

Energy

Service

Company

Banca di Cividale

*Il Partenariato Pubblico Privato come base per
l'attività delle ESCo nell'attuazione dell'efficienza
energetica della Pubblica Amministrazione*



CiviESCO



UNI CEI 11352:2014

- Stato di fatto
- Stato di progetto
- Analisi economico finanziaria
- Il Partenariato Pubblico-Privato

Da dove iniziare: Il patrimonio immobiliare pubblico



TIPOLOGIA DI AMMINISTRAZIONE	NUMERO DI UNITÀ IMMOBILIARI		SUPERFICIE DELLE UNITÀ IMMOBILIARI		SUPERFICIE PER UNITÀ IMMOB.
	Valori assoluti	Valori %	mq	Valori %	mq
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	25.862	2,7	59.135.439	13,2	2.433
Ministeri	16.142	1,7	42.083.274	9,4	2.607
Presidenza del consiglio e organi di rilievo costituzionale	320	0,0	862.503	0,2	2.695
Agenzie Fiscali	476	0,0	546.183	0,1	1.147
Altre amministrazioni centrali	8.924	0,9	15.643.479	3,5	1.753
AMMINISTRAZIONI LOCALI	791.611	82,1	372.661.028	83,4	483
Regioni	9.378	1,0	5.475.347	1,2	584
Province	12.856	1,3	39.152.000	8,8	3.045
Comuni	720.652	74,7	231.555.737	51,8	321
Unioni di Comuni e Comunità montane	4.530	0,5	10.074.933	2,3	2.224
Consorzi	4.921	0,5	2.159.619	0,5	439
Enti Locali del Servizio Sanitario	20.598	2,1	47.488.523	10,6	2.306
Università	5.176	0,5	15.765.617	3,5	3.046
Altre Amministrazioni Locali	13.502	1,4	20.989.251	4,7	1.555
ENTI NAZIONALI PUBBLICI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA	29.926	3,1	4.118.109	0,9	138
ALTRE AMMINISTRAZIONI (IACP, Case di riposo, ecc.)	116.694	12,1	10.782.976	2,4	92
TOTALE	964.093	100,0	446.697.552	100,0	481

Fonte: stime elaborate da Nomisma su dati Ministero Tesoro

Da dove iniziare: Il patrimonio immobiliare pubblico



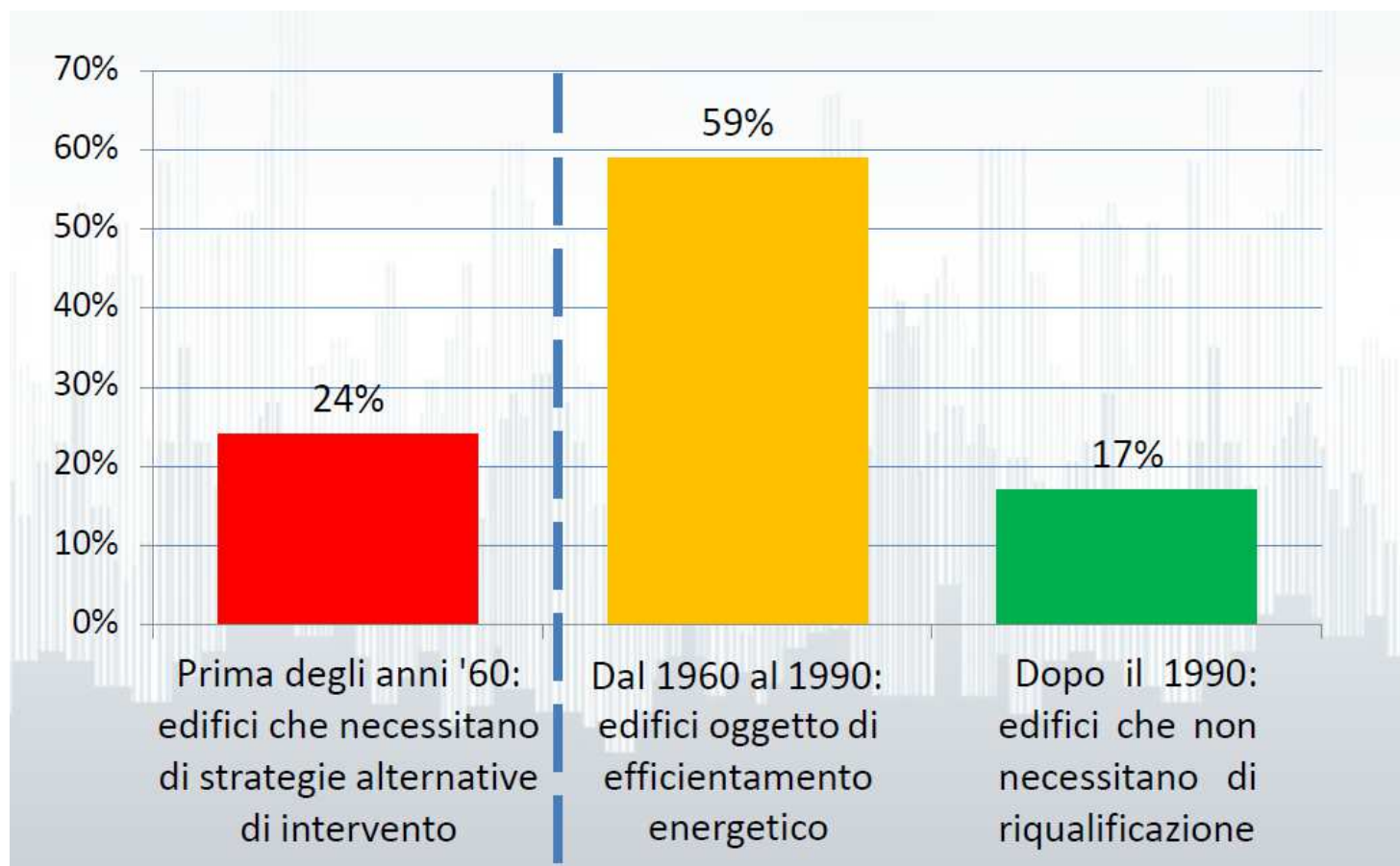
TIPOLOGIA DI UNITÀ IMMOBILIARE	UNITÀ IMMOBILIARI				
	Numero		Superficie		Superficie media
	valori ass.	valori %	mq	valori %	mq
residenziale e commerciale	681.159	70,7%	48.697.688	10,9%	71
destinate a fini istituzionali (uffici, scuole, caserme, ecc.)	282.934	29,3%	397.999.864	89,1%	1.407
TOTALE	964.093	100,0%	446.697.552	100,0%	463



100 mld di investimento

Fonte: stime elaborate da Nomisma su dati Ministero Tesoro

Da dove iniziare: Il patrimonio immobiliare comunale



Fonte: simulazioni Nomisma Anci su dati parametrici

Da dove iniziare: Il patrimonio immobiliare comunale



	COMUNE PICCOLO (15 mila ab.)	COMUNE MEDIO (50 mila ab.)	COMUNE GRANDE (350 mila ab.)
Scuole	10	27	137
Uffici	2	7	44
Totale immobili	12	34	181
Costo intervento (Euro)*	4.616.212	12.529.717	69.243.174

* Ipotesi di un costo di intervento sull'involucro pari a 255,00 euro /mq

Fonte: Nomisma ANCI

- ❑ I partenariati pubblico-privati trovano una prima definizione a livello europeo, attraverso il LIBRO VERDE del 30 aprile 2004.
- ❑ Ciò non significa che prima di tale data non esistessero i PPP, solamente che essi non avevano una propria autonomia a livello di diritto comunitario, essendo stati “elaborati” solamente a livello giurisprudenziale.
- ❑ Il LIBRO VERDE effettua una distinzione tra i PPP, ovvero:
 - CONCESSIONI: per i partenariati a tariffazione sull’utenza;
 - APPALTI: per i partenariati a tariffazione sulla PA.
- ❑ Tale distinzione – sebbene ancora utilizzata da Eurostat - oggi non è più attuale in quanto non rispecchia l’evoluzione del concetto giuridico di concessione sfociato nella Direttiva n. 2014/23/UE.

Il partenariato pubblico-privato



Cit.: «Sono forme di cooperazione tra 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.»

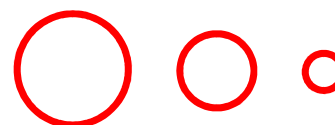
(Libro verde sui PPP)



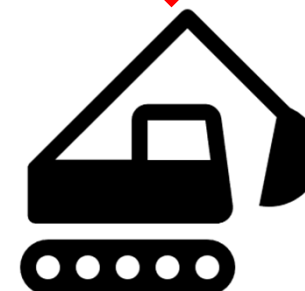
Cosa	DEFINIZIONE DI PPP
Libro verde	forme di cooperazione tra le autorità pubbliche ed il mondo delle imprese che mirano a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio
SEC 2010 (cap. 15.41)	I partenariati pubblico-privato (PPP) sono contratti a lungo termine stipulati tra due unità, sulla base dei quali un'unità acquisisce o costruisce una o più attività, le gestisce per un determinato periodo e quindi le cede a una seconda unità. Tali accordi sono normalmente stipulati tra un'impresa privata e un'amministrazione pubblica, ma non sono escluse altre combinazioni: ad esempio, una società pubblica da una parte e un'istituzione senza scopo di lucro privata dall'altra. Le amministrazioni pubbliche possono stipulare un PPP per molteplici motivi, ad esempio nella speranza che la gestione privata comporti una produzione più efficiente, per accedere a un ventaglio più ampio di fonti di finanziamento o al fine di ridurre l'indebitamento pubblico.
Codice dei contratti (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



I partenariati pubblico privati non si esauriscono in una specifica e predefinita forma contrattuale o in un particolare istituto giuridico. Essi attengono, piuttosto, alla modalità di collaborazione tra pubblico e privato, ovvero alla **relazione contrattuale** piuttosto che all'oggetto del contratto.



PPP
Modalità di rapporto



Pubblica Amministrazione

Il partenariato pubblico-privato

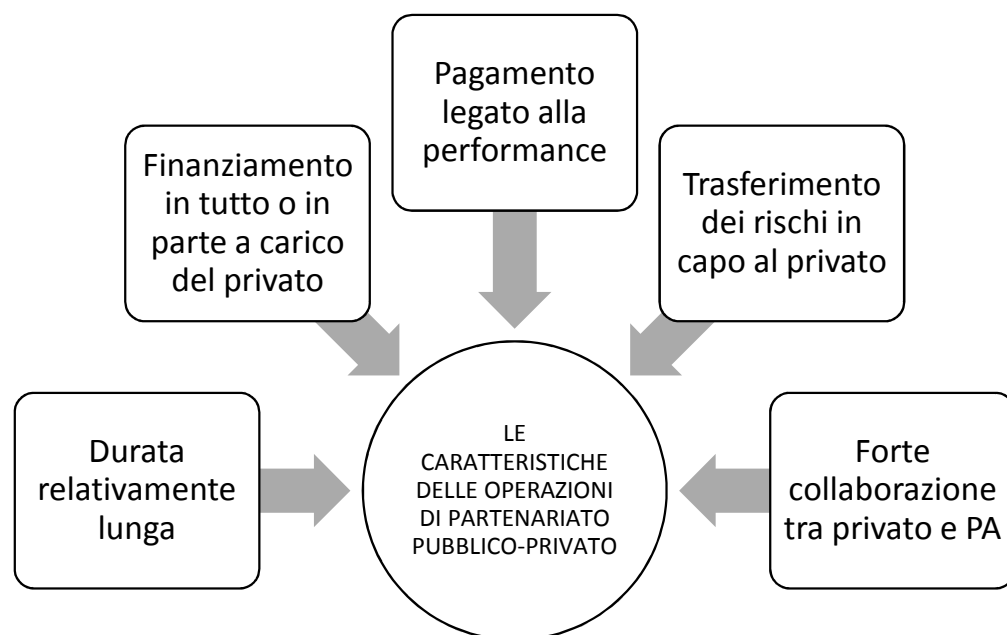


I partenariati pubblico-privati (PPP) rappresentano una particolare tipologia di rapporto contrattuale attraverso la quale le pubbliche amministrazioni affidano ad un operatore economico la realizzazione, trasformazione o manutenzione, di un'opera in cambio della sua disponibilità o del suo sfruttamento economico o della resa di un servizio, con conseguente assunzione di rischio. Gli elementi che caratterizzano i PPP sono:

- forte collaborazione da parte del privato;
- durata temporale medio lunga, connessa anche all'ammortamento dei costi;
- finanziamento in tutto o in parte a carico del privato;
- trasferimento dei rischi in capo al privato;
- pagamento legato alla performance.



NELLA DISCIPLINA EUROPEA I PARTENARIATI PUBBLICO-PRIVATI VENGONO QUALIFICATI ANCHE COME CONCESSIONI.



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.

“La caratteristica principale di una concessione, ossia il diritto di gestire un lavoro o un servizio, implica sempre il trasferimento al concessionario di un rischio operativo di natura economica che comporta la possibilità di non riuscire a recuperare gli investimenti effettuati e i costi sostenuti per realizzare i lavori o i servizi aggiudicati in condizioni operative normali, anche se una parte del rischio resta a carico dell'amministrazione” (direttiva concessioni, considerando 18).

Il partenariato pubblico-privato



LA TIPOLOGIA DI OPERE: OPERE CALDE ED OPERE FREDDHE

Non solamente le opere che generano ricavi possono formare oggetto di contratti di PPP. Anche le cosiddette opere fredde possono essere realizzate con questa modalità.



OPERE A TARIFFAZIONE SULL'UTENZA

Opere Calde

Il recupero dell'investimento avviene attraverso i ricavi percepiti dagli utenti che usufruiscono del servizio/bene

Il rischio di gestione risente dell'andamento della domanda (cosiddetto rischio di domanda)

Opere caratteristiche: autostrade, parcheggi, termovalorizzatori, cimiteri, fotovoltaico

Opere Tiepide

Il recupero dell'investimento avviene in parte attraverso i ricavi percepiti dagli utenti che usufruiscono del servizio/bene ed in parte attraverso la contribuzione della PA

Il rischio di gestione risente dell'andamento della domanda (cosiddetto rischio di domanda)

A TARIFFAZIONE SULLA PA

Opere Fredde

Il recupero dell'investimento avviene attraverso i ricavi percepiti dalla pubblica amministrazione, che è la principale acquirente

Il rischio di gestione è direttamente connesso alla variazione del canone/contributo in conto gestione al verificarsi di eventi contrattualizzati

Opere caratteristiche: scuole, ospedali, carceri, riqualificazione energetica edifici/impianti di IP

IL RISCHIO OPERATIVO DEVE DERIVARE DA FATTORI AL DI FUORI DEL CONTROLLO DELLE PARTI CONTRATTUALI: PERTANTO I RISCHI LEGATI AD UNA CATTIVA GESTIONE O A ERRORI DI VALUTAZIONE DA PARTE DELL'OPERATORE ECONOMICO NON SONO DETERMINANTI AI FINI DELLA QUALIFICAZIONE COME PARTENARIATO, DAL MOMENTO CHE RISCHI DEL GENERE SONO INSITI IN QUALSIASI CONTRATTO, INDIPENDENTEMENTE CHE SI TRATTI DI APPALTO O DI CONCESSIONE.

Il partenariato pubblico-privato



OPERE CALDE: DOMANDA E OFFERTA= TARIFFE X REMUNERAZIONE SERVIZIO/OPERA
Esempio: Parcheggi, impianti sportivi, cimiteri, asili nido, autostrade, ecc...



OPERE FREDDI
Esempio: Scuole, ospedali, carceri, illuminazione pubblica

LA DEFINIZIONE SECONDO IL CODICE DEI CONTRATTI (D.LGS. 50/2016)

Il decreto legislativo n.50/2016, 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;»

Partenariato
Pubblico Privato



Applicazione regole
Eurostat ai fini della
contabilizzazione

LE OPERAZIONI DI PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO SECONDO IL CODICE DEI CONTRATTI

Codice dei contratti (art. 180, co. 8)

Project financing

concessione di
costruzione e
gestione

concessione di
servizi

locazione
finanziaria di
OOPP

contratto di
disponibilità

qualsiasi altra
procedura che
abbia le medesime
caratteristiche



LE OPERAZIONI DI PPP: VANTAGGI E CRITICITA'

- Possibilità di realizzare un'iniziativa di notevole interesse per la collettività, limitandone l'impatto sul bilancio pubblico e senza assumere il rischio di costruzione, finanziario e di mercato, che dovrebbero essere posti a carico dei privati
- Più elevata qualità della progettazione, tempi ridotti di realizzazione e maggiore efficienza gestionale
- Ripartizione dei rischi e dei ricavi secondo le possibilità e le esigenze dei partecipanti al progetto
- Miglioramento della qualità e dell'efficienza complessiva delle infrastrutture realizzate e dei servizi erogati (tempi, gestione)
- Maggiore coinvolgimento dei soggetti finanziatori al successo dell'iniziativa

Vantaggi



- Complessità del procedimento di identificazione e corretta allocazione dei rischi tra le parti
- Maggiori costi di strutturazione dell'operazione
- Assenza di preliminari verifiche sulla reale convenienza del ricorso al PPP
- Scarsa capacità delle amministrazioni pubbliche nel confrontarsi con la controparte privata
- Mancato trasferimento dei rischi
- Errata contabilizzazione off-balance con conseguente elusione dei vincoli di finanza pubblica

Criticità





IL TRASFERIMENTO DEI RISCHI SUL PRIVATO - L'ALLOCAZIONE DEI RISCHI SUL PRIVATO

Come abbiamo visto affinché si possa parlare di partenariati pubblico-privati è necessario che vi sia un trasferimento dei rischi in capo all'operatore privato. È ciò che caratterizza tale modalità di rapporto contrattuale rispetto all'appalto tradizionale la direttiva europea sulle concessioni ha qualificato tale rischio come rischio operativo. Cerchiamo quindi di capire quali sono questi rischi e come possono essere trasferiti. Per un effettivo trasferimento dei rischi sul privato, lo stesso deve accollarsi il rischio di costruzione ed, alternativamente, il rischio di domanda o il rischio di disponibilità.



Il partenariato pubblico-privato: I CONTRATTI DI RENDIMENTO ENERGETICO (EPC)



I CONTRATTI DI RENDIMENTO ENERGETICO (EPC)

I contratti di rendimento energetico, noti anche come EPC (Energy Performance Contracting) rappresentano una forma particolare di PPP nelle quali una società definita ESCO (Energy Service Company) realizza, generalmente attraverso ricorso a finanziamenti di terzi, interventi di riqualificazione energetica su edifici o impianti, accompagnati dalla gestione per un numero di anni, al fine di conseguire un risparmio sui consumi energetici e ripagare l'investimento.

Questi contratti hanno una disciplina particolare, contenuta in:

- DIRETTIVA 2012/27/UE;
- D.LGS. N. 102/2014 (che ha in parte abrogato il d.lgs. n. 115/2008).

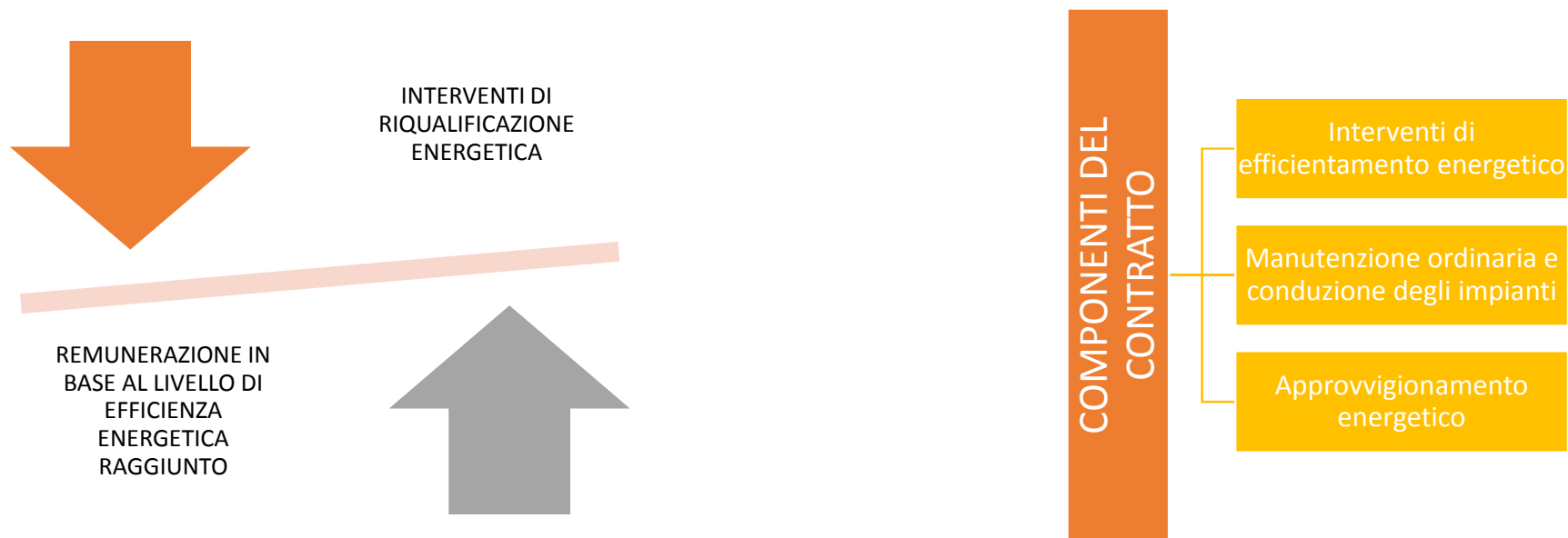
Negli ultimi anni questo tipo di contratti ha registrato un aumento significativo, in considerazione dei notevoli margini di risparmio sottostanti agli interventi di riqualificazione energetica, soprattutto per quanto riguarda l'illuminazione pubblica. Le peculiarità di questi contratti, il loro carattere altamente tecnico e la presenza di una specifica disciplina rende difficile la puntuale trasposizione delle regole previste per i PPP e richiede la elaborazione di specifici criteri per stabilire se essi vadano o meno classificati in bilancio. Il d.lgs. 102/2014 (art. 2, comma 2, lett. n) definisce l'EPC come "accordo contrattuale tra il beneficiario o chi per esso esercita il potere negoziale e il fornitore di una misura di miglioramento dell'efficienza energetica, verificata e monitorata durante l'intera durata del contratto, dove gli investimenti (lavori, forniture o servizi) realizzati sono pagati in funzione del livello di miglioramento dell'efficienza energetica stabilito contrattualmente o di altri criteri di prestazione energetica concordati, quali i risparmi finanziari."

Il partenariato pubblico-privato: I CONTRATTI DI RENDIMENTO ENERGETICO (EPC)



I CONTRATTI DI RENDIMENTO ENERGETICO (EPC)

ELEMENTI CARATTERIZZANTI



La finalità degli EPC è migliorare la performance energetica degli edifici/impianti al fine di raggiungere determinati obiettivi di risparmio energetico. Gli EPC si distinguono dai contratti di servizio energia in cui gli obiettivi di efficientamento energetico assumono carattere residuale rispetto alla conduzione degli impianti e alla fornitura di energia

Il partenariato pubblico-privato: I CONTRATTI DI RENDIMENTO ENERGETICO (EPC)



I CONTRATTI DI RENDIMENTO ENERGETICO (EPC)

La durata dei contratti di EPC dipende dai tempi necessari a rientrare dell'investimento e questo è a sua volta funzionale a come vengono suddivisi i risparmi ottenuti attraverso la riqualificazione energetica.

DURATA DAI 3 AI 7 ANNI

RISPARMIO ESCLUSIVO DELLA ESCO
(first out)

Tutto il risparmio derivante dagli interventi va a vantaggio della ESCO

DURATA DAI 10 AI 15 ANNI

RISPARMIO CONDIVISO
(shared saving)

I risparmi vengono in parte retrocessi all'amministrazione attraverso un canone più basso



Nel contratto vengono indicate le clausole in base alle quali, in caso di mancato raggiungimento del risparmio minimo atteso, si decurta il canone mentre in caso di risparmio superiori a quelli attesi, vi è una ripartizione dei benefici economici tra la ESCO e l'amministrazione oppure una riduzione della durata del contratto.

Il partenariato pubblico-privato: I CONTRATTI DI RENDIMENTO ENERGETICO (EPC)



I CONTRATTI DI RENDIMENTO ENERGETICO (EPC)

ASSENZA DI FORNITURA DI ENERGIA

Parte	Pro	Contro
ESCo	• Dal punto di vista della Esco si riduce il rischio di non essere a pieno le proprie capacità non dovendo approvvigionare i clienti finali non essendo presente la fornitura dei vettori limitando le transazioni • Minor valore dell'investimento e minor rischio di diminuzione del fatturato implica recupero dell'investimento più elevato	
Pubblica Amministrazione	• Minor valore dell'investimento e minor rischio di diminuzione del fatturato implica recupero dell'investimento più elevato	• Le bollette e il rischio legato al costo dell'energia restano a carico del Cliente • Maggior aggravio gestionale dovuto alla compresenza di contratti di fornitura distinti dal contratto EPC • Non è possibile inserire nell'offerta il prezzo dei vettori

ATTENZIONE ALL'ALLOCAZIONE
DEI RISCHI



Tratto da: Guida per la redazione dei contratti di EPC – L'esperienza di Together 2020

Il partenariato pubblico-privato: I CONTRATTI DI RENDIMENTO ENERGETICO (EPC)



I CONTRATTI DI RENDIMENTO ENERGETICO (EPC)

PRESENZA DI FORNITURA DI ENERGIA

Parte	Pro
ESCo	• Consente di sfruttare al meglio le capacità imprenditoriali nell'ambito del PEF • Aumenta il volume del fatturato a carico della ESCo
Pubblica Amministrazione	• Razionalizza un'eventuale spesa in più del PEF • Possibilità da parte dell'affidatario di raggiungere target di risparmio operando sul prezzo della fornitura piuttosto che sulla riduzione dei consumi energetici

ATTENZIONE ALL'ALLOCAZIONE
DEI RISCHI



Tratto da: Guida per la redazione dei contratti di EPC – L'esperienza di Together 2020

Il partenariato pubblico-privato: I CONTRATTI DI RENDIMENTO ENERGETICO (EPC)



I CONTRATTI DI RENDIMENTO ENERGETICO (EPC)

INQUADRAMENTO GIURIDICO

Sebbene l'ANAC, con det. n. 6/2011, abbia qualificato l'EPC come contratto di appalto in quanto gli aspetti gestionali assumono un ruolo accessorio rispetto alla realizzazione degli interventi di riqualificazione energetica, oggi, alla luce del mutato quadro normativo europeo e nazionale, l'EPC può essere ricondotto ai PPP, in quanto assume rilievo il trasferimento dei rischi operativi in capo alla ESCO.



I contratti di EPC con finanziamento tramite terzi possono essere inquadrati come un'operazione di PPP e strutturarsi come concessione di costruzione e gestione, concessione mista di beni e servizi, concessione di servizi, in cui la ESCo assume il rischio finanziario, la responsabilità di progettare e realizzare gli interventi di riqualificazione, la conduzione e manutenzione degli impianti.

La contabilizzazione delle operazioni di partenariato pubblico-privato ed i vincoli di finanza pubblica



Le operazioni di partenariato pubblico-privato: le regole europee di contabilizzazione on-off balance

L'articolo 3, comma 1, lett. eee) del Codice dei contratti prevede che ai contratti di partenariato pubblico privato “si applicano, per i soli profili di tutela della finanza pubblica, i contenuti delle decisioni Eurostat”.

Quindi la contabilizzazione di tali contratti, e delle spese che essi generano, soggiacciono alle regole dettate dall'Eurostat ai fini statistici. Le fonti normative a questo proposito sono rappresentate da:

- ☐ SEC 2010 (approvato con Regolamento (CE) 21 maggio 2013, n. 549/2013);
- ☐ decisione Eurostat del 11 febbraio 2004;
- ☐ Manuale sul deficit e sul debito pubblico (MGDD, ed. 2016);
- ☐ Nota di accompagnamento al trattamento statistico dei PPP (marzo 2016);
- ☐ Guida sul trattamento statistico dei PPP (EPEC, sett. 2016);
- ☐ Impatto degli EPC nei bilanci pubblici (agosto 2015).



.... e loro successive modificazioni....

La contabilizzazione delle operazioni di partenariato pubblico-privato ed i vincoli di finanza pubblica

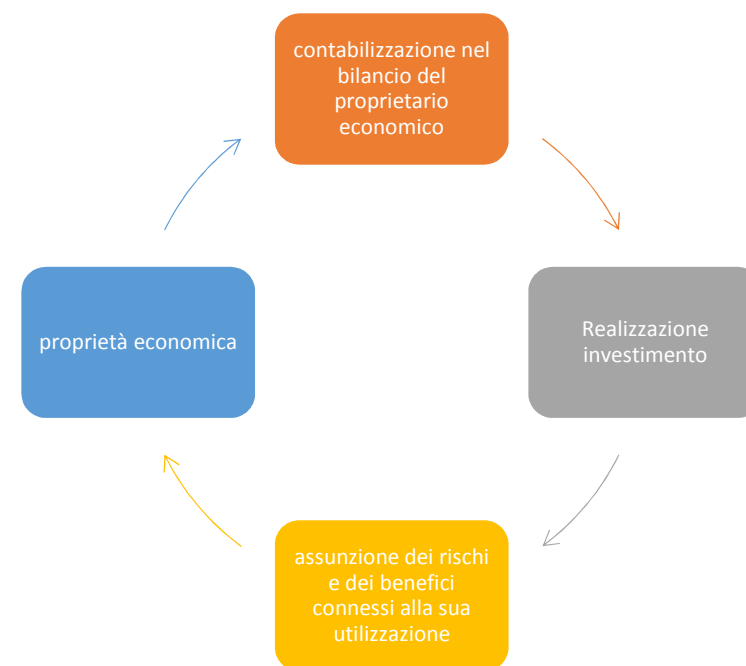


Le operazioni di partenariato pubblico-privato: le regole europee di contabilizzazione on-off balance

Ai fini della contabilizzazione, Eurostat distingue:

- ☐ i contratti di PPP, in cui la PA è il principale pagatore (opere fredde o tiepide);
- ☐ le concessioni, in cui gli utenti sono il principale pagatore (opere calde).

In ogni caso, ai fini statistici europei, non è importante se un contratto viene definito di partenariato, di appalto o di concessione, né tantomeno le modalità di aggiudicazione. Quello che prevale è sempre la sostanza sulla forma e quindi, nel concreto, le clausole che vengono inserite nel contratto e se esse sono idonee a trasferire i rischi in capo all'operatore privato.



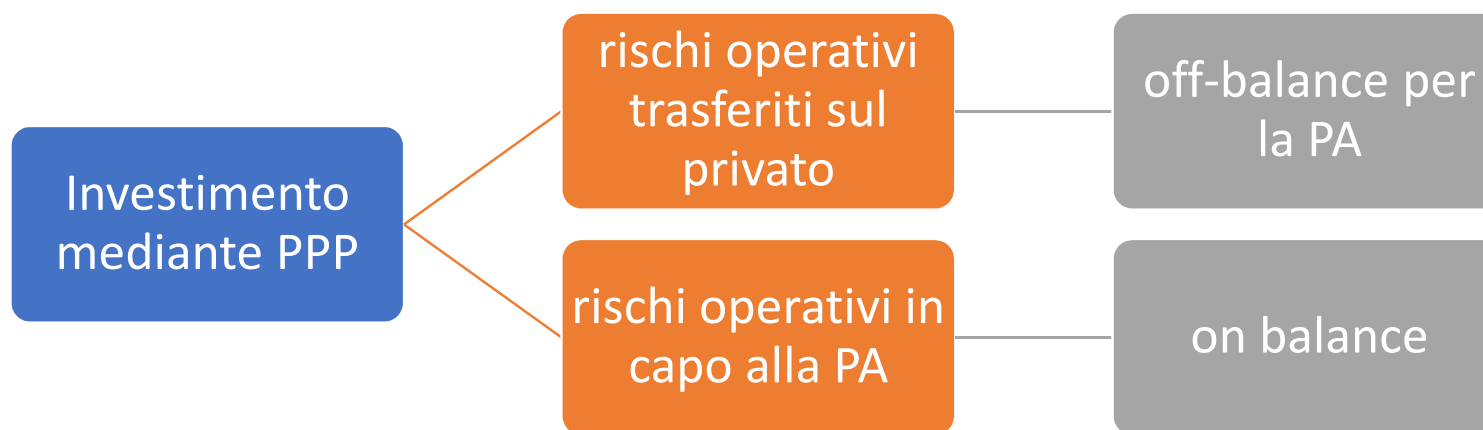
Secondo le regole europee la contabilizzazione in bilancio di un investimento segue la proprietà economica (che non necessariamente coincide con la proprietà giuridica) e che consegue all'assunzione dei rischi e dei benefici connessi alla sua utilizzazione.

La contabilizzazione delle operazioni di partenariato pubblico-privato ed i vincoli di finanza pubblica



Le operazioni di partenariato pubblico-privato: le regole europee di contabilizzazione on-off balance

Il SEC 2010 prescrive che i conti nazionali utilizzino un sistema “binario” di trascrizione in base al quale i progetti realizzati tramite partenariato o concessione 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.



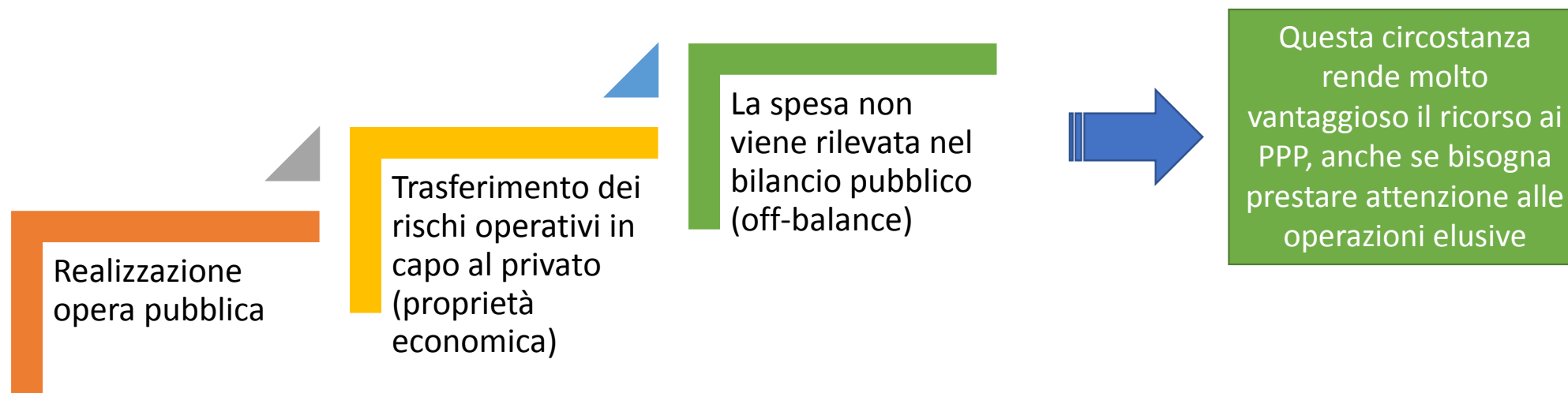
Non è ammessa la suddivisione della proprietà dell’asset. L’allocazione in bilancio segue la proprietà economica.

La contabilizzazione delle operazioni di partenariato pubblico-privato ed i vincoli di finanza pubblica



Le operazioni di partenariato pubblico-privato: le regole europee di contabilizzazione on-off balance

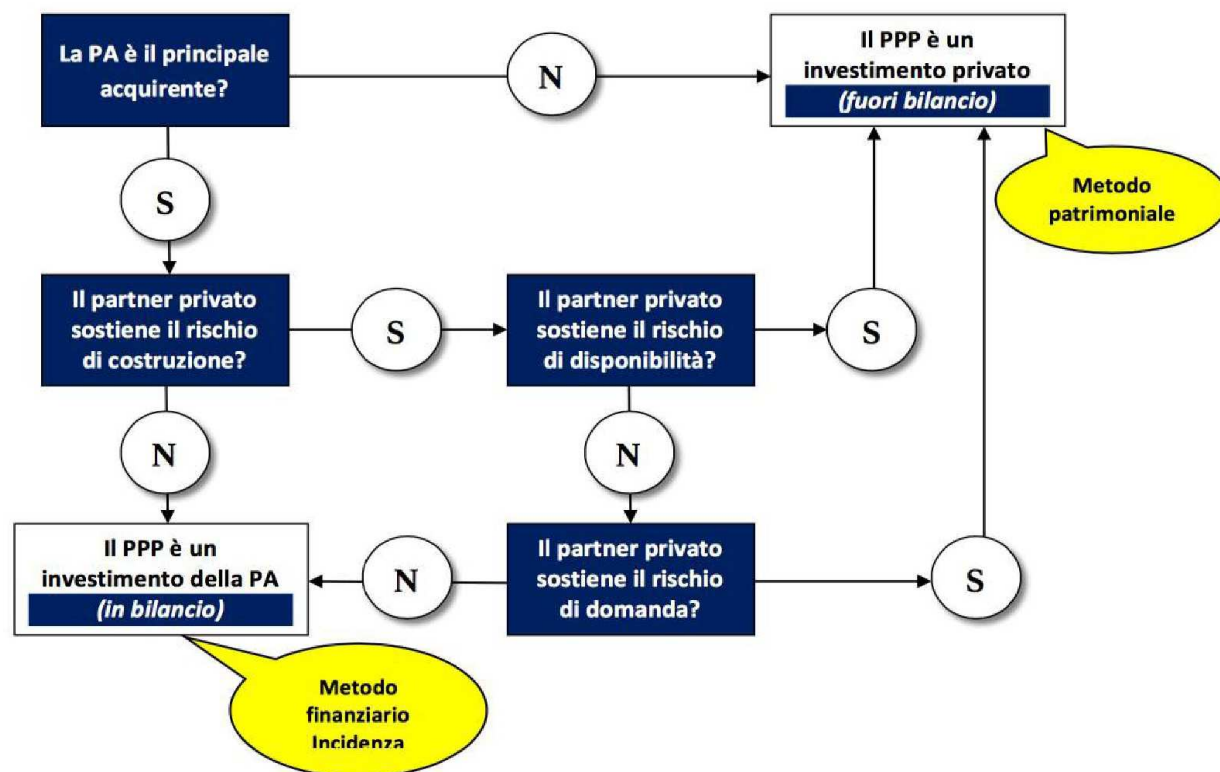
Appare evidente come il trasferimento dei rischi operativi connessi all'utilizzazione di un investimento pubblico in capo al privato determini, ai fini europei, la fuoriuscita della spesa dal bilancio pubblico e l'allocazione nel bilancio del privato. Conseguentemente l'investimento non impatta sul debito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



La contabilizzazione delle operazioni di partenariato pubblico-privato ed i vincoli di finanza pubblica



I criteri della decisione EUROSTAT del 11 febbraio 2004



Per Eurostat la nozione di PPP riguarda solamente i contratti a tariffazione sulla PA per le cosiddette opere fredde, mentre non così per la nuova Direttiva.

Inoltre sempre per Eurostat è fondamentale che il contratto comprenda anche il rischio di costruzione, escludendo quindi le concessioni di servizi o i contratti dove la componente lavori è secondaria

La contabilizzazione delle operazioni di partenariato pubblico-privato ed i vincoli di finanza pubblica



Le operazioni di partenariato pubblico-privato: le regole europee di contabilizzazione On-Off balance

Altro aspetto importante per stabilire quale sia il criterio di contabilizzazione riguarda la contribuzione pubblica. Le garanzie pubbliche (implicite ed esplicite) a favore del partner privato non possono coprire più del 50% dell'investimento. Nel costo dell'investimento non si considerano i fondi europei destinati a partner privati ed i mutui BEI.

A tale proposito l'art. 180, comma 6, del Codice dei contratti (modificato dal d.lgs. correttivo n. 50/2017) ha stabilito la soglia del 49% del costo dell'investimento complessivo per il finanziamento pubblico.

CONTRIBUZIONE PUBBLICA



$\leq 49\%$

COSTO COMPLESSIVO OPERA

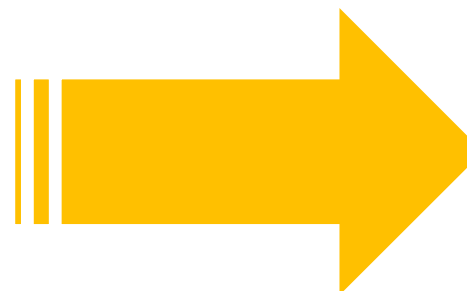


La contabilizzazione delle operazioni di partenariato pubblico-privato ed i vincoli di finanza pubblica



Il mancato trasferimento dei rischi sul privato

In presenza di qualsiasi meccanismo in virtù del quale il partner pubblico sopporta la maggior parte dei rischi di progetto, il contratto perde la caratteristica del partenariato, con conseguenze in ordine alle modalità di contabilizzazione.



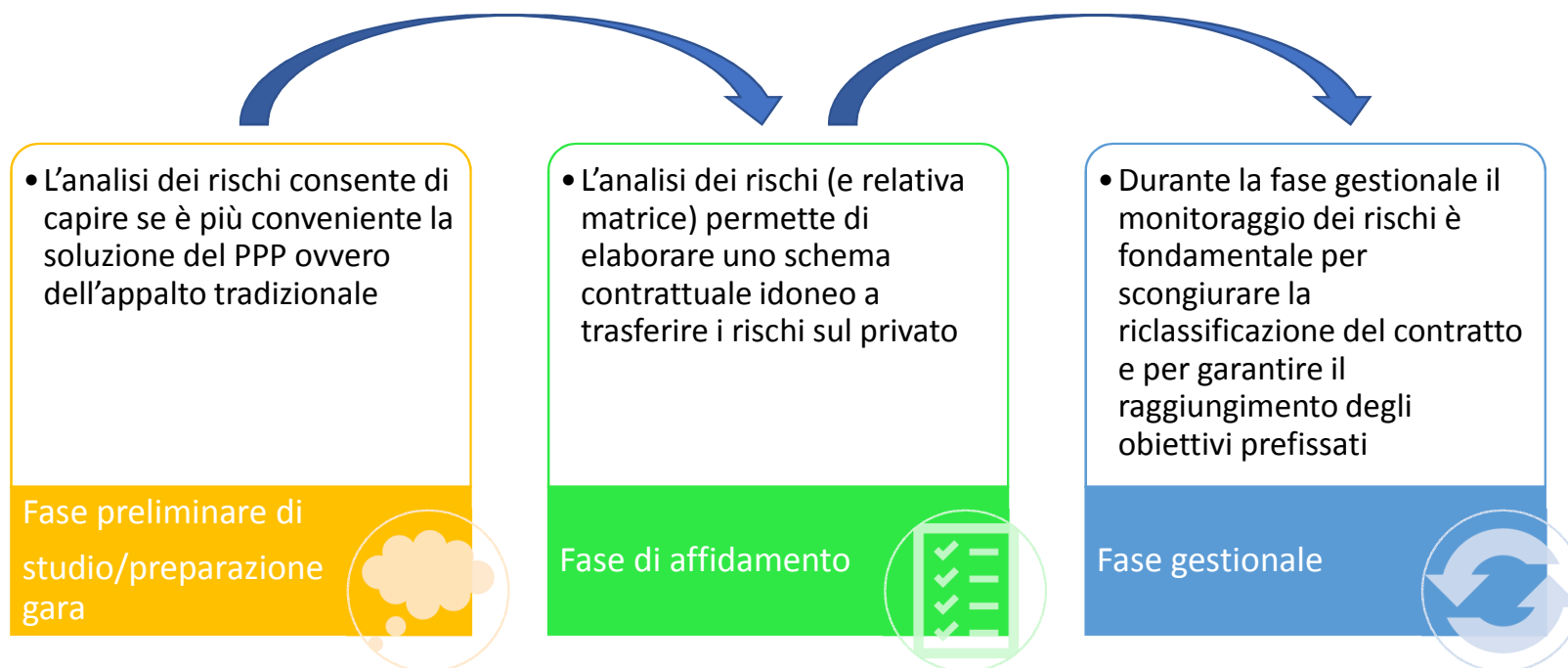
CONTABILIZZAZIONE IN
BILANCIO = DEBITO!!!!

La contabilizzazione delle operazioni di partenariato pubblico-privato ed i vincoli di finanza pubblica



L'analisi dei rischi

L'analisi, il monitoraggio ed il trasferimento dei rischi deve essere assicurato durante tutta le diverse fasi del ciclo di vita dei contratti e non può limitarsi unicamente alla predisposizione degli atti di gara.



La contabilizzazione delle operazioni di partenariato pubblico-privato ed i vincoli di finanza pubblica



Il Monitoraggio dei contratti di PPP

Non è sufficiente la stipula di un contratto di PPP che, attraverso l'analisi dei rischi, fornisca garanzia dell'allocazione dei rischi sul privato. Occorre, durante la vita del contratto, un attento monitoraggio perché eventi successivi alla sottoscrizione possono portare ad una RICLASSIFICAZIONE del progetto da off balance a on balance. Ci riferiamo, in particolare a:

MODIFICHE CONTRATTUALI	SALVATAGGI DEL PARTNER DA PARTE DELLA PA
DURANTE LA GESTIONE CHE PREVEDANO	IMPORTANTI RINEGOZIAZIONI
	SOSTEGNI PUBBLICI AGGIUNTIVI E MAGGIORI GARANZIE DA PARTE DELLA PA
	RISOLUZIONI ANTICIPATE
	ECC., ECC.



Possono portare ad una
riclassificazione in bilancio
dell'opera!!!

La contabilizzazione delle operazioni di partenariato pubblico-privato ed i vincoli di finanza pubblica



Come fare a individuare la corretta contabilizzazione di una operazione di PPP

La valutazione del rischio è ritenuta centrale per valutare un PPP in base alle regole Eurostat, pertanto in assenza di una valutazione dei rischi da parte dell'ente appaltante un progetto di PPP è automaticamente contabilizzato sul bilancio pubblico. L'ANAC, nelle linee guida sui PPP, prevede come allegato obbligatorio ai contratti la matrice dei rischi.

Non esistono regole predefinite o formule a priori per stabilire se una operazione di PPP debba essere contabilizzata fuori e dentro il bilancio. In particolare non è sufficiente fermarsi alla qualificazione giuridica di un contratto (project o altro). pertanto, qualora l'ente si appresti a realizzare un'opera pubblica attraverso operazioni di PPP, dovrà porre in essere un vero e proprio processo di risk management che, di volta in volta, sul caso specifico, tracci una mappa (o matrice) dei rischi e ne valuti le implicazioni non solo in termini di probabilità, efficacia ed economicità, ma anche in termini contabili e di coerenza con gli equilibri di finanza pubblica.

La contabilizzazione delle operazioni di partenariato pubblico-privato ed i vincoli di finanza pubblica



La matrice dei rischi

È uno strumento operativo che consente di esaminare lo schema di convenzione o contratto per capire se lo stesso è idoneo a trasferire in maniera efficace e sufficiente i rischi sull'operatore privato e, conseguentemente, a contabilizzare l'operazione fuori bilancio. La Ragioneria dello Stato ha messo a disposizione una specifica matrice dei rischi per i PPP.



La contabilizzazione delle operazioni di partenariato pubblico-privato ed i vincoli di finanza pubblica



Gli aspetti importanti

CONCESSIONE

- Il contratto deve essere impostato come una concessione e non come un appalto "normale" e dunque contemplare, oltre alla realizzazione dell'investimento, anche la gestione della stessa, comprendente la manutenzione ordinaria e straordinaria, funzionale all'assunzione del rischio di disponibilità

INDICATORI DI PERFORMANCE

- Devono essere puntualmente definiti degli indicatori di performance, ovvero dei livelli quali-quantitativi di gestione del servizio, con degli obiettivi minimi in corrispondenza dei quali spetta integralmente il canone concordato. In assenza di tali indicatori non si trasferiscono i rischi

DECURTAZIONI AUTOMATICHE DEL CANONE

- Correlate agli indicatori di performance, devono essere puntualmente stabilite delle decurtazioni automatiche del canone in caso di mancato raggiungimento dei livelli quali-quantitativi previsti

MATRICE DEI RISCHI

- E' fondamentale predisporre, allegare al contratto e monitorare durante la vita dello stesso la matrice dei rischi. Senza questa per Eurostat il contratto deve essere automaticamente classificato come debito

La contabilizzazione delle operazioni di partenariato pubblico-privato ed i vincoli di finanza pubblica



Gli errori da evitare

CLAUSOLE GENERICHE

- Ogni clausola che si presenti come generica o che non definisca compiutamente gli obblighi delle parti non è idonea a rendere effettivo il trasferimento dei rischi

PENALI “SIMBOLICHE”

- Sulla base delle regole Eurostat, le penali non devono essere meramente “simboliche” ma tali da disincentivare il mancato rispetto dei tempi stabiliti o di altre clausole contrattuali.

REVISIONE DEL PEF

- Le circostanze che conducono alla revisione del PEF devono essere “eccezionali” e ben definite. Tra queste non vi è il calo di domanda o l’aumento dei costi gestionali. Una clausola generica che imponga alle parti di rivedere il PEF al mutare degli equilibri non è idonea a trasferire i rischi

PROROGA CONVENZIONE PER MANCATO RAGGIUNGIMENTO EQUILIBRIO

- La proroga della durata della convenzione in caso di mancato raggiungimento dell’equilibrio economico-finanziario non è idoneo a trasferire il rischio operativo in capo al privato

La contabilizzazione delle operazioni di partenariato pubblico-privato ed i vincoli di finanza pubblica



Gli errori da evitare

COSTI “GONFIATI”

- Al fine di trasferire i rischi in capo all’operatore economico è necessario che il PEF sia elaborato sulla base di costi allineati all’andamento del mercato e non sovrastimati, in considerazione del fatto che non viene messo a ribasso d’asta il valore dell’investimento. Ciò vale anche per il costo della provvista finanziaria.

DURATA DEL CONTRATTO

- La durata del contratto dovrebbe essere superiore a quella della vita utile del bene, così da sottoporre il privato al rischio di aggiornamento tecnologico

VALORE DI RISCATTO

- Prevedere un valore di riscatto dell’investimento al termine del contratto, anche limitato all’importo non ammortizzato, vanifica il trasferimento dei rischi. In caso di acquisto della quota non ammortizzata occorre effettuare una valutazione di mercato

GARANZIE O CONTRIBUTIONI PUBBLICHE

- Il rilascio di garanzie a favore del partner privato o il trasferimento di risorse pari o superiori al 50% del valore dell’opera vanificano l’allocazione dei rischi



Per concludere

- ☐ Non esistono regole predeterminate e certe per sapere se un contratto di PPP o similare può essere contabilizzato come indebitamento oppure no.
- ☐ La decisione va presa caso per caso, dopo aver valutato attentamente tutte le clausole del contratto, utilizzando la matrice dei rischi.
- ☐ Questo implica una forte responsabilità in capo ai ragionieri degli enti, spesso poco coinvolti nel processo decisionale che conduce a tali scelte.

Grazie per l'attenzione.

Dott. Andrea Sacchetto



E-Mail: andrea.sacchetto@civiesco.it