

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

CIRCOLARE 19 maggio 2022

Obblighi di comunicazione in materia di partenariato pubblico-privato. (22A04427)
(GU n.185 del 9-8-2022)

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, recante «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria» convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 28 febbraio 2008, n. 31 recante «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria» 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 (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei ministri esercita, ai sensi dell'art. 1, comma 589, della legge n. 208 del 2015, concernente legge di stabilità 2016, 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 del 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.

L'art. 14, comma 2, della legge 196 del 2009 recante «Legge di contabilità e finanza pubblica» e successive modificazioni, prevede che: «Ai fini dell'attuazione di quanto disposto dal comma 1 della medesima legge, il DIPE - già Unità tecnica finanza di progetto, di cui all'art. 7 della legge 17 maggio 1999, n. 144 - trasmette al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e all'ISTAT le informazioni e i dati di base relativi alle operazioni di partenariato pubblico-privato raccolte ai sensi dell'art. 44, comma 1-bis, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31. L'acquisizione dei dati avviene sulla base di schemi, tempi e modalità definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.»

Inoltre, considerato che l'art. 180, comma 8, del decreto legislativo n. 50 del 2016, prevede che: «Nella tipologia dei contratti di cui al comma 1 rientrano la finanza di progetto, la

concessione di costruzione e gestione, la concessione di servizi, la locazione finanziaria di opere pubbliche, il contratto di disponibilita' e qualunque altra procedura di realizzazione in partenariato di opere o servizi che presentino le caratteristiche di cui ai commi precedenti», sono tenuti all'obbligo di comunicazione di cui alla presente circolare le amministrazioni aggiudicatrici, gli organismi di diritto pubblico, gli enti aggiudicatori e gli altri soggetti aggiudicatori di cui all'art. 3 del citato decreto legislativo n. 50 del 2016 nonche' coloro che esercitano le funzioni di concedente ai sensi degli articoli 164 e seguenti, del medesimo decreto legislativo n. 50 del 2016, che abbiano avviato operazioni di partenariato pubblico-privato (PPP).

La presente circolare, d'intesa con l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), in attuazione delle citate disposizioni di legge, definisce nuovi termini e modalita' di trasmissione delle informazioni relative a tali operazioni, in sostituzione delle precedenti circolari della Presidenza del Consiglio dei ministri 27 marzo 2009 e del 10 luglio 2019.

L'art. 1, comma 626, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022», ha statuito un ulteriore obbligo a carico delle amministrazioni aggiudicatrici, ovvero di trasmettere anche al Ministero dell'economia e delle finanze le informazioni sulle operazioni di partenariato pubblico privato, ai fini del monitoraggio delle clausole di flessibilita' nell'ambito delle regole del Patto di stabilita' e crescita europea, con particolare riferimento alle previsioni contenute nei documenti di cui agli articoli 10 e 10-bis della legge n. 196 del 2009, e per la definizione del corretto trattamento statistico e contabile delle operazioni di cui trattasi. Al fine di ottemperare ad entrambi gli adempimenti normativi sopra menzionati (art. 44, comma 1-bis decreto-legge n. 248 del 2007 e art. 1, comma 626, della legge n. 160 del 2019) e ridurre l'onere di trasmissione a carico delle amministrazioni aggiudicatrici, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato in accordo con il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) - Presidenza del Consiglio dei ministri, sentito l'ISTAT, ha realizzato il Nuovo portale per il monitoraggio dei contratti di partenariato pubblico privato (<https://ppp.rgs.mef.gov.it/ppp>) finalizzato alla raccolta delle informazioni necessarie alle istituzioni coinvolte per i rispettivi fini istituzionali.

Tutto cio' considerato, 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, nonche' il dettaglio delle informazioni richieste.

1. La decisione Eurostat

1.1. Con decisione 11 febbraio 2004 Eurostat, l'Ufficio statistico delle Comunita' europee, ha fornito indicazioni per il trattamento contabile nei conti economici nazionali di specifiche tipologie di partenariato pubblico-privato (PPP). La medesima materia e' stata poi definita nelle successive edizioni del Manual on Government Deficit and Debt (MGDD) pubblicate da Eurostat; e al momento e' in vigore l'edizione 2019 (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 e' stipulato con uno o piu' soggetti privati eventualmente costituiti in societa';

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, lacune 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

disponibilita' 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 disponibilita' si puo' 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 indisponibilita' completa o parziale della struttura, sia di erogazione di servizi non corrispondenti agli standard contrattuali.

Il rischio di domanda e' connesso alla variabilita' della domanda non dipendente dalla qualita' del servizio prestato; ci si riferisce a quello che puo' 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 quantita' 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 cosi' irrilevanti le fluttuazioni del livello di domanda rispetto alla redditivita' dell'operazione per il privato. Ad esempio, nell'ipotesi 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 puo' 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 piu' 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 per l'ISTAT, secondo la Decisione Eurostat del 2004, il SEC 2010, il Manuale MGDD nonche' la guida EPEC-Eurostat, e' la classificazione statistica delle infrastrutture realizzate nell'ambito di un contratto di PPP. Esse possono essere considerate, nei conti nazionali, come attivita' non di proprieta' della pubblica amministrazione solo se e' stabilito in modo chiaro che al partner privato sono allocati simultaneamente la maggior parte dei rischi e dei benefici derivanti dall'operazione.

Pertanto, deve essere considerata questione centrale l'analisi della ripartizione dei rischi e dei benefici tra la pubblica amministrazione e il partner privato. Si intendono di seguito richiamati i contenuti dell'ultimo aggiornamento del MGDD del 2019, 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, n. 50 del 2016, 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 piu' stazioni appaltanti conferiscono a uno o piu' operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalita' di finanziamento fissate, un complesso di attivita' consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in

cambio della sua disponibilita', o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalita' 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 n. 248 del 2007, dall'art. 1, comma 1 della legge n. 31 del 2008.

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 del 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 del 2006, ovvero ai sensi degli articoli 20 e 37-bis e seguenti della legge n. 109 del 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 societa' miste, che abbiano le caratteristiche indicate al paragrafo 1) della presente circolare. Per quanto riguarda le modalita' 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 disponibilita' dell'infrastruttura.

3. Soggetti tenuti alla comunicazione delle informazioni

3.1. Sono tenuti all'obbligo di comunicazione di cui alla presente circolare le amministrazioni aggiudicatrici, gli organismi di diritto pubblico, gli enti aggiudicatori e gli altri soggetti aggiudicatori di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 50 del 2016, nonche' coloro che esercitino le funzioni di concedente ai sensi degli articoli 164 e seguenti del medesimo decreto legislativo n. 50 del 2016, che abbiano avviato operazioni di partenariato pubblico-privato, che presentino le caratteristiche descritte al paragrafo 1, ovvero forme di partenariato pubblico privato definite dall'art. 180, comma 8, del decreto legislativo n. 50 del 2016 e successive modificazioni ed integrazioni.

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 unita' istituzionali comprese nel perimetro delle amministrazioni pubbliche, in base a quanto disposto dall'art. 1, comma 5, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale - legge finanziaria 2005») e, attualmente, dai commi 2 e 3 dell'art. 1 della legge n. 196 del 2009.

3.3 I soggetti di cui ai punti precedenti, previa registrazione dell'utenza, accedono al portale attraverso le credenziali SSO del Ministero dell'economia e delle finanze (che vengono acquisite mediante PEC all'indirizzo e-mail indicato in fase di registrazione utenza - se trattasi di primo accreditamento al sistema di autenticazione SSO del Ministero dell'economia e delle finanze - o gia' in possesso dell'Utenza) attraverso il Sistema pubblico di identita' digitale (SPID), la carta di identita' elettronica (CIE) o

la carta nazionale dei servizi (CNS), nel rispetto delle disposizioni del Codice dell'amministrazione digitale (CAD), delle linee guida in materia di transizione digitale nonché delle disposizioni normative in materia di tutela dei dati personali e della privacy.

4. Documenti e dati oggetto di comunicazione

4.1. Con riferimento a ciascun contratto stipulato ai sensi di quanto previsto dal vigente Codice dei contratti pubblici, avente le caratteristiche citate al paragrafo 1, i soggetti aggiudicatori di cui al paragrafo 3 sono tenuti a popolare il Nuovo portale RGS per il Monitoraggio dei contratti di partenariato pubblico privato, con la modalità di cui al precedente punto 3.3, caricando la seguente documentazione:

1) Nella sezione contratto: il contratto stipulato nonché eventuali atti aggiuntivi e/o di modifica dello stesso intervenuti successivamente alla stipula;

2) Nella sezione allegati i seguenti documenti:

a) capitolati prestazionali e documenti relativi alla specificazione delle caratteristiche della gestione;

b) 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 (l'allegato del Piano economico finanziario va caricato in formato Excel editabile.);

c) relazione illustrativa del progetto;

d) scheda di progetto.

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 da caricare nella sezione allegati:

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.

4.3 Con riferimento alle operazioni di cui ai precedenti punti 4.1 e 4.2 i soggetti aggiudicatori provvedono, inoltre, alla compilazione e al caricamento sul portale, della «Scheda di progetto» allegata alla presente circolare.

5. Termini e modalità di trasmissione dei documenti

I soggetti aggiudicatori indicati al paragrafo 3, che pongano in essere contratti di partenariato pubblico-privato (PPP) compresi nelle tipologie indicate al paragrafo 2, sono tenuti a caricare la documentazione indicata al paragrafo 4, relativamente a ciascuna operazione, esclusivamente sul Nuovo portale RGS per il Monitoraggio dei contratti di partenariato pubblico privato di cui al paragrafo 3.3 entro trenta giorni dalla stipula del contratto avendo, altresì, cura di comunicare successivamente con tempestività il raggiungimento del relativo financial close.

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

Si rinvia all'allegato «Nota tecnica n. 1» per le istruzioni di dettaglio in merito all'accesso al Nuovo portale RGS per il Monitoraggio dei contratti di partenariato pubblico privato e al caricamento dei documenti richiesti, di cui al paragrafo 4, e per la compilazione della «Scheda di progetto».

Al fine di assicurarne una diffusa conoscenza nell'intero territorio nazionale, la presente circolare con l'allegato «Nota tecnica n. 1» sarà disponibile, dopo la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana all'indirizzo

<http://www.programmazioneeconomica.gov.it/> e all'indirizzo
<https://www.rgs.mef.gov.it/>

6. Accesso al Nuovo portale RGS per il Monitoraggio dei contratti di partenariato pubblico privato (PPP) da parte del DIPE, della RGS e dell'ISTAT.

Fatte salve le finalita' e gli obblighi istituzionali di ciascuna parte, il Nuovo portale RGS per il Monitoraggio dei contratti di partenariato pubblico privato (PPP) sara' integralmente e autonomamente accessibile dal DIPE e dall'ISTAT, cosi' da assicurarne la coerente idonea fruizione, anche per garantire l'interoperabilita' dei dati ivi contenuti con le rispettive banche dati e sistemi informativi, nonche' il prelievo dei documenti di cui al paragrafo 4.

Roma, 19 maggio 2022

Il Presidente
del Consiglio dei ministri
Draghi

(1) eee): «contratto di partenariato pubblico-privato», il contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale una o piu' stazioni appaltanti conferiscono a uno o piu' operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalita' di finanziamento fissate, un complesso di attivita' consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilita', o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connessa all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalita' individuate nel contratto, da parte dell'operatore. Fatti salvi gli obblighi di comunicazione previsti dall'art. 44, comma 1-bis, del decreto-legge 31, n. 248 del 2007, 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 e' 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 18 luglio 2022
Ufficio di controllo sugli atti della Presidenza del Consiglio, del Ministero della giustizia e del Ministero degli affari esteri, n. 1848

Allegato

Parte di provvedimento in formato grafico

Nuovo Portale RGS per il Monitoraggio dei Contratti
di Partenariato Pubblico Privato

Nota Tecnica N. 1

Principali funzionalita' del
nuovo sistema

Parte di provvedimento in formato grafico