

PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

Documento di seduta

FINALE
A6-0363/2006

16.10.2006

RELAZIONE

sui partenariati pubblico-privati e diritto comunitario in materia di appalti
pubblici e concessioni
(2006/2043(INI))

Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori

Relatrice: Barbara Weiler

Relatore per parere (*): Werner Langen, commissione per i problemi
economici e monetari

(*) Cooperazione rafforzata tra le commissioni – articolo 47 del regolamento

INDICE

	Pagina
(*) Cooperazione rafforzata tra le commissioni - articolo 47 del regolamento	2
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	3
MOTIVAZIONE.....	10
PARERE DELLA COMMISSIONE PER I PROBLEMI ECONOMICI E MONETARI (*). 17	
PARERE DELLA COMMISSIONE PER I TRASPORTI E IL TURISMO	23
PARERE DELLA COMMISSIONE PER LO SVILUPPO REGIONALE.....	28
PROCEDURA.....	32
(*) Cooperazione rafforzata tra le commissioni - articolo 47 del regolamento	

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sui partenariati pubblico-privati e diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni (2006/2043(INI))

Il Parlamento europeo,

- visto il Libro verde della Commissione sui partenariati pubblico-privati e il diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni (COM(2004)0327),
 - visti il trattato che istituisce la Comunità europea, segnatamente l'articolo 5, paragrafo 2, sul principio di sussidiarietà, e gli articoli da 43 a 49 sul diritto di stabilimento e la libera prestazione di servizi, nonché i principi da essi derivati della trasparenza, della parità di trattamento, della proporzionalità e del reciproco riconoscimento,
 - viste la direttive attualmente in vigore in materia di appalti pubblici,
 - vista la Carta europea dell'autonomia locale, approvata dal Consiglio d'Europa il 15 ottobre 1985,
 - visto l'articolo I-5 del trattato che adotta una Costituzione per l'Europa,
 - visto l'articolo 45 del suo regolamento,
 - visti la relazione della commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori e i pareri della commissione per i problemi economici e monetari, della commissione per i trasporti e il turismo e della commissione per lo sviluppo regionale (A6-0363/2006),
- A. considerando che nell'ultimo decennio in non pochi Stati membri dell'Unione europea sono stati creati numerosi partenariati pubblico-privati (PPP),
- B. considerando che mancano tuttora sia una definizione applicabile a livello europeo, sia disposizioni specifiche del diritto comunitario in vigore, che coprano tutte le varie forme di PPP,
- C. considerando che i PPP possono essere descritti come una forma di cooperazione a lungo termine disciplinata contrattualmente tra il settore pubblico e quello privato per l'espletamento di compiti pubblici, nel cui contesto le risorse richieste sono poste in gestione congiunta e i rischi legati ai progetti sono suddivisi in modo proporzionato sulla base delle competenze di gestione del rischio dei partner del progetto,
- D. considerando che sovente i PPP costituiscono strutture complesse da un punto di vista giuridico, finanziario e commerciale, in cui operano imprese private ed enti pubblici al fine di realizzare e gestire assieme progetti infrastrutturali o fornire servizi pubblici,
- E. considerando che sono per lo più le autorità locali e comunali a varare progetti di PPP; che

tuttavia si avverte anche la necessità di tali progetti a livello europeo, non da ultimo per realizzare le reti di trasporto transeuropee,

- F. considerando che i PPP non costituiscono un primo passo verso la privatizzazione di compiti pubblici,
- G. considerando che la finalità dei contratti PPP è quella di far beneficiare le collettività pubbliche delle capacità di concezione, costruzione e gestione delle imprese private come pure, se necessario, delle loro capacità finanziarie,
- H. considerando che la cooperazione tra le autorità pubbliche e l'industria può creare sinergie e avere effetti positivi in termini di interesse pubblico, consentire una gestione più efficace degli stanziamenti pubblici nonché, in periodi di scarsità di mezzi pubblici, fungere da alternativa alle privatizzazioni e contribuire alla modernizzazione amministrativa grazie all'applicazione di conoscenze e procedure dell'economia privata,
- I. considerando che i PPP sono sostanzialmente subordinati al campo di applicazione delle disposizioni del trattato in materia di mercato interno, segnatamente ai principi della trasparenza, della parità di trattamento, della proporzionalità e del reciproco riconoscimento, nonché alle disposizioni di diritto comunitario secondario in materia di appalti pubblici,
- J. considerando la necessità di garantire agli investitori privati che le condizioni contrattuali non subiranno cambiamenti durante il periodo di validità,
- K. considerando che qualsiasi regime giuridico per i PPP deve rispettare il diritto delle autonomie comunali e regionali, ove tale diritto sia sancito dalla legislazione nazionale degli Stati membri,
- L. considerando che i PPP costituiscono un modo possibile per organizzare il compimento dei compiti del settore pubblico e che quest'ultimo anche in futuro deve conservare la facoltà di decidere se eseguire una funzione direttamente oppure tramite una propria impresa o con terzi del settore privato,
- M. considerando la necessità di sensibilizzare maggiormente i cittadini all'impatto dei PPP,

Osservazioni generali

1. accoglie con favore il fatto che la Commissione abbia presentato il Libro verde sui partenariati pubblico-privati e il diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni, una relazione sulla consultazione pubblica sul Libro verde e una comunicazione su eventuali misure successive nel settore dei partenariati pubblico-privati (COM(2005)0569);
2. ritiene prematura una valutazione degli effetti delle direttive sugli appalti pubblici e pertanto si pronuncia contro un'apertura di queste direttive; si dichiara contrario alla creazione di un regime giuridico specifico per i PPP, ma ritiene necessaria un'iniziativa legislativa nel settore delle concessioni che rispetti i principi del mercato interno e i valori soglia e preveda regole semplici per le procedure di appalto nonché un chiarimento

nell'ambito dei partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI),

3. invita la Commissione a tener seriamente conto, nel disciplinare i futuri PPP e nel valutare l'impatto delle norme sulle concessioni, degli interessi delle amministrazioni autonome regionali avendo cura di coinvolgere rappresentanti degli interessi regionali e comunali nella predisposizione di future norme;
4. auspica termini transitori per i contratti in corso conclusi in buona fede a norma della legislazione nazionale, onde evitare incertezza giuridica;
5. respinge qualsiasi elusione della normativa in materia di appalti pubblici e di concessioni;
6. ritiene fundamentalmente necessaria l'applicazione della normativa sugli appalti pubblici nel momento in cui bisogna scegliere un partner privato; in caso di attribuzione parziale a un partner privato nel quadro di un PPPI, è applicabile la normativa sugli appalti pubblici se l'attribuzione comporta un rapporto reale e temporale con un appalto pubblico;
7. ritiene che la prestazione esterna di un servizio di interesse pubblico generale comporti per l'autorità aggiudicatrice la necessità di assegnare il contratto sulla base delle procedure di appalto pubblico;
8. ritiene che riconferire ai comuni compiti assolti in maniera soddisfacente facendo appello al settore privato non costituisca un'alternativa sensata a PPP consoni con i principi della concorrenza;
9. reputa che i comuni e le loro filiali dovrebbero poter derogare ai principi della concorrenza solo qualora stiano assolvendo compiti meramente locali senza alcun rapporto con il mercato interno;
10. sottolinea l'importanza della trasparenza, il cui rispetto dovrebbe essere ovvio nella gestione dei fondi pubblici, e che implica il diritto dei rappresentanti eletti di prendere visione del contratto e degli atti;
11. raccomanda agli Stati membri di predisporre meccanismi trasparenti a tutela degli interessi giuridici e finanziari degli investitori per l'intero periodo di validità del contratto;
12. ritiene che regole trasparenti in materia di aggiudicazione siano utili per promuovere, nell'interesse dei cittadini, una concorrenza effettiva e la prevenzione della corruzione;
13. sottolinea che l'espressione "conflitto di interessi" dovrebbe essere definita a livello UE, per permettere di conseguire una ripartizione del rischio equa e obiettiva;
14. raccomanda che l'attuazione dei PPP sia subordinata all'obbligo tassativo di rendiconto nei confronti dei cittadini, al fine di garantire sicurezza, efficienza e standard qualitativi;
15. raccomanda che gli Stati membri facilitino il lavoro del settore pubblico, migliorando la formazione dei responsabili decisionali con il compito di selezionare partner privati per i PPP;
16. si attende che gli Stati membri adottino misure per affrontare tempestivamente e con

sensibilità gli effetti sui dipendenti comunali e che siano promossi e rispettati accordi equi in materia di trasferimento dei dipendenti (sia del settore pubblico che di quello privato) e delle loro condizioni di impiego, in linea con la direttiva 2001/23/CE del Consiglio, del 12 marzo 2001, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese, di stabilimenti o di parti di imprese o di stabilimenti¹;

17. si attende che le autorità pubbliche degli Stati membri rispettino le disposizioni della direttiva 2001/23/CE;
18. si oppone alla creazione di un'agenzia europea per i PPP, ma auspica altre forme di scambio di esperienze sulle prassi migliori e peggiori, come la creazione di reti tra le autorità nazionali e regionali competenti per la gestione dei PPP;
19. incoraggia la Commissione e la Banca europea per gli investimenti a mettere in comune le loro conoscenze e a diffonderle specialmente negli Stati membri in cui autorità pubbliche non hanno dimestichezza con i PPP;
20. sottolinea che l'esperienza acquisita con i PPP contribuisce a evitare il ripetersi di errori e il ricorso a metodologie inefficaci;
21. è contrario all'emanazione di una normativa sull'aggiudicazione degli appalti pubblici di valore inferiore alle soglie previste;
22. chiede alla Commissione di adoperarsi, tramite il controllo sugli aiuti di Stato a livello comunitario, affinché la concessione di sovvenzioni non comporti discriminazioni tra gli operatori, siano essi pubblici, privati o misti;

PPP qualificabili come appalti pubblici

23. condivide la posizione della Commissione secondo cui nell'assegnazione di appalti pubblici di lavori o di servizi la selezione e l'incarico del partner privato devono essere effettuati fondamentalmente nel rispetto delle direttive sugli appalti pubblici soltanto quando selezione e aggiudicazione coincidono;
24. ritiene che le amministrazioni aggiudicatrici debbano scegliere tra la procedura aperta e la procedura ristretta;
25. ritiene che a fini di trasparenza la procedura negoziata vada limitata ai casi eccezionali previsti dalle pertinenti disposizioni delle direttive in materia di appalti;
26. auspica che a fini di flessibilità la procedura di aggiudicazione avvenga tramite un dialogo competitivo, qualora si tratti di un appalto con "complessità giuridica e finanziaria", e invita la Commissione a precisare la condizione di "complessità giuridica e finanziaria" nel senso che resti il maggior margine possibile di manovra negoziale; ritiene che si possa presumere la "complessità giuridica e finanziaria" in presenza di caratteristiche tipiche dei PPP quali il concetto di ciclo di vita e di trasferimento a lungo termine del rischio a

¹ GU L 82 del 22.3.2001, pag. 16.

operatori privati; ritiene che nel contesto di una procedura di dialogo competitivo vada eliminato il rischio della divulgazione di informazioni riservate al di fuori della procedura;

PPP qualificabili come concessioni

27. constata che la Commissione intende procedere a un intervento legislativo dopo aver eseguito una dettagliata valutazione d'impatto; ritiene che se la Commissione propone tale normativa, essa deve permettere alle autorità pubbliche, mediante procedure flessibili, trasparenti e non discriminatorie, di selezionare il partner migliore in base a criteri predefiniti;
28. si attende da un eventuale testo legislativo una definizione chiara delle concessioni in quanto distinte dagli appalti pubblici, nonché la fissazione di criteri di selezione obiettivamente verificabili;
29. ritiene che le concessioni debbano avere una durata limitata, che dipende tuttavia dalla durata di ammortamento dell'investimento privato, affinché i candidati non siano esclusi troppo a lungo dalla concorrenza; ritiene che la durata delle relazioni di partenariato debba essere definita in maniera tale che la libera concorrenza sia in linea di massima limitata solo se necessario per garantire l'ammortamento degli investimenti, una remunerazione appropriata del capitale investito e il rifinanziamento di futuri investimenti;
30. ritiene che il principio della trasparenza imponga di pubblicare nel fascicolo di gara gli elementi alla base della fissazione della durata dell'appalto, affinché gli offerenti ne possano tener conto nell'elaborazione dell'offerta;
31. sostiene che un approccio unitario (schema del ciclo di vita) e una concorrenza fra gli offerenti in termini di innovazione migliora l'efficienza se, nella realizzazione comune dei progetti, i rischi sono ripartiti in maniera ottimale e se sono previsti capitolati funzionali delle prestazioni e meccanismi di pagamento altamente incentivanti;
32. chiede alla Commissione di trarre le conclusioni dall'esperienza acquisita con il dialogo competitivo, allo scopo di formulare raccomandazioni riguardo a una procedura di aggiudicazione adatta per le concessioni, dal momento che la flessibilità dei dialoghi competitivi risponde generalmente alla complessità delle concessioni, senza mettere in causa il rispetto dei principi della trasparenza, della parità di trattamento e della proporzionalità;
33. appoggia la Commissione nel voler verificare se occorra istituire regole unitarie per l'aggiudicazione di tutti i PPP su base contrattuale, a prescindere dal fatto che il PPP sia un appalto pubblico o una concessione;

PPP istituzionalizzati e attività interne

34. plaude all'impegno della Commissione di intervenire nel campo dei PPP istituzionalizzati data la palese incertezza giuridica esistente;
35. prende atto della richiesta degli operatori di precisare l'applicazione della legislazione in materia di appalti alla costituzione di imprese miste nel contesto dell'aggiudicazione di un

appalto o di una concessione e invita la Commissione a fornire quanto prima i chiarimenti richiesti;

36. ritiene che non vadano ulteriormente estese le "attività interne" senza indizione di gara poiché in tal modo si dispensano taluni comparti dal rispetto delle norme del mercato interno e della concorrenza;
37. ritiene necessario, in considerazione dell'obbligo di trasparenza e del divieto di discriminazione, che la legislazione sugli appalti pubblici si applichi alla creazione di un PPPI qualora questa operazione presenti un rapporto reale e temporale con l'attribuzione di un appalto pubblico;
38. è consapevole, in considerazione di una giurisprudenza sempre più ampia in materia, dell'incertezza giuridica creatasi nell'applicazione dei criteri delle attività interne; pertanto invita la Commissione a definire, sulla base della giurisprudenza vigente della Corte di giustizia delle Comunità europee, criteri che stabiliscano un quadro di riferimento stabile per le scelte delle amministrazioni locali;
39. ritiene che un valore di soglia, comunque definito, per la partecipazione minima di un committente pubblico a una società il cui capitale è detenuto in comune con partner privati si tradurrebbe nella protezione permanente di talune partecipazioni e che ogni limite posto per la discussione risulta pertanto problematico;
40. ritiene che, se il primo bando di gara per la costituzione di un'impresa mista è risultato preciso e completo, non è necessario un ulteriore bando di gara;
41. chiede che venga definita con maggiore precisione la nozione di "controllo analogo" esercitato dall'autorità pubblica aggiudicatrice sul prestatore, segnatamente per quanto riguarda il caso in cui società di economia mista eseguono prestazioni, per conto e nel contesto di compiti dell'autorità pubblica organizzatrice, che sono principalmente finanziate o garantite da quest'ultima;

Cooperazione intercomunale

42. si dichiara sostanzialmente favorevole, nell'interesse dell'autonomia organizzativa comunale e di un'amministrazione efficiente, a forme di cooperazione a livello comunale, anche per conseguire altre sinergie, purché ciò non comporti violazioni capaci di condurre a una chiusura del mercato;
43. reputa necessario che la Commissione chiarisca l'incertezza giuridica in materia di cooperazione intercomunale, emersa a seguito della giurisprudenza della Corte di giustizia;
44. condivide la posizione della Corte di giustizia nella sentenza relativa alla causa C-84/03 (Commissione/Spagna) secondo cui gli accordi di cooperazione tra enti locali non possono essere esclusi genericamente dalla normativa in materia di appalti mediante il ricorso a una forma giuridica del diritto nazionale; ritiene necessaria una delimitazione tra misure organizzative e/o amministrative e contratti di forniture tra organi amministrativi;

45. ritiene che i casi di cooperazione intercomunale debbano essere considerati irrilevanti in relazione al diritto sugli appalti pubblici quando:
- si tratta di una cooperazione fra autorità comunali,
 - i compiti, la cui realizzazione è stata affidata alle autorità comunali, devono essere considerati alla stregua di operazioni di ristrutturazione tecnica oppure nel caso in cui i diritti di sorveglianza detenuti dalle autorità locali interessate sono identici a quelli che esercitano sui propri servizi, e
 - le attività sono esercitate principalmente per conto delle autorità locali interessate;
46. respinge l'applicazione della legislazione in materia di appalti nei casi in cui i comuni intendono svolgere compiti nel loro territorio assieme ad altri comuni nell'ambito di una riorganizzazione amministrativa, senza offrire a terzi operanti sul mercato la fornitura dei servizi in questione;
47. rileva che la delega di competenze per compiti pubblici da parte di un ente pubblico a un altro ente non rientra nel campo di applicazione della normativa comunitaria in materia di appalti;
48. ritiene tuttavia necessaria l'applicazione della normativa sugli appalti quando i comuni offrono prestazioni sul mercato alla stregua di un'impresa privata nel contesto della cooperazione intercomunale o fanno eseguire compiti pubblici da imprese private o da altri comuni;

o

o o

49. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione nonché al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni.

MOTIVAZIONE

Considerazioni generali

Negli ultimi anni i PPP (partenariati pubblico-privati) stanno godendo di crescente popolarità in tutta Europa. I modelli tuttavia si differenziano notevolmente da uno Stato membro all'altro, a seconda del quadro normativo nazionale e dei settori in cui vengono conclusi i PPP. Benché al momento non esista alcuna definizione unitaria di PPP a livello europeo, il concetto descrive genericamente accordi tra organismi pubblici e il settore privato. Gli accordi si riferiscono a interventi sulle infrastrutture pubbliche oppure a servizi pubblici. I PPP, se utilizzati correttamente, consentono di norma una riduzione dei costi complessivi, una migliore ripartizione dei rischi, un'esecuzione più rapida delle attività e dei servizi pubblici, una migliore qualità e, in conclusione, maggiori risparmi.

A una più attenta osservazione appare evidente che esistono gradi di sviluppo piuttosto diversi dei PPP all'interno dell'Unione europea. In linea di massima si possono distinguere tre gruppi di Stati membri: un gruppo di testa, composto da Regno Unito, Francia, Germania, Irlanda e Italia, un gruppo intermedio e infine un ultimo gruppo che riunisce Stati con un'esperienza limitata nel settore. A causa delle loro peculiarità economiche e politiche, gli Stati dell'Europa centrale e orientale costituiscono un gruppo a parte. In quest'ultima regione infatti i PPP rivestono un ruolo particolarmente importante nella creazione di un'infrastruttura moderna. Il gruppo di testa sopra citato è composto da Stati che si distinguono grazie a una vasta esperienza in diversi campi: dagli interventi sulle infrastrutture pubbliche nel settore strade e ferrovie ai progetti relativi al sistema sanitario, all'istruzione e alle carceri. Inoltre tali Stati spesso hanno già un'idea chiara dei vantaggi e degli svantaggi connessi a progetti che coinvolgono i PPP nei singoli settori. Non è raro inoltre che esistano leggi speciali a livello nazionale o regionale e che siano stati sviluppati metodi di valutazione mirati alla misurazione dei risultati ottenuti. Altri Stati, come l'Irlanda, hanno predisposto propri servizi amministrativi allo scopo di sviluppare in modo centralizzato una «competenza sui PPP».

In particolar modo dalle esperienze fatte nel Regno Unito, che può essere definito uno «Stato pioniere» in materia di utilizzo dei PPP, ma anche da quanto sperimentato da altri Stati, è possibile, in via temporanea, trarre le conclusioni di seguito riportate.

- Alcuni settori appaiono più adatti di altri all'utilizzo di modelli di PPP. Di norma i progetti infrastrutturali nel settore strade e ferrovie hanno prodotto un valore aggiunto misurabile. Rimane da vedere se sarà possibile ottenere risultati simili anche nei campi della sanità e dell'istruzione, nonché in altri ambiti. Poiché tali contratti sono stati stipulati soltanto di recente, non è ancora possibile eseguire una valutazione conclusiva. Gli ambiti soggetti a rapidi mutamenti tecnologici, come il settore IT, non sembrano molto adatti alle operazioni di PPP. Infine è quasi impossibile stabilire standard qualitativi attendibili per un periodo di tempo più lungo senza ostacolare possibili innovazioni e il miglioramento della qualità dei servizi.
- Risulta fondamentale la scelta di parametri adeguati per misurare il rapporto costi-benefici di un'operazione di PPP.

- Appare evidente che le operazioni di PPP spesso si dimostrano superiori al classico contratto d'appalto nella fase di programmazione e di costruzione, tuttavia alcune presentano difficoltà serie in fase di gestione.
- Sono necessari strumenti migliori, in grado di garantire una verifica efficace e di influire sui risultati del settore privato. Fanno parte di tali strumenti sanzioni credibili, per esempio clausole relative a una riduzione dei pagamenti oppure a una revoca del contratto.
- Infine giocano un ruolo chiave per lo sviluppo e il successo dei PPP le posizioni politiche nazionali e le competenze già esistenti. La creazione di uffici specializzati all'interno delle amministrazioni pubbliche e il miglioramento delle competenze gestionali nel settore sia pubblico sia privato porteranno probabilmente a ottenere risultati migliori in futuro. In molti casi sarà indispensabile un cambiamento di mentalità all'interno della pubblica amministrazione.

In conclusione è necessario osservare che i PPP non sono una panacea per ogni problema. Sono difficili da programmare, da realizzare e da gestire. Necessitano di molto tempo per produrre risultati visibili. Ancora più indispensabile appare quindi una minuziosa verifica preventiva per stabilire se il potere pubblico debba aderire a un PPP ed eventualmente in che modo lo debba organizzare. I governi dovrebbero concentrarsi in primo luogo sul miglioramento delle loro capacità amministrative e dei metodi di valutazione, invece di estendere l'utilizzo dei PPP ad altri settori. Si dovrebbe garantire che i rischi legati al PPP vengano presi in carico dalla parte che è in grado di gestirli nel modo migliore e che i vantaggi ottenibili dal coinvolgimento del settore privato siano sfruttati efficacemente. Senza tale garanzia il settore pubblico corre il rischio di realizzare operazioni di PPP partendo da presupposti sbagliati, ottenendo per esempio un miglioramento a breve termine della situazione di bilancio a spese della solidità finanziaria nel lungo termine.

Per quanto riguarda il quadro regolamentare attuale dei PPP è da notare che non esistono norme speciali di diritto europeo applicabili né alla scelta del partner privato né alla fase di implementazione. Per la scelta del partner sono validi i principi generali del trattato CE, nonché le direttive vigenti in materia di appalti pubblici. Secondo quanto stabilito dal trattato, tutti i contratti tramite i quali una struttura pubblica assegna un appalto devono rispettare i principi di libertà di stabilimento e di prestazione di servizi ai sensi degli articoli 43- 49 del trattato stesso. Quindi i contratti di PPP devono adeguarsi ai requisiti di trasparenza, parità di trattamento, proporzionalità e mutuo riconoscimento. Inoltre i contratti di PPP qualificabili come appalti pubblici sono soggetti all'applicazione delle direttive generali in materia. Per le concessioni di lavori pubblici sono valide alcune disposizioni speciali, mentre le concessioni di servizi finora non risultano regolate dal diritto comunitario derivato. Per quanto concerne l'implementazione dei PPP è valida la legislazione nazionale, che deve essere conforme alle norme di rango superiore del trattato CE.

Di fronte alla mancanza di un quadro normativo unitario per i PPP a livello europeo e all'eterogeneità delle legislazioni nazionali è lecito domandarsi se non siano necessarie norme unitarie per garantire trasparenza e un'effettiva concorrenza tra gli operatori. Nel corso della consultazione che ha fatto seguito alla pubblicazione del Libro verde, una piccola maggioranza di operatori si è dichiarata contraria all'ipotesi di una normativa orizzontale per i PPP, sostenendo tuttavia iniziative su concessioni, IPPP e attività interne. Non è stato raggiunto alcun accordo quanto alla forma di eventuali iniziative, ovvero sulla natura

legislativa o non legislativa delle misure da prendere.

I PPP rappresentano sostanzialmente una forma di appalto pubblico. Ciononostante, soprattutto a causa dello sviluppo della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, si è creata una situazione di incertezza giuridica che necessita di una regolamentazione. Inoltre rimane da valutare scrupolosamente in quali casi sia possibile unificare le normative senza cancellare differenze importanti. In linea di principio la procedura legislativa dovrebbe essere affrontata con cautela poiché i PPP sono spesso accordi estremamente complessi, la cui convenienza può mantenersi inalterata soltanto nel quadro di una normativa flessibile.

A livello normativo la posizione da sostenere è chiara: in ogni situazione in cui ci sia da scegliere un partner privato, deve essere garantita la piena trasparenza della procedura. L'esigenza di trasparenza e di una concorrenza leale tra gli operatori trova una motivazione anche negli interessi di tipo sostanzialmente differente che muovono il settore privato e il potere pubblico. Diverso è invece il caso della collaborazione intercomunale, espressione della sovranità comunale. Poiché il problema appare diverso a seconda dell'ambito tematico, i PPP vengono trattati in appresso in maniera distinta.

PPP qualificabili come appalti pubblici

Nel caso di PPP qualificabili come appalti pubblici, la questione principale riguarda la procedura di aggiudicazione degli appalti.

Il dialogo competitivo aggiunge una nuova procedura di aggiudicazione alle procedure classiche di tipo aperto, ristretto e negoziato nel caso degli appalti che superano una certa soglia. Tale procedura unisce elementi delle gare d'appalto a elementi della procedura negoziata. È sussidiaria rispetto alle procedure aperte e ristrette, ma prioritaria rispetto alla procedura negoziata. Nel dialogo competitivo gli Stati membri possono ricorrere all'appalto pubblico per contratti d'appalto particolarmente complessi. Una definizione più dettagliata del concetto di appalti particolarmente complessi fa sorgere le prime difficoltà. Tale particolare complessità dovrebbe sussistere nei casi in cui l'amministrazione aggiudicatrice:

- non sia oggettivamente in grado di definire i mezzi atti a realizzare i suoi obiettivi e a soddisfare le sue esigenze e /o
- non sia oggettivamente in grado di definire le soluzioni giuridiche e / o finanziarie di un progetto.

A questo punto occorre chiedersi se i progetti di PPP debbano includere sempre la caratteristica della particolare complessità. A tale proposito è necessario chiarire che i PPP sono spesso particolarmente complessi, ma non sempre presentano tale caratteristica. Il grado di complessità è da valutare in base al singolo caso. Di volta in volta si stabilirà se, in linea di principio, la procedura del dialogo competitivo per un appalto pubblico relativo a un PPP sia da preferire perché unisce i vantaggi della procedura ristretta e della procedura negoziata. Grazie alla sua flessibilità, il dialogo competitivo consente l'elaborazione di soluzioni ottimali in situazioni di forte pressione concorrenziale. Gli svantaggi, ovvero la complessità e le forti spese che devono sostenere tutti i soggetti interessati, sono tuttavia riequilibrati dalla maggiore trasparenza che offre questa possibilità rispetto alla procedura negoziata, riducendo

quindi il pericolo di una condotta contraria alla concorrenza. Per semplificare l'utilizzo della procedura, la Commissione dovrebbe specificare il concetto di «complessità giuridica e finanziaria».

PPP qualificabili come concessioni

Uno dei punti più controversi della discussione attuale sui PPP verte sull'opportunità di creare una regolamentazione a livello comunitario per le concessioni di servizi; inoltre, in caso di decisione favorevole, occorrerà stabilire se tale regolamentazione debba essere separata oppure riunita a quella concernente gli appalti pubblici. Già alcuni anni fa la Commissione ha pubblicato una comunicazione interpretativa sulle «concessioni del diritto comunitario». Sulla base di quanto emerso dalla consultazione, la Commissione ha deciso di eseguire dapprima una valutazione d'impatto; in seguito deciderà se rendere pubblica un'altra comunicazione interpretativa oppure una proposta di direttiva. Questa maniera di procedere viene accolta con favore.

Il fatto che in questo settore non esista alcun obbligo di coordinamento delle disposizioni legislative e che pochissimi Stati membri siano disposti a definire norme per le concessioni di servizi, si oppone a un'apertura dei mercati coinvolti a livello comunitario. Tale situazione non cela soltanto il pericolo di una perdita di concorrenza, ma determina anche una grande incertezza giuridica, causata in primo luogo dalle difficoltà di delimitazione poiché, in caso di PPP complessi, non è sempre facile distinguere tra concessioni di servizi e appalti di servizi.

Il vantaggio determinante di una regolamentazione legislativa della procedura di aggiudicazione per le concessioni è da ricercarsi nella certezza del diritto in tutta Europa. E certezza del diritto significa sicurezza negli investimenti, che a sua volta influisce positivamente sulla concorrenza. Una regolamentazione delle concessioni dovrebbe definire una procedura di aggiudicazione concreta che tenga conto delle peculiarità di questa forma giuridica. Essa dovrebbe chiarire che le amministrazioni pubbliche non possono rilasciare concessioni a un'impresa senza prima aver completato una procedura di selezione concorrenziale. Di norma un regime di concorrenza porta – proprio secondo la definizione dei contribuenti – a prezzi più bassi per la stessa qualità dei servizi, se non addirittura a una qualità migliore. Tuttavia, fino a quando non verrà approvata una regolamentazione legislativa, permane il sospetto che le concessioni di servizi servano come «via d'uscita per sfuggire alla normativa comunitaria».

PPP istituzionalizzati (IPPP) e attività interne

Gli IPPP sono «entità» create da partner pubblici e privati. Il compito di tali entità è di mettere a disposizione o di fornire un servizio a favore del pubblico, generalmente servizi di interesse generale. I PPP istituzionalizzati possono essere realizzati tramite la fondazione *ex novo* di una società a capitale misto oppure attraverso l'assunzione di controllo di una società precedentemente pubblica da parte di un soggetto privato, per esempio in seguito al cambiamento di compartecipazione.

Sorge in questo caso il dubbio se considerare entrambi i procedimenti, fondazione *ex novo* e cambiamento di compartecipazione, giuridicamente rilevanti per quanto riguarda l'applicazione della normativa sugli appalti. Secondo il parere della Commissione, il partner privato di questa impresa deve essere scelto tenendo conto dei relativi compiti e secondo

modalità trasparenti, non discriminatorie e dipendenti dalla forma concreta dell'appalto ai sensi delle direttive in materia oppure del trattato CE. Dal parere della Commissione consegue che soltanto una scelta del partner privato compiuta sulla base di criteri oggettivi può garantire una concorrenza leale. Una volta che il partner privato della società a capitale misto è stato scelto, ulteriori bandi di gara per l'appalto diventano soltanto un'inutile spesa burocratica. Quindi sarebbe da evitare la pubblicazione di un doppio bando di gara.

Nell'ambito appena descritto ricade anche il problema di stabilire se l'aggiudicazione di un appalto pubblico o di una concessione a una società a capitale misto renda indispensabile una procedura di gara (cosiddetta problematica «in house»). I criteri guida sono stati stabiliti dalle sentenze «Teckal» e «Stadt Halle», emesse dalla Corte di giustizia delle Comunità europee.

Secondo la giurisprudenza Teckal, la partecipazione delle autorità appaltanti a un'entità a capitale misto non giustifica alcuna eccezione rispetto ai principi fondamentali che regolano le aggiudicazioni di appalti. L'elemento determinante è l'aggiudicazione a una persona giuridicamente distinta. Viene quindi riconosciuta un'eccezione alla normativa comunitaria in materia, ma soltanto qualora l'ente locale eserciti sulla società a capitale misto un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e qualora questa società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente locale che la controlla. I due criteri devono essere soddisfatti entrambi affinché vi sia equiparazione con le unità interne dell'ente aggiudicatore. Un ulteriore chiarimento è stato fornito dalla sentenza Stadt Halle. La Corte di giustizia ha deciso «che un ente aggiudicatore pubblico può assegnare un incarico a un'impresa che gli appartiene senza vincolo di rispetto della normativa sugli appalti soltanto se possiede il 100% del capitale dell'impresa», quindi se non esiste neppure una minima partecipazione privata nell'impresa. Secondo il parere della Corte di giustizia, soltanto in questa situazione l'ente aggiudicatore esercita sull'impresa un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.

Questa sentenza è da accogliere favorevolmente per due motivi: in primo luogo l'investimento di capitale privato in un'impresa si basa su considerazioni che dipendono da interessi privati e perseguono quindi obiettivi diversi dal pubblico interesse. Secondariamente l'aggiudicazione di un appalto pubblico a una società a capitale misto senza pubblicazione della gara d'appalto danneggerebbe i principi della concorrenza leale e della parità di trattamento dei soggetti interessati. Una tale procedura procurerebbe un vantaggio nei confronti dei suoi concorrenti al soggetto privato che detiene una partecipazione nella società a capitale misto.

Collaborazione intercomunale

Alla luce della sentenza della Corte di giustizia del 13 gennaio 2005 (Commissione / Spagna), in linea di principio gli accordi di cooperazione tra enti non possono essere esclusi dalla normativa sugli appalti mediante una forma giuridica nazionale. La normativa sugli appalti si applica sempre, ogni qual volta due soggetti dotati di personalità giuridiche distinte concludono un contratto a titolo oneroso. Non ha importanza quindi lo status della persona giuridica coinvolta; si può trattare anche di enti locali. La sentenza ha aperto un dibattito tra i comuni d'Europa per stabilire se, e secondo quali modalità, le collaborazioni intercomunali sono soggette alla normativa sugli appalti.

Una risposta a questa domanda va ricercata nella descrizione di collettività. Caratteristico

dell'ordinamento giuridico della collettività in Europa e negli Stati membri è la distinzione tra Stato e società. Mentre la società, a cui appartiene anche l'ambito dell'economia, è caratterizzata da libertà, autonomia privata e mercato, lo Stato con le sue suddivisioni è da intendere come unità decisionale o di potere organizzata. La particolarità di uno Stato organizzato in modo federale è che le sue suddivisioni statali possiedono una propria personalità giuridica che le distingue dallo Stato nel suo complesso. Secondo la distinzione tra Stato e società esse rimangono però parte dell'ordinamento politico. Le norme relative alle collaborazioni delle singole autorità pubbliche, in quanto contratti di diritto pubblico, sono parte integrante dell'organizzazione amministrativa e sono quindi da distinguere rigorosamente dai cosiddetti contratti subordinati tra amministrazione e cittadini.

Pertanto la collaborazione intercomunale è sostanzialmente un accordo sulle competenze all'interno dell'organizzazione amministrativa di uno Stato membro. Si verifica, come afferma la Commissione, «un riordinamento interno di poteri pubblici». Si tratta quindi di assegnazioni di mansioni tra comuni, ovvero di provvedimenti organizzativi interni allo Stato, e non di procedure di affidamento a terzi. Una mansione viene affidata a un altro organismo all'interno dello Stato. Conformemente al principio dell'attribuzione delle competenze, in questo settore la UE non possiede alcuna competenza. Secondo il principio dell'autonomia organizzativa e procedurale in uso, l'organizzazione amministrativa nazionale è sottratta alla competenza dell'UE, il che è in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia. Qualora una riorganizzazione nell'esecuzione dei compiti all'interno dell'organizzazione complessiva dello Stato venisse considerata come effettivamente soggetta alla normativa sugli appalti, ciò equivarrebbe a un obbligo indiretto di privatizzazione. Tuttavia questo non è auspicabile, poiché lo Stato deve rimanere fundamentalmente libero di decidere se fornire esso stesso i servizi oppure affidare l'incarico a un soggetto terzo presente sul mercato. Inoltre, tale concezione sarebbe in contrasto con l'articolo 295 del TCE, secondo cui il regime di proprietà degli Stati membri non può essere modificato dal trattato.

Il diritto alla sovranità comunale è garantito a livello sia nazionale sia europeo. Dal punto di vista dell'Europa emerge da un lato dalle riflessioni sul principio di sussidiarietà ai sensi dell'articolo 5 del TCE e dall'altro dagli articoli 2 e 4 della Carta europea delle autonomie locali. Anche il trattato che adotta una Costituzione per l'Europa riconosce esplicitamente le autonomie locali e regionali, nonché le strutture giuridico-organizzative statali a esse connesse: all'articolo I-5 si afferma che l'Unione rispetta l'identità nazionale dei suoi Stati membri insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale *compreso il sistema delle autonomie regionali e locali*.

Naturalmente ogni accordo tra autorità pubbliche non può essere esonerato *per se* dal rispettare la normativa sugli appalti. Piuttosto appare necessaria una distinzione tra provvedimenti puramente organizzativo-amministrativi e contratti di fornitura tra soggetti gestori. Questi ultimi devono essere soggetti alla normativa sugli appalti.

Anche la sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 13 gennaio 2005 sugli accordi di collaborazione in Spagna non porta a un'interpretazione diversa, ma indica soltanto che gli accordi all'interno dell'organizzazione dello Stato non possono essere esclusi in blocco e in quanto tali dalla normativa sugli appalti.

Sulla base di questa interpretazione la Commissione dovrebbe elaborare i criteri necessari per

porre fine all'attuale situazione di incertezza giuridica.

4.10.2006

PARERE DELLA COMMISSIONE PER I PROBLEMI ECONOMICI E MONETARI (*)

destinato alla commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori

sui partenariati pubblico-privati e diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni

2006/2043(INI)

Relatore per parere (*): Werner Langen

(*) Cooperazione rafforzata tra le commissioni – articolo 47 del regolamento

SUGGERIMENTI

La commissione per i problemi economici e monetari invita la commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti suggerimenti:

- A. considerando che nell'ultimo decennio in non pochi Stati membri dell'Unione europea sono state registrate varie PPP,
- B. considerando che, nell'ambito di tale forma di cooperazione e tenuto conto dei molteplici vincoli finanziari e di altra natura, l'economia privata, mettendo a disposizione il suo know-how tecnico, i suoi metodi commerciali nonché risorse finanziarie per assolvere compiti di servizio pubblico, è in grado di far sì che anche in periodi di ristrettezze di bilancio sia possibile prestare servizi di elevata qualità a prezzi attraenti mettendo, nel contempo, i poteri pubblici in grado di assolvere con efficienza i loro compiti fondamentali,
- C. considerando che sono per lo più le autorità locali e comunali a varare progetti di PPP e che, nel contempo, si avverte l'esigenza di agire a livello europeo, non da ultimo per realizzare le reti di trasporto transeuropee,
- D. considerando che sarebbe opportuno vagliare, caso per caso, se da una PPP possano scaturire ulteriori vantaggi rispetto ad altre metodologie quali, per esempio, la tradizionale aggiudicazione di un appalto pubblico e/o la prestazione di un servizio da parte dell'autorità pubblica,

- E. considerando che non esiste alcuna definizione comunitaria uniforme delle PPP, pur essendo comparabili i tratti caratteristici dei progetti di PPP,
- F. considerando che, a norma della disposizioni dell'articolo 3 del trattato, l'eliminazione degli ostacoli agli scambi, la libertà di stabilimento e di prestazione di servizi nonché la libera circolazione delle merci, dei capitali e dei servizi rappresentano i principi generali della legislazione comunitaria applicabili alle PPP nel contesto del mercato interno europeo,
- G. considerando che l'articolo 86 del trattato prevede che i servizi di interesse economico generale devono essere forniti in conformità con le norme CE sulla concorrenza che sono alla base del mercato interno, ove l'applicazione di tali norme non osti all'esercizio dei particolari compiti delle imprese incaricate della gestione di detti servizi,
- H. considerando che il principio della sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato conferisce agli enti locali e agli Stati membri la responsabilità di definire e finanziare i servizi di interesse economico generale,
- I. considerando che la Corte di giustizia delle Comunità europee ha stabilito, in varie sentenze, chiare condizioni per la forma delle PPP senza indizione di gara; considerando la proliferazione dei contenziosi portati dinnanzi alla Corte di giustizia in materia di assegnazione di contratti di servizi, la quale ha la sua origine nell'imprecisione giuridica concernente i concetti di "operazioni interne" ("in house"), appalti di lavori pubblici e servizi nonché concessioni tipologicamente varie,
- J. considerando che in taluni nuovi Stati membri la formula PPP è scelta per cercare di dissimulare l'aumento del debito pubblico, ossia di uno dei parametri di Maastricht; esprime preoccupazione perché in tali casi la compensazione delle perdite provocate dal basso potere d'acquisto interno per gli investitori privati può comportare un tasso di restituzione maggiore di quello normalmente applicato ai crediti garantiti dallo Stato per l'allestimento delle stesse strutture;
- K. considerando le imprecisioni ricorrenti nella giurisprudenza della Corte di giustizia in relazione allo statuto giuridico dei consorzi intercomunali e delle attività da loro controllate, sia in veste di amministrazione aggiudicatrice diretta, sia in veste di prestatore di servizi agli enti locali che li costituiscono,
- L. considerando le incertezze giuridiche delle PPP istituzionali per quanto riguarda i principi generali della legislazione comunitaria,
1. plaude alla presentazione del Libro Verde sulla regolazione di concessioni e PPP istituzionalizzate nonché alla comunicazione della Commissione corredata da proposte concrete, frutto di una pubblica consultazione;
 2. condivide la distinzione operativa proposta dalla Commissione tra PPP contrattuali e PPP istituzionalizzate;
 3. appoggia la proposta della Commissione e dell'UE finalizzata ad un'iniziativa legislativa sull'aggiudicazione di concessioni previa valutazione d'impatto, in quanto introduce una

delimitazione chiara tra concessioni e appalti pubblici;

4. muove dal presupposto che si addiverrà ad una disciplina atta a potenziare gli attuali incentivi per le PPP, con riguardo al diritto di godimento di opere o servizi, ai rischi correlati nonché all'affidabile ricorso al capitale privato;
5. invita la Commissione a presentare, entro il 2006, chiarimenti d'ordine giuridico sulle PPP istituzionalizzate, conformemente all'articolo 251 del trattato, in modo da stabilire le modalità di applicazione delle norme UE al momento di selezionare i partner del settore privato;
6. ritiene che detti chiarimenti giuridici sulle PPP istituzionali dovranno precisare la procedura di selezione unica, trasparente e non discriminatoria da seguire per creare una PPP istituzionale e assegnarle i propri compiti;
7. ritiene che, nella comunicazione della Commissione la nuova procedura del dialogo concorrenziale andrebbe chiarita in termini di modalità di protezione della proprietà intellettuale, e ciò al fine di garantire la libertà di concorrenza;
8. è contrario ad apposite discipline per le aggiudicazioni al di sotto del valore di soglia poiché ciò rientra nella sfera di competenza degli Stati membri ed anche in futuro dovrebbe essere disciplinato nell'ambito delle loro giurisdizioni;
9. chiede un chiarimento dello statuto giuridico dei consorzi intercomunali nell'ambito della legislazione comunitaria, nel quadro delle iniziative legislative sulle PPP istituzionali e le PPP contrattuali, onde conferire loro gli stessi poteri di aggiudicazione delle autorità pubbliche nell'esercizio delle loro competenze delegate e permettere agli enti locali che le costituiscono di avvalersi dei loro servizi alle stesse condizioni applicate ai propri servizi;
10. sollecita chiare norme per i consorzi comunali qualora essi assolvano in comune esclusivamente i compiti loro spettanti a un livello locale rigorosamente delimitato;
11. ritiene che non vadano ulteriormente estese le "operazioni interne" senza indizione di gara poiché in tal modo si sottraggono taluni comparti al mercato ed alla concorrenza;
12. ritiene opportuno integrare nel diritto derivato le due condizioni stabilite dalla giurisprudenza ormai costante della Corte di giustizia per definire le operazioni interne, precisamente che il controllo esercitato sul prestatore da parte dell'autorità pubblica aggiudicatrice sia analogo a quello che quest'ultima esercita sui propri servizi e che essa esegua la quota essenziale delle sue attività nel territorio dell'autorità pubblica aggiudicatrice;
13. chiede che venga definita con maggiore precisione la nozione di "controllo analogo" esercitato dell'autorità pubblica aggiudicatrice sul prestatore, segnatamente per quanto riguarda il caso in cui società dell'economia mista eseguono prestazioni per conto e nel contesto di compiti dell'autorità pubblica aggiudicatrice, finanziate principalmente o garantite da essa;
14. approva, in linea con il metodo di coordinamento aperto e lo scambio delle prassi migliori,

l'insediamento di un'ulteriore Agenzia europea, preposta alle PPP europee per promuovere lo scambio di esperienze;

15. si compiace del fatto che, in analogia alle strutture esistenti e in cooperazione con la Banca europea per gli investimenti, la Commissione abbia istituito un centro europeo specializzato in materia di PPP;
16. ritiene che detto centro debba avere il compito di effettuare regolari valutazioni dei progressi e dei risultati conseguiti con progetti PPP, di diffondere in tutte le lingue ufficiali dell'UE conoscenze specialistiche sulle prassi più proficue in materia di avvio delle attività PPP in vari settori e di divulgare le informazioni comunicate alle istituzioni dell'UE, il che potrebbe risultare utile agli Stati membri e agli enti territoriali regionali e locali;
17. è convinto, previa disamina, che un valore di soglia per una partecipazione minima di un committente pubblico ad una società comune con privati consente protezioni durature e pertanto ogni limite negoziato risulta problematico;
18. ritiene che la prestazione esterna di un servizio di interesse pubblico generale comporti per l'autorità aggiudicatrice la necessità di aggiudicare la prestazione sulla base della procedura di appalto pubblico;
19. raccomanda che le società dell'economia mista siano tenute a bandire un appalto per la selezione di un partner privato sulla base di un bando di gara soltanto se i partner privati eseguono prestazioni per conto e nel quadro dei compiti dell'autorità aggiudicatrice che le controlla, le finanzia o garantisce la parte essenziale dell'esecuzione di dette prestazioni;
20. respinge qualsiasi elusione della normativa in materia di appalti pubblici e di concessioni;
21. rileva, in tale contesto e ai fini di eventuali recuperi di efficienza grazie al ricorso a nuovi operatori e a nuove modalità di fornitura di servizi di interesse pubblico generale, quanto sia urgente una maggiore certezza giuridica per le diverse forme di organizzazioni intercomunali (cooperazione intercomunale, prestazione diretta nel quadro di aggiudicazioni interne, partnership pubblico-private, assegnazione di concessioni), e ciò al fine di chiarire il campo di applicazione della legislazione UE in materia di concorrenza, aggiudicazione di appalti e sussidi statali nonché di introdurre criteri generali in tutta l'UE;
22. reputa distorsiva della concorrenza una decorrenza delle concessioni eccessivamente lunga, ferma restando la necessità di garantire l'ammortamento e un ritorno ragionevole degli investimenti privati, pena la mancanza di qualsiasi incentivo per le PPP;
23. ritiene che riconferire ai comuni compiti assolti con partecipazione privata non costituisca alcuna sensata alternativa a PPP consone con le esigenze di concorrenza;
24. plaude alla possibilità offerta ai servizi comunali e locali di scegliere fra due alternative, essendo inteso che appalti e concessioni senza indizione di gara sono possibili solo allorquando le imprese pubbliche sono l'emanazione pressoché esclusiva di tali servizi, sono direttamente controllate dal suo associato pubblico e circoscrivono la loro attività, in ambito esclusivamente locale e senza alcun rapporto con il mercato interno, alla specifica

competenza pubblica;

25. reputa opportuno che i comuni e le loro filiali possano essere esentati dall'obbligo di rispettare i principi della concorrenza solo qualora assolvano compiti meramente locali senza alcun riferimento al mercato interno;
26. raccomanda tuttavia che venga fatto obbligo di indire una gara per le "operazioni interne" quando queste sono effettuate da filiali indipendenti o che trattino con terzi.

PROCEDURA

Titolo	Partenariati pubblico-privati e diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni		
Riferimenti	2006/2043(INI)]		
Commissione competente per il merito	IMCO		
Parere espresso da Annuncio in Aula	ECON 16.2.2006		
Cooperazione rafforzata – annuncio in Aula	16.2.2006		
Relatore per parere Nomina	Werner Langen 21.9.2004		
Relatore per parere sostituito			
Esame in commissione	20.6.2006	4.9.2006	2.10.2006
Approvazione	3.10.2006		
Esito della votazione finale	+ : 34 - : 1 0 : 2		
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	Zsolt László Becsey, Pervenche Berès, Sharon Bowles, Udo Bullmann, Ieke van den Burg, Jan Christian Ehler, Elisa Ferreira, Jean-Paul Gauzès, Robert Goebbels, Donata Gottardi, Benoît Hamon, Gunnar Hökmark, Karsten Friedrich Hoppenstedt, Sophia in 't Veld, Piia-Noora Kauppi, Wolf Klinz, Christoph Konrad, Guntars Krasts, Andrea Losco, Astrid Lulling, Cristobal Montoro Romero, John Purvis, Alexander Radwan, Eoin Ryan, Antolín Sánchez Presedo, Margarita Starkevičiūtė, Ivo Strejček, Lars Wohlin		
Supplenti presenti al momento della votazione finale	Satu Hassi, Sergej Kozlík, Alain Lipietz, Jules Maaten, Vladimír Maňka, Thomas Mann, Sérgio Marques, Gilles Savary, Andreas Schwab		
Supplenti (art. 178, par. 2) presenti al momento della votazione finale			
Osservazioni (disponibili in una sola lingua)	...		

31.8.2006

PARERE DELLA COMMISSIONE PER I TRASPORTI E IL TURISMO

destinato alla commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori

sui partenariati pubblico-privati e diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni
(2006/2043(INI))

Relatore per parere: Paolo Costa

SUGGERIMENTI

La commissione per i trasporti e il turismo invita la commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti suggerimenti:

- A. considerando la necessità strategica di adeguamento infrastrutturale dell'Unione con particolare riferimento alle infrastrutture e ai servizi di trasporto e logistica – da quelli a rete di grande scala come le Ten-T a quelli puntuali come porti e aeroporti, piattaforme logistiche e d'interscambio modale, a quelli legati al trasporto urbano (parcheggi, ferrovie locali, tramvie, metropolitane, autobus e servizi di trasporto pubblico locale) – che, per l'enorme dimensione finanziaria, producono una pressione crescente sui bilanci degli Stati membri,
- B. considerando, ad esempio, l'enorme fabbisogno finanziario - oltre le risorse proprie della Comunità - per i progetti infrastrutturali TEN-T dei prossimi anni, stimato in 600 miliardi di euro da qui al 2020 (225 miliardi di euro solo per i 30 progetti prioritari, di cui 140 miliardi di euro nel periodo 2007-2013), fabbisogno che non può essere coperto se non ricorrendo a una pluralità di fonti facenti capo a numerosi soggetti sia pubblici sia privati e attivate dalla leva finanziaria delle sovvenzioni comunitarie,
- C. considerando la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulle norme generali per la concessione di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee dei trasporti e dell'energia (COM(2004)0475), proposta volta a incentivare l'investimento pubblico nel settore con l'aumento del tasso d'interesse di cofinanziamento comunitario,
- D. considerando l'esperienza acquisita nel corso degli anni da alcuni Stati membri con i

partenariati pubblico-privati (PPP), sia contrattuali che istituzionalizzati, soprattutto in relazione a progetti nel settore dei trasporti e attraverso PPP basati su concessioni, quale mezzo per le autorità pubbliche di ottimizzare il rendimento delle risorse pubbliche e dividere i rischi con i partner privati,

- E. considerando che tale fenomeno assume forme diverse che, di volta in volta, chiamano in causa l'applicazione dei principi e di norme comunitarie specifiche e che ha prodotto una disciplina che abbisogna di un primo inquadramento anche se conviene lasciarla evolvere,
 - F. considerando che i partenariati pubblico-privati possono e devono contribuire all'aumento della qualità e alla continuità del servizio pubblico, attraverso l'utilizzo di meccanismi di ripartizione dei rischi tra il settore pubblico e privato,
 - G. considerando che, allo scopo di ottenere la massima efficacia ed efficienza della spesa per infrastrutture di trasporto, è comunque necessario promuovere la più ampia partecipazione del settore privato alla progettazione, costruzione, gestione e finanziamento delle infrastrutture, attraverso trasparenti procedure di sollecitazione del mercato, di gara e di aggiudicazione,
 - H. considerando che Eurostat identifica nell'analisi dell'allocazione delle principali tipologie di rischio (di costruzione, di disponibilità, di domanda) il criterio che determina l'impatto delle operazioni di PPP sulla contabilità nazionale degli Stati membri,
 - I. considerando che nei PPP le imprese e gli organismi pubblici possono non essere ammissibili agli aiuti comunitari perché non sostengono spese di costruzione, mentre le imprese e gli organismi privati possono non essere ammissibili agli stessi aiuti perché percepiscono "pagamenti di disponibilità" per coprire le spese di costruzione,
 - J. considerando che le fasi di programmazione, decisione e costruzione dei progetti TEN possono continuare ben al di là del quadro finanziario nell'ambito del quale le sovvenzioni sono rese disponibili,
1. ritiene opportuno che la Commissione adotti uno strumento legislativo che stabilisca linee guida al fine di raccordare la legislazione esistente e i principi, nonché le definizioni e i concetti alla base dei diversi tipi di partenariato pubblico-privato in Europa, applicabili sia ai PPP contrattuali che a quelli istituzionalizzati, in modo da garantire il rispetto dei principi della parità di trattamento e dell'uniformità tra gli Stati membri, pur lasciando a questi ultimi e alle loro autorità locali la massima libertà nel definire i dettagli degli accordi contrattuali o istituzionalizzati, conformemente al principio di sussidiarietà;
 2. ritiene che lo strumento legislativo per i PPP istituzionalizzati e contrattuali dovrà sforzarsi di stabilire un elenco delle "migliori pratiche" e delle "pratiche da proscrivere" in materia di PPP, in particolare per quanto riguarda la fase della scelta del contraente, privato, pubblico o misto e di definire i casi in cui trova applicazione il fenomeno detto "in-house";
 3. è dell'avviso che, nel caso del PPP contrattuale, per il settore pubblico siano necessari un comparatore precedente ed un'analisi costi/benefici all'atto del lancio di un nuovo progetto PPP; ritiene inoltre che per questa categoria di PPP, da intendersi in un'accezione più

ampia di contratto di concessione, tale da includere anche quei contratti che hanno per oggetto l'erogazione di servizi pubblici per i quali è stato necessario realizzare opere infrastrutturali e dove la maggior parte dei ricavi del concessionario derivi da pagamenti diretti delle amministrazioni pubbliche, lo strumento legislativo che definisce le linee guida dovrebbe riguardare la fase della scelta del contraente privato, tipizzando - senza peraltro renderle vincolanti - alcuni esempi di migliori pratiche per le autorità pubbliche e gli operatori privati; ritiene che le suddette linee guida dovrebbero, altresì, precisare i principi applicabili al quadro contrattuale, a valle dell'aggiudicazione del contratto, adottando un approccio proscrittivo che indichi i comportamenti o le disposizioni contrattuali che confliggono, o rischiano di confliggere, con i principi del diritto comunitario; reputa inoltre che le linee guida dovrebbero contribuire ad una ripartizione equilibrata ed equa di profitti e rischi tra partner pubblici e privati, che eviti danni inaccettabili per il pubblico; ritiene infine che la Commissione dovrebbe fornire degli esempi di migliori pratiche per la ripartizione del rischio tra pubblico e privato;

4. sottolinea che l'espressione "conflitto d'interessi" dovrebbe essere definita con precisione a livello UE, al fine di istituire una ripartizione del rischio equa ed obiettiva;
5. ritiene che, nel caso dei PPP istituzionalizzati, considerata l'incertezza giuridica attuale per quanto riguarda in particolare la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee sulle società miste (sentenza dell'11 gennaio 2005 nella causa C-26/03, Stadt Halle e RPL Lochau), sia necessario tutelarli giuridicamente con uno strumento legislativo specifico, basato sulla valutazione delle esperienze in materia di taluni Stati membri, che permetta di chiarire la normativa applicabile ed il raccordo tra le norme ed i principi comunitari in materia di diritto societario, di diritto della concorrenza e di diritto degli appalti e delle concessioni; ritiene che tale strumento dovrebbe rispettare i criteri definiti nella sentenza del 18 novembre 1999 nella causa C-107/98, Teckal, il principio della libera amministrazione degli enti locali e le competenze esclusive degli Stati membri, segnatamente in materia di regimi di proprietà; reputa altresì che lo strumento in questione dovrebbe operare una distinzione tra il regime giuridico applicabile alle attività delle imprese miste e che rientrano nell'interesse generale e quello applicabile alle attività che rientrano nell'interesse privato;
6. auspica che la tecnica del sostegno alle concessioni che permette di finanziare le infrastrutture di assetto del territorio non redditizie con i dividendi delle infrastrutture redditizie, senza eccessivo ricorso alla spesa pubblica, attualmente compromessa dall'applicazione della direttiva sugli appalti pubblici, sia considerata a pieno titolo come una forma originale di partenariato pubblico-privato e come tale tutelata giuridicamente;
7. auspica che il trattamento contabile di contabilità nazionale dei contratti di partenariato pubblico-privato consenta, nel rispetto dei vincoli di deficit e di debito di Maastricht, di favorire il finanziamento dell'adeguamento infrastrutturale dell'UE (Comunicato stampa STAT/STAT/18);
8. auspica che, per le operazioni di PPP "istituzionalizzato" (i.e. società miste), la identificazione del partner privato avvenga in base a procedure di evidenza pubblica e che all'interno di tale procedura vengano anche definiti i criteri che regoleranno i successivi rapporti commerciali tra la società mista ed il partner privato della medesima (problema

della “doppia gara”);

9. chiede alla Commissione di adoperarsi, tramite il controllo comunitario sugli aiuti di Stato, affinché la concessione di sovvenzioni non comporti discriminazioni tra gli operatori, siano essi pubblici, privati o misti;
10. sottolinea che, oltre al rispetto dei requisiti di cui alla decisione EUROSTAT sul trattamento contabile dei partenariati pubblico-privati, debbono essere fornite ulteriori indicazioni per quanto riguarda la quantificazione dei rischi associati ai progetti, al fine di impedire un'eventuale elusione dei criteri di Maastricht;
11. ritiene che l'effetto leva del partenariato pubblico-privato sarà notevolmente potenziato durante il prossimo quadro finanziario (2007-2013), quando l'UE metterà a disposizione delle TEN-T 2.907 milioni di euro all'anno, rispetto ai 600 milioni di euro disponibili per l'attuale periodo delle prospettive finanziarie, prevedendo altresì uno specifico Fondo di garanzia prestiti concepito in funzione delle specifiche esigenze dei PPP, nonché massimali più alti per il contributo dell'UE ai progetti TEN-T;
12. incoraggia la Commissione e la Banca europea per gli investimenti a mettere in comune le loro conoscenze e a diffonderle specialmente nei paesi le cui autorità non hanno familiarità con i PPP;
13. ritiene che sia necessaria una revisione delle norme vigenti sulla concessione di aiuti finanziari comunitari nel quadro dei progetti PPP al fine di rimuovere gli ostacoli all'utilizzo effettivo di questa forma di aiuto.

PROCEDURA

Titolo	Partenariati pubblico-privati e diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni
Riferimenti	2006/2043(INI)
Commissione competente per il merito	IMCO
Parere espresso da Annuncio in Aula	TRAN 16.2.2006
Cooperazione rafforzata – annuncio in Aula	16.2.2006
Relatore per parere Nomina	Paolo Costa 23.11.2004
Relatore per parere sostituito	
Esame in commissione	15.6.2005 29.8.2005
Approvazione	30.8.2005
Esito della votazione finale	favorevoli: 45 contrari: 1 astensioni: 1
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	Inés Ayala Sender, Etelka Barsi-Pataky, Philip Bradbourn, Paolo Costa, Michael Cramer, Arūnas Degutis, Christine De Veyrac, Petr Duchoň, Saïd El Khadraoui, Robert Evans, Emanuel Jardim Fernandes, Luis de Grandes Pascual, Mathieu Grosch, Ewa Hedkvist Petersen, Jeanine Hennis-Plasschaert, Stanisław Jałowiecki, Georg Jarzembowski, Dieter-Lebrecht Koch, Rodi Kratsa-Tsagaropoulou, Jörg Leichtfried, Bogusław Liberadzki, Evelin Lichtenberger, Patrick Louis, Erik Meijer, Robert Navarro, Josu Ortuondo Larrea, Willi Piecyk, Luís Queiró, Reinhard Rack, Luca Romagnoli, Gilles Savary, Renate Sommer, Dirk Sterckx, Gary Titley, Georgios Toussas, Marta Vincenzi, Corien Wortmann-Kool, Roberts Zile
Supplenti presenti al momento della votazione finale	Zsolt László Becsey, Johannes Blokland, Den Dover, Nathalie Griesbeck, Zita Gurmai, Elisabeth Jeggle, Anne Elisabet Jensen, Sepp Kusstatscher, Zita Pleštinská
Supplenti (art. 178, par. 2) presenti al momento della votazione finale	
Osservazioni (disponibili in una sola lingua)	

28.4.2006

PARERE DELLA COMMISSIONE PER LO SVILUPPO REGIONALE

destinato alla commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori

sui partenariati pubblico-privati e diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni
(2006/2043(INI))

Relatrice per parere: Grażyna Staniszevska

SUGGERIMENTI

La commissione per lo sviluppo regionale invita la commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti suggerimenti:

- A. considerando che il bilancio comunitario è in costante riduzione mentre il numero di compiti per lo sviluppo regionale è sempre più considerevole, per cui diventano sempre più rilevanti le risorse private,
- B. considerando che è possibile aumentare il finanziamento destinato a obiettivi di sviluppo regionale mediante partenariati pubblico-privati (PPP), avvalendosi delle esperienze positive di taluni Stati membri,
- C. considerando che i PPP permettono agli organismi pubblici di beneficiare dell'expertise delle imprese private e di meccanismi di ripartizione dei rischi fra il settore pubblico e quello privato, e che essi possono contribuire al miglioramento della qualità e della continuità del servizio pubblico, nonché alla riduzione dei costi di esecuzione di determinati compiti e alla realizzazione di risparmi sulle risorse limitate disponibili per tali attività,
- D. considerando che la formula PPP non è ancora ampiamente conosciuta e che, per superare i dubbi che sussistono, occorrono norme deontologiche chiare e trasparenti nonché expertise nel settore, specie per quanto riguarda le attività degli organismi pubblici e delle imprese,
 - 1. riconosce che, nella fase attuale, è necessario definire meglio il concetto di PPP e, ai fini della certezza giuridica, regolamentare l'attribuzione delle concessioni in base ad una

chiara differenziazione tra le concessioni e i contratti pubblici, senza tuttavia rendere più complesse le procedure giuridiche in materia di PPP;

2. si congratula con la Commissione per la consultazione pubblica organizzata tramite il Libro Verde, reputando fondamentale sentire le varie parti coinvolte a livello sia regionale che locale;
3. ritiene che le norme che disciplinano la creazione e il funzionamento di PPP istituzionalizzati, i mezzi per attribuire loro missioni e la nuova procedura di dialogo competitivo, per quanto riguarda le modalità di tutela della proprietà intellettuale, dovrebbero essere chiariti in comunicazioni della Commissione, nel rispetto del principio di sussidiarietà, che comprendano altresì chiarimenti sull'uso delle sovvenzioni pubbliche nel contesto dei PPP al fine di garantire una concorrenza equa;
4. suggerisce di rimuovere tempestivamente l'incertezza giuridica circa le definizioni interne riconducibile alla sentenze della Corte di giustizia¹ integrando la vigente direttiva sulle procedure di aggiudicazione 2004/18/CE²; chiede che tutti i provvedimenti giuridici si prefiggano l'obiettivo di agevolare l'istituzionalizzazione dei PPP;
5. esorta la Commissione a istituire, con carattere d'urgenza e d'intesa con la Banca europea per gli investimenti, un Centro europeo di expertise in materia di PPP, se possibile sulla base di strutture esistenti, al fine di effettuare valutazioni regolari dei progressi e dei risultati dei PPP, di diffondere l'expertise e di scambiare informazioni sulle buone prassi in materia di PPP in vari settori, in tutte le lingue ufficiali dell'Unione europea, che saranno trasmesse alle istituzioni comunitarie e di cui potranno beneficiare gli Stati membri nonché le autorità locali e regionali;
6. ritiene necessario, nel quadro del Centro europeo di expertise in materia di PPP proposto, elaborare progetti standard riguardanti le situazioni che emergono con frequenza e in cui i PPP danno i migliori risultati; ritiene che questi progetti standard, congiuntamente ad un elenco delle migliori prassi seguite dagli Stati membri, siano di grande aiuto specie per gli Stati membri che nutrono perplessità circa l'impiego dei PPP;
7. invita la Commissione a tener seriamente conto, in sede di disciplina dei futuri PPP nonché di valutazione dell'impatto di una norma sulle concessioni, degli interessi delle amministrazioni autonome regionali avendo cura di coinvolgere nella predisposizione di future norme gruppi di interesse regionali e comunali;
8. ritiene essenziale, per quanto riguarda i PPP, inserire il capitale privato quale parte della

¹ *"Stadt Halle"* (C-26/03), Sentenza della Corte di giustizia dell'11 gennaio 2005, *Causa Stadt Halle u.a. contro Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA Leuna*, Racc. 2005, pag. I-0001.

"Parking Brixton" (C-458/03), Sentenza della Corte di giustizia del 13 ottobre 2005, *Causa Parking Brixen GmbH contro Gemeinde Brixen und Stadtwerke Brixen AG*, Racc. 2005, pag. 00000.

"Coname v. Comune di Cingia de' Botti case" (C-231/03), Sentenza della Corte di giustizia del 21 luglio 2005, *Causa Consorzio Aziende Metano (Coname) contro Comune di Cingia de' Botti*, Racc. 2005, pag. 00000.
e altre

² Direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (GU L 134 del 30.4.2004, pag. 114).

partecipazione nazionale ai Fondi strutturali in tutti gli Stati membri e inserire i PPP nell'elenco dei beneficiari di tali Fondi, il che favorirà lo sviluppo di tutte le regioni;

9. ritiene che il lancio rapido del programma JASPERS e l'inclusione della formula PPP nella politica di coesione renderanno possibile finanziare complessi progetti PPP e faciliteranno la realizzazione di iniziative imprenditoriali correttamente elaborate nel quadro dei PPP.

PROCEDURA

Titolo	Partenariati pubblico-privati e diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni
Riferimenti	2006/2043(INI)
Commissione competente per il merito	IMCO
Parere espresso da Annuncio in Aula	REGI 16.2.2006
Cooperazione rafforzata – annuncio in Aula	16.2.2006
Relatore per parere Nomina	Grażyna Staniszevska 11.7.2005
Relatore per parere sostituito	-
Esame in commissione	22.2.2006
Approvazione	20.4.2006
Esito della votazione finale	+: 35 -: 7 0: 0
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	Alfonso Andria, Elspeth Attwooll, Jana Bobošíková, Graham Booth, Bairbre de Brún, Gerardo Galeote Quecedo, Iratxe García Pérez, Eugenijus Gentvilas, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Ambroise Guellec, Pedro Guerreiro, Marian Harkin, Konstantinos Hatzidakis, Jim Higgins, Alain Hutchinson, Mieczysław Edmund Janowski, Gisela Kallenbach, Tunne Kelam, Miloš Koterec, Constanze Angela Krehl, Sérgio Marques, Miroslav Mikolášik, Lambert van Nistelrooij, Jan Olbrycht, Markus Pieper, Francisca Pleguezuelos Aguilar, Elisabeth Schroedter, Alyn Smith, Grażyna Staniszevska, Margie Sudre, Salvatore Tatarella, Oldřich Vlasák
Supplenti presenti al momento della votazione finale	Inés Ayala Sender, Bastiaan Belder, Thijs Berman, Simon Busuttill, Brigitte Douay, Louis Grech, Marcin Libicki, László Surján, Manfred Weber
Supplenti (art. 178, par. 2) presenti al momento della votazione finale	Sharon Bowles
Osservazioni (disponibili in una sola lingua)	-

PROCEDURA

Titolo	Partenariati pubblico-privati e diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni				
Numero di procedura	2006/2043(INI)				
Commissione competente per il merito Annuncio in Aula dell'autorizzazione	IMCO 16.2.2006				
Commissione(i) competente(i) per parere Annuncio in Aula	ECON 16.2.2006	TRAN 16.2.2006	REGI 16.2.2006		
Pareri non espressi Decisione	ITRE 17.3.2006				
Cooperazione rafforzata Annuncio in Aula	16.2.2006				
Relatore(i) Nomina	Barbara Weiler 21.2.2006				
Relatore(i) sostituito(i)					
Esame in commissione	31.1.2006	29.5.2006	20.6.2006	4.9.2006	13.9.2006 4.10.2006
Approvazione	10.10.2006				
Esito della votazione finale	+ 30 - 2 0 0				
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	Charlotte Cederschiöld, Mia De Vits, Janelly Fourtou, Evelyne Gebhardt, Małgorzata Handzlik, Malcolm Harbour, Christopher Heaton-Harris, Anna Hedh, Edit Herczog, Kurt Lechner, Lasse Lehtinen, Arlene McCarthy, Toine Manders, Manuel Medina Ortega, Béatrice Patrie, Zita Pleštinská, Guido Podestà, Giovanni Rivera, Zuzana Roithová, Luisa Fernanda Rudi Ubeda, Heide Rühle, Leopold Józef Rutowicz, Andreas Schwab, Marianne Thyssen, Barbara Weiler, Glenis Willmott				
Supplenti presenti al momento della votazione finale	Simon Coveney, Donata Maria Assunta Gottardi, Joel Hasse Ferreira, Konstantinos Hatzidakis, Ian Hudghton, Filip Andrzej Kaczmarek, Othmar Karas, Horst Posdorf, Anja Weisgerber				
Supplenti (art. 178, par. 2) presenti al momento della votazione finale	Marian Harkin, Wolf Klinz, Toomas Savi, Willem Schuth				
Deposito	16.10.2006				
Osservazioni (disponibili in una sola lingua)					