

Roma, 4 giugno 2025

Seminario presso l'Ordine degli Ingegneri di Roma

Partenariato Pubblico Privato e Conto Termico: Strategie dei Comuni per l'efficientamento Energetico

Classificazione statistica *off balance sheet* dei contratti di Partenariato Pubblico Privato in Italia

GIOVANNA OTTAVIANI

Istat | Direzione Centrale di Contabilità Nazionale

INTRODUZIONE ALLA CLASSIFICAZIONE *ON/OFF BALANCE SHEET*

Système européen
des comptes

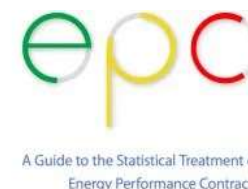
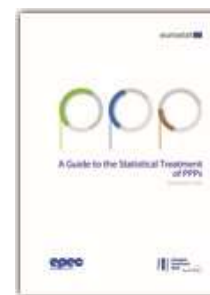
SEC 2010

eurostat
COMMISSION EUROPÉENNE

L'ISTAT, così come tutti gli Istituti di Statistica degli Stati membri, è incaricato di condurre un'analisi classificatoria *ex post* dei contratti di PPP e EPC, in conformità alle definizioni stabilite dal nuovo Sistema Europeo di Contabilità nazionale. Tale attività richiede una rigorosa valutazione «*case by case*» dei rischi e delle caratteristiche contrattuali per determinare la classificazione statistico-contabile degli accordi di PPP e di EPC.

Le classificazioni di Contabilità Nazionale, intese come schema contabile di riferimento a livello internazionale e europeo, si basano su quanto definito da:

- 1.Regolamento della Commissione Europea (CE) n. 549/2013 noto come SEC 2010;
- 2.Decisione dell'Ufficio statistico delle comunità europee (Eurostat) dell'11 febbraio 2004;
- 3.Guida PPP Epec – Eurostat del 2016;
- 4.Guida EPC BEI-Eurostat del 2018;
- 5.Manual on Government Deficit and Debt (MGDD) ed. 2022.



May 2018



MANUALS AND GUIDELINES | eurostat

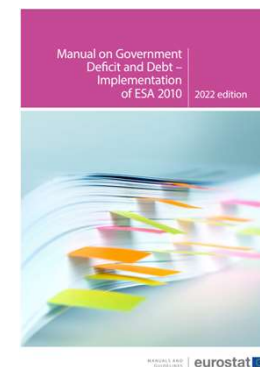
Istat

Manual on Government Deficit and Debt - MGDD edizione 2022

Section VI. 4

I PPP regolamentati dai criteri concordati dagli Stati membri della Unione Europea sono caratterizzati dai seguenti elementi:

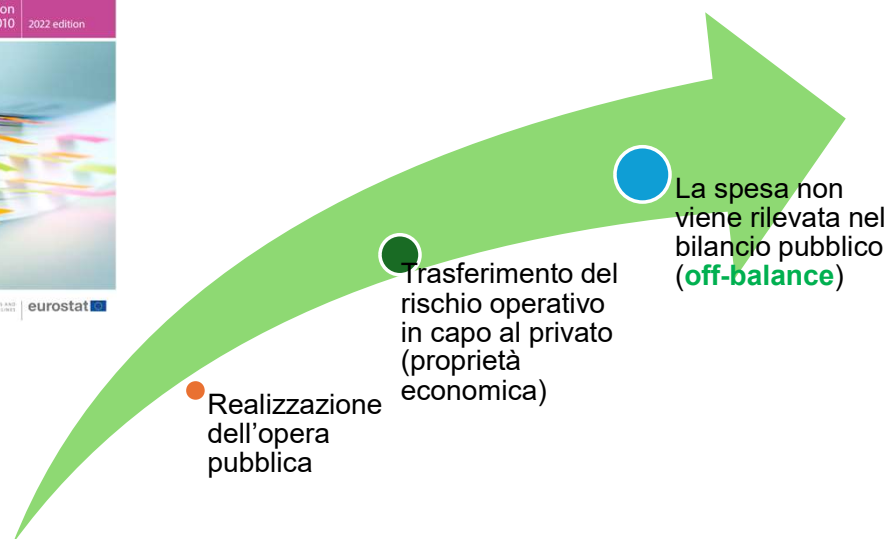
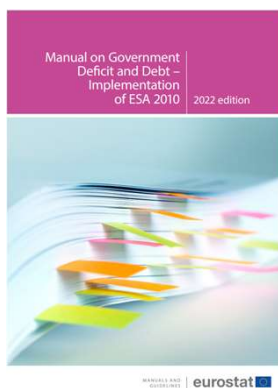
- il rapporto contrattuale **tra pubblico e privato** ha una durata di lungo periodo;
- il contratto è stipulato **con uno o più soggetti privati eventualmente costituiti in società**;
- il contratto prevede **un valore contrattuale considerevole** (parliamo sempre di mln di euro);
- il contratto prevede **la costruzione** da parte del privato di una nuova infrastruttura **o la ristrutturazione** di una infrastruttura esistente, che dovrà **fornire servizi predefiniti** in termini quantitativi e qualitativi; l'opera riguarda settori in cui la pubblica amministrazione, sia a livello centrale che locale, ha di norma un forte interesse pubblico (**sanità, istruzione, sicurezza, trasporti, edilizia residenziale pubblica**, ecc.);
- la **Pubblica Amministrazione è l'acquirente principale dei servizi**, sia quando la domanda è generata dalla stessa Pubblica Amministrazione (a titolo di esempio: carceri, uffici giudiziari e altri uffici pubblici) sia quando proviene da utilizzatori terzi (a titolo di esempio: ospedali, trasporto pubblico locale).



Manual on Government Deficit and Debt - MGDD edizione 2022

Section VI. 4

Il trasferimento dei rischi per un investimento pubblico in capo al privato può determinare, ai fini europei, la «fuoriuscita» e «la non registrazione» della spesa per l'investimento dal bilancio pubblico e l'allocatione nel bilancio del privato. Conseguentemente l'investimento non impatta sul debito ed **è quindi neutro** ai fini della finanza pubblica.



Questa circostanza rende molto vantaggioso il ricorso al PPP, anche se bisogna prestare attenzione alle operazioni che apparentemente possono sembrare **off balance** ma l'occhio attento del contabile nazionale le classifica **on balance**.

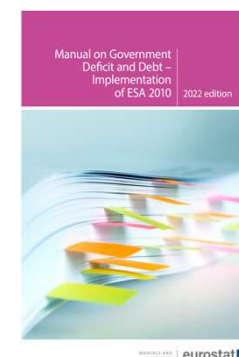


Manual on Government Deficit and Debt - MGDD edizione 2022

Section VI. 4

Principi generali - Valutazione dei rischi :

- **Rischi di Costruzione:** è riconducibile al ritardo nei tempi di consegna, ad un aumento dei costi, al non rispetto degli standard di progetto, ad inconvenienti di tipo tecnico.
- **Rischio di Disponibilità:** corrisponde alla mancata capacità, da parte del concessionario, di erogare le prestazioni contrattuali pattuite, sia per volume che per standard di qualità. Si verificano pertanto quando i livelli di prestazione insoddisfacenti si traducono nell'indisponibilità parziale o totale di determinati servizi, oppure in servizi che non soddisfano i criteri quantitativi e qualitativi specificati nel contratto di concessione.
- **Rischio di Domanda:** si origina dalla variabilità della domanda non dipendente dalla qualità del servizio prestato dal concessionario dell'infrastruttura ma da altri fattori, quali la presenza di alternative più convenienti per gli utenti, il ciclo di business, nuove tendenze del mercato.



Manual on Government Deficit and Debt - MGDD edizione 2022

Section VI. 4

54. Molto spesso il privato non è in grado di accedere ai finanziamenti alle stesse condizioni in cui ci riesce la PA, viene per ciò **prevista la possibilità di contribuire al finanziamento da parte del pubblico** ed evitare così un aumento dei costi generali dell'opera e assicurare la vitalità del progetto.

55. Se la maggior parte delle spese di finanziamento sono sostenute dalla PA, è evidente che il partner pubblico sostenga la maggior parte del rischio finanziario, con conseguente inserimento dell'opera nei suoi bilanci (on balance). Se il contributo è erogato all'inizio del contratto, ogni spesa in conto capitale verrà contabilizzata come GFCF (Gross Fixed Capital Formation = investimenti fissi lordi).

56. Questo principio vale però solo per i finanziamenti provenienti dalle unità di governo nazionali, senza quindi considerare i finanziamenti previsti da convenzioni internazionali (come i fondi EU). Qualora esista un contributo di questo tipo (FONDI PROVENIENTI DALLA UE), ai fini della classificazione statistica si **tiene in considerazione solo la quota di contributo privato** rapportata a quella pubblica. **(ATTENZIONE i contributi dalla UE devono prevedere quale beneficiario sempre il partner privato no il Government!!!)**



Le fonti principali per l'analisi *case by case* dei contratti di PPP e di EPC



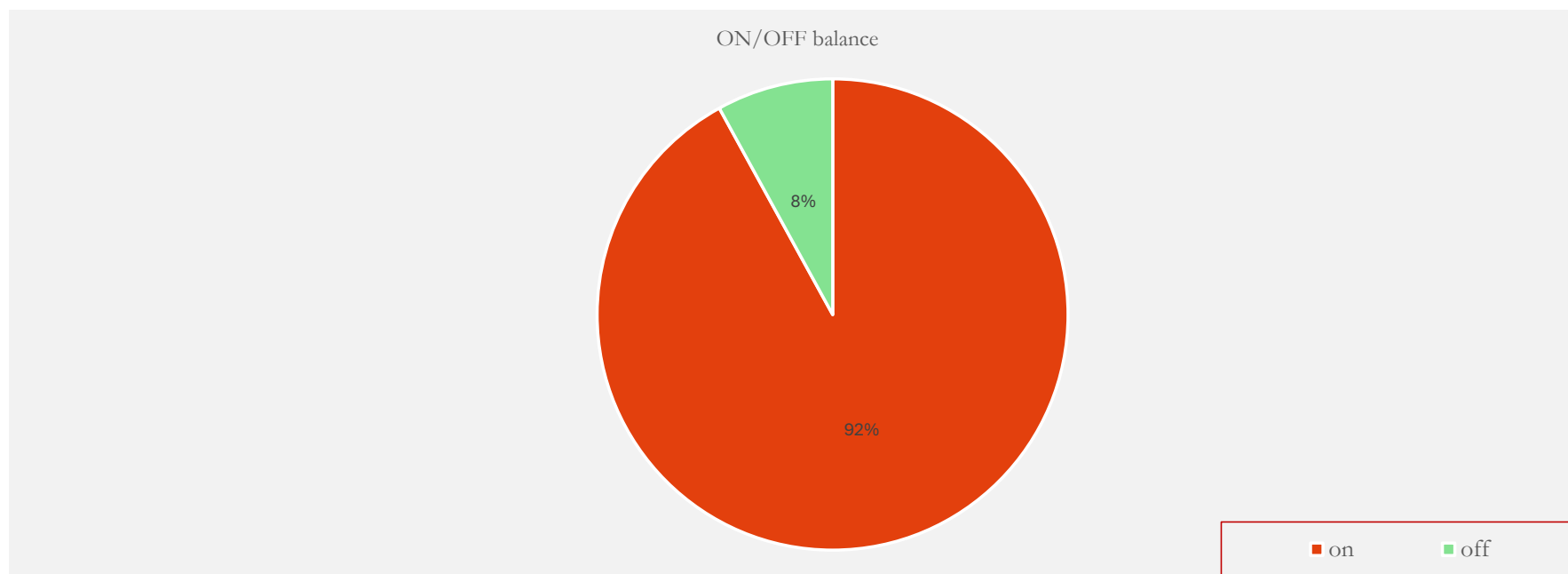
I documenti analizzati (Contratti e Piani economici e finanziari) fino al 2022 sono stati trasmessi periodicamente all'Istat dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri come previsto dall'articolo 44 bis del D.L. 248/2007, ora Legge 31/2008 e s.m.



Negli ultimi mesi del 2022 è stata completata la fase pilota del **Portale per il Partenariato Pubblico-Privato** a cura della Ragioneria Generale dello Stato. Attualmente il portale è funzionante e l'Istat per le stime dei conti per l'anno 2024 ha consolidato il processo di acquisizione «DIRETTA» della documentazione necessaria per la classificazione del PPP.

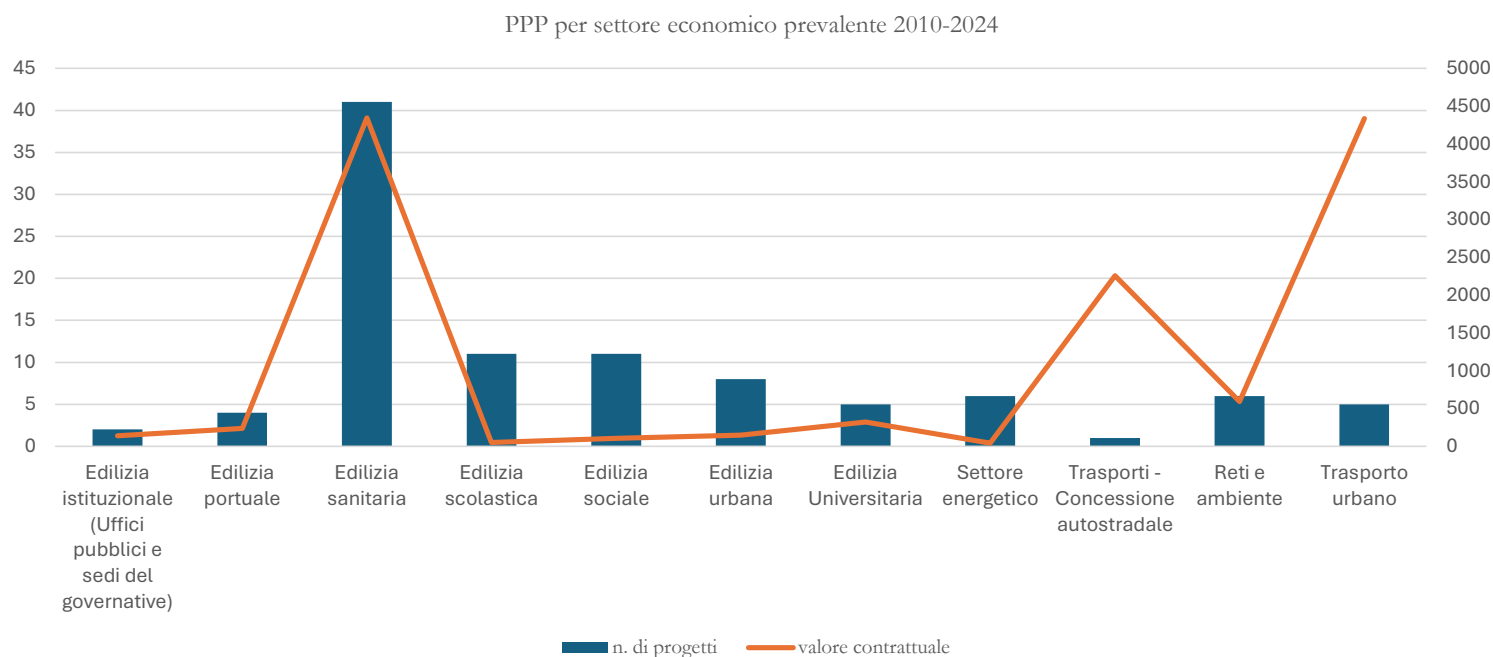
Il monitoraggio PPP dell'ISTAT

Classificazione On/Off dei contratti di PPP



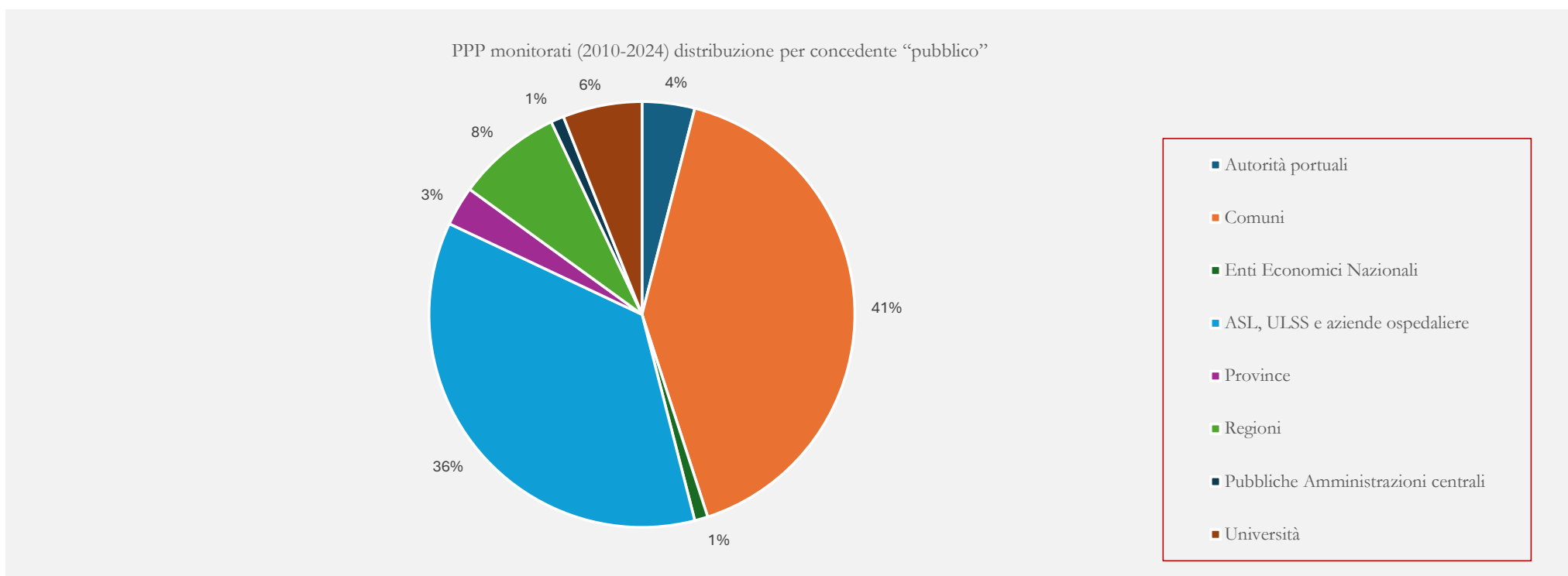
Il monitoraggio PPP dell'ISTAT

Partenariati pubblico-privati per settore economico prevalente (2010-2024), numero di progetti e valore contrattuale di investimento (mln di euro).



Il monitoraggio PPP dell'ISTAT

PPP monitorati (2010-2024) distribuzione per concedente “pubblico”



Il monitoraggio EPC dell'ISTAT

Dal 2020 l'Istat classifica anche i contratti EPC (i criteri classificatori sono riportati al Paragrafo 6.3.1.6. *Energy Performance Contracts* del *Manual on Government Deficit and Debt* (MGDD) ed. 2022).

L'Istat in totale ha classificato “*on balance sheet*” 85 EPC e il valore contrattuale totale dell'investimento è pari a circa 470,9 milioni di euro (totale investimenti) .

Quasi tutti i contratti sottoscritti finora in Italia (circa l'85%) hanno visto i Comuni come concedente pubblico, con un partner privato che agisce in qualità di costruttore/operatore per fornire il risparmio energetico.

Nella quasi totalità dei contratti classificati il canone annuale è erogato dal concedente pubblico all'operatore privato a partire già dal primo anno di durata del contratto. Questa clausola conduce gli EPC ad una automatica classificazione “*on balance sheet*”, dal momento che, a fronte della distribuzione dei rischi, l'asset è ritenuto proprietà economica dell'amministrazione pubblica.



A Guide to the Statistical Treatment of
Energy Performance Contracts

May 2018

Il Conto Termico secondo le regole Eurostat: prime riflessioni

La regola generale è che ulteriori incentivi pubblici che non siano compensati dal maggior risparmio energetico comportano la diminuzione del rischio operativo a carico dell'Operatore Economico (partner privato) e la conseguente possibile riclassificazione ON Balance del contratto.

Inoltre applicando il cosiddetto «principio della sostanza sulla forma», qualsiasi forma di contribuzione pubblica sopravvenuta a favore di uno specifico progetto di EPC, prevista da mutamenti normativi o regolamentari, e non legata a maggiori risparmi, va conteggiata nella soglia del 50% ai fini della contabilizzazione del contratto ON/OFF Balance e comporta il riequilibrio del PEF.



Conclusioni

L'attività di classificazione statistica dei contratti PPP (Partenariati Pubblico-Privato) ed EPC (Energy Performance Contracts) da parte dell'ISTAT riveste un ruolo fondamentale che assicura:

- la trasparenza nella compilazione conti di finanza pubblica;
- una corretta rappresentazione dell'indebitamento;
- l'adozione di strumenti coerenti con le regole di classificazione comuni tra gli Stati membri.

Il rafforzamento dei PPP, in sinergia con strumenti come il Conto Termico e «iniziative» che non sono necessariamente legate al finanziamento diretto del PPP o dell'EPC, costituiscono una grande opportunità: la promozione di una **cultura del partenariato** tra PA e operatori privati, **accompagnata da una maggiore consapevolezza delle regole classificatorie statistiche, soprattutto nell'ambito dei contratti “standardizzati”**, rappresenta una chiave per risultati sempre migliori.

L'acquisizione di **maggiore conoscenza** e la **formazione sulle regole di classificazione statistica** di contabilità nazionale favorisce, inoltre, la possibilità di coniugare sostenibilità finanziaria, innovazione e transizione energetica, contribuendo così a uno sviluppo equilibrato e duraturo della PA e del settore privato.

Ringrazio per l'attenzione e resto a disposizione per eventuali domande o approfondimenti.

giovanna.ottaviani@istat.it