



LIBRO VERDE

RELATIVO AI PARTENARIATI PUBBLICO PRIVATI ED AL DIRITTO COMUNITARIO DEGLI APPALTI PUBBLICI E DELLA CONCESSIONI

Osservazioni, proposte e risposte a quesiti

Il presente documento rappresenta il contributo che l'ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani) vuol dare alle procedure di consultazione aperte con la pubblicazione – il 30 Aprile scorso – da parte della Commissione Europea, del **Libro Verde relativo ai partenariati pubblico privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e della concessioni COM (2004) 327.**

In via preliminare, va detto che l'ANCI apprezza e condivide gli scopi del succitato “Libro Verde” che, nelle intenzioni della Commissione, mirano ad avviare un dibattito sul migliore modo di garantire che i PPP possano svilupparsi in un “*contesto di concorrenza efficace e di chiarezza giuridica*”. Ciò al fine di promuovere e favorire percorsi efficaci di crescita e coesione socio-economica all'interno di ciascun Stato membro. Lo sviluppo di forme di partenariato pubblico privato per la gestione dei servizi pubblici locali, come affermato dalla stessa Commissione, rientra tra i mezzi per favorire tali percorsi. Ciò è ribadito dal Libro Verde sui Servizi d'interesse generale: i servizi pubblici sono fattore di coesione e di avvicinamento dei cittadini,... condizione economica essenziale perchè le imprese possano stabilirsi in ogni territorio dell'U.E.”. Il tema dei servizi pubblici locali e le privatizzazioni delle relative gestioni, è allora strettamente connesso alle innovative strategie gestionali ed organizzative che gli Enti Locali pongono in essere per *lo sviluppo e la crescita socio-economica delle Comunità amministrate*, e non solo per fare cassa in “presenza di restrizioni di bilancio e assicurare finanziamenti privati al settore pubblico” come affermato dalla Commissione. Essi riguardano infatti bisogni fondamentali della vita sociale ed economica della collettività che vive in un determinato territorio, con caratteristiche peculiari, diverse e diversificate, risultano indispensabili per garantire condizioni favorevoli e “competitive” per l'insediamento di attività produttive e di fornire una adeguata risposta alle esigenze delle comunità amministrate, ma anche come strumento per consentire di evidenziare e valorizzare le potenzialità inespresse e latenti dei territori. Liberalizzazione del mercato dei servizi nel rispetto della libera

concorrenza, valorizzazione e diffusione delle forme di partenariato pubblico-privato, politiche strutturali del settore in grado di favorire la competitività nel mercato, aumento degli investimenti infrastrutturali, sono le strategie di politica economica sostenute dai Comuni e dall'ANCI. E' dunque necessario assicurare agli Enti Locali un'autonomia gestionale e organizzativa che consenta la migliore scelta sulle forme di partenariato pubblico-privato.

In questo, la posizione della Commissione sul partenariato pubblico-privato istituzionalizzato, tra cui rientrano le società miste, sembra *restrittiva* e rischia di creare problemi all'armonizzazione della normativa nazionale sui Servizi Pubblici Locali approvata dal Governo Italiano alla fine dello scorso anno, con quella in fase di elaborazione dalla Commissione.

Va segnalato infatti che la Commissione propone un modello di società mista distante da quello che si è affermato nella prassi e nella normativa del settore vigente nel nostro Paese. In particolare, il modello di società mista ipotizzato dalla Commissione nel *libro verde* sembra essere quello di una concessione che assume la forma della società nella quale il partner privato realizza gli incarichi specificati nel bando di gara e il partner pubblico controlla, dall'interno della società, il modo in cui gli incarichi stessi vengono realizzati.

Si riportano di seguito le risposte ad alcuni quesiti di diretto interesse dei Comuni, in particolare i quesiti n. 6, 7, 18 e 19

6. Pensate che un'iniziativa legislativa comunitaria mirante a regolamentare la procedura d'aggiudicazione di concessioni sia auspicabile?

7. In maniera più generale, se ritenete che sia necessario che la Commissione proponga una nuova azione legislativa, esistono a vostro parere ragioni oggettive per regolamentare tramite un tale atto tutti i PPP di tipo contrattuale, siano essi

qualificabili come appalti pubblici o come concessioni, per sottoporle a identici regimi d'aggiudicazione?

L'ANCI non è favorevole ad un'iniziativa legislativa comunitaria mirante a regolamentare la procedura di aggiudicazione di concessioni, ciò proprio per salvaguardare l'autonomia contrattuale delle parti nelle assunzioni di obblighi e rischi derivanti dal rapporto concessorio e date le specificità delle singole Amministrazioni Locali le cui azioni mirano al soddisfacimento di bisogni diversi e diversificati sul territorio di cittadini e imprese.

18. Quale esperienza avete del lancio di operazioni PPP di tipo istituzionalizzato? In particolare, la vostra esperienza vi porta a pensare che il diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni sia rispettato nel caso di operazioni PPP istituzionalizzate? Se no, perché?

19. Ritenete che debba essere presa un'iniziativa a livello comunitario per chiarire o precisare gli obblighi degli organismi aggiudicatori riguardo alle condizioni che devono regolamentare la concorrenza tra operatori potenzialmente interessati da un progetto di tipo istituzionalizzato? Se sì, su quali punti particolari e sotto quale forma? Se no, perché?

La nostra esperienza è rappresentata dalla riforma in materia di servizi pubblici locali approvata negli ultimi mesi dello scorso anno. La riforma assicura alle Amministrazioni Pubbliche e dunque agli Enti Locali un'ampia autonomia in ordine alla scelta delle forme di gestione dei servizi di interesse generale: La riforma, in particolare, prevede che l'erogazione dei servizi d'interesse generale avvenga con conferimento della titolarità del servizio a :

- a) società di capitali individuate con procedura ad evidenza pubblica;
- b) a società con capitale misto pubblico-privato nelle quali il socio privato venga scelto con procedura ad evidenza pubblica;

c) a società a capitale interamente pubblico a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, e che la società a capitale pubblico realizzi la parte più importante della propria attività con l'Ente e con gli enti pubblici che la controllano.

Nel nostro ordinamento esiste dunque un modello delle società miste che non coincide né con quello ipotizzato dalla Commissione né con quello "in house", ma per certi versi, li comprende entrambi. Le società miste previste dall'ordinamento interno condividono con gli organismi in house la possibilità di essere affidatarie dirette degli incarichi ad esse attribuiti, nonché la prevalenza della loro attività a favore dell'ente o degli enti pubblici che le costituiscono.

L'aspetto più interessante è che le società miste previste dall'ordinamento interno condividono con le società miste ipotizzate dalla Commissione la necessità che il socio privato venga scelto mediante una procedura concorrenziale. Pertanto, se è vero che alle società miste previste dall'ordinamento interno gli incarichi sono ad esse affidati direttamente, è del pari vero che il coinvolgimento dei privati nello svolgimento di tali incarichi avviene attraverso una procedura concorrenziale e, quindi, nel rispetto del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni.

La scelta compiuta nel nostro ordinamento – in un contesto che definisca meglio i confini tra l'attività di gestione da un lato e quella di programmazione, regolamentazione e monitoraggio dall'altro – può essere degna di approfondimenti a livello comunitario, nel caso si volesse procedere con un'iniziativa della Commissione in tale materia.

