



Istituto Grandi Infrastrutture

LIBRO VERDE SUL PPP

CONTRIBUTO DELL'ISTITUTO GRANDI INFRASTRUTTURE

OSSERVAZIONI PRELIMINARI

La complessità del “fenomeno del partenariato pubblico-privato” impone un preliminare sforzo chiarificatorio dei concetti-base su cui si fondano le argomentazioni del Libro Verde ed i relativi quesiti.

Innanzitutto, si osserva che, come affermato nelle prime righe di apertura del Libro Verde, il termine PPP non è definito a livello comunitario, per cui, con tale sigla, si fa riferimento in generale a “forme di cooperazione tra le autorità pubbliche ed il mondo delle imprese” (punto 1.1.1). Tuttavia, al punto seguente (punto 1.1.2), si elencano gli “elementi caratterizzanti normalmente le operazioni di PPP”, riassunti in 4 aspetti base: (1) la lunga durata, 2) il finanziamento garantito dal privato, 3) il ruolo importante del privato in tutte le varie fasi dell'intervento – dalla progettazione alla gestione –, 4) “la ripartizione dei rischi, con trasferimento di rischi al privato, normalmente a carico della parte pubblica”.

Ora, non si può non rilevare che gli elementi sopra richiamati risultano essere propri della concessione di lavori come definita dalle Direttive (sia in vigore – 93/37/CE – che di nuova approvazione – 2004/18/CE) e come esplicitati nella Comunicazione interpretativa del 2000, ove, ai punti 2.1.1 e 2.1.2, ne sono delineati gli elementi di differenziazione rispetto all'appalto, individuati, in sintesi, nell'elemento del “rischio di gestione”, legato “all'investimento effettuato o ai capitali investiti, in particolare se l'autorità concedente paga un prezzo”. Pertanto, il “rischio economico”, cioè l'alea legata all'aspetto finanziario, è elemento proprio e distintivo delle concessioni. Di conseguenza, il Libro Verde, che dichiara di fondare la propria analisi del PPP non su categorie giuridiche de iure condendo, bensì “alla luce del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni” – punto 1.2.8, 1^a e 2^a riga –, dovrebbe giungere

coerentemente alla conclusione che il PPP contrattuale va inquadrato nel vasto fenomeno concessorio.

Ma, le premesse sopra ricordate sono presto smentite dal riferimento agli appalti particolarmente complessi da affidarsi con la nuova procedura, introdotta dalla Direttiva 2004/18/CE, del dialogo competitivo, ritenuta “particolarmente adatta all’aggiudicazione dei contratti qualificati come appalti pubblici in occasione dell’attuazione di un PPP di tipo puramente contrattuale” (punti 2.1.1 – 24-25-26-27 e quesito 2).

Da qui un certo disorientamento, essendo l’appalto così come definito e disciplinato nel diritto comunitario, fenomeno sostanzialmente diverso rispetto agli elementi indicati come propri del PPP nel Libro Verde e, come evidenziato, riconducibili invece alla concessione, sia nella forma classica di concessione a remunerazione dell’utente sia di concessione a favore esclusivamente dell’Ente, con remunerazione a carico di quest’ultimo.

Ma anche ipotizzando per un momento di superare tale contraddittoria impostazione del Libro Verde, ammettendo che nel fenomeno PPP contrattuale siano ricompresi anche gli appalti complessi, non si comprende quale ulteriore disciplina si possa immaginare per il PPP contrattuale in forme di appalto, dal momento che la Direttiva Unificata ha introdotto la procedura specifica del dialogo competitivo proprio per gli appalti particolarmente complessi.

In via conclusiva, a parere dell’IGI occorre preliminarmente un chiarimento di fondo circa la definizione stessa del PPP contrattuale come indicata nelle premesse citate, che appare corretta se riferita al solo fenomeno concessorio.

A questo riguardo, si ribadisce che contratti di lunga durata che assommano ai compiti progettuali, esecutivi, di manutenzione e di gestione, anche il fondamentale elemento del rischio dei ricavi, non sono altro, ai sensi del vigente diritto comunitario, che concessioni e come tali da sottoporre ai soli obblighi di pubblicità e termini, ribaditi da ultimo dalla Direttiva 2004/18/CE.

RISPOSTE AI QUESITI

1. Quali tipi di operazioni di PPP puramente contrattuali conoscete? Tali operazioni sono oggetto di una regolamentazione specifica (legislativa o di altro tipo) nel vostro Paese?

1. In Italia, il fenomeno di PPP puramente contrattuali è molto diffuso. L'esperienza più importante è certamente quella autostradale, ma, negli ultimi anni, soprattutto sotto la spinta delle innovazioni introdotte dalla legge n. 109 dell'11 febbraio 1994, come successivamente modificata, il PPP si è andato molto sviluppando, grazie al fatto che i privati possono non solo suggerire all'amministrazione concedente le opere di PPP da inserire in programma, ma anche rendersi promotori di iniziative per le quali presentano il progetto preliminare e il piano economico-finanziario. In questo modo, si solleva l'amministrazione da una serie di adempimenti senza perciò compromettere la concorrenzialità dell'operazione, dal momento che il concedente, dopo aver riconosciuto il pubblico interesse dell'iniziativa, deve scegliere con gara le imprese che, nella successiva fase negoziata, concorreranno con il promotore per l'affidamento della concessione.
2. Si tratta, tuttavia, di una procedura non certo snella perché i momenti concorsuali rischiano di moltiplicarsi se già nel momento programmatico le proposte da inserire in programma riguardanti la stessa opera fossero più di una, anche se con caratteristiche diverse, oppure se si dovessero candidare due o più promotori sulla stessa opera. La proposta dell'IGI è nel senso di mantenere fermo il meccanismo delineato negli articoli 37 bis e seguenti, soltanto, però, per il caso che l'iniziativa della promozione sia unica, se cioè non vi è una pluralità di promotori.
3. Meno diffuso è, invece, il PFI. Soltanto recentemente, con la modifica introdotta nella citata legge 109 dalla legge n. 166 del 2002 è stata legislativamente sancita la possibilità di una concessione bilaterale, senza cioè la presenza dell'utente (art. 19, 2-ter). Questa forma di concessione non è facilmente distinguibile dall'appalto

misto di costruzione e di gestione. Nel Libro Verde, par. 23, si ipotizza che i pagamenti del partner pubblico possano essere fissi.

4. Come si è già accennato, la legge n. 109 disciplina la concessione ad iniziativa del promotore negli articoli 37-bis e seguenti. Per quanto riguarda la concessione ad iniziativa dell'amministrazione, la procedura di aggiudicazione è modellata sullo schema della licitazione privata. Contrariamente alla Direttiva comunitaria, nel nostro ordinamento la scelta del concessionario è dunque procedimentalizzata, e ciò, diversamente dall'art. 3 della Direttiva 93/37, per il quale l'unico obbligo è quello della pubblicità. Gli articoli della 109 ai quali fare riferimento sono soprattutto il 19 e il 21.
5. Quanto ai settori ex esclusi, oggi speciali, la situazione italiana è analoga a quella europea, nel senso cioè che non è disciplinato il modo in cui viene scelto il concessionario. Nella Comunicazione interpretativa del 2000 (par. 3.3), è prospettata una soluzione che presenta molteplici aspetti problematici.
6. Innanzitutto, non è sempre agevole stabilire quando un ente possa considerarsi "operante specificamente in uno dei quattro settori".
7. In secondo luogo, non si capisce quale sia l'aggancio normativo in base al quale si afferma essere applicabile la Direttiva 93/37 nel caso di ente non operante specificamente nei quattro settori.
8. Infine, andrebbe chiarito un aspetto di non secondaria importanza, quello cioè degli appalti che il concessionario dei settori esclusi affida "a valle". Dai paragrafi 3.2.1.1 e 3.3 della richiamata Comunicazione interpretativa, sembra emergere che il concessionario dei settori esclusi sia tenuto soltanto a rispettare la pubblicità quando appalta la quota-lavori che è tenuto ad affidare a terzi. In sostanza, nei settori ex esclusi si verificherebbe la medesima situazione che si incontra nei settori classici.
9. Se la soluzione è in questi termini, appare necessario un chiarimento della Commissione, anche perché questa conclusione sembra contrastare con quanto

stabilisce l'art. 2, comma 1 lett. b) della Direttiva 93/38 laddove considera enti aggiudicatori a tutti gli effetti i concessionari di diritti speciali o esclusivi.

10. L'occasione sarà anche propizia per dirimere in termini chiari il contrasto che sembra esservi tra la Commissione e la Corte di Giustizia, a proposito dei servizi pubblici di interesse generale, per i quali la Corte non sembra imporre particolari procedure al di fuori del rispetto della non discriminazione in base alla nazionalità, mentre la Commissione è orientata a sostenere l'obbligo della gara per la scelta del concessionario.

2. Secondo la Commissione, il recepimento nel diritto nazionale della procedura del dialogo competitivo permetterà alle parti interessate di disporre di una procedura particolarmente adeguata all'aggiudicazione dei contratti qualificati come appalti pubblici in occasione dell'attuazione di un PPP di tipo puramente contrattuale, pur preservando i diritti fondamentali degli operatori economici. Condividete questo punto di vista? Se no, perché?

Il quesito rimanda all'interrogativo di fondo evidenziato nelle premesse a queste OSSERVAZIONI ed all'affermazione per cui il PPP contrattuale non può che identificarsi nella concessione, nelle sue diverse forme: ciò che si può comunque rilevare è che la procedura del dialogo competitivo appare, per l'ordinamento italiano caratterizzato da forte livello di procedimentalizzazione anche nell'affidamento delle concessioni, non idonea in sé a disciplinare le concessioni di iniziativa pubblica, almeno di quelle particolarmente complesse.

Tuttavia, sul piano giuridico, non si capisce come il dialogo competitivo possa applicarsi alle concessioni, visto che la Direttiva 2004/18/CE lo prevede soltanto per gli appalti. Si può semmai immaginare di poterlo applicare per gli appalti affidati dal concessionario, ma occorre che la Commissione chiarisca questo aspetto, come i punti precedenti che ne sono il presupposto.

3. Per quanto riguarda questi contratti, esistono secondo voi altri punti, oltre a quelli relativi alla scelta della procedura di aggiudicazione, che potrebbero causare problemi riguardo al diritto comunitario degli appalti pubblici? Se sì, quali e per quali ragioni?

Come nella domanda 2, non è possibile rispondere se non viene chiarito che cosa significhi l'espressione "aggiudicazione dei contratti qualificati come appalti pubblici in occasione dell'attuazione di un PPP di tipo puramente contrattuale".

4. Avete già organizzato, partecipato, o avuto l'intenzione di organizzare o partecipare ad una procedura di attribuzione di una concessione nell'Unione? Che esperienza ne avete ricavato?

Come già evidenziato precedentemente, il ricorso alla concessione è assai frequente in Italia e non presenta aspetti di particolare difficoltà, salvo un eccesso di proceduralizzazione che sarà evidenziato più avanti, soprattutto per la concessione ad iniziativa privata.

5. Ritenete che l'attuale quadro giuridico comunitario sia sufficientemente preciso per garantire la partecipazione concreta ed effettiva di società o gruppi non nazionali alle procedure di aggiudicazione di concessioni? Secondo voi, in questo contesto è attualmente garantita una concorrenza reale?

La legislazione italiana in materia di concessioni è particolarmente dettagliata, le procedure articolate e tali da garantire sicuramente un elevato livello di trasparenza. Purtroppo, ciò comporta che le procedure non sono rapidissime: questo dipende appunto, dal fatto, che l'affidamento della concessione è completamente procedimentalizzato allorché l'iniziativa è presa dalla pubblica amministrazione.

Se poi si tratta della concessione ad iniziativa del promotore, i passaggi procedurali sono almeno tre, con eventualità di altri sub-procedimenti concorsuali. Infatti, gli artt. da 37 bis a 37 nonies della legge 109/90 come modificata dalla 166/2002,

prevedono una dettagliata disciplina, che può essere sintetizzata per sommi capi, come segue:

- 1) obbligo dell'Amministrazione di pubblicare un programma triennale con indicazione degli interventi passibili di iniziativa da parte privata o di entità pubbliche;
- 2) ricevimento delle proposte, di norma, entro il 30 giugno, con tutti gli elaborati richiesti: verifica di completezza entro 15 giorni ed in caso di accettazione, messa in gara entro i 4 mesi successivi;
- 3) espletamento della gara in 2 fasi: A) procedura ristretta basata sulla proposta del promotore, eventualmente modificata dall'Amministrazione, per la scelta delle imprese che concorreranno con il promotore nella fase successiva; B) aggiudicazione della concessione a procedura negoziata tra il promotore e le due migliori offerte della fase A);
- 4) diritto del promotore di adeguare la propria offerta a quella meglio classificata, risultando di conseguenza aggiudicatario.

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

La concessione è fenomeno specifico che vede, tra l'altro, l'apporto di capitali di rischio da parte del concessionario privato: sarebbe quindi assolutamente negativo e controproducente regolamentare la procedura della concessione, sul modello dell'appalto. Non a caso in Italia, dove la disciplina della concessione era perfettamente equiparata a quella dell'appalto, la finanza di progetto è rimasta bloccata fino a quando non è stato introdotto l'istituto del promotore, che, quale concessionario ad iniziativa privata, consente, pur con notevoli pesantezze procedurali, di by-passare l'inerzia dell'Amministrazione pubblica.

Tuttavia, un'iniziativa legislativa, almeno relativa alla concessione di lavori pubblici, sarebbe auspicabile, per chiarire taluni aspetti rilevanti. Infatti, la

Comunicazione interpretativa del 2000 ha creato non pochi problemi laddove afferma che il concessionario-amministrazione aggiudicatrice debba essere scelto previa pubblicità. L'allineamento di questa concessione a quella a favore dei privati pone, a proposito degli appalti "a valle", l'interrogativo se il concessionario-amministrazione aggiudicatrice, prescelto attraverso un confronto concorrenziale, implicito nell'obbligo di pubblicità, debba avvalersi di imprese terze soltanto per la quota che è tenuto ad affidare all'esterno o per tutto il 100% dei lavori.

Un altro punto oscuro della Comunicazione interpretativa riguarda la scelta del concessionario nei settori speciali.

In linea generale, va ricordato che il concessionario ha necessità di poter contare su procedure certe per essere sicuro dei tempi preventivati. Sarebbe opportuno stabilire un meccanismo di indennizzo per tutte le amministrazioni coinvolte nell'operazione, anche a titolo di pareri, di nullaosta. Così come sarebbe utile ed incentivante, se fossero previsti indennizzi automatici e immediati nel caso di ripensamenti da parte del concedente. In sostanza, si pensa ad un sistema di controgaranzie reciproche.

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 di aggiudicazione?

Con riferimento ai PPP di tipo contrattuale, si ribadisce quanto più sopra evidenziato: se si tratta, come affermato nel quesito, di appalti pubblici, le procedure sono previste in dettaglio e sono state recentemente ridefinite anche con riferimento specifico agli appalti complessi. Se, invece, si tratta di concessioni, vale quanto affermato al punto precedente. Il fatto che si tratti di PPP contrattuali – cioè secondo il Libro Verde appalti e concessioni – non è ragione di per sé sufficiente

per creare una specifica regolamentazione, che per di più vedrebbe la sottoposizione di appalti e concessioni ad “identici regimi d’aggiudicazione”.

8. In base alla vostra esperienza, l’accesso degli operatori non nazionali alle formule di PPP di iniziativa privata è garantito? In particolare, nei casi in cui le amministrazioni aggiudicatrici invitano a presentare un’iniziativa, tale invito è generalmente oggetto di pubblicità adeguata ad assicurare l’informazione di tutti gli operatori interessati? Viene organizzata una procedura di selezione realmente concorrenziale per garantire l’attuazione del progetto stesso?

Non vi è dubbio che l’accesso degli operatori non nazionali è sostanzialmente garantita dalla pubblicità, che è assicurata in Italia da un sistema normativo articolato a livello centrale e periferico e che è fin troppo pesante e dettagliato.

9. Quale sarebbe secondo voi la migliore formula per assicurare lo sviluppo di PPP di iniziativa privata nell’Unione europea pur garantendo il rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento?

Il migliore sistema è quello di lasciare l’iniziativa ai privati. Come già accennato, il balzo in avanti della finanza di progetto in Italia ha coinciso con il promotore. La ragione di ciò è che le pubbliche amministrazioni sono, anche culturalmente, legate all’appalto ed hanno, in generale, poca dimestichezza con un’operazione complessa come il PPP.

10. Che esperienza avete riguardo alla fase successiva alla selezione del partner privato nelle operazioni di PPP contrattuali?

Se la domanda si riferisce alla fase successiva alla selezione ed anteriore al contratto, l’esperienza indica un’attività rallentata a causa della presenza di molte amministrazioni che debbono rilasciare permessi, autorizzazioni, nullaosta ecc.

11. Siete a conoscenza di casi nei quali le condizioni di esecuzione – comprese le clausole d’aggiornamento – hanno potuto avere un’incidenza discriminatoria o hanno potuto costituire un ostacolo ingiustificato alla libera prestazione di servizi o alla libertà di stabilimento? Se sì, potete descrivere il tipo di problemi incontrati?

Non siamo a conoscenza di condizioni d’esecuzione con effetto discriminatorio. In tutti i contratti, ed ancor più che in quelli di lunga durata, le clausole di aggiornamento sono fondamentali, altrimenti queste iniziative risultano disincentivate. Ovviamente, è necessario che si tratti di clausole chiare e che non siano rimesse alla discrezione del concedente, ma basate su criteri oggettivi e predefiniti, tenendo a riferimento il principio generale dell’equilibrio economico-finanziario del contratto.

12. Siete al corrente di pratiche o di meccanismi di valutazione di offerte con conseguenze discriminatorie?

No, non siamo a conoscenza di pratiche o di meccanismi di valutazione delle offerte aventi effetti discriminatori, tanto più che nel nostro ordinamento i meccanismi di valutazione delle offerte sono normati ed è quindi difficile che si producano discriminazioni. Ciò non esclude, tuttavia che nella pratica vi possano essere delle anomalie.

13. Condividete la constatazione della Commissione secondo la quale alcune operazioni del tipo “step-in” possono porre problemi in termini di trasparenza e di parità di trattamento? Conoscete altre “clausole tipo” la cui attuazione potrebbe causare problemi simili?

Le clausole di adeguamento/aggiornamento sia dei prezzi che delle altre condizioni contrattuali, tanto in forma automatica che consensuale, sono, come già rilevato, fondamentali nei contratti di lunga durata, per i quali i concorrenti non possono

scontare in sede di offerta eventi che dipendono da circostanze risalenti agli assetti economici generali.

14. Ritenete che sia necessario chiarire a livello comunitario alcuni aspetti attinenti al quadro contrattuale dei PPP? Se sì, su quale(i) aspetto(i) dovrebbe incentrarsi tale chiarificazione?

Più che agli aspetti contrattuali, sarebbero necessario chiarimenti sulle Direttive ed in particolare specificare: 1) se la scelta del concessionario-amministrazione aggiudicatrice esige la previa pubblicità con un bando; 2) se è concepibile, in questo caso, un confronto concorrenziale tra soggetti diversi, sia per quanto riguarda i requisiti sia per ciò che concerne la capacità di finanziamento; 3) se il concessionario-amministrazione aggiudicatrice possa eseguire in proprio la quota dei lavori che non è tenuto ad affidare a terzi; 4) se in tale ultimo caso, il concessionario-amministrazione aggiudicatrice possa avvalersi di imprese collegate; 5) se l'amministrazione possa affidare a società interamente da essa posseduta la funzione di concedente; 6) se l'amministrazione possa affidare a società interamente da essa posseduta la funzione di concessionaria; 7) se le azioni di questa società sono liberamente negoziabili oppure c'è bisogno di una gara per poterle vendere ai privati; 8) se il socio privato possa eseguire con la propria organizzazione i lavori che non devono essere affidati a terzi; 9) se l'impresa collegata di un concessionario privato, incaricata di eseguire la quota non riservata a terzi, possa a sua volta subappaltare i lavori; 10) se i concessionari dei settori esclusi sono scelti secondo la procedura di cui alla Direttiva lavori, vuol dire che essi non sono tenuti ad appaltare a terzi tutti i lavori ricompresi nella concessione, ma possono eseguire direttamente una quota del totale; 11) se la Direttiva sulle transazioni commerciali si applichi ai Lavori Pubblici.

15. Nel contesto delle operazioni di PPP, siete al corrente di problemi particolari incontrati in materia di subappalto? Quali?

Non risultano problemi particolari in materia di contratti derivati, riferentesi cioè agli affidamenti a terzi da parte del concessionario privato, che è fenomeno di natura prettamente contrattuale e come tale deve restare a carattere privatistico.

16. Il fenomeno dei PPP di tipo contrattuale, che implica il trasferimento di un insieme di compiti ad un unico partner privato, giustifica secondo voi l'introduzione, riguardo al fenomeno dei subappalti, di norme più dettagliate e dal campo d'applicazione più vasto?

L'introduzione di ulteriori norme disciplinanti i contratti derivati è da considerare negativamente, in quanto imporrebbe vincoli non necessari, che rischiano di disincentivare il concessionario chiamato spesso ad un investimento importante e che, per ciò stesso, deve essere gravato solo di vincoli assolutamente indispensabili.

17. In maniera più generale, ritenete che si dovrebbe prendere un'iniziativa complementare a livello comunitario al fine di chiarire, o sistemare, le norme relative ai subappalti?

No, nell'ambito delle concessioni occorre preservare ai rapporti derivati il livello propriamente contrattuale e la natura di rapporti privatistici, salvo gli obblighi di pubblicità imposti dalle norme vigenti.

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?

In Italia sono frequenti le "operazioni di PPP di tipo istituzionalizzato" ed il diritto nazionale ha creato una disciplina abbastanza organica della materia che fa ritenere,

in generale, che il nostro paese sia tra quelli in ambito UE che rispettano ampiamente in questi interventi i principi del diritto comunitario in tema di appalti pubblici e di concessioni.

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?

Mentre il nostro ordinamento già prevede l'obbligo di scelta con procedura concorsuale del socio privato nonché di messa in gara dell'attribuzione di appalti allo stesso, non vi sono disposizioni specifiche nel diritto comunitario sulla materia e pure la Comunicazione interpretativa del 2000, nella sua versione finale, ha stralciato ogni riferimento alle società miste. E' quindi evidente che tale vuoto normativo non agevola la corretta costituzione di PPP istituzionalizzati, anche perché il puro richiamo ai Trattati si palesa, nella pratica, troppo debole. Da qui, la necessità di un intervento sia interpretativo – a breve termine – che legislativo – a medio termine –, per sopperire ad una carenza di disciplina comunitaria che agevola l'affermarsi di situazioni distorsive della corretta concorrenza. Così, ad esempio, andrebbe specificato in quali condizioni sia ammessa la costituzione di società pubbliche o miste per costituire un intervento coerente con la concorrenza: il presupposto dovrebbe essere la carenza di presenza e di capacità di imprese private in quel settore o in quell'area territoriale specifica.

Inoltre, alle società pubbliche o miste titolari di concessioni attribuite senza gara, ovvero con scelta del partner privato senza gara pubblica, dovrebbe essere impedito di ampliare l'oggetto statutario della propria attività a nuovi campi ovvero partecipare a gare in concorrenza con imprese private sia all'interno sia al di fuori del proprio ambito territoriale di origine.

Più in generale, dovrebbero essere disciplinati tutti quei molteplici aspetti che violano la parità di trattamento e ne rendono discriminatoria, per effetto dei vantaggi di cui godono società pubbliche o miste, la presenza nel mercato a scapito delle imprese private o che si traducono in distorsioni del mercato stesso, con conseguenti ostacoli evidenti all'apertura del Mercato Unico.

In maniera generale, ed indipendentemente dai problemi sollevati in questo documento:

20. Quali sono le misure o le pratiche che ritenete di ostacolo alla creazione di PPP nell'Unione europea?

21. Conoscete altre forme di PPP sviluppate nei paesi al di fuori dell'Unione? Conoscete esempi di 'buone pratiche' sviluppate in questo contesto, cui l'Unione potrebbe ispirarsi? Se sì, quali?

22. In termini più generali, e tenuto conto dei considerevoli investimenti necessari in alcuni Stati membri, al fine di realizzare uno sviluppo economico-sociale durevole, pensate che sia utile una riflessione collettiva su tali questioni che prosegua ad intervalli regolari tra gli attori interessati e che permetta uno scambio di 'buone pratiche'? Ritenete che la Commissione dovrebbe dare impulso ad una tale rete?

Quanto al quesito 20, si rimanda alle note del precedente punto 19.

Quanto al quesito 21, si ritiene che la legislazione italiana sul promotore e sulle società miste rappresenti un esempio, cui la disciplina comunitaria potrebbe ispirarsi per il PPP contrattuale di iniziativa privata e di quello istituzionalizzato.

Infine, quanto al quesito 22, si ritiene certamente utile una riflessione collettiva sul PPP che contribuisca a chiarire i molteplici interrogativi sollevati dall'IGI e consenta, su impulso della Commissione, uno scambio di "buone pratiche".