
Il limite del 49% di contributo pubblico nelle operazioni di PPP (del decreto legislativo n. 50 del 2016 e ss.mm.), e utilizzo dei contributi europei a fondo perduto

La delibera n. 432/2022 dell'ANAC

Nell'ambito delle attività del Piano di Rafforzamento Amministrativo - del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili è stata redatta la presente relazione, relativa al limite di contributo pubblico nelle operazioni di PPP e utilizzo dei contributi europei a fondo perduto.

Introduzione

Con delibera del 20 settembre 2022, l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) si è pronunciata sull'annosa questione del limite di contributo pubblico nelle operazioni di PPP, finanche relativamente all'utilizzo dei contributi europei a fondo perduto.

Attualmente, la materia è disciplinata dagli articoli 165, comma 2 e 180, comma 6 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), prevedendo come limite il 49%.

Sul punto, si deve premettere che manca una specifica disciplina circa i limiti posti alle operazioni di concessione e di partenariato contenuta all'interno della Direttiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

Sono i citati articoli 165, comma 2, e 180, comma 6 del Codice, quindi, che prevedono che «[...] *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».

In breve, l'ANAC ha affrontato la questione alla luce delle disposizioni codicistiche, decidendo che 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%, in quanto destinati a “nettare” la quota di investimento.

Pertanto, viene specificato che, 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 descritta soluzione si applica esclusivamente alle risorse europee a fondo perduto (grants).

La delibera ANAC n. 432 del 20 settembre 2022

L'ANAC si è dunque pronunciata per dirimere i dubbi interpretativi emersi in relazione alle disposizioni di cui agli articoli 165, comma 2, e 180, comma 6 del Codice e, in particolare, 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 in tali operazioni.

Tale questione è diventata oggi ancora più rilevante a seguito dell'introduzione del Next Generation EU (NGEU), il dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza approvato al termine del Consiglio europeo straordinario del 17-21 luglio 2020, in cui sono state adottate le conclusioni sul piano per la ripresa e sul quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027.

A livello nazionale, è il Piano di Ripresa e Resilienza (PNRR) lo strumento che traccia gli obiettivi, le riforme e gli investimenti che l'Italia intende realizzare grazie all'utilizzo dei fondi europei di Next Generation EU approvato definitivamente con Decisione di esecuzione del Consiglio il 13 luglio 2021 ove, tra le risorse utilizzabili, vi rientrano le sovvenzioni a fondo perduto.

Ebbene, uno degli elementi di particolare rilevanza per le operazioni di PPP, per la costruzione e gestione di asset pubblici (opere fredde) e per le concessioni per la costruzione e gestione di asset pubblici a tariffazione sull'utenza (opere calde), riguarda proprio l'utilizzo dei fondi europei, anche nell'ambito del PNRR e, in particolare, l'incidenza dei finanziamenti a fondo perduto di provenienza euro-unitaria ai fini del calcolo del prezzo non superiore al 49% del costo dell'investimento in tali operazioni.

Come anticipato, il limite è indicato agli articoli 165, comma 2, e 180, comma 6, del Codice, ma si deve ribadire che si tratta di una previsione solo nazionale, in quanto non vi è una specifica disciplina contenuta nella Direttiva 2014/23/UE.

Pertanto, sul punto occorre richiamare non solo il Regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali dell'Unione europea (SEC 2010), ma anche il contenuto del Manuale attuativo del SEC 2010 "Manual on Government deficit and debt" (MGDD) di Eurostat (edizione 2019), che disciplina - nella parte VI.4 - la regolazione in merito alla valutazione degli asset oggetto di un contratto di PPP, con riferimento al loro impatto sul deficit e sul debito pubblico, anche nota come classificazione "on/off balance", e con riferimento alla necessaria allocazione dei rischi di costruzione, disponibilità e/o domanda in capo al partner privato.

Tale regolazione europea, relativamente all'entità del contributo pubblico in ogni sua possibile forma, sancisce che qualora la maggior parte del finanziamento della spesa in conto capitale sia sostenuta dalla parte pubblica (in varie forme anche in modo tra loro combinato, come ad esempio, i contributi a fondo perduto, le garanzie o i prestiti), allora si dovrebbe considerare che la parte pubblica sopporta la maggior parte dei rischi del progetto e, di conseguenza, gli asset dovrebbero essere contabilizzati sul bilancio pubblico.

Similmente, il Codice fissa il limite della contribuzione al 49% senza però delineare le regole per la classificazione on/off balance, mentre si concentra sulla regolazione circa la legittimità di un'operazione di PPP, ove questa goda di un contributo pubblico in conto prezzo da parte di una stazione appaltante.

Ebbene, in merito al dubbio se il contributo europeo incida sul limite del 49% fissato dal Codice, l'ANAC precisa che il citato Manuale attuativo del Regolamento SEC 2010 chiarisce espressamente che la valutazione della contribuzione a copertura del costo di investimento da parte della PA deve escludere i contributi europei, i quali riducono il fabbisogno finanziario del progetto su base nazionale, per cui devono essere esclusi dal novero dei finanziamenti di enti della PA ogni contributo a fondo perduto derivante da

entità internazionali che siano il risultato di accordi intergovernativi destinati a soggetti non appartenenti alla PA.

L'MGDD specifica in proposito che la valutazione della contribuzione pubblica rispetto all'apporto di soggetti privati nel finanziamento dei costi di investimento deve escludere le sovvenzioni a fondo perduto europee.

Del resto, è lo stesso Codice a suggerire che il “contributo pubblico” in conto capitale, complessivamente inteso per il rispetto del limite del 49%, debba riferirsi esclusivamente al perimetro delle risorse “della pubblica amministrazione” e, dunque, a carico di Autorità nazionali, così escludendo le altre fonti di finanziamento, comprese le risorse europee.

Pertanto, le risorse europee possono ritenersi escluse dalle valutazioni in merito al “contributo pubblico” ai sensi del Codice e al perimetro del 49%, in quanto non incidono sulla finanza pubblica nazionale e non risultano in qualche modalità o in qualche forma a carico della PA. Ove si distinguano risorse europee a fondo perduto (grants) e prestiti onerosi soggetti a obbligo di restituzione da parte dello Stato italiano (loans), tale conclusione vale esclusivamente per le risorse europee a fondo perduto (grants).

Tuttavia, l'ANAC sottolinea l'importanza che in un'operazione di partenariato pubblico privato o di concessione sia garantito il rispetto di quanto previsto dalla normativa applicabile, in particolare in tema di corretta allocazione dei rischi tra le parti, nonché di quanto previsto dalle Linee Guida ANAC n. 9 del 2018 e s.m.i..