

## **Contratti a lungo termine tra unità governative e partner non governativi (parternariato pubblico-privato) –**

(Traduzione della Decisione Eurostat, 2004)

### **Sommario**

I contratti governativi con strutture non governative possono essere di vario tipo e di solito non creano difficoltà per quanto riguarda i loro trattamenti nel bilancio nazionale. Tuttavia, è necessaria una chiara regolamentazione per quanto riguarda i trattamenti nel bilancio nazionale di sistemi di solito denominati come “parternariato pubblico-privato” (PPPs).

In molte di queste collaborazioni il governo acconsente a comprare dei servizi da soggetti privati per un prolungato periodo di tempo, sfruttando specifiche “attività dedicate”, in modo tale che la struttura non governativa crei un’attività particolare e dedicata a fornire il servizio. Il servizio acquistato dal governo può essere rivolto a soddisfare bisogni del governo stesso oppure per soddisfare utilizzatori terzi (ad esempio per servizi riguardanti la sanità e l’istruzione e per l’utilizzo di alcune infrastrutture di trasporto).

Il problema principale è la classificazione delle attività oggetto del contratto di collaborazione – se attività governative (pertanto attinenti a deficit e debiti pubblici) o attività del fornitore privato. Questo è un problema analogo a quello relativo alla distinzione tra locazioni operative e locazioni finanziarie, che è analizzato nell’allegato II di ESA95.

Come risultato dell’approccio metodologico seguito, nel bilancio nazionale, le attività relative ad una collaborazione pubblico-privato possono essere considerate come attività non governative solo se c’è una forte evidenza che il partner stia sostenendo la maggior parte del rischio correlato alla particolare collaborazione.

In questo contesto vi era un accordo tra gli esperti europei di statistica riguardo al fatto che la valutazione del rischio si dovesse focalizzare tra le seguenti tre categorie principali:

“rischi di costruzione”: comprendenti eventi quali: ritardi di spedizione, rispetto delle specifiche e costi aggiuntivi

“rischi di disponibilità”: comprendenti la quantità e la qualità del risultato;

“rischi di domanda”: comprendenti la variabilità e la domanda.

Un’attività PPPs dovrebbe essere classificata fuori dal conto economico per attività governative se sono soddisfatte entrambe le seguenti condizioni:

Il partner sostiene i rischi di costruzione.

Il partner sostiene almeno uno tra il rischio di disponibilità ed il rischio di domanda.

Se queste condizioni sono soddisfatte, allora il trattamento del contratto è simile al trattamento di un finanziamento operativo in ESA95; sarebbe classificato come l'approvvigionamento di servizi da parte del governo.

Per casi limite è appropriato considerare altri criteri ed, in particolare, cosa accade all'attività al termine della sua vita, così come l'esistenza di qualche garanzia a sostegno dell'indebitamento del partner.

A questo capitolo è allegato uno schema decisionale che riassume il trattamento dei contratti PPPs nei bilanci nazionali.

## Background del problema

### 1. Lo sviluppo dei contratti a lungo termine

Negli ultimi anni l'attenzione si è focalizzata sulle collaborazioni tra strutture governative ed enti privati (spesso definite "partenariato pubblico-privato" - PPPs) o, in termini di classificazione nel bilancio nazionale, collaborazioni con società non finanziarie o finanziarie.

Collaborazioni di questo tipo implicano un trattamento a lungo termine (per convenzione di almeno tre anni) nella struttura dei contratti, dove gli obblighi ed i diritti di ciascuna parte sono chiaramente specificati.

Da un punto di vista generale, vi sono vari tipi di contratti a lungo termine basati su accordi di collaborazione tra strutture governative e non-governative; queste sono state osservate per un lungo periodo di tempo in alcuni Stati Membri, la loro forma dipende da fattori legali e regolamentari. Molte di queste non sollevano obiezioni riguardo al trattamento dei bilanci nazionali. Tuttavia, recentemente in qualche Stato Membro sono stati posti in essere nuovi tipi di accordi e ci si aspetta un significativo incremento nel numero di tali accordi nei prossimi anni.

Inoltre, l'Iniziativa di Crescita Europea (EGI), approvata dal Consiglio Europeo nel dicembre 2003, pone come uno dei suoi obiettivi quello di promuovere l'uso di queste collaborazioni, in particolare per sviluppare infrastrutture considerate necessarie per rinforzare la crescita potenziale dell'Unione Europea. Tuttavia, la "EGI" tratta una vasta gamma di sostegni governativi per lo sviluppo di infrastrutture riguardanti la crescita per le quali le regole indicate in questo documento si applicano solo parzialmente. Come risultato ci si aspetta che le grandi differenze delle strutture contrattuali osservate tra gli Stati Membri EU verranno significativamente ridotte. Molti stati sono chiamati ad adattare corrispondentemente le proprie strutture legali e regolamentari.

I motivi per sviluppare le collaborazioni sono molteplici. Ad esempio, il governo potrebbe desiderare di avvantaggiarsi di specifiche competenze e capacità di unità commerciali per migliorare l'efficienza della spesa pubblica. Potrebbe anche desiderare di migliorare la qualità dei servizi pubblici mediante strutture che sono maggiormente orientate alla domanda e sensibili alle richieste dei clienti e sono chiaramente orientate al profitto.

Le regole EDP ed altri vincoli di budget spesso possono spingere i governi a cercare risorse alternative per sviluppare infrastrutture utilizzate dalla collettività, in particolare dove contratti di questo tipo permettono una distribuzione del costo delle nuove attività sul tempo in cui sono utilizzate, pertanto permettendo

un'ampia spesa iniziale di capitale governativo. L'esperienza insegna che in molti casi questi accordi portano ad una riduzione del margine sulla spesa pubblica.

Non è ruolo degli statistici quello di esaminare le motivazioni, razionali e di efficienza di queste collaborazioni, o di esprimere un'opinione riguardo al "passaggio economico" ed il "passaggio finanziario" dei progetti sottostanti. Il loro ruolo è di provvedere ad una guida chiara su loro trattamento in contesti nazionali e, per i propositi EDP, il loro impatto sul deficit ed il debito generale governativo. Inoltre, è importate assicurare omogeneità degli statistici governativi in tutti gli Stati Membri, in modo tale che figure di deficit e debito siano completamente confrontabili. A questo riguardo ESA95 mostra una mancanza di chiarezza e non fornisce una guida chiara per attività più complesse<sup>1</sup>.

*[<sup>1</sup> ci sono regole basate sulla Pratica Accettata e Generale di Acconto (GAAP) e su altri standard internazionali, applicate da attività private per alcuni di questi accordi. Queste sembrano abbastanza coerenti con la sostanza dell' ESA95 e, a parte casi limite, sembrano dare risultati simili per quanto riguarda la classificazione delle attività. Pertanto i bilanci nazionali potrebbero fare affidamento in molti casi su analisi prodotte secondo queste strutture. Tuttavia, i bilanci nazionali hanno la responsabilità finale per quanto riguarda i trattamenti ai fini dell'EDP ]*

In modo simile, non è compito degli statistici quello di fornire una definizione rigorosa della collaborazione pubblico-privato, in quanto l'espressione può riguardare diversi accordi, mentre una definizione specifica non sarebbe appropriata in un contesto complesso ed innovativo. Invece, gli statistici devono dare dei criteri base che permettano ai bilanci nazionali di distinguere chiaramente i differenti accordi che potrebbero essere osservati.

## **2. I differenti tipi di contratti a lungo termine**

L'espressione "partenariato pubblico-privato" ha coperto, in passato, vari accordi a lungo termine, tra i quali sono stati evidenziati i seguenti casi.

### **a. Approvvigionamenti di servizi su basi regolari**

Il governo sta solamente acquistando servizi su un lungo periodo di tempo ma senza fissare requisiti specifici per quanto riguarda le attività, cioè differenti dagli standard generali regolamentari. Questo vincolo contrattuale può essere importante per garantire continuità nella fornitura sia in termini qualitativi che quantitativi. Il trattamento nel bilancio nazionale basato solamente su flussi avvenuti in un anno fiscale non solleva particolari problemi.

### **b. Rischi del patrimonio**

Accordi di questo tipo implicano la creazione di nuove strutture ("joint venture") in cui il governo ed il partner non governativo partecipano entrambi a rischi di patrimonio in un'azienda che gestisce una data infrastruttura. Le regole ESA95, come integrate dal manuale sul deficit e debito governativo, danno disposizioni abbastanza esplicite, in particolare per quanto riguarda il trattamento dei flussi tra il governo e questa struttura. Una joint-venture "pura" con un rischio ed un'equità del patrimonio stretti dovrebbe, normalmente, essere considerata come una società pubblica se il governo è incaricato di esercitare un controllo sulla politica generale della struttura, cosa che generalmente avviene.

### **c. Garanzie**

Per sostenere un progetto, il governo può concedere una garanzia per il debito di un mutuatario non governativo, che può implicare che il governo richieda alcune precisazioni. Ciò è completamente contenuto dalla presente ESA95 (vedere 4.165 e 5.05) e, eccetto alcuni casi eccezionali, queste garanzie sono

considerate “passività contingenti” non registrate nel sistema. Non dovrebbe esserci nessuna influenza sui bilanci del governo fintanto che la richiesta di garanzia non sia onorata, con l’eccezione di alcune tasse che possono essere imposte dal governo.

#### **d. Contratti “costruzione e fornitura”**

In questo caso la parte non-governativa è solo incaricata di realizzare un’attività e consegnarla al governo, in accordo con le sue richieste (normalmente controllate da un terzo). L’attività verrà utilizzata dal governo completamente sotto la propria responsabilità. Questi contratti sono solitamente trattati come spesa di capitale governativo di tipo “one-off” che tuttavia può essere registrato su una base di maturazione in alcune circostanze. Ciò non esclude una fornitura secondaria di servizi (che possono essere specificati separatamente e sono trattati adeguatamente nei bilanci nazionali). Questi servizi sono strettamente correlati alle attività, in modo tale che funzioni il mantenimento tecnico.

#### **e. Locazioni**

Il governo è l’utilizzatore, durante un dato periodo, di un’attività che è legalmente di proprietà di una struttura non-governativa. In accordo con la “rischi e ricompensa” sostenuta da entrambe le parti (che è la base del concetto di “proprietà economica”), la locazione è considerata o come una “locazione operativa” o come una “locazione finanziaria”, la quale genera differenti trattamenti nei bilanci nazionali, completamente specificati nella ESA95 (Allegato II). Questo riguarda anche casi come “locazioni cross border” (che prendono la forma di un set di accordi intercorrelati di locazione comunemente indicati come “head” e “sub” locazioni). Se il governo partecipa ad un accordo finanziario di locazione, il suo deficit e debito verrebbe caricato del valore completo delle attività al momento in cui il governo prende possesso delle attività.

#### **f. Concessioni**

Questo termine è utilizzato<sup>2</sup> in questo contesto per contratti in cui il governo richiede ad una società, generalmente dopo una procedura di appalto, di gestire la costruzione, così come la finanza e di svolgere un’attività durante l’intero periodo del contratto (ma questa struttura può subappaltare alcuni compiti ad altri fornitori sotto la propria responsabilità), con il caricare direttamente gli utilizzatori finali che, generalmente, non sono utilizzatori governativi<sup>3</sup>. Per esempio, una società potrebbe costruire una strada e far pagare il pedaggio ai veicoli che l’utilizzano. I pagamenti al governo sono trattati come redditi governativi secondo la loro natura, all’inizio e regolarmente per tutto la loro vita della concessione. In alcuni, le attività possono anche essere trasferite al governo alla fine della concessione<sup>4</sup>.

In questi contratti, la maggior parte del reddito del partner deriva dalla vendita diretta di servizi ad una varietà di strutture a condizioni completamente commerciali, ma possibilmente con richieste governative specifiche (spesso compensate dal governo nella forma di sussidi). Potrebbe anche essere il caso che il prezzo non sia fissato liberamente dal partner privato o concordato da quest’ultimo e dall’utilizzatore finale ma sia fissato nei documenti vincolanti ed aggiustati solamente all’occorrenza di certi eventi. Ci possono anche essere pagamenti dalla società al governo. Pagamenti possono avvenire inizialmente (come spesa per una correlata licenza) o durante la vita del contratto (royalties, tasse specifiche, etc.).

*[<sup>2</sup>: in alcuni stati membri un termine simile può, in termini legali, riguardare un set di accordi meno restrittivo]*

*[<sup>3</sup>: strutture governative possono certamente utilizzare le attività e pagare per il loro utilizzo, ma questo corrisponde all'acquisto di servizi per i propri scopi come un "normale cliente" ]*

*[<sup>4</sup>: può succedere che il governo trasferisca (senza pagamento) un'attività esistente alla società che la svolgerà o l'incorporerà in un progetto più ampio. Questo è registrato come un'iniezione di capitale nella forma "altri cambiamenti in volume" del conto, senza impatto sul surplus o deficit governativo. Se l'infrastruttura è restituita al governo al termine del periodo di operazione, entra nel foglio di bilancio governativo mediante il conto "altri cambiamenti in volume", senza impatto sul surplus o deficit governativo. (vedere Cap. II 1.2 del manuale "pagamenti mediante società pubbliche al governo")].*

#### **g. Servizi acquistati dal governo sulla base di attività dedicate**

Ciò si riferisce più specificatamente a nuove forme di collaborazione (spesso indicate come "collaborazioni pubblico-privato" - PPPs) che, ai fini di una classificazione EDP e di conti nazionali, sono di grande interesse. La decisione Eurostat del 11 febbraio 2004 riguardava esplicitamente ed esclusivamente questo caso (vedi il nuovo rilascio 18/2004).

Di solito sono necessari in aree di attività dove il governo ha un grosso coinvolgimento (trasporti, salute e sicurezza)<sup>5</sup>. Il governo conclude con uno o più partner di esperienza commerciale, direttamente oppure attraverso uno speciale ente istituito legale per lo scopo preciso di PPP<sup>6</sup>, un contratto per la spedizione di servizi derivati da una particolare attività.

*[<sup>5</sup>: esempi attuali di contratti riguardano palazzi, sfruttamento di strade, tunnel ponti, reti, scuole, università, ospedali, centri medici, edifici museali, prigioni]*

*[<sup>6</sup>: ciò si riferisce al caso in cui il partner sottoscrivente la PPP è un Particolare Scopo Veicolante posseduto dalla società contraente e dove le quote sono in possesso delle società di costruzione e service provider, sub-contraenti e di altri coinvolti nel contratto]*

Questo tipo di contratto<sup>7</sup> riguarda attività progettate appositamente che generalmente richiedono una spesa di capitale iniziale significativa (questo è il motivo per cui i governi usano questi accordi in molti casi), e la fornitura dei servizi specifici, richiedendo l'uso di queste attività in accordo con determinati standard qualitativi e quantitativi che sono definiti in modo specifico nel contratto<sup>8</sup>. È in questo senso che questi contratti differiscono dalle locazioni<sup>9</sup>. Il contratto può riguardare sia una nuova attività sia una significativa ristrutturazione, modernizzazione o riaggiornamento di attività esistenti, comprendendo anche attività già possedute e gestite dal governo; posto che le spese per il rinnovo etc. rappresentino una parte predominante del nuovo valore dell'attività dopo il rinnovamento.

*[<sup>7</sup>: per una parte ciò corrisponde a quanto è già denominato contratti "Build Own Operate Transfer"]*

*[<sup>8</sup>: anche se sembra meno frequente, il contratto può coprire anche attività che sono letteralmente disponibili sul mercato o possono essere rese disponibili sul mercato sotto condizioni simili per strutture non-governative]*

*[<sup>9</sup>: può capitare che il governo renda disponibile alla società un'attività non-prodotta per il potenziamento del progetto, come il terreno su cui è costruita un'infrastruttura]*

Una delle caratteristiche principali di questi PPPs è che il governo è l'acquirente principale dei servizi, mediante pagamenti regolari, una volta che le attività sono fornite dal partner sia che la domanda sia originata direttamente dal governo stesso sia che da un utilizzatore terzo (come per la salute e

l'educazione, ed alcuni tipi di infrastrutture per il trasporto). Non è necessario specificare una determinata soglia su questo punto. A rigore, appare equo al di sopra del 50% ma in realtà questa percentuale tende ad essere molto più alta, generalmente al di sopra del 90%, poiché molti contratti si riferiscono a modelli economici "tipo". L'espressione "shadow tolls" è utilizzata frequentemente in caso di infrastrutture di trasporto e riguarda la remunerazione del governo per un dato volume di utilizzo dell'infrastruttura di trasporto.

L'uso delle attività è definito specificatamente nel contratto ed il partner è necessariamente limitato da come le attività possono essere utilizzate. Ad esempio, il partner non può disporre di esse secondo volontà, ed in alcuni casi, deve dare la priorità agli utilizzatori governativi rispetto ad altri possibili utilizzatori. Osservare che molti contratti non regolano il pagamento da parte di "terze parti", ma queste rappresentano praticamente una parte minore (quasi trascurabile) del reddito del partner e spesso si riferisce ad un'attività secondaria associata all'attività dedicata (per esempio l'uso "privato" di alcune infrastrutture in determinati periodi oppure tasse riscosse per cavi telefonici stesi lungo o sotto una autostrada).

In aggiunta si deve osservare che "governo" in questo contesto si riferisce a tutto il settore governativo ("governo generale", o settore "S.13" in ESA95) mentre differenti strutture governative anche classificate in differenti sotto-settori del governo, prendono parte al contratto a diversi livelli. Ciò non dovrebbe avere nessun impatto nei bilanci nazionali.

### **3. Il problema chiave nei bilanci nazionali**

Nei bilanci nazionali i contratti a lungo termine sollevano dubbi quando le attività sono nel cuore dell'accordo contrattuale tra le parti, ed in special modo nel caso di partnership come descritta al punto 1.2.g. Ciò si riferisce alla classificazione anticipata (a priori, quando il contratto è firmato od entra in vigore) delle attività coinvolte, o come attività governative ("sul foglio di bilancio") o come attività del partner ("fuori dal foglio di bilancio"). In questo caso, le aree business spesso utilizzano l'espressione "deconsolidation".

La classificazione come attività governative ha un'importante conseguenza per le finanze governative, sia per il deficit (la spesa iniziale è registrata nel conto non-finanziario come formazione di capitale fisso governativo, secondo la categoria P.51), e per il debito (il conto finanziario registrerebbe un nuovo indebitamento governativo, il quale aumenta il grosso debito nella forma di "imputed loan" in AF 4, che è parte del concetto del "debito di Maastricht").

Inoltre, in accordo con le regole dell'ESA95, quando le attività (nella forma di costruzioni od altre strutture) sono considerate attività governative la spesa di capitale è registrata su una base di accumulo nelle uscite e non alla fine del periodo di costruzione/ristrutturazione. L'esistenza di pagamenti scadenzati ricevuti dal costruttore o realizzatore può indicare il tempo appropriato di registrazione.

Ci sono anche conseguenze per quanto riguarda la classificazione di flussi che sono osservati tra il governo ed il partner durante la vita del contratto. Se il carico imputato è stato registrato nel foglio di bilancio governativo, il riscatto del principio corrispondente deve essere distribuito sull'intero periodo (senza impatto sui surplus di governo su surplus o deficit), mentre anche gli interessi potrebbero essere calcolati ed inclusi nella spesa governativa insieme al costo dei servizi caricati sul governo nel contesto del contratto.

## Trattamenti nei bilanci nazionali

### 1. Classificazione del settore del partner

Le società coinvolte nei contratti a lungo termine con il governo, e più specificatamente nel caso di “PPPs” come precedentemente in 1.2.g possono essere o pubbliche o private. Se la società è pubblica, ciò significa che secondo le regole dei bilanci nazionali, il governo determina la politica generale di questa struttura di mercato.

Non c'è motivo di spostare le attività PPPs nella pagina di bilancio governativa per la motivazione che la società è pubblica, fintanto che il partner pubblico agisce come una struttura di mercato (criterio di copertura dei costi del 50%) ed i pagamenti da parte del governo possono essere considerati come vendite (controparte della provvigione di servizi per la comunità).

Tuttavia, bisogna prestare particolare attenzione ai casi in cui la società pubblica è posseduta al 100% (od una percentuale simile al 100%) dal governo e pertanto non ci sono investitori privati nella società pubblica che eserciterebbero un'influenza significativa per garantire un'efficienza ed una redditività. In casi in cui pagamenti del governo sotto questo contratto sono una parte preponderante del reddito del partner, in modo che per questa società pubblica questo solo contratto comporta un cambiamento significativo nella grandezza o natura delle sue attività, questa società potrebbe essere riclassificata come una struttura governativa, a seconda dell'applicazione delle regole descritte nella parte I di questo manuale.

Per quanto riguarda i contratti con strutture speciali, create su misura (spesso denominate come un veicolo a scopo speciale), l'unico caso da considerare è quello in cui tale struttura sia creata principalmente dal governo e sia completamente controllata da esso.

Infine, qualora qualsiasi governo offra deliberatamente sostegno ad un partner che chiaramente deve essere classificato al di fuori del settore governativo, per la compensazione di eventi che non sono stati menzionati come chiari impegni quando il contratto è stato firmato con il partner, questo sostegno deve essere registrato come un trasferimento che colpisce il deficit/surplus del governo al momento in cui la decisione è presa.

Una riclassificazione delle attività per la pagina di bilancio del governo potrebbe risultare dalla riclassificazione del partner come struttura governativa se risulta un sostegno ricorrente in una traslazione della struttura da un'attività di mercato ad un'attività non-di mercato (la maggior parte dei costi di produzione non sarebbero più coperti da pagamenti considerati come “vendite”, ma invece da trasferimento dal governo).

### 2. Ripartizione dei rischi sostenuti da entrambe le parti

#### a. Principio generale

Nei conti nazionali le attività coinvolte in un contratto a lungo termine tra una struttura governativa ed una struttura non-governativa possono essere considerate come attività non-governative solamente se c'è una forte prova che il partner non governativo sta sostenendo molti dei rischi correlati all'esecuzione del contratto<sup>10</sup>.

*[<sup>10</sup>: ESA95 indica (vedere in particolare allegato II §4) che “tutti i rischi” devono essere trasferiti. Ma ciò non è osservato in realtà ed, in principio vi è nella collaborazione tra governo e la sua controparte una divisione dei rischi che deve risultare come uno squilibrio in un senso o nell'altro. Tuttavia, come indicato più avanti, potrebbe sembrare normale che alcuni rischi siano sostenuti dal governo (per esempio in caso di eventi*

[Digitare il testo]



*molto speciali o per azioni governative che modificano le condizioni di attività precedentemente concordate)]*

Pertanto, questa analisi dei rischi a carico delle parti contrattuali è l'elemento principale per quello che riguarda la classificazione delle attività coinvolte nel contratto, per assicurare la giusta valutazione dell'impatto sul deficit del governo relativamente a questo tipo di collaborazione.

Come risultato, le attività sono registrate come attività non-governative solo se c'è una forte evidenza che il partner non-governativo stia sostenendo la maggioranza di tutti i rischi correlati al contratto<sup>11</sup>.

*[<sup>11</sup>: conti nazionali escludono la "divisione contabile" poiché questi accordi riguardano una singola attività o più attività che non sono divisibili contrattualmente. Pertanto, la regola è che un'attività appare nel foglio di bilancio di un solo agente economico, per il suo valore complessivo]*

Per classificare PPPs nel manuale EDP, per semplificare le analisi, sono state selezionate tre categorie di rischio:

- "rischi di costruzione" copre tutti gli eventi riguardanti lo stato iniziale delle attività coinvolte. In pratica è legata ad eventi come la spedizione in ritardo, il non rispetto di standard specificati, costi aggiuntivi significativi, mancanze tecniche, ed effetti esterni negativi (compresi rischi ambientali) che determinano pagamento di rimborsi a terzi.
- "rischi di disponibilità": comprendenti casi in cui durante la realizzazione dell'attività, la responsabilità del partner è invocata a causa di gestione insufficiente ("cattiva prestazione") risultante in un volume di servizi inferiore a quanto stipulato da contratto, oppure in servizi che non incontrano gli standard qualitativi specificati nel contratto;
- "rischi di domanda": comprendenti la variabilità della domanda (maggiore od inferiore rispetto a quanto previsto al momento della stipula del contratto) non tenendo conto della prestazione del partner privato. In altre parole, un cambio della domanda non può essere correlata direttamente ad una qualità inadeguata dei servizi forniti dal partner. Invece, dovrebbe risultare da altri fattori come il ciclo del business, i nuovi trend di mercato, un cambiamento nelle preferenze dell'utilizzatore finale, oppure obsolescenza tecnologica. Ciò è parte del tipico "rischio economico" sostenuto da enti privati in un mercato economico.

Pertanto, le analisi dei rischi sostenuti da ciascuna parte devono stabilire quale parte sta sostenendo la maggioranza dei rischi in ciascuna categoria menzionata precedentemente.

Tuttavia, questa valutazione non considera rischi che non sono correlati strettamente con le attività e che possono essere separate dal contratto principale, come nel caso in cui parte del contratto può essere periodicamente rinegoziata, ed in cui ci sono pagamenti di servizi o penali che non dipendono significativamente dalle condizioni dell'attività principale o sulla qualità del servizio.

#### **b. Guida ai contratti riguardanti l'acquisto del governo di servizi basati sull'uso di attività PPP dedicate (come descritto al punto 1.2.g).**

Le attività coinvolte in una collaborazione pubblico-privato di questo tipo devono essere classificate come attività non-governative, e pertanto iscritte fuori dal foglio di bilancio per governi, solo se ENTRAMBE le seguenti condizioni sono rispettate:

- Il partner privato sostiene i costi di costruzione,  
e



- Il partner privato sostiene almeno uno degli altri due rischi.

Pertanto, se il rischio di costruzione è sostenuto dal governo, o se il partner privato sostiene solo il rischio di costruzione e nessun altro rischio, le attività sono classificate come attività governative.

Un criterio chiave è la possibilità per il governo di applicare delle penali nei casi in cui il partner è moroso nei suoi obblighi di servizio. L'applicazione delle penali deve essere automatica (cioè chiaramente indicata nel contratto) e deve avere anche un impatto significativo sul reddito/profitto del partner e, pertanto, non deve essere puramente simbolica. Come corollario, se il partner è nella posizione di fornire servizi in accordo con condizioni specificate nel contratto, a prezzi inferiori a quanto aspettato, dovrebbe essere autorizzato a pretendere tutto o la maggior parte per profitto successivo.

### **c. Speciali considerazioni per le locazioni**

La parte più importante di ESA95, riguardante locazioni di beni durevoli, è l'allegato II in cui è fatta la distinzione tra locazione finanziaria e locazione operativa. Ciò è basato sul fatto se il locatario od il locatore è esposto alla maggior parte dei rischi e premi inerenti all'attività, e sottolinea la realtà economica di questi accordi, piuttosto che le loro caratteristiche legali<sup>12</sup>. Il capitolo sulle locazioni in questo manuale non fornisce una spiegazione dettagliata su come valutare il bilanciamento dei rischi. La classificazione dei rischi fornita in precedenza può, pertanto, essere utilizzata in questo contesto, in particolare per quanto riguarda il "rischio di domanda" che sembra essere particolarmente rilevante in questo caso e, ad una minore estensione, per il "rischio di disponibilità" relativamente alla qualità dei servizi possibilmente forniti dal locatore.

*[<sup>12</sup>: ESA95 in questo aspetto segue completamente il Sistema di Conti Nazionali 1993 (vedere in particolare § 13.23)]*

Nei bilanci nazionali sono proposti differenti criteri per decidere se la locazione deve essere considerata una locazione operativa od una locazione finanziaria. La loro rilevanza deve essere giudicata per ogni caso particolare.

In questo contesto, un confronto tra il termine del contratto e la vita economica dell'attività sarebbe un indizio abbastanza forte di una locazione finanziaria se questo termine riguarda tutta o una parte predominante della vita economica. Questo vuol dire che il locatore non sarebbe in una posizione tale da poter prestare il bene ad un altro locatario o di usarlo diversamente al termine del contratto.

In modo simile, quando il governo paga direttamente per gran parte del mantenimento<sup>13</sup> dell'attività, e sostiene il rischio di variazioni in questi costi, ciò suggerisce una locazione finanziaria. Riguarderebbe anche il caso in cui il governo sia incaricato di pagare i debiti della società in caso di una recessione anticipata del contratto.

*[<sup>13</sup>: ed anche l'assicurazione per alcuni tipi di beni durevoli (come equipaggiamenti per la produzione)]*

Al contrario si deve definire una locazione operativa quando la società di leasing ha un potere significativo e durevole su come soddisfare il contratto, prende le decisioni chiave riguardanti la progettazione e la costruzione della società e decide come deve essere gestita e mantenuta per fornire i servizi richiesti.

Inoltre, la natura del partner può rappresentare un'indicazione per la classificazione nell'ipotesi in cui il governo entra in un contratto di locazione con strutture che sono chiaramente specializzate o in locazioni operative o in locazioni finanziarie. Esempi sono strutture che forniscono solamente locazioni operative per

equipaggiamenti come trasporto, computers, o, al contrario, istituzioni specializzate in locazioni finanziarie o nella forma di locazioni di immobili di proprietà (uffici occupati da strutture governative) o in locazioni di equipaggiamento. In tutti questi casi, è importante verificare se il governo sta contrattando secondo le normali condizioni commerciali/di mercato.

### 3. Assegnazione finale delle attività

Un'analisi delle clausole riguardanti le disposizioni delle attività PPP (come definite al punto 1.2.g) descritte alla fine del contratto può essere un criterio supplementare per determinare il rischio complessivo di trasferimento, in particolare dove l'analisi di rischio menzionata precedentemente non dà chiare conclusioni (per esempio se la distribuzione del rischio è considerata come bilanciata oppure è basata su fragili ipotesi). Tuttavia, come tale, l'assegnazione finale delle attività non può essere l'unico e rigido criterio per la classificazione delle attività PPP ma, nonostante ciò, può dare in alcuni casi un'indicazione aggiuntiva dei rischi tra i partner contrattuali nel caso in cui le clausole riguardanti l'assegnazione finale dell'attività può aiutare a valutare se un rischio significativo rimane al partner privato.

Se l'attività rimane di proprietà del partner alla fine del progetto, qualsiasi sia il valore economico a quel momento (ma di solito la loro futura vita economica sia abbastanza significativa, in particolare in caso di infrastrutture che sono abbastanza ammortizzate nel tempo), allora la classificazione nel foglio di bilancio del partner avrebbe un'ulteriore giustificazione.

In altri contratti il governo potrebbe solamente conservare un'opzione a comprare l'attività al valore attuale di mercato. In questi casi, il partner sostiene i rischi associati con la continua domanda per l'attività e la sua condizione fisica. Ciò rinforza la classificazione delle attività "al di fuori" del bilancio governativo.

Al contrario il governo può avere l'obbligo perentorio di acquistare l'attività al termine del contratto ad un prezzo prestabilito.

Registrare le attività come attività governative potrebbe essere appropriato nei seguenti casi:

- Il prezzo predeterminato è chiaramente superiore rispetto al valore economico dell'attività;
- Il prezzo pagato dal governo è inferiore rispetto al valore economico (o quasi nullo) ma il governo ha già pagato per il diritto di acquisire le attività attraverso il contratto facendo pagamenti regolari che hanno raggiunto un importo totale molto simile al pieno valore economico dell'attività<sup>14</sup>.

*[<sup>14</sup>: nella parte 4 sono dati esempi numerici per quanto riguarda l'assegnazione delle attività sotto contratti di "concessione"]*

Si nota che in alcuni casi, al termine del contratto, la struttura che gestisce l'attività e fornisce i servizi all'utilizzatore finale è liquidata o è assorbita dal governo. Questo trasferimento delle attività al governo al termine del contratto deve essere registrato come "altri cambi di volume". Tuttavia, ciò è più facile che sia osservato in caso di "contratti di concessione" piuttosto che in accordi PPPs.

### 4. Finanziamento governativo

Normalmente, un importante scopo della collaborazione governativa a lungo termine con una struttura non governativa è di evitare un'uscita immediata di capitale e l'indebitamento correlato.

Tuttavia non è inusuale che il governo prenda parte lui stesso al finanziamento. Ciò è differente da una iniezione possibile di capitale in una data struttura nella forma di quota di patrimonio netto. Ciò può essere

giustificato dal fatto che spesso un partner privato non è in grado di indebitarsi allo stesso tasso di interessi del governo, aumentando così il costo del progetto.

Pertanto, il governo può offrire un certo livello di finanziamento per il progetto PPP, per allettare un maggiore interesse da parte di enti del settore privato nel progetto e/o per ridurre il costo totale del finanziamento.

Se, all'inizio, o durante la costruzione, il costo del capitale è in maniera predominante coperto dal governo, ciò sarebbe un indizio per gli operatori di mercato, i quali dubitano della vitalità finanziaria del progetto, tanto che, la costruzione, può essere realizzata solo se il governo sostiene una maggioranza dei rischi. Ciò può determinare una ri-classificazione delle attività dei bilanci governativi. Si può dedurre che questo "rischio finanziario" sia integralmente parte di "rischio di costruzione", poiché in assenza di mezzi finanziari adatti l'attività non può essere creata o non può nemmeno essere creata agli standard richiesti.

Il governo può anche fornire una garanzia, che copre completamente o in parte il prestito del partner. Generalmente, ciò aiuta il partner a ritrovare fondi a prezzi inferiori sul mercato e migliora il suo rating di credito. Questo da solo tuttavia non è un criterio per la classificazione delle attività, poiché nella ESA95 tali garanzie sono considerate come disposizioni contingenti<sup>15</sup>.

*[<sup>15</sup>: come promemoria, come nel caso delle cartolarizzazioni (vedere il manuale) la garanzia può essere di varie forme (compreso l'uso di alcuni derivati finanziari) e può essere concessa da un'altra struttura governativa rispetto a quella che prende parte al contratto].*

In alcuni casi, una garanzia di debito può dare origine ad una classificazione del debito del partner come debito governativo, come l'esistenza di disposizioni legali che trasferiscono al governo parte o l'intero servizio di debito.

Inoltre, coerentemente con il trattamento di cartolarizzazione e vendita ed operazioni di lease-back con società pubbliche, le garanzie dovrebbero essere utilizzate nell'analisi dei rischi, specialmente quando la maggior parte del valore delle attività PPP (compreso qualsiasi costo di ristrutturazione) risulta da un trasferimento delle attività dal governo.

A tal riguardo, l'ambito di una garanzia dipende da come è strutturata (in particolare quando la sua copertura è superiore rispetto ad uno specifico strumento di debito dedicato al progetto); la stessa può influenzare la classificazione delle attività PPP. Può risultare dall'assunzione da parte del governo di alcuni rischi analizzati nel paragrafo precedente. Per esempio, il governo potrebbe garantire una certa redditività di capitale indipendentemente dalla performance del partner o l'effettivo livello della domanda dell'utilizzatore finale<sup>16</sup>.

*[<sup>16</sup>: al contrario nei casi in cui l'esercizio di una garanzia governativa per il debito sostenuto dal partner privato implica un trasferimento dell'attività al governo, l'esistenza della garanzia non avrebbe un'influenza sulla classificazione iniziale dell'attività]*

Infine, quando la garanzia è richiesta effettivamente, potrebbe esserci una riclassificazione delle attività (al loro valore rimanente), specialmente se questo evento cambia profondamente il tasso dei rischi sostenuti dai partner. Questo si potrebbe verificare quando il governo assume il controllo del partner, e non paga più in base alla disponibilità dell'attività e della domanda, ma principalmente sulla base di costi operativi.

## 5. Classificazione di alcune transazioni tra una società ed il governo

A questo riguardo devono essere distinti due casi.

Se il governo non paga la società o come un normale cliente solo per una minore parte del reddito della società per questo contratto, l'uscita è prodotta dalla società mediante le infrastrutture. Gli utilizzatori dell'infrastruttura consumano questa uscita.

Quando l'infrastruttura è nuova e costruita dalla società, possono sorgere possibili pagamenti dalla società al governo sia perché il governo fornisce qualcosa in cambio, e in questo caso la classificazione dei pagamenti dipende da cosa fornisce il governo (per esempio noleggi D.45 se il governo fornisce il terreno su cui è costruita l'infrastruttura), sia sulla base di "potere sovrano" del governo, che richiede un pagamento semplicemente per permettere alla società di intraprendere un'operazione (il pagamento deve essere classificato come altre tasse nella produzione D.29).

Quando il governo trasferisce un'infrastruttura esistente alla società, un'iniezione di capitale in natura è registrata sotto altri cambiamenti in volume del conto attività, senza impatto sul surplus o deficit del governo. La situazione può essere trattata come una ristrutturazione di attività fisse, diritti di proprietà od obbligazioni; è uno scambio di un'attività non-finanziaria per una attività finanziaria (patrimonio netto del governo nella società, AF.5, che deve essere imputato qualsiasi sia l'effettiva situazione finanziaria), per essere registrata secondo le regole definite nella parte II 3.2 (paragrafo 2.b) di questo manuale. A seconda di questo patrimonio, è importante classificare possibili pagamenti dalla società al governo come dividendi (D.421), anche se parte di essi possono essere considerati come affitti.

Il trasferimento dell'infrastruttura al governo è registrata simmetricamente al trasferimento iniziale: scambio di un'attività non-finanziaria per una finanziaria (AF. 5) illustrata negli altri cambiamenti di volume nei conti attività.

Se il governo paga regolarmente la società, il trattamento dipende dalla classificazione delle attività.

Se l'attività è considerata come "fuori" dal bilancio governativo, la società fornisce un servizio al governo che costituisce la spesa di consumo intermedio governativo valutata dal pagamento alla società.

Se l'attività è considerata "nel" bilancio governativo, è il governo che fornisce un servizio alla comunità per mezzo dell'infrastruttura. La sua acquisizione da parte del governo è registrata come un contratto di locazione finanziaria "standard". Pagamenti del governo su tutta la vita del contratto deve essere suddivisa tra rimborso del capitale (F.4), pagamento degli interessi (D.41) e, possibilmente, acquisto di tasse di servizio per i compiti svolti dalla società e acquistate dal governo (P.2).

## 3. fondamento logico del trattamento di alcuni problemi

### 1.settore di classificazione del partner

Una collaborazione con una società pubblica deve soddisfare alcuni requisiti.

La società pubblica deve dimostrare una chiara competenza nell'area dell'attività ricoperta dal PPP (direttamente o, in caso di creazioni, dalle strutture che la controllano) ed il contratto PPP con il governo dovrebbe essere uno tra più attività commerciali del partner del settore pubblico.

In caso di una società posseduta al 100% dal pubblico, il fatto che il contratto con il governo sia praticamente esclusivo, la fonte del suo reddito non comporterebbe una riclassificazione come struttura governativa se è provato che pagamenti orientati al mercato (pagamenti simili a quelli osservati tra altre strutture di mercato) sono fatti al partner, e se il governo sostiene solamente dei rischi che un ente commerciale non potrebbe sostenere (ad esempio, molti alti rischi politici o di sicurezza).

In alcuni contratti, l'esecuzione del contratto ha luogo sotto la protezione legale di una società veicolo (SPV). Normalmente, un'entità legale di questo tipo avrebbe una vita limitata alla lunghezza del contratto PPP, o giusto per il periodo di costruzione. Ci si può aspettare che sia creata solamente per scopi legali o per ottimizzare la posizione fiscale del partner.

Se uno o più partner privati che sono le parti contrattuali operative controllano questa struttura, non si pone alcun problema per quanto riguarda la sua classificazione come una struttura non-governativa. Questo potrebbe essere rilevato nel caso di costruzione di attività innovative e complesse che richiedono la stretta cooperazione di aziende in differenti aree tecniche. Ma questo può anche prendere la forma di una messa in comune delle banche quando le richieste finanziarie sono abbastanza significative. Pertanto una SPV stessa non gioca generalmente un ruolo operativo nell'esecuzione del contratto né come project-manager, né come costruttore od operatore dell'attività PPP.

Nascono delle complicazioni quando una struttura speciale di tale tipo, che è la controparte del governo nel contratto, è creata direttamente dal governo. In questo caso bisogna verificare attentamente se la struttura può essere considerata una struttura istituzionale indipendente secondo l'ESA95<sup>17</sup>, e se la struttura è un vero produttore di mercato. Potrebbe essere il caso di classificarlo come una struttura "secondaria", in particolare con riferimento a SNA §4.40 a §4.44 (anche implicitamente in ESA95), in modo tale che sia più appropriato dire che le tasse pagate dal governo non sono ricevute di vendita per un "partner reale", ma solamente trasferimenti all'interno del settore generale governativo.

*[<sup>17</sup>: ciò non si riferisce alla "gestione giornaliera", ma alle principali decisioni riguardanti l'attività, in particolare l'acquisizione e la cessione di attività, passività assunte e la piena capacità di contrattazione con strutture non-governative]*

## 2. Assegnazione del rischio

Questa parte si riferisce più specificatamente al caso della "collaborazione pubblico privato" come descritto precedentemente al punto 1.2.g ma può essere applicata in alcuni casi ad altri tipi di contratti.

Il problema chiave è la suddivisione di tutti i rischi che sono associati al contratto e sono direttamente correlati allo stato delle attività coinvolte o dipendenti da alcuni compiti gestionali che devono essere svolti dal partner nella struttura delle sue obbligazioni contrattuali. Ciò si riferisce al concetto di "proprietà economica", chiaramente distinta dalla "proprietà legale" usata in molti degli standard di conto, entrambi per conti nazionali e contabilità aziendale.

Per quanto riguarda il **rischio di costruzione** un'obbligazione del governo ad iniziare ad attuare pagamenti regolari ad un partner senza tenere conto dello stato effettivo delle attività che sono fornite sarebbe indice del fatto che il governo sostiene la maggioranza dei rischi di costruzione e sta agendo de facto come il proprietario finale dell'attività sin dall'inizio. Ciò è anche vero quando i pagamenti sono fatti dal governo per coprire sistematicamente qualsiasi costo addizionale, qualsiasi loro giustificazione.

La grandezza dei differenti componenti di questo rischio può essere stimata mediante la quantità che ogni parte sarebbe obbligata a pagare se dovesse verificarsi una particolare mancanza. Questo rischio potrebbe essere abbastanza significativo quando le attività coinvolte si specializzano su ricerca e sviluppo od innovazione tecnica, mentre potrebbe essere più limitata per strutture convenzionali.

Un punto importante è che il governo non dovrebbe essere obbligato a pagare per nessun evento risultante da un default nella gestione nella fase di costruzione da parte del partner, o come fornitore diretto o come solo coordinatore/supervisore.

Al contrario, la responsabilità del partner può essere esclusa per eventi esogeni inaspettati, al di fuori dalla normale copertura fornita dalle società di assicurazioni. Questo rischio non deve essere confuso con l'appropriatezza del "progetto" all'attività, in cui il grado di iniziativa del partner può essere molto limitato. Il punto principale qui è che un partner normalmente non concorderebbe nel sostenere rischi relativi alla costruzione, se le richieste del governo sono inusuali ed alterano la vitalità commerciale dell'attività. In aggiunta il partner non dovrebbe essere considerato responsabile in caso di un'azione governativa come la modifica delle specifiche durante la costruzione o la modifica di alcuni requisiti standard<sup>18</sup>.

*[<sup>18</sup>: un caso specifico da considerare è quello in cui il partner riceve un'attività esistente governativa come una componente necessaria del progetto (o come un elemento o come ristrutturazione). Il rischio di costruzione si applica solamente sulla spesa di nuovo capitale sotto la responsabilità del partner, qualsiasi sia la condizione in cui l'attività sia trasferita]*

Per quanto riguarda il "**rischio di disponibilità**" il governo non è tenuto a sostenere un rischio di tale tipo se è autorizzato a ridurre significativamente i suoi pagamenti periodici, come qualsiasi altro "cliente normale" può pretendere se certi criteri di performance non sono soddisfatti. Secondo queste condizioni, i pagamenti del governo devono dipendere dal grado effettivo di disponibilità garantito dal partner durante un periodo determinato.

Ciò si applica principalmente quando il partner non soddisfa gli standard di qualità richiesti, a causa di una carenza di performance. Si potrebbe riflettere in una non-disponibilità del servizio, in un basso livello della domanda effettiva da parte dell'utilizzatore finale, o da un basso livello di soddisfazione dell'utilizzatore. Ciò è generalmente mostrato in indicatori di prestazione menzionati nel contratto, ad esempio, un numero di letti in un ospedale, di aule scolastiche, di posti in una prigione, di corsie in autostrada aperte al pubblico etc.

Normalmente, si pensa che il partner sia in una posizione tale da impedire il verificarsi di questo rischio. In alcuni casi, il partner può invocare un "fattore esterno", come un grande cambiamento di politica o "forza maggiore". Ma tali eccezioni non devono essere accettate solamente sotto condizioni molto restrittive tali da essere indicate ufficialmente nel contratto.

L'applicazione di penali quando il partner è manchevole nei suoi impegni di servizio deve essere automatica e deve anche avere un effetto significativo sul reddito/profitto del partner. Devono influenzare in modo significativo il margine operativo della struttura e possono addirittura superarlo in alcuni casi, in modo tale che il partner sia pesantemente penalizzato da un punto di vista finanziario per la sua performance inadeguata. Può anche assumere la forma di una rinegoziazione automatica del contratto ed anche, in un caso estremo, o di una destituzione dal contratto del partner originario.

È importante verificare che le penali per le performance inadeguate non siano solamente “superficiali” o simboliche. L’esistenza di penali marginali sarebbe evidenziata da una riduzione del pagamento governativo molto più basso che proporzionale all’ammontare dei servizi non forniti, e tale situazione sarebbe in contrasto con la filosofia di fondo di un trasferimento significativo dei rischi al partner. Inoltre, l’esistenza di un importo massimo o percentuale di penale che può essere applicata in caso di mancata performance suggerirebbe anche che questo rischio non sia stato trasferito significativamente al partner.

Per quanto riguarda il “**rischio di domanda**” il governo è tenuto a sostenere questo rischio quando è obbligato ad assicurare un determinato livello di pagamento al partner indipendentemente dall’effettivo livello della domanda espressa dall’utilizzatore finale, rendendo irrilevante le variazioni nel livello della domanda sulla redditività del partner.

Tuttavia, la variabilità della domanda non è dovuta al comportamento (gestione) del partner del settore privato, che è già coperta dalla disposizione precedente. In altre parole, gli standard di disponibilità determinati nel contratto sono soddisfatti. Pertanto, questo rischio riguarda un cambiamento diretto nel comportamento dell’utilizzatore finale dato da fattori come il ciclo del business, nuove tendenze di mercato, competizione diretta od obsolescenza tecnologica.

Per l’attività da classificare fuori dal bilancio governativo, quando c’è una riduzione inaspettata nel reddito del partner, il partner deve essere in grado di gestire la situazione mediante varie azioni sotto la propria responsabilità, come incremento della promozione, diversificazione, ri-progettazione, etc. a questo riguardo il partner sta svolgendo le sue attività in modo commerciale. Pertanto, l’esistenza di clausole contrattuali che permettono al partner di utilizzare l’attività per altri propositi rispetto a quelli che sono stati concordati con il governo (certamente entro certi limiti) è spesso indizio che il partner sta effettivamente sostenendo il “**rischio di domanda**”, come definito qui.

Quando la traslazione della domanda scaturisce da un’attività governativa di prassi, come le decisioni del governo (e pertanto non necessariamente solamente delle strutture direttamente coinvolte nel contratto) che rappresentano un significativo cambiamento di politica, lo sviluppo di un’infrastruttura direttamente concorrente costruita sotto al mandato governativo, l’assenza di regolamentazione nei pagamenti regolari o solamente un pagamento di compensazione al partner. Tutto ciò non implica la classificazione (o riclassificazione) delle attività nel bilancio governativo.

Infine, come per la precedente categoria di rischi, alcuni eventi “esterni” eccezionali possono avere un impatto significativo sul livello della domanda. Essi devono essere considerati sotto condizioni molto restrittive e dovrebbero essere limitate a quelle per cui la copertura assicurativa non è disponibile sul mercato ad un prezzo ragionevole. Normalmente, si richiede che il partner sottoscriva una polizza assicurativa.