

Formazione IFEL
per i Comuni



*Linee guida ANAC n. 9 e
Delibera ANAC n. 432/2022*

14 ottobre 2022

Giuliana Gresia



Linee guida ANAC n. 9 e Delibera ANAC n. 432/2022

Indice

- Funzione regolatoria dell'ANAC
- Natura e iter di adozione/aggiornamento delle Linee guida
- Struttura e contenuti della Linee guida n. 9
 - Indicazioni di carattere generale
 - Contenuto dell'offerta
 - Clausole contrattuali
 - Flusso di monitoraggio
 - Resoconto economico-gestionale
- Esiti VIR
- Delibera n. 432 del 20 settembre 2022

Funzione regolatoria dell'ANAC

Legge 28 gennaio 2016, n. 11 - art. 1, comma 1, lettera t

«attribuzione all'ANAC di più ampie funzioni di promozione dell'efficienza, di sostegno allo sviluppo delle migliori pratiche, di facilitazione allo scambio di informazioni tra stazioni appaltanti e di vigilanza nel settore degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, comprendenti anche poteri di controllo, raccomandazione, intervento cautelare, di deterrenza e sanzionatorio, nonché di adozione di atti di indirizzo quali linee guida, bandi-tipo, contratti-tipo ed altri strumenti di regolamentazione flessibile, anche dotati di efficacia vincolante e fatta salva l'impugnabilità di tutte le decisioni e gli atti assunti dall'ANAC innanzi ai competenti organi di giustizia amministrativa».

Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) – art. 213, comma 2

«L'ANAC, attraverso linee guida, bandi-tipo, capitolati-tipo, contratti-tipo ed altri strumenti di regolamentazione flessibile, comunque denominati, garantisce la promozione dell'efficienza, della qualità dell'attività delle stazioni appaltanti, cui fornisce supporto anche facilitando lo scambio di informazioni e la omogeneità dei procedimenti amministrativi e favorisce lo sviluppo delle migliori pratiche».

Funzione regolatoria dell'ANAC

Codice dei contratti pubblici – art. 181, comma 4

«L'amministrazione aggiudicatrice esercita il controllo sull'attività dell'operatore economico attraverso la predisposizione ed applicazione di sistemi di monitoraggio, secondo modalità definite da linee guida adottate dall'ANAC, sentito il Ministero dell'economia e delle finanze, entro novanta giorni dall'entrata in vigore del presente codice, verificando in particolare la permanenza in capo all'operatore economico dei rischi trasferiti. L'operatore economico è tenuto a collaborare ed alimentare attivamente tali sistemi».

Linee Guida n. 9, di attuazione del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recanti «**Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato**», approvate dal Consiglio dell'Autorità con Delibera n. 318 del 28 marzo 2018 (pubblicate nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n.92 del 20 aprile 2018)

Funzione regolatoria dell'ANAC

Decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito in legge 14 giugno 2019, n. 55

Introduce all'articolo 216 del Codice dei contratti pubblici il comma 27-octies

«Nelle more dell'adozione, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, [...], di un regolamento unico recante disposizioni di esecuzione, attuazione e integrazione del presente codice, le linee guida e i decreti adottati in attuazione delle previgenti disposizioni di cui agli articoli 24, comma 2, 31, comma 5, 36, comma 7, 89, comma 11, 111, commi 1 e 2, 146, comma 4, 147, commi 1 e 2 e 150, comma 2, rimangono in vigore o restano efficaci fino alla data di entrata in vigore del regolamento di cui al presente comma [...].»

La modifica non ha impattato le Linee guida n. 9.

Linee guida vincolanti vs Linee guida non vincolanti

Linee guida vincolanti

- introducono regole di azione dirette ad integrare, con valenza generale ed astratta, il precetto contenuto nella disposizione legislativa primaria, e senza le quali quest'ultima resterebbe sostanzialmente inapplicabile
- non hanno valenza normativa ma sono atti amministrativi generali appartenenti al *genus* degli atti di regolazione delle Autorità amministrative indipendenti
- necessità di compensare il “gap democratico” e di integrare il principio di legittimità procedimentale nell'adozione dei provvedimenti adottati impone alle Autorità indipendenti di introdurre nel procedimento di adozione dei provvedimenti regolatori forme di “compensazione” assicurate da una serie di strumenti di *better regulation* (consultazione, Analisi di impatto della regolazione, Verifica di impatto della regolazione, tecniche di codificazione mediante «testi unici integrati», adeguate forme di pubblicità)
- obbligo per le stazioni appaltanti di dare concreta attuazione alle Linee guida, pena l'illegittimità degli atti consequenziali

Linee guida vincolanti vs Linee guida non vincolanti

Linee guida non vincolanti

- non sono volte ad integrare il principio contenuto nella norma primaria, risolvendosi in indirizzi, interpretazioni, istruzioni o mere raccomandazioni
- atti amministrativi generali volti a fornire indirizzi e istruzioni operative alle stazioni appaltanti e agli operatori economici
- scelta dell'ANAC di ricorrere allo stesso iter di adozione delle Linee guida vincolanti (consultazione, Analisi di impatto della regolazione, Verifica di impatto della regolazione)
- se le stazioni appaltanti intendono discostarsi da quanto disposto dall'Autorità, devono adottare un atto che contenga una adeguata e puntuale motivazione, anche a fini di trasparenza, che indichi le ragioni della diversa scelta amministrativa (in caso contrario, la violazione delle linee guida potrebbe essere considerata come elemento sintomatico dell'eccesso di potere)

Iter di adozione Linee guida

- ✓ Stesura documento di consultazione
- ✓ Consultazione pubblica
- ✓ Analisi delle osservazioni pervenute
- ✓ Stesura documento finale e Relazione AIR
- ✓ Acquisizione pareri (Ministero dell'economia e delle finanze, Consiglio di Stato, Autorità di regolazione dei trasporti, Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente e Autorità per le garanzie nelle comunicazioni)
- ✓ Approvazione Linee guida

<https://www.anticorruzione.it/-/linee-guida-n.-9>

Aggiornamento Linee guida

- ✓ Relazione VIR
- ✓ Tavolo tecnico (DIPE, MEF/RGS e ISTAT)
- ✓ Stesura documento di consultazione
- ✓ Consultazione pubblica (dal 25 ottobre 2021 al 13 dicembre 2021)
- ✓ Analisi delle osservazioni pervenute
- ✓ Stesura documento finale e Relazione AIR
- ✓ Acquisizione pareri (Ministero dell'economia e delle finanze, Consiglio di Stato)
- ✓ Approvazione Linee guida

<https://www.anticorruzione.it/-/linee-guida-n.-9-del-27-luglio-2022>

Aggiornamento Linee guida

- ✓ Relazione VIR
- ✓ Tavolo tecnico (DIPE, MEF/RGS e ISTAT)
- ✓ Stesura documento di consultazione
- ✓ Consultazione pubblica (dal 25 ottobre 2021 al 13 dicembre 2021)
- ✓ Analisi delle osservazioni pervenute
- ✓ Stesura documento finale e Relazione AIR
- ✓ Acquisizione pareri (Ministero dell'economia e delle finanze, Consiglio di Stato)
- ✓ Approvazione Linee guida

<https://www.anticorruzione.it/-/linee-guida-n.-9-del-27-luglio-2022>

Struttura Linee guida

- **Parte I:** contiene indicazioni per una corretta identificazione e un'accurata valutazione dei rischi connessi ai contratti di PPP a partire dalla fase che precede l'indizione della procedura di gara e per la revisione del PEF, aventi natura non vincolante. E' strutturata in 3 sezioni:
 - ❖ trasferimento dei rischi all'operatore economico
 - ❖ tipologie di rischio
 - ❖ revisione del piano economico-finanziario

- **Parte II:** contiene le prescrizioni sulle modalità di controllo dell'attività svolta dagli operatori economici durante l'esecuzione di un contratto di PPP, da considerarsi vincolanti per le amministrazioni aggiudicatrici. È strutturata in 4 sezioni:
 - ❖ **corretta definizione delle clausole contrattuali**
 - ❖ matrice dei rischi
 - ❖ **flusso informativo per il monitoraggio sui rischi**
 - ❖ **resoconto economico-gestionale**

Indicazioni di carattere generale

Ambito soggettivo:

- ✓ amministrazioni aggiudicatrici (amministrazioni dello Stato, enti pubblici territoriali, altri enti pubblici non economici, organismi di diritto pubblico, associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti)
 - ❖ richiesta la presenza nell'amministrazione aggiudicatrice di una molteplicità di competenze, di tipo legale, tecnico, finanziario, fiscale, di project management, nonché capacità di contrattazione negoziale (anche ai fini della qualificazione delle stazioni appaltanti)
- ✓ operatori economici che partecipano alle procedure di affidamento

Indicazioni di carattere generale

Ambito oggettivo:

- ✓ tutti i contratti di PPP (finanza di progetto, concessione di lavori, concessione di servizi, locazione finanziaria di opere pubbliche, contratto di disponibilità e ogni altro contratto che presenti le medesime caratteristiche)
- ✓ indicazioni da adeguare al singolo caso di specie, in funzione dell'oggetto dello stesso (es. i rischi legati ad un partenariato nel quale la remunerazione proviene principalmente dall'ente concedente sono diversi da quelli relativi a un contratto nel quale la remunerazione è garantita dalla vendita di servizi sul mercato) e dell'importo del contratto

Indicazioni di carattere generale

Analisi e allocazione dei rischi

- Identificazione e valutazione degli specifici rischi connessi all'operazione di PPP
- Allocazione dei rischi al soggetto che presenta la maggiore capacità di controllo e gestione del rischio
- Verifica, sulla base dell'allocazione dei rischi, dell'effettivo trasferimento al soggetto privato del rischio di costruzione, del rischio di disponibilità o del rischio di domanda, per i contratti aventi ad oggetto attività redditizie verso l'esterno, e, per i contratti di concessione, del rischio operativo

Definizione clausole contrattuali

«Le amministrazioni aggiudicatrici provvedono all'affidamento dei contratti ponendo a base di gara il progetto definitivo e uno schema di contratto e di piano economico finanziario, che disciplinino l'allocazione dei rischi tra amministrazione aggiudicatrice e operatore economico» (art. 181, comma 2, Codice).

«Il contratto definisce i rischi trasferiti, le modalità di monitoraggio della loro permanenza entro il ciclo di vita del rapporto contrattuale e le conseguenze derivanti dalla anticipata estinzione del contratto, tali da comportare la permanenza dei rischi trasferiti in capo all'operatore economico» (art. 182, comma 2, Codice)

Principale strumento di garanzia per:

- efficiente esecuzione del contratto
- corretta allocazione dei rischi tra le parti e per il mantenimento in capo all'operatore economico dei rischi allo stesso trasferito (previsione di Service Level Agreement e penali)
- evitare possibili riclassificazioni finanziarie ex post dell'operazione di partenariato

Contenuto minimo dell'offerta

- ✓ PEF redatto in formato elettronico con indicazione delle formule di calcolo e gli elaborati previsti nel bando
- ✓ tempo di esecuzione della progettazione
- ✓ tempo di esecuzione dei lavori
- ✓ durata del contratto
- ✓ contributo pubblico richiesto dal concorrente
- ✓ canone che l'amministrazione aggiudicatrice deve corrispondere per la disponibilità ottimale dell'opera e/o per la prestazione di servizi per i quali va indicato il livello quantitativo e qualitativo
- ✓ meccanismo di variazione del canone commisurato alla ridotta o mancata disponibilità dell'opera e/o alla ridotta quantità e qualità dei servizi resi

Contenuto minimo dell'offerta

(segue)

- ✓ importo che eventualmente l'operatore economico è disposto a corrispondere all'amministrazione aggiudicatrice
- ✓ servizi che l'operatore economico richiede di sfruttare direttamente, indicando il livello iniziale della tariffa da praticare all'utenza e il livello delle qualità di gestione del servizio e delle relative modalità per i servizi destinati agli utenti
- ✓ eventuali varianti al progetto posto a base di gara
- ✓ quota di lavori/servizi che il concorrente intende affidare a terzi
- ✓ eventuali garanzie a favore della stazione appaltante a copertura dei rischi generati dal trasferimento da parte di quest'ultima di utilità economiche all'affidatario del contratto, a fronte della disponibilità dell'opera o della domanda di servizi
- ✓ la documentazione prevista dai provvedimenti di natura regolatoria adottati dalle Autorità di settore.

Contenuto minimo dell'offerta

Nel testo provvisorio delle Linee guida approvato in data 27 luglio 2022 sono previsti quali ulteriori elementi del contenuto dell'offerta:

- *asseverazione del PEF con indicazione dei principi contabili utilizzati*
- *matrice dei rischi (valutazione dei rischi connessi all'intervento da realizzare con relazione esplicativa delle relative modalità di copertura o gestione)*

Contenuto del contratto

Nel contratto devono essere disciplinati i seguenti aspetti:

- ✓ condizioni relative all'elaborazione da parte dell'operatore economico del progetto dei lavori da realizzare e le modalità di approvazione da parte dell'amministrazione aggiudicatrice
- ✓ caratteristiche funzionali, impiantistiche, tecniche e architettoniche dell'opera e lo standard dei servizi richiesto
- ✓ obbligo per l'operatore economico di compiere tutte le attività previste per l'acquisizione delle necessarie approvazioni di sua competenza
- ✓ attività autorizzative di competenza dell'amministrazione aggiudicatrice
- ✓ poteri riservati all'amministrazione aggiudicatrice, ivi compresi i criteri per la vigilanza sui lavori e sui servizi da parte dei soggetti competenti (responsabile del procedimento, direttore dei lavori e direttore dell'esecuzione)

Contenuto del contratto

(segue)

- ✓ flusso informativo relativo all'andamento della gestione dei lavori e dei servizi *finalizzato all'applicazione del modello di decurtazione del canone e all'andamento degli indicatori utilizzati* per la definizione dell'equilibrio economico-finanziario, che l'operatore economico deve garantire all'amministrazione per l'esercizio del monitoraggio sui rischi, e le relative modalità di trasmissione e le penali, anche in termini di decurtazione del canone, da applicare in caso di inadempimento di tale obbligo
- ✓ modalità, termini ed eventuali oneri relativi alla consegna dell'opera all'amministrazione aggiudicatrice al termine del contratto
- ✓ modalità per il trasferimento e l'eventuale immissione in possesso dell'immobile anteriormente all'ultimazione dei lavori (ex art. 191, comma 3, Codice);

Contenuto del contratto

(segue)

- ✓ modalità, termini ed eventuali oneri relativi alla consegna dell'opera all'amministrazione aggiudicatrice al termine del contratto
- ✓ modalità per il trasferimento e l'eventuale immissione in possesso dell'immobile anteriormente all'ultimazione dei lavori (ex art. 191, comma 3, Codice);
- ✓ piano economico – finanziario di copertura degli investimenti nonché ipotesi e modalità per la sua revisione
- ✓ corrispettivo per l'eventuale valore residuo dell'investimento non ammortizzato al termine del rapporto contrattuale, nonché modalità e tempistiche di pagamento di tale valore da parte del subentrante.

Allegati al contratto:

- offerta
- matrice dei rischi

Contenuto del contratto

Nel testo provvisorio delle Linee guida approvato in data 27 luglio 2022 sono specificati quali ulteriori elementi da disciplinare nel contratto:

- *obblighi ulteriori rispetto a quelli già ricavabili dall'offerta in capo all'ente concedente*
- *quota annuale di ammortamento degli investimenti*
- *obbligo di consegnare la documentazione inerente al contratto di finanziamento e di comunicare tempestivamente il sopraggiungere di fatti e circostanze che possono incidere sullo stesso*
- *costituzione del Collegio Consultivo Tecnico (CCT) per i PPP di importo pari o superiore alla soglia comunitaria (ex art. 6, comma 1, secondo periodo, decreto legge 16 luglio 2020 n. 76, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020 n. 120).*

Flusso informativo per il monitoraggio

Obiettivo:

- Verifica del mantenimento in capo all'operatore economico dei rischi allo stesso trasferito sulla base del contratto
- *Verifica degli adempimenti contrattuali ai fini della corresponsione del canone*

Flusso informativo per il monitoraggio

Modalità:

- Individuazione dei dati relativi alla gestione dei lavori e dei servizi in funzione della specificità del contratto
- Definizione delle caratteristiche del flusso informativo dall'operatore economico all'amministrazione aggiudicatrice (periodicità, canale di comunicazione):
 - ✓ formato elettronico ed elaborabile
 - ✓ garantire autenticità, provenienza e sicurezza dei dati
 - ✓ piattaforma informatica condivisa (unicità della registrazione)
- Previsione nel contratto di uno specifico obbligo, in capo all'operatore economico, di trasmissione dei dati relativi alla gestione dei lavori e dei servizi e di penali per i casi di inadempimento

Flusso informativo per il monitoraggio

Devono essere necessariamente richiesti all'operatore economico *(integrazione nel testo provvisorio delle Linee guida approvato in data 27 luglio 2022):*

- I dati che le amministrazioni aggiudicatrici devono comunicare alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP) istituita presso il MEF
- I dati funzionali alla trasmissione, ad opera dell'amministrazione aggiudicatrice, al DIPE e alla RGS delle informazioni relative a tutte le operazioni di PPP effettuate, ai fini del monitoraggio delle clausole di flessibilità delle regole del Patto di stabilità e crescita europeo e del monitoraggio del trattamento contabile delle predette operazioni (Circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 luglio 2019, ad oggi sostituita dalla Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del 19 maggio 2022 recante "Obblighi di comunicazione in materia di partenariato pubblico-privato", pubblicata sulla GU n.185 del 9-8-2022)

Flusso informativo per il monitoraggio

*Nel testo provvisorio delle Linee guida approvato in data 27 luglio 2022 è specificato, altresì, che **la stazione appaltante presidia:***

- *Qualificazione della tipologia di PPP nell'ambito della Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP)*
- *Correlazione tra i contratti di PPP e l'intervento da realizzare censito dell'anagrafe nazionale dei progetti di investimento (Sistema CUP)*

Resoconto economico-gestionale

Obiettivo:

- Verifica del mantenimento in capo all'operatore economico dei rischi allo stesso trasferito sulla base del contratto
- *Verifica degli adempimenti contrattuali ai fini della corresponsione del canone*

Competenza:

RUP con il supporto di DL e DEC

Resoconto economico-gestionale

Contenuto:

- andamento dei lavori in relazione al cronoprogramma
- andamento della gestione dei servizi, in termini di rispetto del S.L.A.
- esecuzione dei controlli previsti dalla norma e dal contratto e relativi esiti
- applicazione di eventuali penali, in particolare quelle in termini decurtazione del canone
- ogni elemento rilevante ai fini dell'accertamento della corretta gestione del contratto di PPP

Aggiornamento Linee guida – Relazione VIR

Acquisizione dati

- ✓ Dal 15 gennaio 2021 al 15 marzo 2021
- ✓ Questionario informatizzato ad un campione di RUP (BDNCP) su modalità di attuazione da parte delle stazioni appaltanti delle indicazioni delle Linee guida:
 - matrice dei rischi (adozione e allocazione dei rischi)
 - piano economico finanziario (ipotesi di revisione e indicatori di sostenibilità finanziaria)
 - monitoraggio dei dati inerenti alla gestione dei lavori e dei servizi (modalità e sistema sanzionatorio)

Aggiornamento Linee guida – Relazione VIR

(segue)

✓ Consultazione pubblica:

- due domande di carattere generale inerenti alle difficoltà che impediscono l'avvio delle operazioni di PPP
- tre domande finalizzate a raccogliere elementi utili dalle esperienze maturate dagli operatori del settore con riguardo alle tematiche della matrice dei rischi, della revisione del piano economico finanziario e del monitoraggio sull'andamento della gestione dei lavori e dei servizi

Aggiornamento Linee guida – Relazione VIR

Scelta del campione

- ✓ Procedure di PPP (finanza di progetto, concessione di lavori, concessione di servizi, locazione finanziaria di opere pubbliche, contratto di disponibilità) presenti nella BDNCP, avviate dopo l'entrata in vigore delle Linee guida, con esclusione di:
 - servizi sociali
 - distributori automatici di importo inferiore alla soglia comunitaria
 - procedure riconducibili necessariamente ad appalto e non a concessione
- ✓ Estrazione casuale, evitando la duplicazione delle stazioni appaltanti per non determinare oneri eccessivi sulle stesse, al fine di definire un campione stratificato, suddiviso per:
 - tipologia di procedura
 - importo (sopra e sotto la soglia di rilevanza comunitaria)

Aggiornamento Linee guida – Relazione VIR

Analisi dati

- **Erronea qualificazione** dei contratti di PPP
- Prevalenza di:
 - ✓ procedure di importo inferiore alla soglia comunitaria
 - ✓ concessioni di servizi di importo inferiore a 1 milione di euro (criticità del calcolo dell'importo dell'affidamento)
- Significativa percentuale di **procedure non aggiudicate** (gare deserte, offerte non ritenute appropriate)

Aggiornamento Linee guida – Relazione VIR

(segue)

- **Mancato avvio** delle procedure (consultazione pubblica)
 - ✓ difficoltà nella redazione del PEF
 - ✓ difficoltà nella valutazione della proposta presentata dal soggetto privato nell'ambito della finanza di progetto
 - ✓ disciplina codicistica complessa, incerta a causa dei continui interventi legislativi, non coerente con le Direttive comunitarie per quanto concerne l'autonomia organizzativa del concessionario (ostacolo alla partecipazione alle operazioni di PPP di investitori istituzionali), orientata più alla realizzazione dell'opera che alla gestione dei servizi
 - ✓ non adeguata preparazione delle stazioni appaltanti

Aggiornamento Linee guida – Relazione VIR

(segue)

➤ Utilizzo delle Linee guida

- ✓ nel 64% dei casi
- ✓ mancato utilizzo più frequente nelle concessioni di servizi
- ✓ mancato utilizzo perché la procedura non è stata (erroneamente) ritenuta rientrante nei contratti di PPP

Aggiornamento Linee guida – Relazione VIR

(segue)

- Presenza nella documentazione di gara della matrice dei rischi
 - ✓ nel 40% dei casi
 - ✓ ridotta nelle concessioni di servizi e di lavori
 - ✓ limitata per contratti caratterizzati da importi ridotto (inferiore a 1 milione) e complessità tecnica di modesta entità, con percentuali in crescita (sensibile) al crescere dell'importo
 - ✓ rilevante per le operazioni di PPP aventi ad oggetto efficientamento energetico e pubblica illuminazione
 - ✓ molto ridotta per operazioni di PPP aventi ad oggetto impianti sportivi, servizi di ristorazione e servizi cimiteriali

Aggiornamento Linee guida – Relazione VIR

(segue)

- Allocazione dei rischi per i casi di ricorso alla matrice di rischi
 - ✓ rischi maggiormente allocati al settore pubblico: rischio normativo-politico-regolamentare e rischio espropri
 - ✓ rischio amministrativo allocato in prevalenza al privato o al privato e al pubblico
 - ✓ allocazione di alcuni rischi (rischio di manutenzione straordinaria, rischio amministrativo e rischio ambientale e archeologico) al privato al crescere della complessità tecnica e dell'importo

Aggiornamento Linee guida – Relazione VIR

(segue)

- Allocazione dei rischi per i casi di mancato ricorso alla matrice dei rischi
 - ✓ percentuale significativa di casi in cui i singoli rischi non sono stati presi in considerazione (in particolare per le procedure di importo fino a un milione di euro)
 - ✓ aumento significativo dei casi, rispetto a quelli di utilizzo della matrice, per i quali i rischi sono stati ritenuti “non pertinenti” con l’oggetto del contratto

Aggiornamento Linee guida – Relazione VIR

(segue)

➤ Utilità della matrice di rischi

- ✓ più corretta definizione dell'elenco dei rischi della specifica operazione di PPP
- ✓ valutazione più approfondita dei rischi dell'operazione ai fini di una corretta allocazione degli stessi

Aggiornamento Linee guida – Relazione VIR

(segue)

➤ Ricorso alla matrice dei rischi (consultazione pubblica)

- ✓ difficoltà nell'applicazione operativa, con particolare riferimento alla definizione degli strumenti di mitigazione dei rischi e alla determinazione dei maggiori costi
- ✓ necessità di prestare attenzione alla ripartizione dei rischi per le operazioni di PPP nelle quali il concedente assume contemporaneamente la veste di regolatore e di operatore economico
- ✓ necessità di un'allocazione dei rischi che tenga conto dell'effettiva capacità di ciascuna delle parti di mitigarne gli effetti (superando l'impostazione basata sulla quantità dei rischi da trasferire al soggetto privato a vantaggio del pubblico)
- ✓ matrice ritenuta inadeguata ai fini dell'analisi dei rischi da parte degli investitori istituzionali

Aggiornamento Linee guida – Relazione VIR

(segue)

- Definizione nella documentazione di gara delle ipotesi di aggiornamento del PEF
 - ✓ solo nel 27% circa dei casi
 - ✓ nel 50% circa dei casi per le operazioni di PF sia a iniziativa privata che pubblica
 - ✓ aumenta all'aumentare del valore del contratto di PPP (scarsa capacità delle stazioni appaltanti di prevedere le stesse e convinzione, di regola, non condivisibile circa il fatto che per le procedure di importo minore siano più semplici e non richiedano la definizione delle ipotesi di aggiornamento del PEF).
 - ✓ maggiore per i servizi di efficientamento energetico, pubblica illuminazione e servizi cimiteriali
 - ✓ correlazione tra uso della matrice dei rischi e previsione di specifiche clausole di revisione del PEF
 - ✓ utilizzo prevalente, come indicatore, del Tasso Interno di rendimento (TIR) di progetto del Valore Attuale Netto (VAN) di progetto

Aggiornamento Linee guida – Relazione VIR

(segue)

- Presenza nel contratto di clausole inerenti all'obbligo per l'operatore economico di inviare i dati relativi alla gestione
 - ✓ nel 48% circa dei casi
 - ✓ aumenta all'aumentare del valore del contratto di PPP
 - ✓ maggiore per i servizi di servizi di riscossione, efficientamento energetico e pubblica illuminazione
 - ✓ accompagnata nel 64% dei casi dalla previsione di sanzioni per il mancato adempimento all'invio dei dati

Aggiornamento Linee guida – Relazione VIR

(segue)

➤ Implementazione della piattaforma informatica condivisa

- ✓ nel 35% dei procedure che hanno previsto clausole di invio dati (locazione finanziaria e PF)
- ✓ principalmente per procedure di importo maggiore (per importi piccoli potrebbe essere stata ritenuta non conveniente)
- ✓ maggiore per i servizi di pubblica illuminazione e efficientamento energetico

Aggiornamento Linee guida – Relazione VIR

Conclusioni

- difficoltà del RUP di operare una corretta qualificazione della procedura di gara in termini di appalto o di PPP/concessione e una corretta quantificazione del valore stimato dell'affidamento
- necessità di favorire le attività di formazione del personale delle amministrazioni aggiudicatrici
- necessità di mettere a disposizione linee guida e documentazione standard ad ausilio dei RUP
- utilizzo ancora limitato della matrice dei rischi e ridotta capacità di individuare le ipotesi in cui si procederà alla revisione del PEF (rischio di una alterazione nel tempo dell'allocazione dei rischi a vantaggio dell'operatore economico)
- rilevanti ritardi nell'attuazione dell'obbligo contrattuale di invio dei dati per il monitoraggio

Delibera n. 432 del 20 settembre 2022

Codice dei contratti pubblici – art. 165, comma 2

«... 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.»

Delibera n. 432 del 20 settembre 2022

Codice dei contratti pubblici – art. 180, comma 6

«... in sede di gara l'amministrazione aggiudicatrice può stabilire anche un prezzo consistente in un contributo pubblico ovvero nella cessione di beni immobili che non assolvono più a funzioni di interesse pubblico. A titolo di contributo può essere riconosciuto un diritto di godimento, la cui utilizzazione sia strumentale e tecnicamente connessa all'opera da affidare in concessione. Le modalità di utilizzazione dei beni immobili sono definite dall'amministrazione aggiudicatrice e costituiscono uno dei presupposti che determinano l'equilibrio economico-finanziario della 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.»

Delibera n. 432 del 20 settembre 2022

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)

Manuale attuativo del SEC 2010 “Manual on Government deficit and debt” (MGDD) di Eurostat (edizione 2019) – parte VI.4 che disciplina 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 (classificazione “on/off balance”)

Delibera n. 432 del 20 settembre 2022

«... 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)».

Formazione IFEL *per i Comuni*



Grazie per l'attenzione



Twitter



Facebook



YouTube

