



Contabilizzazione del partenariato pubblico- privato nei pareri della Corte dei Conti della Lombardia

(con particolare riguardo ai pareri nn. 266/2015/PAR e 439/2012/PAR)

Le forme di P.P.P. in generale (1/4)

- ▶ Sono “(c)ontratti 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” (dall'art. 3, comma 15-ter, del decreto legislativo n. 163 del 2006). Fra essi rientrano in particolare:
 - ▶ 1) *leasing*;
 - ▶ 2) contratto di disponibilità;
 - ▶ 3) *project financing*.

Le forme di P.P.P. in generale (2/4)

- ▶ Giurisprudenza contabile (v. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni nn. 439/2012/PAR e 266/2015/PAR):

«con riferimento alle operazioni di partenariato pubblico-privato non si può asserire, in astratto ed in generale, quale sia la funzione economico-sociale che le parti intendono realizzare e quale sia la concreta formula di allocazione dei rischi prescelta; infatti, è compito dell'interprete del caso concreto - attraverso un esame complessivo del regolamento contrattuale - individuare detti elementi».

Le forme di P.P.P. in generale (3/4)

- ▶ Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo, deliberazione di indirizzo del 16 settembre 2011, n. 49.
- ▶ Le diverse ipotesi devono essere in particolare distinte sulla base dei criteri elaborati dall'*Ufficio Statistico dell'Unione Europea* (Eurostat) che, nello specifico, ha affrontato il tema con determinazione datata 11 febbraio 2004:
- ▶ i beni oggetto delle operazioni di partenariato non devono essere registrati nei conti delle Pubbliche Amministrazioni, ai fini del calcolo dell'indebitamento netto e del debito, solo se c'è un sostanziale trasferimento di rischio dalla parte pubblica alla parte privata, cioè nel caso in cui si verificano contemporaneamente le seguenti due condizioni: 1) il soggetto privato assume il rischio di costruzione; 2) il soggetto privato assume almeno uno dei due rischi: di disponibilità o di domanda (i criteri sono stati successivamente chiariti in sede di elaborazione della terza versione del SEC 95 sul disavanzo e sul debito pubblico, pubblicata ad ottobre 2010).

Le forme di P.P.P. in generale (4/4)

- ▶ Attenzione alle garanzie pubbliche:
- ▶ tali garanzie possono infatti comportare l'iscrizione o la riclassificazione dell'*asset on balance* quando assicurano un'integrale o quantomeno sostanziale copertura del rischio economico dell'operazione, ovvero un rendimento certo del capitale investito dal soggetto privato.

Leasing (1/5)

- ▶ Sezioni riunite della Corte dei conti, deliberazione d'indirizzo n. 49 del 2011:
i canoni di *leasing* immobiliare possono essere considerati come spesa di investimento laddove sia prevista la facoltà di riscatto e questa venga successivamente esercitata: anche se solo in tale momento l'opera costruita entra a far parte del patrimonio dell'ente è possibile considerarne gli effetti finanziari sin dal momento della consegna, ovvero dal momento in cui concretamente la pubblica amministrazione inizia a trarre vantaggio dall'opera stessa (secondo IAS17).

Leasing (2/5)

- ▶ Principio contabile n. 3.25 dell'allegato 4/II) al decreto legislativo n. 123 del 2011:
- ▶ il *leasing* finanziario e i contratti assimilati (*leasing* immobiliare, *leasing* in costruendo, *sale and lease-back*, ecc.) sono contratti di finanziamento che consentono ad un soggetto, comprese le amministrazioni pubbliche, di avere la disponibilità di un bene durevole, mobile o immobile, strumentale all'esercizio della propria attività, in cambio di un canone periodico, con la facoltà, una volta scaduto il termine previsto dal contratto, di esercitare l'opzione di riscatto del medesimo acquistandone la relativa proprietà (v. IAS 17, par. 10): in tali casi le operazioni di *leasing* costituiscono indebitamento ai sensi di quanto previsto dall'art. 3, comma 17, della legge n. 350 del 2003.
- ▶ V. sul punto Sezione regionale di controllo per la Regione Veneto n. 173/2015/PAR.

Leasing (3/5)

- ▶ Il *leasing* finanziario e le operazioni assimilate vanno registrate con le medesime scritture utilizzate per gli investimenti finanziati da debito, secondo il c.d. metodo finanziario:
- ▶ *i)* al momento della consegna del bene oggetto del contratto, va rilevato un debito pari all'importo oggetto di finanziamento, da iscrivere tra le "Accensioni di prestiti", e si registra l'acquisizione del bene tra le spese di investimento (l'importo del finanziamento è costituito dal valore corrente del bene all'inizio del *leasing*, che deve essere pari al valore attuale dei pagamenti dovuti per il *leasing* medesimo);
- ▶ *ii)* anche se formalmente non ancora di proprietà dell'ente, dal punto di vista contabile il bene va preso in carico dall'ente ed inventariato tra i beni in *leasing* ed oggetto di ammortamento;
- ▶ *iii)* al momento del pagamento dei canoni periodici, questi vanno registrati contabilmente distinguendo la parte interessi, da imputare in bilancio tra le spese correnti, dalla quota capitale, da iscrivere tra i rimborsi prestiti della spesa;
- ▶ *iv)* alla fine del contratto di *leasing*, la spesa per l'esercizio del riscatto va registrata tra le spese di investimento.

Leasing (4/5)

- ▶ Nella sostanza, la giurisprudenza contabile ha riconosciuto a tale sistema di contabilizzazione del *leasing* finanziario, disciplinato direttamente dal legislatore, “valore” di paradigma per la trascrizione contabile di tutte le forme di partenariato pubblico-privato in cui l’opera, in virtù dell’allocazione concreta dei rischi secondo la decisione *Eurostat*, venga ad essere *on balance* ovvero a produrre un effetto di indebitamento per l’ente (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 166/2015/PAR).

Leasing (5/5)

▶ Leasing finanziario:

- ▶ nel piano dei conti integrato va imputato, quanto alle entrate, ad accensione di prestiti; quanto alle uscite, invece contestualmente nelle voci relative ai beni materiali acquisiti mediante operazioni di *leasing* e relative sottovoci, al rimborso dei prestiti, agli interessi su operazioni di *leasing* finanziario.

▶ Leasing di godimento:

- ▶ nel piano dei conti integrato, va iscritto fra le spese sostenute per l'utilizzo di beni di terzi, nella voce relativa ai canoni di *leasing* operativo e nelle relative sottovoci

Contratto di disponibilità (1/3)

- ▶ Art. 3, comma 15-bis, e 160-ter del c.d. Codice dei contratti pubblici:
- ▶ il contratto di disponibilità si definisce quale negozio mediante il quale «sono affidate, a rischio e a spesa dell'affidatario, la costruzione e la “messa a disposizione” a favore dell'amministrazione aggiudicatrice di un'opera di proprietà privata destinata all'esercizio di un pubblico servizio, a fronte di un corrispettivo» (v. deliberazioni della Sezione regionale di controllo per la Lombardia nn. 439/2012/PAR e 25/2014/PAR).
- ▶ L'affidatario assume il rischio della costruzione e della gestione tecnica dell'opera per il periodo di “messa a disposizione” dell'amministrazione aggiudicatrice. «Il contratto determina le modalità di ripartizione dei rischi tra le parti, che possono comportare variazioni dei corrispettivi dovuti per gli eventi incidenti sul progetto, sulla realizzazione o sulla gestione tecnica dell'opera, derivanti dal sopravvenire di norme o provvedimenti cogenti di pubbliche autorità».

Contratto di disponibilità (2/3)

- ▶ Si applicano i criteri elaborati dall'Ufficio Statistico dell'Unione Europea (Eurostat) nella determinazione datata 11 febbraio 2004 (1. il soggetto privato assume il rischio di costruzione; 2. il soggetto privato assume almeno uno dei due rischi: di disponibilità o di domanda).
- ▶ I pagamenti dei canoni di disponibilità possono esser imputati al Titolo I della Parte "Spesa", cioè alle "Spese correnti", del bilancio solo nell'ipotesi in cui, applicando il predetto criterio del riparto dei rischi tra soggetto pubblico e privato, il contratto medesimo non costituisca in concreto una forma di indebitamento, dovendo altrimenti detta imputazione seguire la disciplina giuridica propria della forma d'indebitamento in concreto realizzata (deliberazioni nn. 266/2015/PAR e 439/2012/PAR).

Contratto di disponibilità (3/3)

- ▶ In particolare, nel primo caso i canoni contrattuali andranno contabilizzati nel piano dei conti integrato fra i canoni di disponibilità.
- ▶ Nel secondo, ovvero nei casi in cui l'allocazione dei rischi gravi in capo alla pubblica amministrazione, si dovranno seguire le relative modalità sostanziali di rappresentazione dell'operazione, secondo il paradigma espressamente disciplinato dal d.lgs. n. 123 del 2011 per l'operazione di *leasing*.

Project financing (1/3)

- ▶ Operazione di finanziamento a lungo termine in cui la controprestazione sinallagmatica del “finanziamento” stesso, totalmente o parzialmente a carico di privati, è garantita dai flussi di cassa derivanti dall’attività di gestione dell’opera prevista nel progetto (artt. 153 ss. del decreto legislativo n. 163 del 2006).
- ▶ Due fasi, distinte ma strettamente connesse:
 - ▶ 1) la scelta del promotore;
 - ▶ 2) la richiesta di eventuali modifiche progettuali ed il rilascio della concessione, ovvero una ulteriore fase selettiva ad evidenza pubblica (secondo le regole nazionali e comunitarie) fra più aspiranti alla concessione in base al progetto prescelto, con risorse totalmente o parzialmente a carico dei soggetti proponenti.

Project financing (2/3)

- ▶ Al fine di non includere l'importo riferito all'opera nel debito dell'ente pubblico, è necessario:
 - ▶ a) che la stessa sia realizzata effettivamente con capitali privati, mentre qualora sia prevista l'erogazione di contributi pubblici, a qualsivoglia titolo, deve essere valutata con attenzione la natura sostanziale dell'intervento, soprattutto se le risorse pubbliche investite sono prevalenti rispetto a quelle private (v. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni nn. 1003/2013/PRSE e 405/2012/PAR);
 - ▶ b) che l'opera possa essere considerata *off balance* (circostanza che si verifica se il soggetto privato assume il rischio di costruzione ed almeno un altro dei due rischi: di disponibilità o di domanda).
- ▶ In caso contrario l'operazione diverrà uno strumento di indebitamento e come tale andrà rappresentata contabilmente.

Project financing (3/3)

- ▶ Nel primo caso i canoni contrattuali andranno contabilizzati, a seconda di come è stata concretamente configurata l'operazione, nel piano dei conti integrato fra i canoni per progetti in partenariato pubblico-privato.
- ▶ Nel caso di operazioni cc.dd. “*on balance*” nella relativa rappresentazione contabile andrà invece evidenziato, come sopra visto, la componente di “prestito” intrinseca nell'indebitamento, secondo modalità operative analoghe a quelle esplicitate nel principio contabile n. 3.25. per il *leasing* (v. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni nn. 266/2015/PAR).