

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sulla «Partecipazione del settore pubblico e privato ai progetti di reti transeuropee di trasporto»»

(98/C 129/14)

La Commissione, in data 16 settembre 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione di cui sopra.

La Sezione «Trasporti e comunicazioni», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Kritz, in data 11 febbraio 1998.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 25 febbraio 1998, nel corso della 352^a sessione plenaria, con 76 voti favorevoli ed 1 astensione, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Fra le principali conclusioni formulate nel Libro bianco della Commissione dal titolo «Crescita, competitività, occupazione» pubblicato nel dicembre 1993, vi era la necessità di incentivare la partecipazione del settore privato al finanziamento e alla realizzazione dei progetti di reti transeuropee. Si riteneva così di accelerare questo tipo di investimento e di incrementarne l'efficienza.

1.2. Il Consiglio europeo tenutosi ad Essen nel dicembre 1994 ha deciso di assegnare importanza prioritaria a 14 grandi progetti di reti transeuropee di trasporto, sulla base delle proposte presentate da un gruppo ad alto livello costituito da rappresentanti dei Capi di Stato e di Governo e presieduto dal Vicepresidente della Commissione Henning Christophersen.

1.3. Per i 14 progetti prioritari selezionati dal gruppo Christophersen nel 1994 era stato stimato, al tempo, un costo globale d'investimento pari a 94 miliardi di ECU, dei quali 40-45 miliardi da mobilitare nel periodo 1995-1999. I nuovi calcoli compiuti a fine 1995 hanno valutato i costi complessivamente circa 99 miliardi di ECU.

1.4. La relazione annuale 1996 della Commissione sulle reti transeuropee affermava che numerosi dei maggiori progetti prioritari (soprattutto nel settore ferroviario) erano in ritardo sui tempi e metteva in dubbio la possibilità di raggiungere o anche solo sfiorare entro il 1999 i 40-45 miliardi di ECU di investimenti preventivati per i 14 progetti.

1.5. Due sono le ragioni principali per cui molti dei progetti prioritari sono in ritardo. In primo luogo, negli ultimi anni si è assistito a un calo generalizzato degli investimenti infrastrutturali da parte degli Stati membri di fronte alla necessità di ridurre il disavanzo pubblico. In secondo luogo, si è dimostrato più difficile del previsto concretizzare le forme di partecipazione del settore pubblico e privato (PPP) che dovevano contribuire ad

accelerare la realizzazione dei progetti prioritari. In alcuni casi, poi, sono sorti ostacoli amministrativi, giuridici o politici, ma le principali ragioni restano comunque di carattere finanziario.

2. La relazione del gruppo ad alto livello (maggio 1997)

2.1. Il gruppo ad alto livello sulla partecipazione del settore pubblico e privato al finanziamento dei progetti di reti transeuropee di trasporto è stato costituito nel settembre 1996 su iniziativa del Commissario Kinnock e con il consenso del Consiglio dei ministri dei Trasporti. Presieduto dal Commissario Kinnock, il gruppo comprendeva, accanto a rappresentanti nominati dai 15 ministri dei Trasporti dell'Unione europea, esponenti del settore edilizio e bancario e dell'industria produttrice di mezzi di trasporto, nonché operatori dei trasporti a tutela dei loro interessi. La relazione del gruppo Kinnock è stata pubblicata nel maggio 1997 e contiene una sintesi delle relazioni dei cinque sottogruppi nominati dal gruppo stesso.

2.2. Il gruppo ad alto livello era stato incaricato di valutare in che modo le PPP potessero contribuire ad accelerare la realizzazione delle reti transeuropee di trasporto, di estrema importanza per la competitività e la crescita europea.

2.3. La relazione sottolinea che le PPP non mirano soltanto a reperire altre fonti d'investimento in tempi di magra per le finanze pubbliche, ma anche ad incrementare la validità finanziaria dei progetti sommando i punti di forza del settore pubblico e privato, cioè, da un lato, l'esperienza maturata dal settore pubblico nella gestione delle infrastrutture e, dall'altro, l'imprenditorialità e le competenze commerciali e finanziarie del settore privato.

2.4. Per PPP si intende un partenariato fra, da un lato, più amministrazioni ed enti pubblici e, dall'altro, persone giuridiche soggette al diritto privato, allo scopo di ideare, pianificare, realizzare, finanziare e/o gestire un progetto d'infrastruttura. Non è opportuno tuttavia

imporre una definizione rigida di cosa sia o dovrebbe essere una PPP, dal momento che ciascun progetto darà vita ad una forma di partenariato a se stante a seconda delle proprie esigenze e caratteristiche, nonché delle modalità adottate dalle amministrazioni pubbliche per coinvolgere i privati nelle diverse fasi progettuali.

2.5. Un progetto economicamente valido è un progetto che produce vantaggi socioeconomici per la società. Un progetto dotato di efficienza finanziaria è invece un progetto che genera entrate sufficienti a coprire tutti i costi e a produrre un rendimento adeguato per gli investitori. La relazione sottolinea che lo scopo primario delle PPP è sopperire alla carenza di finanziamenti pubblici da destinare a progetti economicamente, ma non finanziariamente, validi, più che alla carenza di finanziamenti pubblici o privati per progetti che sono, invece, finanziariamente validi. Le PPP possono contribuire a realizzare l'efficienza finanziaria.

2.6. Le conclusioni e le raccomandazioni del gruppo ad alto livello possono essere ripartite fra le tre categorie che seguono:

- conclusioni generali;
- ambiente favorevole alle PPP;
- sviluppo di strumenti finanziari.

2.7. Tra le conclusioni generali figurano:

- a) la collaborazione fra settore pubblico e privato dovrebbe cominciare sin dalla primissima fase dei singoli progetti, in modo che il settore privato possa contribuire alle fasi di ideazione e di definizione con la sua esperienza commerciale;
- b) il settore pubblico deve definire sin dall'inizio in modo chiaro gli obiettivi di un progetto, lasciando sufficiente spazio, nella fase di definizione, al contributo del settore privato;
- c) la costituzione di società ad hoc rappresenta spesso il modo migliore — soprattutto quando si tratta di progetti transfrontalieri di grandi dimensioni — di fornire un quadro di riferimento stabile all'interno del quale i vari partner possano instaurare un rapporto di collaborazione basato sulla fiducia. La costituzione di un gruppo europeo di interesse economico (GEIE) è utile nelle prime fasi del progetto, ma poco si adatta alle fasi successive della realizzazione e della gestione.

2.8. Quanto ad un ambiente favorevole alle PPP, le raccomandazioni del gruppo ad alto livello riguardano le norme e le procedure in materia di appalti pubblici, nonché l'applicazione delle regole comunitarie di concorrenza ai progetti di infrastrutture ferroviarie. Un chiari-

mento soprattutto delle modalità di applicazione delle direttive «appalti pubblici» e «settori esclusi» potrebbe agevolare sensibilmente il ricorso alle PPP per i progetti di infrastrutture. La Commissione dovrebbe pertanto mettere a punto specifici orientamenti per meglio precisare le procedure da seguire per gli appalti pubblici, e in particolare per l'aggiudicazione di concessioni relative alle infrastrutture di trasporto.

2.9. Il gruppo ad alto livello fa rilevare che, durante l'avvio della fase operativa del progetto, quando più si fa sentire l'onere del debito e del suo servizio, i proventi generati dal progetto sono invece al loro livello minimo. Il gruppo raccomanda pertanto di sviluppare il ricorso a prestiti strutturalmente postergati e a prestiti per l'avvio della fase operativa, in modo da attenuare i rischi derivanti dalle incertezze riguardo al cash flow generato in tale fase.

2.10. Il gruppo raccomanda altresì lo sviluppo di un nuovo strumento di finanziamento a livello comunitario, vale a dire la disponibilità di capitale di rischio e in particolare di capitali ad esso assimilabili; in questo caso, un'applicazione mirata dei fondi comunitari potrebbe condurre alla nascita di un fondo europeo «mezzanine» (cfr. punto 3.4.2) che potrebbe contribuire in misura sostanziale ad incoraggiare gli investitori istituzionali a partecipare al finanziamento delle reti transeuropee.

3. La Comunicazione della Commissione

3.1. Molte delle raccomandazioni formulate nella relazione del gruppo ad alto livello sono dirette alla Commissione perché questa agisca di conseguenza. Nella Comunicazione pubblicata nel settembre 1997, la Commissione descrive le modalità con cui intende dar seguito alle raccomandazioni che la coinvolgono direttamente ed elenca inoltre una serie di progetti che ritiene idonei ad un approccio PPP.

3.2. *Appalti pubblici*

3.2.1. La Commissione ha analizzato le questioni che interessano il settore privato ed elementi specifici delle disposizioni comunitarie in materia di appalti al fine di privilegiare un quadro normativo i cui cardini siano la flessibilità, la pubblicità, la negoziazione e la procedura di gara. La Commissione intende presentare quanto prima una comunicazione sugli appalti pubblici che costituirà il quadro degli orientamenti sull'applicazione delle norme in materia di appalti pubblici ai progetti di infrastrutture.

3.2.2. In tale contesto, assumono particolare interesse i rapporti e le diversità tra la Direttiva 93/37/CEE⁽¹⁾

⁽¹⁾ Direttiva 93/37/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori — GU L 199 del 9.8.1993, pag. 54; Parere del CES in merito alla proposta della Commissione: GU C 106 del 27.4.1992, pag. 11.

sugli «appalti pubblici» e la Direttiva 93/38/CEE⁽¹⁾ sui «settori esclusi», in quanto potenzialmente rilevanti per i progetti di infrastrutture di trasporto più importanti. Gli orientamenti preciseranno quale delle due direttive sarà applicabile.

3.2.3. Un'altra questione fondamentale per il settore privato è come conciliare le trattative per la definizione dei dettagli tecnici e la protezione della proprietà intellettuale degli offerenti nelle fasi di ideazione e pianificazione del progetto. La Commissione ritiene che le soluzioni tecniche innovatrici proposte per la fase di ideazione possano essere tutelate dall'attuale normativa europea sui brevetti e sui disegni, abbinata ad apposite clausole incluse nei capitolati, ma non nel caso di trattative per la definizione delle specifiche tecniche, che sono per loro stessa natura informali.

3.3. *Politica della concorrenza*

3.3.1. Parallelamente alla Comunicazione in esame, è stato presentato un altro documento⁽²⁾ che intende chiarire gli orientamenti attuali in materia di nuovi progetti di infrastrutture ferroviarie. La Commissione ribadisce, tuttavia, che ciascun caso va esaminato in funzione delle sue caratteristiche, vista la sua complessità e, sovente, la sua unicità. È quindi consigliabile consultare fin dalle primissime fasi i servizi competenti della Commissione in merito all'applicazione delle regole di concorrenza.

3.4. *Sviluppo di strumenti di finanziamento*

3.4.1. I prestiti strutturalmente postergati sono prestiti di grado identico ai tradizionali crediti bancari, ma con scadenza più lontana (20-30 anni) e periodi di grazia prolungati. Questo strumento creditizio complementare alleggerirebbe l'onere dell'ammortamento del debito ripartendolo su un periodo più lungo. I prestiti per l'avvio della fase operativa sono prestiti che non prevedono un piano di ammortamento o crediti rotativi che coprono il primo periodo di operatività di un progetto. La Commissione invita la Banca europea per gli investimenti (BEI) e il Fondo europeo per gli investimenti (FEI), in collaborazione diretta con organismi che praticano il credito commerciale, ad accrescere il volume dei prestiti strutturalmente postergati e a sviluppare i prestiti per l'avvio della fase operativa.

3.4.2. Il finanziamento «mezzanine», cioè il debito postergato, è assimilabile al capitale di rischio e copre lo scarto fra capitale di rischio e debito bancario. Contribuisce ad attenuare i rischi connessi al capitale azionario e consente di reperire finanziamenti bancari per il progetto. La Commissione, previa consultazione con la BEI e il FEI, intende esaminare l'istituzione di un

(1) Direttiva 93/38/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni — GU L 199 del 9.8.1993, pag. 84. Parere del CES in merito alla proposta della Commissione: GU C 106 del 27.4.1992, pag. 6.

(2) Chiarimenti relativi alle raccomandazioni della Commissione in materia di applicazione delle regole di concorrenza ai progetti di nuove infrastrutture di trasporto — GU C 298 del 30.9.1997, pag. 5.

fondo di finanziamento «mezzanine» destinato alle reti transeuropee. Il fondo servirebbe ad incoraggiare gli investitori istituzionali a partecipare al finanziamento delle reti fornendo la maggior parte del capitale.

3.5. *Forme di sostegno a livello comunitario*

3.5.1. La Commissione sottolinea che, pur essendo gli Stati membri i primi responsabili dello sviluppo infrastrutturale, essa potrebbe, da parte sua, svolgere un ruolo più attivo in due sensi: da un lato, potrebbe catalizzare la partecipazione del settore privato sin dalle prime fasi di definizione del progetto contribuendo, soprattutto nei progetti transfrontalieri, a riunire i partner fondamentali e, dall'altro, potrebbe garantire l'utilizzo coordinato degli strumenti di finanziamento disponibili a livello comunitario.

3.5.2. La Commissione esaminerà quali metodologie adottare per valutare i benefici di rete dei singoli progetti. Una valutazione dei benefici del progetto a livello europeo dovrebbe servire a stabilire l'entità dei finanziamenti destinati alle reti transeuropee. La Commissione esplorerà inoltre l'eventualità di istituire una banca dati europea dei progetti di PPP che interessano le infrastrutture di trasporto, allo scopo di fornire un'analisi delle esperienze sinora compiute in questo campo.

3.6. *Progetti idonei ad un approccio PPP*

3.6.1. La Commissione ha cercato di individuare alcuni fra gli attuali progetti di reti transeuropee idonei ad un approccio PPP. Va precisato che l'obiettivo non è stilare un nuovo elenco di progetti prioritari, bensì individuare le potenziali PPP fra i progetti prioritari esistenti.

3.6.2. I progetti individuati sono i seguenti:

- il treno ad alta velocità Sud: la sezione Madrid-Barcellona e la sezione Figueras-Perpignan;
- la sezione olandese del PBKAL;
- il tunnel del Brennero;
- il nuovo aeroporto di Berlino;
- il tunnel Semmering;
- il collegamento ferroviario Pireo-Atene.

Per questi progetti la Commissione, di concerto con la BEI e il FEI, cercherà di compiere uno sforzo particolare per aiutare gli Stati membri a raggiungere, già in fase iniziale, un accordo sulle strutture di una PPP e sul finanziamento.

4. *Osservazioni di carattere generale*

4.1. Il Comitato ha già ribadito in precedenti pareri l'importanza di realizzare le reti transeuropee al fine di

garantire il corretto funzionamento del mercato interno, il rafforzamento della competitività e la promozione della crescita economica e della coesione economica e sociale.

4.2. I progressi finora compiuti nello sviluppo dei progetti di reti transeuropee sono stati più lenti di quanto ci si attendesse a causa del costante problema di reperire i fondi, dovuto soprattutto alle restrizioni imposte alle finanze pubbliche, ma anche al ricorso, inferiore al previsto, alla formula della PPP. Un vero peccato, questo, visto che sin dai primi anni '90 le PPP sono state giudicate un importante strumento per accelerare la realizzazione delle reti transeuropee.

4.3. Alla luce di tali considerazioni, il Comitato accoglie con soddisfazione sia la relazione del gruppo ad alto livello che la Comunicazione della Commissione. I due documenti formano un tutt'uno e non vanno pertanto considerati separatamente. Il Comitato si compiace soprattutto del fatto che la Commissione abbia risposto con tanta tempestività alle raccomandazioni del gruppo ad alto livello che l'esortavano ad agire.

4.4. Il 9 ottobre 1997 il Consiglio «Trasporti» ha sottoposto ad attento esame la Comunicazione della Commissione, adottando una serie di conclusioni sul ricorso alle PPP per i progetti di reti transeuropee. Il Comitato rileva con soddisfazione che il Consiglio ha formulato conclusioni costruttive e realistiche a sostegno delle PPP.

4.5. La tradizione vuole che lo Stato realizzi dei progetti d'infrastruttura quando pensa di poterne trarre vantaggi socioeconomici e quando dispone di risorse di bilancio (fondi) per la fase di pianificazione, costruzione e manutenzione del progetto. Il settore privato partecipa di solito come appaltatore, soprattutto alla fase di costruzione.

4.6. Una maggiore partecipazione del settore privato ai grandi progetti di infrastrutture di trasporto, significherebbe una sua presenza, accanto a quello pubblico, non soltanto come appaltatore, ma anche come promotore che fornisce risorse finanziarie e di gestione, assumendo addirittura responsabilità operative.

4.7. Il Comitato vorrebbe precisare che il ruolo del settore pubblico resta comunque essenziale anche nei progetti in cui l'attuazione delle PPP sia stata affidata in buona parte al settore privato. I grandi progetti di infrastrutture di trasporto non sono di norma finanziariamente autosufficienti a meno che il settore pubblico non si assuma alcuni dei rischi esistenti e non fornisca un aiuto sotto forma di sovvenzioni o garanzie.

4.8. Per garantire la riuscita di una PPP, occorre in prima istanza ripartire i rischi fra settore pubblico e privato. L'assunzione del rischio è importante dal

momento che comporta costi reali. In linea di principio, ciascun settore dovrebbe farsi carico dei rischi che è maggiormente in grado di controllare in ciascuna fase del progetto. I rischi commerciali dovrebbero essere assunti di norma dal settore privato, mentre il settore pubblico, e in ultima analisi il contribuente, dovrebbe farsi carico dei rischi per così dire «politici».

4.9. Di fronte alla scarsa disponibilità di finanziamenti pubblici da destinare ai progetti di reti transeuropee, è comprensibile che l'interesse si sia spostato sempre più sulle PPP. Il Comitato tiene tuttavia a sottolineare che l'obiettivo primario di questa forma di partecipazione non dovrebbe essere il reperimento di fonti di finanziamento complementari, poiché altrettanto importante è sfruttare le competenze commerciali, finanziarie, tecniche e di gestione del settore privato per migliorare l'efficacia dei costi nella fase di realizzazione dei progetti di reti transeuropee.

4.10. In tale contesto, il Comitato non può non rilevare un ottimismo un pò eccessivo tanto nella relazione del gruppo ad alto livello, quanto nella Comunicazione della Commissione, riguardo alle possibilità di una maggiore partecipazione del settore privato ai progetti di reti transeuropee. Il settore privato investe infatti solo in progetti che garantiscano un ritorno adeguato.

4.11. Il Comitato ritiene che esistano alcuni importanti fattori da cui non si può prescindere se si vuole che una PPP abbia successo, e più precisamente:

- serio impegno politico, assunto dagli Stati membri, di portare a termine il progetto e di stanziare i mezzi finanziari necessari per attuare le PPP;
- partecipazione del settore privato sin dalle primissime fasi (ideazione, definizione e pianificazione) del progetto;
- costituzione di società ad hoc responsabili della costruzione del progetto, soprattutto se transfrontaliero.

4.12. Le PPP sono di norma associate ai grandi progetti prioritari di reti transeuropee. Il Comitato, tuttavia, tiene a precisare che ad esse si potrebbe ricorrere anche per progetti di dimensioni più limitate e meno imponenti. Sono molti in effetti gli esempi di progetti di PPP ancora in fase di pianificazione o già completati che, pur avendo dimensioni relativamente modeste, sono essenziali a livello locale o regionale (autostrade, ponti, gallerie, aeroporti).

4.13. Il finanziamento delle infrastrutture di trasporto è stato uno degli argomenti di cui si è occupata la terza conferenza paneuropea dei trasporti svoltasi a Helsinki nel giugno 1997. Nella dichiarazione adottata dalla Conferenza si legge, al paragrafo IV. 5, che «dovranno essere compiuti maggiori sforzi per incrementare i finanziamenti pubblici degli Stati membri e dell'Unione europea, nonché i finanziamenti privati attraverso segna-

tamente i partenariati pubblici e privati». Questa tesi è stata completamente condivisa dalla delegazione del Comitato presente alla Conferenza.

5. Osservazioni di carattere particolare

5.1. Appalti pubblici

5.1.1. Il Comitato sostiene con convinzione la raccomandazione rivolta dal gruppo ad alto livello alla Commissione perché elabori degli orientamenti specifici che consentano di precisare meglio le procedure da seguire per gli appalti pubblici, e in particolare per l'aggiudicazione di contratti relativi alle infrastrutture di trasporto. Il Comitato resta dunque in attesa degli orientamenti che la Commissione si è impegnata a formulare nel prossimo futuro.

5.1.2. Come già suggerito in altri casi, un'alternativa agli orientamenti potrebbe essere una direttiva specifica sugli appalti pubblici per l'aggiudicazione di concessioni concernenti le infrastrutture di trasporto che fornisca un quadro giuridico specifico per le PPP. Per il Comitato questo tipo di modifica legislativa è poco opportuna. Una direttiva specifica per le PPP sarebbe difficile da formulare e più ardua ancora da applicare. Si renderebbe inoltre necessario modificare le attuali direttive in materia di appalti pubblici e il loro campo d'applicazione.

5.1.3. Il Comitato ritiene che gli orientamenti della Commissione dovranno incentrarsi sulle seguenti tematiche:

- rapporto fra la direttiva «appalti pubblici» e quella «settori esclusi» in presenza di una PPP;
- possibilità di miglioramento e di semplificazione delle procedure d'appalto, soprattutto nella fase preliminare alla presentazione dell'offerta, e ricorso alla procedura negoziata.

5.1.4. Nel parere in merito al «Libro verde: Gli appalti pubblici nell'Unione europea. Spunti di riflessione per il futuro» ⁽¹⁾, il Comitato aveva evidenziato la necessità di chiarire le differenze esistenti fra una concessione e un contratto. I due concetti differiscono infatti in termini di obiettivo, durata, condizioni di finanziamento e portata della responsabilità. Il Comitato ribadisce dunque la necessità di un chiarimento.

5.1.5. Per PPP si intende un contratto a lungo termine fra, da un lato, più amministrazioni ed enti pubblici e, dall'altro, persone giuridiche soggette al diritto privato, allo scopo di ideare, pianificare, finanziare, realizzare e/o gestire un progetto d'infrastruttura. Esso differisce dall'appalto pubblico in quanto presuppone investimenti da parte del partner privato.

5.1.6. La direttiva «appalti pubblici» precisa che il concessionario può aggiudicare i contratti di lavori pubblici a imprese che si sono raggruppate fra loro (consorzi) (cfr. articolo 3, quarto comma, della Direttiva 93/37/CEE), a differenza della direttiva «settori esclusi» che non contiene una disposizione analoga (cfr. articolo 13 della Direttiva 93/38/CEE). Il Comitato ritiene che un consorzio di imprese che abbia ottenuto una concessione dovrebbe poter assegnare i contratti tra i propri membri in base alle disposizioni vigenti in materia di lavori pubblici, anche se si tratta di servizi pubblici.

5.1.7. La direttiva «appalti pubblici» si applica alla realizzazione di strade, ponti, ferrovie, ecc. (cfr. allegato II della Direttiva 93/37/CEE). Nel caso di progetti autostradali, i privati coinvolti in una PPP possono essere responsabili anche della fase operativa [si pensi ad esempio alle strade a pedaggio o agli «shadow tolls» ⁽²⁾]. Il Comitato rileva tuttavia che i servizi forniti dalle reti di superstrade non rientrano nella direttiva «settori esclusi» (cfr. articolo 2, paragrafo 2, lettera c), della Direttiva 93/38/CEE). Gli orientamenti della Commissione dovrebbero dunque ovviare a questa incongruenza.

5.1.8. La gara d'appalto può essere indetta in qualunque fase del progetto, a seconda che le amministrazioni pubbliche vogliano o meno coinvolgere il settore privato. Ad essa si può ricorrere nel caso di piccoli contratti di servizi per l'effettuazione di studi di fattibilità, o quando si tratta di importanti contratti di concessione per la costruzione e/o la gestione di un progetto d'infrastruttura. La procedura d'appalto è maggiormente flessibile nella direttiva «settori esclusi» rispetto a quella concernente gli «appalti pubblici» specie nel caso della procedura negoziata. I settori esclusi possono ricorrere a tale procedura senza restrizioni di sorta (cfr. articolo 20 della Direttiva 93/38/CEE), mentre l'ente aggiudicatore degli appalti pubblici può adottarla solo in casi eccezionali (cfr. articolo 7 della Direttiva 93/37/CEE). Il Comitato raccomanda di ricorrere alla procedura negoziata nelle gare d'appalto ufficiali e di considerare l'opportunità di una modifica della Direttiva 93/37/CEE.

5.1.9. Secondo il Comitato, il ricorso alla gara d'appalto nella fase di ideazione e di definizione può presentare alcuni svantaggi per le aziende del settore privato. La salvaguardia della proprietà intellettuale del partecipante alla gara potrebbe infatti essere pregiudicata nel caso in cui i responsabili del progetto sfruttassero le soluzioni tecniche innovatrici da questi presentate nell'apposito capitolato come criteri per la fase di gara successiva. Le nuove idee proposte da un'azienda privata andrebbero così a vantaggio di tutti i concorrenti, ma non dell'inventore.

5.1.10. Quanto alla procedura d'appalto nel suo complesso, il Comitato vorrebbe citare come esempio una guida per l'utente pubblicata dal ministero del Tesoro e delle Finanze britannico in relazione alla «Private Finance Initiative» (iniziativa del governo volta a promuovere il finanziamento privato delle opere pubbliche), i cui punti salienti possono essere così riassunti:

- fase di preselezione in base a criteri ben definiti;

⁽²⁾ N.d.T.: Iniziativa del governo britannico che, in mancanza di risorse di bilancio, affida la realizzazione di infrastrutture stradali ad un consorzio a cui poi versa, nell'arco di 30 anni, una somma predeterminata per ciascun veicolo che utilizza l'infrastruttura ultimata.

⁽¹⁾ GU C 287 del 22.9.1997, pag. 92.

- selezione di un numero limitato di candidati (tre o quattro);
- invito a presentare le offerte in funzione di una serie dettagliata di specifiche concernenti le prestazioni e di un modello di ripartizione dei rischi suggerito;
- una volta ricevute le offerte, negoziati paralleli articolati con gli offerenti selezionati;
- scelta dell'offerta più vantaggiosa.

5.2. *Politica della concorrenza*

5.2.1. Il Comitato accoglie con favore il documento pubblicato di recente (settembre 1997) che intende chiarire l'applicazione delle regole di concorrenza ai nuovi progetti di infrastrutture di trasporto. Esso si occupa preminentemente di progetti ferroviari, in particolare l'accesso alle nuove infrastrutture ferroviarie e le possibilità di riservare parte della capacità infrastrutturale per determinati operatori.

5.2.2. Si potrebbe affermare, da un lato, che un gestore di infrastrutture dovrebbe essere in grado di riservare almeno una parte della capacità per gli operatori che contribuiscono al finanziamento del progetto. D'altro lato, il fatto di riservare tale capacità per un lungo periodo di tempo è contrario ai principi del libero accesso alle infrastrutture e della libera concorrenza.

5.2.3. Per chiarire la questione, la Commissione precisa che l'accordo di riserva della capacità non pone alcuna difficoltà in termini di regole di concorrenza fintanto che l'infrastruttura non è congestionata, dal momento che non viene creata alcuna barriera d'accesso. Se invece l'infrastruttura è congestionata, un accordo che riservi una capacità indispensabile al buon funzionamento dei servizi di trasporto può giustificare la concessione di un'esenzione in virtù del disposto dell'articolo 85, terzo paragrafo, qualora risultino soddisfatte tutte le condizioni stabilite. Il Comitato giudica costruttivo chiarire una questione così importante.

5.2.4. Il Comitato riconosce che ciascun progetto d'infrastruttura di trasporto presenta caratteristiche specifiche che lo rendono pressoché unico. Occorre pertanto un'analisi caso per caso al momento di applicare le regole di concorrenza ed i promotori dei progetti dovrebbero consultare i servizi della Commissione fin dalle primissime fasi. Il Comitato è dell'avviso che degli orientamenti intesi a chiarire l'applicazione delle regole di concorrenza siano uno strumento necessario, ma non sufficiente ad eliminare gli eventuali dubbi di chi è coinvolto in una PPP.

5.3. *Sviluppo degli strumenti di finanziamento*

5.3.1. Il Comitato concorda con il gruppo ad alto livello e con la Commissione sulla necessità che i grandi progetti di infrastrutture di trasporto dispongano di strumenti di finanziamento equilibrati costituiti da capitale di rischio, prestiti strutturalmente postergati, prestiti per l'avvio della fase operativa e prestiti bancari.

5.3.2. Fra tali strumenti, i prestiti strutturalmente postergati contribuiscono in modo significativo a distribuire l'onere dell'ammortamento del debito su un periodo più lungo (20-30 anni) rispetto ai prestiti bancari (fino a 15 anni). La BEI, in collaborazione con il FEI, ha già concesso, su scala limitata, questa forma di prestito. Il Comitato nota con compiacimento che la BEI ha in programma di attivarsi maggiormente in questo senso, nonché di potenziare i prestiti per l'avvio della fase operativa.

5.3.3. La Commissione intende esaminare l'opportunità di costituire un fondo «mezzanine» destinato alle reti transeuropee, in cui il capitale sia in maggioranza fornito dalla BEI e dagli investitori istituzionali. Secondo il Comitato in Europa il mercato per questo tipo di strumento va sviluppato e la Commissione dovrebbe di conseguenza intensificare i propri sforzi per agevolare la costituzione di tale fondo.

6. *Sintesi e conclusioni*

6.1. Il gruppo ad alto livello sulla partecipazione del settore pubblico e privato al finanziamento dei progetti di reti transeuropee di trasporto, presieduto dal Commissario Kinnock, ha pubblicato una Relazione nel maggio 1997. Obiettivo del gruppo era valutare in che modo la partecipazione del settore pubblico e privato (PPP) potesse contribuire ad accelerare la realizzazione delle reti transeuropee di trasporto, fatto questo essenziale per la competitività e la crescita europea.

6.2. Molte delle raccomandazioni del gruppo ad alto livello sono dirette alla Commissione perché agisca di conseguenza. Nella Comunicazione pubblicata nel settembre 1997, la Commissione descrive le modalità con cui intende dar seguito alle raccomandazioni che la vedono coinvolta direttamente.

6.3. Il Comitato accoglie con soddisfazione sia la relazione del gruppo ad alto livello che la Comunicazione della Commissione. I due documenti formano un tutt'uno e non vanno pertanto considerati separatamente.

6.4. I progressi finora compiuti nello sviluppo dei progetti di reti transeuropee sono stati più lenti di quanto ci si attendesse a causa del costante problema di reperire i fondi, dovuto soprattutto alle restrizioni imposte alle finanze pubbliche, ma anche al ricorso, inferiore al previsto, alla formula della PPP.

6.5. La tradizione vuole che, quando lo Stato realizza un grande progetto d'infrastruttura, il settore privato partecipi di solito in veste di appaltatore soprattutto alla fase della realizzazione. Una maggiore partecipazione del settore privato ai grandi progetti di infrastrutture di trasporto, significherebbe una sua presenza, accanto a quello pubblico, non soltanto come appaltatore, ma anche come promotore che fornisce risorse finanziarie e di gestione, assumendo addirittura responsabilità operative.

6.6. Per garantire la riuscita di una PPP, occorre in prima istanza ripartire i rischi fra settore pubblico e

privato. In linea di principio, ciascun settore dovrebbe farsi carico dei rischi che è maggiormente in grado di controllare in ciascuna fase del progetto. I rischi commerciali dovrebbero essere assunti di norma dal settore privato, mentre il settore pubblico dovrebbe farsi carico dei rischi per così dire «politici».

6.7. Di fronte alla scarsa disponibilità di finanziamenti pubblici da destinare ai progetti di reti transeuropee, è comprensibile che l'interesse si sia spostato sempre più sulle PPP. Il Comitato tiene tuttavia a sottolineare che l'obiettivo primario di questa forma di partecipazione non dovrebbe essere il reperimento di fonti di finanziamento complementari, poiché altrettanto importante è sfruttare le competenze commerciali, finanziarie, tecniche e di gestione del settore privato per migliorare l'efficacia dei costi nella fase di realizzazione dei progetti di reti transeuropee.

6.8. Per il Comitato la relazione del gruppo ad alto livello e la Comunicazione della Commissione peccano, in una certa misura, di eccessivo ottimismo nei confronti delle possibilità di una maggiore partecipazione del settore privato ai progetti di reti transeuropee. Il settore privato investe infatti solo in progetti che garantiscano un ragionevole ritorno.

6.9. Il Comitato ritiene che esistano alcuni importanti fattori da cui non si può prescindere se si vuole che una PPP abbia successo, e più precisamente:

- serio impegno politico, assunto dagli Stati membri, di ricorrere alle PPP;
- partecipazione del settore privato sin dalle primissime fasi (ideazione, definizione e pianificazione) del progetto;

— costituzione di società ad hoc responsabili della costruzione del progetto, soprattutto se transfrontaliero.

6.10. La Commissione intende mettere a punto nel prossimo futuro degli orientamenti specifici per meglio precisare le procedure da seguire per gli appalti pubblici, e in particolare per l'aggiudicazione di contratti relativi alle infrastrutture di trasporto. Il Comitato ritiene essenziale che gli orientamenti della Commissione trattino le seguenti tematiche:

- rapporto fra la direttiva «appalti pubblici» e quella «settori esclusi» in presenza di una PPP;
- possibilità di miglioramento e di semplificazione delle procedure d'appalto, soprattutto nella fase preliminare alla presentazione dell'offerta, e ricorso alla procedura negoziata.

6.11. Il Comitato accoglie con favore il documento, recentemente (settembre 1997) pubblicato dalla Commissione, che intende chiarire l'applicazione delle regole di concorrenza ai nuovi progetti di infrastrutture di trasporto e riguardante preminentemente i diritti d'accesso alle infrastrutture ferroviarie e le possibilità di riservare delle capacità infrastrutturali per determinati operatori. Dal momento che ciascun progetto è pressoché unico, si rende necessaria un'analisi caso per caso.

6.12. I grandi progetti di infrastrutture di trasporto hanno bisogno di strumenti di finanziamento equilibrati, costituiti da capitale di rischio, prestiti strutturalmente postergati e prestiti bancari. Il Comitato nota con compiacimento che la BEI sarà più attiva nel campo dei prestiti strutturalmente postergati e di quelli per l'avvio della fase operativa. Il Comitato giudica inoltre essenziale che la Commissione intensifichi i suoi sforzi per agevolare la costituzione di un fondo «mezzanine».

Bruxelles, 25 febbraio 1998.

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale*

Tom JENKINS
