



UNITÀ TECNICA FINANZA DI PROGETTO

## **Partenariato Pubblico – Privato per la realizzazione di opere pubbliche: impatto sulla contabilità nazionale e sul debito pubblico**

*Decisione EUROSTAT 11 Febbraio 2004 "Treatment of public-private  
partnerships"*

*Roma, giugno 2004*

## INDICE

1	Premessa .....	3
2	Il Partenariato Pubblico Privato: definizioni .....	4
3	La contabilizzazione europea delle forme di PPP .....	7
3.1	Il manuale SEC 95 "Cenni" .....	7
3.2	La Decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004 .....	7
4	Le possibili forme di PPP e il loro impatto sul deficit e sul debito pubblico .....	9

## 1 PREMESSA

La premessa di questo documento risiede in due evidenze.

La prima riguarda il forte interesse comunitario per le forme di Partenariato Pubblico Privato (PPP) manifestato con le pubblicazioni: "*Guidelines for successful Public-Private Partnership*" (marzo 2003) e "*Resource Book of PPP Case Studies*" (giugno 2004), elaborate dalla DG Politiche Regionali della Commissione UE, nonché "*Green Paper on PPP's and Community Law on Public Contracts and Concessions*" (marzo 2004), predisposta dalla DG Mercato Interno della stessa Commissione.

La seconda riguarda la particolare attenzione che gli Stati europei attribuiscono all'impatto delle forme di PPP sul bilancio e sul debito pubblico. Questa seconda evidenza ha portato, dopo la consultazione del *Committee on Monetary, Financial and Balance Payments Statistics* (CMBF) alla nuova decisione di Eurostat "*Treatment of public-private partnerships*" resa in data 11 febbraio 2004.

La decisione ha per oggetto la classificazione delle PPP's nell'ambito dei conti nazionali ed è in linea con il Sistema Europei dei Conti (SEC 95).

Con riguardo alla terminologia ed alle classificazioni utilizzate dalle due direzioni generali della Commissione Europea e da Eurostat, si registrano alcune diversità e distinzioni.

Come è possibile osservare, infatti, nel paragrafo seguente, la decisione Eurostat si riferisce solo ad una tipologia particolare di PPP, e, relativamente a questa, indica i casi nei quali gli *assets* legati a tali forme di PPP possono essere classificati *off-balance* e quindi non avere impatto sul *deficit* e sul debito pubblico.

Partendo da tale decisione, con questo lavoro si intende effettuare una ricognizione delle diverse forme di PPP, utilizzate a livello europeo e nel nostro Paese, identificandone caratteristiche e peculiarità e verificando se e in che modo queste possono avere influenza sulla riduzione del *deficit* e del debito pubblico e contribuire quindi al rispetto dei parametri di Maastricht.

Si deve precisare, in apertura di questo documento, che si tratta di un *work in progress*, oggetto di successive integrazioni, revisioni e completamenti attraverso necessari riscontri a livello nazionale ed europeo.

E' noto infatti che sia il manuale SEC 95 sia la decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004 sono tuttora oggetto di attenzione ed analisi in tutti gli Stati europei e che, sulle posizioni maturate, permangono incertezze interpretative.

Si è ritenuto comunque opportuno diffondere questo primo "*work in progress*", anche se incompleto in alcune sue parti, per aprire su di esso un confronto anche con altri soggetti competenti sulla materia.

Ciò dovrebbe consentire di pervenire alla stesura di un documento utile e condiviso.

## **2 IL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO: DEFINIZIONI**

Con il termine Partenariato pubblico privato (PPP) si definiscono diverse forme di cooperazione tra settore pubblico e settore privato, attraverso le quali le rispettive competenze e risorse si integrano per realizzare e gestire opere infrastrutturali in funzione delle diverse responsabilità ed obiettivi.

In un progetto di PPP, la Pubblica Amministrazione pubblica affida all'operatore privato, anche sulla base di uno specifico contratto, l'attuazione di un progetto per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità e per la gestione del relativo servizio. Ciò implica la realizzazione di una complessa operazione, nella quale coesistono, in tutto o in parte, i seguenti elementi chiave:

- la progettazione (Design);
- il finanziamento (Finance);
- la costruzione (Build);
- la gestione (Operate);
- la manutenzione (Maintenance).

I progetti realizzabili attraverso forme di PPP possono essere classificati in base a tre principali tipologie:

- progetti dotati di una intrinseca capacità di generare reddito attraverso ricavi da utenza: i ricavi commerciali prospettici di tali progetti consentono al settore privato un integrale recupero dei costi di investimento nell'arco della vita della concessione. In tale tipologia di progetti, il coinvolgimento del settore pubblico si limita ad identificare le condizioni necessarie per consentire la realizzazione del progetto, facendosi carico delle fasi iniziali di pianificazione, autorizzazione, indizione dei bandi di gara per l'assegnazione delle concessioni e fornendo la relativa assistenza per le procedure autorizzative;
- progetti in cui il concessionario privato fornisce direttamente servizi alla pubblica amministrazione: è il caso di tutte quelle opere pubbliche - carceri, ospedali, scuole - per le quali il soggetto privato che le realizza e gestisce trae la propria remunerazione esclusivamente (o principalmente) da pagamenti effettuati dalla pubblica amministrazione su base commerciale;
- progetti che richiedono una componente di contribuzione pubblica: è il caso di iniziative i cui ricavi commerciali da utenza sono di per se stessi insufficienti a generare adeguati ritorni economici, ma la cui realizzazione genera rilevanti esternalità positive in termini di benefici sociali indotti dalla infrastruttura. Tali esternalità giustificano l'erogazione di una componente di contribuzione pubblica.

Il **Project Financing** o **Finanza di Progetto** (PF), costituisce una delle modalità applicative del PPP per la realizzazione di opere infrastrutturali pubbliche e di pubblica utilità.

Il PF è un'operazione di finanziamento di una specifica iniziativa economica, realizzata, di norma, tramite una società costituita *ad hoc* in cui:

- i flussi di cassa ("cash flow") generati/stimati dalla gestione costituiscono la primaria garanzia e fonte per la copertura del servizio del debito;
- la realizzazione dell'iniziativa deve essere accompagnata da un adeguato livello di certezza del quadro progettuale che deriva da una rigorosa

analisi e gestione dei rischi legati alla stessa. La ripartizione dei rischi ("risk sharing") si attua secondo il principio di efficienza ed economicità;

- la sostenibilità economico-finanziaria della singola iniziativa non dipende dal merito creditizio dei singoli azionisti ma si basa sulla qualità del singolo progetto (qualità intesa come capacità di generare flussi di cassa a fronte di un determinato livello di rischio);
- l'iniziativa beneficia di una autonomia patrimoniale a tutela di tutti i portatori di interesse coinvolti (*stakeholder*) attraverso la costituzione, di norma, di una società veicolo (c.d.: i) *Special Purpose Vehicle* (SPV), ii) Società di Progetto, iii) *Newco*, iiiii) Società di scopo).
- la fase di gestione dell'opera costituisce elemento di primaria importanza, in quanto soltanto una gestione efficace e qualitativamente elevata consente di generare i flussi di cassa necessari a soddisfare finanziatori ed azionisti;
- le principali garanzie connesse all'operazione sono di natura contrattuale piuttosto che di natura reale (c.d. operazione "*without recourse*");
- il "montaggio" dell'operazione è caratterizzato da un processo di negoziazione tra i diversi soggetti coinvolti (azionisti, banche, controparti commerciali), avente una durata variabile e volto alla ripartizione dei rischi dell'iniziativa tra i diversi partecipanti.



### 3 LA CONTABILIZZAZIONE EUROPEA DELLE FORME DI PPP

#### 3.1 Il manuale SEC 95 "Cenni"

(in corso di redazione)

#### 3.2 La Decisione Eurostat 11 febbraio 2004

La decisione di Eurostat ("*Treatment of public-private partnerships*" dell'11 febbraio 2004) riguarda il trattamento contabile, nei conti nazionali, dei contratti sottoscritti dalla Pubblica Amministrazione nel quadro di partenariati con imprese private e specifica l'impatto di tali PPP sul bilancio e sul debito pubblico.

La decisione riguarda il caso di contratti a lungo termine, conclusi tra la Pubblica Amministrazione e un *partner* privato in settori di attività dove il Governo è fortemente coinvolto, per la realizzazione di una infrastruttura (*asset*) in grado di erogare servizi secondo parametri quantitativi e qualitativi stabiliti.

La decisione si applica solo nei casi in cui lo Stato sia il principale acquirente dei beni e servizi forniti dall'infrastruttura, sia che la domanda sia originata dalla stessa parte pubblica che da terze parti<sup>1</sup>. E' questo il caso, ad esempio, di servizi pubblici, come la sanità o l'istruzione, nei quali, per un meccanismo di sostituzione, le prestazioni erogate ai cittadini sono pagate dalla Pubblica Amministrazione o di infrastrutture stradali, i cui pedaggi sono pagati dalla parte pubblica attraverso sistemi di *shadow tolls* (c.d. pedaggi ombra).

Eurostat propone, in questi casi, che gli *assets* legati a tali forme di PPP non debbano essere classificati come attivo patrimoniale pubblico, e, pertanto, siano registrati fuori bilancio delle amministrazioni pubbliche (*off balance*), qualora vengano rispettate le seguenti due condizioni:

- il *partner* privato si assume il rischio di costruzione;

---

<sup>1</sup> In altri documenti della Commissione Europea (Cfr. "*Green Paper on PPP's and Community Law on Public Contracts and Concessions*" COM 327/2004 la dizione PPP è applicabile anche ad altre forme di partenariato pubblico - privato, nei casi in cui lo Stato non sia il principale acquirente dei servizi offerti dalla gestione dell'*asset* .

- il *partner* privato si assume almeno uno dei due rischi seguenti: quello di disponibilità e quello di domanda.

Questa classificazione ha importanti conseguenze sul deficit e sul debito pubblico.

Infatti, in termini generali, se l'*asset* è classificato nel bilancio dello Stato (*on balance*), la spesa iniziale in conto capitale per la realizzazione dell'*asset* stesso dovrà essere registrata come formazione di capitale fisso, con impatto negativo sul *deficit/surplus* statale.

In corrispondenza di questa spesa, il debito statale aumenterà, con effetti negativi sul debito pubblico.

Nel caso in cui, viceversa, l'*asset* venga considerato fuori bilancio dello Stato, le relative spese in conto capitale, sostenute dal *partner* privato, non incidono né sul disavanzo né sul debito pubblico<sup>2</sup>.

I rischi presi in considerazione da Eurostat sono, dunque, i seguenti:

- i) rischio di costruzione;
- ii) rischio di disponibilità;
- iii) rischio di domanda.

Il **rischio di costruzione** copre eventi quali:

- ritardo nei tempi di consegna;
- non rispetto degli standard di progetto;
- aumento dei costi;
- inconvenienti di tipo tecnico nell'opera;
- mancato completamento dell'opera.

---

<sup>2</sup> Resta inteso che i pagamenti regolari per contribuzioni in conto capitale o per acquisti di servizi effettuati dai soggetti pubblici costituiscono a tutti gli effetti una spesa pubblica (Cfr. in proposito: *Consiglio Europeo ECOFIN, Relazione finale sull'azione europea a favore della crescita, Bruxelles 26.11.2003*)



In tutti questi casi l'assunzione del rischio da parte del privato implica che non sono ammessi pagamenti pubblici che non siano correlati alle condizioni prestabilite nel contratto di costruzione dell'opera;

Il **rischio di disponibilità** è legato alla capacità, da parte del concessionario, di erogare le prestazioni contrattuali pattuite, sia per volume che per standard di qualità (*lack of performance*).

Affinché il rischio sia effettivamente trasferito è necessario che i pagamenti pubblici siano correlati all'effettivo grado di disponibilità fornito dal privato, al loro volume e secondo la qualità predeterminata, in applicazione del principio del *take-and-pay*. Ad esempio, l'applicazione di un sistema di pagamenti da parte dell'Ente pubblico concedente del tipo *incentives/penalties*, che preveda la riduzione dei pagamenti nel caso di prestazioni insufficienti con l'applicazione di opportune penali, è efficace al fine del trasferimento del rischio di disponibilità. Viceversa, pagamenti regolari sotto forma di canoni invariabili non parametrati all'effettivo volume dei servizi prestati non consentono una effettiva assunzione di rischio da parte del partner privato.

Il **rischio di domanda**, infine, si origina dalla variabilità della domanda che non dipende dalla qualità del servizio prestato dal concessionario dell'infrastruttura. Tale variabilità risulta, invece, dipendente da altri fattori, quali la presenza di alternative più convenienti per gli utenti, il ciclo di *business*, nuove tendenze del mercato.

Nei casi in cui l'analisi dell'allocazione dei rischi, così come sopra definiti, possa portare a non chiare conclusioni, Eurostat consiglia di prendere in considerazione anche ulteriori criteri per classificare gli *assets*, quali:

- la misura dei finanziamenti pubblici, compresi quelli "in natura";
- l'eventuale esistenza di garanzie fornite dalla pubblica Amministrazione;
- l'allocazione finale degli *assets*.

#### 4 LE POSSIBILI FORME DI PPP E IL LORO IMPATTO SUL DEFICIT E SUL DEBITO PUBBLICO

Di seguito vengono illustrate in due distinte tabelle le principali forme di PPP utilizzate nell'ordinamento italiano e nella prassi internazionale.

In particolare, la tabella riferita alle forme di PPP nazionali è diretta ad individuare, per ciascuna tipologia contrattuale, le principali caratteristiche e schemi operativi, rinviando all'esito dei successivi approfondimenti, di cui sarà oggetto il presente documento, le verifiche di impatto sulla contabilità pubblica di tali fattispecie contrattuali.

(in corso di redazione)

## FORME DI PPP NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO NAZIONALE

Fattispecie tipiche	Caratteristiche	Schemi operativi	Contabilizzazione
<b>Concessione di lavori pubblici</b> (Art. 19 co.2 l. 109/94 e art. 7 d.lgs. 190/02)	Contratto tra un soggetto privato e una p.a. avente ad oggetto progettazione, esecuzione di ll.pp. unitamente alla loro gestione. Il corrispettivo per il privato è rappresentato dal diritto di gestione. L'eventuale contributo pubblico è diretto a garantire l'equilibrio economico-finanziario.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Infrastruttura che si autofinanzia;</li> <li>2) infrastruttura che necessita di un contributo della P.A.;</li> <li>3) infrastruttura che richiede il pagamento di un canone da parte della P.A.;</li> <li>4) infrastruttura che richiede sia l'erogazione di un contributo pubblico che il pagamento di un canone</li> </ol>	
<b>Contraente generale</b> (Art. 9 dlgs n. 190/02)	Contratto tra un soggetto privato e la p.a. avente ad oggetto la progettazione, l'esecuzione con qualsiasi mezzo e il prefinanziamento di ll.pp contro un corrispettivo pagato in tutto o in parte a lavori ultimati. Il limite del prefinanziamento è fino al 20% dell'importo posto a base di gara.		
<b>Concessione a terzi per la gestione di un servizio pubblico locale</b> (Art. 113, co.5 lett.a T.U.E.L.)	Contratto tra la p.a. e società di capitali individuata in base ad una procedura di evidenza pubblica		

## FORME DI PPP NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO NAZIONALE

Fattispecie tipiche	Caratteristiche	Schemi operativi	CONTABILIZZAZIONE
<b>Società mista tuel</b>  (Artt. 113, co.5, lett. b 116 e 120 T.U.E.L.)	Tra p.a. e soggetti privati per la gestione di un SPL a rilevanza ec. (art.113, co.5, lett.b)  tra p.a. e soggetti privati per la realizzazione di opere connesse al SPL (art.116)  tra p.a. e soggetti privati per progettare realizzare interventi di trasformazione urbana (art.120).		
<b>Società mista ai sensi                      del cod.civ.</b>  (art. 2247 e ss cod. civ.)	Tra p.a. e soggetti privati per la realizzazione e/o gestione di Il,pp.		
<b>Fondazione di                      partecipazione</b>  (art. 14 e ss. cod. civ.)	Negozio tra p.a. e privato per la gestione di servizi pubblici		

## FORME DI PPP NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO NAZIONALE

Fattispecie Atipiche	Caratteristiche	Schemi operativi	Contabilizzazione
<b>Concessione di servizi</b>  (art. 1, par.4, direttiva 2004/17/ce)	Tra p.a. e soggetti privati per la gestione di un servizio. Il corrispettivo per il privato consiste unicamente nel diritto di gestire il servizio o in tale diritto accompagnato da un prezzo		
<b>Global service</b> (norma uni 10685/98)	Contratto di esternalizzazione basato sui risultati, che comprende una pluralità di servizi sostitutivi delle normali attività di manutenzione di un immobile o di un patrimonio immobiliare con piena responsabilità dei risultati da parte dell'assuntore (cd. global service manutentivo).		
<b>Acquisto di cosa futura</b> (art. 1472 cod.civ)	Contratto avente ad oggetto l'acquisto della proprietà di un bene immobile appena questo viene ad esistenza		
<b>Leasing operativo</b>	Contratto tra una società concedente che produce e/o gestisce il bene e la p.a. utilizzatrice del bene. Può avere ad oggetto beni mobili e/o immobili anche realizzati ad hoc. La p.a. utilizzatrice corrisponde un canone alla società concedente comprendente gli oneri relativi alla disponibilità, le quote di ammortamento e gli oneri finanziari e le spese di funzionamento e manutenzione.		

## FORME DI PPP NELLA PRASSI INTERNAZIONALE

PPP INTERNATIONAL	Caratteristiche	Vantaggi	Svantaggi	Applicabilità
<b>CONTRACTING OUT</b>	Contratto con parte privata per la progettazione e costruzione opere pubbliche che vengono finanziate e rimangono in capo al soggetto pubblico	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) trasferimento del RISCHIO di costruzione e progettazione</li> <li>ii) contenimento dei tempi di realizzazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) la separazione della costruzione dalla gestione potrebbe aumentare il rischio di quest'ultima</li> <li>ii) non coinvolge capitali privati</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) adatto a progetti con ridotti requisiti gestionali</li> <li>ii) adatto a situazioni in cui il soggetto pubblico preferisce ritenere la responsabilità operativa</li> </ul>
<b>D.B.F.T. (Design Build Finance and Transfer)</b>	S tratta di un modello in cui un'azienda privata progetta e costruisce e anticipa il finanziamento di un nuova infrastruttura e quindi la cede alla Pubblica amministrazione	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) coinvolgimento dei capitali privati</li> <li>ii) trasferimento del rischio di progettazione e di costruzione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) complessità contrattuale</li> <li>ii) tempi lunghi per la fase di aggiudicazione</li> <li>iii) maggiore <i>focus</i> nella fase definitiva e di monitoraggio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) adatto a progetti con elevati requisiti gestionali</li> <li>ii) adatto alla realizzazione di infrastrutture stradali e progetti del settore idrico e del settore smaltimento rifiuti urbani</li> </ul>
<b>SERVICE CONTRACTS</b>	Il settore privato viene coinvolto esclusivamente per la prestazione di specifici servizi quali ad esempio la manutenzione e la contabilità	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) apporto dell'esperienza settoriale dei privati relativa all'esercizio di specifici servizio;</li> <li>ii) facilità di controllo da parte del settore pubblico;</li> <li>iii) riduzione dei costi</li> </ul>	non risulta efficace in presenza di marcate inefficienze strutturali del sistema	adatto a situazioni in cui il soggetto pubblico preferisce trasferire la responsabilità operativa

## FORME DI PPP NELLA PRASSI INTERNAZIONALE

<b>MANAGEMENT CONTRACT</b>	Trasferiscono la responsabilità della gestione e della manutenzione di servizi pubblici di proprietà del settore pubblico al settore privato	il corrispettivo può essere correlato al raggiungimento di <i>standard</i> di efficienza	maggiore <i>focus</i> nella fase definitoria e di monitoraggio	in tutte le fattispecie in cui una previa analisi costi-benefici ne evidenzia l'utilità
<b>LEASE (B.L.T.) (Build Lease and Transfer)</b>	Un'azienda privata a fronte di un certo canone acquisisce i diritti dei ricavi di un servizio pubblico in cambio della gestione commerciale del servizio	trasferimento del rischio commerciale a carico del privato	i) maggiore <i>focus</i> nella fase definitoria e di monitoraggio  ii) complessità contrattuale	
<b>B.O.T. (Build Operate and Transfer)</b>	si tratta di un modello in cui un'azienda privata costruisce una nuova infrastruttura, la gestisce per un numero determinato di anni e quindi la cede alla Pubblica amministrazione	i) coinvolgimento dei capitali privati  ii) trasferimento del rischio di progettazione e di costruzione	i) complessità contrattuale  ii) tempi lunghi per la fase di aggiudicazione  ii) maggiore <i>focus</i> nella fase definitoria e di monitoraggio	i) adatto a progetti con elevati requisiti gestionali  ii) adatto a progetti del settore idrico e del settore smaltimento rifiuti urbani

## FORME DI PPP NELLA PRASSI INTERNAZIONALE

<p><b>D.B.F.O.</b>  <b>(Design Build Finance and Operate)</b></p>	<p>Si tratta di un modello in cui un'azienda privata progetta e costruisce un nuova infrastruttura, la gestisce per un numero determinato di anni</p>	<p>i) coinvolgimento dei capitali privati  ii) trasferimento del rischio di progettazione e di costruzione  iii) contenimento dei tempi di realizzazione  iiii) miglioramento della della gestione e della manutenzione</p>	<p>i) Complessità contrattuale  ii) tempi lunghi per la fase di aggiudicazione  iii) maggiore <i>focus</i> nella fase definitiva e di monitoraggio</p>	<p>i) Adatto a progetti con elevati requisiti gestionali  ii) adatto alla realizzazione di infrastrutture stradali e progetti del settore idrico e del settore smaltimento rifiuti urbani</p>
<p><b>CONCESSION</b></p>	<p>Affida ai privati la responsabilità della gestione, della manutenzione e della realizzazione degli investimenti. Tale formula contrattuale prevede che gli <i>asset</i> siano di proprietà pubblica mentre la gestione viene affidata a privati</p>	<p>trasferimento dei rischi di progettazione, costruzione e gestione</p>	<p>i) maggiore <i>focus</i> nella fase definitiva e di monitoraggio  ii) complessità contrattuale</p>	<p>i) adatto ai progetti in cui è possibile una tariffazione  ii) adatto alla realizzazione di infrastrutture stradali e progetti del settore idrico (non domestico) e del settore smaltimento rifiuti urbani</p>