

# **La finanziarizzazione dell'intervento pubblico**

La contabilizzazione degli interventi  
per i Comuni

Roma, 12 maggio 2015  
LUCA BISIO

- 1. Vincoli alla finanza pubblica**
- 2. Verso nuove politiche finanziarie: dai vincoli ai PPP**
- 3. Il rischio quale elemento di criticità: i principi di derivazione comunitaria**
- 4. La gestione del rischio nella normativa e nella giurisprudenza nazionali**
- 5. La contabilizzazione dei PPP tra normativa UE e principi contabili nazionali**
- 6. Scenari futuri: il pareggio di bilancio e il PPP**

*fi*

# **1. I vincoli alla finanza pubblica**



# L'autonomia locale nella Carta Costituzionale



Art. 5

La Repubblica, una e indivisibile, **riconosce e promuove le autonomie locali**; attua [...] il più ampio **decentramento amministrativo**; adegua i principi e [...] la sua legislazione alle **esigenze dell'autonomia** e del decentramento

Art. 114

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni **sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni**

Art. 119

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno **autonomia finanziaria di entrata e di spesa**



# Autonomia di entrata ...



«la legge riconosce [...] autonomia finanziaria fondata su **certezza di risorse proprie e trasferite**» e che «a tal fine i Comuni e le Province possono disciplinare con **regolamento** le entrate proprie» (TUEL, D.Lgs. 267/00, art. 149)

■ **Tributi ed entrate proprie:** stabiliti ed applicati dagli Enti in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario

■ **Compartecipazioni al gettito di tributi erariali:** riferibili al territorio di ciascun ente

■ **Fondo perequativo:** istituito dalla legge statale senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante

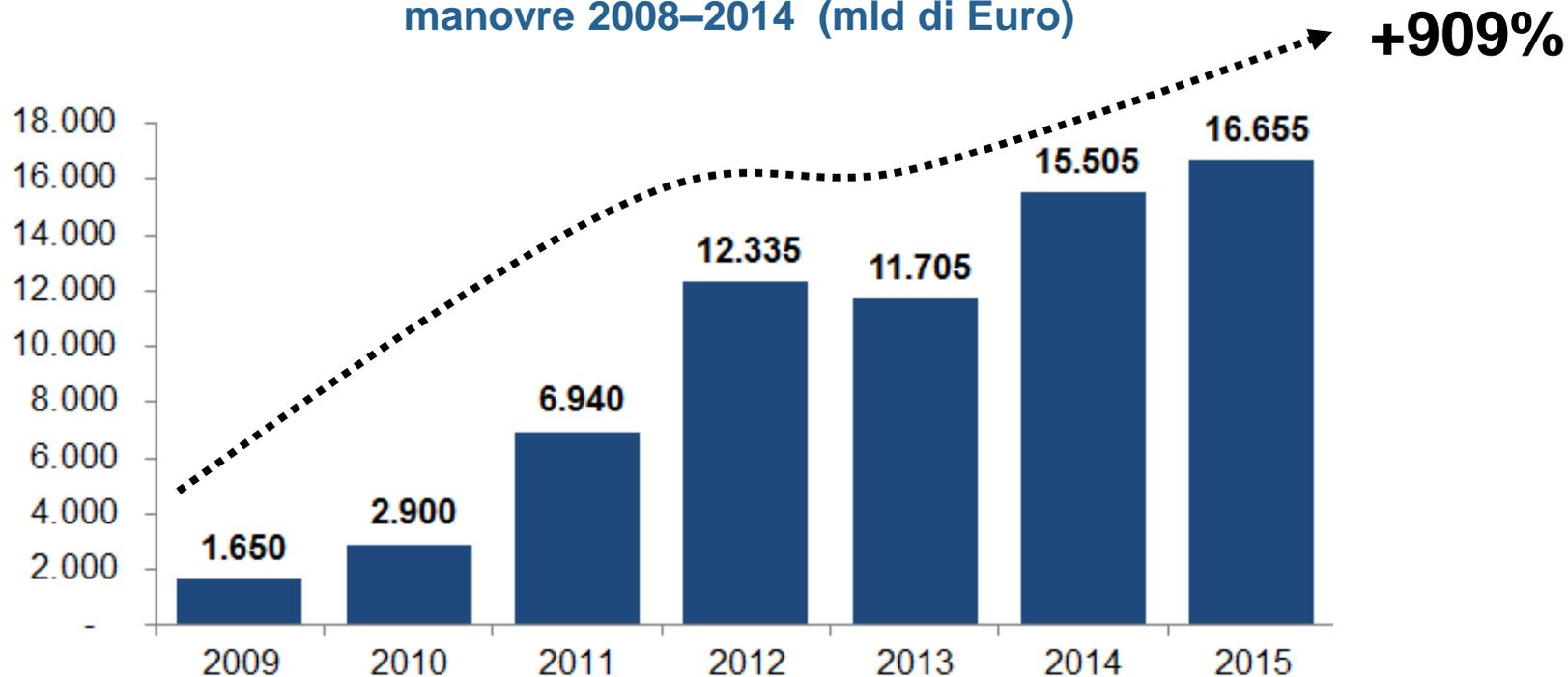
→ **Complessivamente**  
«le risorse derivanti da queste tre fonti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite»

# fi ... Autonomia di entrata?



...Il livello di autonomia d'entrata risulta ridotto, oltre che dai vincoli normativi, dai **crescenti tagli ai trasferimenti agli Enti Locali**, nel rispetto di un federalismo che sembra trovare attuazione solo da questa prospettiva ...

Il contributo richiesto agli Enti Locali (tagli ai trasferimenti + Patto di Stabilità) delle manovre 2008–2014 (mld di Euro)



Fonte: Camera dei Deputati

# *fi* ... Autonomia di entrata?



## Autonomia tributaria

Secondo la Corte dei Conti «risulta **difficile individuare uno stretto collegamento fra l'autonomia impositiva accordata e quella concretamente esercitata**; e, nell'ambito di quest'ultima, fra scelte autonome degli amministratori locali e decisioni condizionate dal legislatore nazionale». In sintesi l'autonomia locale si rivela «limitata e condizionata»

(Fonte: Corte dei Conti, Audizione parlamentare «Attuazione e prospettive del federalismo fiscale», 4 marzo 2014)

# fi ... Autonomia di spesa?



L'alternativa all'incremento della **pressione fiscale**, per fronteggiare i tagli lineari, è quella di **ridurre la spesa** ... fenomeno peraltro «aiutato» da **interventi normativi** più o meno recenti con effetti importanti sui servizi erogati ...

- I **vincoli alla spesa di personale**: tra cui si ricordano i limiti alle assunzioni, i blocchi stipendiali, i tagli alla formazione, ecc.

→ | Impattano sulla possibilità di mantenere i livelli qualitativi con personale proprio, si potrebbe ricorrere a terzi fornitori, ma ...

- La **spending review** e gli altri strumenti di controllo della spesa (tra cui il **Patto di Stabilità**) impongono la riduzione delle spese per consumi intermedi, precludendo la possibilità di rivolgersi al mercato per l'acquisizione dei servizi

→ | Si potrebbe ricorrere a forme di partnership off-balance, ma...

- L'**assenza di competenze (tagli alla formazione) e i tagli alle consulenze esterne (-95% rispetto al 2004)** rendono difficoltosa l'implementazione di soluzioni efficaci ed efficienti ...

# *fi* Il Patto di Stabilità interno



Il **Patto di Stabilità interno** è quel corpus normativo che, mediante l'apposizione dei **vincoli ai bilanci degli Enti Locali**, mira a far sì che essi contribuiscano al **risanamento della finanza pubblica** ed al conseguimento degli obiettivi di bilancio che lo Stato italiano si è impegnato a raggiungere in sede UE

I vincoli si concretizzano in **un saldo finanziario** che ogni Ente si obbliga a raggiungere in corso d'anno. Il saldo obiettivo è calcolato **rapportando il trend delle spese a determinate percentuali**.

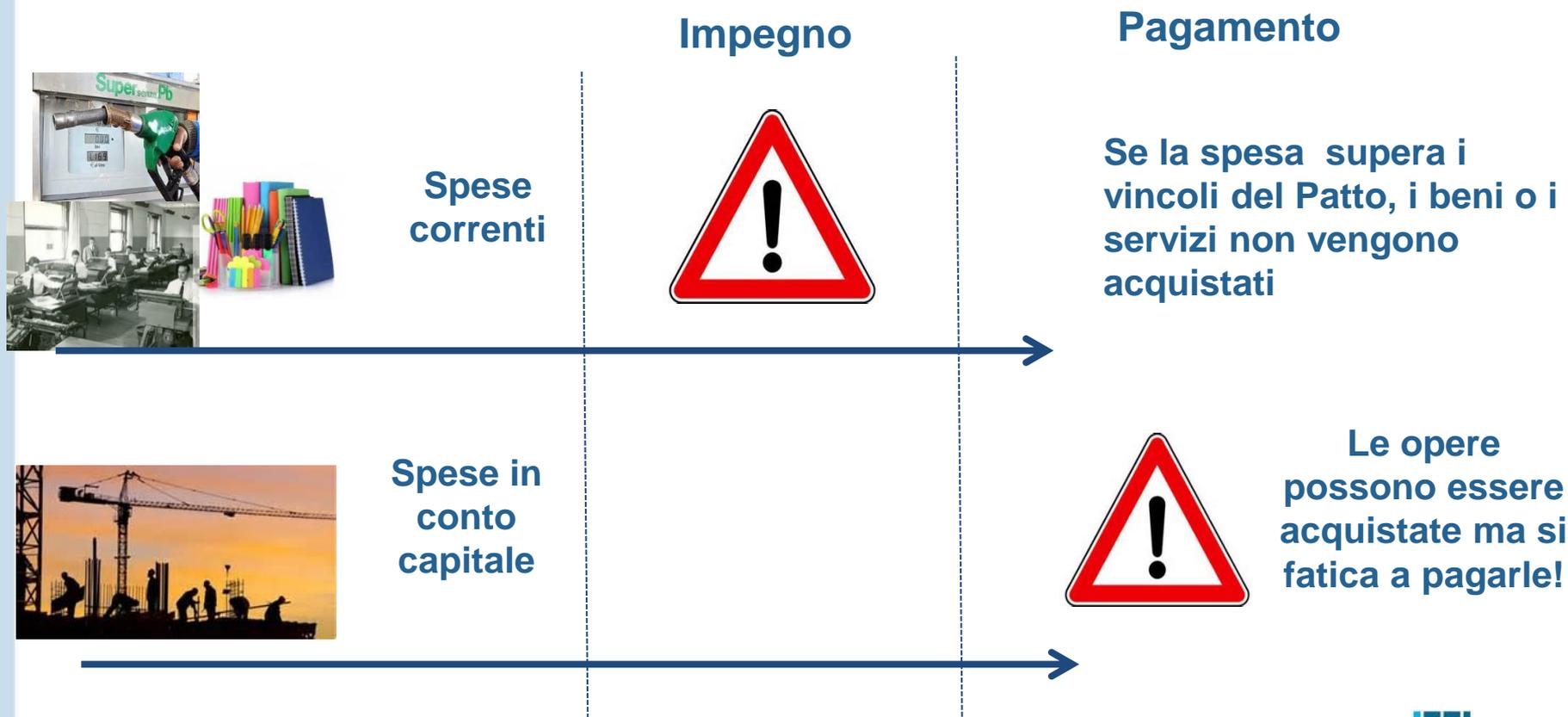
Il PSi segue il criterio di **competenza mista**, considera cioè gli **accertamenti e gli impegni di parte corrente** e la **cassa per la parte in conto capitale**. Non vengono considerati gli **avanzi di esercizi precedenti**

Il **mancato rispetto del PSI** comporta l'applicazione di severe **sanzioni** per l'anno successivo tra cui: **divieto di ricorrere all'indebitamento, divieto di assunzione di personale, limiti alle spese correnti, tagli ai trasferimenti erariali, ...**

# fi ... la competenza mista e i ritardi dei pagamenti ...



Il sistema del Patto di Stabilità di competenza mista grava in modo differente sulle due tipologie principali di spesa

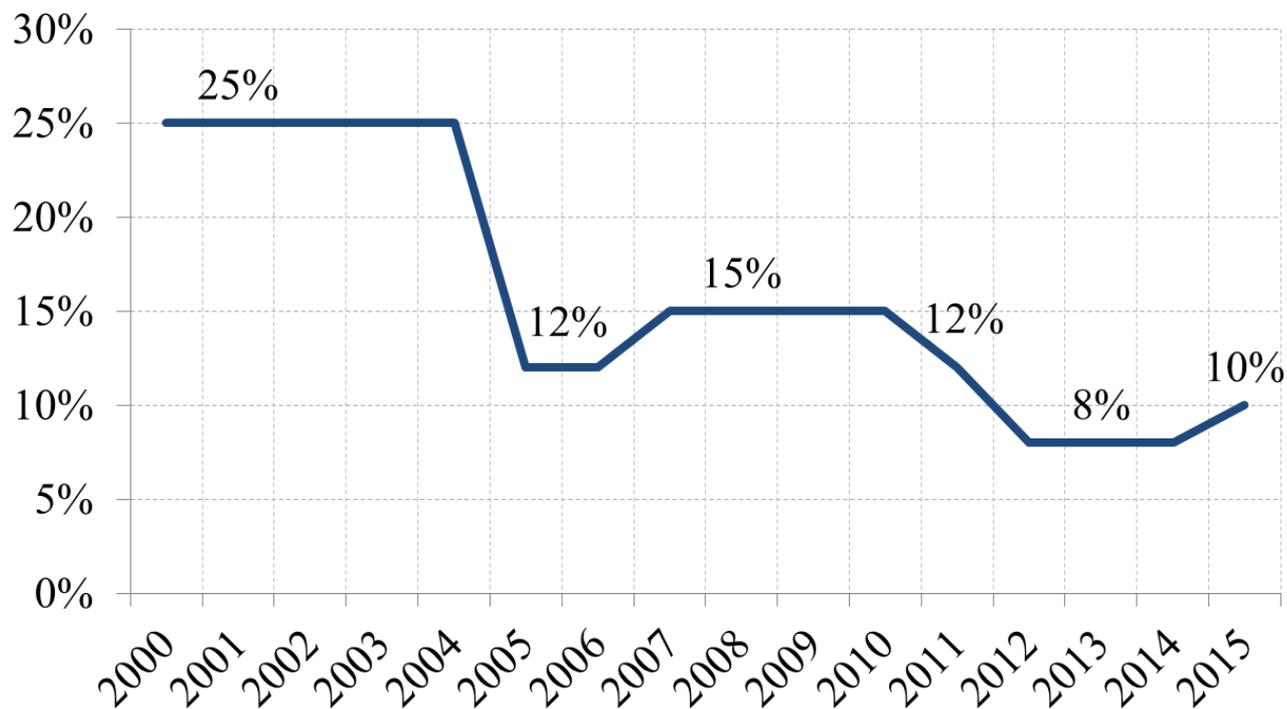




# Autonomia finanziaria: vincoli all'indebitamento



L'art. 204, co. 1 del TUEL dispone che l'Ente Locale possa accedere al mercato del finanziamento **solo se l'importo annuale degli interessi finanziari non superi il 10% delle entrate correnti (tributi, trasferimenti e entrate da servizi).**



Tale percentuale, che fino al 2004 era del 25% è stata oggetto di numerose modifiche che l'hanno portata ad un picco negativo dell'8% per poi assestarsi all'attuale 10%

# fi ... il vincolo all'indebitamento ...



... il vincolo percentuale alla spesa per interessi in rapporto alle entrate correnti rappresenta **un vincolo indiretto** alla possibilità di indebitarsi in quanto colpisce gli interessi sui prestiti e non gli stessi prestiti (come invece fa il vincolo europeo del rapporto debito/PIL); «spinge» verso la ricerca dei **tassi di interesse più convenienti**, con effetti non sempre ottimali (ne sono stati un esempio i derivati)

## ... Il vincolo alla prova del federalismo fiscale ...

### Entrate correnti

Imposte e tasse

Trasferimenti ↓

Tariffe e multe

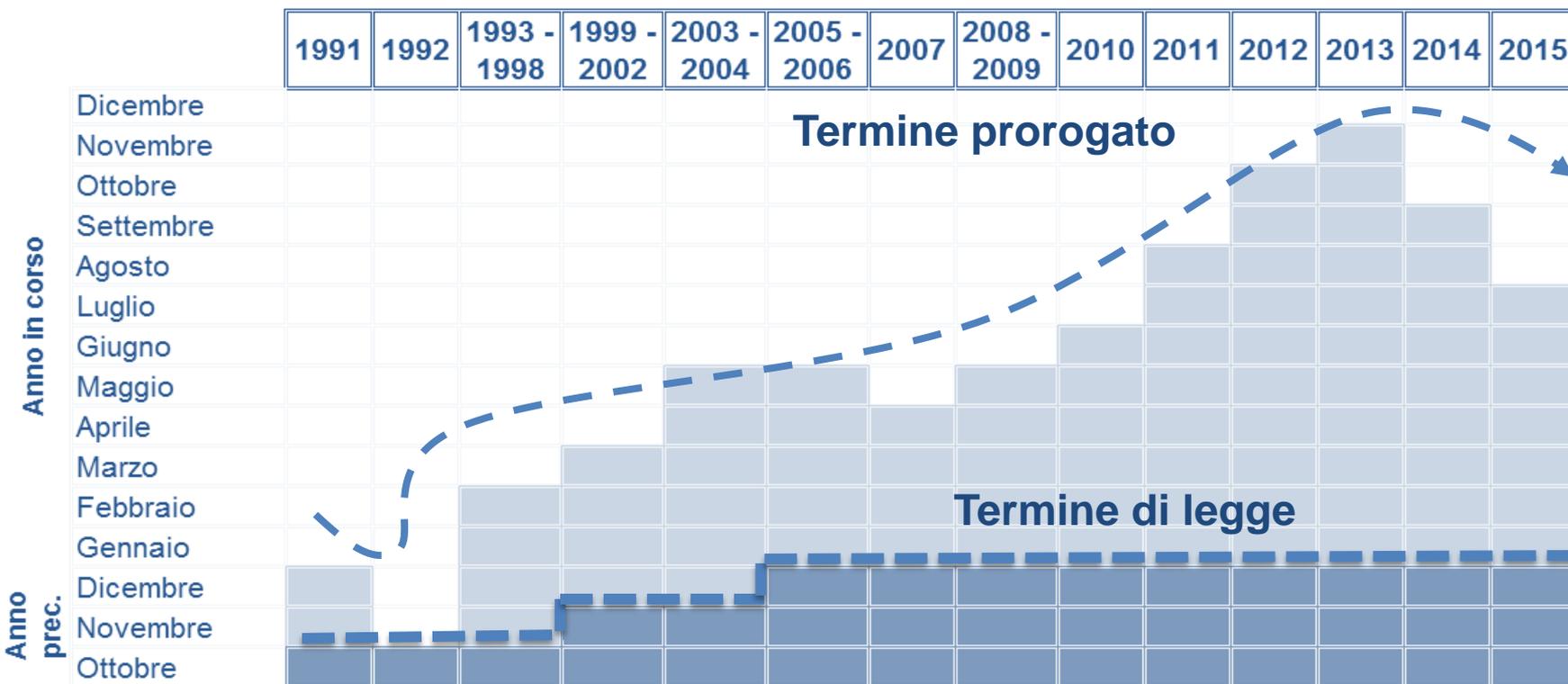
La riduzione dei trasferimenti ai Comuni, se non compensati da trasferimenti regionali, comporta da un lato la necessità di incrementare le imposte e le tariffe e, dall'altro, un peggioramento del denominatore del rapporto interessi/entrate corrente, con effetti distorsivi sulla capacità di indebitamento



# L'autonomia «programmatica» ...



“... il differimento del termine, oltre un limite ragionevole [...] **fa perdere di pregnanza al momento programmatico**” soprattutto nei casi in cui la proroga “avviene in prossimità della scadenza del periodo di gestione, quando **è ormai frustrata la possibilità di attuare manovre incisive di correzione**” (Corte dei Conti, Del. 23/2013)



# *fi* In sintesi ...



**Il percorso che ha portato il sistema delle Pubbliche Amministrazioni locali da un modello di finanza derivata, connotato dalla provenienza statale di gran parte delle risorse, ad un sistema di tendenziale finanza autonoma è stato lungo, complesso, ed è tuttora in fase di evoluzione.**

Nel percorso di attuazione dell'art. 5 della Costituzione si sono da sempre registrate due tendenze di fondo:

- una, **ben presente nelle norme di principio**, che spinge verso il **federalismo** e verso un'idea di amministrazioni finanziariamente autonome;
- l'altra, «**meno dichiarata**» ma assai più incisiva nei suoi effetti concreti, che va in direzione esattamente opposta **limitando e rallentando il percorso di emancipazione finanziaria dallo Stato centrale**.

# *fi* In sintesi ...



I **vincoli economico-contabili** di sistema, che sono costantemente in crescita, si scontrano:

- da un lato con le **risorse sempre più scarse** e con la **crescente difficoltà di reperire risorse** incrementando la **leva fiscale** (già al limite)
- dall'altro con la **crescente domanda espressa dai cittadini** derivante, a sua volta, dalle **crescenti funzioni** attribuite agli Enti Locali ed alla **congiuntura economica** che ha aggravato la situazione delle famiglie e delle imprese italiane

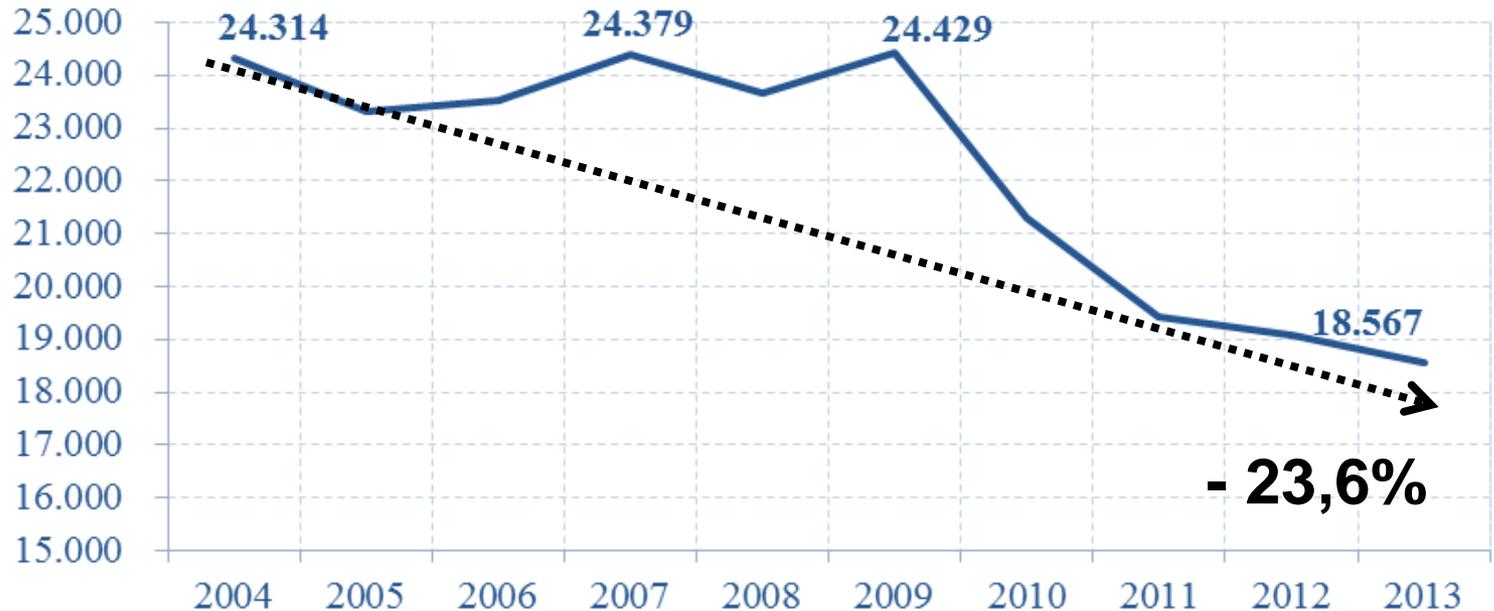
---

**... a farne le spese sono gli investimenti dei Comuni e delle Province che negli ultimi dieci anni si sono contratti di quasi 6 miliardi di Euro**

# fi In sintesi ...



## Evoluzione degli investimenti locali



Fonte: Istat

## I vincoli colpiscono maggiormente la spesa per investimenti per due ordini di motivi:

- ❑ la maggiore tollerabilità sociale di un taglio delle uscite in conto capitale rispetto a un ridimensionamento di molte categorie della spesa corrente;
- ❑ l'incomprimibilità oltre ad un certo livello della spesa corrente a scapito degli investimenti

*fi*

## **2. Verso nuove politiche finanziarie: dai vincoli ai PPP**

# fi Da vincoli a opportunità



La soluzione **non passa dalla ricerca** di soluzioni di breve momento o tese a ovviare ai vincoli in **senso elusivo** ... occorre risolvere il **trade-off tra investimenti e rispetto dei vincoli** ...

- **Patto di Stabilità**, in particolare a causa della competenza mista

Si cercano strumenti che non siano registrati nei bilanci dell'Ente ...

- **Limite al ricorso all'indebitamento**, in costante riduzione

Porta a preferire strumenti che non comportino l'accensione di nuovo debito...

...In generale l'obbligo di garantire gli **Equilibri di bilancio**, porta a cercare di «scaricare» la gran parte di oneri e rischi su altri soggetti ...



... negli ultimi anni una via d'uscita dai vincoli sono stati i **PPP**....

# *fi* I vantaggi del PPP...



Il coinvolgimento dei soggetti privati ha consentito, negli anni, di finanziare e mettere in cantiere non solo piccole opere a servizio dello sviluppo locale (parcheggi, piscine, impianti sportivi ecc.), ma anche grandi infrastrutture (autostrade, linee ferroviarie, ospedali e metropolitane) di rilevanza strategica per la competitività dei sistemi paese.

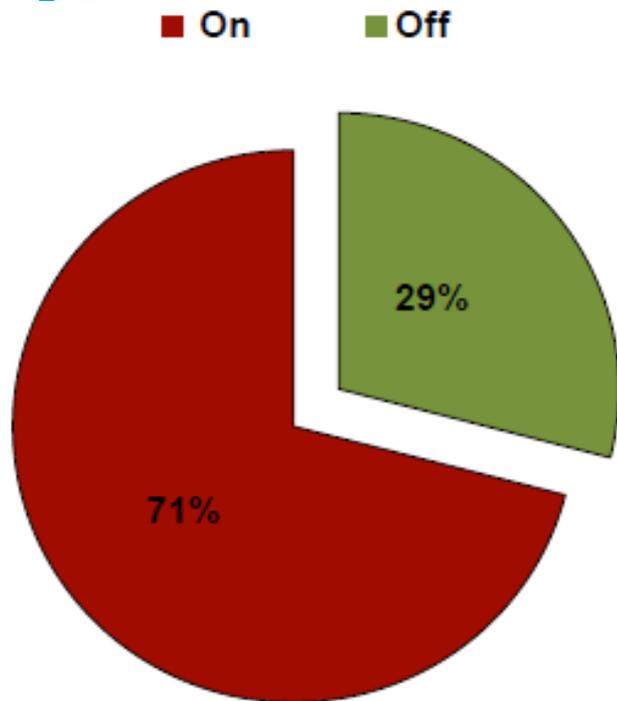
Tra i **vantaggi connessi alla strutturazione di un progetto in PPP** si ricordano:

- il **miglioramento delle performance di realizzazione dei progetti infrastrutturali** nel **rispetto dei tempi** e **delle condizioni economico-finanziarie previsti a priori**
- la tendenziale **riduzione della spesa per le infrastrutture** che contribuisce al miglioramento del rapporto qualità/prezzo delle OO.PP
- la **migliore ripartizione dei rischi** tra soggetti (pubblici e privati)
- la **sostenibilità e l'innovatività** dei progetti pubblici
- ...

**Nonostante tali vantaggi è indubbio che l'aspetto di maggiore attrattività dei PPP sia la possibilità di contabilizzazione off balance, che comporta una riduzione della pressione sui bilanci pubblici ...**

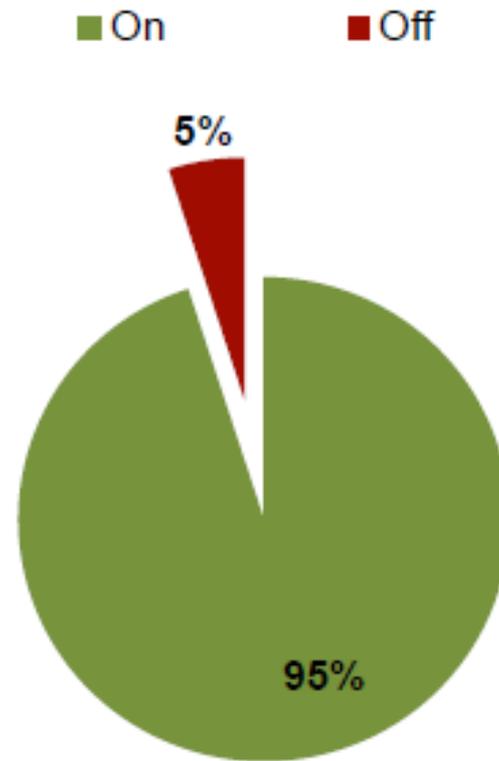


# On balance/off balance alcuni dati



I dati dell'ottavo Annual Meeting of Senior PPP Officials del 23/24 marzo 2015 mostrano come in Italia, su 24 contratti di PPP monitorati (dal 2010 al 2014), oltre il 71% dei contratti (con un valore complessivo di 3,5 mld di Euro) sia stato registrato on balance... solo il 29% (con un valore di 500 mln di Euro) è stato contabilizzato off balance

Dei contratti di PPP monitorati la contribuzione pubblica ammontava a 2,2 mld di Euro, dei quali il 95% è allocata in progetti on balance



*fi*

### **3. Il rischio quale elemento di criticità: i principi di derivazione comunitaria**



# I rischi nella Decisione Eurostat



... i Partenariati Pubblico Privati sono sempre stati considerati strumenti off-balance, che non impattano sul bilancio dell'EE.LL. ... questo però a condizione che il privato si assuma gran parte dei rischi.

Secondo l'**Eurostat** (**Decisione 11 febbraio 2004**) devono essere in capo al soggetto privato almeno il **rischio di costruzione** e uno tra **rischio di disponibilità** e **rischio di domanda...**

# fi I rischi nella Decisione Eurostat



Rischio	Definizione	Esempi
<b>Rischio di costruzione</b>	Rischio connesso alla progettazione e alla realizzazione dell'infrastruttura	<ul style="list-style-type: none"><li>– ritardo nei tempi di consegna;</li><li>– non rispetto degli standard di progetto;</li><li>– aumento dei costi;</li><li>– inconvenienti di tipo tecnico nell'opera;</li><li>– mancato completamento dell'opera.</li></ul>



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

# fi I rischi nella Decisione Eurostat



Rischio	Definizione	Esempi
<b>Rischio di disponibilità</b>	Rischio di mancata disponibilità dell'infrastruttura per l'utilizzo	<ul style="list-style-type: none"><li>– performance quali/quantitativa di erogazione del servizio inferiore alle aspettative;</li><li>– indisponibilità parziale o totale di determinati servizi;</li><li>– servizi che non soddisfano i criteri qualitativi specificati nel contratto di PPP.</li></ul>



È necessario che i pagamenti pubblici siano correlati all'effettivo grado di disponibilità fornito dal privato, al loro volume e secondo la qualità predeterminata (principio del *take-and-pay*).

L'applicazione di un **sistema di pagamenti** da parte dell'Ente pubblico concedente del tipo ***incentives/penalties***, che preveda la riduzione dei pagamenti nel caso di prestazioni insufficienti con l'applicazione di opportune penali, è efficace al fine del trasferimento del rischio di disponibilità.



Pagamenti regolari sotto forma di canoni invariabili non parametrati all'effettivo volume dei servizi prestati non consentono una effettiva assunzione di rischio da parte del partner privato.



# fi I rischi nella Decisione Eurostat



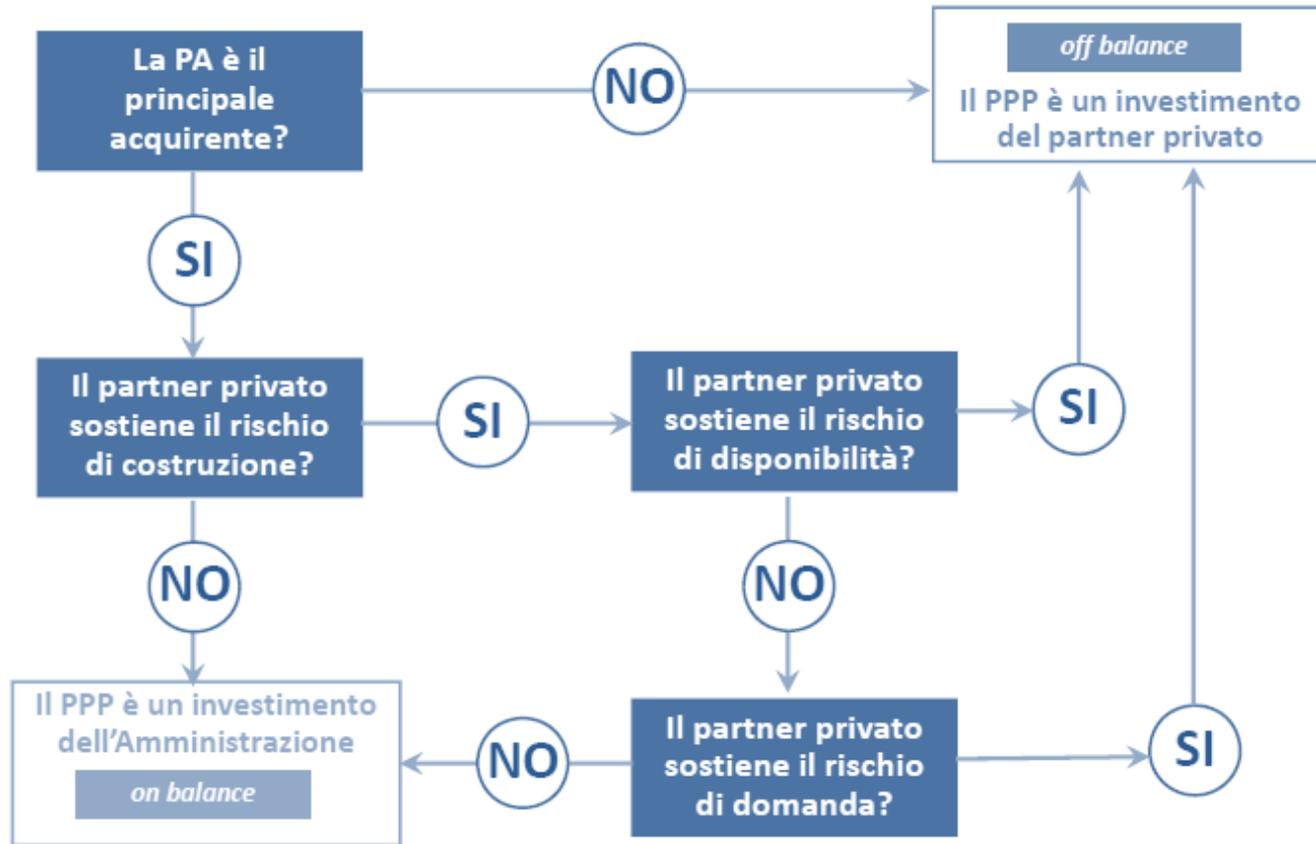
Rischio	Definizione	Esempi
<b>Rischio di domanda</b>	Rischio connesso alla variabilità della domanda per un particolare servizio indipendentemente dalla performance del partner	<ul style="list-style-type: none"><li>– domanda del servizio inferiore alle aspettative;</li><li>– emergere di nuove tendenze di mercato;</li><li>– i mutamenti nelle preferenze degli utenti finali</li><li>– obsolescenza tecnologica.</li></ul>



La P.A. può effettuare pagamenti che integrino il flusso di ricavi del soggetto gestore qualora lo stesso sia tenuto ad operare in tutto o in parte in condizioni non di mercato.

NB: nelle opere fredde prevale il rischio di disponibilità

# fi Uno schema d'analisi



# *fi* Aspetti formali e aspetti sostanziali



...la Decisione Eurostat mette in guardia su come **il mero rispetto formale delle condizioni viste in precedenza non debba distogliere l'attenzione da altre variabili fondamentali quali i sistemi di finanziamento, le garanzie, le clausole specifiche (ad esempio di rimborso anticipato), ecc.**

**Tra gli aspetti su cui occorre porre attenzione per capire su chi si concentra il rischio bisogna ricordare:**

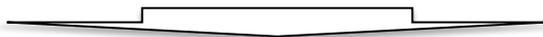
- la presenza di risorse pubbliche a supporto del progetto (contribuzioni, finanziamenti, capitale di rischio o garanzie) che superino il 50% del valore dell'opera**
- l'allocazione dell'asset alla fine del contratto ad un prezzo a carico dell'amministrazione che non rispecchi il valore di mercato**

# fi II SEC 2010 ...



In ragione dell'entrata in vigore del **Reg. UE 549/2010 (SEC 2010)** si prevede esplicitamente che ai rischi previsti dalla Decisione Eurostat si affianchino due altri fattori strutturali:

il **rischio di valore residuo e di obsolescenza**, che comprende il rischio che, al termine del contratto, il valore del bene sia inferiore a quello atteso alla fine del contratto e in quale misura le amministrazioni pubbliche hanno l'opzione di acquisire il bene.



**Al fine di ovviare a tale rischio il valore di eventuale retrocessione del bene all'Ente pubblico al termine del contratto non dovrebbe essere definito a priori e in modo completamente sconnesso dal *fair value*.**

la **verifica circa l'esistenza di finanziamenti o di garanzie** da parte del concedente, o di **clausole di risoluzione vantaggiose**, in particolare in caso di eventi di risoluzione su iniziativa dell'operatore



**La risoluzione per causa/volontà dell'operatore privato non può mai gravare sull'operatore pubblico**

I rischi e i benefici spettano all'operatore se il rischio di costruzione e i rischi di domanda o di disponibilità sono stati effettivamente trasferiti. **Un finanziamento maggioritario, garanzie che coprono una maggioranza del finanziamento, o clausole di risoluzione che prevedono un rimborso della maggior parte della quota del fornitore del finanziamento in caso di risoluzione su iniziativa dell'operatore** indicano l'assenza dell'effettivo trasferimento di detti rischi



# fi II SEC 2010...



Per i **cas** particolarmente complessi, in cui il classico approccio basato sulla valutazione dei rischi non fornisca una chiara indicazione sulla classificazione on/off balance di un'operazione di PPP, il SEC 2010 introduce l'applicazione del cd. **“criterio di controllo”**

*Par. 20.285 SEC 2010*

Una questione rilevante riguarda **quale unità esercita un'influenza decisiva sulla natura del bene e come vengono stabilite le condizioni dei servizi prodotti con il bene.**

In particolare

- a) in che misura le amministrazioni pubbliche stabiliscono progetto, qualità, dimensioni e manutenzione dei beni
- b) in che misura le amministrazioni pubbliche sono in grado di determinare i servizi prodotti, a quali unità sono forniti i servizi e i relativi prezzi.



# fi II SEC 2010 ...



Tra le altre novità della nuova edizione del SEC occorre richiamare, in tema di penali/sanzioni.

■ **In caso di mancato rispetto da parte del partner degli obblighi contrattuali le sanzioni non dovrebbero essere oggetto di trattative**, ma essere **applicate automaticamente**, oltre che chiaramente definite nel contratto e **incidere significativamente sui ricavi/profitti del partner ...**

Viene disciplinata specificatamente la fattispecie in cui sono **utilizzati fondi comunitari per il finanziamento di un asset**.

■ In tal caso, è previsto che **tale sostegno sia escluso dalla valutazione della condivisione del rischio**. Pertanto, ai fini dell'analisi statistica, i fondi dell'Unione europea non devono essere considerati come **finanziamento pubblico ai fini della valutazione del rischio ...**

# *fi* Il rischio nella Direttiva Concessioni

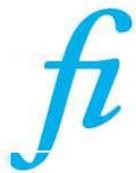
La Direttiva 2014/23, entrata in vigore il 17 aprile 2014 e da recepire entro il 18 aprile 2016 dagli Stati membri UE ha l'obiettivo di fornire una chiara distinzione su cosa debba intendersi per **appalto** e cosa debba essere **concessione**

## Dir. UE 2014/23, art. 5

“... l'aggiudicazione di una concessione di lavori o di servizi comporta il **trasferimento al concessionario di un rischio operativo** legato alla gestione dei lavori o dei servizi, comprendente un rischio sul lato della domanda o sul lato dell'offerta, o entrambi.

Si considera che il concessionario assuma il rischio operativo nel caso in cui [...] **non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti** per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione.

La parte del rischio trasferita al concessionario comporta una **reale esposizione alle fluttuazioni del mercato** tale per cui **ogni potenziale perdita stimata subita dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile ...”**.



# Il rischio operativo nella Dir. 2014/23



... il “rischio operativo” comprende un rischio sul lato della domanda o sul lato dell’offerta...

... “**rischio sul lato della domanda**” rappresenta il rischio che la domanda relativa ai lavori o ai servizi sia inferiore al livello previsto in ragione della variabilità della domanda ....

... “**rischio sul lato dell’offerta**”, deve essere inteso come il rischio associato all’offerta dei lavori o servizi oggetto del contratto, in particolare, il rischio che la fornitura di servizi non soddisfi la domanda.

 **il rischio sul lato dell’offerta è previsto per quei contratti di concessione nei quali i privati vengono “remunerati esclusivamente dall’amministrazione aggiudicatrice o dall’ente aggiudicatore**

# fi SEC 2010 e Direttiva Concessioni



L'analisi dei rischi definiti dal SEC 2010 per distinguere le operazioni on balance e off balance e i rischi definiti dalla Direttiva Concessioni mostrano un parallelismo che indica uno sforzo in direzione di **un'armonizzazione, anche a livello UE, tra normativa contabile e normativa contrattuale...**



*fi*

## **4. La gestione del rischio nella normativa e nella giurisprudenza nazionali**

# *fi* Il rischio: una lettura sostanziale



“i «contratti di partenariato pubblico privato» sono contratti aventi per oggetto una o più prestazioni quali la progettazione, la costruzione, la gestione o la manutenzione di un'opera pubblica o di pubblica utilità, oppure la fornitura di un servizio, compreso in ogni caso il finanziamento totale o parziale a carico di privati, anche in forme diverse, di tali prestazioni, **con allocazione dei rischi ai sensi delle prescrizioni e degli indirizzi comunitari vigenti**” (art. 3, co. 15 ter, D.Lgs. 163/2006)

**Tale disposizione è stata inserita solo nel 2008 con il D.L. 152/2008 e rafforzata con le previsioni del D.L. 1/2012...**

... questo non ha evitato il formarsi di una linea di analisi giurisprudenziale che sottolinea come sia di fondamentale importanza **non fermarsi ad una lettura formale dei contenuti** sinallagmatici ma approfondire grazie ad una lettura sostanziale, per far emergere la reale natura del contratto di PPP (**Corte dei Conti, Sez. Lombardia, Delibera 107/2012**)

# *fi* La lettura giurisprudenziale dei rischi



Dall'analisi delle **Delibere delle Sezioni Regionali della Corte dei Conti** è possibile trarre un ventaglio di **indicazioni** che secondo il giudice contabile possono rappresentare elementi utili a valutare il trasferimento dei rischi al soggetto privato piuttosto che al pubblico.

Tra i principali  
interventi della  
Corte dei Conti  
sul tema si  
ricordano



- Sez. Abruzzo, Del. 12/2013
- Sez. Emilia-Romagna, Del. 432/2012
- Sez. Lombardia, Del. 139/2013
- Sez. Lombardia, Del. 248/2013
- Sez. Lombardia, Del. 439/2012
- Sez. Puglia, Del. 161/2013
- Sez. Puglia, Del. 66/2012
- Sez. Veneto, Del. 408/2014
- ...

# *fi* Le Delibere della Corte dei Conti (rischio di costruzione)



....In base a tali delibere (quantomeno le principali) **il rischio di costruzione si può considerare in capo al soggetto privato se:**

- L'ente pubblico committente darà inizio al **pagamento del canone solo dopo il collaudo e la consegna dell'opera** (Sez. Abruzzo, Del. 12/2013)
- **L'adempimento degli impegni** dell'amministrazione aggiudicatrice resta in ogni caso **condizionato al positivo controllo della realizzazione dell'opera** (Sez. Emilia Romagna, Del. 432/2013)
- **Non sono ammessi pagamenti pubblici non correlati alle condizioni prestabilite per la costruzione dell'opera** (Sez. Lombardia, Del. 439/2012)
- L'affidatario si fa carico di **reperire le fonti di finanziamento** dell'opera; di **redigere e approvare i progetti e le connesse varianti**; di ottenere **l'approvazione dei progetti** da parte di terze autorità competenti; di **eseguire gli eventuali espropri**; **dell'aumento dei costi d'opera**; **dell'esecuzione dei lavori e dei connessi imprevisti**; del ritardo nella conclusione dei lavori, in ordine al quale deve altresì **prestare idonea garanzia** (Sez. Puglia, Del. 66/2012)

# *fi* Le Delibere della Corte dei Conti (rischio di disponibilità)



Il rischio di disponibilità si può considerare in capo al soggetto privato se:

■ Non siano previsti pagamenti costanti e indipendenti dal volume e dalla qualità dei servizi erogati (Sez. Puglia, Del. 161/2013)

■ Il pagamento dei canoni potrà essere sospeso o ritardato in presenza di mancata utilizzazione o impossibilità di godimento del manufatto (Sez. Veneto, Del. 408/2014)

■ Il canone di disponibilità sia da versare **soltanto in corrispondenza alla effettiva disponibilità dell'opera**; il canone è proporzionalmente ridotto o annullato nei periodi di ridotta o nulla disponibilità della stessa per manutenzione, vizi o qualsiasi motivo non rientrante tra i rischi a carico dell'amministrazione (Sez. Emilia-Romagna, Del. 432/2012)

■ E' necessario che i **pagamenti pubblici siano correlati all'effettivo grado di disponibilità** delle opere, al loro volume e secondo la qualità predeterminata, in applicazione del principio del *take-and-pay* (Sez. Puglia, Del. 66/2012)

■ Il rischio di disponibilità si può ritenere in capo al privato se **i pagamenti pubblici sono correlati all'effettivo ottenimento del servizio** reso così come pattuito nel disposto contrattuale (Sez. Lombardia, Del. 439/2012)

# *f* Le Delibere della Corte dei Conti (rischio di domanda)



Il rischio di domanda si può considerare in capo al soggetto privato se:

■ i pagamenti pubblici sono correlati all'effettiva quantità domandata per quel servizio dall'utenza (Sez. Lombardia, Del. 439/2012)

Nella medesima delibera si statuisce che il rischio di domanda si considera allocato al soggetto pubblico laddove sia obbligato ad assicurare un determinato livello di pagamenti al partner privato indipendentemente dall'effettivo livello di domanda espressa dall'utente finale, rendendo così irrilevanti le fluttuazioni del livello di domanda rispetto alla redditività dell'operazione per il privato

In questo ambito è interessante notare la **Del. 248/2013 della Sez. Lombardia** da dove emerge che:

**la remunerazione dell'operatore potrebbe anche avvenire tramite la gestione di una struttura, ma il fatto che tale struttura sia diversa e ulteriore rispetto a quella realizzanda per conto del comune rappresenta un difetto del rischio d'impresa a carico del privato**, la remunerazione della realizzazione dell'opera non parrebbe effettuata dall'utenza a rischio del privato, ma direttamente dal committente, difettando quindi sia il rischio di domanda che quello di disponibilità.



## **5. La contabilizzazione dei PPP tra normativa UE e principi contabili nazionali**

# fi La contabilizzazione dei PPP



Dopo avere approfondito i criteri di definizione del tema della contabilizzazione on balance ovvero off balance applicabili ai PPP ora si approfondirà l'**impatto contabile** vero e proprio **sul bilancio degli Enti Locali** (secondo il D.Lgs. 118/2011) e sui principali vincoli di finanza pubblica, in particolare **sul Patto di Stabilità** e **sul limite all'indebitamento**.

Fasi	Entrate/ Spese	In bilancio	Sul Patto di Stabilità	Sul limite all'indebitamento
Indica la fase operativa/contrattuale da cui deriva la contabilizzazione	Entrata/ Spesa	Indica il Titolo di bilancio movimentato (tra parentesi si indica il macroaggregato di spesa e la tipologia di entrata)	Impatto (in rosso peggiorativo in verde migliorativo sui vincoli), in caso di cella bianca l'impatto è nullo	

Dopo un riferimento alla contabilizzazione tipica di un'operazione on balance (es. un mutuo) si analizzeranno le principali tipologie di PPP contrattuale:

- **Finanza di progetto**
- **Leasing**
- **Contratto di disponibilità**

# *fi* La contabilizzazione *on balance* degli investimenti



La registrazione «tradizionale» di un'opera pubblica vede la movimentazione delle entrate per Accensione prestiti (Tit. 6) relativamente all'accensione del mutuo con la conseguente obbligazione al rimborso registrata nel titolo 4 (Rimborso prestiti) per la quota in conto capitale e nel tit. 1 (Spese correnti) per quanto concerne la quota interessi. L'iscrizione al bilancio dell'opera avverrà con un impegno e conseguente pagamento sul titolo 2 (spese in conto capitale)

Fasi	E/S	In bilancio	Sul Patto di Stabilità	Sul limite all'indebitamento
Accensione mutuo	E	Tit. 6 – Accensione prestiti (Accensione mutui e altri finanziamenti a M/L T)		
Investimento	S	Tit. 2 – Spese in conto capitale (Investimenti fissi lordi)		
Rimborso mutuo	S	Tit. 1 – Spese correnti (Interessi passivi)		
	S	Tit. 4 – Rimborso prestiti (Rimborso mutui e altri finanziamenti a M/LT)		

## Legenda

- Impatto positivo
- Impatto negativo

# *f* Impatto della Finanza di Progetto sui vincoli



La registrazione di un'operazione di PF dipende dalle caratteristiche e dalla specifica struttura di ciascuna operazione. Il caso tipico, tuttavia, vede un impegno finanziario ridotto da parte degli Enti Locali

## Ipotesi di opere a tariffazione sull'utenza (*self sustaining*) – OFF BALANCE

Fasi	E/S	In bilancio	Sul Patto di Stabilità	Sul limite all'indebitamento
Costi di strutturazione	S	Tit. 1 – Spese correnti (acquisto di beni e servizi)		
Proventi dal concessionario	E	Tit. 3 – Entrate extratributarie (Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni)		

Tale contabilizzazione comporta un **impatto nullo (ove non positivo) sui saldi PSI per via dei potenziali introiti da parte del Comune. L'indebitamento, invece, non verrà peggiorato in alcun modo**

### Legenda

-  Impatto positivo
-  Impatto negativo

# *f* Finanza di progetto e art. 153 del D.Lgs. 163/06



La struttura «tipo» analizzata in precedenza, quasi inesistente nel caso di opere fredde o tiepide, potrebbe avere un impatto ancora minore sui vincoli con il ricorso alla procedura di cui all'art. 153 del D.Lgs. 163/2006 (Codice degli Appalti)

«Gli operatori economici possono presentare alle amministrazioni aggiudicatrici proposte relative alla realizzazione in concessione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità [...] **non presenti nella programmazione triennale** ovvero negli strumenti di programmazione approvati dall'amministrazione [...]. **La proposta contiene un progetto preliminare, una bozza di convenzione, il piano economico-finanziario asseverato [...]** e la **specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione.** [...] L'amministrazione aggiudicatrice valuta, entro tre mesi, il pubblico interesse della proposta.[...] Il progetto preliminare, eventualmente modificato, è inserito nella programmazione triennale [...] è posto a base di gara per l'affidamento di una concessione [...]

Se il promotore non risulta aggiudicatario, può esercitare, entro quindici giorni dalla comunicazione dell'aggiudicazione definitiva, il diritto di prelazione e divenire aggiudicatario se dichiara di impegnarsi ad adempiere alle obbligazioni contrattuali alle medesime condizioni offerte dall'aggiudicatario. [...]

**Questa formula permette un indubbio vantaggio economico per gli Enti Locali (che non devono sostenere i costi di progettazione) e uno sgravio sui vincoli**

Il leasing rappresenta una famiglia di PPP entro cui trovano spazio diverse tipologie di strumenti (leasing finanziario, leasing immobiliare in costruendo, sale and lease back) che, in ragione della loro struttura si prestava (fino all'intervento del SEC 2010 e del D.Lg. 118/11) ad una doppia visione da cui scaturiva, un duplice metodo di contabilizzazione:

- ❑ il cd. **Metodo patrimoniale** (sostenuto dall'Organismo Italiano di Contabilità) che dava priorità agli aspetti formali e vedeva nel *leasing* una sorta di **noleggjo**;
- ❑ Il cd. **Metodo finanziario** (sostenuto dalla Corte dei Conti, Del. 49/2011) che vedeva nel *leasing* una **forma di finanziamento mascherata** e, pertanto, da registrare come tale.

Questo permetteva una registrazione dei contratti di leasing relativamente libera e interessata anche in ragione del fatto che:

**Il metodo patrimoniale presupponeva una contabilizzazione OFF BALANCE e il metodo finanziario una contabilizzazione ON BALANCE**

Tale ambiguità è stata risolta dal SEC 2010 che ha definito chiaramente il confine tra due tipologie di leasing

La contabilizzazione secondo il Reg. 549/2013	
Tipo di leasing	Metodo di registrazione per l'utilizzatore
<b>Leasing operativo</b> (off balance)	<b>L'utilizzatore non è il proprietario economico dell'attività non finanziaria.</b> I <u>canoni di locazione</u> sono registrati come <u>pagamento di un servizio</u> , consumi intermedi o spesa per consumi finali delle amministrazioni pubbliche.
<b>Leasing finanziario</b> (on balance)	<b>L'utilizzatore è il proprietario economico di un'attività non finanziaria</b> , finanziata con un prestito concesso dal locatore. I pagamenti sono costituiti per la maggior parte da <u>quote di rimborso del capitale</u> e da <u>interessi sul prestito</u> .

## Proprietario giuridico e proprietario economico

<b>Proprietario giuridico</b> (Punto 15.07)	Il proprietario giuridico di entità quali beni, servizi, risorse naturali, attività o passività finanziarie, è <b>l'unità istituzionale cui spettano per legge i benefici a questi associati e che può far valere giuridicamente i propri diritti</b>
<b>Proprietario economico</b> (Punto 15.06)	Il proprietario economico di entità quali beni, servizi, risorse naturali, attività o passività finanziarie, è <b>l'unità istituzionale cui spettano i benefici associati al loro utilizzo nel quadro di un'attività economica, a seguito dell'accettazione dei rischi correlati</b>

# *f* Il *leasing* operativo e finanziario nei principi contabili



Per l'inquadramento del leasing finanziario, oltre al SEC 2010, fungono da importanti riferimenti i **Principi Contabili internazionali**, in particolare

Lo **IAS (*International Accounting Standard*) nr.17** nel quale si propone una serie di indicatori atti a definirne la rilevazione *on balance*, tra cui:

- il **trasferimento della proprietà** al locatario al termine del contratto;
- il mantenimento in capo al locatario (l'Amministrazione) di **un'opzione di acquisto** del bene ad un prezzo sufficientemente inferiore al *fair value*;
- la **durata del leasing che copra la maggior parte della vita economica del bene** anche se la proprietà non è trasferita;
- la **corrispondenza, all'inizio del leasing, tra il valore attuale dei pagamenti minimi e il *fair value* (valore equo) del bene locato**;
- la **natura particolare del bene tale che solo il locatario possa utilizzarlo senza modifiche rilevanti**;
- la **non facile sostituibilità** dei beni locati.

Il **principio IFRIC 12** (specificatamente dedicato agli accordi pubblico privato) dove si evince che l'iscrizione di un *asset* nel bilancio pubblico ricorra laddove:

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

**La contabilizzazione secondo il D.Lgs. 118/2011 (Principio Contabilità Finanziaria 3.25) prevede la distinzione, recependo i criteri forniti dallo IAS 17, a far data dal 1\* gennaio 2015 ...**

Tipo di leasing	Metodo di registrazione per l'utilizzatore
<p><b>Leasing operativo</b> (off balance)</p>	<p>Il leasing operativo si caratterizza per la <b>mancanza dell'opzione di riscatto al termine del contratto</b>. E' lo stesso produttore del bene che lo concede in locazione per un canone che corrisponde generalmente alla entità dei servizi offerti dal bene stesso e non è in relazione con la sua durata economica. (Leasing di godimento)</p>
<p><b>Leasing finanziario</b> (on balance)</p>	<p><b>Il leasing finanziario e i contratti assimilati (<u>leasing immobiliare in costruendo, sale and lease back, ecc.</u>) sono contratti di finanziamento....</b></p>



Su tale linea anche la Lg. 350/2003 (Legge Finanziaria 2004), recentemente modificata dal D.Lgs. 126/2014 (intervenuto sul D.Lgs. 118/2011) che ha previsto che **le operazioni di leasing finanziario stipulate a partire dal 1° gennaio 2015 debbano considerarsi indebitamento (quindi on balance)**

# fi Il leasing operativo



Il leasing operativo viene equiparato ad un noleggio. I canoni di leasing vengono registrati tra le **spese correnti nel macroaggregato** spese per acquisti di beni e servizi (4° livello PCI – leasing operativo), con incidenza solo sul Patto di Stabilità.

Fasi	E/ S	In bilancio	Sul Patto di Stabilità	Sul limite all'indebitamento
Canoni di leasing	S	Tit. 1 – Spese correnti (Acquisto di beni e servizi)		



U	IV	Leasing operativo	U.1.03.02.08.000
U	V	Leasing operativo di mezzi di trasporto	U.1.03.02.08.001
U	V	Leasing operativo di attrezzature e macchinari	U.1.03.02.08.002
U	V	Leasing operativo di altri beni	U.1.03.02.08.999

## Legenda

- Impatto positivo
- Impatto negativo

# *fi* Il *leasing* finanziario



Il leasing finanziario, invece, deve essere registrato come un finanziamento «tradizionale». il **principio contabile 3.25** sulla contabilità finanziaria prevede che “al momento della consegna del bene oggetto del contratto, si rilevi il debito pari all’importo oggetto di finanziamento, da iscrivere tra le “**Accensioni di prestiti**”, e si registri l’acquisizione del bene tra le **spese di investimento**. [...] Al momento del pagamento dei **canoni periodici** si rilevano sia **gli interessi passivi impliciti nel canone** che **la quota di finanziamento rimborsata**.

A conclusione del contratto di leasing, se si riscatta il bene, va registrato in titolo II in conto capitale.

# fi Il leasing finanziario



Fasi	E/ S	In bilancio	Sul Patto di Stabilità	Sul limite all'indebitamento
Consegna del bene	E	Tit. 6 – Accensione prestiti		
	S	Tit. 2 – Spese in conto capitale		
Canoni periodici	S	Tit. 1 – Spese correnti (interessi passivi)		
	S	Tit. 4 – Rimborso prestiti (Rimborso di altre forme di indebitamento)		
Eventuale riscatto	S	Tit. 2 – Spese in conto capitale		

## Rimborso di altre forme di indebitamento

U	II	Rimborso di altre forme di indebitamento	U.4.04.00.00.000
U	III	Rimborso Prestiti - Leasing finanziario	U.4.04.02.00.000
U	IV	Rimborso Prestiti - Leasing finanziario	U.4.04.02.01.000
U	V	Rimborso Prestiti - Leasing finanziario	U.4.04.02.01.001

## Interessi passivi

U	IV	Interessi passivi su operazioni di leasing finanziario	U.1.07.06.05.000
U	V	Interessi passivi su operazioni di leasing finanziario	U.1.07.06.05.001

### Legenda

- Impatto positivo
- Impatto negativo

# *fi* Il contratto di disponibilità



A differenza del PF, esso è pensato appositamente per consentire alle pubbliche amministrazioni di realizzare, con il concorso dei privati, opere cosiddette “fredde”, inidonee a produrre reddito.

Nella pratica, quindi, la remunerazione dell'operatore privato nell'ambito del contratto di disponibilità avviene mediante:

- un **canone di disponibilità**, da versare soltanto in corrispondenza alla effettiva **disponibilità dell'opera**; il canone è proporzionalmente ridotto o annullato nei periodi di ridotta o nulla disponibilità della stessa per manutenzione, vizi o qualsiasi motivo non rientrante tra i rischi a carico dell'amministrazione aggiudicatrice;
- **l'eventuale riconoscimento di un contributo in corso d'opera**, comunque non superiore al **50% del costo di costruzione dell'opera**, in caso di trasferimento della proprietà dell'opera all'amministrazione aggiudicatrice;
- **un eventuale prezzo di trasferimento**, parametrato, in relazione ai canoni già versati e all'eventuale contributo in corso d'opera, al valore di mercato residuo dell'opera, da corrispondere, al termine del contratto, in caso di trasferimento della proprietà dell'opera all'amministrazione aggiudicatrice.

# fi Il contratto di disponibilità



... si tratta di una **nuova tipologia contrattuale** in ragione della quale un affidatario provvede alla costruzione di un'opera e la **messa a disposizione (con rischi a carico del privato) della medesima alla PA per l'erogazione di un servizio pubblico**. Lo strumento ha il dichiarato scopo di consentire l'allocazione dell'asset fuori dal bilancio dell'ente e quindi senza effetti sul calcolo dell'indebitamento...

Fasi	E/ S	In bilancio	Sul Patto di Stabilità	Sul limite all'indebitamento
Contratto di disponibilità	S	Tit. 1 – Spese correnti (Acquisto di beni e servizi)		



## Acquisto di beni e servizi

U	IV	Canoni per Progetti in Partenariato Pubblico-Privato	U.1.03.02.06.000
U	V	Canoni Disponibilità	U.1.03.02.06.001
U	V	Canoni Servizi	U.1.03.02.06.002
U	V	Altri canoni per progetti in partenariato pubblico-privato	U.1.03.02.06.999

### Legenda

- Impatto positivo
- Impatto negativo

# *fi* Il contratto di disponibilità



→ il contratto di disponibilità [...] potrebbe prestarsi ad un utilizzo a fini elusivi del patto di stabilità interno [e di altri vincoli di finanza pubblica]. Pertanto occorre che il regolamento negoziale, concretamente predisposto, sia rispettoso della disciplina dettata dal legislatore, [...] per quanto concerne i rischi di costruzione e di disponibilità (Corte dei Conti, Del. 423/2012, Sez. Reg. Contr. Emilia-Romagna)

*fi*

## **6. Scenari futuri: il pareggio di bilancio e il PPP**

# *fi* Il pareggio di bilancio e il nuovo concetto di equilibrio



L'entrata in vigore del D.Lgs. 118/2011, avvenuta il 1° gennaio 2015, **rappresenta l'attuazione di una delle principali riforme che stanno interessando il comparto delle Autonomie Locali.** Il passo successivo che attende la finanza locale è databile al **1° gennaio 2016**, quando dovrebbe trovare piena attuazione il principio del pareggio di bilancio ex Lg. Cost. 1/2012.

Tra le novità della Lg. 243/2012 (emanata in attuazione della Lg.Cost. 1/2012) una nuova definizione dell'equilibrio di bilancio. Si prevede infatti che **un ente si trovi in equilibrio qualora registri un saldo non negativo** (in termini di competenza e di cassa) tra:

- tra entrate finali (Titoli I, II, III e IV) e spese finali (Titoli I, II);**
- tra entrate correnti e spese correnti.**



# Equilibri a confronto TUEL e Lg. 243/12



	Equilibri ex art. 193 TUEL			Equilibri ex Lg. 243/2012	
	...di parte corrente	... in conto capitale	... partite di giro	...di parte corrente	... entrate e spese finali
Entrate tributarie	Green			Green	Green
Trasferimenti correnti	Green			Green	Green
Entrate extratributarie	Green			Green	Green
Alienazione e trasferimenti di capitale		Green			Green
Accensione di prestiti		Green			
Entrate per conto terzi			Green		
Spese correnti	Red			Red	Red
Spese per rimborso prestiti (quota capitale)	Red				
Spese in conto capitale		Red			Red
Spese per conto terzi			Red		

**Legenda**

- Green: Impatti sui saldi positivo
- Red: Impatto sui saldi negativo

**Il pareggio, nei fatti, comporterà l'impossibilità a ricorrere all'indebitamento per il raggiungimento ed il mantenimento dell'equilibrio complessivo ma solamente per il finanziamento di investimenti**



## Le nuove tensioni della finanza locale



La nuova formulazione del pareggio di bilancio fa presagire una crescente contrazione del ricorso all'indebitamento da parte degli Enti Locali, con il rischio di nuove **«vie di fuga» pericolose**, dettate dai crescenti tagli alle risorse, dai crescenti vincoli e dalla sempre maggiore domanda di beni e servizi da parte delle collettività amministrative

Se i PPP possono rivelarsi quale interessante opportunità per gli Enti Locali in questo periodo complesso, è fondamentale che essi dispongano della **sufficiente autonomia e flessibilità gestionale** e che vengano trattati con un approccio sistemico

**Grazie per l'attenzione**

*Luca Bisio*

[l.bisio@farepa.it](mailto:l.bisio@farepa.it)  
[www.farepa.it](http://www.farepa.it)

**I materiali saranno disponibili su:**  
[www.fondazioneifel.it/formazione](http://www.fondazioneifel.it/formazione)



@Formazioneifel



Facebook



Youtube