

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Mobilitare gli investimenti pubblici e privati per la ripresa e i cambiamenti strutturali a lungo termine: sviluppare i partenariati pubblico-privato»

COM(2009) 615 definitivo

(2011/C 51/12)

Relatore: HUVELIN

La Commissione europea, in data 19 novembre 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Mobilitare gli investimenti pubblici e privati per la ripresa e i cambiamenti strutturali a lungo termine: sviluppare i partenariati pubblico-privato

COM(2009) 615 definitivo.

La sezione specializzata Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 7 settembre 2010.

In considerazione del rinnovo del mandato del Comitato, l'Assemblea plenaria ha deciso di votare il parere nella sua sessione di ottobre e ha nominato HUVELIN relatore generale, a norma dell'articolo 20 del Regolamento interno.

Alla sua 466a sessione plenaria del 21 ottobre 2010 il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 151 voti favorevoli, 3 voti contrari e 11 astensioni.

1. Introduzione

1.1 Il 19 novembre 2009 la Commissione ha pubblicato una comunicazione intitolata *Mobilitare gli investimenti pubblici e privati per la ripresa e i cambiamenti strutturali a lungo termine: sviluppare i partenariati pubblico-privato* (partenariati pubblico-privato = PPP) nella quale delinea gli orientamenti della sua azione per il futuro.

Il documento costituisce un'iniziativa lodevole e può essere considerato una riflessione di fondo interessante sui PPP, oltre che di grande attualità, data la necessità di mobilitare gli investimenti pubblici e privati, in particolare in questo periodo di crisi finanziaria, e visto il notevole calo dei partenariati pubblico-privato registrato nel 2009, sia in termini numerici che di volume: difatti, da un lato ne elenca i vantaggi e le caratteristiche, e, dall'altro, offre un'analisi delle cause che, negli ultimi anni, potrebbero aver impedito un incremento del ricorso a questo tipo di partenariati. Vanno però considerati anche alcuni possibili svantaggi che si accompagnano ai PPP e l'esperienza maturata nell'ambito di talune operazioni condotte in passato (costo delle operazioni, rischio di rinegoziazioni, riduzione della concorrenza a medio e lungo termine, frequenti aumenti dei costi sul lungo periodo, condizioni contrattuali a lungo termine svantaggiose per la parte pubblica nascoste in convenzioni complesse, perdita di controllo democratico), nonché alcuni problemi, dovuti alle disposizioni di Eurostat, di mancata dichiarazione dei deficit di bilancio con i conseguenti incentivi fittizi (e con i relativi aumenti dei costi).

La Commissione dichiara in particolare di voler «cercare nuovi modi per favorire lo sviluppo dei PPP». La comunicazione della Commissione dovrebbe essere integrata con proposte per sviluppare un quadro istituzionale capace di ridurre i problemi e gli svantaggi di questi partenariati.

La comunicazione elenca i seguenti argomenti a favore dei PPP:

- ridurre le spese per le infrastrutture, sfruttando l'efficienza economica e il potenziale di innovazione di un settore privato competitivo,
- ripartire il costo del finanziamento dell'infrastruttura sulla sua intera durata di vita,
- consentire una migliore condivisione dei rischi tra settore pubblico e privato,
- favorire le iniziative nei settori della sostenibilità, dell'innovazione e della ricerca e sviluppo,
- offrire al settore privato la possibilità di ricoprire un ruolo centrale e propulsivo nell'elaborazione dei programmi industriali, commerciali e relativi alle grandi infrastrutture,

- infine, accrescere le quote di mercato delle società dell'Unione europea nel settore degli appalti pubblici nei paesi terzi.

È utile ricordare, inoltre, che, secondo l'impostazione della Commissione, nel concetto di PPP rientrano sia le situazioni riconducibili ai contratti di concessioni (pagamenti garantiti dall'utente dell'opera) sia quelle riguardanti i contratti di partenariato pubblico-privato (pagamento corrisposto, in tutto o in parte, dall'ente pubblico).

1.2 I cinque obiettivi indicati dalla Commissione per il 2010

Nella comunicazione la Commissione formula le seguenti proposte:

- creare un gruppo PPP in cui le parti interessate possano discutere le proprie preoccupazioni e definire degli orientamenti per aiutare gli Stati membri a ridurre gli oneri amministrativi e i ritardi nell'attuazione dei PPP,
- collaborare con la Banca europea per gli investimenti (BEI) al fine di rafforzare le risorse finanziarie disponibili per i PPP, elaborando o migliorando gli strumenti finanziari nelle aree strategiche,
- garantire che, quando sono coinvolti fondi europei, i finanziamenti pubblici siano concessi senza discriminazioni basate sulla gestione del progetto (pubblica o privata),
- realizzare un quadro normativo per l'innovazione più efficace, compresa la possibilità per l'UE di partecipare a soggetti di diritto privato e di investire direttamente in progetti specifici,
- infine, studiare l'opportunità di proporre strumenti legislativi specifici relativi alle concessioni, sulla base dei risultati della valutazione di impatto attualmente in corso.

1.3 L'esame della comunicazione induce tuttavia a sottolineare alcuni aspetti meno positivi, registrati in alcuni paesi o per determinati contratti, sui quali il testo della Commissione non si sofferma, vale a dire gli insuccessi riscontrati nello svolgimento di determinate operazioni: è infatti opportuno evidenziarli, soprattutto per trarne le dovute conseguenze nella formulazione delle proposte caldegiate dal Comitato economico e sociale europeo (CESE). Le cause principali di insuccesso constatate riguardano soprattutto:

- l'insufficiente trasparenza constatata in alcuni paesi o per alcuni contratti, o degli studi di redditività, dei rapporti sui risultati ecc., fra le parti pubbliche e private, compresi i subappalti - un fattore che limita il controllo democratico,
- i possibili incentivi per i politici a realizzare determinati PPP che faranno registrare aumenti dei costi. È certo infatti che nel caso dei PPP in cui, all'inizio del periodo contrattuale, gli investimenti nell'opera vengono finanziati soprattutto con

capitale privato, i progetti (infrastrutturali) possono essere realizzati anticipatamente, in confronto con un'opera tradizionale finanziata dai bilanci pubblici, a causa delle attuali disposizioni finanziarie di Eurostat. Tuttavia nei PPP in cui il compenso dell'operatore viene dal bilancio pubblico, il finanziamento privato aumenta indirettamente l'indebitamento dello Stato, dato che, proprio come per l'indebitamento pubblico, il finanziamento privato si traduce in impegni futuri di pagamento, che riducono i margini di manovra del legislatore per gli esercizi successivi,

- l'assenza, in alcuni casi, di una vera e propria valutazione ex ante che consenta di scegliere sulla base di criteri oggettivi sia la procedura di PPP che l'aggiudicatario del contratto,
- in alcuni casi, una condivisione dei rischi tra il settore pubblico e il settore privato che non corrisponde ai principi di un autentico partenariato tra i soggetti interessati,
- infine, in alcuni casi, le carenze dei controlli effettuati dalle autorità pubbliche competenti.

Le proposte avanzate dal CESE prendono in considerazione tutti questi punti.

1.3.1 Le proposte formulate dal CESE nel presente parere sono pertanto imperniate su tre idee fondamentali:

1.3.2 in primo luogo, il CESE dovrebbe essere consapevole che un'analisi seria e approfondita da parte sua gli consentirebbe di incidere concretamente sugli sviluppi in questo campo, che è di grande rilievo per il futuro delle infrastrutture in generale (e, di conseguenza, anche per la crescita economica e la gestione pubblica), senza mai dimenticare che lo scopo è quello di contribuire - conservando tuttavia il necessario senso critico - a mettere a punto uno strumento ad uso dei committenti pubblici, i quali, naturalmente, sono comunque assolutamente liberi di utilizzarlo o meno.

Il Comitato si prefigge l'ambizioso obiettivo di avere un effettivo ruolo propulsivo, contribuendo allo sviluppo e alla promozione delle buone pratiche osservate, ma anche alla riduzione degli incentivi fittizi, all'individuazione e alla risoluzione dei problemi relativi al controllo democratico e sociale e a un'adeguata considerazione degli effetti a lungo termine dei PPP, in un settore in cui il lavoro da fare è ancora molto, affinché lo strumento proposto risulti il più possibile perfezionato.

1.3.3 In secondo luogo, è opportuno, tenendo conto delle buone pratiche osservate ma anche degli insuccessi riscontrati in alcuni casi, proporre di inserire nuovi punti nel documento della Commissione in modo da dotare lo strumento dei PPP di una base che possa essere accettata da tutti gli Stati membri, anche allo scopo di prendere in considerazione tanto i risultati positivi quanto le difficoltà incontrate nella sua applicazione e di mettere in atto tutte le misure atte ad evitare tali difficoltà in futuro.

1.3.4 Il CESE chiede che le disposizioni contrattuali dei PPP si applichino nel rispetto dell'intero corpus normativo in materia sociale in vigore per i settori di attività interessati (progettazione, costruzione, manutenzione). Le autorità competenti devono avere la possibilità di insistere affinché il personale preesistente venga impiegato alle condizioni di prima. Il Comitato raccomanda agli enti pubblici che stipulano contratti di PPP di inserire nei capitolati d'oneri l'obbligo di osservare le normative in materia sociale, esortandoli inoltre a valutare attentamente le risposte fornite in merito dagli aggiudicatari nel corso delle trattative. Inoltre, le infrastrutture realizzate nel quadro di PPP dovranno essere conformi alle norme sull'accessibilità per i disabili in vigore nell'Unione europea.

1.3.5 Poiché nei progetti realizzati mediante PPP vengono impiegati fondi pubblici in base a una libera decisione del committente pubblico, il CESE chiede:

- che i contratti relativi ai progetti realizzati mediante PPP vengano pubblicati,
- che si prenda in considerazione una modifica delle regole di Eurostat in modo che, nella verifica del rispetto delle disposizioni in materia di bilancio, i capitali di terzi impiegati nel quadro dei progetti realizzati mediante PPP vengano eventualmente considerati alla stessa stregua dei capitali pubblici impiegati nei progetti realizzati in modo convenzionale nel quadro di finanziamenti a carico del bilancio pubblico.

2. Ruolo dei PPP nell'economia dell'UE e argomenti a favore di questo strumento

Secondo *Business Europe*, attualmente solo il 4 % dei progetti di infrastrutture in tutto il mondo vengono realizzati mediante PPP. Lo Stato membro dell'Unione in cui viene firmato il maggior numero di contratti di partenariato pubblico-privato è il Regno Unito (58 % del totale UE), cui si aggiungono quali principali utilizzatori dello strumento la Germania, la Spagna, la Francia, l'Italia e il Portogallo.

Dal momento che, secondo i dati dell'OCSE, i costi annui relativi a reti stradali e ferroviarie, fornitura di acqua ed elettricità ammonteranno, nel 2030, al 2,5 % del PIL mondiale, è indispensabile che le autorità pubbliche facciano ricorso a tutte le forme possibili di contratto capaci di rispondere alle aspettative e ai fabbisogni nel settore dei servizi e delle infrastrutture pubbliche: in questo contesto, l'impatto dell'attuazione di contratti di concessioni e di PPP realizzati in passato è un dato che non può essere ignorato, poiché dimostra che, mobilitando competenze, energie e capitali, i PPP possono costituire una solida base per la crescita economica - ancor più nella situazione attuale, in cui occorre tener conto dei tagli previsti degli investimenti imposti dai programmi di austerità adottati da quasi tutti gli Stati europei.

2.1 Gli argomenti a favore dei PPP sono illustrati in dettaglio nella comunicazione della Commissione. Tale documento non mette in evidenza, tuttavia, gli insuccessi di taluni progetti realizzati mediante PPP, che sono riconducibili alle seguenti cause:

- vengono realizzati attraverso l'approccio del PPP progetti che non sono adatti a tale strumento; in tale contesto va

segnalato che un'assegnazione di tutti i livelli di creazione del valore a imprese private, con attribuzione a tali imprese del rischio (dei costi), non comporta necessariamente dei vantaggi in termini di efficienza che potrebbero essere possibili in particolare in presenza di una serie di condizioni (limitata incertezza ambientale, elevato potenziale di ottimizzazione tra i differenti livelli di creazione di valore, concorrenza presente in misura adeguata, capacità da parte del settore pubblico di definire, assegnare e controllare il contratto e altro ancora),

- sono stati realizzati anche alcuni PPP che danno luogo ad aumenti dei costi; a causa infatti delle vigenti disposizioni di Eurostat in materia di bilancio, nel caso di PPP in cui gli investimenti nei lavori vengono finanziati anzitutto mediante capitale privato all'inizio del contratto, i progetti (infrastrutturali) possono essere realizzati in maniera anticipata rispetto a progetti che beneficino di un finanziamento tradizionale a carico del bilancio pubblico. Nel caso dei PPP in cui l'operatore viene pagato a carico del bilancio, tuttavia, l'indebitamento dello Stato può indirettamente aumentare. Infatti, come nel caso in cui lo Stato ricorre al credito, nel quadro di alcuni PPP si creano obblighi di pagamenti futuri, che limitano il margine di manovra a disposizione delle autorità per l'esercizio di bilancio successivo. La realizzazione di PPP che aggirano il principio fondamentale dei limiti di legge all'aumento dell'indebitamento pubblico è da respingere per ragioni di economia pubblica. Essa fa sì inoltre che i responsabili politici e le altre parti in causa perdano interesse a una verifica obiettiva dell'economicità,
- la trasparenza di alcuni contratti tra i partner pubblici e privati, compresi i subappalti affidati ad altre imprese private, è insufficiente,
- la frequente carenza di trasparenza dei contratti, verifiche di redditività, rapporti sui risultati ecc. fa sì che i differenti problemi di opportunismo che si accompagnano a questi contratti complessi e a lungo termine, caratterizzati da possibilità di prefinanziamento, non possano essere adeguatamente gestiti e assoggettati al controllo democratico,
- in alcuni casi manca un'autentica valutazione ex ante che consenta di scegliere sulla base di criteri oggettivi sia la procedura di PPP che i partner contrattuali,
- in alcuni casi vi è una condivisione dei rischi tra il settore pubblico e il settore privato senza che vi sia un effettivo partenariato tra tali soggetti,
- infine, in alcuni casi vi sono delle lacune nei controlli eseguiti dalle autorità competenti, in particolare per quanto riguarda gli effetti per il bilancio pubblico e la qualità delle prestazioni.

Per definire meglio il contributo da elaborare nel parere, il CESE opta per una presentazione leggermente diversa dei medesimi argomenti, che tenga conto di una graduatoria probabilmente più realistica dei vantaggi e degli svantaggi derivanti dal ricorso ai PPP.

2.1.1 Troppo spesso si tende a ritenere che il fattore decisivo alla base della scelta di un contratto di PPP sia quello finanziario: senza per questo sottovalutarlo (cfr. il prosieguo del testo), da un'analisi approfondita e dall'esperienza maturata sembra invece emergere che - nel bilancio generale di tutti i fattori in causa - non si tratti della motivazione più importante.

L'argomento principale per giustificare l'eventuale ricorso ai PPP è **l'ottimizzazione del fattore tempo**. Qualsiasi osservatore attento e imparziale delle operazioni realizzate mediante PPP constata infatti che:

- il ricorso ai PPP consente di avviare la realizzazione di infrastrutture pubbliche molto più rapidamente rispetto alle procedure usuali: questo guadagno in termini di tempo è una componente di «utilità sociale», per il momento difficile da misurare ma di evidente rilevanza. Questa utilità sociale si riflette in generale in un aumento dell'attività economica, generatrice a sua volta di entrate fiscali che alleviano lo sforzo finanziario della collettività,
- rispetto alle normali procedure di appalto pubblico i tempi di preparazione e di studio sono spesso più brevi, dal momento che il committente pubblico provvede già a operare tutte le scelte che sono di sua competenza,
- infine, si constata un maggiore rispetto dei tempi di esecuzione, grazie a un'accresciuta assunzione di responsabilità dei soggetti incaricati delle operazioni.

Questi potenziali guadagni in termini di scadenze dovrebbero quindi essere considerati il vantaggio principale dei contratti di PPP, sebbene talvolta possano essere in contrasto con le abitudini consolidate dei committenti e con il ricorso pressoché automatico alle procedure tradizionali da parte loro.

Proprio in un periodo come l'attuale, in cui si elaborano piani di ripresa e strategie di uscita dalla crisi, il PPP può rappresentare uno strumento di eccezionale utilità per accelerare l'esecuzione delle decisioni adottate, in grado di imprimere alla ripresa economica la velocità che servirà a moltiplicarne i risultati.

2.1.2 Il secondo argomento a favore del PPP è che si tratta di uno strumento intrinsecamente capace di accrescere **la coerenza di un progetto**, e, quindi, di ottimizzarne l'efficienza economica per la collettività.

Come viene sottolineato nel documento della Commissione, ciò è dovuto alla più completa integrazione della catena produttiva, a partire dalla progettazione dell'infrastruttura in questione, alla realizzazione vera e propria, fino ad arrivare alla manutenzione e alla gestione dell'opera finita.

Date queste premesse, il responsabile del progetto è conscio di dover ottimizzare le procedure e la qualità dell'opera progettata,

poiché dovrà in seguito farsi carico della sua gestione a lungo termine e restituire alla collettività, al termine del contratto, un'opera funzionante a pieno regime e realizzata nel rispetto delle norme e del capitolato d'onere. Ne discende una visione del progetto per sua stessa natura globale, molto più difficile da conseguire con la ripartizione dei compiti e delle relative responsabilità tipica del settore degli appalti pubblici.

2.1.3 Il terzo degli argomenti principali a favore del ricorso ai PPP è ovviamente quello del **finanziamento**.

Si può facilmente immaginare che un decisore pubblico, che gestisce un bilancio con limiti a lui ben noti e che si propone di realizzare un'infrastruttura necessaria all'ente che dirige, possa cercare nel contratto di PPP la soluzione finanziaria a un problema che sa di non poter risolvere nel quadro delle normali procedure di bilancio.

Prima di esaminare più avanti le proposte che potrebbero servire ad ampliare le soluzioni finanziarie offerte in generale dal PPP, è utile interrogarsi, davanti a un'ipotesi come quella illustrata sopra, sui limiti - a tutti noti da molto tempo, ma su cui non si osa intervenire - delle norme di contabilità pubblica in quasi tutti i paesi dell'UE, e in particolare insistere sul fatto che è impossibile, sotto il profilo contabile, ripartire lungo il periodo normale di utilizzazione i costi di un investimento pubblico.

Il finanziamento mediante contratto di PPP, che permette all'ente pubblico di ripartire gli oneri su un normale periodo di ammortamento, non costituirebbe forse un primo passo in direzione di una riforma - auspicata da molti - delle norme di contabilità pubblica, che rappresentano sempre più un ostacolo alle decisioni e non rispecchiano mai adeguatamente realtà patrimoniali spesso evidenti?

Promuovere, attraverso il modello del PPP, l'avvio di un dibattito politico sul tema potrebbe essere per l'Unione europea un'occasione per dar prova di pragmatismo. D'altro canto, in alcuni paesi l'introduzione dei PPP è stata presentata come un passo in avanti verso la necessaria riforma della gestione pubblica e dei relativi strumenti.

2.2 Prima di adottare delle decisioni politiche rilevanti, il CESE invita a realizzare uno studio d'impatto globale e una valutazione indipendente in merito ai vantaggi e agli svantaggi dei progetti PPP, nonché a consultare le parti sociali - comprese le organizzazioni rappresentative delle PMI - e a valorizzarne le proposte. In tale contesto andrebbero esaminate la rapidità delle procedure, la questione dei costi, la qualità delle prestazioni e le conseguenze sociali per i lavoratori e gli utenti. Il CESE reputa importante che anche le piccole e medie imprese beneficino di migliori opportunità di partecipare ai PPP.

3. Spunti di riflessione proposti dal CESE

Gli spunti di riflessione del Comitato devono rimanere in linea sia con i tre argomenti illustrati sopra (tempi, coerenza interna del progetto, soluzioni finanziarie) che con le proposte della Commissione e con il quadro legislativo e regolamentare in vigore.

Le proposte sono ripartite in due categorie:

- proposte relative al **finanziamento** in generale,
- proposte riguardanti le **strutture giuridiche**, cercando di distinguere tra le norme vigenti:
 - quelle che sono da conservare,
 - quelle che vanno modificate,
 - quelle che richiedono un'ulteriore elaborazione.

Esse devono anche tenere ben presenti le tre esigenze fondamentali di questo tipo particolare di procedura, come avviene per tutte le procedure di aggiudicazione di appalti pubblici, vale a dire:

- la valutazione ex ante, che consente di giustificare sia la realizzazione del progetto d'investimento sia la scelta della procedura da parte del committente,
- la trasparenza, nella consultazione e nella scelta iniziale nonché nello svolgimento dell'operazione,
- infine il controllo, esercitato sia dalle autorità amministrative preposte sia dagli organi politici elettivi, responsabili dei bilanci in questione.

3.1 Sul piano finanziario

Il Comitato presenta quattro proposte sostanziali sul piano finanziario.

3.1.1 L'attuale definizione del PPP contenuta nelle **procedure di Eurostat** deve essere riformulata in modo che le spese pubbliche legate a progetti di PPP figurino nell'ambito dell'indebitamento pubblico in modo simile a quelle relative agli obblighi di pagamento nel settore degli appalti pubblici tradizionali.

3.1.2 **Il ruolo dei fondi strutturali** non è stato finora preso sufficientemente in considerazione nel contesto del finanziamento dei PPP, il che è paradossale se si pensa che, per natura, vi è una perfetta corrispondenza di obiettivi tra i due strumenti.

Benché si segnalino già alcune esperienze in questa direzione (sono sette i paesi che hanno fatto ricorso ai fondi strutturali), probabilmente si potrebbe fare di più e meglio, anche grazie ad un'opera di sensibilizzazione presso gli Stati membri e gli enti pubblici potenzialmente interessati affinché pervengano a una visione globale dello strumento dei PPP, il quale può essere associato a qualsiasi tipo di finanziamento pubblico, e in primo luogo - naturalmente - ai fondi europei.

3.1.3 Sembra del tutto evidente - così come proposto dalla Commissione - che **alla BEI, considerate le sue competenze,**

debba spettare un ruolo centrale nella politica di finanziamento dei PPP nell'Unione europea, non solo in termini di coordinamento e di consulenza per le iniziative intraprese nel settore, ma anche in una funzione di supporto degli accordi finanziari necessari, i quali, nell'attuale contesto di crisi, richiedono competenze e conoscenze sempre più vaste.

La BEI presenta, in questo campo, il duplice vantaggio di disporre della competenza tecnica e della necessaria neutralità politica: potrebbe quindi svolgere un ruolo permanente d'interfaccia con gli organi nazionali o locali di controllo.

Queste caratteristiche fanno sì che alla Banca venga chiesta un'assistenza specifica per:

- un auspicabile rafforzamento del ruolo operativo del Centro europeo di consulenza per i partenariati pubblico-privato (*European PPP Expertise Centre* - EPEC, istituito presso la BEI con il compito specifico di controllare le operazioni di PPP in Europa), che costituirebbe la base di partenza adeguata per l'istituzione dell'organismo pubblico europeo incaricato di monitorare la politica comune nel settore dei PPP e definirne gli orientamenti, oltre che per la fornitura di un'assistenza concreta agli Stati membri. Tra i nuovi compiti dell'EPEC dovrebbero figurare anche l'organizzazione e il monitoraggio degli aiuti a favore degli enti pubblici di piccole dimensioni e privi di risorse adeguate,
- la creazione e la direzione di un gruppo di esperti del settore privato (composto, in base a criteri di parità, da rappresentanti dei datori di lavoro, dei sindacati e della società civile, comprese organizzazioni rappresentative delle PMI, operatori del settore finanziario, giuristi, ecc.), che potrebbe servire, in funzione consultiva, da utile interfaccia con le competenze degli esperti provenienti dal settore pubblico riuniti nell'EPEC,
- il monitoraggio sistematico di tutti i contratti di PPP a livello europeo,
- infine, l'introduzione di meccanismi di rifinanziamento dei PPP al di là del periodo di costruzione, segnatamente mediante il ricorso al mercato obbligazionario, come proposto al punto 3.1.4.

3.1.4 Dall'analisi del PPP emerge che le caratteristiche di base di questo tipo di partenariati (lunga durata di vita - partecipazione di enti pubblici di prima qualità) lo rendono, sotto il profilo finanziario, **uno strumento potenzialmente eccezionale per la raccolta del risparmio sul mercato**, compreso quello legato alla costituzione delle pensioni.

In alcuni paesi ci si adopera già attivamente per istituire uno o più fondi specializzati capaci di accedere al mercato finanziario e destinati, al di là del solo periodo di costruzione (e, quindi, degli eventuali rischi legati a scadenze e costi) al rifinanziamento delle operazioni di PPP. Sarebbe probabilmente utile creare a livello dell'UE uno strumento di questo genere, la cui gestione tecnica, perlomeno nella fase di avvio, potrebbe essere affidata alla BEI.

Al tempo stesso, il Comitato sottolinea tuttavia che numerosi progetti PPP riguardano servizi di interesse (economico) generale. La qualità, l'accessibilità e l'abbordabilità dei prezzi di tali servizi devono prevalere sulle considerazioni di natura puramente finanziaria.

3.2 Sul piano giuridico e normativo

Su questo piano, il CESE intende adoperarsi nel lungo periodo affinché le operazioni di PPP vengano applicate solo se comportano una riduzione dei costi, nel rispetto di determinate condizioni-quadro politiche (norme sociali, qualità dei servizi, ecc.), in una prospettiva di lungo termine e in considerazione dei costi di transazione, dei problemi di rinegoziazione ecc. Al tempo stesso occorre sopprimere gli incentivi ai prefinanziamenti, il che rimanda all'urgente necessità di una riflessione sulla riforma dei criteri di Eurostat. Dall'analisi dei PPP emerge che, a causa della loro complessità associata, in alcuni paesi o per determinati contratti, ad una scarsa trasparenza (dei contratti, dell'analisi di redditività, ecc.), alcuni di essi sfuggono ad un controllo democratico. In questo contesto, il CESE sollecita con urgenza la Commissione europea a sensibilizzare gli Stati membri riguardo a tali problemi.

Le proposte sono illustrate ai tre punti seguenti: tra i testi esistenti,

- Quali norme occorre mantenere in vigore senza modifiche?
- Quali norme occorre modificare?
- Quali norme richiedono un'ulteriore elaborazione?

3.2.1 Quali norme contenute nei testi esistenti vanno mantenute in vigore?

Sotto il profilo giuridico e dei testi normativi manca, in realtà, una precisa definizione del concetto di «partenariato pubblico-privato» elaborata alla luce dell'insieme delle disposizioni che disciplinano gli appalti pubblici, le concessioni e l'intero settore della realizzazione di infrastrutture.

L'analisi dei PPP, tenendo anche conto dell'esperienza acquisita nei numerosi paesi che già vi ricorrono, sembrerebbe però indicare che la mancanza di una loro definizione precisa a livello dell'UE non costituisce affatto un ostacolo per le autorità europee né per quanto attiene allo sviluppo delle operazioni relative ai PPP né per il loro monitoraggio.

Se l'assenza di un orientamento al riguardo nel testo della Commissione sembra significare che essa non avverte la necessità di una definizione più precisa, probabilmente il CESE può e deve sottoscrivere tale punto di vista, che rimanda al potere discrezionale di ciascuno Stato membro una definizione di PPP che meglio si adatti al suo contesto specifico e ai suoi usi.

Questa prospettiva lascia quindi aperta la questione del mantenimento, senza alcuna modifica, di determinati testi in vigore, tenendo presente che il Parlamento europeo ha recentemente

votato un documento in cui raccomanda che, invece di cercare di elaborare nuovi testi nel settore degli appalti pubblici, si privilegi l'applicazione delle normative già esistenti.

Il Comitato raccomanda, in tale contesto, il mantenimento della direttiva 2004/18/CE, relativa alla sola concessione di lavori, per le norme riguardanti la procedura di aggiudicazione della concessione di lavori, senza completarla con una definizione dei PPP, la cui regolamentazione rimane di competenza delle pubbliche autorità di ciascuno Stato membro. La direttiva fornisce la seguente definizione della concessione di lavori: «la "concessione di lavori pubblici" è un contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di lavori, ad eccezione del fatto che il corrispettivo dei lavori consiste unicamente nel diritto di gestire l'opera o in tale diritto accompagnato da un prezzo».

La definizione della concessione di servizi è quasi identica (il termine «lavori» è sostituito dal termine «servizi»), ma la direttiva non contiene disposizioni relative alle condizioni di assegnazione dei servizi, mentre consacra un intero capitolo alle procedure di aggiudicazione delle concessioni di lavori.

Le definizioni citate non prevedono volutamente alcun riferimento preciso ad eventuali ambiti o contesti nazionali che renderebbero, di fatto, impossibile pervenire ad un testo comune.

Alla luce di queste osservazioni pragmatiche, il CESE non reputa necessaria una definizione più accurata del concetto di concessione (ossia: un contratto a lungo termine che comprende la progettazione, la realizzazione, il finanziamento e la gestione e/o la manutenzione di un'opera o di un servizio pubblico), dal momento che l'attuale situazione copre efficacemente tutti i tipi di contratti pubblici, diversi dagli appalti pubblici tradizionali, disciplinandoli sulla base di un numero minimo di norme europee di aggiudicazione.

Il Comitato ritiene più opportuno non legiferare in questo settore che può diventare rapidamente di una estrema complessità, dato che attualmente i soggetti interessati di tutti gli Stati membri dispongono già di contratti di PPP in senso lato (concessioni con pagamento privato corrisposto dall'utente, contratti di partenariato pagati dall'ente pubblico e altri contratti di partenariato pubblico-privato) che non solo soddisfano adeguatamente le loro esigenze, ma sono anche basati su consolidate tradizioni nazionali.

3.2.2 Quali norme occorre modificare?

Per quanto riguarda la direttiva 2004/18/CE, il CESE, in occasione dell'elaborazione del presente parere sui PPP, propone di riflettere - ai fini di una maggiore coerenza dei testi di riferimento - su un chiarimento delle disposizioni relative all'aggiudicazione delle concessioni di servizi: la direttiva in questione, infatti, pur dando una definizione ben precisa delle concessioni di servizi, trascura completamente le disposizioni in materia.

A tale proposito, il CESE ritiene utile chiarire il delicato problema dei partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI), affrontato in parte dalla Commissione in una comunicazione interpretativa del 2008 il cui obiettivo era sottolineare l'esigenza del rispetto delle norme di concorrenza da parte delle persone giuridiche di diritto pubblico che ricorrono ad enti parastatali.

Di fatto, gli enti di diritto pubblico ignorano, volutamente o meno, il contenuto di tale comunicazione interpretativa. Qualora la Commissione intenda esplorare ulteriormente l'ipotesi di una legislazione specifica per le concessioni, sarà opportuno prevedere espressamente delle norme sulla creazione e il rinnovo delle attività dei PPPI: queste nuove disposizioni dovrebbero servire a migliorare la legislazione, per evitare quegli abusi di cui la giurisprudenza dell'UE offre un vasto campionario e che contrastano talvolta con la trasparenza auspicata.

3.2.3 Quali norme richiedono un'ulteriore elaborazione?

In materia di applicazione delle procedure, il CESE raccomanda un quadro più adeguato per tre procedure riguardanti i PPP in generale, ossia:

- la valutazione ex ante, cui si ricorre molto spesso per misurare l'impatto in termini di costo totale del PPP rispetto alle normali procedure di appalto pubblico; anche il *public sector comparator* (PSC - analisi comparata con il settore pubblico) costituisce un indicatore di grande utilità,
- il dialogo competitivo, che però talvolta è all'origine di eccessi in termini di deontologia, di scadenze e di richieste imposte alle imprese private,
- il monitoraggio delle operazioni di PPP per misurarne quanto più precisamente possibile l'interesse e migliorare in tal modo la valutazione ex ante delle operazioni successive.

3.2.3.1 La valutazione ex ante

Questo tipo di analisi iniziale che, in linea di principio, serve a giustificare la scelta di una determinata procedura piuttosto che di un'altra, dovrebbe diventare una regola inderogabile per qualsiasi procedura di aggiudicazione di appalti pubblici.

L'autorità aggiudicatrice non potrebbe infatti disporre di uno strumento migliore per misurare l'impatto - o meglio, le molteplici ripercussioni - della decisione che si prepara ad adottare. Rendere obbligatoria la pubblicazione delle conclusioni della valutazione ex ante rappresenterebbe in molti casi un notevole passo in avanti in direzione di una maggiore trasparenza - un elemento indispensabile se si è alla ricerca di soluzioni ottimali e di un più rigoroso rispetto delle norme di concorrenza.

Tale valutazione deve costituire anche l'occasione per misurare correttamente, nell'ambito del concetto di costo totale, l'incidenza degli eventuali scarti nei finanziamenti tra il tasso applicabile dai mercati ai mutuatari pubblici e quello applicabile al progetto PPP, tenendo presente che questo elemento della valutazione ex ante è già obbligatorio nei paesi più avanzati in materia di PPP.

In Francia la valutazione ex ante viene realizzata in base a quattro criteri: il costo totale, il trasferimento dei rischi, lo sviluppo sostenibile e il rendimento garantito dal contratto. Il CESE propone di rendere sistematici questi criteri e di introdurre altri due: la pubblicazione dei contratti e la rigorosa applicazione della legislazione sociale dei paesi interessati, come si è già ricordato sopra (cfr. il punto 1.3.4).

3.2.3.2 Il dialogo competitivo

Questa impostazione, che differisce dalla semplice trattativa bilaterale cui si ricorre per la conclusione delle normali procedure, è oggi ampiamente utilizzata - anzi, in taluni paesi è persino obbligatoria - per l'aggiudicazione di contratti di PPP in senso lato. Il metodo consiste nel mettere a punto il contratto definitivo - dopo una prima selezione preliminare operata dal cliente - per mezzo di un dialogo con il partner unico o i due partner prescelti grazie ad un processo iterativo di miglioramenti successivi degli elementi del contratto.

Un attento esame delle attuali modalità di utilizzo di questa procedura consente tuttavia di trarre alcune conclusioni:

- poco abituati allo strumento, alcuni enti di diritto pubblico avviano un dialogo competitivo senza un'adeguata preparazione, il che porta a rimettere in discussione nel corso del dialogo elementi fondamentali del contratto, a dilatare i tempi oltremisura e a imporre talvolta alle imprese richieste troppo specifiche proprio nella fase conclusiva,
- i committenti pubblici sono talvolta tentati di utilizzare questa procedura in modo scorretto per venir meno al doveroso rispetto dei diritti di proprietà intellettuale e di tutela delle idee innovative.

Se è vero che, in teoria, le idee presentate sono tutelate dalla riservatezza delle offerte, nella pratica si riscontra che questo non è affatto garantito, e che è facile giustificare determinati modi di procedere contrari alla deontologia con «fughe di notizie» di origine incerta.

Una certa armonizzazione del quadro contrattuale europeo dovrebbe tener conto di meccanismi di tutela della proprietà intellettuale, che è di per sé garante dei progressi compiuti nel campo dell'innovazione.

3.2.3.3 Il monitoraggio delle operazioni di PPP

Ai fini del rispetto della trasparenza e delle esigenze di controllo, è necessario effettuare un censimento sistematico delle operazioni di PPP e un monitoraggio della loro esecuzione a livello sia nazionale che dell'UE. Questo compito - distinto rispetto al ruolo, già ricordato sopra, che potrebbe spettare alla BEI e all'EPEC - deve essere affidato ad un organismo neutrale, che non presenti alcuna tendenza a preferire o a sfavorire sistematicamente i PPP nelle valutazioni, e potrebbe essere attribuito al gruppo di esperti.

4. Conclusioni

- La comunicazione della Commissione è un testo interessante e di grande attualità, data la necessità di mobilitare gli investimenti pubblici e privati, soprattutto in un periodo di crisi finanziaria come quello attuale. È opportuno proseguire lo sviluppo del quadro istituzionale, per migliorare i PPP e sfruttare i vantaggi e le opportunità che essi offrono, ma anche per limitare i problemi riscontrati nel caso di parecchi di questi partenariati e ricordati in precedenza nel presente parere (problemi di prefinanziamento e aumenti dei costi spesso riscontrabili nei rapporti contrattuali a lungo termine che i PPP comportano).
- Il Comitato invita semplicemente a non trascurare le possibilità offerte dallo strumento dei PPP per contribuire allo sviluppo delle infrastrutture pubbliche (sia di piccole che di grandi dimensioni) e, quindi, al progresso economico dell'Unione europea.
- Per quanto concerne i PPP, l'Europa dovrebbe dotarsi degli strumenti per trarre i dovuti insegnamenti dalle difficoltà incontrate talvolta in passato, migliorando i meccanismi di controllo esistenti ed effettuando un censimento sistematico dei risultati finali delle operazioni di PPP. Il CESE reputa importante che anche le piccole e medie imprese beneficino di migliori opportunità di partecipare ai PPP.

- Poiché si dispone già di un gran numero di strumenti giuridici a livello nazionale e dell'UE, il CESE non reputa necessario ripartire da zero per creare un quadro uniforme e teoricamente perfetto. Al dispendio di tempo ed energie necessario non corrisponderebbero benefici adeguati e il risultato potrebbe, anzi, rivelarsi controproducente. Dal momento che l'azione quotidiana degli operatori si iscrive in questi quadri normativi, rimetterli in discussione renderebbe più farraginose le procedure di appalto pubblico, senza dire che potrebbe persino ostacolare gravemente il funzionamento dello strumento PPP. Pertanto, le definizioni esistenti contenute nella direttiva 2004/18/CE non devono essere modificate o integrate, in modo da consentire a ciascuno Stato membro di stabilire definizioni normative dei PPP in funzione dello specifico contesto e delle buone pratiche osservate.
- Il CESE raccomanda di ottimizzare gli strumenti esistenti, con gli opportuni chiarimenti e correzioni, utilizzando le competenze già disponibili, segnatamente la piattaforma della BEI nel settore del finanziamento: il Comitato propone infatti di rafforzare il ruolo dell'EPEC e del gruppo di esperti affinché essi contribuiscano ancor di più alla diffusione dei metodi contrattuali, alla raccolta, alla promozione e alla valorizzazione delle buone pratiche e al dialogo con il settore privato a livello dell'UE mediante l'istituzione di un gruppo «interfaccia» di esperti provenienti da tale settore.
- Quali spunti di riflessione per analisi future si possono indicare: una maggiore trasparenza, un accresciuto ricorso alla valutazione ex ante basata sul costo totale, l'esame dei successi e degli insuccessi, il rispetto delle normative.
- Il Comitato invita a riflettere sulla possibilità di introdurre un meccanismo di rifinanziamento dei PPP al di là del solo periodo di costruzione, meccanismo che dovrebbe servire a mobilitare il mercato obbligazionario, cui in questo contesto non si fa abbastanza ricorso.

Bruxelles, 21 ottobre 2010

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON