

NOTA su
Aggiornamento sui lavori europei in materia di servizi pubblici

1) Concessioni

La Commissione europea sta attualmente valutando la necessità di definire una proposta di direttiva sul tema delle concessioni. A riguardo, la stessa, ha avviato una consultazione per esaminare la situazione attuale nei vari Paesi UE e l'eventuale impatto di un futuro provvedimento in materia.

Il trattato che istituisce la Comunità europea non definisce le concessioni, soltanto la direttiva 93/37/CEE sugli appalti pubblici di lavori prevede un regime specifico riguardante le concessioni di lavori. Tuttavia, le concessioni di servizi, che si sono sviluppate nella pratica in diversi Stati membri, sono sottoposte alle regole ed ai principi del trattato CE.

In materia, nel 2000, la Commissione aveva pubblicato la *"Comunicazione interpretativa della Commissione sulle concessioni nel diritto comunitario"*, relativa alle concessioni tramite le quali un'autorità pubblica affida ad un terzo la gestione totale (o parziale) di un'attività economica rientrante di norma nella sua responsabilità e per la quale tale terzo si assume i rischi relativi alla gestione. La comunicazione riguarda in linea di principio le forme di relazioni fra pubblici poteri ed imprese pubbliche incaricate dello svolgimento di compiti di interesse economico generale. Sono escluse dal campo d'applicazione del diritto comunitario sulle concessioni le relazioni interorganiche dette "in-house", che prevedono segnatamente che il potere aggiudicante eserciti sul concessionario un controllo analogo a quello da esso esercitato sui suoi propri servizi e realizzi con questo la parte essenziale della sua attività.

Nella consultazione sono comunque emerse alcune posizioni contrastanti non solo tra i Paesi europei, (Francia favorevole alla direttiva mentre Germani, Italia e altri Paesi si sono dimostrati contrari), ma anche tra le Associazioni europee - FEAD ha ribadito la propria posizione contraria a procedere con una nuova direttiva mentre E3PO (European Private-Public Partnership Organisation) ha elaborato un corposo documento a supporto di tale iniziativa, pur sulla necessaria analisi delle possibili implicazioni della stessa a livello dei Paesi UE.

1a) Procedura di infrazione contro la Francia in merito alla assegnazione diretta delle concessioni ad aziende pubbliche (Legge Sapin)

La Commissione ha deciso di concludere una procedura di infrazione, avviata nei confronti della Francia e relativo ad una disposizione della Legge n. 122 del 29 gennaio 1993 (conosciuta come Legge 'Sapin') che ha consentito ai soggetti pubblici di aggiudicare i contratti di concessione a enti pubblici senza pubblicità preventiva o procedimento di gara. Queste concessioni (denominate *'conventions de délégation de service public'* nella Legge francese) si riferiscono ad una vasta gamma di settori di attività tra cui l'acqua e la distribuzione di energia elettrica, la raccolta dei rifiuti, la gestione dei centri pubblici ricreativi, le costruzioni e la gestione di autostrade.

Nella norma comunitaria, se le condizioni 'in house' (*'contrats de quasi régie'*) sono soddisfatte, il diritto degli appalti pubblici non si applica, in quanto il contratto di concessione è assegnato ad un organismo che, pur essendo giuridicamente distinto dall'amministrazione aggiudicatrice, non è considerato funzionalmente separato da quest'ultima.

In merito, la Commissione aveva inviato una lettera di messa in mora alle autorità francesi e, nella loro risposta, le stesse avevano riconosciuto la necessità di chiarire la normativa in questione, realizzata con l'adozione del decreto n. 864 del 15 luglio 2009: il provvedimento

specifica che la deroga che consente a un ente pubblico di aggiudicare un contratto di concessione ad altro ente pubblico, senza pubblicità né gara, si applica solo se vi è un rapporto tra gli enti pubblici che soddisfa i criteri di 'in house'.

2) Caso City Rostock - Commissione deferisce la Germania alla Corte di Giustizia per l'assegnazione di un contratto di smaltimento dei rifiuti aggiudicato dalla città di Rostock

Il caso riguarda la conclusione di un contratto di servizio per lo smaltimento dei rifiuti, della durata e valore contrattuale pari rispettivamente a 25 anni e 150 milioni di euro tra la città di Rostock e un'impresa mista e la successiva revisione dello stesso nel 2004, e la conclusione di un accordo nel 2007 con un'impresa mista, relativo alla raccolta dei rifiuti, trattamento, riciclaggio e pulizia stradale, con contratto di 10,8 milioni di euro l'anno. Tutte queste assegnazioni di contratti o modifiche sono state effettuate senza l'esecuzione di una procedura di gara.

Attualmente, in ambito europeo, il totale degli appalti pubblici – ad es. acquisto di beni, servizi e opere pubbliche - è stimato a circa il 16% del PIL dell'UE ed in base alle direttive comunitarie in materia, l'aggiudicazione degli appalti di servizi alle imprese miste, o la modifica di tali contratti contenenti modifiche sostanziali del contratto, richiedono l'esecuzione di procedure di gara. La Germania ha riconosciuto la violazione, ma i contratti aggiudicati illegalmente sono ancora in fase di esecuzione. Per questa ragione il caso è stato rinviato alla Corte di giustizia.

Ai sensi del trattato CE, la Commissione europea ha facoltà di prendere provvedimenti legali - noto come procedure di infrazione - contro uno Stato membro che non adempie ai suoi obblighi ai sensi delle norme UE. Tali procedure consistono in tre fasi. Il primo è che lo Stato membro riceve una lettera di diffida e ha due mesi per rispondere. Nel caso in cui il rispetto ulteriormente con la legislazione UE è necessario, la Commissione invia un parere motivato. Anche in questo caso lo Stato membro ha due mesi per rispondere. Se non c'è una risposta soddisfacente, la Commissione può deferire la questione alla Corte di giustizia europea a Lussemburgo. Si può anche chiedere alla Corte di infliggere una multa sul paese in questione, se non rispetta la sentenza della Corte.

Per maggiori informazioni in materia di appalti pubblici a livello europeo, si rimanda al sito web (in inglese): http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.htm

3) Comunicazione su PPP

Facciamo seguito a quanto comunicatoVi con la circolare associative n. 242/09, per informarVi che lo scorso 19 novembre la Commissione europea ha pubblicato la Comunicazione su *"Mobilitare gli investimenti pubblici e privati per il recupero e il cambiamento strutturale a lungo termine: lo sviluppo di partenariati pubblico-privato"* - COM(2009)615.

Il documento propone un quadro per incentivare l'uso di partenariati pubblico-privato (PPP) al fine di rispondere alle attuali e future esigenze di investimento europee nei settori dei servizi pubblici, delle infrastrutture e della ricerca. In linea con il piano europeo di ripresa economica, la Commissione intende imprimere un nuovo stimolo ai PPP per accrescere e migliorare il ricorso a questi partenariati in un periodo in cui le ristrettezze dei bilanci nazionali richiedono soluzioni innovative in materia di finanziamento pubblico. Le autorità nazionali saranno libere di decidere se ricorrere o meno ai PPP. La Comunicazione propone inoltre alcune opzioni destinate a migliorare il funzionamento delle iniziative tecnologiche comuni dell'UE, che sono PPP cofinanziati dall'UE in settori chiave della ricerca.

La strategia per i PPP prevede:

- un miglior coordinamento, un rafforzamento e un'ulteriore razionalizzazione degli strumenti di finanziamento per i PPP a livello dell'UE;
- una stretta cooperazione con la BEI;
- il potenziamento delle capacità del settore pubblico.

Questi sono i punti essenziali del piano illustrato nella comunicazione

- i PPP potranno contare su maggiori finanziamenti ottenuti mediante la collaborazione con la BEI, riorientando gli attuali strumenti comunitari e sviluppando strumenti di garanzia per il finanziamento dei PPP;
- nei casi che prevedono un finanziamento comunitario, saranno migliorate le regole e le procedure in modo da garantire un'equa concorrenza tra i progetti gestiti interamente a livello pubblico e quelli gestiti nell'ambito dei PPP;
- sarà delineato un quadro più efficace per l'innovazione, che includa la possibilità per l'UE di partecipare a società di diritto privato e di investire direttamente in progetti specifici;
- sarà studiata l'ipotesi di introdurre uno strumento legislativo comunitario sulle concessioni, in base alla valutazione d'impatto in corso;
- saranno stimolati la diffusione delle informazioni e lo scambio delle migliori pratiche, anche grazie alla creazione di un nuovo gruppo PPP in cui le parti interessate possano comunicarsi le loro preoccupazioni e nuove idee riguardo ai PPP.

Il testo della Comunicazione, disponibile solo in inglese, è disponibile al sito:

http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/european-economic-recovery-plan/ppp_en.pdf

4) Business Europe e i servizi pubblici

Business Europe (BE), l'Associazione delle Confindustrie dei Paesi UE, ha ufficializzato recentemente un documento di posizione intitolato *"Public Services in the 21st century: driving for excellence. Towards a stronger public and private partnership"*.

Il documento predisposto sottolinea il supporto di BE alla Comunicazione della Commissione, richiamata al punto precedente, per quanto riguarda i vantaggi dei partenariati pubblico-privato in quanto solo la combinazione della capacità e risorse pubbliche e private può rappresentare una valida soluzione alla attuale sfida economica, ambientale e demografica. La ristrettezza economica delle finanze pubbliche metterà a dura prova i costi, l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici mentre l'esperienza ha dimostrato che il partenariato pubblico-privato può migliorare la produttività, conseguire una maggiore qualità e fornire garanzie contrattuali.

Il documento di posizione è disponibile, per quanti interessati, all'ufficio FISE Milano (tel 801428, email e.perrotta@fise.org)

5) Centro europeo di eccellenza PPP

Un gruppo di esperti dell'**UNECE** (United Nation Economic Commission for Europe) si riunirà il prossimo 4 dicembre per valutare la possibile definizione di un **Centro internazionale su PPP** a cui è stata invitata anche FEAD, a seguito anche dei recenti rapporti collaborativi avviati con EPEC (European PPP Expertise Centre (EPEC)). In particolare l'EPEC, fondata nel 2008 dalla European Investment Bank (EIB) e dalla Commissione europea, mira a rafforzare le capacità organizzative del settore pubblico nelle transazioni PPP.

Nell'ambito di questo ipotetico e futuro Centro internazionale di eccellenza, i Governi, che ne prenderanno parte, potranno beneficiare di un valido supporto nel definire i propri programmi di PPP. Il Centro stabilirà infatti un set basilare ed essenziale di documenti,

relativi ad esempio ai requisiti normativi, all'offerta, ai contratti di concessione e ai dettagli finanziari, che saranno richiesti per le relazioni interne ed esterne e costituiranno la base per la scelta dei progetti iniziali adottabili dai Governi.

L'obiettivo sarà quello di offrire, ai Governi intenzionati ad avviare politiche di PPP, un supporto completo, di due o tre anni, per guidarli verso un corretto avvio di tali programmi e permettere l'acquisizione, al contempo, delle capacità necessarie per sviluppare e migliorare l'elaborazione degli stessi, in modo fattibile e pragmatico. Il Centro inoltre rappresenterà un riferimento di best practice e informazioni per tutti in Paesi ed eccezionalmente, sarà organizzato come un partenariato pubblico-privato e finanziato dai Governi, dal settore privato e dall'IFI (International Financial Institutions), con quote da 500 a 25.000 euro.

Eventuali ulteriori dettagli al sito web: http://www.pppcentre.com/concept_paper.pdf.