

Circolare Presidenza del Consiglio dei Ministri 10 luglio 2019

Circolare con la quale si definiscono i criteri per la comunicazione di informazioni relative al partenariato pubblico-privato ai sensi dell'art. 44, comma 1-bis del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 28 dicembre 2008, n. 31.

Gazzetta Ufficiale 24/08/2019, n. 198

Alle amministrazioni dello Stato
Alle amministrazioni regionali
Alle amministrazioni locali
Agli organismi di diritto pubblico

Premessa

L'art. 44, comma 1-bis del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 28 febbraio 2008, n. 31 stabilisce che «Al fine di consentire la stima dell'impatto sull'indebitamento netto e sul debito pubblico delle operazioni di partenariato pubblico-privato avviate dalle pubbliche amministrazioni e ricadenti nelle tipologie indicate dalla decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004, le stazioni appaltanti sono tenute a comunicare all'Unità tecnica finanza di progetto della Presidenza del Consiglio dei ministri le informazioni relative a tali operazioni, secondo modalità e termini indicati in un'apposita circolare da emanarsi d'intesa con l'Istituto nazionale di statistica».

Il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei ministri esercita, ai sensi dell'art. 1, comma 589, della legge n. 208/2015, le competenze precedentemente svolte dall'Unità tecnica finanza di progetto di cui all'art. 7 della legge 17 maggio 1999, n. 144, inclusa quella di cui all'art. 44 della legge n. 248/2007 citata.

Inoltre, anche l'art. 3, comma 1, lettera eee) (1), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e successive modificazioni ed integrazioni - Codice dei contratti pubblici (il Codice) nell'inciso: «(...) Fatti salvi gli obblighi di comunicazione previsti dall'art. 44, comma 1-bis, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31 (...)», ribadisce l'obbligo di comunicazione di cui al citato art. 44.

La presente circolare, d'intesa con l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), in attuazione delle citate disposizioni di legge, definisce termini e modalità di trasmissione delle informazioni relative a tali operazioni, in sostituzione della precedente circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri 27 marzo 2009.

A tal fine si individuano di seguito le tipologie di operazioni ricadenti nella fattispecie normativa, le amministrazioni aggiudicatrici e gli altri soggetti tenuti alla comunicazione prevista dalla presente circolare, nonché il dettaglio delle informazioni richieste.

1. La decisione Eurostat

1.1. Con decisione 11 febbraio 2004 Eurostat, l'Ufficio statistico delle comunità europee, ha fornito indicazioni per il trattamento contabile nei conti economici nazionali di specifiche tipologie di Partenariato pubblico-privato (PPP). La medesima materia è stata poi definita nelle successive edizioni del Manual on Government Deficit and Debt (MGDD) pubblicate da Eurostat; al momento è in vigore l'edizione 2016 (2). I PPP regolamentati dai criteri definiti da Eurostat sono caratterizzati dai seguenti elementi:

- il rapporto contrattuale tra pubblico e privato ha una durata di lungo periodo;
- il contratto è stipulato con uno o più soggetti privati eventualmente costituiti in società;
- il contratto prevede la costruzione da parte del privato di una nuova infrastruttura o la ristrutturazione di una infrastruttura esistente, che dovrà fornire servizi predefiniti in termini quantitativi e qualitativi;
- l'opera riguarda settori in cui la pubblica amministrazione, sia a livello centrale che locale, ha di norma un forte interesse pubblico (sanità, istruzione, sicurezza, trasporti, edilizia residenziale pubblica, ecc.);
- la pubblica amministrazione è l'acquirente principale dei servizi, sia quando la domanda è generata dalla stessa pubblica amministrazione (a titolo di esempio: carceri, uffici giudiziari e altri uffici

pubblici) sia quando proviene da utilizzatori terzi (a titolo di esempio: ospedali, trasporto pubblico locale).

Qualora siano previsti pagamenti da parte degli utenti finali per servizi collegati ad attività secondarie associate con l'infrastruttura, questi devono rappresentare una parte minoritaria dei ricavi complessivi del soggetto privato (a titolo di esempio, si consideri un ospedale in cui l'amministrazione paga un canone per la disponibilità della struttura e per i servizi, mentre l'eventuale fruizione del parcheggio è pagata direttamente dagli utenti stessi al gestore privato).

La decisione Eurostat 11 febbraio 2004 prevede che i beni (asset) oggetto di tali operazioni non vengano registrati nello stato patrimoniale delle pubbliche amministrazioni, ai fini del calcolo dell'indebitamento netto e del debito secondo le definizioni del regolamento europeo SEC (attualmente nella versione del SEC2010, fissata dal regolamento UE n. 549 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013), solo se c'è un sostanziale trasferimento di rischio dalla parte pubblica alla parte privata. Ciò avviene nel caso in cui si verificano contemporaneamente le seguenti due condizioni: il soggetto privato assume il rischio di costruzione; il soggetto privato assume almeno uno dei due rischi: di disponibilità o di domanda. Il rischio di costruzione riguarda eventi connessi alla fase progettuale e di realizzazione dell'infrastruttura quali, ad esempio, ritardata consegna, mancato rispetto di standard predeterminati, costi aggiuntivi di importo rilevante, deficienze tecniche, esternalità negative, compreso il rischio ambientale. L'assunzione del rischio da parte del privato implica che non siano ammessi pagamenti pubblici non correlati alle condizioni prestabilite per la costruzione dell'opera. L'eventualità che il soggetto pubblico corrisponda quanto stabilito nel contratto indipendentemente dalla verifica dello stato di avanzamento effettivo della realizzazione dell'infrastruttura o ripiani ogni costo aggiuntivo emerso, quale ne sia la causa, comporta, invece, l'assunzione del rischio di costruzione da parte del soggetto pubblico.

Il rischio di disponibilità attiene alla fase operativa ed è connesso ad una scadente o insufficiente gestione dell'opera pubblica, a seguito della quale la quantità e/o la qualità del servizio reso risultano inferiori ai livelli previsti nell'accordo contrattuale.

Tale rischio si può ritenere in capo al privato se i pagamenti pubblici sono correlati all'effettivo ottenimento del servizio reso, così come pattuito nel disposto contrattuale, e il soggetto pubblico ha il diritto di ridurre i propri pagamenti, nel caso in cui i parametri prestabiliti di prestazione (sia per quanto riguarda la disponibilità dell'infrastruttura, sia per quanto riguarda i servizi erogati) non vengano raggiunti. La previsione di pagamenti costanti, indipendentemente dal volume e dalla qualità di servizi erogati, implica, viceversa, una assunzione del rischio di disponibilità da parte del soggetto pubblico.

Ad esempio, nel caso di realizzazione di uffici pubblici, tribunali, istituti penitenziari, ecc., ad uso esclusivo della pubblica amministrazione, in cui al privato che progetta, realizza e gestisce l'infrastruttura viene corrisposto un canone per la disponibilità in piena efficienza della struttura stessa e per la gestione dei servizi correlati (ordinaria e straordinaria manutenzione, guardiana, gestione delle reti, gestione archivi, pulizia, gestione parcheggio, etc.), il rischio di disponibilità si può considerare trasferito al privato qualora contrattualmente sia prevista l'applicazione automatica di penali che incidono sul canone corrisposto dal soggetto pubblico sia nel caso di indisponibilità completa o parziale della struttura, sia di erogazione di servizi non corrispondenti agli standard contrattuali.

Il rischio di domanda è connesso alla variabilità della domanda non dipendente dalla qualità del servizio prestato; ci si riferisce a quello che può definirsi normale rischio economico assunto da un'azienda in un'economia di mercato.

Il rischio di domanda si considera assunto dal soggetto privato nel caso in cui i pagamenti pubblici sono correlati all'effettiva quantità domandata per quel servizio dall'utenza. Il rischio di domanda, viceversa, si considera allocato al soggetto pubblico nel caso di pagamenti garantiti anche per prestazioni non erogate. In altre parole si presume che il soggetto pubblico assuma il rischio di domanda laddove sia obbligato ad assicurare un determinato livello di pagamenti al partner privato indipendentemente dall'effettivo livello di domanda espressa dall'utente finale, rendendo così irrilevanti le fluttuazioni del livello di domanda rispetto alla redditività dell'operazione per il privato. Ad esempio, nel caso di realizzazione di strade senza pedaggio in cui al privato, che progetta, costruisce e gestisce l'infrastruttura, vengono corrisposti pagamenti pubblici (tariffe ombra) in funzione del passaggio degli autoveicoli, il rischio di domanda può considerarsi trasferito al privato nel caso in cui detti pagamenti siano correlati agli effettivi passaggi degli autoveicoli, rilevati elettronicamente.

1.2. Con le successive edizioni del MGDD, Eurostat ha chiarito in maniera sempre più puntuale il principio fissato originariamente dalla decisione del 2004 aggiungendo molteplici elementi utili per la valutazione complessiva dell'allocazione rischi/benefici tra partner privato e pubblica amministrazione.

Il punto chiave è la classificazione statistica delle infrastrutture realizzate nell'ambito di un contratto di PPP. Esse possono essere considerate, nei conti nazionali, come attività non di proprietà della pubblica amministrazione solo se è stabilito in modo chiaro che al partner privato sono allocati simultaneamente la maggior parte dei rischi e dei benefici derivanti dall'operazione. Pertanto, l'analisi della ripartizione dei rischi e dei benefici tra la pubblica amministrazione e il partner privato deve essere considerata la questione centrale. Si intendono di seguito richiamati i contenuti dell'ultimo aggiornamento del MGDD del 2016 per l'individuazione dei principi applicabili alle operazioni oggetto del paragrafo 1) della presente circolare.

2. Le figure contrattuali previste dall'ordinamento italiano ricadenti nella tipologia indicata nella decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004

2.1. Il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, ha introdotto, all'art. 3, comma 1, lettera eee), la seguente definizione di contratto di partenariato pubblico-privato: «il contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore.».

La medesima disposizione prevede, inoltre, che alle operazioni di partenariato pubblico-privato si applicano, per i soli profili di tutela della finanza pubblica, i contenuti delle decisioni Eurostat, fermi restando gli obblighi di comunicazione di cui all'art. 44, comma 1-bis, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1 della legge 28 febbraio 2008, n. 31.

2.2. Ai fini delle comunicazioni oggetto della presente circolare, dovranno essere presi in considerazione:

- i. i contratti di partenariato pubblico-privato di cui all'art. 180, comma 8, decreto legislativo n. 50/2016 e successive modificazioni ed integrazioni, ove riferiti a operazioni in cui l'amministrazione si configuri come principale acquirente dei servizi resi dall'infrastruttura;
- ii. i contratti di concessione affidati ai sensi della normativa previgente, di cui agli articoli 144 e 153 (cd. Finanza di progetto) del decreto legislativo n. 163/2006, ovvero ai sensi degli articoli 20 e 37-bis e seguenti della legge n. 109/1994 e successive modificazioni ed integrazioni - ove novellati da atti aggiuntivi adottati a partire dall'anno 2016 e non ancora trasmessi al DIPE;
- iii. le ulteriori operazioni in partenariato pubblico-privato, ivi compresa la costituzione di società miste, che abbiano le caratteristiche indicate al paragrafo 1) della presente circolare.

Per quanto riguarda le modalità di pagamento dei servizi da parte del soggetto pubblico, queste possono essere rappresentate da canoni o da tariffe ombra (shadow tolls).

Le operazioni di PPP ricadono nell'obbligo di comunicazione anche quando, nonostante vi sia la previsione di pagamenti da parte di utenti finali, la pubblica amministrazione corrisponde un canone periodico per l'uso o la disponibilità dell'infrastruttura.

3. Soggetti tenuti alla comunicazione delle informazioni

3.1. I soggetti aggiudicatori tenuti all'obbligo di comunicazione previsto dalla presente circolare sono identificabili con le «amministrazioni aggiudicatrici» di cui all'art. 3, comma 1, lettera a), del Codice e con gli «organismi di diritto pubblico» definiti all'art. 3, comma 1, lettera d), del Codice, i quali abbiano avviato operazioni di partenariato pubblico-privato che presentino le caratteristiche descritte al paragrafo 1.

3.2. Le amministrazioni pubbliche sono individuate sulla base della definizione del SEC2010 (regolamento UE n. 549, del 2013) reso operativo dall'Istat che pubblica annualmente la lista delle unità istituzionali comprese nel perimetro delle amministrazioni pubbliche, in base al disposto dell'art. 1, comma 5, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale - legge finanziaria 2005).

4. Documenti e dati oggetto di comunicazione

4.1. Con riferimento a ciascun contratto aggiudicato avente le caratteristiche citate al paragrafo 1, i soggetti aggiudicatori di cui al paragrafo 3 sono tenuti a trasmettere al DIPE, all'indirizzo indicato al paragrafo 5, la seguente documentazione:

- 1) contratto, con relativi allegati (quali, in particolare, capitolati prestazionali e documenti relativi alla specificazione delle caratteristiche della gestione) ed eventuali atti aggiuntivi e/o di modifica dello stesso intervenuti successivamente alla stipula;
- 2) piano economico finanziario di copertura degli investimenti e della connessa gestione, con relativa relazione illustrativa, ed eventuali successivi atti aggiuntivi e/o di modifica dello stesso;
- 3) relazione illustrativa del progetto.

Gli stessi soggetti dovranno trasmettere, unitamente ai suddetti documenti, la Scheda di progetto di cui all'allegato A della presente circolare recante i dati sintetici sulle operazioni oggetto dei contratti, da compilare secondo le istruzioni di cui all'allegato B della presente circolare.

4.2. Con riferimento alle operazioni di partenariato pubblico-privato, che presentino le caratteristiche indicate al paragrafo 1, poste in essere attraverso la creazione di una società mista, i soggetti aggiudicatori sopra indicati dovranno trasmettere i seguenti documenti:

- 1) atto costitutivo della società;
- 2) statuto della società ed eventuali atti successivi di modifica dello stesso;
- 3) eventuale contratto stipulato tra soggetto aggiudicatore e società mista e relativi allegati.

5. Termini di invio dei documenti

I soggetti aggiudicatori indicati al paragrafo 3 che pongano in essere contratti di partenariato pubblico-privato compresi nelle tipologie indicate al paragrafo 2 sono tenuti ad inviare la documentazione indicata al paragrafo 4, relativamente a ciascuna operazione, al DIPE - Dipartimento per la programmazione ed il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei ministri, via della Mercede, 9 - 00186 Roma, entro trenta giorni dalla stipula del contratto, esclusivamente via pec all'indirizzo dipe.cipe@pecgoverno.it

Gli stessi soggetti aggiudicatori dovranno impegnarsi a trasmettere gli atti aggiuntivi e i documenti di modifica dei documenti già trasmessi entro trenta giorni dalla stipula degli stessi.

Al fine di assicurarne una diffusa conoscenza nell'intero territorio nazionale, la presente circolare con gli allegati A - Scheda di progetto e B - Istruzioni Scheda di progetto sarà disponibile, dopo la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana all'indirizzo <http://www.programmazioneeconomica.gov.it/>

Roma, 10 luglio 2019

Il Presidente
del Consiglio dei ministri
Conte

(1) eee): «contratto di partenariato pubblico-privato», il contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connessa all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore. Fatti salvi gli obblighi di comunicazione previsti dall'articolo 44, comma 1-bis, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, si applicano, per i soli profili di tutela della finanza pubblica, i contenuti delle decisioni Eurostat.

(2) Il Manuale è reperibile sul sito web istituzionale:

<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/7203647/KS-GQ-16-001-EN-N.pdf>. Eurostat ed EPEC - European PPP Expertise Centre - hanno, altresì, pubblicato nel 2016, una Guida sul trattamento statistico dei contratti di PPP reperibile sul sito web:
http://www.eib.org/attachments/thematic/epec_eurostat_statistical_guide_en.pdf.

Registrato alla Corte dei conti il 2 agosto 2019

Ufficio controllo atti P.C.M. Ministeri della giustizia e degli affari esteri e della cooperazione internazionale,
Reg.ne Succ. n. 1626

WWW.LAVORIPUBBLICI.IT