

PNRR Observer XIV/2022

L'ANAC esclude i contributi comunitari a fondo perduto, inclusi i *grant* del PNRR, dal limite del 49% previsto dal Codice dei Contratti Pubblici.

26 settembre 2022

L'Autorità Nazionale Anticorruzione ("ANAC" o l'"Autorità") – tenuto anche conto delle considerazioni emerse nell'ambito di un tavolo interistituzionale che ha coinvolto, tra gli altri, anche i rappresentanti del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – con la delibera n. 432 del 20 settembre 2022 (la "Delibera") si è espressa in merito all'incidenza dei finanziamenti a fondo perduto di provenienza euro-unitaria ai fini del calcolo del prezzo non superiore al 49% del costo dell'investimento complessivo in operazioni di partenariato pubblico-privato, fornendo per la prima volta dopo l'adozione del Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (il "Codice dei Contratti Pubblici") indicazioni rilevanti ai fini dell'interpretazione delle disposizioni codicistiche in tema di apporti finanziari della pubblica amministrazione nei contratti di partenariato pubblico-privato¹.

La Delibera, rammentando l'assenza nella Direttiva 2014/23/UE (c.d. "direttiva concessioni") di una specifica disciplina sul tema dei limiti alla contribuzione pubblica nelle operazioni di partenariato pubblico-privato, muove le proprie valutazioni dai contenuti del Regolamento (UE) n. 549 del 2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 relativo al "Sistema Europeo dei Conti nazionali e regionali nell'Unione Europea" (il "SEC 2010") nonché del

¹ Cfr., in particolare, quanto previsto all'articolo 165 (*Rischio ed equilibrio economico-finanziario nelle concessioni*), comma 2 del Codice dei Contratti Pubblici in materia di concessioni, ai sensi del quale: "L'equilibrio economico finanziario definito all'articolo 3, comma 1, lettera fff), rappresenta il presupposto per la corretta allocazione dei rischi di cui al precedente comma 1. Ai soli fini del raggiungimento del predetto equilibrio, in sede di gara l'amministrazione aggiudicatrice può stabilire anche un prezzo consistente in un contributo pubblico ovvero nella cessione di beni immobili. Il contributo, se funzionale al mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario, può essere riconosciuto mediante diritti di godimento su beni immobili nella disponibilità dell'amministrazione aggiudicatrice la cui utilizzazione sia strumentale e tecnicamente connessa all'opera affidata in concessione. In ogni caso, l'eventuale riconoscimento del prezzo, sommato al valore di eventuali garanzie pubbliche o di ulteriori meccanismi di finanziamento a carico della pubblica amministrazione, non può essere superiore al quarantanove per cento del costo dell'investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari". L'articolo 180 (*Partenariato pubblico privato*), comma 6 del Codice dei Contratti Pubblici dispone in senso analogo in materia di partenariato pubblico-privato.

“*Manual on Government Deficit and Debt*”² pubblicato da Eurostat quale complemento interpretativo del SEC 2010 (il “**Manuale Eurostat**”).

In particolare, la Delibera richiama le previsioni di cui alla parte VI.4 del Manuale Eurostat che disciplina la regolazione in merito alla valutazione degli asset oggetto di un contratto di partenariato pubblico-privato, con riferimento al loro impatto sul *deficit* e sul debito pubblico (c.d. classificazione “*on/off balance*”).

Più nello specifico, secondo la disciplina europea in materia di finanza pubblica, ai fini della classificazione *on/off balance* delle operazioni di partenariato pubblico-privato, rileva il fatto che il contributo pubblico sia o meno superiore alla percentuale del 50% del costo dell’investimento (in quanto da ciò ne discenderebbe l’assunzione o meno da parte del soggetto pubblico della maggior parte dei rischi dell’intervento).

In proposito, l’Autorità sottolinea la sostanziale correlazione esistente tra i contenuti del Manuale Eurostat nella parte VI.4 e i contenuti del Codice dei Contratti Pubblici, nonché l’influenza che il testo di fonte europea ha avuto nella stesura delle norme codicistiche relative alla disciplina del trasferimento dei rischi di costruzione, disponibilità e/o domanda in capo all’operatore privato e dei connessi limiti alla contribuzione pubblica, sebbene il Codice dei Contratti Pubblici, nel regolare i limiti alla contribuzione pubblica nelle operazioni di partenariato pubblico-privato, abbia perimetrato non tanto le regole per la classificazione *on/off balance* quanto un criterio sulla base del quale stabilire la “legittimità” delle suddette operazioni.

Tenuto in ogni caso conto della sostanziale analogia tra la parte VI.4³ del Manuale Eurostat e le previsioni di cui agli articoli 165, comma 2 e 180, comma 6 del Codice dei Contratti Pubblici, secondo l’Autorità i contenuti del Manuale Eurostat risultano particolarmente utili per definire la portata delle previsioni del Codice dei Contratti Pubblici relative alla soglia del 49% del contributo pubblico in conto capitale rispetto al costo complessivo dell’investimento.

Invero, il Manuale Eurostat specifica che la valutazione della contribuzione pubblica rispetto all’apporto di soggetti privati nel finanziamento dei costi di investimento deve escludere ogni contributo a fondo perduto derivante da entità internazionali che siano il risultato di accordi intergovernativi destinati a soggetti non appartenenti alla pubblica amministrazione, ivi dunque incluse le sovvenzioni a fondo perduto di matrice euro-unitaria.

Analogamente – rileva l’Autorità – sono i medesimi articoli 165, comma 2 e 180, comma 6 del Codice dei Contratti Pubblici a suggerire che, ai fini del calcolo del limite di contributo pubblico in conto capitale nelle operazioni di partenariato pubblico-privato, debbano considerarsi le sole risorse “della pubblica amministrazione” e, dunque, a carico di autorità nazionali, con conseguente esclusione di altre fonti di finanziamento, ivi incluse le risorse euro-unitarie.

² Cfr. *Manual on Government Deficit and Debt (MGDD)* di Eurostat, Manuale di implementazione del Sistema Europeo dei Conti nazionali e regionali (SEC 2010), consultabile, nella versione corrente, alla seguente pagina web <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/10042108/KS-GO-19-007-EN-N.pdf/5d6fc8f4-58e3-4354-acd3-a29a66f2e00c>, il quale fornisce una guida interpretativa in merito all’appropriato trattamento dei profili statistici connessi alla finanza pubblica e rappresenta, al contempo, un indispensabile strumento per l’applicazione del Regolamento (UE) n. 549/2013.

³ Cfr. testualmente: MGDD ed 2019, parte VI.4, punto 56 “*The assessment of the contribution of government and of the partner in the financing of the capital cost must exclude the EU grants, which reduce the need to finance the capital expenditure on a domestic basis, possibly with government participation.*”

Inevitabile conclusione cui giunge l'Autorità è che, ove vi siano risorse europee, anche nell'ambito del **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**, che non incidano in alcun modo sulla finanza pubblica nazionale e non risultino in qualche modalità o in qualche forma a carico della pubblica amministrazione, queste possono essere "depennate" dalle valutazioni in merito al contributo pubblico e alla soglia del 49%, in quanto destinate a "nettare" la quota di investimento. Quanto precede purché si tratti di risorse europee a fondo perduto e non, invece, di prestiti onerosi soggetti a obbligo di restituzione da parte dello Stato italiano, e ferma comunque la necessità di garantire il rispetto di quanto previsto dalla normativa applicabile e dalle Linee Guida ANAC n. 9 del 2018 e ss.mm.ii. in tema di corretta allocazione dei rischi tra la parte pubblica e la parte privata.

Alla luce delle considerazioni che precedono, l'Autorità si esprime pertanto secondo la seguente massima:

"Se non incidono sulla finanza pubblica nazionale e non risultano in qualche modalità o forma a carico della pubblica amministrazione, i finanziamenti a fondo perduto di provenienza euro-unitaria, anche nell'ambito del PNRR, possono ritenersi esclusi dalle valutazioni in merito al "contributo pubblico" e, in particolare, al perimetro del 49% di cui agli articoli 165, comma 2, e 180, comma 6, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 in quanto destinati a "nettare" la quota di investimento. In caso di distinzione tra risorse europee a fondo perduto (grants) e prestiti onerosi soggetti a obbligo di restituzione da parte dello Stato italiano (loans), la predetta indicazione si applica esclusivamente alle risorse europee a fondo perduto (grants)".

Contatti

Marco Cerritelli

Partner - Chiomenti
T. +39 06 46622 318
marco.cerritelli@chiomenti.net

Filippo Brunetti

Partner - Chiomenti
T. +39 02 7215 7625
filippo.brunetti@chiomenti.net
