



Disposizioni in materia di servizi, anche integrati, di gestione degli immobili e disciplina delle gare di appalto ad essi relative

A.C. 2475

Dossier n° 296 - Schede di lettura
23 aprile 2015

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2475
Titolo:	Disposizioni in materia di servizi, anche integrati, di gestione degli immobili e disciplina delle gare di appalto ad essi relative
Iniziativa:	Parlamentare
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	14
Date:	
presentazione:	20 giugno 2014
assegnazione:	15 luglio 2014
Commissioni competenti:	VIII Ambiente, X Attività produttive
Sede:	referente
Pareri previsti:	I (Aff. costituzionali), II (Giustizia), V (Bilancio), VI (Finanze), VII (Cultura), IX (Lavoro), XIV (Pol. Unione europea) e Commissione parlamentare per le questioni regionali

Il facility management e il global service

Negli ultimi anni, si sono affermate nuove modalità in materia di servizi di gestione, anche integrati, dei complessi immobiliari attraverso il ricorso ai contratti di *facility management* e di *global service*.

Prima di analizzare il contenuto della proposta di legge in titolo, è opportuno fornire in premessa alcuni elementi di informazione riguardanti tali contratti disciplinati dalla proposta medesima.

Con la locuzione "**Facility Management**" si indica la gestione integrata dei servizi e dei processi a supporto delle attività primarie di un'impresa, che avvia procedure di esternalizzazione (*outsourcing*) per lo svolgimento di quelle attività (ad es. manutenzione, pulizia, sicurezza) che, pur necessarie al suo funzionamento, non rientrano tra quelle cosiddette *core*. Attraverso il *facility management*, disciplinato dalla norma tecnica UNI EN 15221-1:2007, si perseguono, da un lato, la riduzione dei costi e, dall'altro, l'aumento degli *standard* operativi e di flessibilità grazie ad una maggiore specializzazione delle società affidatarie: cambia pertanto il ruolo del fornitore del servizio, che assume un ruolo strategico nell'operazione. La norma tecnica UNI 11447:2012 fornisce criteri-guida ai committenti per l'impostazione e la programmazione dei processi di appalto di servizi di *Facility Management* Urbano (FMU)

In base ai dati dell'Osservatorio Nazionale del *Facility Management* (FM), nel 2014, il valore complessivo del mercato dei servizi FM, considerando gli ottimi risultati dei primi nove mesi, sembra destinato a superare il valore record degli importi del 2011. Nel XXII Rapporto congiunturale e previsionale del CRESME, che delinea gli scenari di medio periodo 2014-2018 nel settore delle costruzioni, si segnala che, nei primi nove mesi del 2014, si assiste ad una crescita generalizzata del FM rispetto al medesimo periodo dell'anno precedente: il numero di opportunità passa, infatti, da 15.744 unità a 19.503 (+23,9%) e l'importo da 22,3 miliardi a 27,5 (+23,5%).

Principalmente, il mercato è formato da bandi secondo la logica del monoservizio, che tendono ad essere legati a forme di gestione più semplici e tradizionali. Da gennaio 2007 a settembre 2014 il 72% del valore del mercato di *Facility Management* fa riferimento quindi a bandi mono servizio. Il restante 28% spetta a bandi multi servizio, quelli che tendono a presentare un maggiore grado d'innovazione e integrazione. Per quanto riguarda le macro tipologie di servizi individuate dall'Osservatorio, nell'intero periodo 2007-2014 la macro

tipologia prevalente è stata quella della costruzione, manutenzione e gestione di edifici e infrastrutture, con un volume d'affari potenziale di oltre 56 miliardi di euro (totale degli importi a base d'asta) derivante dai circa 23 mila bandi pubblicati.

Il contratto di "**Global Service**", come ricordato dall'Autorità nazionale anticorruzione (ex Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici) nel [parere del 25 settembre 2008](#), è «uno strumento di gestione e manutenzione dei complessi immobiliari, il cui fondamento normativo è da rinvenirsi negli articoli 11 e 1322 del codice civile, oltre che nella normativa comunitaria e nazionale in tema di appalti pubblici. La definizione è rinvenibile nella norma UNI 10685/1998, secondo cui trattasi di "un contratto basato sui risultati, che comprende una pluralità di servizi sostitutivi delle normali attività di manutenzione, con piena responsabilità dei risultati da parte dell'assuntore". Dunque, trattasi di un contratto misto, in cui le prestazioni oggetto della procedura di aggiudicazione e del successivo contratto sono eterogenee, ascrivibili ai settori dei lavori, dei servizi e delle forniture».

Contenuto

La proposta di legge in titolo è composta da **14 articoli**, ripartiti in **quattro capi**: Capo I – Finalità e ambito di applicazione (articoli da 1 a 3); Capo II – Misure di accesso al credito (articolo 4); Capo III – Appalti pubblici (articoli da 5 a 11); Capo IV – Tutela dell'occupazione e corsi professionali di studio e specializzazione (articoli da 12 a 14).

Capo I (Finalità e ambito di applicazione)

Il Capo individua le finalità e l'ambito di applicazione dell'attuale proposta di legge.

L'**articolo 1** stabilisce che oggetto del provvedimento in esame è la disciplina dei servizi di gestione degli immobili, singolarmente intesi o in forma integrata in conformità ai principi dell'Unione europea e alle disposizioni tecniche in vigore, al fine di favorire la maggiore liberalizzazione di tali servizi, la razionalizzazione delle procedure ad evidenza pubblica secondo principi di riduzione dei costi e di semplificazione della pratica amministrativa, lo sviluppo di occupazione regolare e il contrasto del lavoro nero, la tutela delle imprese in caso di ritardato pagamento dei corrispettivi nonché l'ordinato sviluppo del settore immobiliare.

Oggetto e
finalità

L'**articolo 2** individua le definizioni dei **soggetti coinvolti** e dei **settori delle imprese interessate** nei servizi di gestione degli immobili.

Definizioni

L'**articolo 3** individua l'ambito di applicazione circoscrivendolo alle imprese del **settore dei servizi di facility, facility management, global service, city global**, ai subappaltatori di queste ultime, nonché ai committenti dei medesimi servizi, ai servizi di *facility* esposti di seguito e ai relativi contratti.

Ambito di
applicazione

Come richiamato in premessa il termine "facility" sta ad indicare sia l'immobile dove viene svolta l'attività lavorativa, sia tutte le **attività di servizio**. L'area di applicazione della disciplina è quella della **gestione strategica di immobili e servizi** ovvero di tutte quelle attività di supporto al *business* di un'azienda.

IFMA Italia (capitolo italiano dell'*International Facility Management Association*, associazione no-profit fondata nel 1980 negli Stati Uniti allo scopo di promuovere e sviluppare il *Facility Management*) ha classificato le "Facility" in tre macroaree: **servizi all'edificio, allo spazio e alle persone**:

- Servizi all'edificio: questa macroarea racchiude tutte le attività volte al mantenimento dell'immobile e di tutti i suoi impianti e strutture. L'obiettivo finale di questi servizi è garantire la continuità di funzionamento dell'edificio inteso come "scatola" all'interno della quale l'azienda svolge la propria attività, nel rispetto delle normative in materia di igiene degli ambienti di lavoro, di sicurezza e di uso razionale dell'energia;
- Servizi allo spazio: l'obiettivo in questo caso è fare in modo che lo spazio di lavoro sia un supporto utile per l'azienda, facilitando i processi di creazione del valore, di comunicazione, di socializzazione e di creazione e circolazione della conoscenza. Come è facile immaginare, quindi, questo gruppo di servizi presenta un alto livello di complessità dal punto di vista dell'organizzazione;
- Servizi alle persone: è una macroarea molto vasta che include elementi quali ad esempio la ristorazione, la gestione documentale, la reception, l'igiene ambientale, la sicurezza, ecc. Si tratta in pratica di un insieme di attività che mirano ad incrementare la produttività, il benessere e la fidelizzazione di chi lavora per l'azienda.

Capo II (Misure di accesso al credito)

Nel Capo II, riguardante le misure di accesso al credito da parte dei fornitori dei servizi prestati, è contenuto il solo **articolo 4** che disciplina il rilascio dell'**attestazione di regolare esecuzione** delle relative attività. Accesso al credito

Si segnala che i contratti pubblici di forniture e servizi sono soggetti a verifica di conformità al fine di accertarne la regolare esecuzione, rispetto alle condizioni ed ai termini stabiliti nel contratto (art. 312 del regolamento di cui al [D.P.R. n. 207 del 2010](#), ossia al Regolamento di esecuzione ed attuazione del [decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163](#), Codice dei contratti pubblici). L'art. 325 del regolamento prevede l'attestazione di regolare esecuzione per i contratti pubblici relativi a forniture e altri servizi nei settori ordinari, emessa dalla stazione appaltante, solo per le prestazioni contrattuali di importo inferiore alle soglie comunitarie, di cui all'articolo 28, comma 1, lettere a) e b), del Codice nel caso in cui non ritenga necessario conferire l'incarico di verifica di conformità.

Per quanto riguarda gli appalti di lavori, invece, l'articolo 237 del regolamento dispone che, qualora la stazione appaltante, nei limiti previsti dall' articolo 141, comma 3, del codice, non ritenga necessario conferire l'incarico di collaudo, si dà luogo ad un certificato di regolare esecuzione dei lavori, che è emesso dal direttore dei lavori ed è confermato dal responsabile del procedimento.

In particolare, l'articolo 4 prevede un'ulteriore **modalità di accesso agli strumenti di garanzia** per il credito alle imprese rispetto a quelle già previste dall'ordinamento.

La disposizione riguarda i **committenti privati e quelli pubblici** diversi dalle amministrazioni pubbliche indicate dall'[articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001](#).

Ai sensi della norma citata, risultano, dunque, **esclusi** dalla disposizione in esame le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie fiscali.

Tali committenti diversi dalle PA sono obbligati a rilasciare l'**attestazione di avvenuta e regolare esecuzione** entro trenta giorni dalla data di emissione della singola fattura relativa all'attività svolta da parte del fornitore. Qualora non vi siano state contestazioni in merito alla regolare esecuzione delle attività relative alle fatture emesse da parte dei committenti e sia trascorso il termine di trenta giorni dalla data di emissione della fattura, l'attestazione deve intendersi comunque rilasciata a tutti gli effetti.

L'**attestazione** di avvenuta e regolare esecuzione delle attività costituisce a tutti gli effetti formale dichiarazione in ordine alla **certezza, liquidità ed esigibilità del credito** e idonea garanzia ai fini dell'accesso al mercato creditizio.

Inoltre, l'articolo 4 prevede al comma 4 l'**equiparazione**, ad ogni effetto di legge, dell'attestazione in questione con:

- la **certificazione per l'accesso al Fondo di garanzia**, costituito allo scopo di assicurare una parziale assicurazione ai crediti concessi a favore delle piccole e medie imprese da parte degli istituti di credito, così come previsto dall'articolo 2, comma 100, lettera a), della [legge 23 dicembre 1996, n. 662](#);

Si segnala al riguardo che l'accesso al predetto Fondo non è subordinato alla presentazione di una certificazione, bensì al possesso di determinati requisiti soggettivi e oggettivi da parte dell'impresa richiedente.

- con la **certificazione rilasciata dalle Pubbliche Amministrazioni** in base all'articolata procedura prevista dall'articolo 9, commi 3-bis e 3-ter, del [decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185](#) e dall'[articolo 7 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35](#), che attesta, relativamente a **somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti e per obbligazioni relative a prestazioni professionali**, che il credito vantato dai fornitori nei confronti delle P.A. sia certo, liquido ed esigibile, anche al fine di consentire al creditore la **cessione pro soluto o pro solvendo** a favore di banche o intermediari

finanziari riconosciuti dalla legislazione vigente. Tale certificazione si acquisisce su istanza del creditore (ai sensi di quanto previsto dall'art. 9, commi 3-*bis* e 3-*ter*, del [D.L. n. 185/2008](#)) o a seguito di apposita comunicazione del debito da parte delle PA sulla piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni, predisposta dal Ministero dell'economia e delle finanze - RGS (ai sensi dell'[art. 7 del D.L. n. 35/2013](#)).

In relazione a tale forma di certificazione, si ricorda che essa è stata introdotta nell'ordinamento con il fine di accelerare il **pagamento dei debiti commerciali delle Pubbliche Amministrazioni** verso i fornitori. Ai sensi del [D.L. n. 35/2013](#), come da ultimo modificato dal [D.L. n. 66/2014](#), le amministrazioni sono obbligate a registrarsi sulla apposita **piattaforma elettronica** per la gestione telematica del **rilascio delle certificazioni**. Per esse vige l'obbligo, a decorrere dal 1° gennaio 2014, di comunicare l'elenco completo dei debiti certi liquidi ed esigibili al 31 dicembre di ogni anno (cioè dei debiti che a quella data non risultano estinti) relativi a contratti di somministrazioni, forniture e appalti e a prestazioni professionali. Per le amministrazioni pubbliche tenute alla certificazione dei propri debiti commerciali (ex art. 9, co. 3-*bis* e 3-*ter*, [D.L. n. 185/2008](#) e art. 12, co. 11-*quinquies*, del [D.L. n. 16/2012](#)) - vale a dire per regioni, enti locali, Stato ed enti pubblici di cui al [D.Lgs. n. 165/2001](#) - la comunicazione equivale a certificazione del debito (articolo 7, comma 4-*bis*, del [D.L. n. 35/2013](#)). La certificazione deve indicare obbligatoriamente la data prevista di pagamento.

La norma di cui al comma 4 in esame, che equipara ad ogni effetto di legge, l'attestazione di regolare esecuzione delle attività con la certificazione del credito rilasciata dalle pubbliche amministrazioni ai sensi della normativa sopradescritta, sembra volere estendere anche ai rapporti tra privati l'ipotesi della cessione pro soluto e pro solvendo dei crediti certificati, ivi comprese le norme in materia di garanzia statale.

Alla luce degli strumenti già esistenti nei rapporti tra i privati - quali ad esempio, lo sconto bancario o la ricevuta bancaria - e in ragione del fatto che il comma 3 già intende tutelare l'erogatore del finanziamento da eventuali controversie, tale equiparazione sembra avere quale unica finalità l'estensione delle garanzie statali ai crediti certificati tra privati. Qualora si volesse accedere a tale interpretazione, occorrerebbe prevedere opportuna copertura finanziaria.

Capo III (Appalti pubblici)

Il Capo III interviene su taluni aspetti della disciplina in materia di contratti pubblici al fine di regolamentare alcuni profili inerenti le fattispecie contrattuali oggetto della proposta di legge. Le modifiche si traducono prevalentemente in novelle al Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ([decreto legislativo n. 163 del 2006](#), d'ora in avanti Codice).

Nello specifico, l'**articolo 5 integra** le definizioni dettate dall'[articolo 3 del Codice](#) (attraverso l'aggiunta dei commi da 51-*bis* a 51-*quinquies*), attraverso l'inserimento delle definizioni riguardanti i Servizi di *facility*, il *Facility management*, il *Global service*, il *City global* (comma 1, lettera a), e adegua, per la riqualificazione del comparto di riferimento e delle imprese allo stesso appartenenti, la denominazione dei servizi della categoria 14 (Servizi di pulizia degli edifici e di gestione delle proprietà immobiliari) dell'Allegato II A del Codice, che elenca le categorie di servizi assoggettati alla disciplina del Codice medesimo (comma 1, lettera b).

Definizioni

L'**articolo 6** dispone, in primo luogo, che il **criterio generale** per l'affidamento degli appalti di servizi di *facility*, *facility management*, *global service* e *city global*, è quello dell'**offerta economicamente più vantaggiosa**, salva la possibilità per le stazioni appaltanti di scegliere il criterio del prezzo più basso solo previa adeguata motivazione contenuta nella documentazione di gara o nel provvedimento di indizione della gara medesima (comma 2).

Affidamento degli appalti

Ai sensi del comma 1 dell'articolo 81 del Codice, nei contratti pubblici, fatte salve le disposizioni

legislative, regolamentari o amministrative relative alla remunerazione di servizi specifici, la migliore offerta è selezionata con il criterio del prezzo più basso o con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Tale ultimo criterio è disciplinato dall'articolo 83 del Codice.

La [Determinazione n. 7 del 24 novembre 2011](#) dell'Autorità nazionale anticorruzione contiene le linee guida per l'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa nell'ambito dei contratti di servizi e forniture.

Il comma 1 indica gli elementi che le stazioni appaltanti considerano, per la **determinazione dell'offerta più vantaggiosa**, ossia le caratteristiche qualitative, metodologiche e tecniche, ricavate dalla relazione di offerta (progetto tecnico) e il prezzo.

Relativamente a tali due elementi, i commi da 3 a 6 regolamentano rispettivamente:

- i **contenuti della relazione tecnica di offerta** in rapporto ai servizi di riferimento (ad esempio, il sistema organizzativo di fornitura del servizio o dei servizi, i metodi proposti per la gestione integrata e coordinata di più servizi, l'esperienza e la professionalità delle risorse impiegate);
- i **fattori ponderali minimi e massimi** variabili per la **valutazione dell'offerta** (tra 70 e 80 per le caratteristiche del progetto tecnico, e tra 20 e 30 per il prezzo), da indicare nel bando di gara, e la somma da assegnare per l'insieme degli elementi pari a 100;
- l'applicazione di un determinato **moltiplicatore di determinazione del coefficiente del prezzo**, finalizzato a garantire la coerenza tra l'assegnazione dei punteggi economici e dei punteggi tecnici, come indicato dall'allegato P, punto II), lettera b), del Regolamento di attuazione ed esecuzione del Codice di cui al [D.P.R. n. 207 del 2010](#);

L'art. 286 del regolamento disciplina la determinazione dell'offerta più vantaggiosa al fine dell'affidamento degli appalti di servizi di pulizia di cui alla categoria 14 della classificazione contenuta nell'allegato II A del Codice attraverso i seguenti elementi:

- a. caratteristiche qualitative, metodologiche e tecniche, ricavate dalla relazione di offerta (progetto tecnico);
- b. prezzo.

Diversamente da quanto introdotto dalle disposizioni recate dall'articolo 6 in esame per la valutazione dell'offerta, i fattori ponderali, definiti dall'art. 286, possono variare, nei seguenti limiti minimi e massimi: elemento a): 40-60 e elemento b): 40-60.

L'allegato P elenca i metodi di calcolo dell'offerta economicamente più vantaggiosa per i contratti relativi a forniture e altri servizi, che la stazione appaltante può scegliere e che sono indicati nel bando di gara o nella lettera di invito. L'allegato riporta gli esempi delle formule utilizzate, per la valutazione degli elementi dell'offerta, come il prezzo e il termine di consegna o di esecuzione, rappresentati nella formula di cui al punto II, lettera b).

- la non considerazione dell'offerta di valore più alto e dell'offerta di valore più basso tra quelle presentate dai concorrenti ai fini della determinazione del valore soglia di cui al comma 5.

Ulteriori elementi da prevedere nei bandi riguardano, da un lato, l'**indicazione dei contratti collettivi di categoria**, sottoscritti tra le organizzazioni di rappresentanza delle imprese e dei lavoratori comparativamente più rappresentative, da assumere a riferimento per l'esecuzione del servizio (comma 7), e, dall'altro, i **requisiti di partecipazione** oggettivi, atti a verificare la qualificazione o comunque la qualità dei processi aziendali adottati anche con riferimento all'esecuzione degli specifici servizi oggetto di appalto (comma 8).

Il comma 9 autorizza il Governo a provvedere alla **modifica** dell'articolo 286 e dell'allegato P, punto II, lettera b), **del regolamento** di cui al [decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207](#), al fine di adeguarli a quanto previsto dal presente articolo.

Si ricorda che eventuali modificazioni e integrazioni del regolamento sono adottate con la procedura disciplinata dal comma 4 dell'articolo 5 del Codice per l'adozione del regolamento medesimo. Tale procedura prevede che il regolamento è adottato su proposta del Ministro delle infrastrutture, di concerto con i Ministri delle politiche comunitarie, dell'ambiente, per i beni culturali e ambientali, delle attività produttive, dell'economia e delle finanze, sentiti i Ministri interessati, e previo parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici. Sullo schema di regolamento il Consiglio di Stato esprime parere entro quarantacinque giorni dalla data di trasmissione, decorsi i quali il regolamento può essere emanato.

L'**articolo 7** interviene sulla disciplina del dialogo competitivo integrando le fattispecie - di cui al comma 2 dell'articolo 58 del Codice - che giustificano il ricorso a tale procedura

Dialogo
competitivo

includendovi l'affidamento congiunto di quattro o più servizi di *facility*, nonché l'affidamento di servizi di *facility management, global service, city global*.

Il «dialogo competitivo» è una procedura nella quale la stazione appaltante, in caso di appalti particolarmente complessi, avvia un dialogo con i candidati ammessi a tale procedura, al fine di elaborare una o più soluzioni atte a soddisfare le sue necessità e sulla base della quale o delle quali i candidati selezionati saranno invitati a presentare le offerte; a tale procedura qualsiasi operatore economico può chiedere di partecipare.

L'art. 58 del Codice prevede che, nel caso di appalti particolarmente complessi, qualora ritengano che il ricorso alla procedura aperta o ristretta non permetta l'aggiudicazione dell'appalto, le stazioni appaltanti possono avvalersi del dialogo competitivo. Il comma 2 di tale articolo stabilisce che, ai fini del ricorso al dialogo competitivo, un appalto pubblico è considerato «particolarmente complesso» quando la stazione appaltante:

- non è oggettivamente in grado di definire i mezzi tecnici atti a soddisfare le sue necessità o i suoi obiettivi;
- non è oggettivamente in grado di specificare l'impostazione giuridica o finanziaria di un progetto.

L'**articolo 8** modifica la disciplina - contenuta nel Codice dei contratti pubblici - riguardante rispettivamente i criteri per l'individuazione e la verifica delle offerte anormalmente basse per gli affidamenti di servizi di *facility, facility management, global service e city global*.

Offerte anomale

In particolare, il nuovo comma 2-*bis* dell'art. 86 del Codice prevede, in caso di esito positivo di congruità dell'offerta, l'ulteriore individuazione di uno **specifico parametro di valutazione della congruità delle offerte** presentate in relazione alle quali il punteggio complessivo ottenuto, dato dalla somma dei punti relativi al prezzo e dei punti relativi agli altri elementi di valutazione, sia pari o superiore ai sei settimi del punteggio complessivo massimo previsto dal bando di gara (comma 1, lett. a).

I nuovi commi da 5-*bis* a 5-*quater* dell'[articolo 87 del Codice](#) prevedono, inoltre, che, ai fini della predisposizione delle gare di appalto e della valutazione dell'anomalia dell'offerta, gli enti aggiudicatori siano tenuti a **valutare l'adeguatezza e la sufficienza del valore economico rispetto al costo del lavoro**, determinato periodicamente dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, e la congruità del rapporto tra i contenuti dell'offerta tecnica e i contenuti dell'offerta economica, con particolare riferimento al monte ore di attività/manodopera offerto sulla base dei criteri e dei parametri definiti dall'Autorità nazionale anticorruzione (comma 1, lett. b).

L'[art. 86 del Codice](#) disciplina i criteri di individuazione delle offerte anormalmente basse per l'aggiudicazione degli appalti pubblici, e - al comma 2 - specifica che, quando il criterio di aggiudicazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, le stazioni appaltanti valutano la congruità delle offerte in relazione alle quali sia i punti relativi al prezzo, sia la somma dei punti relativi agli altri elementi di valutazione, sono entrambi pari o superiori ai quattro quinti dei corrispondenti punti massimi previsti dal bando di gara.

L'art. 87 disciplina invece i criteri di verifica delle offerte anormalmente basse, prevedendo che nel caso di un'offerta anormalmente bassa la stazione appaltante richiede all'offerente le giustificazioni relative alle voci di prezzo che concorrono a formare l'importo complessivo posto a base di gara, nonché, in caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, relative agli altri elementi di valutazione dell'offerta, procedendo ai sensi dell' articolo 88, riguardante il procedimento di verifica e di esclusione delle offerte anormalmente basse. All'esclusione può provvedersi solo all'esito dell'ulteriore verifica, in contraddittorio.

L'**articolo 9** integra la disciplina riguardante i subappalti e i subcontratti, relativamente ai servizi di *facility, facility management, global service e city global*. Per tali contratti si prevede, infatti, attraverso l'inserimento del comma 3-*bis* nell'[articolo 118 del Codice](#), che il bando di gara o la lettera di invito contengano **l'espressa previsione che la stazione appaltante corrisponda direttamente al subappaltatore**, al cottimista ovvero agli affidatari dei sub-contratti di cui al comma 11 del medesimo articolo 118, **l'importo dovuto per le prestazioni dagli stessi eseguite**. La medesima norma attribuisce, altresì, alla stazione appaltante la facoltà di corrispondere il predetto importo all'affidatario dell'appalto, previa adeguata motivazione contenuta nel bando di gara o nella lettera di invito, nel rispetto delle disposizioni recate dal comma 3 dell'art. 118.

Subappalti

L'art. 118 prevede, al comma 3, che nel bando di gara la stazione appaltante indica che provvederà a corrispondere direttamente al subappaltatore o al cottimista l'importo dovuto per le prestazioni dagli stessi eseguite o, in alternativa, che è fatto obbligo agli affidatari di trasmettere, entro venti giorni dalla data di ciascun pagamento effettuato nei loro confronti, copia delle fatture

quietanzate relative ai pagamenti da essi affidatari corrisposti al subappaltatore o cottimista, con l'indicazione delle ritenute di garanzia effettuate. Qualora gli affidatari non trasmettano le fatture quietanzate del subappaltatore o del cottimista entro il predetto termine, la stazione appaltante sospende il successivo pagamento a favore degli affidatari. Nel caso di pagamento diretto, gli affidatari comunicano alla stazione appaltante la parte delle prestazioni eseguite dal subappaltatore o dal cottimista, con la specificazione del relativo importo e con proposta motivata di pagamento.

L'**articolo 10** interviene in materia di **documento unico di regolarità contributiva** (DURC) prevedendo che, ai fini del pagamento dei corrispettivi negli appalti nei settori richiamati, le imprese interessate possano ottenere dall'INPS un **verbale** in cui si attesti la regolarità degli adempimenti contributivi nei confronti del personale utilizzato nel singolo appalto. Ai sensi dell'[articolo 6, comma 1, del D.P.R. 207/2010](#), il DURC attesta la regolarità dei versamenti dovuti agli Istituti previdenziali e, per i datori di lavoro dell'edilizia, la regolarità dei versamenti dovuti alle Casse edili.

DURC

Il DURC è stato introdotto dal [D.Lgs. 494/1996](#) (ora [articolo 90 del D.Lgs. 81/2008](#)) per i cantieri temporanei o mobili laddove si è previsto che il committente o il responsabile dei lavori, anche nel caso di affidamento dei lavori ad un'unica impresa, fosse tenuto a chiedere un certificato di regolarità contributiva. In seguito, tale obbligo è stato esteso dapprima alle ipotesi di imprese affidatarie di un appalto pubblico (tenute alla presentazione del documento alla stazione appaltante a pena di revoca dell'affidamento) e, successivamente, per l'accesso da parte delle imprese ai benefici e alle sovvenzioni comunitarie. L'applicazione del DURC è stata poi generalizzata a settori e situazioni ulteriori dall'[articolo 1, comma 1176, della L. 296/2006](#). Le modalità di rilascio del documento, i contenuti analitici della certificazione e le tipologie di pregresse irregolarità previdenziali relative al rapporto di lavoro che non impediscono il rilascio della certificazione, sono state disciplinate con il D.M. 24 ottobre 2007. Le stazioni appaltanti pubbliche hanno l'obbligo di acquisire d'ufficio (come previsto dall'[articolo 16-bis, comma 10, del D.L. 185/2008](#)), anche attraverso strumenti informatici, il DURC presso gli istituti o gli enti abilitati al rilascio ad ogni fine di legge. Sulla base delle novità introdotte dall'[articolo 31 del D.L. 69/2013](#) la procedura compensativa (introdotta dal comma 3 del medesimo articolo), in virtù della quale si procede al rilascio del DURC in presenza di crediti certificati nei confronti delle P.A. di importo pari ai versamenti contributivi dovuti, è estesa anche alle procedure di appalto pubblico e di appalti privati in edilizia.

Infine, l'**articolo 11** integra (attraverso l'introduzione del comma 1-bis) le disposizioni contenute nell'articolo 115 del Codice prevedendo che per i **contratti** nei quali l'incidenza della **manodopera** rivesta carattere **prevalente** la **revisione periodica dei prezzi** venga operata, oltre che sulla revisione periodica del prezzo basata su una specifica istruttoria, anche sulla base della **revisione annuale del costo del lavoro**.

Revisione dei prezzi

Si ricorda che l'[articolo 115, comma 1, del D.Lgs. 163/2006](#) ha stabilito che tutti i contratti ad esecuzione periodica o continuativa relativi a servizi o forniture debbano recare una clausola di revisione periodica del prezzo. La revisione viene operata sulla base di una istruttoria condotta dai dirigenti responsabili dell'acquisizione di beni e servizi sulla base dei dati relativi ai costi standardizzati.

Andrebbe chiarito se il riferimento alla "revisione annuale del costo del lavoro" è da intendersi alle tabelle predisposte periodicamente dal Ministero del lavoro di cui al secondo periodo del comma 3-bis dell'articolo 86 del Codice per finalità relative all'individuazione delle offerte anormalmente basse.

Capo IV (Tutela dell'occupazione e corsi professionali di studio e specializzazione)

L'**articolo 12** contiene disposizioni in materia di **passaggio di personale** nei casi di **cambio di appalto** (o di subentro di un appaltatore al preesistente affidatario). Più specificamente, in tali casi (nei settori interessati) si prevede l'**obbligo**, per l'**assuntore subentrante** (indipendentemente dal contratto collettivo nazionale di lavoro – CCNL - cui lo stesso soggetto aderisca) di **assumere**, senza periodo di prova, i lavoratori dipendenti e i soci lavoratori dell'assuntore cessante che siano impiegati nell'appalto da almeno quattro mesi e, comunque, dal maggior termine eventualmente previsto dal CCNL cui aderisce l'assuntore uscente (comma 1). Lo stesso articolo stabilisce altresì che il **licenziamento**, da parte dell'assuntore cessante, dei lavoratori dipendenti impiegati nell'appalto da almeno 4 mesi (e, comunque, dal maggior termine eventualmente previsto dal CCNL cui aderisce

Personale

l'assuntore uscente) si configuri come **licenziamento** individuale, sebbene plurimo, per **giustificato motivo oggettivo**.

In generale, si ricorda che la materia della successione negli appalti tra imprese trova la propria disciplina nell'ambito della **contrattazione collettiva**. Tuttavia, la stabilità del rapporto di lavoro, garantita tramite il contratto collettivo può risultare non abbastanza tutelata proprio in virtù del fatto che il contratto collettivo presenta un'efficacia soggettivamente limitata, quindi le clausole di tutela sono opponibili all'impresa subentrante solamente nel caso in cui essa applichi lo stesso contratto collettivo o un altro contratto che contempli analogo obbligo. Inoltre, l'[articolo 7, comma 4-bis, della L. 31/2008](#) dispone che al fine di garantire il livello di occupazione e l'invarianza del trattamento economico complessivo dei lavoratori, in caso di cambio di appalto di servizi l'acquisizione del personale già impiegato nel medesimo appalto, a seguito del subentro di un nuovo appaltatore, non comporta l'applicazione delle disposizioni di cui all'[articolo 24 della L. 223/1991](#), che dispone la procedura che il datore di lavoro deve seguire in caso voglia effettuare licenziamenti collettivi, nei confronti dei lavoratori riassunti dall'azienda subentrante a parità di condizioni economiche e normative previste dai contratti collettivi nazionali di settore. Allo stesso tempo, l'[articolo 29, comma 3, del D.Lgs. 276/2003](#) ha stabilito che l'acquisizione del personale già impiegato nell'appalto a seguito di subentro di un nuovo appaltatore (in forza di legge, di contratto collettivo nazionale di lavoro, o di clausola del contratto d'appalto) non costituisce trasferimento d'azienda o di parte d'azienda, e quindi che il passaggio del dipendente da una azienda all'altra in caso di cambio appalto può avvenire, diversamente da quanto prevede l'[articolo 2112 c.c.](#), senza riconoscere l'anzianità del lavoratore o la sua retribuzione o il suo livello di inquadramento, salvo che il contratto collettivo preveda condizioni di miglior favore (disponendo, per esempio, che il rapporto prosegua a parità di condizioni).

L'**articolo 13** disciplina le ipotesi di **responsabilità solidale** del committente pubblico per i **crediti**, retributivi e contributivi, dei lavoratori impiegati dall'appaltatore e dal subappaltatore nell'esecuzione del contratto. In particolare:

Responsabilità
solidale

- il **comma 1** (fatta salva la responsabilità solidale negli appalti di opera e servizi di cui all'[articolo 29, comma 2 del D.Lgs. 276/2003](#) e il preventivo procedimento di contestazione di cui all'[articolo 5, comma 1, del D.P.R. 207/2010](#)), prevede che l'ente pubblico sia **obbligato in solido** (negli appalti di servizi di *facility, facility management, global service e city global*) con l'appaltatore e con ciascun subappaltatore per la corresponsione ai lavoratori dei trattamenti retributivi (comprese le quote di T.F.R.), nonché per i contributi previdenziali e i premi assicurativi dovuti in relazione all'esecuzione dell'appalto, **sino alla concorrenza del debito** che l'ente pubblico ha verso l'appaltatore (o il subappaltatore) alla data in cui i lavoratori avanzano la richiesta formale di pagamento. Resta, in ogni caso, salvo il disposto dell'articolo 5, commi 2 e 3 del D.P.R. 207/2010.

L'[articolo 29, comma 2, del D.Lgs. 276/2003](#) riconosce la responsabilità solidale (salvo diversa disposizione dei contratti collettivi nazionali che possano individuare metodi e procedure di controllo e di verifica della regolarità complessiva degli appalti) in caso di appalto di opere o di servizi tra il committente imprenditore o datore di lavoro e l'appaltatore (nonché con ciascuno degli eventuali subappaltatori) entro 2 anni dalla cessazione dell'appalto, per la corresponsione ai lavoratori dei trattamenti retributivi (comprese le quote di T.F.R.) nonché i contributi previdenziali e i premi assicurativi dovuti in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto, restando escluso qualsiasi obbligo per le sanzioni civili di cui risponde solo il responsabile dell'inadempimento. L'[articolo 5, comma 1, del D.P.R. 207/2010](#) ha disposto che nei contratti relativi a lavori, servizi e forniture, in caso di ritardo nel pagamento delle retribuzioni dovute al personale dipendente dell'esecutore (o del subappaltatore o dei soggetti titolari di subappalti e cottimi), il responsabile del procedimento inviti per iscritto il soggetto inadempiente (ed in ogni caso l'esecutore), a provvedere al pagamento entro i successivi 15 giorni. Decorso tale termine, i soggetti interessati (amministrazioni aggiudicatrici, organismi di diritto pubblico, enti aggiudicatori, altri soggetti aggiudicatori, soggetti aggiudicatori e stazioni appaltanti) possono pagare (anche in corso d'opera) direttamente ai lavoratori le retribuzioni arretrate, detraendo il relativo importo dalle somme dovute all'esecutore del contratto (o dalle somme dovute al subappaltatore inadempiente nel caso in cui sia previsto il pagamento diretto). I richiamati pagamenti (ai sensi del **comma 2**) sono provati dalle quietanze predisposte a cura del responsabile del procedimento e sottoscritte dagli interessati. Infine, nel caso di formale contestazione delle suddette richieste il responsabile del procedimento provvede all'inoltro delle richieste e delle contestazioni alla direzione provinciale del lavoro per i necessari accertamenti (**comma 3**).

- il successivo **comma 2** prevede la possibilità, per l'ente pubblico, di **detrarre**, a fronte del pagamento delle spettanze in favore dei lavoratori dell'appaltatore che ne abbiano fatto richiesta, dai corrispettivi maturati e non ancora saldati all'appaltatore, le somme corrisposte ai dipendenti di quest'ultimo;
- identica possibilità è contemplata nel caso in cui sia previsto il pagamento diretto dei corrispettivi dall'ente pubblico al subappaltatore, e l'ente medesimo provveda

al pagamento delle predette spettanze in favore dei lavoratori del subappaltatore che ne abbiano fatto richiesta (**comma 3**);

- nel diverso caso in cui l'ente pubblico, anche in mancanza di un obbligo di pagamento diretto nei confronti dei lavoratori del subappaltatore, provveda alla corresponsione delle richiamate spettanze, gli importi erogati dalla stazione appaltante sono sottratti dai corrispettivi che spettano all'appaltatore: quest'ultimo, a sua volta, può detrarre dai corrispettivi maturati dal subappaltatore il medesimo importo a lui già detratto dall'ente pubblico (**comma 4**);
- infine, con il **comma 5** si **estendono** le disposizioni di cui all'[articolo 2751-bis c.c.](#) (che stabiliscono il privilegio sui mobili di specifici crediti) anche ai crediti delle imprese appaltatrici individuate per quanto riguarda gli oneri retributivi e previdenziali relativi ai lavoratori impiegati nella commessa, nei limiti della relativa voce di costo compresa nel corrispettivo contrattuale.

Sotto il profilo formale, si segnala l'opportunità di introdurre la nuova categoria di crediti come novella al richiamato articolo 2751-bis c.c..

L'[articolo 2751-bis c.c.](#) dispone il privilegio generale sui mobili di specifici crediti, tra i quali rientrano anche le retribuzioni dovute, sotto qualsiasi forma, ai prestatori di lavoro subordinato e tutte le indennità dovute per effetto della cessazione del rapporto di lavoro, nonché il credito del lavoratore per i danni conseguenti alla mancata corresponsione, da parte del datore di lavoro, dei contributi previdenziali ed assicurativi obbligatori ed il credito per il risarcimento del danno subito per effetto di un licenziamento inefficace, nullo o annullabile.

L'**articolo 14** dispone che il **monitoraggio dei sistemi di istruzione**, di cui al [comma 01 dell'articolo 5 del decreto-legge 12 settembre 2013, n. 104](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 8 novembre 2013, n. 128](#), finalizzato a garantire l'adeguamento dell'offerta formativa, tiene conto delle disposizioni della presente proposta di legge.

Offerta
formativa

L'[art. 5, co. 01, del D.L. 104/2013](#) (L. 128/2013) ha previsto che il monitoraggio doveva essere avviato entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione e doveva concludersi entro 12 mesi dall'avvio. Il 30 aprile 2014, [rispondendo all'interrogazione 3-00793](#), il Governo ha evidenziato che il monitoraggio è stato avviato e "si concluderà entro il prossimo anno accademico 2014-2015".

Nelle more di tale processo, si prevede l'aggiunta di un **ulteriore indirizzo** - relativo ai servizi di *facility, facility management, global service e city global* (B5) - nell'ambito dei percorsi degli **istituti professionali per il settore dei servizi**, di cui all'articolo 3 del regolamento di cui al [decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 87](#). A tal fine, entro un mese dall'entrata in vigore del provvedimento, il Governo provvede alla modifica del citato regolamento.

Al riguardo, si evidenzia che sembrerebbe opportuno riferire le modifiche non al solo art. 3 del citato DPR - come fa il testo - ma in generale a tutto il provvedimento, dal momento che nuove disposizioni dovrebbero essere inserite, ad esempio, anche nell'allegato B al medesimo regolamento.

Le **regioni**, nell'ambito della loro competenza, possono istituire appositi **corsi professionali** volti alla formazione di esperti del settore dei servizi di *facility, facility management, global service e city global*.

Relazioni allegare o richieste

La proposta di legge è corredata della relazione illustrativa.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Per quanto riguarda la materia dei contratti pubblici, merita segnalare la sentenza 401/2007 con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili o infondate, per la maggior parte, le censure prospettate dalle Regioni, facendo sostanzialmente salvo il riparto di competenze legislative fra Stato, Regioni e Province autonome così come delineato dal [decreto legislativo n. 163/2006](#) (Codice dei contratti pubblici di lavori, forniture e servizi). In tale pronuncia la Corte ha ritenuto che l'attività contrattuale della pubblica amministrazione, essendo funzionalizzata al perseguimento dell'interesse pubblico, si caratterizza per la esistenza di una struttura bifasica: al momento tipicamente procedimentale di evidenza pubblica, ascrivibile alla materia "tutela della concorrenza", segue un momento negoziale riconducibile alla materia "ordinamento civile". La Corte ha, inoltre, affermato due principi di

carattere generale suscettibili di essere estesi all'intera attività contrattuale della pubblica amministrazione. Il primo attiene all'esclusione della configurabilità di una materia relativa ai lavori pubblici nazionali, già affermata nella sentenza n. 303 del 2003, e l'altro riguarda l'irrelevanza del profilo soggettivo (ovvero della natura statale o regionale del soggetto che indice la gara o al quale è riferibile un determinato bene o servizio) al fine di definire le competenze statali o regionali, dovendosi piuttosto "fare riferimento, invece, al contenuto delle norme censurate al fine di inquadrarlo negli ambiti materiali indicati dall'[art. 117 Cost.](#)".

Compatibilità comunitaria

La proposta di legge in esame, tra l'altro, provvede a integrare e a specificare taluni profili della normativa in materia di appalti pubblici al fine di introdurre una regolamentazione riguardante l'affidamento e l'esecuzione dei contratti di *facility management*, *global service* e *city global*.

In materia di appalti pubblici, si segnala che, **entro il 18 aprile 2016**, dovranno essere recepite nell'ordinamento nazionale le tre **direttive** che riformano il settore degli appalti pubblici e delle concessioni:

- la [direttiva 2014/24/UE](#) sugli appalti pubblici nei settori ordinari;
- la [direttiva 2014/25/UE](#) sugli appalti nei cosiddetti "settori speciali" (acqua, energia, trasporti e servizi postali);
- la [direttiva 2014/23/UE](#) sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

L'attuazione delle direttive nell'ordinamento italiano avverrà tramite l'attuazione della delega contenuta nel disegno di legge in corso di esame al Senato (si veda il paragrafo riguardante il collegamento con i lavori legislativi in corso) attraverso l'adozione di un nuovo Codice degli appalti e delle concessioni.

Le direttive sono volte a revisionare complessivamente la normativa europea sugli appalti pubblici al fine di accrescere l'efficienza della spesa pubblica, facilitando in particolare la partecipazione delle piccole e medie imprese (PMI) e consentendo un miglior uso degli appalti per sostenere il conseguimento di obiettivi ambientali e sociali, nonché di soluzioni innovative. Le novità riguardano l'ambito di applicazione, la fase di scelta del contraente, dalle procedure di affidamento ai criteri di selezione delle offerte, e l'esecuzione del contratto.

Pare utile richiamare alcune norme delle direttive che incidono in via generale su profili della normativa in materia di appalti pubblici su cui interviene con specifiche integrazioni la proposta di legge in esame e che riguardano:

- l'integrazione dell'elenco dei servizi assoggettato alla direttiva sugli appalti pubblici (allegato XIV della direttiva n. 24) attraverso la soppressione della distinzione tra i cosiddetti "servizi A", soggetti integralmente alla disciplina europea, e i "servizi B", la cui aggiudicazione deve rispettare unicamente le disposizioni sulle specifiche tecniche e sulla trasmissione di un avviso relativo al risultato dell'aggiudicazione degli appalti;
- una netta preferenza nei confronti dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che è individuata seguendo un approccio costo/efficacia, che può includere il miglior rapporto qualità/prezzo valutato in relazione a criteri ambientali, qualitativi o sociali connessi all'oggetto dell'appalto (articolo 67, paragrafo 2, della direttiva n. 24);
- l'introduzione di norme in favore dei subappaltatori sotto il profilo dei pagamenti anche se la loro introduzione è demandata agli Stati membri che possono prevedere, su richiesta del subappaltatore e se la natura del contratto lo consente, che l'amministrazione aggiudicatrice trasferisca i pagamenti dovuti direttamente al subappaltatore per i servizi, le forniture o i lavori forniti all'operatore economico cui è stato aggiudicato l'appalto pubblico (articolo 71, paragrafo 3, della direttiva n. 24) e possono prevedere disposizioni di diritto interno più rigorose in materia di responsabilità, anche nel quadro del diritto interno in materia di pagamenti diretti ai subappaltatori, ad esempio prevedendo pagamenti diretti ai subappaltatori senza la necessità che questi ultimi facciano richiesta di pagamento diretto (articolo 71, paragrafo 7, della direttiva n. 24).

La direttiva n. 24, infine, agli articoli 30 e 69 reca rispettivamente una disciplina riguardante il dialogo competitivo e le offerte anormalmente basse, che in parte modifica quella contenuta nelle precedenti direttive.

Come anticipato, la proposta di legge interviene con norme specifiche volte a disciplinare aspetti di dettaglio degli ambiti su cui è presumibile interverrà più in generale la revisione della normativa sugli appalti pubblici; tra l'altro, la proposta di legge sembra andare nella direzione disciplinata dalle direttive con riferimento all'adozione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e al pagamento diretto ai subappaltatori.

Incidenza sull'ordinamento giuridico

Collegamento con lavori legislativi in corso

E' in corso di esame al Senato il disegno di legge ([A.S. 1678](#)), che delega il Governo all'attuazione delle tre direttive in materia di appalti pubblici e concessioni di cui si è dato conto nel paragrafo relativo alla compatibilità comunitaria. In particolare, è stato adottato un [nuovo testo](#) base per il seguito dell'esame presso la Commissione di merito.