

Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"
Facoltà di Economia

PPP e FM: questo matrimonio s'ha da fare? ... Per una di queste
stradicciole, tornava bel bello dalla passeggiata verso casa, sulla sera del giorno 7
novembre dell'anno 1628 ...

Sassari 14 novembre
Dr. Stefano Maiolo

Indice

- I Parte: normativa generale.
- II Parte: il FM in Italia. Definizioni, tendenze e criticità.
- III Parte: il PPP in Italia. Istituti, tendenze e criticità.
- IV Parte: problemi e possibile diagnosi.

I Parte: normativa generale

IL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI, FORNITURE

Il quadro comunitario

Prima delle direttive 2004/17 e 2004/18, il diritto comunitario disciplinava con quattro distinte direttive gli appalti e concessioni di lavori, servizi, forniture, nonché gli appalti e concessioni di lavori, servizi e forniture nei c.d. settori esclusi.

La direttiva 2004/18 unifica la disciplina degli appalti e concessioni di lavori, servizi, forniture nei <<settori ordinari>> (vale a dire tutti, tranne quelli c.d. esclusi, che sono disciplinati dalla direttiva 2004/17, e tranne quelli eccettuati da entrambe le direttive, quali ad. es., gli appalti segreti), mentre la direttiva 2004/17 disciplina gli appalti e concessioni di lavori, servizi e forniture nei settori c.d. <<esclusi>>), e che si possono definire <<settori speciali>> (gas, energia termica, elettricità, acqua, trasporti, servizi postali, sfruttamento di area geografica).

IL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI, FORNITURE

La direttiva 2004/18 e la direttiva 2004/17 riproducono, in buona parte, le direttive precedenti, con aggiustamenti formali;

per un'altra parte, più ridotta, le direttive introducono nuovi istituti e strumenti, volti a rendere più flessibile e moderna l'attività contrattuale della pubblica amministrazione, e al tempo stesso, volti a meglio garantire sia la concorrenza, sia le esigenze sociali e ambientali che spesso sono toccate dall'attività contrattuale pubblica.

IL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI, FORNITURE

Novità introdotte dalle Direttive:

Nuovi strumenti contrattuali e mezzi di modernizzazione

- nuovi meccanismi di affidamento dei contratti, quali l'accordo quadro, il sistema dinamico di acquisizione, il dialogo competitivo, la contrattazione tramite centrali di committenza;
- la previsione che l'appalto di lavori possa avere ad oggetto sia la sola esecuzione, che la esecuzione e progettazione, che la realizzazione con qualsiasi mezzo;
- l'utilizzo di strumenti informatici, sia per le pubblicazioni e comunicazioni), sia per l'attività di contrattazione (v. le aste elettroniche).

Il Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE

Il Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e s.m.i

L'art. 25, l. 18 aprile 2005, n. 62 (legge comunitaria 2004) ha delegato il Governo a recepire le direttive 2004/18 e 2004/17 imponendo la raccolta in un unico testo normativo sia della disciplina degli appalti e concessioni di rilevanza comunitaria, sia degli appalti e concessioni sotto soglia comunitaria, enucleando le disposizioni comuni e disciplinando in capi separati gli aspetti non comuni e disciplinando, nel medesimo testo normativo che recepisce le direttive 2004/18 e 2004/17, anche i contratti pubblici di lavori, servizi, forniture, che si collocano sotto soglia, sia nei settori ordinari che nei settori speciali.

Il Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163

Il Decreto 163 recepisce integralmente le direttive 2004/17 e 2004/18, senza innovazioni radicali per i servizi e le forniture, per le quali già erano state recepite le precedenti direttive. Viceversa sono riportate significative innovazioni per i lavori, per i quali il legislatore nazionale si era in più punti scostato dal diritto comunitario. In particolare, rispetto alla legge Merloni, in sede di recepimento della direttiva 2004/18, si è previsto:

- un maggior numero di ipotesi di utilizzabilità della trattativa privata;
- la licitazione privata con scelta delle imprese da invitare rimessa alla stazione appaltante, limitatamente agli appalti di importo particolarmente elevato;
- la scelta, rimessa alla stazione appaltante, e non predeterminata dalla legge, tra criterio di aggiudicazione del prezzo più basso e criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
- un regime della verifica delle offerte anomale più rispettoso del diritto comunitario (quanto a momento della verifica e a oggetto della verifica).
- Sono stati, infine, recepiti i nuovi strumenti negoziali previsti dalle direttive e, in particolare, l'accordo quadro, il dialogo competitivo, la centrale di committenza, le aste elettroniche.

Il Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163

Le semplificazioni per gli appalti di servizi sotto soglia

per tutti gli appalti di servizi e forniture sotto soglia il soggetto appaltante può:

- fissare un regime di pubblicità semplificata;
- fissare termini ridotti rispetto a quelli comunitari;
- consentire servizi e forniture in economia fino alla soglia di rilevanza comunitaria.

Il Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163

Particolare evidenza sui bandi di gara per gli appalti di servizi e forniture. artt.: 1,2,3,28,30,34-42,48,49,54-56,64,66,70,73-75,83,84;

II Parte: il FM in Italia. Definizioni, tendenze e criticità

Facility Management pubblico: le esternalizzazioni della PA

Sulla scia di quanto avvenuto nel mondo delle imprese private, anche le PA hanno iniziato ad adottare le tecniche e gli strumenti gestionali del Facility Management.

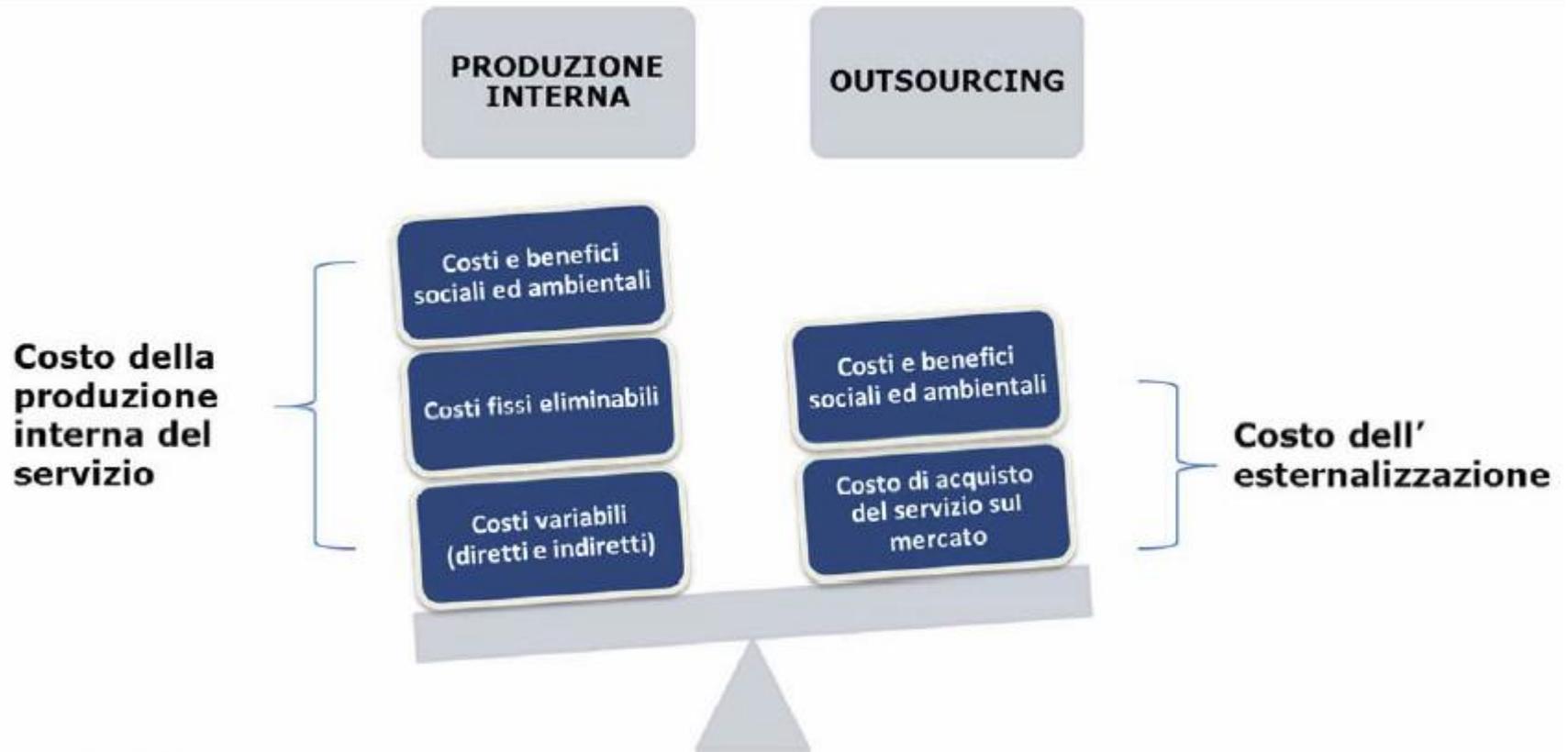
In altre parole le PA hanno iniziato a esternalizzare i servizi (non core) di supporto a società che li svolgono in modo **integrato**.

FM: due principi per la PA

Nelle esternalizzazioni della PA valgono due principi:

- un'analisi costi-benefici deve precedere la scelta di esternalizzare o meno;
- adeguati sistemi di controllo sul gestore devono essere previsti nel contratto e implementati.

L'analisi costi-benefici finanziaria ed economica



I comparti economici del FM (1/3)

EDIFICI E INFRASTRUTTURE

- Edifici
- Aeroporti ed eliporti
- Ferrovie, metropolitane, tranvie, seggiovie
- Porti commerciali e turistici
- Strade

SERVIZI DI UTILITY

- Generazione e distribuzione di energia elettrica
- Generazione e distribuzione di energia termica
- Estrazione trasformazione e distribuz. gas e petrolio
- Estrazione minerali energetici (escl. gas e petrolio) e non
- Illuminazione pubblica

SERVIZI AMBIENTALI E CIMITERIALI

- Monitoraggio atmosferico
- Raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti
- Servizi cimiteriali
- Verde e arredo urbano

I comparti economici del FM (2/3)

SERVIZI ALLA MOBILITA'

- Trasporto, logistica, parcheggio
- Sicurezza del traffico
- Noleggio e manutenz. mezzi, automezzi e autoveicoli

SERVIZI DI CONSULENZA TECNICO-SCIENTIFICA

- Servizi di consulenza tecnico-scientifica

SERVIZI ICT

- Informatica
- Telecomunicazioni

INSTALLAZIONE E MANUTEN. MACCHINARI, APPARECCHIATURE E STRUMENTAZIONI

- Installazione e manuten. macchinari,
apparecch. e strumentazioni

GESTIONE ATTIVITA' CULTURALI E TEMPO LIBERO

- Impianti sportivi
- Cultura, spettacolo, tempo libero,
ricreazione e promozione turistica

I comparti economici del FM (3/3)

SERVIZI AUSILIARI

- Servizi alberghieri
- Ristorazione
- Pulizia
- Custodia e vigilanza

ASSISTENZA SOCIO-SANIT. ED EDUCATIVA

- Assistenza socio-sanitaria ed educativa

SERVIZI AMMINISTRATIVI E LEGALI

- Servizi finanziari
- Servizi assicurativi
- Servizi legali
- Servizi immobiliari
- Formazione
- Servizi di supporto
- Pubblicità

Facility Management pubblico: le esternalizzazioni della PA

Due diverse modalità operative:

- Tradizionale: riguarda l'appalto di singole attività di servizio con modalità “tradizionali” (nel senso di non integrate),
- Facility Management: gestione integrata e coordinata degli spazi, dei servizi e delle infrastrutture.

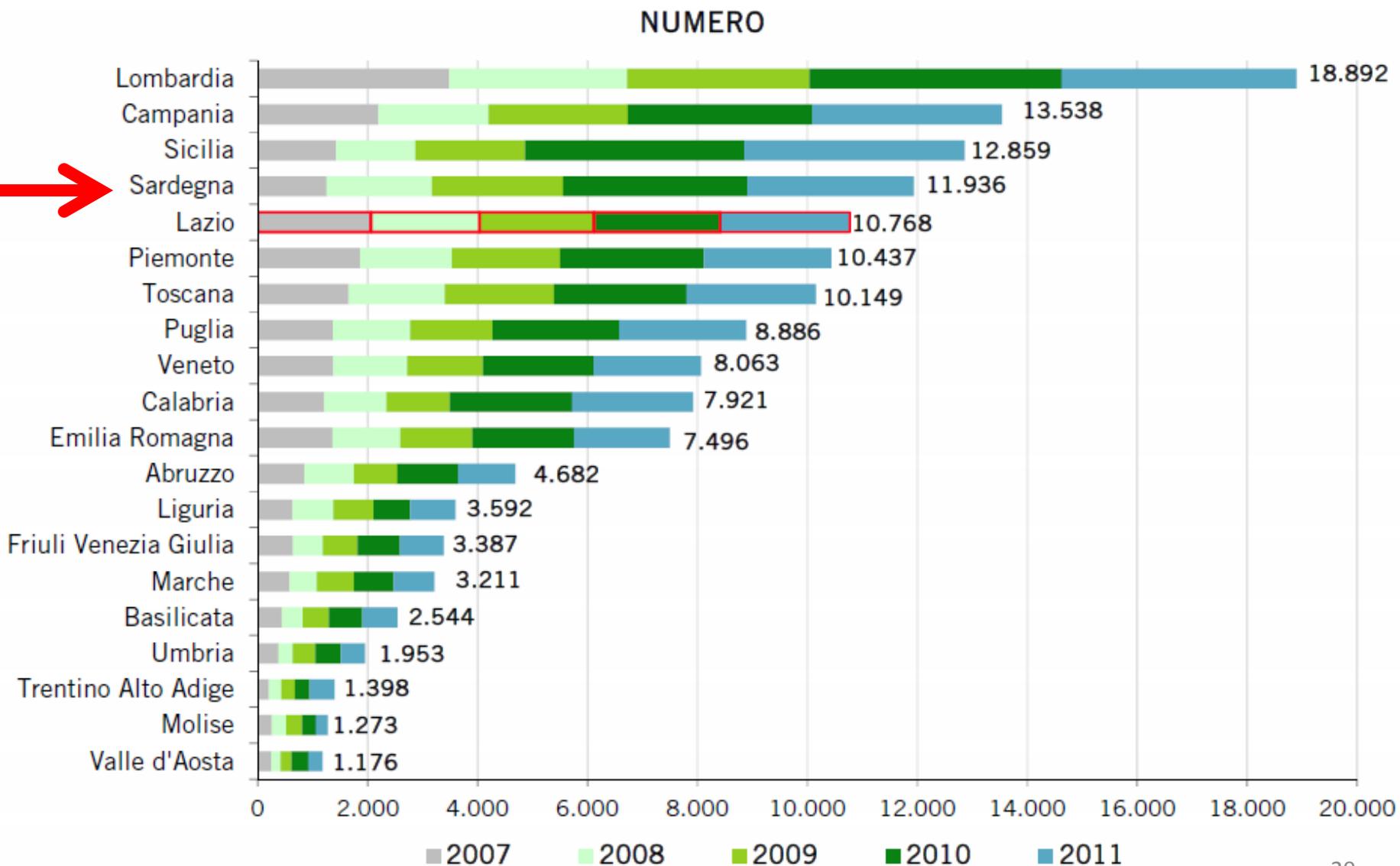
Occhio alle confusioni tra: **concessione di servizi**, **concessione di servizio pubblico** e **appalto pubblico di servizi**.

Concessione di servizi: contratto nel quale la controprestazione a favore del concessionario consiste unicamente nel diritto di gestire funzionalmente e fruttare economicamente il servizio. Il servizio è espletato a favore dell'Amministrazione concedente.

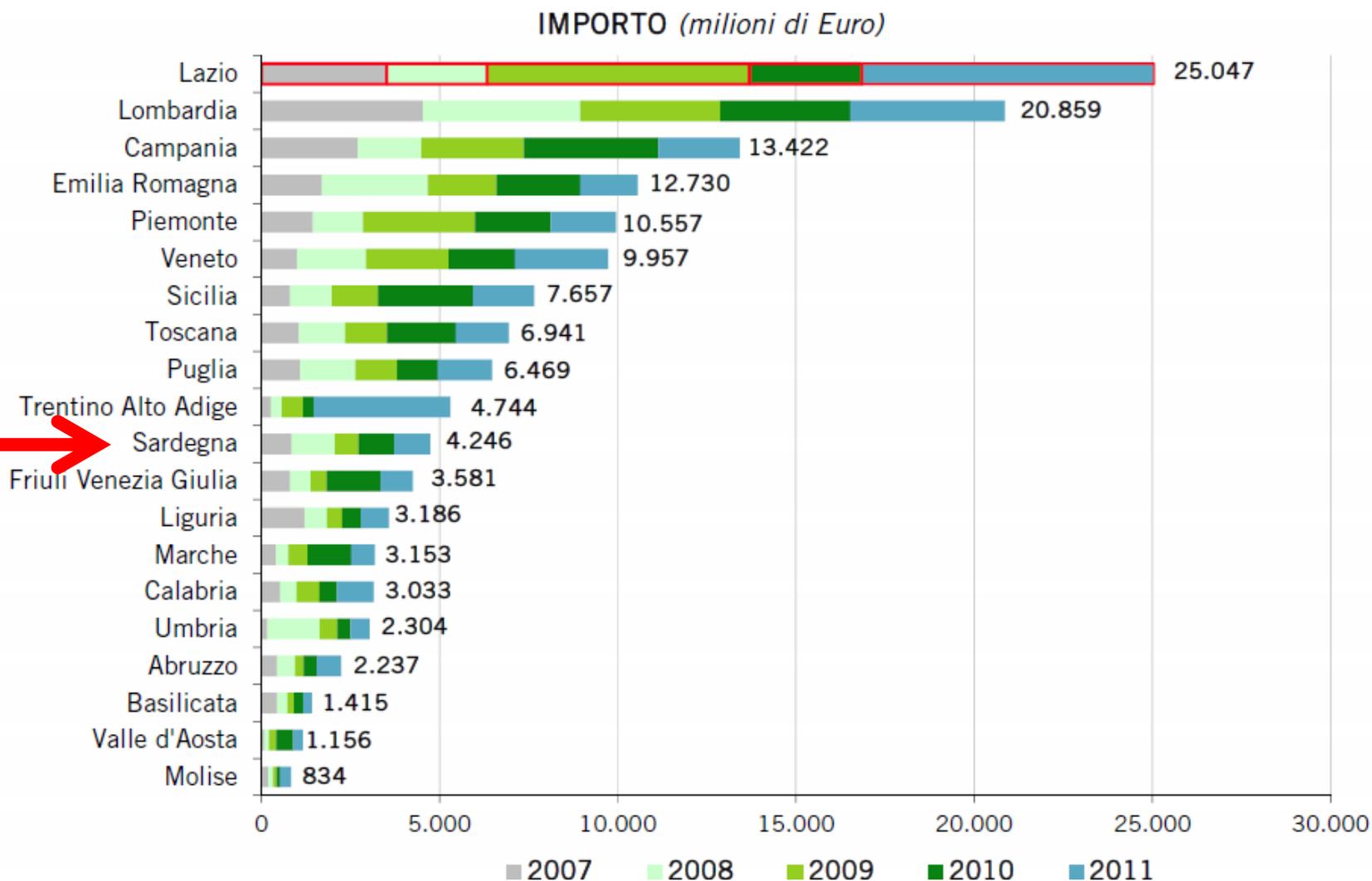
Concessione di servizio pubblico: contratto con il quale l'amministrazione (concedente) affida ad un terzo (concessionario) il compito di costruire/istallare e gestire un servizio pubblico sotto il controllo della stessa Amministrazione concedente. Il concessionario viene remunerato tramite canoni sostenuti dagli utenti/beneficiari del servizio.

Appalto pubblico di servizi: contratto concernente prestazioni rese dall'appaltatore in favore dell'Amministrazione appaltante in ragione di un rapporto bilaterale.

Mercato del FM pubblico nel periodo 2007-2011: Le classifiche regionali (1/3)



Mercato del FM pubblico nel periodo 2007-2011: Le classifiche regionali (2/3)



Mercato del FM pubblico nel periodo 2007-2011: Le classifiche regionali (3/3)

	numero	Importi (mln/€)	media operazioni (€)
Lazio	10.768	25.047	2.326.059
Lombardia	18.892	20.859	1.104.118
Italia	146.222	159.859	1.093.262
Campania	13538	13422	991.432
Mezzogiorno	63.639	39.313	617.750
Sardegna	11.936	4.247	355.814

I MODELLI di FM pubblico

Mono-servizio tradizionale non integrato

SERVIZIO: Lavori di manutenzione ordinaria sugli stabili.

FORNITORE: Un'impresa edile privata

Mono-servizio in Facility Management

SERVIZIO: Gestione di un servizio (per es. telefonia fissa, fax e connessione internet)

FORNITORE: Una compagnia di telecomunicazioni

Multi-servizio in Facility Management

SERVIZIO: Servizi integrati di Facility Management per la gestione e la manutenzione di un parco immobili ad uso ufficio

FORNITORE: Un'associazione temporanea di imprese comprendente una grande impresa di FM e alcune piccole imprese specializzate

Global service

SERVIZIO: Servizio di gestione globale: dalle utility (energia, tlc, trasporti...), ai lavori di ristrutturazione degli stabili di competenza di una PA committente, alla manutenzione ordinaria.

FORNITORE: Una società specializzata in FM.

III Parte: il PPP in Italia. Istituti, tendenze e criticità.

LE PROCEDURE DI AFFIDAMENTO DEL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO IN ITALIA PREVISTE NEL D.LGS. 163/2006

Project financing:

1. La concessione di costruzione e gestione su proposta della stazione appaltante

2. La concessione di costruzione e gestione su proposta del promotore

- *Procedura con gara singola*
- *Procedura con gara doppia*
- *Procedura in caso di inerzia della PA*

Altre forme di PPP

3. La concessione di servizi

4. Le altre gare di PPP

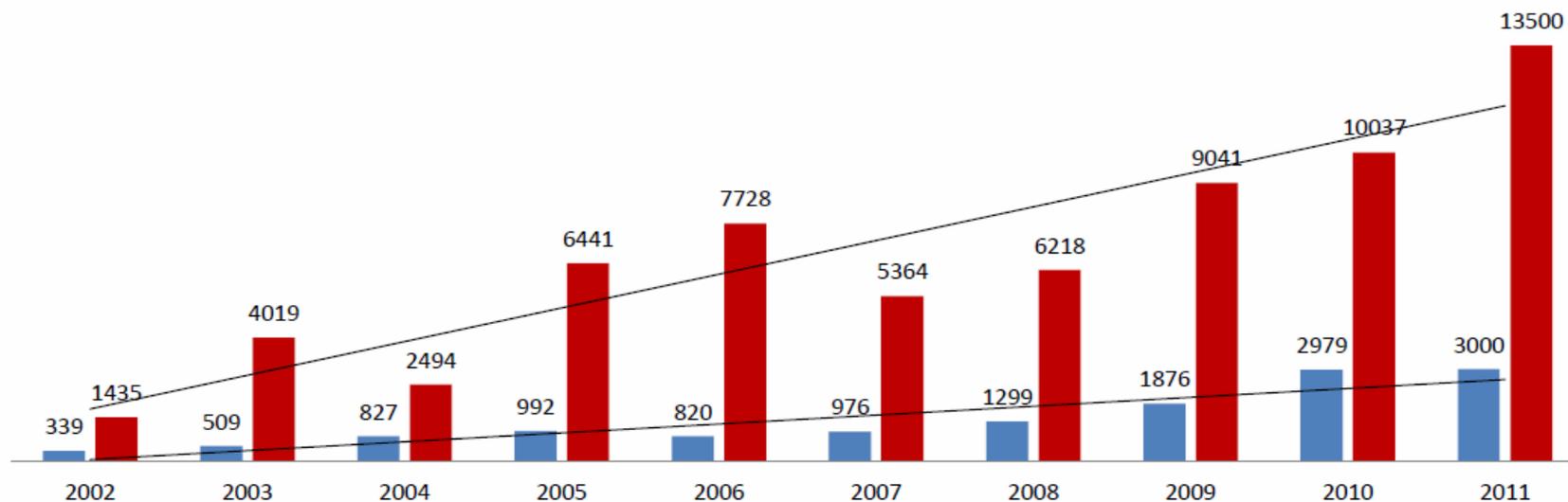
- *Partenariato sociale: S.T.U. e Società miste*
- *Programmi per la riqualificazione urbana: Contratti di quartiere e Programmi Edilizi*
- *Sponsorizzazioni*
- *Leasing immobiliare*

Analisi del PPP in Italia

3.000 gare nel 2011 per un importo di circa 13.5 Miliardi
Il PPP cresce e si afferma

Gare di PPP

PF numero PF valore Lineare (PF numero) Lineare (PF valore)



Fonte: Elaborazione dati dell'Osservatorio Nazionale sul PF

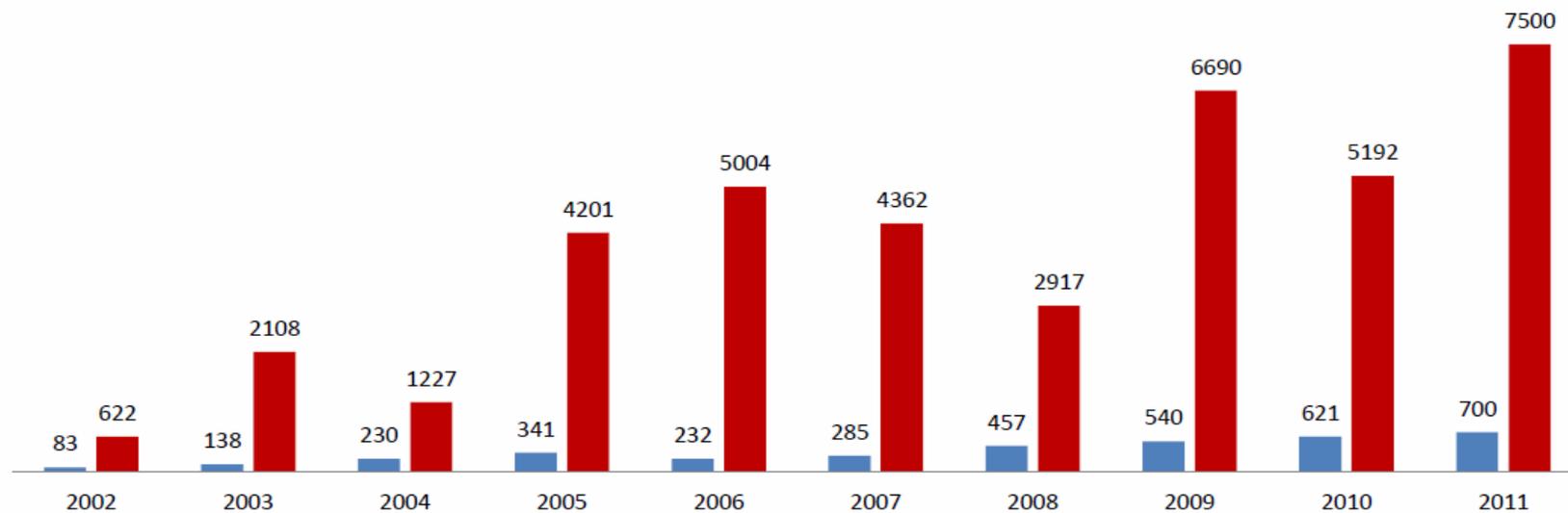
Analisi del PPP in Italia

Le aggiudicazioni decuplicano in 10 anni

7.5 miliardi aggiudicati solo nel 2011

Aggiudicazioni PPP

■ numero aggiudicazioni ■ valore aggiudicazioni

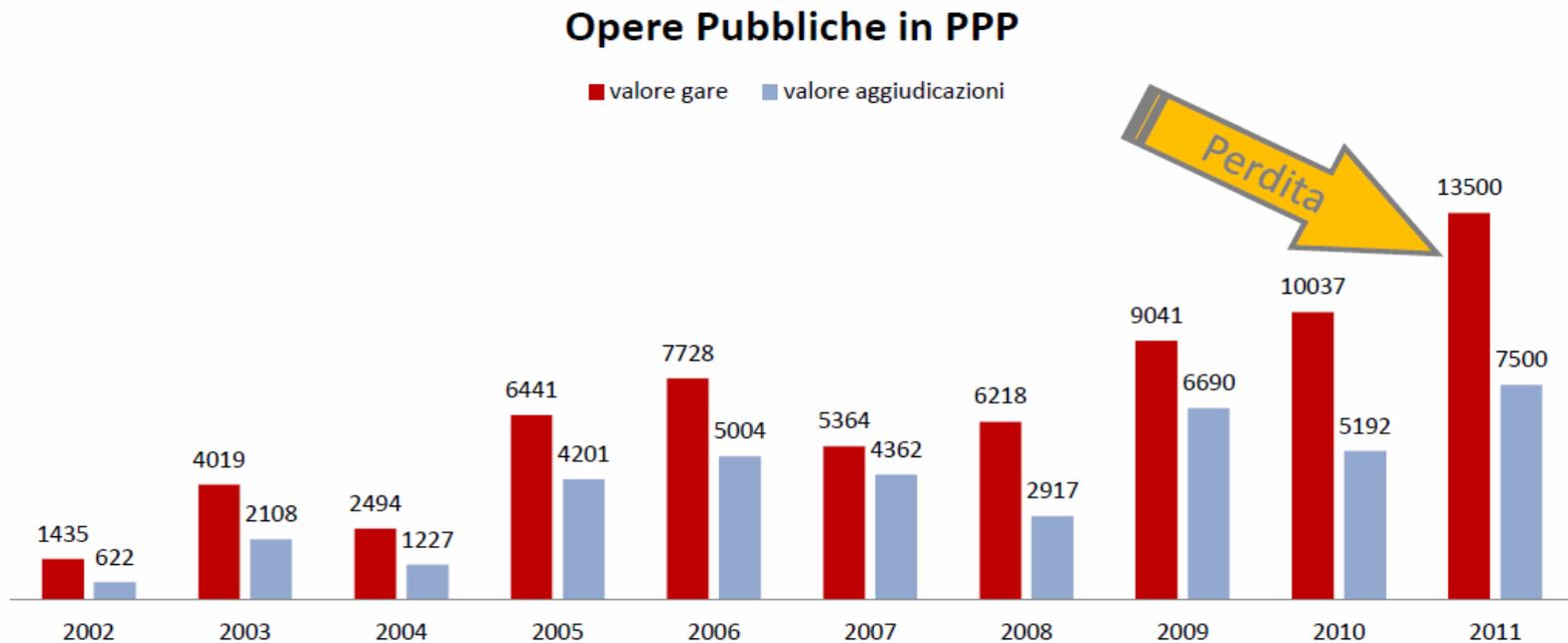


Fonte: Elaborazione dati dell'Osservatorio Nazionale sul PF

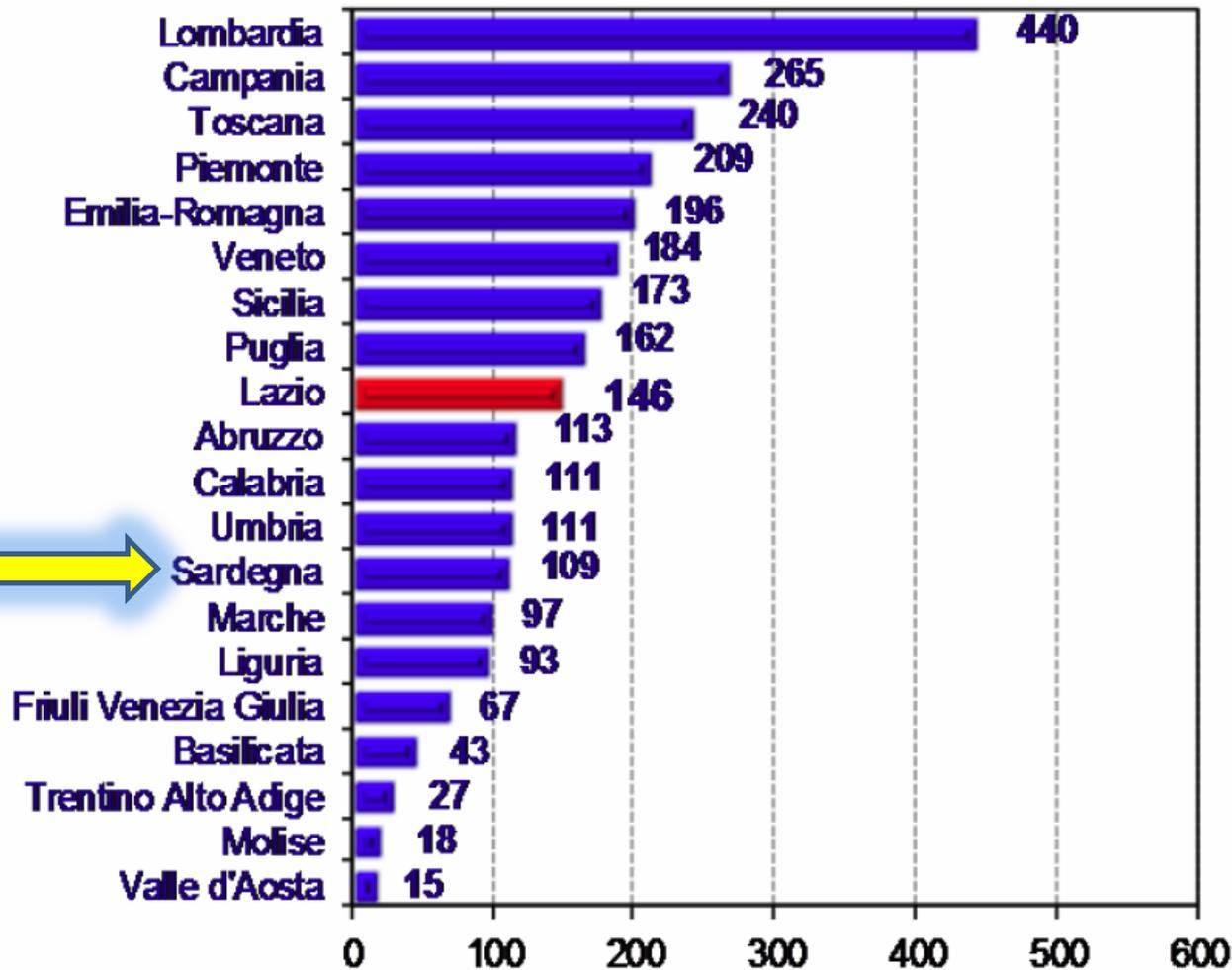
Analisi del PPP in Italia

Crescita ma solo il **55.6%** è stato aggiudicato nel 2011,
si sono **persi 6 miliardi**

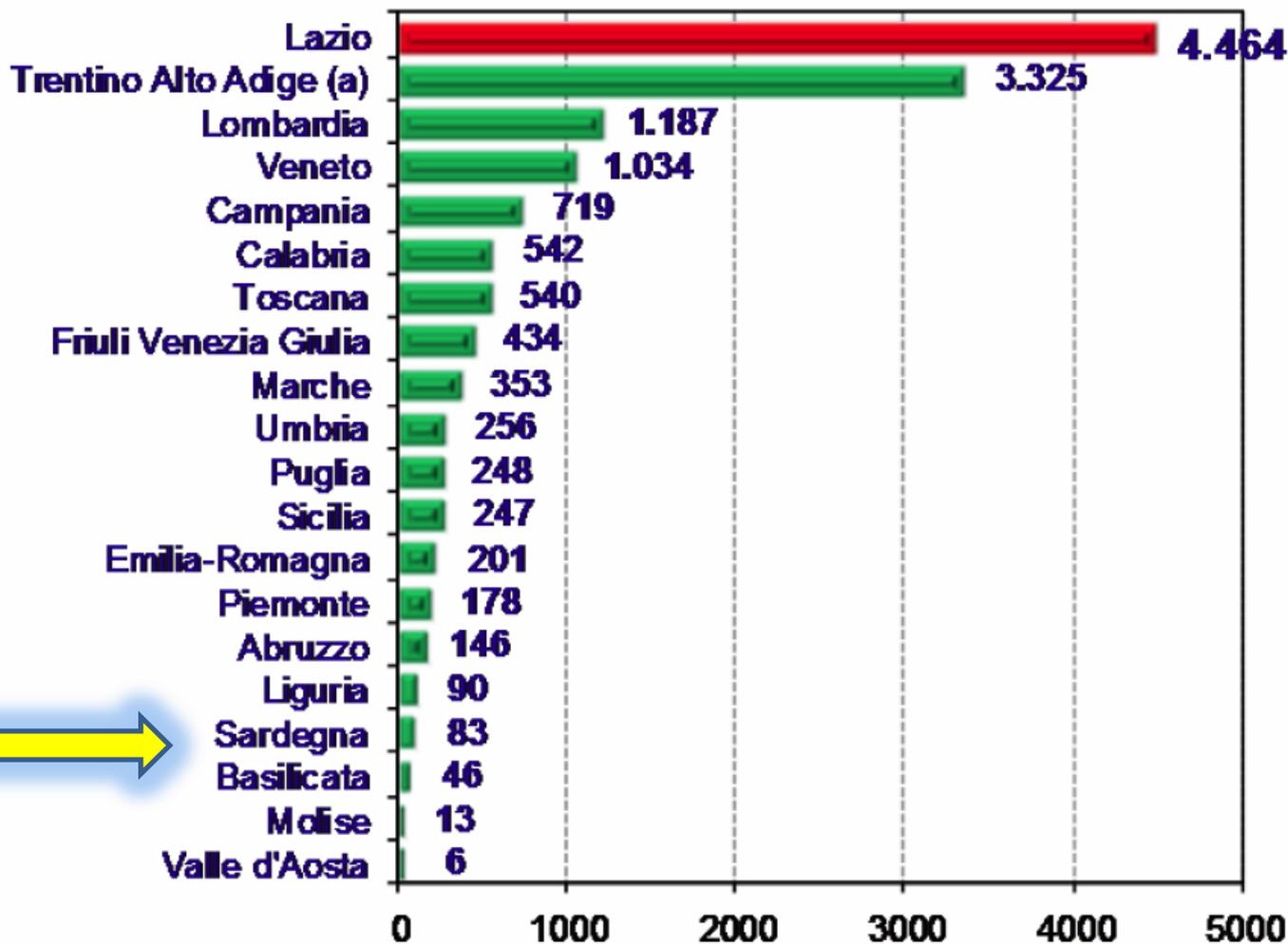
Fonte: Elaborazione dati dell'Osservatorio Nazionale sul PF



Analisi del PPP nelle regioni italiane: numero di gare nel 2011



Analisi del PPP nelle regioni italiane: importi delle gare nel 2011 (in milioni di euro)



Analisi del PPP nelle regioni italiane: le gare nel 2011 in Sardegna

In Sardegna:

109 gare

83 milioni di euro

760 mila euro ca. a gara

IV Parte: problemi e possibili diagnosi.

Una possibile ricetta: Il FM e il PPP possono convivere?

Il FM e quindi le gare anche di Global Service sono sempre bilaterali: PA e Concessionario.
Possono coesistere le varie tipologie di affidamento servizi: **concessione di servizi,**
concessione di servizio pubblico e **appalto pubblico di servizi?**

Inoltre possono coesistere gli istituti sopra evidenziati, nell'ambito del D.Lgs 163/2006, con quanto previsto in materia di «Finanza di Progetto» nel medesimo Codice?

Eppur si muove ... verso i bandi «perfetti»

**Contratto di disponibilità (art. 44 L 27/2012; art. 3 c. 15bis D.Lgs 163 s.m.i).
Il primo bando è per la scuola di Massarosa (Lu).**

Il comune lucchese (23mila abitanti) sperimenta per primo il nuovo istituto introdotto dal DL 1/2012.
Come si ripartiscono i rischi tra ente e privati?

<http://www.ediliziaeterritorio.ilssole24ore.com/art/bandi/2012-07-25/contratto-disponibilita-test-mercato-140116.php?uuiid=AblYpcDG>

Dallo studio di fattibilità emerge un costo di investimento stimato in 5,12 milioni di euro, di cui:

- 1) 4.483.866 euro per la costruzione della nuova scuola (una parte da ristrutturazione di edifici esistenti);**
- 2) 385.629 euro per i parcheggi e il verde pubblico;**
- 3) 250.000 euro per la fornitura di arredi.**
- 4) 150.000 euro per la predisposizione della direzione didattica, all'interno del plesso scolastico, che dovrà essere subito ceduta in proprietà all'amministrazione.**

Oltre la manutenzione straordinaria.

È stata appositamente esclusa la **manutenzione ordinaria**, nonostante nel contratto di disponibilità, dice la legge, «l'affidatario assume il rischio della costruzione e della gestione tecnica dell'opera per il periodo di messa a disposizione dell'amministrazione aggiudicatrice».