

TIPO DI DOCUMENTO:

ARTICOLO

TITOLO:

Il "Manifesto" del mercato dei servizi di Facility Management

SOTTOTITOLO:

AUTORE:

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

Conio Paola, Curcio Silvano, Grillo Sergio

ESTRATTO DA PERIODICO:

Titolo:

FMI - Facility Management Italia

N°:

26

Del:

01/2015

ESTRATTO DA SITO INTERNET:

Indirizzo home page [http://]:

Indirizzo esteso [http://]:

Di:

Nazione:

Data primo contatto:

Data rimozione:

PAROLE CHIAVE:

manifesto, mercato, servizi, facility management, direttive europee, codice dei contratti

ABSTRACT:

MB

Nel mentre si è avviato il complesso processo di recepimento delle nuove Direttive europee sugli appalti pubblici e le concessioni, le principali Associazioni imprenditoriali della filiera di mercato dei servizi di FM condividono un proprio "Manifesto", attraverso cui intendono informare e sensibilizzare gli organi e i referenti politici istituzionali affinché sappiano cogliere l'opportunità del recepimento per definire finalmente uno specifico quadro normativo per gli appalti di servizi, evitando l'ennesima e nefasta "merlonizzazione" delle Direttive. L'intento è quello di valorizzare, supportare e potenziare un mercato - quello dei servizi per i patrimoni pubblici - che, grazie all'elevato impatto occupazionale e al peso economico rappresentato, può rappresentare, al pari del settore dei lavori pubblici e in stretta sinergia con esso, uno straordinario motore per la ripresa dell'economia nazionale.

Il “Manifesto” del mercato dei servizi di Facility Management

Nel mentre si è avviato il complesso processo di recepimento delle nuove Direttive europee sugli appalti pubblici e le concessioni, le principali Associazioni imprenditoriali della filiera di mercato dei servizi di FM condividono un proprio “Manifesto”, attraverso cui intendono informare e sensibilizzare gli organi e i referenti politici istituzionali affinché sappiano cogliere l’opportunità del recepimento per definire finalmente uno specifico quadro normativo per gli appalti di servizi, evitando l’ennesima e nefasta “merlonizzazione” delle Direttive. L’intento è quello di valorizzare, supportare e potenziare un mercato - quello dei servizi per i patrimoni pubblici - che, grazie all’elevato impatto occupazionale e al peso economico rappresentato, può rappresentare, al pari del settore dei lavori pubblici e in stretta sinergia con esso, uno straordinario motore per la ripresa dell’economia nazionale.

The “Manifesto” of the Facility Management services market

In the meantime the complex implementation process of the new european Directives on public procurement and concessions has started, the main business Associations acting in the FM market share their own “Manifesto”, through which they want to inform and sensitize the authority and the political and institutional referents so that they can catch the opportunity to finally define a specific regulatory framework for the service contracts, avoiding one more inauspicious “merlonizzazione” of the Directives. The intent is to promote, support and enhance a market - the one for the services at the public assets - which, thanks to the its high employment impact and its economic value, can represent, together with the public works sector and in close synergy with it, an extraordinary input for the recovery of the national economy.

Silvano Curcio*
Paola Conio**
Sergio Grillo**

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 composto da diverse grandi imprese insieme a migliaia di PMI, tutte fornitrici di servizi di supporto vitali per le attività della pubblica amministrazione e dell’industria nazionale.

Si tratta di un settore di mercato in continua e costante crescita.

Secondo i dati ex AVCP (oggi ANAC), esposti nella Relazione al Parlamento per l’anno 2012 e confermati da tutte le più recenti analisi, a fronte di un notevole

calo di altri mercati (quale, ad esempio, quello delle costruzioni, in atto oramai da oltre 6 anni e pari al 22% nel 2012), il valore complessivo del mercato dei servizi agli immobili è in continua crescita; crescita che nel solo anno 2012 è stata pari al 10,4%.

Secondo l’Osservatorio Nazionale per il Facility Management di Cresme Europa, tra il 2007 e il 2011 il numero dei bandi pubblici classificabili in questa categoria è aumentato del 51% circa, mentre gli importi a base d’asta sono aumentati del 58%, passando dai 24 miliardi di euro del 2007 ai 38 miliardi di euro del 2011. Nello stesso periodo il

si rileva l'assoluta assenza di disposizioni atte a cogliere, valorizzandoli, le peculiarità, le prerogative ed i punti di forza dei diversi settori merceologici e di attività: l'attuale assetto normativo è, infatti, troppo spesso caratterizzato da disposizioni che disciplinano in egual modo mercati ed attività, quali quelli dei servizi pubblici e quelli dei lavori pubblici, tra loro notevolmente diversi, sia per le caratteristiche delle imprese che agli stessi appartengono, sia per le modalità di organizzazione ed esecuzione delle relative prestazioni.

D'altronde, è lo stesso legislatore europeo, nella Direttiva 2014/24/UE del 26 febbraio 2014 (c.d. "Direttiva Appalti"), a porre l'accento sulla fondamentale importanza che - ai fini della crescita produttiva ed economica dell'Unione Europea e dei Paesi che ne fanno parte - rivestono il settore degli appalti pubblici e la connessa esigenza di adeguare le relative norme alle peculiarità proprie di mercati e settori merceologici diversi.

In questo quadro, quale migliore occasione può essere offerta al nostro Paese per dare a livello normativo pari e distinta dignità a settori e mercati diversi tra loro (quali sono il comparto dei servizi pubblici ed il comparto dei lavori pubblici), ma entrambi essenziali per la crescita economica e competitiva del Paese, se non quella costituita dal recepimento delle Direttive europee di ultima emanazione in materia di appalti e concessioni, tra cui la citata Direttiva 2014/24/UE.

E', infatti, in occasione del recepimento della Direttiva 2014/24/UE che il legislatore nazionale - proprio in ossequio alle disposizioni, ai principi ed alle raccomandazioni contenuti nella medesima

“Manifesto” del mercato dei servizi per i patrimoni immobiliari ed urbani pubblici









Con il supporto tecnico e scientifico di





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). I numeri sotto riportati nella tabella potrebbero ulteriormente crescere ove il Paese puntasse alla riqualificazione energetica e alla ge-

stione 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 indotta), 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 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

Direttiva - può e deve procedere ad armonizzare l'attuale contesto normativo in materia di appalti pubblici, al fine di delineare e definire discipline in grado di cogliere e valorizzare le caratteristiche e le esigenze precipe dei diversi mercati di riferimento; ciò nell'ottica della promozione dell'innovazione e di un più razionale ed agevole sviluppo di ciascuno dei menzionati specifici settori.

Ciascun comparto evidenzia necessità specifiche che devono trovare autonoma considerazione, pur condividendo 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;

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 pro-

cessi 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 re-

putazionali 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.

Roma, febbraio 2015

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)

- la massima apertura del mercato alle PMI come previsto dallo “Small Business Act”.

Per quanto attiene ai servizi pubblici e, in particolare, ai servizi di Facility Management, uno sviluppo razionale del settore è possibile solo se le scelte che verranno operate nel recepimento in Italia della menzionata Direttiva saranno guidate dai seguenti principali criteri direttivi:

- regolamentare in modo specifi-

co 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;

- assicurare la corretta qualificazione degli appalti (siano essi 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;

- introdurre un’efficace classificazione dei servizi che specifichi la nomenclatura generale europea e possa supportare le stazioni appaltanti nella valutazione dell’“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;

- 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 ed 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;

- valorizzare gli aspetti reputazionali e di esperienza, particolarmente significativi nel comparto dei servizi;

- garantire il rispetto e l'attuazione di una più adeguata tutela del lavoro, 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;

- 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;

- 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 di Facility Management.

Come sopra segnalato, lo stesso Legislatore europeo ha ribadito l'importanza degli affidamenti pubblici nell'ambito della politica economica e industriale dell'Unione. Ne discende che il comparto dei servizi, grazie all'elevato impatto occupazionale e al peso economico rappresentato nell'ambito della contrattualistica pubblica, può costituire - al pari del settore dei lavori pubblici e in stretta sinergia con esso - uno straordinario motore per la ripresa dell'economia nazionale.

In questo quadro e in questa prospettiva, assume rilevanza strategica il "Manifesto" del mercato dei servizi per i patrimoni pubblici che le principali Associazioni imprenditoriali del settore - Afi-damp, Assistal, Confcooperative, Fnip, Fise Anip e Legacoop Servizi - , con il supporto tecnico e scientifico di Patrimoni PA net (il laboratorio Terotec & Forum PA), hanno inteso predisporre e condividere al fine di dotarsi di uno strumento di informazione e sensibilizzazione rivolto agli organi e ai referenti politici istituzionali impegnati nel processo di recepimento delle nuove Direttive europee sugli appalti e le concessioni.

Processo, questo, assai complesso ed articolato che dovrà concludersi entro il 17 aprile 2016, comportando dapprima l'approvazione parlamentare del disegno di legge delega al Governo per il recepimento delle nuove Direttive europee in materia e, successivamente, la stesura, l'adozione e l'emanazione - su proposta del Presidente del Consiglio e del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti - del

Decreto attuativo della delega (di concerto con i Ministri degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, della Giustizia, dell'Economia e delle Finanze e sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, della Conferenza Unificata e del Consiglio di Stato).

* Docente Sapienza Università di Roma, Direttore Scientifico Patrimoni PA net

** Coordinatori Tavolo di lavoro "Manifesto mercato servizi" Patrimoni PA net