

# Formazione IFEL *per i Comuni*

---



**Il Partenariato Pubblico-Privato (PPP) per la rigenerazione urbana,  
l'efficientamento energetico e i beni culturali**

## **La classificazione statistica *on-off* *balance sheet* delle operazioni di PPP**

**14 ottobre 2022**

**Giovanna OTTAVIANI**

Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT)  
Direzione centrale per la contabilità nazionale

*giovanna.ottaviani@istat.it*



# Le classificazioni statistiche *on-off balance sheet* delle operazioni di PPP

## ▪ Indice argomenti presentati:

1. Ruolo dell'**Istat** e il Partenariato Pubblico Privato ( da slide 3 a slide 4);
2. Partenariato Pubblico Privato: introduzione e definizioni (da slide 5 a slide 15) ;
3. Le regole dell' **Ufficio statistico dell'Unione europea** (Eurostat): la normativa Comunitaria (da slide 16 a slide 36);
4. L'allocazione dei rischi: dalla Circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri alla classificazione statistica ( da slide 37 a slide 40);
5. Monitoraggio quali-quantitativo: corredo alla **Notifica EDP** in applicazione del Protocollo sulla Procedura per i Disavanzi Eccessivi (EDP), annesso al Trattato di Maastricht (da slide 41 a slide 55).

## 1. Ruolo dell'Istat e il Partenariato Pubblico Privato

### L'Istat, attraverso la Direzione della Contabilità Nazionale e in modo particolare il servizio di **Compilazione dei conti di Finanza Pubblica:**

è **responsabile** della compilazione e della trasmissione dei dati dell'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche elaborati in conformità alle regole fissate dal regolamento Ue n.549/2013 (Sistema Europeo dei Conti - Sec 2010) entrato in vigore il 1° settembre 2014 e dal Manuale sul disavanzo e sul debito pubblico edizione 2019;

**deve predisporre** due volte l'anno per l'Ufficio statistico dell'Unione europea le "tabelle relative alla notifica della procedura per i disavanzi eccessivi", il "**questionario sulle tabelle relative alla notifica della procedura per i disavanzi eccessivi**", la "tabella supplementare", nonché numerosi chiarimenti bilaterali.

deve **compilare la tabella 11 del questionario allegato alla notifica** dove registra la classificazione dei contratti di PPP e, di conseguenza, il loro impatto sui conti delle Amministrazioni Pubbliche in applicazione dei principi contabili specificati dal SEC 2010 e dell' MGDD ed.2019.

deve analizzare i contratti PPP e **decide sulla loro classificazione** settoriale seguendo le regole statistiche del SEC 2010, le disposizioni del Manuale Eurostat che implementa il SEC 2010 e le note di orientamento Eurostat. Dal 29 settembre 2016 si applicano anche i chiarimenti delle regole statistiche contenute nella "Guida al trattamento statistico dei PPP", prodotta congiuntamente da Eurostat e dal Centro europeo di competenza per i PPP (EPEC)



## 1. Ruolo dell'Istat e il Partenariato Pubblico Privato

### Perché i partenariati pubblico-privato (PPP) sono importanti nel contesto della procedura per i disavanzi eccessivi (EDP)?

*Construction projects under PPP contracts create liabilities or debt for a government, as they have to be financed. However, the financing can be recorded either **on** or **off** **government balance sheet**, that is, either with or without a direct impact on government debt.*

*In case the asset is recorded on government balance sheet, the entire expenditure is recorded for government during the period of construction. This has a negative impact on government deficit or surplus and the government debt will be increased by the same amount.*

*In case the asset is recorded off government balance sheet, the impact on government deficit will be limited to the regular service fees paid to the partner, which are spread over the long-term contract and no debt impact will be recorded.*

#### Classificazione ON BALANCE

Se è ON, l'intera spesa per l'investimento è registrata nei conti delle amministrazioni pubbliche durante il periodo di costruzione. Ciò ha un impatto negativo sul disavanzo o sull'avanzo pubblico e il debito pubblico aumenterà dello stesso importo.

#### Classificazione OFF BALANCE

Se è OFF, l'impatto sul disavanzo pubblico sarà limitato ai canoni per i servizi regolarmente corrisposti al partner, che sono ripartiti sul contratto a lungo termine e non si registrerà alcun impatto sul debito.

## 2. Partenariato Pubblico Privato: introduzione e definizioni

I Partenariati Pubblico Privato (PPP) riguardano modalità di collaborazione tra autorità pubbliche e mondo delle imprese private:

i PPP rappresentano una particolare tipologia di rapporto contrattuale attraverso la quale le **pubbliche amministrazioni** affidano ad un **operatore economico** la **realizzazione**, trasformazione o **manutenzione**, di un'opera in cambio della sua disponibilità o del suo **sfruttamento economico** o della resa di un servizio, con conseguente assunzione di **rischio**.

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE



PARTNER PRIVATO



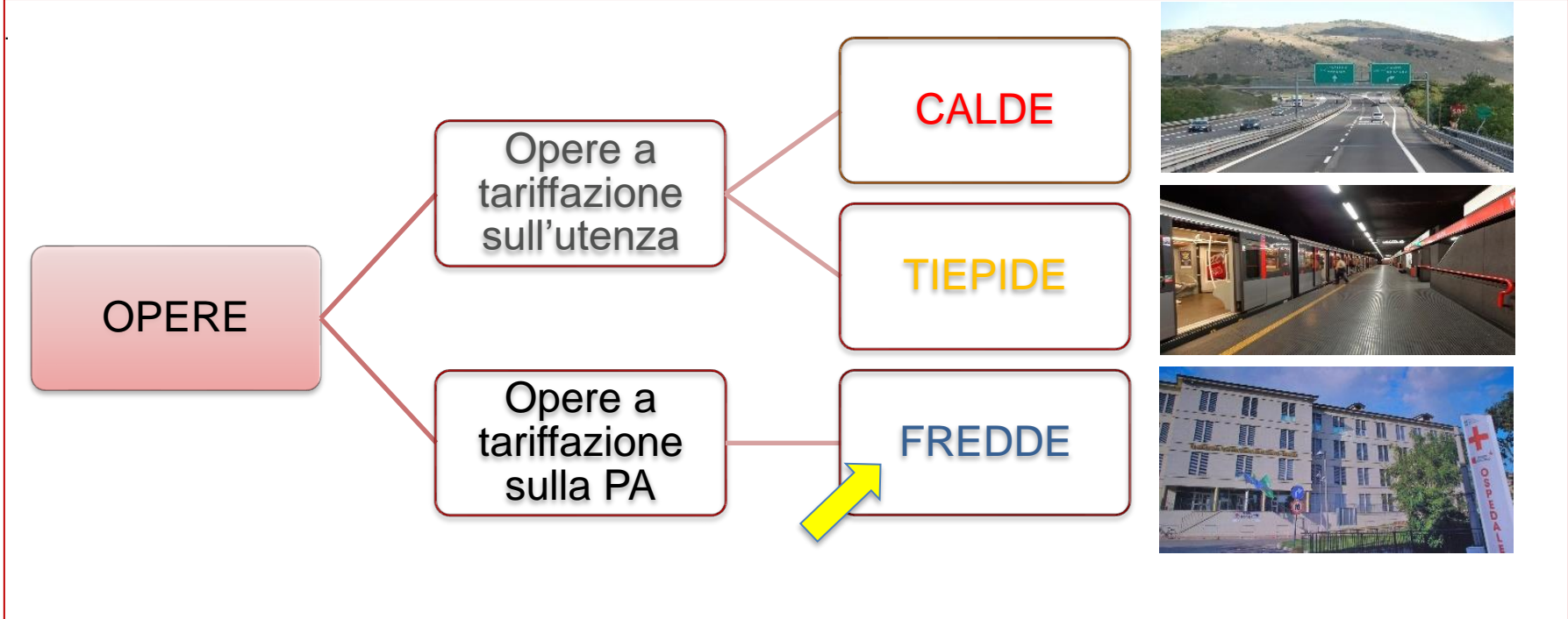


**Libro verde sui PPP del 2004:** “forme di cooperazione tra le **autorità pubbliche** ed il mondo **delle imprese** che mirano a garantire il finanziamento, **la costruzione, il rinnovamento, la gestione** o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio”.

**SEC 2010 approvato dal Regolamento CE 21 maggio 2013, n.549/2013:** "contratti a lungo termine complessi stipulati tra due unità di cui una in **genere è una società** (o un gruppo di società pubbliche o private) (...) e l'altra un'unità delle **amministrazioni pubbliche** (...). I PPP comportano una notevole spesa in conto capitale per **realizzare o rinnovare** le attività fisse [asset, infrastrutture, opere] da parte della società, che poi provvede a **farle funzionare e a gestirle** per produrre e **fornire servizi all'unità delle amministrazioni pubbliche o al pubblico in generale per conto dell'unità pubblica.**" (SEC2010, par. 20.276)

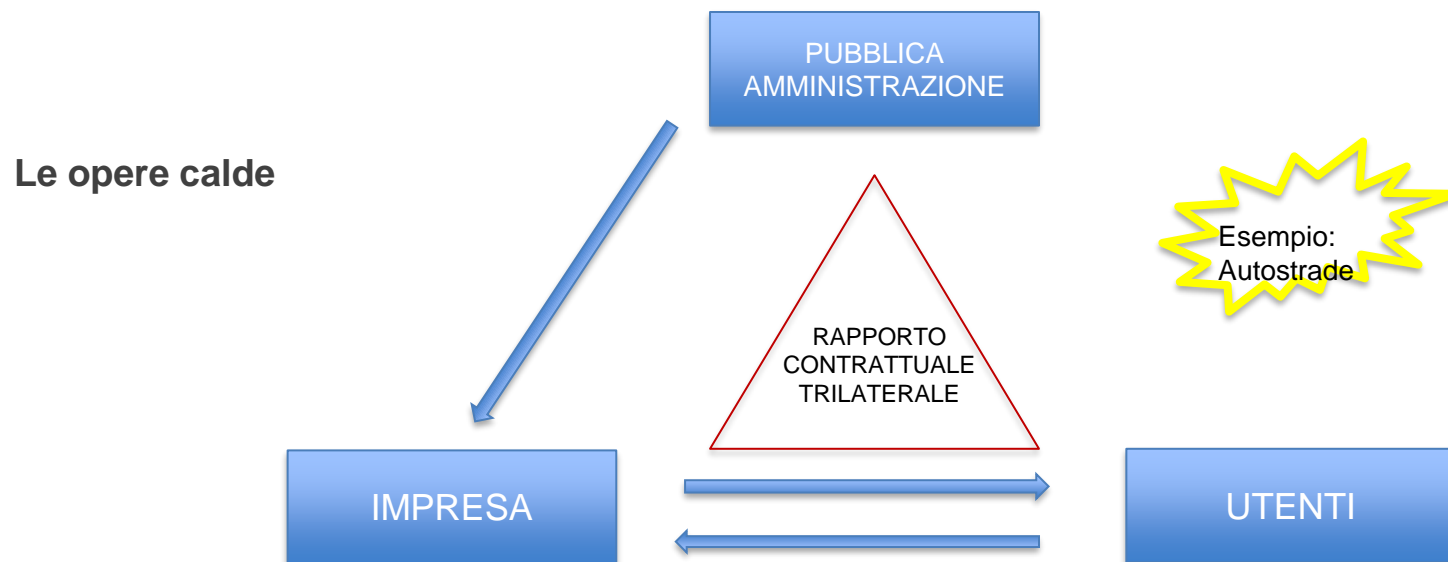
**Codice dei contratti (d.leg.50/2016) (art. 3, comma 1, lett. eee):** **il contratto a titolo oneroso** stipulato per iscritto con il quale una o più **stazioni appaltanti** conferiscono a uno o più **operatori economici** per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella **realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa** di un'opera in cambio della **sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico**, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con **assunzione di rischio** secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore.

Il partenariato pubblico privato « opere calde e opere fredde»: per Eurostat solo opere fredde o tiepide



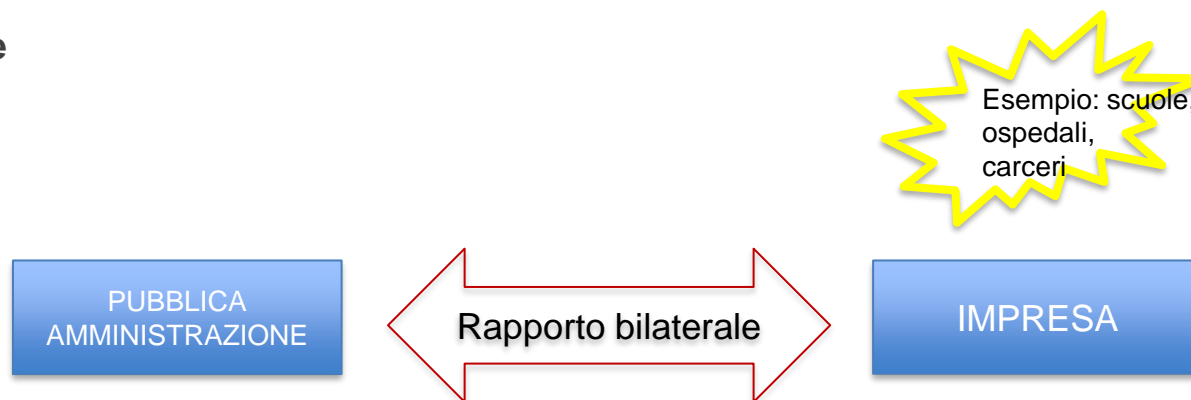


La PA affida al privato la realizzazione dell'opera e il diritto di sfruttarla economicamente gestendo il servizio.



La PA affida al privato la realizzazione dell'opera ed usufruisce direttamente del servizio ad essa sotteso, **pagando** un canone; il partner privato realizza l'opera ed eroga il servizio, **ricevendo** dalla PA il canone

### Le opere fredde



## 2. Partenariato Pubblico Privato: introduzione e definizioni

### 2.1 La normativa Nazionale: CODICE dei CONTRATTI (D.Lgs. 50/2016)

Il decreto legislativo n.50/2016 (modificato dal D. Lgs. 56/2017), nel **recepire le nuove direttive appalti e concessioni**, ha recepito a livello nazionale l'istituto del partenariato pubblico privato. La sua definizione si trova all'art. 3, comma 1, lett. eee).

Il codice dei contratti (art. 3, comma 1, lett. eee) definisce il «*contratto di partenariato pubblico privato*» come «**il contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore. **Fatti salvi gli obblighi di comunicazione previsti dall'articolo 44, comma 1-bis, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, si applicano, per i soli profili di tutela della finanza pubblica, i contenuti delle decisioni Eurostat;****»



## 2.1 La normativa Nazionale: CODICE dei CONTRATTI (D.Lgs. 50/2016 articolo 180 comma 8)

la concessione di costruzione e gestione,

la finanza di progetto,

il contratto di disponibilità,

la locazione finanziaria di opere pubbliche,

la concessione di servizi,

qualunque altra procedura di realizzazione in partenariato di opere o servizi che presenti le stesse caratteristiche

## La direttiva europea sulle concessioni ed il rischio “operativo”

Con la nuova direttiva europea sulle concessioni (dir. 2014/23/UE) i PPP trovano una nuova definizione e disciplina, anche alla luce della giurisprudenza della corte europea. Viene superata la necessità di un rapporto trilaterale (PA - operatore privato - utente) e tutto viene spostato sul concetto di rischio operativo.

Il RISCHIO OPERATIVO consiste nell'esposizione all'alea del mercato, ossia nel rischio di:

- concorrenza da parte di altri operatori;
- squilibrio tra domanda ed offerta di servizi;
- insolvenza degli utenti;
- mancata copertura delle spese di gestione;
- responsabilità di danno legato alla carenza del servizio.

IL RISCHIO OPERATIVO DEVE DERIVARE DA FATTORI AL DI FUORI DEL CONTROLLO DELLE PARTI ; QUINDI I RISCHI LEGATI ALLA CATTIVA GESTIONE, OPPURE ERRORI DI VALUTAZIONE DELL'OPERATORE ECONOMICO NON SONO ELEMENTI DETERMINATI PER QUALIFICARE UN CONTRATTO COME PARTENARIATO

SEGUE . . .

## 2. Partenariato Pubblico Privato: introduzione e definizioni

### CONTINUA...Il rischio operativo

Le difficoltà legate all'interpretazione dei concetti di contratto di concessione e di appalto pubblico impongono la necessità di precisare i confini della concessione facendo riferimento all'elemento del rischio operativo di natura economica (considerando n. 18).

Il rischio operativo di natura economica comporta la possibilità di non riuscire a recuperare gli investimenti effettuati e i costi sostenuti per realizzare l'opera o fornire il servizio in condizioni operative normali, anche se una parte del rischio resta a carico dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore.

(...) è il rischio legato alla gestione dei lavori o dei servizi sul lato della domanda o sul lato dell'offerta o di entrambi;

**si considera che il concessionario assume il rischio operativo nel caso in cui, in condizioni normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti** [per condizioni normali si intende

*l'insussistenza di eventi non prevedibili*];

la parte del rischio trasferita all'operatore economico **deve comportare una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dall'operatore economico non sia puramente nominale o trascurabile.**

## Principali settori di applicazione del PPP in Italia e in Europa

**Trasporti:** Autostrade, Ponti e tunnel, Aeroporti, Porti, Interporti, Trasporto pubblico locale

**Energia:** Impianti di produzione da fonti rinnovabili, Efficientamento energetico, Illuminazione pubblica

**Ambiente:** Smaltimento RSU, Termovalorizzatori, Impianti depurazione acque

**Strutture sportive:** Impiantistica sportiva (piscine, centri sportivi polivalenti, etc..)

**Strutture culturali:** Centri congressi, Recupero immobili storici, Musei, Biblioteche

**Altre opere pubbliche:** Edilizia Sanitaria, Scolastica, Cimiteri, Immobili uso PA, Alloggi personale militare, Caserme, Parcheggi.

### 3. Le regole dell' Ufficio statistico dell'Unione europea (Eurostat): la normativa Comunitaria

#### La normativa Comunitaria: le regole europee di contabilizzazione on-off balance

1. “Libro Verde relativo ai Partenariati Pubblico-Privati (PPP)- Comunicazione della Commissione UE n.327/2004 ;
2. Decisione Eurostat dell’11 febbraio 2004 : ”Treatment of public-private Privatoship”;
3. SEC2010 approvato dal Regolamento CE 21 maggio 2013 n.549;
4. Manuale del SEC 2010 sul Deficit e sul Debito pubblico (MGDD) versione 2019;
5. Guida EPEC-Eurostat al trattamento statistico dei PPP del 2016 .

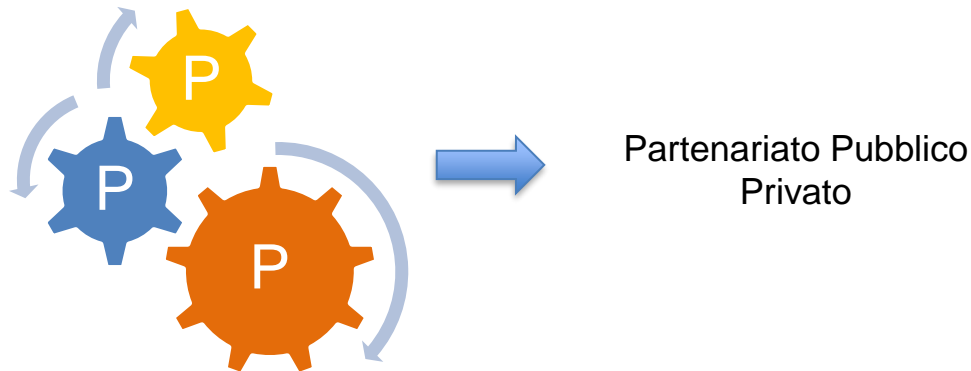


### 3. Le regole dell' Ufficio statistico dell'Unione europea (Eurostat): la normativa Comunitaria

#### La normativa Comunitaria

1. **Libro Verde** relativo ai Partenariati Pubblico-Privati (PPP)- Comunicazione della Commissione UE n.327/2004 :

*«Il termine partenariato pubblico-privato ("PPP") (...) si riferisce in generale a forme di cooperazione tra le autorità pubbliche ed il mondo delle imprese che mirano a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio».*



## 2. **Decisione Eurostat** dell'11 febbraio 2004 : "Treatment of public-private Privatoship".

### **Gli elementi che caratterizzano il PPP :**

- il rapporto contrattuale tra pubblico e privato ha una **durata** di lungo periodo;
- il contratto è 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;
- l'opera riguarda settori in cui la PA, sia a livello centrale che locale, ha di norma **un forte interesse pubblico**;
- la PA deve essere **l'acquirente principale** dei servizi, sia quando la domanda sia generata dalla stessa pubblica amministrazione (esempio: carceri) sia che provenga da terzi utilizzatori (esempio: ospedali).

### 3. Regolamento CE n.549/2013 (**SEC 2010**);

Il SEC2010, definisce i contratti di PPP come "contratti a lungo termine complessi stipulati tra due unità di cui una in genere è una società (o un gruppo di società pubbliche o private) (...) e l'altra un'unità delle amministrazioni pubbliche (...). I PPP comportano una notevole spesa in conto capitale per realizzare o rinnovare le attività fisse [asset, infrastrutture, opere] da parte della società, che poi provvede a farle funzionare e a gestirle per produrre e fornire servizi all'unità delle amministrazioni pubbliche o al pubblico in generale per conto dell'unità pubblica." (**SEC2010, par. 20.276**)

"Un contratto di PPP implica che le amministrazioni pubbliche acquistino un servizio prodotto da un partner attraverso la creazione di un bene. (...)" (**SEC2010, par. 20.279**).

"I contratti di PPP prevedono che il concedente paghi all'operatore un 'canone di disponibilità' o un 'canone di domanda'." (**SEC2010, par. 20.279**).

4. Manuale del SEC 2010 sul Deficit e sul Debito pubblico (**Manual on Government Deficit and Debt - MGDD**) versione 2019 - **Section VI. 4 Public Private-Partnership.**

Il Manuale è lo **strumento aggiornato** costantemente dall'Eurostat per garantire un trattamento statistico omogeneo tra i Paesi membri dell'UE.

Il MGDD tenta di fornire gli elementi interpretativi per tutte le tipologie di PPP, ponendo le basi per le analisi specifiche (spesso da affrontare «case by case») sull'effettiva allocazione dei rischi tra soggetto privato e pubblico; garanzie pubbliche, modalità di registrazione nei conti ecc.

### 3. Le regole dell' Ufficio statistico dell'Unione europea (Eurostat): la normativa Comunitaria

I PPP regolamentati dai criteri definiti da Eurostat sono caratterizzati dai seguenti elementi:

il rapporto contrattuale tra pubblico e privato ha **una durata di lungo periodo**;

il contratto è stipulato con uno o più **soggetti privati** eventualmente costituiti in società;

il contratto prevede un **valore contrattuale considerevole** (parliamo sempre di mln di euro);

il contratto prevede la costruzione da parte del privato 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, istruzione, sicurezza, trasporti, edilizia residenziale pubblica, ecc.);

**la Pubblica Amministrazione è l'acquirente principale dei servizi**, sia quando la domanda è generata dalla stessa Pubblica Amministrazione (a titolo di esempio: carceri, uffici giudiziari e altri uffici pubblici) sia quando proviene da utilizzatori terzi (a titolo di esempio: ospedali, trasporto pubblico locale).

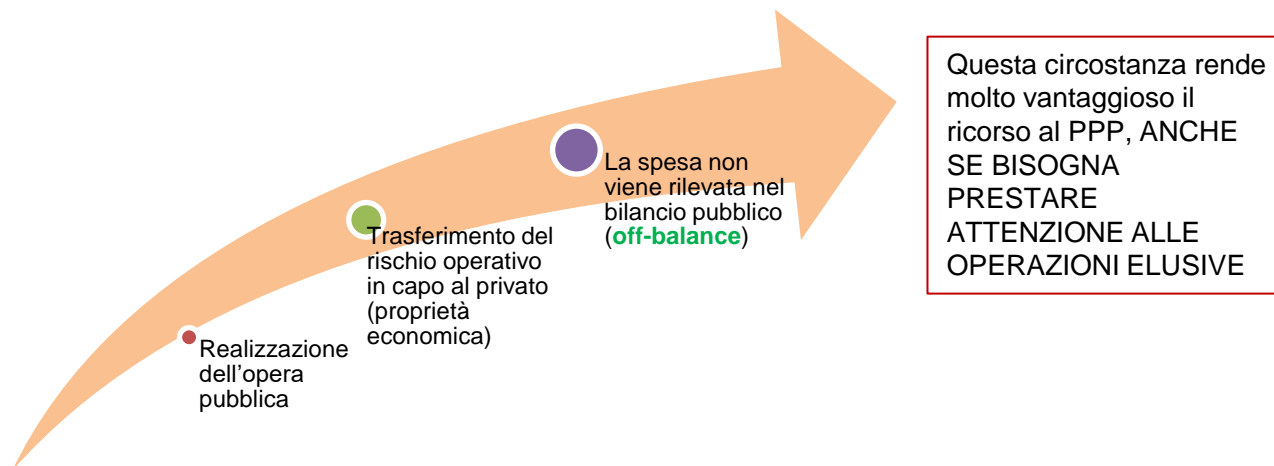
Qualora siano previsti pagamenti da parte degli utenti finali per servizi collegati ad attività secondarie associate con l'infrastruttura, questi devono rappresentare una parte minoritaria dei ricavi complessivi del soggetto privato (a titolo di esempio, si consideri un ospedale in cui l'amministrazione 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).

La normativa Comunitaria: **Manual on Government Deficit and Debt – MGDD** versione 2019

Section VI. 4

Dalle regole europee: la contabilizzazione **on** oppure **off** balance

Il trasferimento dei rischi operativi connessi all'utilizzazione di un investimento pubblico in capo al privato può determinare, ai fini europei, la fuoriuscita della spesa dal bilancio pubblico e l'allocazione nel bilancio del privato. Conseguentemente l'investimento non impatta sul debito ed **è quindi neutro** ai fini della finanza pubblica.



## La normativa Comunitaria: MGDD versione 2019 Section VI. 4

### Principi generali - Valutazione dei rischi :

- **Rischi di Costruzione:** è riconducibile al **ritardo** nei tempi di consegna, ad un aumento dei costi, al **non rispetto** degli standard di progetto, ad inconvenienti di tipo tecnico.
- **Rischio di Disponibilità:** corrisponde alla mancata capacità, da parte del concessionario, di erogare le prestazioni contrattuali pattuite, sia per volume che per standard di qualità. Si verificano pertanto quando i livelli di prestazione insoddisfacenti si traducono **nell'indisponibilità parziale o totale di determinati servizi**, oppure in servizi che non soddisfano i criteri quantitativi e qualitativi specificati nel contratto di concessione;
- **Rischio di Domanda:** si origina dalla **variabilità della domanda** non dipendente dalla qualità del servizio prestato dal concessionario dell'infrastruttura ma da altri fattori, quali la presenza di alternative più convenienti per gli utenti, il ciclo di business, nuove tendenze del mercato.

## La normativa Comunitaria: MGDD versione 2019 Section VI. 4

### VI.4.3.3 Finanziamento Pubblico (pag.289)

**54.** Molto spesso il privato non è in grado di accedere ai finanziamenti alle stesse condizioni in cui ci riesce la PA, viene per ciò **prevista la possibilità di contribuire al finanziamento da parte del pubblico** ed evitare così un aumento dei costi generali dell'opera e assicurare la vitalità del progetto.

**55. Se la maggior parte delle spese di finanziamento sono sostenute dalla PA,** è evidente che il partner pubblico sostenga la maggior parte del rischio finanziario, **con conseguente inserimento dell'opera nei suoi bilanci (on balance).** Se il contributo è erogato all'inizio del contratto, ogni spesa in conto capitale verrà contabilizzata come GFCF ( Gross Fixed Capital Formation = investimenti fissi lordi).

**56.** Questo principio vale però solo per i finanziamenti provenienti dalle unità di governo nazionali, senza quindi considerare i finanziamenti previsti da convenzioni internazionali (come i fondi EU). Qualora esista un contributo di questo tipo, ai fini della classificazione si **tiene in considerazione solo la quota di contributo privato** rapportata a quella pubblica.



## La normativa Comunitaria: MGDD versione 2019 Section VI. 4

### VI. 4.3.4 Garanzie Pubbliche (pag.291)

**62.** La PA può fornire direttamente delle garanzie esplicite che coprano, parzialmente o totalmente, il debito contratto dal Privato, qualunque sia la natura dei creditori. Generalmente questo **aiuta il Privato a raccogliere fondi ad un prezzo di mercato inferiore** (...)

**63.** L'esistenza di una garanzia della PA sul debito porta alla **riclassificazione del debito stesso, dai bilanci del Privato a quelli della PA.**

**64.** Le garanzie devono essere considerate nell'analisi dei rischi, specialmente quando si registrano considerevoli trasferimenti da parte della PA.

**65.** ...**anche la finalità** di una garanzia (...), può influenzare la registrazione dell'asset.

**66.** Le garanzie pubbliche possono essere concesse al Privato per coprire il rimborso del debito, ma possono anche assicurare un rendimento sul capitale qualunque sia la performance del Privato.

Una forma di garanzia è quella rappresentata da un livello di domanda minimo garantito, (...) a prescindere dall'effettivo uso dell'asset da parte degli utenti. Ciò comporta di conseguenza ad assicurare una redditività minima al Privato.

SEGUE VI. 4.3.4 Public Guarantees

## La normativa Comunitaria: MGDD versione 2019 Section VI. 4

### SEGUE VI. 4.3.4 GARANZIE PUBBLICHE

- 67.** Se, all'inizio o durante la fase di costruzione, la garanzia pubblica copre la maggior parte delle spese del progetto, l'asset viene normalmente inserito nei conti della PA, (..).
- 68.** Oltre alle garanzie **esplicite sul debito**, ai fini dell'analisi sull'allocazione dei rischi, dovrebbero essere incluse anche **quelle prestate a favore dei creditori**, o al Privato sotto varie forme (assicurazioni o derivati per esempio).
- 69.** Per la valutazione della distribuzione del rischio devono essere fatti due test:
1. Test sulla quota di finanziamento pubblico sulle spese del progetto;
  2. Test sulla quota di finanziamento pubblico sulle garanzie prestate.
- 70.** Infine, quando una garanzia viene effettivamente prestata, questo potrebbe indurre ad un cambiamento del proprietario economico dell'asset e alla riclassificazione dell'asset stesso.

## La normativa Comunitaria: MGDD versione 2019 Section VI. 4

### VI. 4.3.6 Forza Maggiore (pag.293)

**78.** (...) è IMPORTANTE DISTINGUERE GLI EVENTI CHE INFLUENZANO la realizzazione di un'ASSET...(...) una parte di eventi può ricadere in capo al **privato** poiché connessa alla qualità della sua performance. In questi casi la condotta negligente deve tradursi in **un ribasso dei canoni di disponibilità.**

Altri eventi invece, come alcune decisioni della **PA**, possono impattare sull'andamento del progetto al punto da autorizzare il **privato a ricevere una compensazione.** Comunque è da escludere ogni decisione politica di natura generale che può influenzare il contesto economico, sociale, ambientale e di ordine pubblico.

## La normativa Comunitaria: MGDD versione 2019 Section VI. 4

### VI. 4.3.6 Forza Maggiore

79. C'è una terza categoria di eventi **che non sono invece sotto la responsabilità di nessuna delle due parti**. Questi eventi **eccezionali** sono generalmente denominati eventi di forza maggiore (...).

In questi i casi (...) c'è un "soccorso" da parte della PA ...ma:

deve essere considerato sotto condizioni restrittive, con una lista esaustiva di tali eventi e deve essere assolutamente indiscutibile l'assenza di responsabilità del Privato (...)

Non rientrano tra eventi di forza maggiore però i **rischi macro economici** quali l'impatto dei business cycle sui costi e sulla domanda o effetti domino di varia natura, che si presuppone vengano considerati dal privato prima si sottoscrivere il contratto stipulando appropriate polizze assicurative.

Al contrario, in caso di eventi normalmente non assicurabili (come guerre, catastrofi naturali e ecc...) la PA dovrebbe supportare i rischi parzialmente, senza che questo comporti necessariamente una riclassificazione dell'asset.

## La normativa Comunitaria: Guida EPEC-EUROSTAT sul PPP del 2016



Il 29 settembre 2016, Eurostat e il Centro europeo di consulenza in materia di PPP (EPEC) hanno pubblicato una "Guida al trattamento statistico dei PPP", il cui obiettivo è quello di fornire una chiarezza quanto mai necessaria in merito all' applicazione del regolamento (CE) n. 549/13 del Consiglio relativo al sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell' Unione europea (SEC10) sul trattamento statistico delle PPP.

In altre parole, la guida esamina il trattamento statistico del PPP attraverso una "lente d'ingrandimento".

### 3. Le regole dell' Ufficio statistico dell'Unione europea (Eurostat): la normativa Comunitaria

#### La normativa Comunitaria: **Guida EPEC-EUROSTAT sul PPP del 2016**

La guida Epec-Eurostat è strutturata in: introduzione, più 4 capitoli e un allegato.

- **Introduzione:** approccio, campo di applicazione e limitazioni
- **Capitolo 1:** norme Eurostat
- **Capitolo 2:** definizioni
- **Capitolo 3:** disposizioni del contratto e trattamento Statistico
- **Capitolo 4:** conclusioni
- **Allegato:** schede di sintesi

La normativa Comunitaria: **Guida EPEC-EUROSTAT sul PPP del 2016 - le tre fasi**

**individuare:**

- **le questioni chiave** che tipicamente influenzano il trattamento statistico dei PPP in tutta l' UE attraverso i "temi" chiave definiti negli orientamenti

**analizzare l'importanza :**

delle questioni chiave:

1. **Automaticamente in bilancio;**
2. **Molto alto;**
3. **Alto;**
4. **Moderato;**
5. **Nessuna importanza per il trattamento statistico**

**pronunciare :**

il trattamento statistico (on/off) rispetto alle enunciazioni contenute negli orientamenti.

La normativa Comunitaria: **Guida EPEC-EUROSTAT sul PPP del 2016 ad esempio «Theme 4»**

**Theme 4– MECCANISMI DI PAGAMENTO**

**A. MECCANISMO DI PAGAMENTO “OPERE FREDDI”**

4.1 Struttura dei Canoni (non influenzano il trattamento statistico)

**4.2 Variazioni del canone per indisponibilità o per minori livelli di performance**

**4.3 Definizione di disponibilità o indisponibilità dell'asset**

4.4 Definizione dei livelli di performance dei servizi (non influenzano il trattamento statistico)

4.5 Verifica della disponibilità dell'asset e dei livelli di performance (non influenzano il trattamento statistico)

**4.6 Verificare la disponibilità dell'opera e calcolare eventuali decurtazioni per indisponibilità dell'opera o scarse performance:**

**4.6.1 Decurtazione del canone da parte del Concedente per la non disponibilità dell'asset;**

4.6.2 Decurtazione del canone da parte del Concedente per scarse performance o punteggi di performance;

4.6.3 Concessione al Privato privato di limitati periodi di tempo in cui porre in essere rimedi;

4.6.4 Introduzione di un ammontare minimo delle riduzioni;

4.6.5 Inserimento di moltiplicatori dell'ammontare della decurtazione;

4.6.6 Tipizzazione dell'ipotesi di indisponibilità, ma utilizzo dell'asset;

4.6.7 Messa a disposizione di strutture alternative temporanee.



3. Le regole dell' Ufficio statistico dell'Unione europea (Eurostat): la normativa Comunitaria

La normativa Comunitaria: **Guida EPEC-EUROSTAT sul PPP del 2016** ad esempio «Theme 4»

(...) SEGUE

## **Theme 4– MECCANISMI DI PAGAMENTO**

### **A. MECCANISMO DI PAGAMENTO “OPERE FREDDI”**

#### **4.7 Casi in cui non si applica la decurtazione pur in presenza di indisponibilità dell'opera o scarsa performance**

4.7.1 Cause giustificatorie

4.7.2 Periodi di grazia

4.7.3 Soglie minime di decurtazione

**4.7.4 Tetti massimi di decurtazione dei canoni**

4.8 Variazioni del canone in base all'uso (non influenzano il trattamento statistico)

3. Le regole dell' Ufficio statistico dell'Unione europea (Eurostat): la normativa Comunitaria

La normativa Comunitaria: **Guida EPEC-EUROSTAT sul PPP del 2016** ad esempio «Theme 5»

## 5– ALTRE DISPOSIZIONI RELATIVE AL PAGAMENTO

**5.5 Redditi provenienti da terzi:** La PA può scegliere di appropriarsi di tali redditi, ma l'ammontare che la PA prevede di incassare **PUÒ** influenzare il trattamento statistico dell'operazione.

**Redditi  $\geq 50\%$  dei pagamenti che la PA prevede di corrispondere al Privato:** il contratto non è un PPP secondo l'ottica Eurostat e si procederà ad una riclassificazione automatica ON

**$50\% \geq$  redditi  $\geq 20\%$  dei pagamenti al Privato :** si ha un problema di ALTA criticità ai fini del trattamento statistico

**$20\% \geq$  redditi  $\geq 5\%$  dei pagamenti al Privato:** si ha un problema di MODERATA criticità.

**Redditi  $< 5\%$  dei pagamenti al Privato:** non è influente

5.6 Cadenza dei pagamenti del canone (non influenzano il trattamento statistico)

5.7 Ritardi nel pagamento del canone (non influenzano il trattamento statistico)

5.8 Contenzioni sul Pagamento del canone (non influenzano il trattamento statistico)

5.9 Costi attribuiti alla PA ma pagati dal privato e poi rimborsati (non influenzano il trattamento statistico)

5.10 Aggiustamenti del meccanismo di pagamento (non influenzano il trattamento statistico)

3. Le regole dell' Ufficio statistico dell'Unione europea (Eurostat): la normativa Comunitaria

La normativa Comunitaria: **Guida EPEC-EUROSTAT sul PPP del 2016** ad esempio «Theme15»

## Theme 15 – L'INFLUENZA DELLE STAZIONI APPALTANTI

15.1 Partecipazione azionaria al capitale del Concedente nella Società di Progetto

15.2 Diritti del Concedente di autorizzare / negare scelte del Concessionario

15.3 Subentro del Concedente

15.4 Limite agli utili o ai ricavi del Concessionario

### 3. Le regole dell' Ufficio statistico dell'Unione europea (Eurostat): la normativa Comunitaria

**La normativa Comunitaria: Guida EPEC-EUROSTAT sul PPP del 2016** - La tabella della GUIDA con le disposizioni classificatorie tipiche del contratto di PPP .

La tabella elenca le disposizioni tipiche delle PPP che, influenzano effettivamente il trattamento statistico. Identifica inoltre se una disposizione comporta automaticamente LA CLASSIFICAZIONE DEL PPP ON BALANCE SHEET per la PA . Vengono indicare varie combinazioni dei livelli di importanza delle disposizioni trattate:

✓ **IMPORTANZA MOLTO ALTA**

✓ **IMPORTANZA ALTA**

✓ **IMPORTANZA MODERATA .**

Al fine del TRATTAMENTO STATISTICO un PPP è ON BALANCE se:

non più di 1 disposizione di **importanza molto alta**, 0 disposizioni di **importanza alta** e non più di 2 disposizioni di **importanza moderata**;

oppure - 0 disposizione di **importanza molto alta**, non più di 2 disposizioni di **importanza alta** e non più di 1 disposizione di **importanza moderata**;

oppure- 0 disposizione di **importanza molto alta**, non più di 1 disposizioni di **importanza alta** e non più di 4 disposizioni di **importanza moderata**;

oppure- 0 disposizione di **importanza molto alta**, 0 disposizione di **importanza alta** e non più di 7 disposizioni di **importanza moderata**.

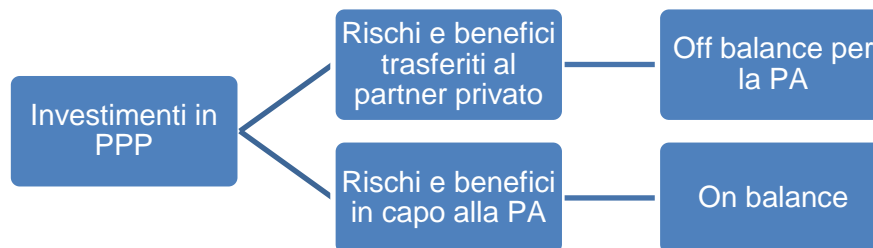
## Allocazione dei rischi

Il SEC 2010 prescrive che i conti nazionali utilizzino un sistema “binario” di trascrizione in base al quale i PPP siano contabilizzati **interamente** o sul bilancio pubblico (**on balance**) o su quello del privato (**off balance**), non è possibile ad esempio che la proprietà economica di un'opera sia divisa ai fini statistici tra parte pubblica e partner privato.

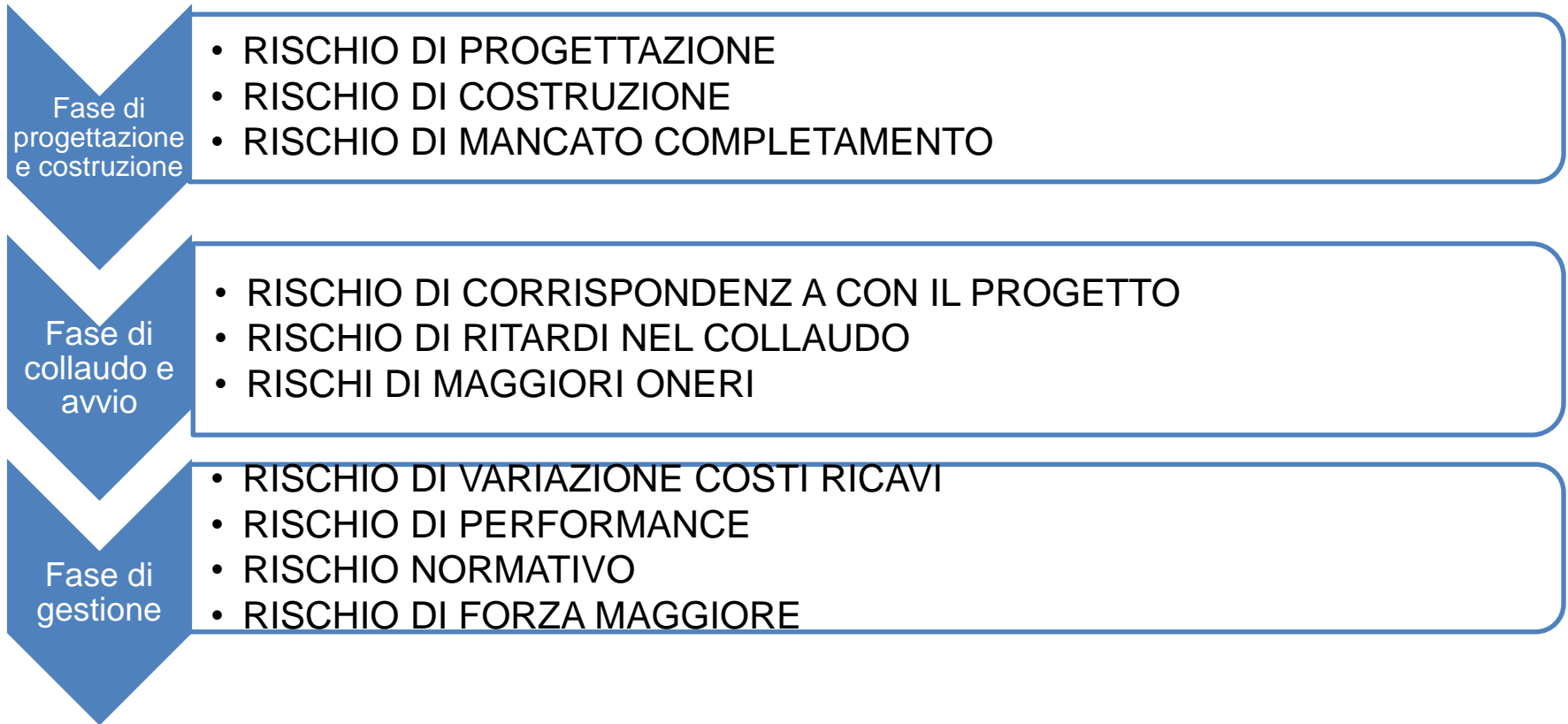
N.B:

Proprietario economico è colui che **sostiene la maggior parte dei rischi** e riceve la maggior parte dei benefici.

Proprietario giuridico è' colui che ha la titolarità del bene sotto il profilo di legge.



## Allocazione dei rischi per fasi del contratto



## Allocazione dei rischi: rischio di disponibilità

Affinchè sia trasferito il rischio di disponibilità, è necessario che il pagamento dei canoni non sia automatico bensì legato a livelli prestazionali dell'opera o del servizio, al mancato raggiungimento dei quali si applicano delle decurtazioni automatiche del canone tali da incidere significativamente sullo stesso, fino ad azzerarlo. Gli indicatori variano a seconda del tipo di investimento.

### ESEMPI di Indicatori di performance:

1. Indice di risparmio energetico;
2. Indice di luminanza (riflesso dell'area illuminata);
3. Comfort visivo, acustico, termico;
4. Livello di manutenzione;
5. ecc

- Se non vengono rispettati durante tutta la vita del contratto i livelli minimi prestabiliti, scattano decurtazioni del canone fino al suo azzeramento.
- Se si scende sotto i livelli minimi c'è la risoluzione del contratto

Gli indicatori **devono** essere fissati preventivamente nel contratto

## Allocazione dei rischi: mancato trasferimento dei rischi sul privato

In presenza di meccanismi in virtù dei quali il partner pubblico (la PA) sostiene la maggior parte dei rischi del PPP, per il contratto si registreranno conseguenze in ordine alle modalità di contabilizzazione

Finanziamento pubblico

Garanzie pubbliche

Clausole di fine contratto

Valore di riscatto dell'asset

Canone non parametrato alla performance

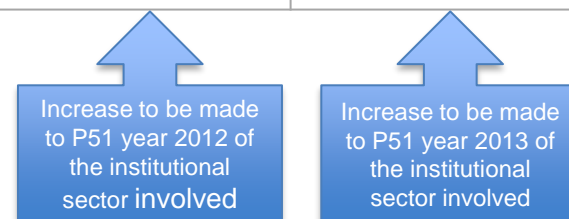
La contabilizzazione in bilancio = DEBITO !!!



5. Monitoraggio quali-quantitativo: corredo alla **Notifica EDP** in applicazione del Protocollo sulla Procedura per i Disavanzi Eccessivi (PDE), annesso al Trattato di Maastricht.

**Effetti sul “P51g” (investimenti fissi lordi)** se l’investimento in PPP è classificato «**on balance**»

CONTRACT VALUE	INVEST. year 2012	INVEST. year 2013	CONTRIB. PA year 2012	CONTRIB. PA year 2013	additional investment 2012	additional investment 2013
300	170	130	100	90	$(170-100)=70$	$(130-90)=40$



5. Monitoraggio quali-quantitativo: corredo alla **Notifica EDP** in applicazione del Protocollo sulla Procedura per i Disavanzi Eccessivi (PDE), annesso al Trattato di Maastricht.

## Informazioni sui dati finanziari nei conti nazionali PPP 1/2

Table 11.1 (del Questionario EDP) Financial data and national accounts information on PPPs

Table 11.2 (del Questionario EDP) Financial data on government payments in PPPs, other than unitary charge payments

Table 1 (della Notifica): Revision of general government net lending (+)/ net borrowing (-) and revision of general government consolidated gross debt

5. Monitoraggio quali-quantitativo: corredo alla **Notifica EDP** in applicazione del Protocollo sulla Procedura per i Disavanzi Eccessivi (PDE), annesso al Trattato di Maastricht.

## Financial data and national accounts information on PPPs 1/2

N.	name of the project	project type	grantor		operator		construction phase		contractual capital value	investments by year						up-to-date investments
			name of the unit	subsector classification	name of the unit	subsector classification	start date	end date		2007	2008	2009	2010	2011	2012	
15xx	Nuovo complesso ospedaliero	edilizia sanitaria	A.O. xx	S13.13	yyy s.r.l.	S11	2007	2010	<b>183</b>	110	60	13				<b>183</b>



5. Monitoraggio quali-quantitativo: corredo alla **Notifica EDP** in applicazione del Protocollo sulla Procedura per i Disavanzi Eccessivi (PDE), annesso al Trattato di Maastricht.

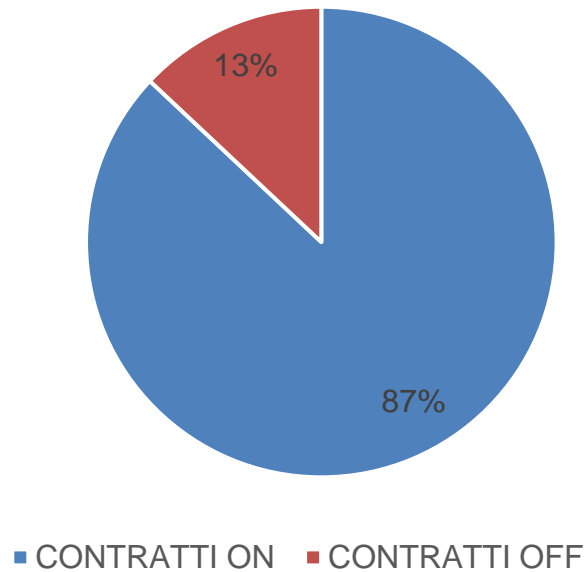
Esempio di impatto su indebitamento e debito: progettazione, costruzione e gestione di PPP XXX classificata "ON"

*Esempio di impatto: Progettazione, costruzione ed esercizio di PPP XXX classificata "ON"*

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Investments (a)</i>	31	34	56	92	174	204	526
<i>Payments by government other than unitary charge payments (public contribution)(b)</i>	0	43	52	114	140	204	62
<b>B.9 impact (a-b)</b>	<b>31</b>	<b>-9</b>	<b>4</b>	<b>-22</b>	<b>34</b>	<b>0</b>	<b>464</b>
<i>Up to year Investments (c)</i>	31	65	121	213	387	591	1117
<i>Up to year Payments by government other than unitary charge payments (public contribution) (d)</i>	0	43	95	209	349	553	615
<b>Debt impact (c-d)</b>	31	22	26	4	38	38	502
<b>Change in debt</b>	<b>31</b>	<b>-9</b>	<b>4</b>	<b>-22</b>	<b>34</b>	<b>0</b>	<b>464</b>

5. Monitoraggio quali-quantitativo: corredo alla **Notifica EDP** in applicazione del Protocollo sulla Procedura per i Disavanzi Eccessivi (PDE), annesso al Trattato di Maastricht.

### Contratti di PPP classificati dall'ISTAT dal 2010 al 2021



5. Monitoraggio quali-quantitativo: corredo alla **Notifica EDP** in applicazione del Protocollo sulla Procedura per i Disavanzi Eccessivi (PDE), annesso al Trattato di Maastricht.

La quota di **contributo pubblico** nei contratti classificati da ISTAT off e nei contratti classificati dall'ISTAT on balance sheet dal 2010 al 2021:

### Contratti off-balance:

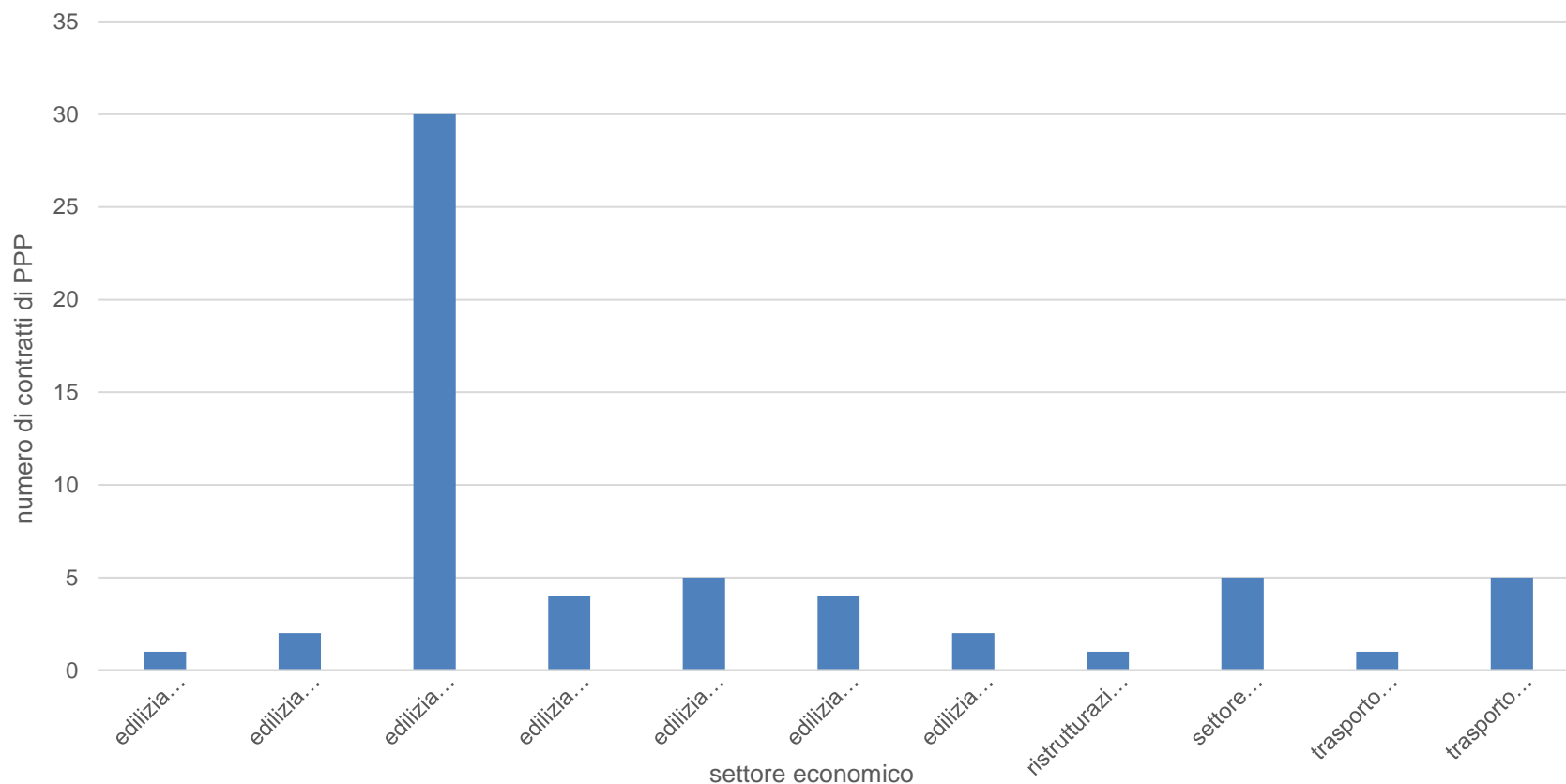
- totale valore contrattuale: 455 mln euro
- di cui contributi pubblici: 115 mln euro

### Contratti on-balance:

- totale valore contrattuale: 10.817,25 milioni euro (QUASI 11 MILIARDI!)
- di cui contributi pubblici: 5.547 mln euro

5. Monitoraggio quali-quantitativo: corredo alla **Notifica EDP** in applicazione del Protocollo sulla Procedura per i Disavanzi Eccessivi (PDE), annesso al Trattato di Maastricht.

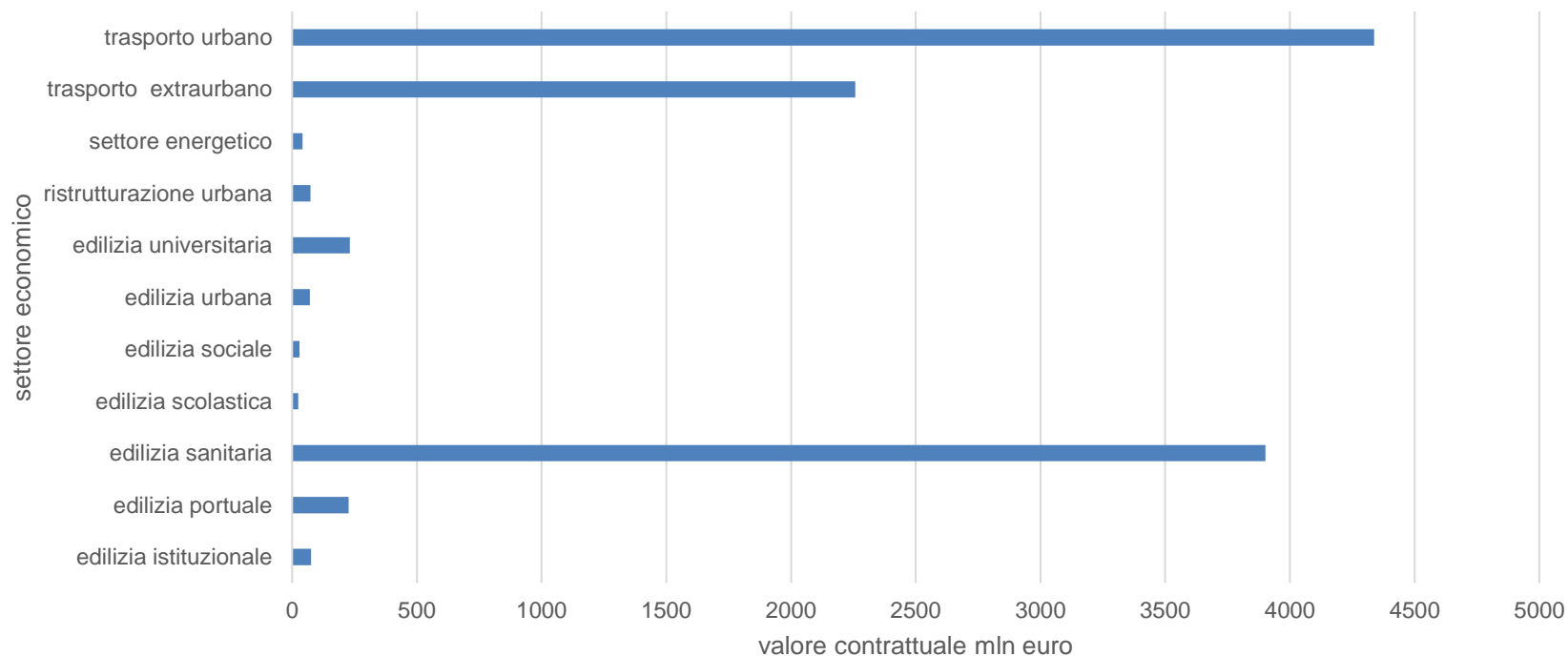
**PPP monitorati (2010-2021) per settore economico prevalente**





5. Monitoraggio quali-quantitativo: corredo alla **Notifica EDP** in applicazione del Protocollo sulla Procedura per i Disavanzi Eccessivi (PDE), annesso al Trattato di Maastricht.

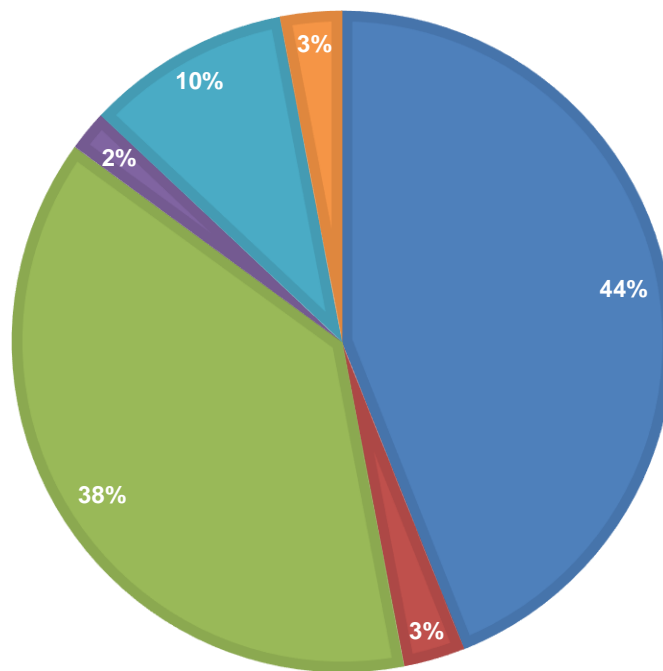
**PPP monitorati (2010-2021) per valore totale dei contratti e settore prevalente**



5. Monitoraggio quali-quantitativo: corredo alla **Notifica EDP** in applicazione del Protocollo sulla Procedura per i Disavanzi Eccessivi (PDE), annesso al Trattato di Maastricht.

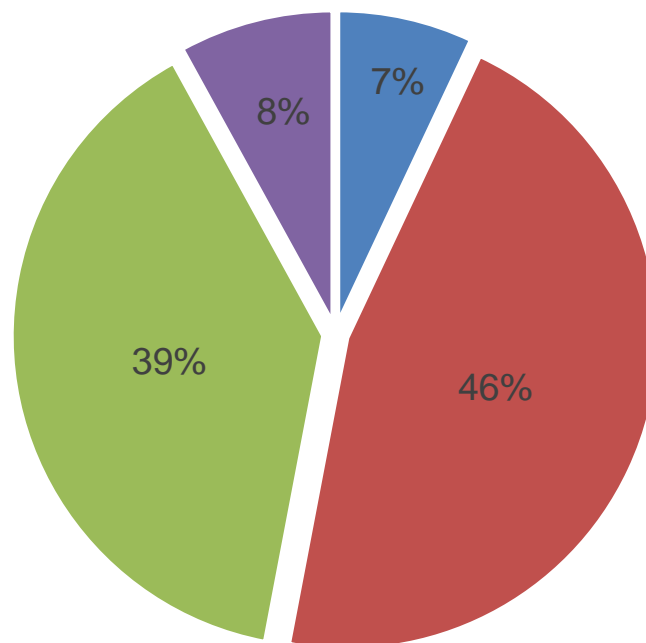
## PPP monitorati (2010-2021) distribuzione per concedente “pubblico”

■ ASL ■ AUL ■ COMUNI ■ PROVINCE ■ REGIONI ■ UNIV



5. Monitoraggio quali-quantitativo: corredo alla **Notifica EDP** in applicazione del Protocollo sulla Procedura per i Disavanzi Eccessivi (PDE), annesso al Trattato di Maastricht.

### PPP monitorati (2010-2021) per valore contrattuale

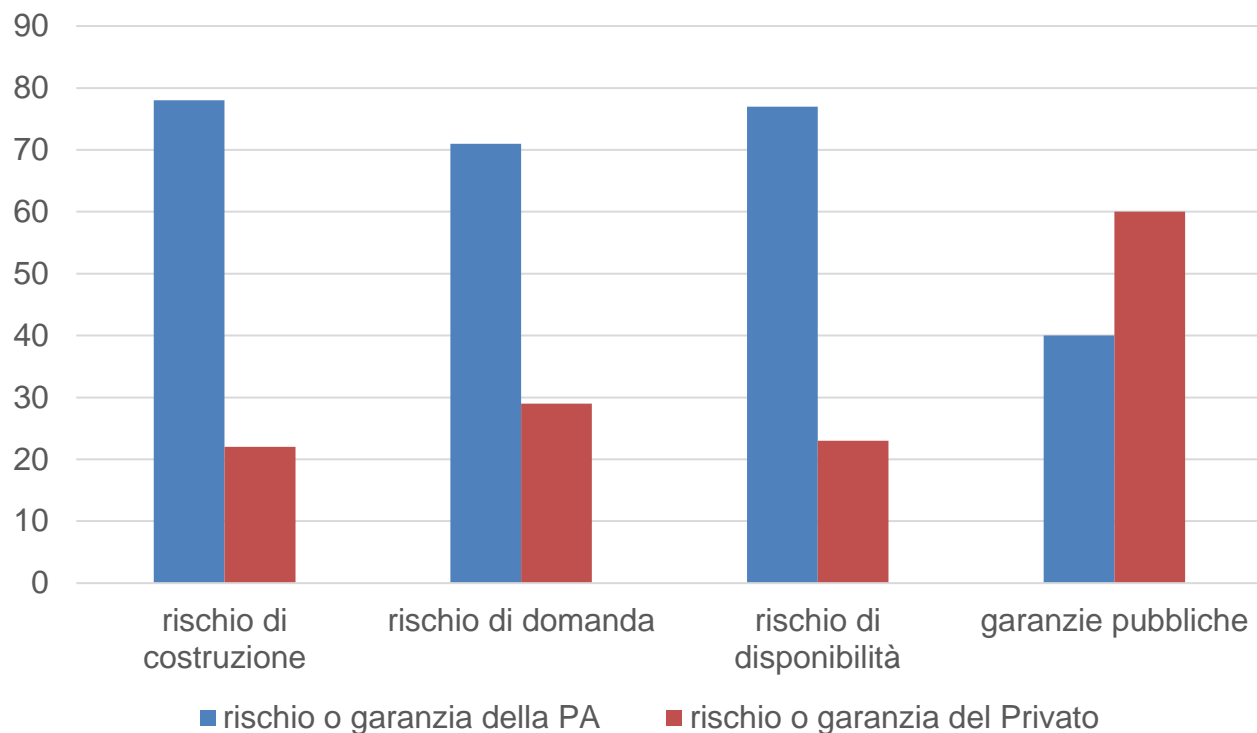


■ maggiore 500 mln di euro  
■ tra 101 e 500 mln di euro

■ maggiore o uguale ad 1 e 50 mln di euro  
■ tra 51 e 100 mln di euro

5, Monitoraggio quali-quantitativo: corredo alla **Notifica EDP** in applicazione del Protocollo sulla Procedura per i Disavanzi Eccessivi (PDE), annesso al Trattato di Maastricht.

Ripartizione dei rischi tra Partner Pubblico e Partner Privato nei PPP monitorati e classificati “on balance”  
(valori %) dal 2010 al 2021



5. Monitoraggio quali-quantitativo: corredo alla **Notifica EDP** in applicazione del Protocollo sulla Procedura per i Disavanzi Eccessivi (PDE), annesso al Trattato di Maastricht.

- **Il rischio di costruzione** riguarda eventi connessi alla fase progettuale e di realizzazione dell'infrastruttura quali, ad esempio, ritardata consegna, mancato rispetto di standard predeterminati, costi aggiuntivi di importo rilevante, deficienze tecniche, esternalità negative, compreso il rischio ambientale e in ultimo ma non poco rilevante il contributo pubblico in tutte le sue forme (trasferimenti e/o garanzie).
- Es. AUMENTI DEI COSTI SENZA MOTIVAZIONI SPECIFICHE, CONTRIBUTI PUBBLICI, DURATA NON FISSA

- Il rischio di costruzione è riscontrato nel 78% dei contratti on-balance
- Nel 40% dei casi sono presenti garanzie pubbliche
- La durata della fase di costruzione nei PPP classificati da ISTAT è in media pari a 3,8 anni.

5. Monitoraggio quali-quantitativo: corredo alla **Notifica EDP** in applicazione del Protocollo sulla Procedura per i Disavanzi Eccessivi (PDE), annesso al Trattato di Maastricht.

- **Il rischio di disponibilità** attiene alla fase operativa ed è connesso ad una scadente o insufficiente gestione dell'opera pubblica, a seguito della quale la quantità e/o la qualità del servizio reso risultano inferiori ai livelli previsti nell'accordo contrattuale. Istat osserva che a disponibilità 0 non corrisponde canone 0.
- Es. clausole che limitano gli utili; clausole che limitano le penali

- Il rischio di disponibilità è in capo alla PA nel 67% dei casi on-balance classificati da ISTAT

5. Monitoraggio quali-quantitativo: corredo alla **Notifica EDP** in applicazione del Protocollo sulla Procedura per i Disavanzi Eccessivi (PDE), annesso al Trattato di Maastricht.

- **Il rischio di domanda** è connesso alla variabilità della domanda non dipendente dalla qualità del servizio prestato; ci si riferisce a quello che può definirsi normale rischio economico assunto da un'azienda in un'economia di mercato.

Es. pagamenti minimi garantiti

- Il rischio di domanda è presente nel 71% dei casi on-balance

## Spunti di riflessione :

- Uniformità delle definizioni della normativa italiana e comunitaria
- Attenzione alle clausole contrattuali che prevedano un “guadagno o un profitto minimo garantito” per il concessionario.
- Attenzione ai concedenti PA che vedono più spesso classificati i contratti da loro sottoscritti «on-balance». Sarebbe possibile ancora una volta concentrare lo sforzo analitico e di risoluzione laddove più urgente. Ad esempio, se come sembrerebbe i comuni più piccoli sono gli enti più in difficoltà nell'allocazione dei rischi e nell'elaborazione della matrice dei rischi.
- Un altro aspetto avverso alla diffusione dei contratti di PPP è legato ai tempi elevati e incerti che intercorrono dal bando all'aggiudicazione dell'operazione (bando, aggiudicazione closing finanziario...perdiamo di vista numerose operazioni).



# Formazione IFEL *per i Comuni*

---



## Grazie per l'attenzione

GIOVANNA OTTAVIANI  
giovanna.ottaviani@istat.it



Twitter



Facebook



YouTube

