



Unità Tecnica Finanza di Progetto

**PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO PER LA REALIZZAZIONE DI OPERE PUBBLICHE:  
L'IMPATTO SULLA CONTABILITÀ NAZIONALE E SUL DEBITO PUBBLICO**



Gennaio 2011



*Dipartimento per la Programmazione e il  
Coordinamento della Politica Economica*



Unità Tecnica Finanza di Progetto

**PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO PER LA REALIZZAZIONE DI OPERE PUBBLICHE:  
L'IMPATTO SULLA CONTABILITÀ NAZIONALE E SUL DEBITO PUBBLICO**

---

**Gruppo di Lavoro:**

*Giuliana BO*

*Pasquale Marasco*

*Laura Martiniello*

*Enrico Menduni de Rossi*

## INDICE

<b>1</b>	<b>Premessa.....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Il trattamento contabile e statistico delle PPP .....</b>	<b>6</b>
2.1	Il Patto di Stabilità a livello europeo (EDP) e nazionale .....	6
<b>3</b>	<b>La normativa e la regolazione europea in materia .....</b>	<b>11</b>
3.1	Il Manuale SEC 95 .....	12
3.2	Il Manuale SEC 95 parte IV del 2010 .....	17
3.3	La Decisione <i>EUROSTAT</i> 2004 .....	18
3.4	La normativa italiana ed monitoraggio delle opere realizzate in PPP ai sensi della L. n. 31/2008 e della L. n. 196/09 .....	20
<b>4</b>	<b>I principi contabili internazionali pubblici e privati .....</b>	<b>22</b>
4.1	La contabilizzazione nei bilanci pubblici: l'IPSAS ED 43 .....	24
4.2	La contabilizzazione nei bilanci privati: l'IFRIC 12 .....	29
<b>5</b>	<b>Conclusioni .....</b>	<b>32</b>

## 1 PREMESSA

Le operazioni di Partenariato Pubblico Privato (PPP) rappresentano circa il 30% (dati ottobre 2010 – fonte CRESME) del mercato delle opere pubbliche, con un possibile e consistente impatto sulla contabilità nazionale ed in particolare sul debito pubblico. Per tale motivo si è ritenuto opportuno: 1) approfondire gli elementi principali che caratterizzano il potenziale impatto di queste operazioni sui conti pubblici e, 2) effettuare una stima di tali effetti. Il rischio di un indebitamento eccessivo trova una risposta nel Patto di stabilità che, riducendo la possibilità di indebitamento per le amministrazioni pubbliche, produce ricadute sul livello di investimento in infrastrutture.

La spesa per investimenti, quale elemento necessario per incrementare la competitività del sistema Paese, trova delle limitazioni nei vincoli di bilancio pubblico molto stringenti che caratterizzano, tra le altre, anche la realtà italiana, che presenta un elevato debito pubblico.

Le manovre anticicliche e le politiche di bilancio di tipo espansivo, sono state ritenute, all'inizio della crisi finanziaria, uno strumento efficace da attuarsi attraverso l'incremento della spesa pubblica, ed, in particolare, attraverso investimenti infrastrutturali. Ciò avrebbe comportato la necessità di revisione dei criteri del Patto di Stabilità Europeo nella direzione di un allargamento delle sue regole. La crisi greca ha, successivamente, ridimensionato tali teorie e fatto emergere il problema, al contrario, del rigore dei conti pubblici spingendo verso: i) un inasprimento delle regole del Patto di stabilità a livello nazionale ed internazionale; ii) la previsione di un maggior controllo da parte degli organi istituzionali (es. Eurostat). L'idea di fondo che ha guidato le risposte dei Paesi della UE, alla crisi in atto, è stata quella di coniugare, ove possibile, le politiche di sviluppo con il rigore necessario al mantenimento dei conti pubblici in ordine.

In particolare, nell'incontro del Consiglio Economia e Finanza (Ecofin) di giugno 2010, i Ministri dell'Economia e delle Finanze dei 27 stati membri della Unione Europea hanno deciso di dare più poteri ispettivi ad Eurostat.

Alla luce di tale nuovo scenario emerge l'importanza della valutazione delle operazioni in PPP e del loro impatto sulla finanza pubblica. Il maggiore rigore nell'applicazione del Patto stabilità riduce, infatti, la possibilità di indebitamento per le amministrazioni pubbliche, con conseguente impatto negativo sulla spesa per investimenti.

In questo quadro, l'UTFP ha ritenuto opportuno aggiornare il documento elaborato nel 2005 a seguito dell'emanazione della Decisione *Eurostat* di novembre 2004; tale documento aggiornato propone di mettere in luce le relazioni tra la nuova normativa italiana in materia di PPP, gli orientamenti di Eurostat e gli indirizzi delle principali istituzioni europee in materia di contabilità pubblica e privata. Esso fornisce informazioni circa il contesto normativo e regolamentare che disciplina la contabilizzazione delle PPP dentro o fuori il bilancio pubblico ed analizza l'efficacia del criterio dei rischi e dei nuovi criteri proposti dalle principali Istituzioni Europee ai fini della determinazione del trattamento contabile delle operazioni di PPP.

L'UTFP vuole così contribuire alla chiarezza, trasparenza ed *accountability* dei bilanci pubblici supportando il processo decisionale delle amministrazioni che dovranno essere più sensibili all'analisi dei progetti di PPP. In particolare, gli aspetti contabili devono essere presi in considerazione già in fase di valutazione *ex ante* dei progetti al fine di una corretta impostazione di queste operazioni sotto il profilo dell'allocazione dei rischi ai fini Eurostat.

Nel primo paragrafo si descrivono le finalità della rappresentazione contabile delle operazioni di PPP e gli effetti che la loro contabilizzazione comporta in termini di: i) impatto sul debito pubblico consolidato e sul rispetto dei vincoli al

Patto di Stabilità Europeo “*Excessive deficit procedure (EDP)*”; ii) impatto sui conti delle amministrazioni locali con riferimento al rispetto del Patto di Stabilità interno e dei limiti all’indebitamento della PA Italiane.

Nel secondo paragrafo si presenta l’attuale contesto normativo e regolamentare ed, in particolare, si analizza il criterio dei rischi, introdotto dalla Decisione Eurostat 2004, ad oggi utilizzato per determinare la contabilizzazione *on-off balance* di queste operazioni.

Nel terzo paragrafo si descrivono le nuove tendenze in materia di contabilizzazione ed in particolare l’orientamento dei principi contabili internazionali pubblici e privati. Si presentano il nuovo principio contabile internazionale pubblico per la contabilizzazione delle concessioni “ED 43”, di prossima omologazione, ed il principio contabile “IFRIC 12” utilizzato dal 2010 per la contabilizzazione delle concessioni nei bilanci privati.

## **2 IL TRATTAMENTO CONTABILE E STATISTICO DELLE PPP**

Con la sottoscrizione del Trattato di Maastricht l’Italia si è impegnata a mantenere il proprio bilancio pubblico in una situazione di sostanziale pareggio e a raggiungere e consolidare il proprio livello di debito pubblico entro un valore tale da garantire la sostenibilità del sistema finanziario europeo e la stabilità della moneta unica. I parametri da rispettare sono definiti nell’ambito del c.d. Patto di stabilità europeo e sono gestiti tramite specifiche procedure.

### **2.1 Il Patto di Stabilità a livello europeo (EDP) e nazionale**

Il Patto di Stabilità e Crescita (1997) dei Paesi dell’Unione Economica e Monetaria ha posto l’attenzione sul saldo di bilancio delle amministrazioni pubbliche e, in misura minore, sul debito pubblico. Dopo anni di applicazione, è risultato evidente che la sola attenzione all’indebitamento netto - cioè alla

differenza tra entrate e uscite (cfr. 2.2) – è condizione necessaria, ma non sufficiente per favorire una crescita economica duratura.

Il Patto di Stabilità Europeo prevede sanzioni alle nazioni il cui deficit di bilancio ecceda il 3% del Pil, a meno che tale sfioramento non sia eccezionale e temporaneo.

In caso di mancato riallineamento nell'anno successivo a quello in cui si è verificato lo sfioramento, si avvierà un procedimento in cui, con delibera del Consiglio europeo, si impone alla nazione di versare in un deposito non fruttifero una somma proporzionale allo sfioramento del tetto e, entro due anni, il deposito potrà essere trasformato in una "multa". Di seguito si illustrerà l'effetto sul deficit e debito pubblico, dell'utilizzo di canoni e contributi in conto capitale, nonché l'effetto dei principali rischi, la cui allocazione tra pubblico e privato, può comportare la contabilizzazione *on – off balance* dell'infrastruttura. Le PPP possono aiutare a rispettare i vincoli posti dal Patto di Stabilità Europeo in quanto riducono lo *stock* di debito per infrastrutture, rilevato in contabilità nazionale.

A livello locale, l'accresciuta autonomia finanziaria delle amministrazioni pubbliche ha comportato una maggiore responsabilizzazione di tali enti al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica. In particolare, il Patto di Stabilità Interno ("PSI"), le cui disposizioni costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, ha il duplice obiettivo di:

- ✓ ridurre il disavanzo finanziario.
- ✓ concorrere alla riduzione del debito pubblico.

Le Leggi Finanziarie successive hanno, di volta in volta, specificato adempimenti, criteri e modalità di calcolo. Infatti, nel caso in cui siano infranti i limiti imposti, il PSI impone una serie di sanzioni, tra cui:

- ✓ divieto di assunzioni e aumenti di retribuzioni del personale;
- ✓ divieto di impegno di ulteriori risorse sulle spese correnti in misura maggiore di quanto allocato nell'ultimo triennio;
- ✓ divieto di ricorso al debito per realizzare gli investimenti;
- ✓ riduzione del 30% dei compensi degli amministratori.

Ciò comporta la necessità per la Pubblica Amministrazione di cambiare l'approccio delle politiche di bilancio attraverso una gestione attiva che segua 4 direttrici:

- ✓ implementazione e miglioramento qualitativo dei sistemi di pianificazione;
- ✓ percorsi di innovazione gestionale;
- ✓ strategie di gestione del bilancio all'interno dei vincoli della finanza pubblica;
- ✓ gestione innovativa del patrimonio immobiliare.

Ai fini di un miglior inquadramento del tema qui trattato, si ritiene opportuno fornire la definizione di Indebitamento netto (deficit o disavanzo pubblico) e di Debito pubblico<sup>1</sup> evidenziando la distinzione tra i due concetti.

*“L'indebitamento (o accreditamento) netto (deficit o disavanzo) pubblico è il risultato differenziale tra tutte le entrate e le spese finali decurtate delle operazioni finanziarie (per le entrate: riscossione di crediti; per le spese: partecipazioni e conferimenti, nonché anticipazioni produttive e non). Esso, introdotto per il bilancio statale dalla legge n. 468 del 1978 (articolo 6), pone in*

---

<sup>1</sup> “Nota introduttiva alla lettura del bilancio dello Stato per missioni e programmi e glossario dei termini maggiormente ricorrenti nei documenti di finanza pubblica”, parte seconda, Ragioneria generale dello Stato, Servizio Studi Dipartimentale in collaborazione con il Dipartimento del Tesoro, ottobre 2007.

evidenza il saldo positivo (accreditamento) o negativo (indebitamento) con cui concludono le operazioni di bilancio di natura economica. Tale saldo, infatti, è quello conclusivo del conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche.” Per *deficit* si intende la situazione economica in cui le uscite dello Stato in un dato periodo superano le entrate nello stesso periodo e si calcola solitamente in percentuali rispetto al Prodotto Interno Lordo (PIL).

Per Debito pubblico si intende “il debito lordo consolidato della P.A. (al lordo significa al lordo delle attività del settore, mentre consolidato significa che sono state annullate le poste di debito e credito reciproche tra gli enti all’interno della P.A.). Se non si aggiungono ulteriori specificazioni, per debito pubblico si intende la consistenza del debito del settore pubblico, incluso il debito fluttuante (e gli altri debiti a breve) e l’indebitamento verso la Banca d’Italia e l’Ufficio Italiano Cambi”. Il debito pubblico è pertanto il debito totale accumulato nel corso degli anni da uno Stato.

Giova ricordare la distinzione fra deficit e debito: il debito è una grandezza stock ed è il valore totale di tutte le passività del settore delle pubbliche amministrazioni, mentre il deficit è una grandezza flusso ed è la differenza fra le entrate e le uscite delle pubbliche amministrazioni nell’ anno. Il deficit di un dato anno equivale alla variazione del debito registratasi nello stesso anno, è dunque il flusso che corrisponde all’aumento dello stock di debito pubblico.

Da queste definizioni appare chiaro che qualunque uscita di denaro pubblico, sia sotto forma di contributo in c/capitale che sotto forma di canone, inciderà, nell’anno di erogazione, sul livello di *deficit* dell’amministrazione e, quindi, sul rispetto dei vincoli del Patto di Stabilità.

Il beneficio ottenibile con utilizzo di forme di PPP si concretizza pertanto nella possibilità:

- ✓ di distribuire su più esercizi l'uscita finanziaria tramite la previsione di canoni (al posto di contributi in conto capitale) con un minor impatto annuale sul Patto di Stabilità;
- ✓ di realizzare e gestire opere che alla fine dei periodi concessori siano integre e in ottimo stato d'uso;
- ✓ di migliorare il livello dei servizi connessi all'infrastruttura.

E' importante sottolineare che il PPP non deve essere una operazione di finanza sostitutiva, ma principalmente una scelta volta al miglioramento della realizzazione delle infrastrutture pubbliche, che può avere come effetto collaterale rilevante il miglioramento dei profili di finanza pubblica.

Del tutto diverso è, invece, l'effetto sul Debito pubblico, in quanto, laddove l'opera sia realizzata con l'allocazione dei principali rischi sul soggetto privato<sup>2</sup>, l'amministrazione potrà non iscrivere il bene realizzato nel suo attivo patrimoniale e conseguentemente evitare l'insorgere di un debito figurativo, di pari importo, tra le fonti del suo conto del Patrimonio. Le operazioni di PPP permettono, in tal senso, la contabilizzazione *off balance* dell'*asset*, ma non sicuramente dei contributi in conto capitale erogati per la sua realizzazione.

Con riferimento ai canoni, che incrementano in ogni caso il *deficit* pubblico, essi non incideranno sul debito se considerati somme erogate in contropartita di servizi specifici. Nella prassi l'inserimento di clausole contrattuali in grado di trasferire i principali rischi di costruzione e disponibilità, nonché la previsione di non obbligatorietà del riscatto del bene a fine contratto potrebbero ricondurre tale fattispecie all'erogazione di servizi più che a un finanziamento per la realizzazione di una infrastruttura. Tale approccio permette di considerare i

---

<sup>2</sup> C.f.r. dettato della Decisione Eurostat 2004 (par. 3.3).

canoni di disponibilità come spesa corrente senza impatto sui livelli di indebitamento, compatibilmente con l'impostazione adottata nella decisione Eurostat 2004.

### 3 LA NORMATIVA E LA REGOLAZIONE EUROPEA IN MATERIA

L'impatto delle operazioni in PPP sul debito pubblico a livello europeo è regolamentato dai "Regolamenti UE (Eurostat) sulla contabilità pubblica", in particolare:

- ✓ *Eurostat, European System of Accounts (ESA95), c.d. SEC95;*
- ✓ *Eurostat Decision 11 febbraio 2004.*

Negli ultimi anni si è assistito al processo di riforma della struttura del bilancio<sup>3</sup>, già avviata nella seconda metà degli anni '90, al fine di migliorare le principali funzioni del bilancio quali:

- ✓ *informativa: rappresentazione delle risorse pubbliche disponibili*
- ✓ *allocativa: strumento per la decisione politica*
- ✓ *esecutiva: strumento per la gestione delle risorse allocate.*

Sulla base della legislazione vigente, il bilancio viene organizzato per missioni (35) e relativi programmi operativi (179). Le missioni sono una rappresentazione "politica" del bilancio, necessaria per rendere più trasparenti le grandi poste di allocazione della spesa e per meglio comunicare le direttrici principali di azione,

---

<sup>3</sup> La legge n. 196 del 2009 ha come oggetto il bilancio ed il governo della finanza pubblica e aggiorna molte delle disposizioni della legge n. 468 del 1978 che non risultavano capaci di garantire la coerenza tra le norme di contabilità e le innovazioni che negli ultimi anni hanno interessato il nostro ordinamento e assetto istituzionale. Lo scopo dell'intervento è supportare gli obiettivi di trasparenza e di coordinamento della finanza pubblica. Tra questi cambiamenti, ha assunto un ruolo di primo piano l'adesione del nostro paese al sistema di vincoli di bilancio sovranazionali e l'impegno al progressivo decentramento della gestione delle risorse pubbliche e delle corrispondenti fonti di finanziamento.

mentre i programmi rappresentano aggregati omogenei di attività all'interno di ogni singolo Ministero. Essi sono il fulcro della nuova classificazione, permettono al decisore politico di individuare chiaramente le risorse complessivamente allocate per ogni attività e scegliere l'utilizzo delle risorse tra scopi alternativi. Ogni programma riporterà le leggi che lo finanziano.

Il processo di revisione del bilancio dello Stato, promosso dal Ministro dell'economia e delle finanze, ha consentito:

- ✓ una nuova struttura classificatoria del bilancio dello Stato;
- ✓ la messa a fuoco del nesso tra funzioni e strutture amministrative responsabili, attraverso l'istituzione di un raccordo chiaro tra gli aggregati utilizzati nei documenti di finanza pubblica e i sottosettori di contabilità nazionale (amministrazioni centrali, locali, enti di previdenza);
- ✓ l'accentuazione della possibilità di gestire in modo flessibile le poste di bilancio;
- ✓ la trasposizione delle transazioni in termini di SEC 95 da realizzare attraverso un raccordo chiaro e condiviso tra i dati di cassa e quelli di contabilità nazionale, nonché del raccordo tra flussi e stock;

l'istituzione di incisivi strumenti di conoscenza e controllo in corso d'anno, basati su verifiche per comparti e per settori, periodicamente rese pubbliche e discusse con i soggetti interessati (es. SIOPE).

### 3.1 Il Manuale SEC 95

Il Manuale del SEC 95 sul disavanzo e sul debito pubblico (SEC 95) costituisce il quadro di riferimento concettuale formalmente vincolante all'interno dell'Unione europea (UE) al fine di ottenere statistiche affidabili e comparabili per valutare la convergenza dei dati tra i Paesi UE. Il SEC 95 edizione 2002,

costituisce il primo strumento per agevolare l'applicazione del SEC ai fini del calcolo del disavanzo e del debito pubblico.

In particolare, con riferimento alle PPP, Eurostat vuole garantire un'adeguata applicazione del quadro di riferimento concettuale del SEC95 inserendo uno specifico capitolo IV *“Infrastrutture pubbliche finanziate e gestite dal settore delle società”* e in seguito, nella nuova edizione nel 2004, parte prevedendo nel capitolo IV 4.2 *“Long term contracts between government units and non-government partners (public-private-partnerships)”*, uno specifico dettaglio delle regole di contabilizzazione delle PPP già annunciate, circa sei mesi prima, con la Decisione Eurostat di febbraio 2004.

In merito ai contenuti, si riporta la sintesi delle regole dettate dal Manuale SEC95, per le operazioni di PPP, rinviando per i dettagli ai documenti ufficiali.

L'edizione 2002 del SEC95 affronta il tema della contabilizzazione delle infrastrutture pubbliche finanziate, costruite e gestite dal settore delle società, ricorrendo a due specifici casi a seconda che la PA effettui o non effettui, periodicamente, pagamenti a favore della società.

#### 1) La PA effettua periodicamente pagamenti a favore della società

E' il caso in cui la PA stipula un contratto con una società per la costruzione di un'infrastruttura utilizzata per fornire servizi, nel rispetto delle specifiche e degli *standards* stabiliti dalla stessa amministrazione, che costituiscono una spesa per consumi finali delle amministrazioni pubbliche. In questi casi la PA si impegna a versare regolarmente un certo importo alla società per tutta la durata del contratto e può anche essere previsto il trasferimento della proprietà giuridica dell'infrastruttura dalla società alla PA.

Fermo restando che l'applicazione delle norme dovrà essere valutata caso per caso, in relazione alla specifica fattispecie, la ripartizione dei rischi di realizzazione e gestione dell'infrastruttura ne determina la rappresentazione contabile, riconducibile a quella di un *leasing* operativo o di un *leasing* finanziario.

Il criterio principale da utilizzare ai fini della determinazione della rappresentazione contabile delle operazioni realizzate è il criterio dei "rischi e benefici". Quindi, l'analisi dei rischi e dei benefici dovrà essere svolta facendo riferimento ai fattori indicati e presentati nell'Allegato II del Manuale SEC95. Infatti il SEC95 fornisce una sintetica descrizione dei fattori che determinano un'operazione *leasing* finanziario o operativo, ma per le situazioni dubbie suggerisce il ricorso ad una *check list* (disponibile nell'allegato del SEC 95) che aiuta a comprendere se l'operazione di PPP è riconducibile ad un *leasing* finanziario o operativo.

In sintesi, nel caso di rischi e benefici che gravano sulla società (trattamento contabile assimilabile al *leasing* operativo), sul bilancio pubblico avranno incidenza solo i pagamenti periodici e l'eventuale prezzo pagato per il trasferimento dell'opera alla fine del contratto. Solo nel caso di riscatto l'opera sarà iscritta nel conto del patrimonio dell'amministrazione come "investimenti fissi lordi" in contropartita del conto "Altri trasferimenti in conto capitale" e non si produrranno effetti sull'indebitamento della PA.

Nel caso di rischi e benefici che gravano sulla PA (trattamento contabile assimilabile al *leasing* finanziario), l'infrastruttura realizzata è iscritta nei conti patrimoniali della PA tra gli investimenti fissi lordi ed incide sull'indebitamento essendo registrato, in contropartita, un debito di pari importo. In questo caso i canoni connessi alla gestione pagati dalla PA

dovranno essere distinti nella quota di rimborso del debito (quota capitale) e nella remunerazione per la società concessionaria o di *leasing* (quota interessi) che inciderà sulla spesa corrente per interessi.

## 2) La PA non effettua pagamenti a favore della società

E' il caso in cui la società costruisce e gestisce un'infrastruttura pubblica e finanzia i relativi costi facendo gravare gli oneri sugli utenti. In questo caso la PA non effettua pagamenti in denaro o in natura e laddove siano stati trasferiti i principali rischi e benefici dell'operazione al soggetto privato, l'infrastruttura dovrebbe essere registrata nei conti patrimoniali della società concessionaria o di *leasing*, senza nessuna incidenza sui conti pubblici.

La seconda edizione del SEC95, dell'agosto 2004, riprende quanto già definito nella precedente edizione, dettagliando meglio le modalità di contabilizzazione delle PPP. Esso cerca di definire i criteri di base per la contabilizzazione di tali operazioni ed in particolare fornisce una definizione dei diversi tipi di contratti a lungo termine, dà una specifica definizione dei rischi da valutare e precisa ulteriormente il trattamento contabile nei conti nazionali dei PPP, ribadendo quanto già specificato nella Decisione *Eurostat* del febbraio 2004.

La principale novità introdotta nella versione 2004 del SEC 95 (rispetto a quella del 2002) riguarda l'analisi delle tre principali categorie di rischio (costruzione, disponibilità e domanda) da valutare ai fini della classificazione delle PPP.

Il rischio di costruzione (*construction risk*) copre notoriamente eventi quali: il ritardo nei tempi di consegna, il mancato rispetto degli standard di progetto,

l'aumento di costi in corso d'opera, gli inconvenienti di tipo tecnico nell'opera, il mancato completamento dell'opera, ecc.

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

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

Il SEC 95 conclude che nei casi in cui il *partner* privato sopporta il rischio di costruzione ed almeno uno tra quelli di disponibilità e domanda, l'infrastruttura potrà essere classificata dall'amministrazione come "*non government asset*" e contabilizzata *off balance*.

Di particolare rilevanza è anche la previsione che, laddove il costo del capitale sia prevalentemente coperto dall'amministrazione (contributo in c/capitale maggioritario), ciò implica che il Governo assume la maggior parte dei rischi e l'*asset* dovrebbe essere classificato nei conti pubblici. Il SEC95 edizione 2004 non fornisce però chiarimenti su cosa debba intendersi per finanziamento pubblico maggioritario né su come le garanzie pubbliche possano incidere sul trattamento contabile dell'*asset*.

### 3.2 Il Manuale SEC 95 parte IV del 2010

La nuova versione del SEC 95 pubblicata da *Eurostat* ad ottobre 2010 chiarisce alcuni importanti aspetti che influenzano il trattamento contabile delle PPP ed in particolare trattando l'analisi di tre variabili quali:

- ✓ il finanziamento pubblico;
- ✓ le garanzie pubbliche;
- ✓ l'allocazione degli *asset* a fine contratto e le clausole di fine contratto.

Premesso che, il nuovo SEC95 conferma l'impostazione già espressa nel Manuale del 2002 ed in quello del 2004, che il trasferimento dei rischi influenza il trattamento contabile di queste operazioni di seguito si illustrano le sintesi dei contenuti principali.

Con riferimento al finanziamento pubblico vengono individuate differenti forme di finanziamento: l'apporto di capitale di rischio (*equity*) o di capitale di credito (finanziamenti bancari), accanto alle più tradizionali forme di contribuzione pubblica in c/capitale. In tutti i casi individuati, il SEC95 stabilisce che quando *“il costo del capitale è prevalentemente coperto dal Governo (con una delle suddette forme) questo indica che il Governo assume la maggioranza dei rischi”* ed anche l'incremento del livello di finanziamento da minoritario a maggioritario, in corso d'opera, può comportare la riclassificazione *on balance* dell'*asset*.

Anche le garanzie pubbliche possono influenzare il trattamento contabile dei PPP in quanto producono un forte effetto sulla distribuzione dei rischi tra le parti. A tal proposito, il nuovo SEC95 chiarisce che le garanzie possono comportare l'iscrizione o riclassificazione dell'*asset on balance* quando assicurano una integrale copertura del debito o un rendimento certo del capitale investito dal soggetto privato. Anche in questo caso vale il criterio

maggioritario, ovvero, se l'effetto combinato delle garanzie e del contributo pubblico, copre più del 50% del costo dell'opera, essa andrà contabilizzata *on balance*.

L'allocazione del *asset* alla fine del contratto è la terza variabile rilevante nel trattamento contabile delle PPP. In particolare, essa può costituire un elemento addizionale nella contabilizzazione *on balance* dell'infrastruttura nel caso in cui: 1) si concordi un prezzo fisso che l'amministrazione dovrà pagare alla scadenza del contratto che non rispecchi il valore di mercato dell'*asset*; 2) sia previsto un prezzo più alto del valore economico atteso; 3) sia previsto un prezzo più basso del valore economico atteso perché l'amministrazione ha già pagato in precedenza per l'acquisizione dell'*asset*.

I chiarimenti forniti nel nuovo SEC95 ed, in particolare, il criterio della prevalenza (*majority*) del finanziamento pubblico (dove per prevalenza si intende convenzionalmente il 50%), possono incentivare le amministrazioni italiane all'uso dei canoni di disponibilità al posto dei contributi in conto capitale, dei finanziamenti bancari o dell'*equity*, con una riduzione dell'effetto sul *deficit* riconducibile ad un minor impatto annuale sulla spesa pubblica, fermo restando la necessità di valutare *ex ante* la sostenibilità nel medio - lungo termine dei canoni da corrispondere (*affordability*).

### 3.3 La Decisione EUROSTAT 2004

La decisione *Eurostat* dell'11/02/2004 si focalizza sulla contabilizzazione delle operazioni di PPP in cui la PA è *main payer*.

I progetti di PPP in cui è prevista una contribuzione pubblica dovranno essere valutati caso per caso per capire come è avvenuta l'allocazione dei rischi. Infatti, ai fini della contabilizzazione delle operazioni in PPP nel bilancio pubblico, la Decisione Eurostat "*Treatment of public-private partnerships*" riguarda il trattamento

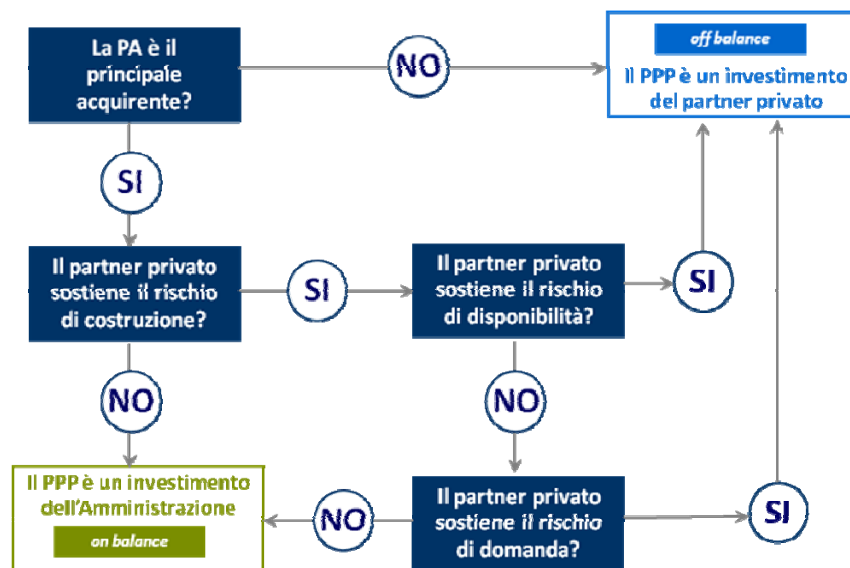
contabile nei conti nazionali dei contratti firmati da Enti pubblici nel quadro delle operazioni in PPP e sulla base dell’allocazione dei rischi classifica le operazioni di PPP *on/off - balance*.

La Decisione *Eurostat*, coerentemente con il SEC 95 (versione 2004), prevede che gli *assets* realizzati nell’ambito di operazioni di PPP non vadano classificati come attivi pubblici (e pertanto non registrati nel bilancio pubblico), ma considerati *off-balance* quando vi sia un effettivo trasferimento al privato dei rischi ed in particolare quando:

- ✓ il partner privato assume il rischio di costruzione;
- ✓ il partner privato assume almeno uno tra i rischi di disponibilità e di domanda.

In maniera più esplicativa il percorso logico raccomandato dalla decisione Eurostat è rappresentato nel flow-chart di Fig. 1.

**Fig. 1 La Decisione Eurostat dell’ 11.02.2004**



### 3.4 La normativa italiana ed monitoraggio delle opere realizzate in PPP ai sensi della L. n. 31/2008 e della L. n. 196/09

In Italia solo recentemente la PA si è posta concretamente il problema della contabilizzazione delle opere realizzate in PPP. Una delle maggiori novità legislative è riportata nella L. 31/2008 (c.d. decreto mille proroghe) che detta nuovi adempimenti per il monitoraggio e l'attuazione della Decisione *Eurostat*. Precisamente l'art. 44, comma 1-bis del d.l. n. 248/2007, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 31/2008 dispone che *"al fine di consentire la stima dell'impatto sull'indebitamento netto e sul debito pubblico delle operazioni di PPP avviate da pubbliche amministrazioni e ricadenti nelle tipologie indicate dalla decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004, le stazioni appaltanti sono tenute a comunicare all'UTFP le informazioni relative a tali operazioni, secondo modalità e termini indicati in un'apposita circolare da emanarsi d'intesa con l'Istat"*.

Di rilievo è anche l'introduzione nel Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163) di nuove disposizioni in materia di PPP ad opera del d.lgs. 11 settembre 2008, n. 152 (c.d. terzo correttivo), tra le quali quella che stabilisce, all'art. 3, c. 15-ter, che *"Fatti salvi gli obblighi di comunicazione previsti dall'art. 44, comma 1-bis del decreto legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, alle operazioni di partenariato pubblico privato si applicano i contenuti delle decisioni Eurostat"*.

L'importanza delle implicazioni di queste disposizioni ha determinato un crescente interesse per le operazioni di PPP e per le implicazioni in termini di saldi di bilancio da parte di numerose amministrazioni nazionali. Infatti, la recente legge n. 196/2009 "Legge di Contabilità e di finanza pubblica", di riforma della contabilità e della finanza pubblica all'art. 14, comma 2, in relazione alle esigenze di controllo e di monitoraggio degli andamenti di finanza

pubblica ed al fine di consolidare le operazioni delle amministrazioni pubbliche, si è stabilito l'obbligo per l'UTFP di *“trasmettere al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e all'ISTAT le informazioni e i dati di base relativi alle operazioni di PPP raccolte ai sensi del citato articolo 44, comma 1-bis del d.l. n. 248/2007 e che l'acquisizione dei dati avviene sulla base di schemi, tempi e modalità da definire con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze”*.<sup>4</sup>

La Circolare sui criteri per la comunicazione obbligatoria di informazioni relative al PPP, ai sensi dell'art. 44 L. n. 31/08, è stata predisposta da UTFP ed ISTAT a marzo 2009 (G.U. n. 84/2009)<sup>5</sup>.

In attuazione della circolare, nell'autunno 2009 è stata sottoscritta una Convenzione tra UTFP ed ISTAT per regolare i reciproci obblighi e responsabilità nelle attività relative al monitoraggio dell'impatto delle operazioni di PPP sui conti pubblici. L'obiettivo di tale Convenzione è di assicurare efficienza e trasparenza nei flussi informativi e di sviluppare una efficace metodologia di analisi della documentazione. E' stata prevista, a tal fine, la costruzione di un 'sistema informativo' sulle operazioni di PPP che permetterà la trasmissione ed archiviazione, della documentazione trasmessa dalle stazioni appaltanti. Essa costituirà la base per l'attuazione da parte dell'UTFP, degli obblighi di comunicazione previsti dalla nuova legge di contabilità nazionale (art. 14 L.

---

<sup>4</sup> Il Decreto MEF per l'acquisizione dei dati non è stato ancora emanato.

<sup>5</sup> l'UTFP ha predisposto una guida operativa allo scopo di agevolare la compilazione dell'allegata “Scheda di progetto” alla Circolare (allegato A) e ad integrazione di quanto indicato in modo sintetico nelle “Istruzioni alla compilazione della scheda progetto” (allegato B), disponibile nel sito internet [www.utfp.it](http://www.utfp.it)

196/09) e per la rilevazione delle operazioni di PPP prevista nel Piano Statistico Nazionale 2011. L'UTFP è stata individuata dal PSN quale partecipante, con l'ISTAT, alla rilevazione 2010-2013 delle operazioni di PPP. Il sistema informativo è ancora in via di definizione e sarà realizzato presso la PCM in collaborazione con il DIPE.

Si rileva che a partire dall'anno 2009, inizio dell'obbligo di trasmissione dei dati delle operazioni PPP interessate da tale rilevazione, e fino al primo semestre 2010, a tale obbligo hanno adempiuto circa 90 amministrazioni trasmettendo all'UTFP tutta la documentazione necessaria dell'intervento per la rilevazione e trasmissione dei dati ad Istat.

#### **4 I PRINCIPI CONTABILI INTERNAZIONALI PUBBLICI E PRIVATI**

La rilevanza e l'attualità del tema del debito e deficit pubblico rende i profili contabili delle operazioni di PPP oggetto di dibattito a livello internazionale. Nonostante la complessità della fattispecie e la delicatezza degli effetti contabili conseguenti la contabilizzazione dell'*asset* fuori o dentro il bilancio pubblico fino al 2009 non sono state disponibili indicazioni, linee guida o principi contabili pubblici o privati che potessero orientare ed uniformare i comportamenti contabili. Ciò ha comportato il rischio di comportamenti opportunistici che mirano alla contabilizzazione più "conveniente" per l'amministrazione. Il bilancio ha, invece, la responsabilità di rappresentare la natura delle diverse tipologie di risorse a disposizione delle aziende, la loro interazione ed il risultato, in termini economico-finanziari, da esse prodotto. Quando le risorse sono beni in concessione è necessario che i processi d'investimento delle concessionarie, così come la situazione patrimoniale e finanziaria dell'amministrazione concedente, siano rappresentati in maniera chiara, affidabile e comparabile.

Il vuoto regolamentare è stato, in parte, colmato dalla omologazione del principio contabile internazionale relativo alla contabilizzazione delle

concessioni nei bilanci delle società concessionarie. Tali accordi sono regolati, a partire dall'esercizio 2010, dall'IFRIC 12 "*Service Concession Arrangements*" che rappresenta la prima guida specifica per il trattamento contabile delle concessioni nei bilanci privati.

Con riferimento ai bilanci pubblici i principi contabili internazionali per il settore pubblico (*International Public Sector Accountign Standard – IPSAS*) sono emessi dal *Public Sector Committee* (PSC) dell'IFAC (*International Federation of Accountants*). Essi appaiono una naturale derivazione degli *International accounting standards* (IAS/IFRS) e costituiscono, a differenza dei principi contabili pubblici italiani, delle vere e proprie regole di comportamento che presentano, in molti casi, soluzioni operative a problemi pratici.

L'*IPSAS board* ha, di recente, avviato un progetto volto alla redazione di un principio contabile pubblico sulle concessioni e a febbraio 2010 è stata pubblicata la prima bozza del principio contabile internazionale l'*IPSAS Exposure Draft 43* (ED 43), non ancora omologato e quindi non obbligatorio, anche se la sua introduzione anticipata sarà valutata positivamente.

Nelle more dell'*IPSAS ED 43* le indicazioni sulle modalità di contabilizzazione delle concessioni sono contenute, come detto, nel Manuale sul Deficit e Debito (MGDD) (*c.d. SEC 95 sul disavanzo e debito pubblico*) che nella parte V - Locazioni, licenze e concessioni tratta delle infrastrutture pubbliche finanziate e gestite dal settore delle società e nell'ambito della "*Decisione Eurostat 2004*" che ha cercato di chiarire le modalità di contabilizzazione *on - off balance* delle concessioni nei bilanci pubblici in relazione all'allocazione dei rischi tra le parti.

Purtroppo però il criterio dei "rischi" utilizzato nella *Decisione Eurostat 2004* e nel *SEC 95 sul disavanzo e debito pubblico* (cfr. par. 3) differisce dal criterio del "controllo" che sia i principi contabili pubblici che privati hanno deciso d'introdurre come discriminante della contabilizzazione *on-off balance*.

Come si vedrà in dettaglio nei successivi paragrafi, l'ED 43 e l'IFRIC 12 prevedono l'utilizzo di un criterio più stringente, e meno soggettivo, ma il contenuto innovativo di questi documenti, oltre a mostrare i possibili orientamenti futuri sul tema, rischia di comportare criticità dovute all'utilizzo di due modalità di contabilizzazione diverse per fattispecie del tutto simili.

Nel nostro Paese l'adozione dei principi contabili internazionali non è obbligatoria se non per alcune tipologie societarie (es. società quotate), mentre in ambito pubblico, in assenza di un recepimento da parte dei principi contabili pubblici nazionali, è prevalente la disciplina di cui alla Decisione *Eurostat* in quanto espressamente richiamata nel Codice dei contratti pubblici (D.lgs. 163/06).

Nondimeno, non si può prescindere dal descrivere i nuovi criteri contabili introdotti a livello internazionale, anche a fronte della necessità di un progressivo allineamento dei comportamenti contabili nazionali ai criteri prevalenti in ambito internazionale.

#### 4.1 La contabilizzazione nei bilanci pubblici: l'IPSAS ED 43

L'IPSASB ED 43, "*Service Concession Arrangements: Grantor*", prevede che l'amministrazione riconosca nel proprio bilancio l'*asset* utilizzato per l'erogazione dei servizi in concessione ed il relativo debito quando ricorrono specifiche condizioni esposte, in sintesi, a seguire. Questa forma di contabilizzazione è già adottata quando gli *asset* (strade, ponti, tunnel, prigioni, ospedali, aeroporti, ecc.) sono realizzati e gestiti direttamente dal soggetto pubblico. Più complessi sono i profili contabili delle operazioni di PPP in cui un privato, in forza di un accordo vincolante, effettua interventi di costruzione e/o manutenzione e gestisce l'*asset* per un certo periodo di tempo.

Il principio contabile in oggetto regola esclusivamente la contabilizzazione delle infrastrutture realizzate in PPP nel bilancio pubblico riferendosi, in particolare, ai soggetti pubblici che adottano la contabilità economica, siano esse amministrazioni, enti o aziende pubbliche, escluse quelle costituite in forma societaria che adottano i principi contabili del settore privato.

La portata applicativa dell'ED 43 riguarda gli accordi in cui il privato eroga per il soggetto pubblico servizi pubblici attraverso *asset* in concessione, ed in particolare:

- ✓ *asset* che l'operatore privato realizza *ex novo* o acquisisce da terzi per le finalità della concessione;
- ✓ *asset* dell'operatore privato già esistenti ed utilizzati dal soggetto pubblico per l'erogazione dei servizi in concessione;
- ✓ *asset* del soggetto pubblico già esistenti sui quali il privato realizza interventi incrementativi o di miglioramento nell'ambito della concessione;
- ✓ altri *asset* dell'amministrazione utilizzati dal privato ai fini dell'erogazione dei servizi in concessione sui quali il soggetto pubblico mantiene il controllo.

L'iscrizione di tali *asset* nel bilancio pubblico ricorre laddove, come previsto anche dall'IFRIC 12 (cfr. ED 43 par. 10):

- ✓ l'amministrazione controlla o regola quali servizi l'operatore deve offrire con l'*asset*, a chi devono essere offerti ed a che prezzo;
- ✓ l'amministrazione controlla, attraverso la proprietà o altri benefici, qualunque interesse residuale nell'*asset*, al termine della concessione.

Il principio si applica anche agli *asset* utilizzati per la loro intera vita utile (*whole-of-life asset*) al verificarsi delle condizioni di cui al primo punto. In questi casi

l'amministrazione riclassifica l'*asset* come "*service concession asset*" e fornisce su esso le seguenti informazioni (cfr. ED 43 par.27):

- ✓ una descrizione dell'accordo/contratto;
- ✓ evidenzia i termini più significativi dell'accordo come ammontare, tempi e certezza dei flussi di cassa;
- ✓ la natura e l'estensione dei diritti, in particolare: i) diritti di uso dell'*asset*; ii) possibilità per il privato di offrire servizi specifici in relazione alla concessione; iii) altri *asset* dell'amministrazione utilizzati ai fini della concessione; iv) diritto di ricevere specifici *asset* alla fine della concessione; v) rinnovo e opzioni di fine concessione; vi) altri diritti ed obbligazioni; vii) obbligazioni assunte dall'amministrazione verso l'operatore privato, come accesso ai servizi in concessione o ad altri *asset* che generano redditività;
- ✓ cambiamenti nell'accordo intervenuti durante il periodo di contabilizzazione.

L'amministrazione potrà remunerare il soggetto privato con qualunque combinazione dei seguenti strumenti:

- ✓ pagamenti diretti all'operatore privato;
- ✓ altre forme di remunerazione come: i) diritti all'incasso da terzi utilizzatori del servizio in concessione; ii) attraverso l'utilizzo di altri *asset* che generano redditività (es. parcheggi a servizio di strutture ospedaliere, ecc.).

A fronte dell'iscrizione in bilancio dell'*asset*, l'amministrazione riconoscerà un debito che potrebbe essere una combinazione di debiti finanziari ed obbligazioni di performance. Il valore del debito dovrà essere pari al valore riconosciuto all'*asset* (*fair value*). E' importante chiarire quando

l'amministrazione dovrà iscrivere un debito finanziario e quando, invece, dovrà riconoscere un' obbligazione.

*Riconoscimento di un debito:* l'amministrazione effettua pagamenti periodici al soggetto privato che andranno a ridurre il valore del debito iscritto nel patrimonio, diversamente la spesa per interessi (*finance charge*) ed il costo dei servizi costituiscono poste di conto economico.

*Riconoscimento di un'obbligazione:* l'amministrazione concede il diritto a ricevere pagamenti dai terzi utilizzatori del bene o il diritto a sfruttare economicamente altri *asset*. L' obbligazione di performance andrà contabilizzata ai sensi dell'IPSAS 19 "*Provisions, Contingent liabilities and Contingent assets*".

La probabile introduzione dell'ED 43 da parte delle principali istituzioni e degli operatori del settore, potrebbe produrre un forte impatto nei bilanci pubblici, a livello internazionale, modificando in modo consistente gli attuali equilibri di bilancio. Gli effetti contabili nei bilanci pubblici sono riconducibili all'iscrizione in bilancio di un debito finanziario "*financial liability*", invece che di un debito figurativo. In questo caso l'analisi dei rischi non è più determinante ai fini dell'iscrizione *on-off balance* in quanto assumono importanza due nuovi fattori:

- ✓ l'esistenza del controllo e dell'interesse residuale sul bene realizzato;
- ✓ l'esistenza/inesistenza di pagamenti diretti da parte del soggetto pubblico.

Il concetto di controllo è formulato in maniera ampia e dettagliata e ricomprende quasi tutte le tipologie concessorie. Ne discende che quasi tutte le infrastrutture in concessione saranno contabilizzate *on balance* con la sola differenza che:

- ✓ in caso di pagamenti diretti pubblici predeterminati (canoni di disponibilità o altri contributi pubblici) si iscriverà un debito finanziario anche ove siano previste penali ed assicurata una ottimale allocazione del rischio di disponibilità;
- ✓ in caso di pagamento da parte dell'utenza, o sfruttamento di altri *assets* pubblici che producono redditività, l'amministrazione non incorre in costi diretti per l'acquisizione del bene, ma contabilizzerà ugualmente un *asset* nel suo patrimonio a fronte di un debito di prestazione che consiste nel permettere all'operatore privato lo sfruttamento degli *assets*.

L'amministrazione dovrà determinare l'ammontare dei pagamenti destinati al ripagamento del debito finanziario e la parte destinata alla remunerazione dell'investimento.

L'analisi dei rischi non è più centrale ai fini delle scelte di contabilizzazione *on-off balance*, ma sarà comunque necessaria un'approfondita analisi dei rischi, anche se con finalità diverse. Il trasferimento del rischio di costruzione diviene, per esempio, necessario per decidere se iscrivere il bene da subito nel bilancio pubblico o solo dopo l'entrata in funzione. L'ED 43 prevede inoltre l'inserimento nel bilancio pubblico d'informazioni aggiuntive sui contratti di concessione. Ove il rischio di uscite finanziarie connesse all'obbligazione di *performance* contratta dall'amministrazione sia probabile o possibile, bisognerà inserire la suddetta informativa che potrà, invece, essere evitata nel caso di rischio remoto. Ai fini della contabilizzazione come *asset*, materiale o immateriale, è addirittura determinate l'allocazione del rischio di domanda (chi paga per l'infrastruttura). Un caso particolare è, inoltre, quello in cui la pubblica amministrazione prevede pagamenti predeterminati al gestore privato che può anche beneficiare di pagamenti diretti dall'utenza o sfruttare altri *assets* dell'amministrazione per produrre la redditività necessaria alla realizzazione dell'investimento. In questo caso, l'obbligazione di *performance*

dell'amministrazione ed i pagamenti predeterminati sono contabilizzati separatamente ed è necessario stimare il valore dell'obbligazione e quella del debito finanziario. Questa fattispecie si riscontra in diversi progetti italiani in cui l'amministrazione assicura un minimo garantito per tutta o parte della concessione (per esempio fino all'entrata a regime degli impianti o del traffico), integrando i ricavi del progetto (ricavi da tariffa) con canoni pubblici.

#### 4.2 La contabilizzazione nei bilanci privati: l'IFRIC 12

L'IFRIC 12 si applica agli accordi per servizi in concessione *public-to-private* e regola la contabilizzazione nei bilanci del concessionario. L'interpretazione del principio è stata emessa il 30 novembre 2006, ma è stata omologata in ambito UE a marzo 2009; l'adozione diviene pertanto obbligatoria dal bilancio del 2010.

Sia la procedura di consultazione, che ha preceduto l'emanazione del documento, che il procedimento di omologazione sono stati caratterizzati da un vivace dibattito che ruota in gran parte intorno al fatto che l'ambito applicativo è definito dal c.d. criterio del "controllo" da parte del concedente, in luogo del criterio dei rischi/benefici che ispira diffusamente gli standard internazionali IFRS.

La forte varietà delle tipologie di concessione rende particolarmente complessa e incerta l'individuazione della portata applicativa dell'IFRIC 12. Per le infrastrutture "controllate" dal concedente, l'IFRIC 12 prevede trattamenti contabili molto diversi da quelli attualmente applicati nei bilanci delle concessionarie italiane che adottano gli IFRS. La principale novità consiste nell'impossibilità, per il concessionario, di contabilizzare le infrastrutture tra le "attività materiali", nel presupposto che l'accordo di concessione non conferisca al concessionario il pieno controllo delle infrastrutture e che il soggetto privato agisca solamente come prestatore di servizi di costruzione e di gestione.

Gli investimenti nell'infrastruttura dovranno essere rilevati tra le "attività immateriali" o tra le "attività finanziarie".

Attualmente, nel regime dei principi contabili nazionali, la fattispecie non è regolata da uno specifico principio. L'organismo italiano di contabilità (OIC) prevede una distinzione tra le concessioni traslative di un diritto di sfruttamento, per le quali il Principio Contabile Nazionale n. 24 prevede esplicitamente la rilevazione nell'ambito delle immobilizzazioni immateriali, nella sezione "Concessioni licenze e marchi" e le concessioni di costruzione e gestione, che sono invece, relative alla realizzazione *ex novo* del bene che sarà poi oggetto di concessione. Per queste fattispecie il principio contabile nazionale n. 16 "immobilizzazioni materiali" (nel rinviare ad un successivo specifico documento) considera gli *assets* realizzati nell'ambito della concessione come beni gratuitamente reversibili, prevedendone l'iscrizione tra le immobilizzazioni materiali, nella voce "B. II. 4) Altre immobilizzazioni". Lo schema di Stato Patrimoniale non prevede voci specifiche per i "Beni gratuitamente devolvibili" e più volte è stata sottolineata l'importanza di prevedere voci aggiuntive per una chiara rappresentazione di tali poste nel bilancio.

L'IFRIC 12 "*Service Concession Arrangements*" rappresenta pertanto la prima guida specifica per il trattamento contabile delle concessioni e si applica agli accordi per servizi in concessione public-to-private quando il concedente, prevalentemente un soggetto di natura pubblica:

- ✓ controlla o regola quali servizi pubblici devono essere erogati, a chi ed a quale prezzo;
- ✓ controlla - tramite la proprietà, il titolo a benefici o in altro modo - qualsiasi interessenza residua significativa nell'infrastruttura alla scadenza dell'accordo.

In particolare, il controllo di cui al primo punto può esplicarsi in base al contratto o in altro modo (ad esempio tramite un'autorità di regolamentazione) e non richiede necessariamente il controllo completo del prezzo essendo sufficienti i "price cap" o altri meccanismi di aggiustamento (cfr. IFRIC 12, AG 3.)

Il controllo di cui al secondo punto, in sostanza, dovrebbe sia restringere la possibilità per il concessionario di alienare o costituire in garanzia le infrastrutture, sia conferire al concedente un diritto continuativo di utilizzo per tutto il periodo dell'accordo.

Rientrano nell'ambito di applicazione dell'IFRIC 12 anche le infrastrutture c.d. *whole-of-life*, ossia quelle la cui vita utile non eccede la durata della concessione e il cui valore residuo al termine dell'accordo non è significativo. Ciò purché soddisfino la condizione di cui al punto 1 ( cfr. IFRIC 12, par. 6).

L'IFRIC ha chiarito che nel caso in cui il concessionario sostenga tutti i rischi di *business* connessi all'erogazione dei servizi pubblici in concessione e abbia diritto ai relativi rendimenti, non può, di per sé, escludersi l'applicazione dell'IFRIC 12 in quanto potrebbe prevalere il requisito del "controllo". Ancorché tutto il *corpus* degli IFRS/IAS faccia riferimento al criterio dei "rischi e benefici" (si pensi ad esempio alle casistiche del leasing finanziario, regolato dallo IAS 17, o ai criteri di rilevazione dei ricavi, definiti dallo IAS 18) l'IFRIC ha confermato esplicitamente che nell'applicazione dell'IFRIC 12 il requisito del "controllo" prevale rispetto a quello basato sui rischi e benefici.

Ne consegue che l'utilizzo di questo criterio crea incertezza quando il criterio "del controllo" non risponde appieno alla sostanziale attribuzione dei rischi e benefici, nonché dei flussi di reddito del progetto e rinnova l'esigenza di un revisione organica e coerente dell'intera materia.

## 5 CONCLUSIONI

Con questo documento si è voluto fornire un contributo di chiarezza che assicuri una maggiore *accountability* dei bilanci pubblici.

Una lettura superficiale della regolamentazione di settore, o limitata solo al dettato della Decisione *Eurostat*, potrebbe comportare la tendenza delle amministrazioni pubbliche a contabilizzare *off balance* operazioni che ad una più attenta osservazione andrebbero, invece, riclassificate *on balance*. Un'attenta analisi degli effetti contabili dei PPP dovrebbe essere effettuata dalle singole amministrazioni prima d'intraprendere l'operazione e non essere una conseguenza del monitoraggio *ex-post* effettuato dalle autorità competenti (Istat o *Eurostat*).

Alla luce delle novità normative e regolamentari ci si attende, quindi, che le pubbliche amministrazioni siano più sensibili all'analisi dei rischi, valutando con più attenzione la possibilità di contabilizzare le operazioni *on - off balance*. In particolare, la contabilizzazione *off balance* potrà essere effettuata solo in presenza di condizioni, anche piuttosto stringenti, di effettivo trasferimento dei rischi di progetto.

E' importante sottolineare che il PPP non deve essere una operazione di finanza sostitutiva, ma principalmente una scelta volta al miglioramento della realizzazione delle infrastrutture pubbliche, che può avere come effetto collaterale rilevante il miglioramento dei profili di finanza pubblica. La complessità e l'importanza del tema in oggetto rende più che mai attuale la necessità di diffondere linee guida e *best practice* contabili che possano aiutare le amministrazioni pubbliche a contabilizzare correttamente le operazioni di PPP anche ai fini del rispetto dei vincoli del Patto di stabilità interno. In tal senso si

suggerisce alle amministrazioni l'introduzione nell'ambito dello Studio di Fattibilità del cosiddetto "*Eurostat Test*"<sup>6</sup> che permetterebbe una corretta analisi ed allocazione preliminare dei rischi ai fini della classificazione *on-off balance* dell'*asset*.

---

<sup>6</sup> C.f.r. "*L'analisi dei rischi nello studio di fattibilità alla luce della decisione Eurostat 2004*" UTFP news n°5/2009.