

Contributo di FEDERCASA al Libro verde su Public Private Partnership

30 luglio 2004

FEDERCASA, la Federazione italiana per la casa, che rappresenta i 111 operatori pubblici dell'abitazione sociale italiani, che costruiscono e gestiscono alloggi prevalentemente in locazione destinati a famiglie a basso reddito (unità immobiliari gestite oltre 1 milione), partecipa al dibattito sollevato dal Libro verde rispondendo alle domande più pertinenti rispetto al settore dell'abitazione sociale

Premessa

La situazione del settore dell'edilizia sociale pubblica in Italia è oggetto di una serie di fenomeni che influenzano l'oggetto del Libro verde:

- la devoluzione delle competenze al livello regionale e locale, che si accompagna all'esaurimento delle risorse pubbliche per la costruzione di nuovi alloggi (fino al 1998 assicurate da un prelevamento sul monte salari);
- la riorganizzazione regionale degli strumenti, che vede gli organismi in una fase di trasformazione: da soggetti pubblici non economici ed esclusivamente dedicati alla loro missione primaria in direzione dei ceti più deboli a soggetti pubblici cosiddetti "economici", con l'obbligo di bilancio in pareggio e la possibilità di agire anche in altre fasce di mercato (locazione e/o vendita per i ceti medi, studenti, immigrati) e di offrire servizi anche ad altri soggetti pubblici (ad esempio i comuni). A queste trasformazioni si associa sempre più spesso la ricerca di modelli societari "misti" che consentano di associare risorse e *know how* di soggetti privati a quelli degli operatori tradizionali.

Tutti questi fenomeni, è evidente, hanno uno stretto rapporto con l'oggetto della consultazione.

Temi rilevanti per Federcasa

In questo quadro, per quanto riguarda Federcasa, in quanto organismo di rappresentanza degli Enti pubblici che costruiscono e gestiscono gli alloggi di edilizia sociale in Italia, i temi rilevanti per il settore sono i seguenti:

1) evitare la discriminazione di cui sono già stati oggetto alcuni Istituti, nel momento in cui hanno partecipato, come soggetti privati, in virtù della loro trasformazione imprenditoriale a gare per l'affidamento delle concessioni per il servizio di gestione del patrimonio immobiliare dei Comuni o di altri soggetti (Enti previdenziali). Gli ostacoli che si pongono in questo caso sono di due ordini:

- il problema della territorialità (vincolo statutario ancora legato alla concezione degli enti come strutture assistenziali e con attività totalmente priva di lucro);
- il problema dello statuto degli Enti che consente interpretazioni non univoche e sulla quale già si è espresso il Consiglio di Stato con sentenza n. 6275/02 del 28 maggio 2002, escludendo la possibilità dell'Aler di Milano dalla partecipazione alla gara per l'affidamento del servizio di gestione del patrimonio immobiliare del Comune, in quanto considerato, in base al suo statuto, ente strumentale del Comune stesso.

La non discriminazione degli enti pubblici è peraltro espressamente contemplata sia dalle Direttive appalti della UE che da ripetute sentenze che nel definire i vari soggetti pubblici o privati si basano esclusivamente sulla *mission* e mai sullo statuto (di ente pubblico o di società privata, per es.). L'apparente vantaggio derivante agli enti pubblici dalla possibile commistione di attività prive di lucro con attività commerciali è peraltro superata dalla Direttiva "trasparenza", che obbliga alla divisione dei bilanci (Dir CEE 80/723). In questo senso anche un Partenariato Pubblico-Pubblico può rientrare nella classificazione della PPP.

2) Trovare un quadro normativo certo per la creazione da parte degli enti di strutture societarie miste con imprese di costruzione e/o manutenzione, che consentano di fondere il *know how* dei gestori del patrimonio con quello degli imprenditori privati.

Il problema che si pone è multiplo:

- l'inquadramento comunitario della procedura di selezione del partner privato (pubblicità, requisiti, inquadramento del bando nel quadro normativo nazionale e comunitario)
- la durata del rapporto/contratto (pari al servizio messo a gara in caso di partenariato su base contrattuale: ma che succede nel caso di un rapporto su base istituzionale?);
- il ruolo del partner privato come esecutore di lavori della società mista;
- la possibilità di individuare i limiti (della possibilità di affidamento) dei lavori in house, attraverso criteri che tengano conto anche della convenienza dell'ente pubblico.

Risposte alle domande del LV

Questi temi comportano la risposta alle seguenti domande del LV:

12. Siete al corrente di pratiche o di meccanismi di valutazione di offerte con conseguenze discriminatorie?

La risposta è sì, vedi il caso dell'Aler di Milano citato al punto 1.

14. Ritenete che sia necessario chiarire a livello comunitario alcuni aspetti attinenti al quadro contrattuale dei PPP? Se sì, su quale(i) aspetto(i) dovrebbe incentrarsi tale chiarificazione?

Sì, è necessario chiarire, anche in relazione alle evoluzioni delle normative comunitarie su trasparenza ed aiuti di stato, il concetto comunitario di **organismo privato** e di **organismo pubblico** ai fini della non discriminazione nelle gare per l'affidamento di servizi quale quello della gestione del patrimonio di edilizia sociale pubblica

17. In maniera più generale, ritenete che si dovrebbe prendere un'iniziativa complementare a livello comunitario al fine di chiarire, o sistemare, le norme relative ai subappalti?

La risposta è No

18. Quale esperienza avete del lancio di operazioni PPP di tipo istituzionalizzato? In particolare, la vostra esperienza vi porta a pensare che il diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni sia rispettato nel caso di operazioni PPP istituzionalizzate? Se no, perché?

19. Ritenete che debba essere presa un'iniziativa a livello comunitario per chiarire o precisare gli obblighi degli organismi aggiudicatori riguardo alle condizioni che devono regolamentare la concorrenza tra operatori potenzialmente interessati da un progetto di tipo istituzionalizzato? Se sì, su quali punti particolari e sotto quale forma? Se no, perché?

Per quanto riguarda l'edilizia residenziale sociale pubblica, alcune normative di riorganizzazione del settore invitano (in alcuni casi obbligano) gli enti pubblici titolari del settore alla costituzione di società miste per lo svolgimento di alcune funzioni (manutenzione, progettazione, costruzione ecc.).

La procedura per la scelta del partner privato mal si inquadra nella procedura comunitaria (in particolare per il settore della manutenzione ordinaria, in Italia, non è rispettata la collocazione della stessa nel settore dei servizi, con la conseguenza dell'apertura di un contenzioso con le associazioni delle imprese di costruzione, che si ritengono potenziali titolari degli incarichi).

Rimane aperto il problema della possibilità di affidamento *in house* dei lavori dell'ente che ha costituito la società alla società stessa, per i periodi successivi alla prima scadenza del contratto messo a gara, nonché del rapporto fra la società ed il socio privato, a sua volta prestatore del servizio in oggetto.

Più che un intervento normativo diretto, sarebbe utile una comunicazione della Commissione tendente a chiarire le "zone grigie" del diritto comunitario.

22. In termini più generali, e tenuto conto dei considerevoli investimenti necessari in alcuni Stati membri, al fine di realizzare uno sviluppo economico-sociale durevole, pensate che sia utile una riflessione collettiva su tali questioni che prosegua ad intervalli regolari tra gli attori interessati e che permetta uno scambio di 'buone pratiche'? Ritenete che la Commissione dovrebbe dare impulso ad una tale rete?

La risposta è sì a entrambe le domande.