AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE

Delibera n. 432

20 settembre 2022

Oggetto

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

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*).

Visti

gli articoli 165, comma 2, e 180, comma 6, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, a tenore dei quali «[...] *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*».

Vista

l'assenza di 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.

Visti

i dubbi interpretativi emersi in relazione alle disposizioni di cui agli articoli 165, comma 2, e 180, comma 6, del decreto legislativo n. 50 del 2016 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.

Visti

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) e il contenuto del Manuale attuativo del SEC 2010 "*Manual on Government deficit and debt*" (MGDD) di Eurostat.

Visto

il *Next Generation EU* (NGEU) 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.

Visto

il Piano di Ripresa e Resilienza (PNRR), ossia 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.

Visto

il verbale della riunione del 14 settembre 2022 del Tavolo interistituzionale sulle operazioni di partenariato pubblico privato di cui alla Determina del Ragioniere Generale dello Stato n. 44163 del 2 luglio 2019, adottato in presenza dei rappresentanti del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, dell'Istituto Nazionale di Statistica, dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani, della SDA Bocconi, della Corte dei Conti oltre che dell'Autorità stessa.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 20 settembre 2022

Uno degli elementi di particolare rilevanza per le operazioni di PPP per la costruzione e gestione di *asset* pubblici (cosiddette opere fredde[1]) e per le concessioni per la costruzione e gestione di *asset* pubblici a tariffazione sull'utenza (cosiddette opere calde), riguarda 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.

Il limite è indicato agli articoli 165, comma 2, e 180, comma 6, del decreto legislativo n. 50 del 2016 (d'ora in avanti Codice), a norma dei quali «[...] *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*».

Al fine dell'inquadramento della fattispecie, in mancanza di una specifica disciplina contenuta nella Direttiva 2014/23/UE, occorre richiamare 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) e il contenuto del Manuale attuativo del SEC 2010 "*Manual on Government deficit and debt*" (MGDD) di Eurostat[2] (edizione 2019). L'MGDD 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*".

La correlazione sostanziale tra i contenuti del Manuale nella parte VI.4 e i contenuti del Codice nella sezione PPP, e in particolare l'influenza che ha avuto il primo nella stesura del secondo sul punto, sono desumibili con evidenza da numerosi passaggi circa, ad esempio, la necessaria allocazione dei rischi di costruzione, disponibilità e/o domanda in capo al *partner* privato.

È utile perciò riportare l'*incipit* del paragrafo 55 del MGDD (edizione 2019) ove la regolazione europea, riservando estrema attenzione all'entità del contributo pubblico in ogni sua possibile forma, afferma testualmente che se la maggior parte del finanziamento della spesa in conto capitale è 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 assumere che la parte pubblica sopporta la maggior parte dei rischi del progetto e, di conseguenza, gli *asset* dovrebbero essere contabilizzati sul bilancio della

---

[1] Nella Determinazione 10 del 2015, ANAC ha fornito le seguenti definizioni:

- "Opera fredda", opera per la quale il privato che la realizza e la gestisce fornisce servizi direttamente alla Pubblica Amministrazione e trae la propria remunerazione dai pagamenti effettuati da quest'ultima;
- "Opera calda", opera dotata di un'intrinseca capacità di generare reddito attraverso ricavi da utenza, in misura tale da ripagare i costi di investimento e remunerare adeguatamente il capitale coinvolto nell'arco della vita della concessione.

[2] Il *Manual on Government deficit and debt* (MGDD) di Eurostat, Manuale di implementazione del Sistema Europeo dei Conti nazionali e regionali (SEC 2010), 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 citato Regolamento (UE) n. 549/2013.

stessa[3]. Simile struttura è ripresa dal Codice dei contratti pubblici per fissare il limite della contribuzione (50% nel MGDD e 49% nel Codice), Codice che - diversamente dal Manuale - perimetra non tanto le regole per la classificazione *on/off balance*, quanto la vera e propria legittimità di un'operazione di PPP, ove questa goda di un contributo pubblico in conto prezzo da parte della PA.

Sul punto oggetto della presente delibera, ossia se il contributo europeo incida e in che modo sul limite del 49% fissato dal Codice dei contratti pubblici - sebbene quest'ultimo faccia riferimento generico al "contributo pubblico" - deve rilevarsi anzitutto come tale dizione possa essere interpretata per il tramite dei contenuti del VI.4 del MGDD. In particolare, il Manuale esplicativo 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[4].

Per quanto sopra, dunque, la parte VI.4 del Manuale (edizione 2019) esclude esplicitamente dal novero dei finanziamenti di enti della Pubblica Amministrazione 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 di matrice euro-unitaria: tale valutazione deve infatti attenere, prosegue il Manuale, alla sola verifica che la quota di finanziamento pubblico della PA sia superiore o inferiore alla quota di finanziamento privato delle spese di investimento.

I contenuti della regolazione Eurostat - che qui rilevano proprio per quei profili "*di tutela della finanza pubblica*" espressamente richiamati dal Codice per l'applicabilità dei medesimi ai contratti di PPP - sono utili per specificare la portata degli articoli del Codice, in particolare ai fini della soglia del 49% del contributo rispetto al costo dell'investimento.

Nella medesima direzione, si rileva, peraltro, come sia la stessa norma del 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 euro-unitarie.

Per quanto sopra espresso, si può quindi affermare che, ove non incidano sulla finanza pubblica nazionale e non risultino in qualche modalità o in qualche forma a carico della PA, le risorse europee possono ritenersi escluse dalle valutazioni in merito al "contributo pubblico" citato nei sopra richiamati articoli del Codice e al perimetro del 49%, in quanto destinate a "nettare" la quota di investimento.

Ove si distinguano risorse europee a fondo perduto (*grants*) e prestiti onerosi soggetti a obbligo di restituzione da parte dello Stato italiano (*loans*), si precisa che l'indicazione di cui sopra si applica esclusivamente alle risorse europee a fondo perduto (*grants*)[5].

---

[3] Testualmente: MGDD ed. 2019, par. VI.4, punto 55: "*If the majority of the financing of the capital expenditure would be provided by government (in various forms to be jointly considered, e.g. investment grants, loans, guarantees, equity in the partner, etc.), government would be deemed to bear the majority of risks and the asset must be classified on its balance sheet.* (...)"

[4] MGDD ed. 2019, par. VI.4, punto 55: "*This would apply only to cases of financing from national government units, therefore excluding any financing from international entities resulting from inter-governmental agreements, such as from EU funds (ESIFs, Cohesion Fund) that are granted to non-government units. (...) 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* (...)".

[5] In ambito PNRR, si rinvia al seguente link per la verifica delle modalità di finanziamento delle misure (Sovvenzione o Prestito):
https://italiadomani.gov.it/content/dam/sogei-ng/open-data/quadro-finanziario-del-pnrr/OpenData_PNRR_QuadroFin_Programmazione.csv

Ciò posto, si richiama l'esigenza, in ogni caso e a prescindere da quanto sopra espresso, che ogni operazione strutturata in partenariato pubblico privato o in concessione, per potersi legittimamente configurare come tale, deve garantire 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..

Il Presidente
Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 23 settembre 2022

Per il Segretario Maria Esposito
Valentina Angelucci

Atto firmato digitalmente