

# Edilizia e Territorio

## Dossier Ppp/9. Nelle Linee guida il flusso informativo per il monitoraggio sui rischi

1 maggio 2018 - Paola Conio e Luca Leone

Nel Ppp i presupposti contrattuali devono essere monitorati per tutta la gestione: flussi, piattaforma comune, resoconto



### Premessa

Tra i principi di riforma dei contratti pubblici dettati dalla legge delega (L. 11/2016) ve ne erano due specificamente diretti alla valorizzazione della fase di controllo e monitoraggio dell'andamento delle prestazioni affidate dalla PA. Veniva, difatti, prevista la razionalizzazione delle procedure di spesa attraverso l'applicazione di criteri di qualità, efficienza, professionalizzazione delle stazioni appaltanti, con particolare riferimento alle fasi di programmazione e controllo (lettera bb) nonché il rafforzamento delle funzioni di organizzazione, di gestione e di controllo della stazione appaltante sull'esecuzione delle prestazioni, attraverso verifiche effettive e non meramente documentali (lettera ll).

Non vi è dubbio, difatti, che l'aggiudicazione di una gara – quale che ne sia l'oggetto – non costituisce il momento conclusivo del processo di procurement pubblico, ma al contrario rappresenta il punto di partenza per giungere alla soddisfazione del fabbisogno che attraverso quella gara si intendeva garantire. Conseguentemente, solo monitorando efficacemente la fase esecutiva dei contratti pubblici la pubblica

amministrazione sarà in grado di verificare il successo della propria azione e garantire il rispetto di tutti gli impegni assunti con la gara.

Se questo è vero in termini generali, ancor più è vero per i contratti di PPP, per i quali il mantenimento dei presupposti che li hanno sostenuti deve essere garantito rigorosamente per un tempo significativamente più lungo di quanto non accada per altri tipi di contratto.

La stessa [Relazione n. 9 della Corte dei Conti Europea sui PPP](#) ha evidenziato, tra i fattori maggiormente critici, le rinegoziazioni delle condizioni di esecuzione in corso di contratto, con conseguente modifica in corso d'opera dell'allocazione dei rischi originariamente trasferiti alla parte privata.

### Il flusso informativo

Le linee guida ANAC hanno previsto la necessità per le pubbliche amministrazioni di disporre di un costante flusso informativo relativo alla fase esecutiva del contratto di PPP, che consenta il monitoraggio permanente del mantenimento in capo al privato dell'allocazione dei rischi allo stesso trasferiti.

Occorre, pertanto, che le amministrazioni individuino, in relazione a ciascun tipo di rischio trasferito all'operatore economico, inclusi quelli rilevanti al fine del mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa, un set di dati rilevanti da tenere sotto osservazione, allo scopo di monitorarne gli eventuali scostamenti dai valori di equilibrio ed eventualmente adottare le opportune azioni correttive.

Difatti, tra gli obblighi che il contratto di PPP deve espressamente prevedere vi è anche quello di garantire la trasmissione all'amministrazione aggiudicatrice del flusso informativo relativo ai dati sopra specificati, con una periodicità che dovrà essere stabilita tenendo conto del valore, complessità e durata del contratto.

Il D.Lgs. 229/2011 - in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del Fondo opere e del Fondo progetti - aveva a suo tempo definito, all'art. 5, un set di dati chiave rappresentati da: data di avvio della realizzazione, localizzazione, scelta dell'offerente, soggetti correlati, quadro economico, spesa e varie fasi procedurali di attivazione della stessa, valori fisici di realizzazione previsti e realizzati, stato di avanzamento lavori, data di ultimazione delle opere, emissione del certificato di collaudo provvisorio e relativa approvazione da parte della Stazione appaltante, il codice unico di progetto e il codice identificativo di gara. Lo stesso decreto, all'art. 9, aveva specificato che in caso di operazioni di PPP concernenti la realizzazione di opere pubbliche, tale set di informazioni avrebbe dovuto essere trasmesso alla Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP).

L'ANAC, raccogliendo il suggerimento formulato dal MEF, ha ritenuto di far coincidere il contenuto del flusso informativo minimo da richiedere agli operatori economici con il predetto data base che le amministrazioni aggiudicatrici sono comunque tenute a trasmettere alla BDAP istituita presso il predetto ministero e che sarà pubblicato sui siti istituzionali dell'Autorità e del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

Come illustrato nella [Relazione AIR](#), l'ANAC ritiene che in questo modo possa essere raggiunto il duplice obiettivo di garantire maggiore certezza sulla efficacia ed esaustività dei dati oggetto di monitoraggio e, al contempo, di ridurre i costi amministrativi derivanti dall'introduzione del presente obbligo informativo, dal momento che i dati che le pubbliche amministrazioni devono acquisire dall'operatore economico sono i medesimi che devono trasmettere alla BDAP.

Inoltre, come osservato dall'ANAC anche nell'AIR, il sistema basato su un'applicazione web prevedrà delle funzioni di allarme specifico quando vengono evidenziate delle criticità in termini di impostazione e attuazione del contratto, consentendo così alle PA di portare la propria attenzione sugli aspetti maggiormente significativi.

### **Piattaforma informatica**

Le linee guida ANAC introducono la possibilità, per le amministrazioni, di prevedere l'implementazione di una piattaforma informatica condivisa tra amministrazione e operatore economico, in cui possano essere inseriti, da entrambe le parti, i dati relativi all'esecuzione del contratto, specificati nei documenti negoziali, non appena se ne abbia la disponibilità.

La piattaforma dovrà essere in grado di garantire l'autenticità, la sicurezza dei dati inseriti e la provenienza degli stessi dai soggetti competenti e può costituire elemento di valutazione dell'offerta. In altre parole, la messa a disposizione e le caratteristiche tecniche della piattaforma possono essere inseriti quale criteri di valutazione dell'offerta ai fini dell'aggiudicazione.

Al fine di garantire la massima trasparenza e l'immodificabilità dei dati trasmessi, in mancanza di veicolazione per il tramite di una piattaforma informativa, questi ultimi devono essere comunque inviati in formato elettronico ed elaborabili, ad esempio tramite posta elettronica certificata o altri strumenti che ne garantiscano l'autenticità.

### **Il resoconto economico-gestionale**

Le Linee Guida dell'ANAC prevedono l'obbligo delle amministrazioni aggiudicatrici, di acquisire un resoconto periodico sull'esecuzione del contratto, nel quale sia evidenziato l'andamento dei lavori in relazione al cronoprogramma, il rispetto degli SLA, l'esecuzione dei controlli previsti dal contratto, l'applicazione di eventuali penali o decurtazioni del canone e, in generale, ogni altro elemento di rilevanza contrattuale necessario per accertare la corretta gestione del contratto di PPP. Il compito specifico di acquisire tale resoconto – in coerenza con il ruolo centrale attribuitogli dal Codice Contratti - spetta al Rup, coadiuvato dal direttore dei lavori o dal direttore dell'esecuzione.

L'obbligo di trasmissione del rendiconto è direttamente connesso alla necessità di esercitare in modo concreto la funzione di direzione e di controllo tecnico, contabile e amministrativo dell'esecuzione del contratto e la conseguente verifica dell'operatività delle clausole contrattuali a presidio del trasferimento di rischi in capo al privato, quali ad esempio le clausole che prevedono il rispetto di specifici standard qualitativi (SLA), l'applicazione di penali, la decurtazione automatica del canone.