

Testi approvati dal Parlamento

Giovedì 26 ottobre 2006 - Strasburgo

Edizione provvisoria

Partenariati pubblico-privati

P6_TA-PROV(2006)0462

A6-0363/2006

► Risoluzione del Parlamento europeo sui partenariati pubblico-privati e il diritto comunitario degli appalti pubblici e delle 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 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 gli enti pubblici 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 summenzionato 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 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;

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 stabilimenti⁽¹⁾;
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 norme sull'aggiudicazione degli appalti pubblici di valore inferiore alle soglie previste a livello dell'UE; sottolinea che incombe agli Stati membri la responsabilità di attuare in modo efficace i principi, sanciti nel trattato, della trasparenza, della non discriminazione e della libertà di fornire servizi nell'ambito degli appalti pubblici di valore inferiore alle soglie previste e conferma la sua posizione secondo cui l'elaborazione di norme in materia di appalti pubblici a livello dell'UE è una prerogativa del Consiglio e del Parlamento;
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 fundamentalmente 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 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 capitoli 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 PPPI 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 e in caso di attribuzione parziale a un partner privato nel quadro di un PPPI, qualora queste operazioni presentino 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, criteri che stabiliscano un quadro di riferimento stabile per le scelte degli enti locali e a esaminare la possibilità di incorporare detti criteri nella legislazione comunitaria;

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 tra enti locali

42. si dichiara sostanzialmente favorevole, nell'interesse dell'autonomia organizzativa locale e di un'amministrazione efficiente, a forme di cooperazione a livello di enti locali, 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 tra enti locali, 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 contro Spagna*)⁽²⁾ 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 prettamente amministrative e/o organizzative e contratti di forniture tra organi amministrativi;

45. ritiene che i casi di cooperazione tra enti locali debbano essere considerati irrilevanti in relazione al diritto sugli appalti pubblici quando:

- si tratta di una cooperazione fra enti locali,
- i compiti, la cui realizzazione è stata affidata agli enti locali, devono essere considerati alla stregua di operazioni di ristrutturazione tecnica oppure nel caso in cui i diritti di sorveglianza detenuti dagli enti locali interessati sono identici a

quelli che esercitano sui propri servizi,

- le attività sono esercitate principalmente per conto degli enti locali interessati;

46. respinge l'applicazione della legislazione in materia di appalti nei casi in cui gli enti locali intendono svolgere compiti nel loro territorio assieme ad altri enti locali 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 locale 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 gli enti locali offrono prestazioni sul mercato alla stregua di un'impresa privata nel contesto della cooperazione tra enti locali o fanno eseguire compiti pubblici da imprese private o da altri enti locali;

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

(1) GU L 82 del 22.3.2001, pag. 16.

(2) [2005] Racc. CGE I-139.