

Convegno

ANCI Servizi-OICE-ABI

WORKSHOP sul PROJECT FINANCING: opportunità per gli enti locali

Olbia, 24 aprile 2009

Relazione dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto

di GIULIANA BO

PPP e la Decisione Eurostat 2004: un'opportunità per contabilizzare l'opera fuori bilancio.

Le operazioni di Partenariato Pubblico Privato (PPP) possono costituire un'opportunità per la Pubblica Amministrazione (PA) per de-consolidare parte dei costi degli investimenti infrastrutturali dal bilancio pubblico.

Al fine di valutare l'impatto del PPP sul deficit e debito pubblico occorre fare riferimento alla classificazione dei progetti in funzione della capacità di auto-finanziarsi attraverso i flussi di cassa. In particolare:

- ✓ i progetti di PPP in cui i ricavi da utenza consentono al privato un integrale recupero dei costi di investimento (progetti senza contribuzione pubblica): essendo tali progetti realizzati con capitali totalmente privati il costo di investimento è, ovviamente, fuori dal bilancio pubblico;
- ✓ i progetti di PPP in cui è prevista una contribuzione pubblica: in tal caso è necessario effettuare una valutazione caso per caso, in funzione dell'apporto pubblico (in conto investimenti, in conto gestione, tramite garanzie) e del trasferimento dei rischi. L'analisi caso per caso avviene pertanto considerando un ulteriore elemento per la corretta allocazione nel bilancio pubblico: l'"analisi dei rischi". Tale analisi consente di comprendere e valutare il panorama di rischi che possono intaccare la capacità di generazione del *cash-flow* del progetto e di allocarli sulla controparte che si trova nella miglior posizione per gestirli.

Ai fini della contabilizzazione delle operazioni in PPP nel bilancio pubblico, il concetto del trasferimento del rischio, e di quali rischi devono essere trasferiti al partner privato, è stato oggetto di attenzione da parte della normativa comunitaria e nazionale.

In particolare la Decisione Eurostat "*Treatment of public-private partnerships*" dell'11.02.04 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*.

Trattasi di contratti a lungo termine, tra la PA e un partner privato in cui il soggetto pubblico è il principale acquirente dei beni e dei servizi forniti, sia che la domanda tragga origine dalla stessa parte pubblica che da terzi. In altre parole, il campo di applicabilità è quello delle c.d. “opere fredde”, ovvero di quelle opere in cui il flusso di ricavi prevalente, in fase di gestione, è assicurato dallo Stato (es. servizi pubblici quali la sanità, l’istruzione, edifici pubblici, ecc.).

Ai sensi di tale decisione è possibile considerare fuori dal bilancio pubblico (*off-balance*) il costo di realizzazione dell’infrastruttura qualora vengano trasferiti al privato una parte consistente dei rischi di progetto ed in particolare il rischio di costruzione e almeno uno dei seguenti due rischi: il rischio disponibilità e il rischio domanda¹.

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

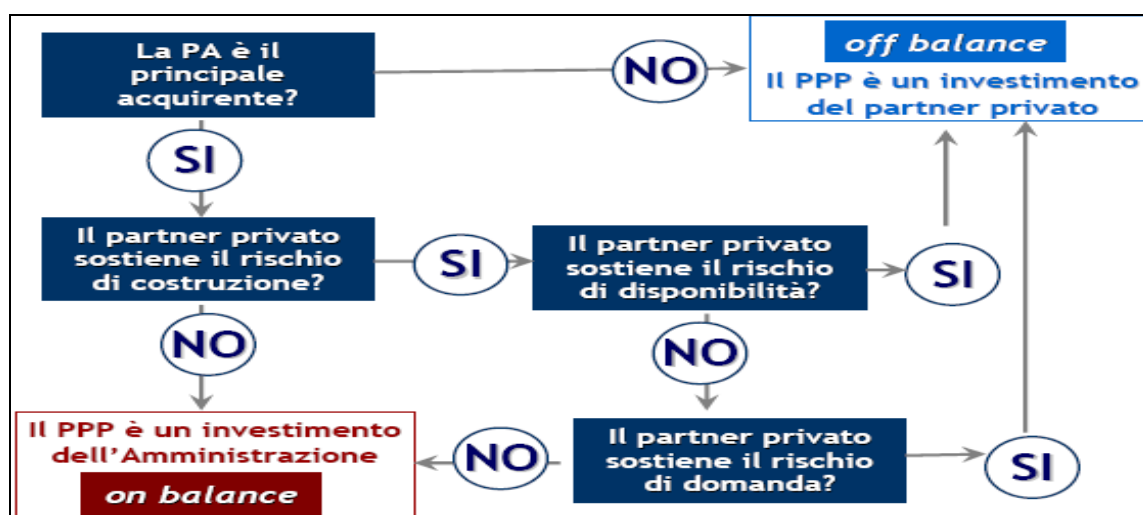


Fig. 1 La Decisione Eurostat dell’ 11.02.2004

Risulta, pertanto, di estrema importanza, nel processo decisionale della PA e all’interno dello studio di fattibilità, l’analisi dei rischi.

La duplice occasione normativa prevista all’interno del nuovo Codice dei contratti pubblici, servizi e forniture (Codice dei contratti, d.Lgs. 163/2006), recentemente modificato dal c.d. terzo correttivo (d.lgs. 152/ 2008) , quale:

- ✓ la centralità dello Studio di Fattibilità (SdF), quale documento predisposto dall’amministrazione e posto a base di gara ;
- ✓ la specifica previsione dell’applicazione dei contenuti delle Decisione Eurostat alle operazioni in PPP;

consente di dare opportuno sviluppo all’analisi dei rischi.

Si segnala a proposito che, a seguito sia delle recenti modifiche normative del Codice dei contratti, e sia perché lo stesso Codice ed il suo Regolamento (D.P.R. n.554/1999) non prevedono per lo SdF una disciplina adeguata, anche l’Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (Autorità) ha emanato

una Determinazione n.1 il 14.01.2009 sulle “Linee Guida sulla finanza di progetto dopo l’entrata in vigore del c.d. terzo decreto correttivo (D.Lgs. 152/2009)” e sulle “Linee Guida per la compilazione dello Studio di fattibilità” all’interno delle quali, suggerendo l’inserimento nello SdF del calcolo del Public Sector Comparator (PSC), mette in risalto l’importanza della correlata analisi dei rischi, la quale può essere utile anche ai fini dell’inquadramento delle operazioni *on/off balance*.

La determinazione stabilisce che la valutazione preliminare della PA sulla convenienza se procedere ad una forma di PPP è una componente essenziale dello SdF, presupponendo un’attenta verifica e valutazione di precise condizioni. Nell’ambito di tali valutazioni s’inserisce l’utilità, se non la necessità, secondo il dettato normativo dell’art. 3, c. 15-ter del Codice dei contratti, di utilizzare l’analisi dei rischi per un’altra finalità, quale l’applicazione dei contenuti di Eurostat. Vale a dire l’individuazione dell’allocazione dei rischi ai fini Eurostat per la conseguente contabilizzazione dell’opera *off/on balance*.

Tali linee guida consentono alle amministrazioni di avere maggiore consapevolezza dei costi che dovranno sostenere, su che cosa inserire nel bando di gara e di realizzare una migliore allocazione delle risorse che rimane sempre tra i principali obiettivi per la PA.

Oggi, pertanto, anche grazie alle recenti previsioni normative e regolamentari, le pubbliche amministrazioni dovranno essere necessariamente più sensibili nell’analisi dei progetti in PPP e dei rischi ad esso connessi, valutando la possibilità di contabilizzare le operazioni *off- balance* anche ai fini del rispetto dei vincoli del Patto di stabilità interno e di cogliere tale opportunità .

In Italia solo recentemente la PA ha posto concretamente l’attenzione al problema della contabilizzazione dei progetti in PPP *off-balance*. Sono due le previsioni normative in merito:

1. la previsione normativa introdotta nel Codice dei contratti con le nuove disposizioni in materia di contratti di PPP e contabilità pubblica, ad opera del d.lgs. 11 settembre 2008, n. 152 (c.d. terzo correttivo), che stabilisce, all’art. 3, c. 15-ter ultimo periodo, 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”;
2. l’obbligo di comunicazione all’UTFP delle operazioni in PPP ai fini Eurostat per il monitoraggio e l’attuazione della Decisione. Precisamente la L. 31/2008 (c.d. decreto mille proroghe) all’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”. A tal fine è stata recentemente pubblicata la “Circolare con la quale si definiscono i criteri per la comunicazione delle informazioni relative al partenariato pubblico privato ai sensi dell’art. 44, c. 1-bis d.l. n.248/2007 convertito in l. n.31/2008” (G.U. n. 84 del 10.04.09) e inserita una specifica rubrica sul sito dell’UTFP con le istruzioni relative alla compilazione della scheda progetto allegata alla circolare.

Dall’unione delle previsioni normative e regolamentari vigenti con i contenuti della Decisione

Eurostat, si può schematizzare un ideale percorso decisionale della PA. Tale percorso consisterebbe nella redazione di uno SdF che in primo luogo effettui l'analisi costi – benefici (ACB), l'analisi finanziaria (AF) di progetto e che assicuri la convenienza dello strumento della partnership rispetto alla finanza tradizionale tramite il PPP-test². Nell'ambito del PPP- test, che rivela l'opportunità di procedere alla finanza tradizionale o ad un modello ottimale di PPP, verrà effettuata l'analisi dei rischi e calcolato il *Public Sector Comparator* (PSC)³.

Nell'ambito dell'analisi dei rischi, un'approfondita analisi della potenziale allocazione dei rischi di costruzione, disponibilità e domanda aumenterà la probabilità della successiva contabilizzazione *off- balance* dell'opera realizzata, o potrà dare contezza, fin dall'inizio, all'amministrazione che tale vantaggio contabile non è perseguibile e, pertanto, l'opera dovrà essere contabilizzata *on- balance*.

Si ritiene utile, inoltre, prevedere all'interno dello SdF l'inserimento di analisi e osservazioni preliminari circa l'impatto di Eurostat nel bilancio della PA tramite una sorta di "*Eurostat- test*"⁴. Tali osservazioni preliminari sull'introduzione del "*Eurostat-test*" all'interno dello SdF, costituiscono per l'amministrazione uno strumento utile a supportare la valutazione delle conseguenze di tali operazioni sulla finanza pubblica e sull'impostazione del proprio bilancio. L'amministrazione potrà così avere a disposizione un quadro più chiaro delle condizioni e clausole che è necessario inserire nei contratti. In tal senso l'obiettivo dovrebbe essere quello di stipulare contratti che possano essere conformi alla decisione Eurostat anche al fine di generare i suddetti benefici contabili. La contabilizzazione dell'asset fuori bilancio non può, comunque, essere l'obiettivo finale della scelta del PPP in quanto non si può prescindere dall'effettivo conseguimento del *value for money* (VFM).

Lo SdF, nella parte relativa alla fattibilità economico-finanziaria, è il documento nel quale l'amministrazione effettua (o dovrebbe effettuare) l'analisi dei principali rischi progettuali e redigere la c.d. "matrice dei rischi" al fine di evidenziare l'allocazione del rischio sulla PA, sul privato o su entrambi con percentuali diverse (cfr. Determinazione 1/2009 pag. 38). Lo SdF pertanto, oltre a costituire un documento atto a valutare la fattibilità tecnico – ingegneristica, giuridico - amministrativa ed economico - finanziaria di una determinata opera potrebbe, quindi, essere utilizzato anche per indirizzare l'amministrazione alla corretta classificazione *on/off- balance* delle opere realizzate in PPP, o quanto meno a stimolare una corretta e consapevole allocazione dei rischi di domanda, disponibilità e costruzione fin dalle prime fasi dell'iniziativa.

Se è vero che la classificazione *on/off- balance* potrà essere definita solo in base all'analisi della convenzione stipulata tra le parti, è pur vero che fin dalla pubblicazione del bando l'amministrazione potrebbe sottolineare il suo interesse a trasferire i suddetti rischi evitando *ex- post* sorprese, con riferimento all'effettiva classificazione nei conti pubblici. Infatti, ai sensi della Decisione Eurostat, laddove il rischio di costruzione, ed almeno uno tra i rischi di disponibilità e domanda, non fossero effettivamente trasferiti al privato ne conseguirebbe una classificazione dell'asset realizzato nell'ambito del bilancio pubblico, con il conseguente impatto sul debito e deficit pubblico.

In conclusione le operazioni in PPP offrono, attraverso la previsione normativa e regolamentare del rispetto dei principi di Eurostat, un'opportunità per gli enti locali i quali possono permettersi di

realizzare infrastrutture pubbliche o di pubblica utilità non incidendo sul bilancio pubblico e di superare i limiti del Patto di stabilità interno con la possibilità di contabilizzare l'opera *off-balance*.

A tal fine sarebbe necessaria una maggiore diffusione della cultura del PPP per un maggior utilizzo di tale strumento e per catturare le opportunità di contabilizzazione delle opere pubbliche fuori dal perimetro della finanza pubblica.

¹ Il rischio di costruzione (construction risk) copre notoriamente eventi quali: ritardo nei tempi di consegna, non rispetto degli standard di progetto, aumento di costi in corso d'opera, inconvenienti di tipo tecnico nell'opera, 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.

² L'obiettivo del test è di rilevare la presenza di alcune condizioni essenziali all'utilizzo di schemi di PPP, in particolare: un quadro normativo e regolatore compatibile; l'esistenza di rischi trasferibili al privato; meccanismi di pagamento collegati a precisi livelli quantitativi e qualitativi di erogazione del servizio; l'eventuale tariffabilità dei servizi da erogare e la verifica del consenso della collettività a pagare tali servizi; la capacità organizzativa e il know how dell'amministrazione per intraprendere un'operazione di PPP. Ulteriore strumento di ausilio per la decisione della PA è il calcolo del PSC. Tale modello valutativo misura la convenienza, in termini di costo-qualità, del ricorso ai capitali e alla collaborazione con i privati. Esso si basa sul trasferimento dei rischi che si ipotizza di contrattualizzare con il privato, e sui costi connessi alla realizzazione e gestione dell'investimento in PPP. Il PSC confronta la realizzazione diretta dell'investimento con la più efficiente realizzazione in PPP quantificando la creazione di valore generata dall'opera (value for money). "Studio di fattibilità – PPP procurement – Analisi dei rischi", 2006 e G. Ferrante, P. Marasco "Lo studio di fattibilità non basta, meglio fare anche il PPP test", Edilizia e territorio n.3 2009, pubblicazioni disponibili sul sito web www.utfp.it.

³ Il PSC è un modello valutativo che misura la convenienza, in termini di costo-qualità, del ricorso ai capitali e alla collaborazione con i privati. Esso si basa sul trasferimento dei rischi che si ipotizza di contrattualizzare con il privato, e sui costi connessi alla realizzazione e gestione dell'investimento in PPP. Il PSC confronta la realizzazione diretta dell'investimento con la più efficiente realizzazione in PPP quantificando la creazione di valore generata dall'opera (value for money).

⁴ L'analisi dei rischi nello Studio di Fattibilità alla luce della Decisione Eurostat 2004", G.Bo e L. Martiniello, UTFP News n. 5, www.utfp.it