

## PROJECT FINANCING

Criteria per la contabilizzazione delle spese *per infrastrutture* nelle indicazioni di EUROSTAT e della Presidenza del Consiglio (PDCM)

*A cura dell'Avvocato Laura Lunghi*

### INDICE

1. LA CIRCOLARE PDCM del 27.03.09
2. I SOGGETTI PUBBLICI VINCOLATI ALLA COMUNICAZIONE
3. OBIETTIVO DELLA NORMA

#### 1. LA CIRCOLARE

**OGGETTO:** CIRCOLARE Presidenza del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2009 recante *“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 del 10 aprile 2009).

La Circolare in oggetto attua l’**art. 44 comma 1-bis decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248** convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1 della legge 28 febbraio 2008, n. 31 c.d. *“proroga termini”* che vincola le stazioni appaltanti a comunicare all’Unità tecnica finanza di progetto della Presidenza del Consiglio dei Ministri le informazioni relative alle seguenti operazioni di partenariato pubblico-privato:

(i) **i contratti di concessione di lavori pubblici** affidati a privati sia attraverso il procedimento di cui all’art. 144 del Codice dei contratti, 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 entro 30 giorni dalla stipula del contratto;

(ii) **altri contratti di partenariato pubblico-privato previsti dal Codice**, ivi compresa la costituzione di società miste, entro 30 giorni dalla pubblicazione della circolare.

In particolare, **per i contratti di concessione**, le stazioni appaltanti devono comunicare:

- 1) il 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) il 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) la relazione illustrativa del progetto.

In particolare, **per le operazioni di PPP poste in essere attraverso la creazione di una società mista**, i soggetti aggiudicatori sopra indicati dovranno trasmettere i seguenti documenti:

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

## 2. I SOGGETTI PUBBLICI VINCOLATI ALLA COMUNICAZIONE

I soggetti aggiudicatori obbligati a comunicare sono le «Amministrazioni aggiudicatrici» di cui all'art. 3, comma 25 del Codice e gli «organismi di diritto pubblico» definiti dal comma 26 del medesimo articolo, in coerenza con i criteri indicati dal regolamento CE n. 2223/96 che predispone il sistema europeo dei conti nazionali (SEC95) che 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 e' destinata a consumi collettivi e individuali ed e' 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”*

## 3. OBIETTIVO DELLA NORMA

L'obiettivo della normativa è consentire una stima realistica dell'impatto sull'indebitamento netto e sul debito pubblico delle operazioni di partenariato pubblico-privato avviate dalle pubbliche amministrazioni e permettere la corretta classificazione delle operazioni nel bilancio delle amministrazioni aggiudicatrici (art. 3, comma 15-ter del Codice dei contratti).

La circolare riporta, peraltro, gli orientamenti della **decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004** che 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 e' 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 deve essere l'acquirente principale dei servizi, sia quando la domanda sia generata dalla stessa Pubblica Amministrazione (a titolo di esempio: carceri, uffici giudiziari ed altri uffici pubblici) sia che provenga da terzi utilizzatori (a titolo di esempio: ospedali, trasporto pubblico locale).

Eurostat precisa inoltre che, quando 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 (ad es. 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).

Questa tipologia di spese, relative, appunto ad infrastrutture realizzate in project financing "freddo" sono classificate "fuori bilancio" soltanto quando "c'è un sostanziale trasferimento di rischio dalla parte Pubblica a quella privata", e cioè quando, contemporaneamente il privato assume il rischio di costruzione e almeno uno tra rischio di disponibilità e di domanda. La circolare precisa che «il rischio di disponibilità si può considerare trasferito al privato» solo se il contratto prevede «l'applicazione automatica di penali che incidano sul canone corrisposto dal soggetto pubblico» non solo quando la struttura è incompleta o assente, ma anche quando i servizi erogati non corrispondano agli standard fissati nel contratto stesso.