servizio di pulizia, la tabella fornisce i "prezzi di riferimento" (aggiornati ad aprile) relativamente a cinque aree di rischio (altissimo, alto, medio, basso, area esterna) all'interno delle quali le amministrazioni interpellate si sono auto-selezionate. L'unità di misura prescelta è stata il "canone metro quadro mensile". I dati raccolti hanno messo in luce una forte eterogeneità delle frequenze

settimanali di pulizia all'interno delle diverse aree di rischio. Per ogni area di rischio è stata perciò individuata una specifica frequenza settimanale di pulizia in base alla quale elaborare il prezzo di riferimento. La quasi totalità dei contratti esaminati prevede, quali servizi aggiuntivi, la pulizia delle pareti verticali e una squadra di pronto intervento mentre non include lo smaltimento dei rifiuti speciali e la pulizia delle canalizzazioni dell'impianto di trattamento dell'aria. Dalle informazioni raccolte non risultano esserci correlazioni statisticamente significative tra prezzi e quantità acquistata. Sulla base dei dati disponibili e tenuto conto degli obiettivi di contenimento della

spesa il "prezzo di riferimento" fornito è uguale a quello corrispondente al 20° percentile.

Alcuni esempi: per le zone ad altissimo rischio, con frequenza di intervento di due volte al giorno, il prezzo di riferimento (con unità di misura canone mq/mese) è di 6,48 euro, con una mediana di 8,44 euro.

Per le zone ad alto rischio, il prezzo scende a 3,48 euro (mediana di 4,19 euro). Per le zone a medio rischio le cifre sono di 2,29 euro (mediana di 3,02 euro), mentre per le zone a basso rischio si indica un prezzo di 1,23 euro (mediana di 1,65 euro). Per le aree esterne si scende a 0,08 euro (mediana di 0,09 euro).

S. F.

condotti in locazione passiva ovvero utilizzati a qualsiasi titolo;

▪ l'Agenzia del Demanio - a seguito delle previsioni triennali presentate dalle PA e delle verifiche effettuate - assume le decisioni di spesa sulla base di un piano generale di interventi manutentivi per il triennio successivo, volto, ove possibile, al recupero degli spazi interni degli immobili di proprietà dello Stato al fine di ridurre le locazioni passive;

▪ sempre l'Agenzia del Demanio, al fine di realizzare il suddetto piano generale triennale di interventi manutentivi, stipula accordi-quadro riferiti ad ambiti territoriali predefiniti, con operatori specializzati nel settore individuati mediante procedure ad evidenza pubblica, anche avvalendosi di società a totale o prevalente capitale pubblico, senza nuovi o maggiori oneri. Rispetto al quarto ambito di intervento, all'Agenzia del Demanio

vengono confermate/attribuite funzioni-chiave ai fini della valorizzazione, trasformazione, gestione e alienazione del patrimonio immobiliare pubblico di proprietà di Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni, Stato ed Enti vigilati dagli stessi; non da ultimo, la promozione di iniziative idonee per la costituzione, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, di società, consorzi o fondi immobiliari.

## **Ambito sanitario: le maggiori criticità per i servizi**

In diverse occasioni, nel corso dell'iter parlamentare del provvedimento, sono state espresse forti preoccupazioni per l'impatto delle misure che andavano delineandosi per il settore dei servizi in ambito sanitario. Queste prime settimane successive all'approvazione della legge stanno confermando la fondatezza di tali preoccupazioni.

Il riferimento è in particolare ai contenuti del comma 13, lettera A dell'art. 15 del provvedimento: "... gli importi e le connesse prestazioni relative a contratti in essere di appalto di servizi e di fornitura di beni e servizi, con esclusione degli acquisti di farmaci, stipulati da aziende ed enti del servizio sanitario nazionale, sono ridotti del 5% a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto per tutta la durata dei contratti medesimi...".

Come appare evidente, tali misure possono incidere fortemente sui contenuti dei rapporti contrattuali in corso tra enti sanitari e imprese fornitrici di servizi: la problematica principale riguarda la modalità con cui applicare la prevista riduzione del 5%. Già oggi vengono segnalati numerosi casi di Regioni, Aziende Sanitarie e Aziende Ospedaliere che hanno richiesto alle imprese appaltatrici di servizi una riduzione degli importi e, in altri casi, dei prezzi, senza prevedere alcuna ricontrattazione delle prestazioni; tale atteggiamento appare palesemente in contrasto con forma e contenuto della norma che, pur essendo negativa per imprese e lavoratori, può essere comprensibile nell'ambito del piano e degli obiettivi governativi di contenimento della spesa pubblica.

Le associazioni di categoria setto-

riali hanno già segnalato al riguardo al Governo l'impellente necessità di emanare indicazioni di carattere interpretativo ed applicativo della norma, tenendo conto che anche le disposizioni di cui all'art. 311 del DPR 207/2010 "Regolamento attuativo del Codice dei contratti pubblici", nel cui ambito si colloca la norma in esame, prevedono in via prioritaria una riduzione delle prestazioni, che dovrà essere necessariamente verificata col fornitore, da cui discende la riduzione economica.

Ulteriori aspetti di criticità sono insiti nelle misure indicate al punto B dello stesso comma 13 dell'art. 15, tali da poter incidere e determinare pesanti conseguenze anche di prospettiva qualora non siano chiare e tecnicamente definite le procedure e le modalità di costruzione e utilizzo di quelli che vengono indicati come "prezzi di riferimento": "... le Aziende sanitarie sono tenute a proporre ai fornitori una rinegoziazione dei contratti che abbia l'effetto di ricondurre i prezzi di fornitura ai prezzi di riferimento come sopra individuati, e senza che ciò comporti modifica della durata del contratto...".

Anche su questo fronte, sono già diversi i casi di stazioni appaltanti che hanno investito le imprese fornitrici con richieste di adeguamento dei prezzi unitari a quelli "di riferimento" determinati dall'Osservatorio dei contratti pubblici dell'AVCP (v. box in questo stesso articolo), in relazione alle merceologie fino ad oggi prese in esame, prefigurando le negative conseguenze sul piano del rapporto contrattuale previste nella norma qualora non si aderisca a tali richieste (in particolare, la possibilità di recedere dal contratto).

Come al punto precedente, le misure in questione sembrano indur-

re le PA a richieste miranti ad una riduzione dei prezzi a condizioni e prestazioni invariate rispetto a quelle in vigore nei vari contratti. Da questo punto di vista, non appare superfluo sottolineare anche il possibile effetto moltiplicatore di tali conseguenze determinato dal ruolo e dai compiti sempre più rilevanti che i provvedimenti governativi e legislativi riservano a Consip, stante l'importanza e l'estensione delle convenzioni di cui è e diventerà titolare.

Appare al riguardo evidente che una comparazione tra i "prezzi di riferimento" evocati dal provvedimento (che, tra l'altro, la stessa AVCP invita a valutare con cautela per la complessità dei fattori che li possono determinare) ed i prezzi di uno specifico contratto rischia di essere fortemente fuorviante, essendo questi ultimi frutto di capitolati tecnici, disposizioni e disciplinari di gara presumibilmente assai diversi tra di loro; in alcune realtà, inoltre, permangono vincoli formali, da gara o capitolato, rispetto ai livelli occupazionali, che rendono contraddittoria e difficilmente applicabile la logica dei "prezzi di riferimento" introdotti dal provvedimento.

Una parziale risposta al problema, perlomeno in termini di "atteggiamento", potrebbe essere colta al punto E dello stesso comma 13 dell'art. 15, in cui le medesime Aziende del Servizio Sanitario sono sollecitate ad essere più virtuose: "Costituisce adempimento ai fini dell'accesso al finanziamento integrativo del SSN la verifica della redazione dei bandi di gara e dei contratti di Global Service e Facility Management in termini tali da specificare l'esatto ammontare delle singole prestazioni richieste e la loro incidenza percentuale relativamente all'importo complessivo dell'appalto...".