

LA CLASSIFICAZIONE DELLE OPERAZIONI IN PARTENARIATO PUBBLICO – PRIVATO NELL'AMBITO DELLE REGOLE EUROPEE

Gian Paolo Oneto

Istat – Direzione Centrale della Contabilità Nazionale

L'ISTAT, attraverso la direzione della Contabilità Nazionale:

- E' responsabile dell'elaborazione e della trasmissione delle statistiche sui conti delle Amministrazioni pubbliche, regolate dal SEC e dai diversi regolamenti relativi alla qualità delle statistiche EDP;
- All'interno di questi compiti deve valutare la corretta classificazione dei contratti di PPP (cos' definiti in termini statistici) e di conseguenza il loro impatto sui conti della PA (in particolare deficit e debito) in applicazione dei principi contabili specificati dal SEC e, in maniera via via più efficace e dettagliata, dal Manuale MGDD (attualmente edizione 2016).

Nel MGDD 2016 e nella Guide to the Statistical Treatment of PPPs del settembre 2016 Eurostat

- ✓ Definisce il trattamento contabile nei conti nazionali dei contratti PPP che sono contratti di lungo termine in cui la PA è il principale acquirente del servizio
- ✓ Il flusso dei ricavi in fase di gestione è assicurato in misura prevalente dalla PA attraverso il pagamento di un canone (opere fredde: scuole, ospedali, trasporto pubblico locale);

In estrema sintesi, il contratto è *off balance* se non vi è un sostanziale trasferimento del rischio dalla parte privata a quella pubblica, ovvero quando si verificano due condizioni:

1. il partner privato si assume il rischio di costruzione;
2. il partner privato si assume almeno uno tra il rischio di disponibilità e di domanda.

La definizione di PPP secondo “A Guide to the Statistical Treatment of PPPs” September 2016

The term “PPP” is typically used to describe a long-term contractual arrangement for the provision of a public asset and related services in exchange for performance-based payments linked to the asset’s availability and/or use and the delivery of the related services.

Eurostat’s definition of a PPP requires that a government entity is the direct source of the majority of the revenues that the Partner is entitled to receive under the contract (...), whether the demand for or use of the asset originates from the government entity itself (e.g. a hospital paid for by a government entity on an availability basis) or from users (e.g. a road, paid for by a government entity on a demand (shadow toll) basis).

If the majority of the Partner’s revenues is sourced directly from the users of the asset, Eurostat will consider the project to be a concession (..).

dal **Manual on Government Deficit and Debt**" (MGDD ed.2016)

It is not the role of statisticians to examine the reasons, rationale and efficiency (good value for money) of these partnerships, or to express an opinion about the economic and financial viability of the underlying projects, notably by comparing them with other kinds of investment approaches. The role of statisticians is just to provide clear guidance on the treatment of PPP projects in national accounts(...).

(..) the assets involved in a PPP can be considered non-government assets, in national accounts, only if there is strong evidence that the partner bears simultaneously most of the risks and rewards attached to the assets (directly and linked to its use) involved in the specific partnership. Therefore, the analysis of the allocation of risk and rewards between government and the non-government partner must be considered as the core issue.

La classificazione degli *assets ON o OFF balance sheet* per la PA si basa sulla valutazione dei rischi

I rischi rilevanti per la definizione della natura di un contratto PPP secondo le regole europee sono:

- *Rischi di Costruzione (Construction risk)*: il ritardo nei tempi di consegna, un aumento dei costi, il non rispetto degli standard di progetto, inconvenienti di tipo tecnico.
- *Rischio di Disponibilità (Availability Risk)*: corrisponde alla mancata capacità, da parte del concessionario, di erogare le prestazioni contrattuali pattuite, sia per volume che per standard di qualità (*lack of performance*).
- *Rischio di Domanda (Demand Risk)*: si origina dalla variabilità della domanda non dipendente dalla qualità del servizio prestato dal concessionario dell'infrastruttura ma da altri fattori, quali la presenza di alternative più convenienti per gli utenti, il ciclo di business, nuove tendenze del mercato.

Sul ruolo del finanziamento pubblico nella classificazione del progetto

If the majority of the financing of the capital expenditure would be provided by government (in various forms to be jointly considered, e.g. investment grants, loans, guarantees, equity in the partner, etc.), government would be deemed to bear the majority of risks and the asset must be classified on its balance sheet. If this situation is foreseen in the initial contract, any capital expenditure will be recorded as government GFCF.

Moreover, if the financing provided by government would be at first a minor part of the total financing needs (with the assets therefore, ceteris paribus, being classified in the balance sheet of the partner) but then would become predominant in the course of the construction phase for various reasons, this would trigger a reclassification of the assets into the government's balance sheet at the time when this would occur.