



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 19.11.2009
COM(2009) 615 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

**Mobilizzare gli investimenti pubblici e privati per la ripresa e i cambiamenti strutturali a
lungo termine: sviluppare i partenariati pubblico-privato**

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

Mobilizzare gli investimenti pubblici e privati per la ripresa e i cambiamenti strutturali a lungo termine: sviluppare i partenariati pubblico-privato

1. INTRODUZIONE

Per fare fronte alla crisi economica e finanziaria, l'UE e gli Stati membri stanno mettendo in atto ambiziosi piani di ripresa volti a stabilizzare il settore finanziario e a contenere gli effetti della recessione sui cittadini e sull'economia reale. Investire in progetti infrastrutturali¹ è un modo essenziale per mantenere l'attività economica durante la crisi e accelerare il ritorno ad una crescita economica sostenuta. I partenariati pubblico-privato (PPP) possono offrire modi efficaci per realizzare progetti infrastrutturali, fornire servizi pubblici e, in senso più ampio, portare innovazione nell'ambito degli sforzi per stimolare la ripresa. Allo stesso tempo, i PPP sono anche strumenti interessanti per lo sviluppo strutturale a lungo termine di infrastrutture e servizi perché riuniscono i vantaggi del settore privato e di quello pubblico.

I PPP rappresentano forme di cooperazione tra le autorità pubbliche e il settore privato² finalizzate a modernizzare la creazione di infrastrutture e la fornitura di servizi pubblici strategici. In alcuni casi i PPP comprendono finanziamento, progettazione, costruzione, ristrutturazione e gestione o manutenzione di un'infrastruttura, mentre altre volte riguardano la fornitura di un servizio generalmente garantito dalle istituzioni pubbliche. I PPP dovrebbero essere incentrati principalmente sulla promozione dell'efficienza nei servizi pubblici tramite la condivisione dei rischi e lo sfruttamento delle competenze del settore privato, ma possono anche alleggerire la pressione immediata sulle finanze pubbliche offrendo una fonte di capitale aggiuntiva. A sua volta, la partecipazione del settore pubblico ad un progetto può offrire garanzie importanti agli investitori privati, in particolare per quanto riguarda la stabilità dei flussi di cassa a lungo termine provenienti dalle finanze pubbliche, e può apportare ad un progetto importanti vantaggi di ordine sociale o ambientale.

A livello di UE, i PPP³ possono stimolare progetti essenziali per la realizzazione di obiettivi comuni, ad esempio la lotta ai cambiamenti climatici, la promozione di fonti energetiche alternative e dell'efficienza energetica e in termini di risorse, la promozione del trasporto sostenibile o la garanzia di un'assistenza medica di alto livello e accessibile, e consentono di realizzare importanti progetti di ricerca, come le iniziative tecnologiche comuni (ITC), volte a dare all'Europa un ruolo di primo piano nel settore delle tecnologie strategiche. I PPP possono anche potenziare la capacità innovativa dell'Europa e stimolare la competitività dell'industria europea in settori con un elevato potenziale di crescita e occupazione.

¹ Quasi tutti gli Stati membri hanno accelerato i maggiori progetti infrastrutturali in corso o programmati.

² La Commissione ha lanciato una consultazione sui PPP nel 2004 (COM (2004) 327); i risultati della consultazione sono illustrati nella relazione del 2005 (COM (2005) 569).

³ Nel piano europeo di ripresa economica, ad esempio, sono stati individuati tre PPP: fabbriche del futuro, edifici a risparmio energetico e automobili ecologiche.

La combinazione delle capacità e dei capitali pubblici e privati può pertanto contribuire al processo di ripresa e allo sviluppo dei mercati che costituiranno la base della futura prosperità economica dell'Europa. Tuttavia, proprio nel momento in cui si potrebbero trarre grandi vantaggi da un ricorso più sistematico ai PPP, la crisi ha reso la situazione meno propizia all'uso di questi strumenti. Nonostante i segnali di ripresa, il volume e il valore dei progetti che si stanno chiudendo attualmente sono ancora notevolmente inferiori ai livelli precedenti alla crisi⁴, perciò è tanto più urgente e importante cercare nuovi modi per favorire lo sviluppo dei PPP.

2. I PARTENARIATI PUBBLICO-PRIVATO: QUANDO E PERCHÉ POSSONO ESSERE EFFICACI⁵

Nell'UE i PPP si sono sviluppati nel settore dei trasporti (su strada e ferrovia)⁶, dell'edilizia e delle attrezzature pubbliche (scuole, ospedali, carceri)⁷ e dell'ambiente (trattamento di acque/rifiuti, gestione dei rifiuti)⁸. L'esperienza varia notevolmente da un settore all'altro e da un paese all'altro: molti Stati membri hanno un'esperienza limitata di PPP, oppure non ne hanno affatto. In termini di gestione globale dei servizi pubblici o di costruzione e gestione di infrastrutture pubbliche a livello di UE, **la diffusione dei PPP è ancora molto limitata** ed essi rappresentano solo una **piccola parte degli investimenti pubblici totali**⁹. Per quanto riguarda le reti energetiche o di telecomunicazioni, questi servizi sono già forniti in misura considerevole dal settore privato, ma è ancora possibile aumentare il ricorso ai PPP, ad esempio per lo sviluppo delle infrastrutture necessarie nel settore energetico, dove gli interessi commerciali non consentono sufficienti incentivi all'investimento¹⁰, o in PPP collegati alla banda larga (fissa e senza fili) per superare il divario digitale e promuovere una rapida transizione ai servizi di internet a banda larga ad alta velocità. È ormai dimostrato che i PPP possono:

- **migliorare la realizzazione dei progetti.** I PPP sono in genere realizzati rispettando i tempi previsti¹¹ e il bilancio concordato¹². I progetti PPP relativi alle reti transeuropee di trasporti (TEN-T) dimostrano che le strutture del partenariato possono essere applicate con

⁴ Il calo dei PPP arrivati alla fase di chiusura finanziaria nei primi 9 mesi del 2009 è pari al 30% circa rispetto all'anno scorso, sia come volume che come numero (ricerca EPEC, ottobre 2009).

⁵ Sulla base dell'attività di EPEC, UNECE, FMI, BM e OCSE.

⁶ Grecia, Irlanda, Paesi Bassi, Spagna, Regno Unito: *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*, UNECE 2007, pag. 20.

⁷ Francia, Regno Unito, *ibid.*

⁸ Il coinvolgimento del settore privato nell'ambiente avviene prevalentemente sotto forma di concessioni di servizio pubblico.

⁹ Secondo un'indagine globale condotta da Siemens nel 2007, i PPP rappresentano solo il 4% degli investimenti nel settore pubblico.

¹⁰ Ad esempio nel caso degli interconnettori di mercato, del contributo dei progetti agli obiettivi di sicurezza dell'approvvigionamento e della cooperazione nella ricerca in ambito energetico.

¹¹ Una recente relazione (ottobre 2009) del National Audit Office (NAO) britannico aggiorna i dati contenuti nel "PFI construction performance report" (2003). La relazione conferma il migliore rendimento globale dei PPP rispetto agli appalti tradizionali per quanto riguarda il rispetto sia del bilancio (65% dei progetti PFI) che dei tempi previsti (69%). Quando si sono verificati costi superiori al previsto, nel 90% dei casi è stato per via di richieste dell'autorità o di terzi. Inoltre, il 91% dei progetti completati è stato valutato dagli utenti principali come "molto buono" o "abbastanza buono" in termini di qualità della costruzione e progettazione.

¹² Queste conclusioni sono confermate da un'analisi interna alla BEI pubblicata nel 2005 e basata su un'analisi dettagliata di 15 PPP: "Evaluation of PPP projects financed by the EIB", <http://www.bei.europa.eu/projects/publications/evaluation-of-ppp-projects-financed-by-the-eib.htm>.

successo a vari tipi di progetti relativi a tutte le modalità di trasporto. Ne sono un esempio la concessione ferroviaria Perpignan-Figueras (50 anni), che comprende un tunnel transfrontaliero, il collegamento ferroviario fisso di Oresund tra Svezia e Danimarca e una linea ferroviaria ad alta velocità nei Paesi Bassi. Nell'ambito delle reti TEN-T sono in programma numerosi progetti PPP transfrontalieri, tra cui un ponte strada/ferrovia tra Danimarca e Germania, il canale Senna-Nord e un progetto transfrontaliero relativo alla rete navigabile interna tra Francia e Belgio;

- **ridurre le spese per le infrastrutture**, sfruttando l'efficienza¹³ e il potenziale di innovazione di un settore privato competitivo per ridurre i costi o per raggiungere un migliore rapporto qualità/prezzo;
- **ripartire il costo del finanziamento dell'infrastruttura per la durata di vita dell'attivo**, riducendo in tal modo la pressione immediata sui bilanci pubblici e permettendo di anticipare di molti anni i progetti infrastrutturali e i relativi vantaggi;
- **migliorare la condivisione dei rischi**¹⁴ tra settore pubblico e privato. Se i compiti sono adeguatamente distribuiti, una gestione dei rischi più efficiente riduce i costi complessivi dei progetti;
- **favorire sostenibilità, innovazione, ricerca e sviluppo** per ottenere i risultati necessari a trovare nuove soluzioni alle sfide socioeconomiche; questo aspetto è correlato ai meccanismi alla base dei PPP:
 - sono processi competitivi, pertanto viene favorita l'innovazione (in termini di apparecchiature o sistemi) che apporta un vantaggio competitivo;
 - si basano sull'impegno assunto dal settore privato di dare risultati che possano essere collegati a criteri sia tecnici che ambientali e sociali;
- **affidare al settore privato un ruolo centrale** nell'elaborazione e nell'attuazione di strategie a lungo termine per i principali programmi industriali, commerciali e infrastrutturali;
- **accrescere le quote di mercato delle società dell'UE nel settore degli appalti pubblici nei paesi terzi**. Tramite contratti di costruzione, gestione e cessione (BOT - *Build, Operate and Transfer*) e di concessione di servizi e mettendo in atto soluzioni specifiche, le aziende europee nel settore dei lavori e dei servizi pubblici possono ottenere contratti importanti in mercati che costituiscono partner commerciali di primaria importanza, ad esempio per quanto riguarda la costruzione e la gestione di aeroporti e autostrade o la fornitura e il trattamento dell'acqua.

I PPP consentono inoltre di favorire il reperimento di fondi privati e di unirli alle risorse pubbliche. Si tratta di vantaggi di particolare importanza nella situazione economica attuale,

¹³ I risultati di uno studio globale sull'impatto della partecipazione del settore privato alla distribuzione di acqua ed elettricità (maggio 2009) mostrano che il settore privato soddisfa le aspettative di maggiore produttività della manodopera e di efficienza operativa (<http://www.ppiaf.org/content/view/480/485/>).

¹⁴ Canoy et al. (2001) sottolineano che gli accordi relativi alla condivisione dei rischi nell'ambito dei PPP sono uno strumento per creare incentivi per entrambe le parti e aumentare l'efficienza del progetto.

in cui gli Stati membri cercano di reagire alla crisi accelerando gli investimenti ma facendo attenzione a rispettare la disciplina di bilancio.

3. IL CONTRIBUTO DELL'UE AI PROGETTI PPP

La crisi sta mettendo ulteriore pressione sulle finanze pubbliche di molti Stati membri e allo stesso tempo rende più difficile garantire investimenti privati a lungo termine destinati a progetti ad alta intensità di capitali. I finanziamenti effettuati dall'UE tramite i fondi strutturali, la Banca europea per gli investimenti (BEI) o strumenti delle reti TEN-T possono favorire il ricorso ai PPP per garantire investimenti essenziali nei progetti, anche in un momento di minore disponibilità di risorse nazionali pubbliche o private. Tramite il proprio quadro normativo l'UE influenza anche l'ambiente in cui operano i PPP.

3.1. Norme comunitarie

Diverse norme comunitarie hanno ripercussioni, dirette o indirette, sui PPP. In futuro sarà importante assicurare che le norme applicabili siano adeguate e utili e che rispettino i principi del mercato interno.

In passato si temeva che i governi degli Stati membri potessero utilizzare i PPP per celare le proprie spese e nuove passività nei bilanci pubblici, aumentando i costi per il futuro, in contrasto con le norme del patto di stabilità e di crescita. Possono essere sollevate preoccupazioni simili nel contesto dei debiti pubblici attuali dovuti alla crisi. Eurostat ha messo a punto norme relative al **trattamento contabile statistico dei PPP**¹⁵ che determinano chiaramente in quali casi l'attivo o gli attivi di un PPP devono essere registrati nel bilancio pubblico. Tali norme si basano sulla distribuzione dei rischi principali del progetto tra lo Stato e l'operatore del PPP. Quando il rischio finanziario del progetto incombe principalmente sullo Stato, gli attivi del PPP sono registrati nel bilancio pubblico. Data la pressione che la crisi economica attuale esercita sulle finanze pubbliche, un ritorno progressivo alla disciplina di bilancio richiederebbe che gli Stati membri fossero consapevoli delle ripercussioni dei singoli progetti sui propri bilanci e delle relative conseguenze (trattamento del debito e del deficit).

I PPP si articolano attorno ad un contratto pubblico oppure prendono la forma di concessioni di lavoro o di servizi. Nel caso di contratti pubblici o di concessioni di lavoro, sono soggetti alle disposizioni delle direttive in materia di appalti pubblici se il valore supera le soglie comunitarie¹⁶. A seguito delle notevoli modifiche apportate nel 2004, la **normativa comunitaria in materia di appalti pubblici**¹⁷ prevede numerose procedure che le autorità aggiudicatrici possono utilizzare quando concludono dei contratti. In particolare, quando si tratta di stabilire un dialogo con gli offerenti in casi particolarmente complessi, le norme UE

¹⁵ Comunicato stampa di Eurostat n. 18/2004: Treatment of public-private partnerships and ESA95 Manual on government deficit and debt 2004 Edition: Chapter on Long term contracts between government units and non-government partners (Public-private partnerships).

¹⁶ Nel caso di contratti pubblici o di concessioni di lavoro al di sotto delle soglie si applicano i principi del trattato (trasparenza, trattamento equo e non discriminazione).

¹⁷ Direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali (30.4.2004), GU L 134 del 30.4.2004, pag. 1. Direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (30.04.2004), GU L 134 del 30.4.2004, pagg. 114 – 240.

consentono ormai di optare per un dialogo competitivo. Questa opzione può rivelarsi utile per PPP nei quali l'autorità aggiudicatrice non è sempre in grado di determinare in anticipo le specifiche tecniche e il livello di prezzi adeguato.

Sebbene le **concessioni di servizi** non rientrino nell'ambito di applicazione delle direttive sugli appalti pubblici, la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee ha confermato che i principi del trattato CE (come trasparenza e trattamento equo) si applicano anche alle concessioni di servizi¹⁸. È in corso una riflessione sulla necessità di migliorare la trasparenza, la parità di trattamento di tutti gli operatori economici e, in tal modo, la certezza del diritto nelle procedure di aggiudicazione delle concessioni di servizi. La Commissione si sta preparando a svolgere una valutazione dell'impatto per valutare quali iniziative saranno necessarie per assicurare, in futuro, un quadro chiaro e prevedibile in questo settore.

Infine è opportuno ricordare che, nella misura in cui svolgono un'attività economica, i PPP sono soggetti alle norme in materia di concorrenza e, in particolare, alle norme sugli aiuti di Stato.

3.2. PPP a livello di UE: le iniziative tecnologiche comuni

Il Settimo programma quadro per la ricerca ha introdotto un nuovo tipo di partenariato pubblico-privato europeo a livello dei programmi: l'iniziativa tecnologica comune (ITC), basata sull'articolo 171 del trattato CE¹⁹. Questo nuovo strumento è stato creato al fine di promuovere la ricerca europea in settori in cui gli obiettivi ricercati sono di ampiezza e di natura tali da rendere insufficienti gli strumenti tradizionali. Le prime ITC sono state istituite in cinque settori: farmaci innovativi, aeronautica, celle a combustibile e produzione di idrogeno, nanoelettronica e sistemi informatici incorporati. Le ITC dispongono di bilanci totali che vanno da 1 a 3 miliardi di euro fino al 2017. In tre ITC (farmaci innovativi, "Clean sky" e celle a combustibile e idrogeno) le risorse pubbliche sono costituite unicamente da fondi comunitari resi disponibili tramite il bilancio dell'iniziativa comune; nelle altre due (ARTEMIS e ENIAC) le risorse pubbliche sono combinate con fondi dello Stato membro partecipante o di paesi associati al Settimo programma quadro, forniti tramite agenzie di finanziamento nazionali. Il contributo dei partner privati è costituito da apporti in natura ai progetti finanziati dalle ITC a cui partecipano i partner privati. Sia i partner pubblici che quelli privati contribuiscono ai costi di funzionamento (amministrativi) dell'ITC.

Questi partenariati consentono di:

- sviluppare soluzioni più interessanti dal punto di vista commerciale sostenendo attività di ricerca multinazionali di larga scala in aree di grande interesse per la competitività industriale europea;

¹⁸ Sentenza del 26 aprile 1994, causa C-272/91, *Commissione/Italia* (gioco del lotto); sentenza C-108/98 del 9 settembre 1999 (RI.SAN.); sentenza C-324/98 del 7 dicembre 2000 (Telasutria Verlags); sentenza C-231/03 del 21 luglio 2005 (Consorzio Aziende Metano – Coname); sentenza C-458/03 del 13 ottobre 2005 (Parking Brixen); sentenza C-410/04 del 6 aprile 2006 (Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatori - ANAV); sentenza C-382/05 del 18 luglio 2007, *Commissione/Italia* (rifiuti urbani prodotti in Sicilia).

¹⁹ L'articolo 171 del trattato CE sancisce che la Comunità può creare imprese comuni per la migliore esecuzione dei programmi di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione comunitari.

- integrare e internalizzare obiettivi molto importanti per la collettività, ad esempio promuovendo le fonti di energia alternative e l’uso più efficace di energia e risorse²⁰, le forme di trasporto più sostenibili, la lotta contro i cambiamenti climatici e garantendo assistenza sanitaria di alta qualità e accessibile;
- mobilitare e riunire fondi e conoscenze (privati, europei e nazionali) e ridurre la frammentazione creata dalla moltitudine di progetti nazionali con obiettivi simili o sovrapposti;
- valorizzare le competenze e la capacità di innovazione del settore privato nel quadro di appositi accordi relativi alla condivisione dei rischi.

L’esperienza delle cinque ITC esistenti, una volta divenute autonome e pienamente operative, sarà illuminante per decidere l’approccio con cui creare altri PPP nel settore della ricerca.

3.3. Fondi strutturali

I progetti PPP possono essere finanziati in parte con risorse provenienti dai Fondi strutturali. Tuttavia, solo pochi Stati membri finora hanno messo a punto in maniera sistematica dei programmi che prevedono il finanziamento comunitario nelle strutture dei PPP²¹. L’apparente complessità di combinare in un unico progetto diversi insiemi di norme, pratiche e calendari nazionali e comunitari agisce come deterrente. Tuttavia, in molti casi **un PPP costituisce un approccio ottimale** all’attuazione di un progetto. Il rafforzamento della capacità istituzionale degli Stati membri e la diffusione di orientamenti più pratici su come combinare finanziamenti comunitari e PPP dovrebbe permettere alle amministrazioni nazionali di fare maggiore ricorso ai PPP quando si tratta di decidere le modalità di finanziamento di futuri grandi progetti.

Il ponte Charilaos Trikoupis

Questo ponte sullo stretto di Corinto, il più lungo ponte strallato del mondo, collega il Peloponneso alla Grecia continentale. Nel 1996 il governo greco ha accordato al consorzio franco-ellenico Gefyra S.A. una concessione di 42 anni per la progettazione, la costruzione, lo sfruttamento e la manutenzione del ponte Charilaos Trikoupis. L’UE ha concesso al progetto un sostegno finanziario significativo sotto forma di sovvenzione a titolo del FESR e di un prestito concesso dalla BEI.

I fondi strutturali per il periodo 2007-2013 offrono agli Stati membri molte opportunità di attuare i programmi operativi tramite PPP organizzati con la BEI, il settore bancario, i fondi di investimento e il settore privato in generale. Le iniziative tese a combinare fondi strutturali e progetti PPP possono basarsi su:

²⁰ In particolare, i PPP possono guidare l’evoluzione della cooperazione paneuropea nella ricerca energetica e saranno promossi mediante la comunicazione “Investire nello sviluppo di tecnologie a basse emissioni di carbonio (Piano SET)”, recentemente adottata dalla Commissione (COM (2009) 519).

²¹ Secondo un’indagine condotta dalla DG REGIO, solo 7 Stati membri hanno messo in atto PPP con una componente proveniente dai Fondi strutturali.

- JASPERS²², uno strumento per lo sviluppo di progetti lanciato con la BEI e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS) e inteso a prestare l'assistenza necessaria in qualunque fase di un ciclo di progetti infrastrutturali/PPP;
- l'iniziativa JESSICA²³ per investimenti sostenibili in progetti urbani/PPP inseriti in un piano di sviluppo urbano integrato;
- l'iniziativa JEREMIE²⁴ a favore della creazione di nuove imprese e di un migliore accesso delle imprese ai finanziamenti.

3.4. Banca europea per gli investimenti (BEI)

La BEI, l'istituzione dell'UE che concede finanziamenti a lungo termine, si è impegnata attivamente per dare sostegno a regimi di PPP efficienti in tutta Europa, in particolare nell'infrastruttura dei trasporti. Dalla fine degli anni ottanta, la Banca ha destinato ai PPP prestiti per quasi 30 miliardi di euro. La BEI è anche il finanziatore principale delle reti TEN-T: si prevede infatti che nel periodo 2007-2013 contribuirà per il 14% agli investimenti complessivi per le reti TEN-T.

Il gruppo BEI è in prima linea nell'impegno dell'UE per finanziare innovazione e imprese. Sfruttando le competenze della BEI e del suo organo di finanziamento per le PMI, il Fondo europeo per gli investimenti (FEI), l'UE dispone di uno strumento comunitario efficace per sviluppare nuovi PPP.

Inoltre la BEI ha istituito, insieme alla Commissione e agli Stati membri, il Centro europeo di consulenza per i partenariati pubblico-privato (EPEC), volto a rafforzare la capacità organizzativa del settore pubblico per avviare PPP tramite attività di network e sostegno strategico ai propri membri.

La Commissione collaborerà strettamente con la BEI e il settore privato per aumentare l'effetto complessivo di incremento del finanziamento della BEI, ad esempio unendo finanziamenti provenienti dal bilancio comunitario e prestiti della BEI.

3.5. Strumenti TEN-T

Nell'attuale regolamento finanziario TEN sono stati introdotti tre strumenti finanziari pensati per i progetti TEN-T e volti ad aumentare la partecipazione privata. I nuovi strumenti sono pensati per favorire i progetti rivolgendosi a necessità specifiche (trasferimento dei rischi ottimale, costi di finanziamento). Essi non solo consentono di avere una risposta mirata, ma garantiscono anche il maggiore effetto di incremento dei fondi comunitari disponibili.

Il valore di tale sostegno finanziario a livello di UE ai progetti PPP spesso va oltre un semplice conferimento di capitale: essi esprimono anche un impegno politico da parte dell'UE che spesso spinge gli istituti finanziari a guardare con maggior favore al profilo di rischio di un progetto e, quindi, rendono più facile ottenere finanziamenti a condizioni più favorevoli. Le garanzie a livello di UE hanno la medesima funzione.

²² Assistenza congiunta a sostegno dei progetti nelle regioni europee.

²³ Sostegno europeo congiunto per investimenti sostenibili in aree cittadine.

²⁴ Risorse europee congiunte a favore delle micromedie imprese.

Strumento comunitario di garanzia dei prestiti per progetti TEN-T (LGTT)

Spesso i PPP per progetti TEN-T nei quali il settore privato si assume dei rischi correlati a possibili fluttuazioni della domanda attirano difficilmente finanziamenti privati a prezzi competitivi. L'LGTT è una garanzia che copre parzialmente questi rischi compensando le diminuzioni delle entrate dovute ad una crescita del traffico minore del previsto nelle fasi operative iniziali dei progetti. In questo modo, migliorano la redditività finanziaria di un progetto e il suo merito di credito globale. Singole garanzie LGTT possono essere ottenute tramite la BEI. Ne hanno già usufruito tre progetti di PPP²⁵ e si prevede che da qui al 2013 lo strumento LGTT darà sostegno complessivamente a 25-35 progetti TEN-T. Tra i progetti previsti rientrano una linea ferroviaria ad alta velocità, un treno rapido per collegamenti aeroportuali, concessioni autostradali in alcuni nuovi Stati membri e progetti di trasporto merci innovativi.

Finanziamenti basati sui costi di costruzione nell'ambito di meccanismi di remunerazione della disponibilità

Questo speciale regime di finanziamento incoraggia il promotore del progetto a concludere un accordo PPP con un partner privato, anziché finanziare la costruzione con fondi pubblici. Il finanziamento TEN-T, che può raggiungere al massimo il 30% dei costi di costruzione totali, è utilizzato dal promotore per fare fronte agli obblighi di pagamento solo una volta completato il progetto. In tal modo si aumenta la convenienza per il settore pubblico mentre il rischio continua ad essere trasferito sul partner privato.

Fornitura di capitale di rischio – partecipazione di equity nei progetti TEN-T

È possibile investire in progetti sotto forma di equity o quasi equity fino all'1% di un bilancio TEN-T (o 80 milioni di euro), tramite un fondo specifico per le infrastrutture. La Commissione sta valutando diverse opzioni per l'uso di questo strumento per investire nel fondo europeo 2020 per l'energia, il cambiamento climatico e le infrastrutture (Marguerite)²⁶ che si prefigge un finanziamento pari a 1, 5 miliardi di euro.

3.6. Meccanismo di finanziamento con ripartizione dei rischi e programma per la competitività e l'innovazione

Il meccanismo di finanziamento con ripartizione dei rischi (RSFF), un meccanismo di credito innovativo per la condivisione dei rischi istituito congiuntamente dalla Commissione europea e dalla BEI, così come gli strumenti finanziari nel quadro del programma Competitività e innovazione (CIP), sostengono i PPP nei settori della ricerca, dello sviluppo tecnologico, della dimostrazione e dell'innovazione.

Sia l'RSFF che gli strumenti finanziari del CIP si sono dimostrati efficaci:

- dal lancio dell'RSFF, nel luglio 2007, sono stati approvati prestiti per 4,4 miliardi di euro nei settori di R&S e innovazione. Il piano europeo di ripresa economica prevede un'attuazione accelerata dell'RSFF;

²⁵ I progetti autostradali "IP4 Amarante — Villa Real" e "Baixo Alentejo" in Portogallo e il progetto di PPP modello A per l'autostrada A5 in Germania.

²⁶ La proposta di creare tale fondo, che riguarderebbe le aree infrastrutturali al centro degli interessi dell'UE, è stata appoggiata dal Consiglio europeo nel dicembre 2008.

- entro la fine del secondo trimestre del 2009 sono stati stretti partenariati con il settore privato nell'ambito del CIP sotto forma di 16 accordi con finanziamenti di capitale di rischio provenienti da 14 paesi. Per lo strumento di garanzia, i partenariati con organizzazioni pubbliche e private hanno portato a 16 accordi con intermediari finanziari di 10 paesi. Entro la fine del primo trimestre del 2009 oltre 30 000 PMI avevano ottenuto finanziamenti assicurati da questi strumenti.

3.7. I PPP al di fuori dell'UE

L'UE ha contribuito a PPP conclusi anche al di fuori dei propri confini. Ad esempio, il Fondo globale per l'efficienza energetica e le energie rinnovabili è un PPP che offre ad investitori commerciali e pubblici opportunità di condivisione dei rischi e cofinanziamento nei paesi in via di sviluppo. Attualmente finanziato dalla Commissione europea e dai governi di Germania e Norvegia, investirà in fondi di capitale di rischio specializzati nella concessione di finanziamenti in cambio di partecipazioni a progetti e imprese regionali di piccole e medie dimensioni. Durante il processo di allargamento la Comunità europea ha partecipato a PPP anche mediante programmi come ISPA e Phare. Nel 2003 sono stati elaborati a questo fine degli orientamenti relativi a questioni rilevanti per la cooperazione esterna²⁷.

Durante le trattative con i partner commerciali, la Commissione cerca di migliorare la trasparenza e di ottenere impegni in materia di accesso ai mercati per i PPP come fa nel caso dei contratti per appalti pubblici tradizionali, durante le trattative per appalti pubblici negli accordi di libero scambio e in altri accordi bilaterali. I più recenti risultati a questo proposito sono l'inclusione di contratti di costruzione, gestione e cessione (BOT) e di concessioni di lavoro nell'accordo di libero scambio (ALS) che sarà concluso con la Corea del Sud. È il caso anche delle trattative con i paesi terzi che aderiscono all'accordo dell'OMC sugli appalti pubblici.

4. SFIDE: PERCHÉ I PPP NON RAGGIUNGO IL LORO PIENO POTENZIALE?

4.1. Le sfide della crisi attuale²⁸

La recente crisi ha avuto enormi ripercussioni negative sui progetti PPP, da un lato perché si sono registrati una minore disponibilità di prestiti bancari e altre forme di credito e un notevole deterioramento delle condizioni finanziarie offerte per i prestiti a PPP (sviluppo dovuto alla diversa valutazione dei rischi dei progetti PPP da parte delle banche) e, dall'altro, perché alcuni governi nazionali e autorità regionali hanno limitato o sospeso i loro programmi PPP.

Lo sviluppo dei PPP, quindi, al momento è limitato da:

- **aumenti significativi del costo dei debiti** per i progetti PPP a seguito della contrazione dei crediti;
- le **scadenze notevolmente ridotte** offerte dalle banche sul loro debito²⁹;

²⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf.

²⁸ Questa sezione si basa su analisi condotte presso il Centro europeo di consulenza per i partenariati pubblico-privato nell'ambito dei lavori sull'impatto della crisi sui PPP. Il centro è nato da un'iniziativa comune della Commissione, degli Stati membri e della BEI. Maggiori informazioni sono disponibili sul sito www.eib.org/epec.

- il fatto che i **capitali** impegnati siano **disponibili** solo **al termine della gara di appalto**.

A fronte di questa situazione le risposte **negli Stati membri** sono diverse. Alcune autorità hanno deciso di ridurre, o sospendere temporaneamente, i programmi PPP. Altre stanno invece adottando misure di sostegno che vanno da **regimi di garanzia pubblica**, introdotti in Francia, Belgio e Portogallo, a nuovi **strumenti di debito del settore pubblico**, adottati in Regno Unito, Germania e Francia. Molte autorità pubbliche stanno anche **modificando la gestione degli appalti pubblici** per i progetti PPP o semplificando le norme e le procedure nazionali in materia di appalti pubblici, che spesso sono più rigorose rispetto alle norme comunitarie in questo campo. Questi sviluppi riflettono gli impegni dei governi per fare sì che i PPP rivestano un ruolo più importante negli investimenti, un ruolo che sarà sempre più importante perché nel futuro immediato le finanze pubbliche continueranno a rimanere sotto pressione³⁰.

Un accesso limitato ai finanziamenti può avere ripercussioni anche sull'efficacia e sulla portata della concorrenza nelle procedure di **appalto pubblico**. Sugli appalti influisce molto il fatto che la capacità bancaria sul mercato non sia sufficiente a sostenere due o più offerte interamente finanziate e che le banche non siano disposte ad impegnarsi significativamente prima della firma del contratto. Il problema è quindi come assicurare che vengano conclusi accordi e che il settore pubblico ottenga le migliori condizioni di finanziamento senza infrangere le norme in materia di appalti pubblici. La Commissione cercherà di fare fronte a queste difficoltà (sezione 5).

A livello di UE, il Consiglio europeo dell'11 e 12 dicembre 2008³¹ si è espresso a favore dell'uso di procedure accelerate nel 2009 e 2010, riconoscendo la natura eccezionale della situazione economica attuale e la necessità di accelerare la spesa pubblica durante la crisi³².

La Commissione ha istituito inoltre un "Quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento"³³ che contiene numerose disposizioni pertinenti ai PPP. Il quadro offre uno strumento complementare flessibile che consente agli Stati membri di intervenire laddove le misure generiche, gli interventi conformi alle condizioni di mercato e gli interventi nell'ambito delle normali regole in materia di aiuti di Stato non sono sufficienti a rispondere alle condizioni eccezionali create dalla crisi.

4.2. Sfide relative ai modelli di appalto complessi come i PPP

La messa in atto di un PPP comporta numerose difficoltà intrinseche che devono essere esaminate in un contesto più ampio:

- può essere necessario impegnare risorse significative nelle fasi di preparazione e di presentazione dell'offerta e spesso i costi da sostenere sono rilevanti.

²⁹ Scadenze di 7-10 anni sono ormai la norma sul mercato. In precedenza, per i grandi progetti infrastrutturali non erano rare scadenze di 25-30 anni.

³⁰ Le misure di sostegno ai PPP possono costituire aiuti di Stato che devono essere notificati alla Commissione.

³¹ Punto 11, ottavo trattino.

³² Comunicato stampa IP/08/2040 del 19.12.2008 (non disponibile in italiano).

³³ GU C 83 del 7.4.2009, pag. 1.

- Sono necessarie **competenze specifiche nell'ambito del settore pubblico**, tra cui preparazione, conclusione e gestione dei contratti. La serie di complessi accordi finanziari necessari per i PPP e la relativa mancanza di esperienza in questo aspetto può limitare la capacità del settore pubblico di creare PPP di qualità. Sono quindi necessarie formazione e assistenza per acquisire le conoscenze necessarie ad una solida preparazione dei progetti PPP.
- Nei casi che riguardano **finanziamenti comunitari**, nel breve periodo gli Stati membri possono vedere i PPP sfavorevolmente rispetto al finanziamento dei progetti assegnati con appalto e realizzati in maniera tradizionale. I vantaggi a lungo termine della maggiore efficienza dovuta alla partecipazione del settore privato tendono a passare in secondo piano rispetto all'esigenza più urgente di soddisfare i requisiti delle procedure comunitarie. Inoltre, dovrebbero essere garantite **condizioni di parità tra la gestione pubblica e privata** delle infrastrutture e dei servizi pubblici nell'assegnazione dei finanziamenti comunitari ai progetti di investimento. A questo fine, occorre rivedere le norme e le pratiche per garantire che non vi sia discriminazione nell'assegnazione dei fondi per i progetti di investimento ai quali partecipa il settore privato.
- I PPP richiedono **impegni governativi a lungo termine e la volontà politica** di condividere gli investimenti per i grandi progetti con il settore privato. In particolare, la possibilità di **futuri cambiamenti strategici** in vari ambiti normativi (ambiente, autonomia delle autorità locali, politica di bilancio, politica economica) potrebbe creare incertezze nel processo di appalto e far lievitare i costi.
- Affinché un PPP dia un buon rendimento deve essere progettato in modo tale da dare ai partner privati la possibilità di ottenere ricavi proporzionati ai rischi. Poiché i rischi sono condivisi con i partner pubblici, anche i ricavi dovrebbero esserlo. Le procedure di gara devono essere competitive e richiedono un quadro normativo e finanziario adeguato a livello nazionale. Gli enti pubblici devono poter essere flessibili nei tipi di accordi che possono concludere e conservare la possibilità di affidare contratti in base alla redditività offerta da una condivisione ottimale dei rischi tra pubblico e privato.

4.3. Sfide specifiche delle iniziative tecnologiche congiunte

I PPP nel settore della ricerca sono orientati verso il coordinamento degli investimenti pubblici e privati per far progredire le conoscenze e la tecnologia. Gli esiti sono quindi meno prevedibili e tangibili rispetto agli appalti per la costruzione di infrastrutture e la prestazione di servizi, ma sono potenzialmente enormi.

Le prime cinque ITC sono state istituite come “organismi creati dalla Comunità” ai sensi dell'articolo 185 del regolamento finanziario, soggetti a norme e a procedure, come il regolamento finanziario quadro per gli organismi della Comunità, lo statuto del personale e il Protocollo sui privilegi e sulle immunità, introdotti al fine di minimizzare i rischi per i finanziamenti pubblici europei piuttosto che per facilitare gli investimenti congiunti con partner privati nei settori della ricerca e dei mercati in rapida evoluzione. Queste ITC saranno presto autonome dal punto di vista operativo e il nuovo strumento risponde a una necessità espressa dalla comunità dei ricercatori in ambito industriale. Allo stesso tempo, i partner ritengono che lo strumento possa essere applicato in modo più efficace semplificando la struttura e le procedure operative e modificando il quadro giuridico e amministrativo per renderlo più adeguato a PPP vicini al mercato.

È necessario affrontare queste problematiche per garantire che le TIC esistenti ottengano i risultati previsti e non attenuino l'interesse del settore privato per nuove TIC in settori in cui i PPP sono necessari. La Commissione intende pertanto esaminare modelli alternativi che potrebbero semplificare il processo di creazione e applicazione dei partenariati pubblico-privato nella ricerca europea. Alla luce della prima esperienza con le TIC e al fine di istituire nuovi PPP a lungo termine, la Commissione valuterà tutte le opzioni nell'ambito della revisione del quadro normativo e delle regole finanziarie (nonché delle procedure operative) per creare un modello semplice e conveniente, basato sulla reciproca comprensione, su un partenariato reale e sulla condivisione dei rischi.

Inoltre, i principali programmi di ricerca e innovazione europei (7PQ, CIP) possono apportare contributi diretti ai PPP solo per mezzo di sovvenzioni o gare di appalto pubbliche. Si tratta di un limite, perché la forma di collaborazione più efficace sarebbe un investimento. Per potenziare gli investimenti per l'innovazione la Commissione analizzerà varie alternative per consentire ai PPP di prendere decisioni di investimento che comprendano finanziamenti comunitari.

5. LA PROSSIMA TAPPA: COSA È NECESSARIO FARE?

Per ottenere il massimo potenziale dai PPP come strumento per facilitare la ripresa economica e costruire sostenibilità, competitività e servizi pubblici di qualità per il futuro, nonché per mantenere standard di rispetto ambientale elevati, la Commissione intende istituire **un quadro efficace che consenta la cooperazione** tra il settore pubblico e quello privato. Sulla base di un dialogo con tutte le parti interessate tramite un apposito gruppo dedicato ai PPP, che sarà istituito dalla Commissione, una **serie di azioni** farà da complemento alle azioni degli Stati membri per eliminare gli ostacoli allo sviluppo dei PPP e promuovere il loro uso. Le azioni proposte saranno incentrate, da un lato, sugli strumenti comunitari e sul quadro normativo e, dall'altro, su misure potenziate intese a facilitare l'accesso al finanziamento di iniziative PPP e accrescere il ruolo della BEI nel finanziamento di progetti essenziali. La decisione finale in merito all'uso dei PPP spetta alle autorità pubbliche degli Stati membri ed è compito di questi ultimi rivedere il quadro normativo nazionale necessario a renderli utilizzabili. La Commissione si assumerà i seguenti compiti:

1. migliorare l'accesso ai finanziamenti per i PPP:

- rafforzando e ampliando l'ambito di applicazione degli strumenti comunitari attualmente disponibili a sostegno dei PPP, come LGTT e EPEC e altre iniziative che, seppur non mirate specificamente ai regimi PPP, possono supportare l'attuazione di progetti PPP (JASPERS, JESSICA, RSFF, Fondo Marguerite);
- tramite uno stretto coordinamento con **la BEI** per analizzare possibili modi per aumentare la partecipazione della Banca al finanziamento delle infrastrutture nell'UE, in particolare per quanto riguarda iniziative chiave con un valore aggiunto dal punto di vista socioeconomico ed europeo (ad esempio progetti transfrontalieri, iniziative per la tutela dell'ambiente, eccetera). La BEI dovrebbe essere sostenuta nel suo impegno ad utilizzare i molteplici strumenti disponibili per i PPP e a farne uno degli obiettivi centrali della Banca. Inoltre, la BEI è invitata a sviluppare ulteriormente e a mettere in atto strumenti di garanzia per agevolare il finanziamento dei PPP promuovendo il ruolo dei mercati di capitali, degli investitori istituzionali e del settore pubblico in quanto fornitori di liquidità per i regimi PPP.

2. Facilitare la creazione di **PPP tramite procedure di appalto**:

- esaminando le ripercussioni della risposta comunitaria alla crisi sulla disponibilità di finanziamenti per gli investimenti infrastrutturali, compresa la necessità di modificare i programmi e le procedure di appalto per tenere conto del minore accesso ai finanziamenti;
- completando la valutazione di impatto in corso e altre attività preparatorie in vista di una proposta giuridica nel settore delle **concessioni** nel 2010.

3. Assicurare un **adeguato trattamento del debito e del deficit dei PPP**:

- esaminando l'incidenza degli accordi di finanziamento rivisti sul trattamento contabile delle attività dei PPP e pubblicando informazioni sul trattamento, nella contabilità nazionale, dei contratti di PPP;
- fornendo orientamenti sul trattamento contabile delle garanzie offerte nel contesto dei programmi PPP;
- continuando a fornire consigli chiari agli Stati membri in merito alla registrazione statistica dei singoli contratti di PPP, qualora richiesta.

4. Migliorare le **informazioni e diffondere conoscenze e competenze pertinenti**:

- la Commissione pubblicherà degli orientamenti sulle questioni giuridiche e metodologiche pertinenti all'unione di finanziamenti comunitari con i PPP, in particolare nel quadro dell'iniziativa JASPERS, per agevolare e aumentare il ricorso ai PPP nei fondi strutturali. Saranno pubblicati anche **orientamenti sull'applicabilità** di forme più semplici di PPP, come i contratti di costruzione, gestione e cessione;
- **progetti PPP pilota** che possano fungere da modelli di buone pratiche, buona governance e che consentano di trovare soluzioni dovrebbero essere messi a punto e replicati su larga scala utilizzando strumenti di assistenza tecnica dei programmi di finanziamento pertinenti;
- collaborare con il Centro europeo di consulenza per i partenariati pubblico-privato per individuare modalità per fornire un **sostegno potenziato a lungo termine** agli Stati membri che desiderano avvalersi di PPP per ottimizzare l'uso dei fondi strutturali e di coesione come componente dei programmi di investimento. Il Centro dovrebbe essere rafforzato ed evolvere verso una piattaforma per lo scambio di informazioni e buone pratiche, e servire da punto di riferimento per una rete europea di enti nazionali creata per sostenere i PPP. Può anche completare il ruolo di JASPERS e della Commissione, che sostengono entrambi le richieste di sovvenzione e i progetti individuali. Saranno esaminate alternative per avere **una migliore preparazione dei progetti e pensare i progetti in modo che siano più adeguati** al settore privato;
- diffondere le **buone pratiche**, in collaborazione con il Centro, per accrescere la capacità del settore pubblico di ridurre i costi legati ai PPP. Ad esempio, l'EPEC ha condotto

un'analisi delle potenziali misure correttive a sostegno delle iniziative PPP nelle circostanze attualmente prevalenti sui mercati finanziari³⁴;

- collaborare con gli Stati membri per **individuare quali disposizioni** delle normative nazionali **impediscono o ostacolano la creazione di PPP**, nell'ambito dell'attuazione del piano europeo di ripresa economica. Quando sono coinvolti finanziamenti comunitari occorre assicurare che l'assegnazione dei fondi ai diversi progetti di investimento avvenga senza discriminazioni basate sulla gestione del progetto (privata o pubblica). La Commissione esaminerà con gli Stati membri le norme e le pratiche comunitarie e nazionali e presenterà le proprie conclusioni, accompagnate se del caso da proposte di modifica, entro la fine del 2010.

5. Affrontare le **sfide specifiche poste dalle ITC e finanziare l'innovazione:**

- rendere rapidamente autonome le ITC attuali ed esaminare le lezioni apprese, analizzando nel contempo le alternative per ottimizzare il quadro giuridico e amministrativo applicabile alle ITC. L'obiettivo dovrebbe essere giungere al giusto equilibrio tra controllo e rischio ed avere una flessibilità sufficiente a far sì che il partenariato con il settore privato sia efficace, proteggendo gli interessi finanziari dell'UE e sulla base di una condivisione equa dei costi e dei benefici;
- adottare una prospettiva strategica con i leader delle ITC e le altre parti in causa, per individuare gli ostacoli specifici e capire come affrontarli in maniera ottimale, comprese, se necessario, modifiche alle norme comunitarie che li disciplinano, come il regolamento finanziario. Nei prossimi mesi sarà presentata una relazione che proporrà una serie di raccomandazioni programmatiche, in base alle quali la Commissione proporrà un **nuovo quadro per le ITC**, che potrebbe basarsi su soggetti di diritto privato. Questo nuovo quadro sarà preso in considerazione nell'ambito della revisione del regolamento finanziario, che sarà presentata nella prima metà del 2010;
- collaborare con il gruppo BEI e le altre parti interessate per verificare come rafforzare gli strumenti finanziari al fine di migliorare il finanziamento dell'innovazione. Questa attività servirà anche per esaminare se e come la partecipazione dell'UE a soggetti di diritto privato possa essere agevolata per raggiungere gli obiettivi strategici della Comunità in termini di innovazione. Gli esiti del lavoro potrebbero essere inclusi nelle proposte della Commissione per una nuova politica dell'innovazione, che dovrebbe essere presentata nei primi mesi del 2010, e se ne dovrebbe tenere conto nell'imminente revisione del regolamento finanziario.

La Commissione valuterà i risultati di queste iniziative volte a migliorare il quadro comunitario per i PPP entro la fine del 2011 e, se necessario, proporrà nuove iniziative.

6. CONCLUSIONE

Lo sviluppo dei PPP come strumento diventa cruciale ora che la crisi economica e finanziaria ostacola la capacità dei fondi pubblici di mettere a disposizione finanziamenti adeguati e di assegnare risorse a politiche importanti e progetti specifici. L'interesse del settore pubblico

³⁴ Si veda la pubblicazione del Centro EPEC "The financial Crisis and the PPP market, potential remedial actions", agosto 2009 (www.eib.org/epec).

per strumenti di finanziamento innovativi è aumentato, così come la volontà politica di creare le condizioni per una realizzazione più efficiente dei progetti infrastrutturali nei settori dei trasporti, delle politiche sociali, dell'energia o dell'ambiente. D'altro lato, l'interesse del settore privato a porre in essere PPP potrebbe essere limitato dal quadro normativo prevalente e dai nuovi vincoli economici, nonché da altri fattori ormai radicati come la limitata capacità del settore pubblico di istituire programmi di PPP in molte regioni d'Europa. Affinché i PPP continuino ad avere un ruolo nel lungo periodo, è indispensabile che nel 2010 siano adottate almeno cinque azioni chiave. Per questo la Commissione:

- **istituirà un gruppo PPP** invitando le parti interessate a discutere le proprie preoccupazioni e a proporre idee relative ai PPP; quando pertinente, la Commissione pubblicherà degli orientamenti per aiutare gli Stati membri a ridurre il carico amministrativo e i ritardi nell'attuazione dei PPP; in questo contesto esaminerà misure che possano agevolare e accelerare l'assegnazione di permessi di programmazione per i progetti PPP;
- collaborerà con la BEI al fine di **rafforzare le risorse finanziarie disponibili per i PPP**, adeguando gli strumenti comunitari esistenti e sviluppando strumenti finanziari per i PPP nelle aree strategiche;
- esaminerà le norme e le pratiche pertinenti per **garantire che quando sono coinvolti fondi comunitari i finanziamenti pubblici siano concessi senza discriminazioni** basate sulla gestione del progetto (pubblica o privata). Quando pertinente, avanzerà proposte di modifica;
- proporrà **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;
- valuterà la possibilità di proporre **uno strumento legislativo relativo alle concessioni**, sulla base della valutazione di impatto attualmente in corso.

Le azioni illustrate sopra sono intese a creare un quadro comunitario di supporto per i PPP progettato per rispondere alle esigenze dei cittadini, promuovere gli obiettivi comunitari tramite un'analisi prospettica e assicurare che queste esigenze siano realmente soddisfatte.