

Circolare Presidenza del Consiglio dei Ministri 27 marzo 2009

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

(G.U. n. 84, 10 aprile 2009, Serie Generale)

Alle Amministrazioni dello Stato
Alle Amministrazioni regionali
Alle Amministrazioni locali
Agli Organismi di diritto pubblico
[Testo della circolare]

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».

La finalità della norma, richiamata dall'art. 3, comma 15-ter del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modifiche ed integrazioni - Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (il Codice), è di permettere la corretta classificazione delle operazioni di partenariato pubblico-privato nel bilancio delle amministrazioni aggiudicatrici.

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.

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.

Con decisione 11 febbraio 2004 Eurostat (1), l'Ufficio statistico delle Comunità europee, ha fornito indicazioni per il trattamento nei conti economici nazionali di specifiche tipologie di Partenariato Pubblico-Privato (PPP).

I PPP regolamentati dalla decisione 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 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, scuole, sicurezza, trasporti, edilizia residenziale pubblica, ecc.);

la pubblica amministrazione (cfr. par. 3) deve essere l'acquirente principale dei servizi, sia quando la domanda sia generata dalla stessa pubblica amministrazione (a titolo di esempio: carceri, uffici giudiziari e altri uffici pubblici) sia che provenga da terzi utilizzatori (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 in luogo degli utenti finali 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 (assets) oggetto di tali operazioni non vengano registrati nei conti delle pubbliche amministrazioni, ai fini del calcolo dell'indebitamento netto e del debito, 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.

Approfondimenti in merito alle categorie di rischio.

Il rischio 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 costruzione da parte del soggetto pubblico.

Il rischio 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 disponibilità da parte del soggetto pubblico.

Esempio: nel caso di realizzazione di uffici pubblici, tribunali, istituti penitenziari, etc., 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 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 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 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. Esempio: nel caso di realizzazione di strade non pedaggiate 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 domanda può considerarsi trasferito al privato

nel caso in cui detti pagamenti siano correlati agli effettivi passaggi degli autoveicoli, rilevati elettronicamente.

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

2.1. Il decreto legislativo 11 settembre 2008, n. 152 (cd. terzo correttivo al Codice) ha introdotto, all'art. 3 del Codice, il comma 15-ter, recante la definizione di contratto di partenariato pubblico-privato.

In particolare la citata disposizione normativa stabilisce che «Ai fini del presente codice, i contratti di partenariato pubblico-privato sono contratti aventi per oggetto una o più prestazioni quali la progettazione, la costruzione, la gestione o la manutenzione di un'opera pubblica o di pubblica utilità, oppure la fornitura di un servizio, compreso in ogni caso il finanziamento totale o parziale a carico di privati, anche in forme diverse, di tali prestazioni, con allocazione dei rischi ai sensi delle prescrizioni e degli indirizzi comunitari vigenti. Rientrano, a titolo esemplificativo, tra i contratti di partenariato pubblico-privato la concessione di lavori, la concessione di servizi, la locazione finanziaria, l'affidamento di lavori mediante finanza di progetto, le società miste. Possono rientrare altresì tra le operazioni di partenariato pubblico-privato l'affidamento a contraente generale ove il corrispettivo per la realizzazione dell'opera sia in tutto o in parte posticipato e collegato alla disponibilità dell'opera per il committente o per utenti terzi».

Lo stesso art. 3, comma 15-ter del Codice prevede inoltre che alle operazioni di partenariato pubblico-privato si applicano i contenuti delle decisioni Eurostat, fermi restando gli obblighi di comunicazione di cui all'art. 44, comma 1-bis del decreto-legge n. 248/2007 citato.

2.2. Ai fini della decisione Eurostat oggetto della presente circolare dovranno essere presi in considerazione: (i) i contratti di concessione di lavori pubblici affidati a privati sia attraverso il procedimento di cui all'art. 144 del Codice, sia con le modalità descritte all'art. 153 del Codice (cd. Finanza di progetto), ovvero ai sensi della previgente normativa di cui agli articoli 20 e 37-bis e seguenti della legge n. 109/1994 e successive modifiche ed integrazioni; (ii) altri contratti di partenariato pubblico-privato previsti dal Codice, 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).

L'operazione di PPP ricade 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. Amministrazioni tenute alla comunicazione delle informazioni.

I soggetti aggiudicatori tenuti all'obbligo di comunicazione previsto dalla presente circolare sono identificabili con le «amministrazioni aggiudicatrici» di cui all'art. 3, comma 25 del Codice e con gli «organismi di diritto pubblico» definiti dal comma 26 del medesimo articolo, i quali abbiano avviato operazioni di partenariato pubblico-privato che presentino le caratteristiche descritte al paragrafo 1.

Ciò in quanto il regolamento CE n. 2223/96 che predispone il sistema europeo dei conti nazionali (SEC95) considera appartenenti al settore «Pubbliche amministrazioni»: (i) tutte le unità istituzionali che agiscono da produttori di altri beni e servizi non destinabili alla vendita la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori e/o (ii) da tutte le unità istituzionali preposte principalmente alla redistribuzione del reddito e della ricchezza del Paese.

In coerenza con tali principi e 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) l'ISTAT pubblica annualmente la lista delle unità istituzionali comprese nel perimetro delle Amministrazioni pubbliche.

4. Documenti e dati oggetto di comunicazione.

4.1. Con riferimento a ciascuna concessione aggiudicata avente le caratteristiche citate al paragrafo 1, i soggetti aggiudicatori di cui al paragrafo 3 sono tenuti a trasmettere all'Unità tecnica finanza di progetto, all'indirizzo indicato al paragrafo 5, la seguente documentazione:

- 1) contratto di concessione, 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 succitati documenti, la Scheda di progetto di cui all'allegato A della presente circolare recante i dati sintetici sulle operazioni oggetto dei contratti di concessione, 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, all'Unità tecnica finanza di progetto (UTFP) - Presidenza del Consiglio dei Ministri, Via della Mercede, 9 - 00186 Roma, entro 30 giorni dalla stipula del contratto.

Con riferimento ai contratti di partenariato pubblico-privato compresi nelle tipologie indicati al paragrafo 2, che siano stati sottoscritti a partire dal 1° gennaio 2000, i soggetti aggiudicatori sono tenuti ad inviare i documenti relativi a ciascuna operazione entro 30 giorni dalla pubblicazione della presente circolare.

Gli stessi soggetti aggiudicatori dovranno impegnarsi a trasmettere gli atti aggiuntivi e i documenti di modifica dei documenti già trasmessi entro 30 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, dopo la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana sarà disponibile sul sito internet dell'UTFP all'indirizzo <http://www.utfp.it>.

Allegato A - [Scheda di Progetto]

[\(immagine\)](#)

Allegato B - [Istruzioni]

[\(immagine\)](#)

Note:

(1)La decisione Eurostat è consultabile all'indirizzo:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-11022004-AP/EN/2-11022004-AP-EN.HTML.