

II TRATTAMENTO CONTABILE DEL CONTRATTO PUBBLICO DI EPC ALLA LUCE DELLE LINEE GUIDA EUROSTAT

Avv. dott. ssa VANESSA PINTO, Consigliere della Corte dei conti

CONVEGNO DEL 6 LUGLIO 2022 - FONDAZIONE PROMO PA

PREMESSA

EPC COME STRUMENTO DI ATTUAZIONE DEL PROGETTO DI TRANSIZIONE ENERGETICA



Obiettivo : conseguire un sistema energetico sostenibile – competitivo – sicuro – decarbonizzato e
...INDIPENDENTE

(cfr. tra le altre, Raccomandazione 2019/1660/UE della Commissione europea del 25 settembre 2019)

«Efficienza energetica al primo posto»

La strategia politica dell'Unione europea nel settore dell'energia, può ritenersi condensata nel principio portante dell'«**efficienza energetica al primo posto**» (il *Green Deal* europeo).

In questo contesto l'efficientamento degli edifici rappresenta un obiettivo strategico.

Gli edifici, infatti, assorbono il 40% del consumo finale di energia (Direttiva 2019/186/UE dell'8 maggio 2019).

Lo scopo è quello di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 ([Regolamento UE 2021/1119](#)) riducendo al contempo la «dipendenza» da paesi fornitori terzi.

Oggi, il conseguimento di tale obiettivo non è oltremodo rinviabile.

P.A: « GRANDE CONSUMATORE» di energia

La P.A., oltre a svolgere funzioni di **indirizzo e regolamentazione delle politiche di settore**, assume un **RUOLO ESSENZIALE** come «Consumatore» di energia.

Sugli edifici pubblici, così come su quelli privati, risultano necessari anche interventi di ristrutturazione profonda (Comunicazione del 14 ottobre 2020 «Renovation Wave» COM(2020)662final)

Si tratta, quindi, di investimenti di considerevole impatto, in termini di competenze tecniche, di impegno finanziario e di durata nel tempo.

Competenziale

Ostacoli di natura

Economica e finanziaria
Vincoli su equilibrio e
sostenibilità del debito.
Politiche fiscali UE e correlati
indicatori (Disavanzo e Debito)
Procedura disavanzo eccessivo
(art. 126 TFUE e Protocollo n. 12)

La Corte dei conti (Sez. controllo centrale Amm. Stato) nell'ambito della Relazione sugli « Interventi per il miglioramento della prestazione energetica degli immobili della pubblica amministrazione centrale (2015-2020)» ha evidenziato – tra l'altro – il modesto stato di realizzazione al 31.12.2020 del programma di riqualificazione energetica degli edifici dell'amministrazione pubblica (Prepac) (cfr. deliberazione n. 1/2021/G)

SOLUZIONE: COOPERAZIONE CON SETTORE PRIVATO?

La **cooperazione tra Pubblico e Privato** è un modello operativo «astrattamente» in grado di **bilanciare il fabbisogno di crescita e di sviluppo degli investimenti nel settore**, con la necessità di garantire la **tenuta degli equilibri economici e finanziari del comparto pubblico**.

Partenariato Pubblico privato [MODELLO PRINCIPALE]

E' un archetipo contrattuale aperto, che comprende ogni forma di *“**cooperazione tra le autorità pubbliche ed il mondo delle imprese che mira(no) a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio**”* (Libro Verde relativo ai Partenariati Pubblico-Privati (PPP) ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni”, 30.4.2004 COM(2004) 327 definitivo).

I PPP nel SEC

Per il Sistema Europeo dei Conti, i PPP sono contratti a lungo termine complessi stipulati tra due Unità, di cui una in genere è una società (o un gruppo di società pubbliche o private) e l'altra è una Pubblica Amministrazione o parte, comunque, del consolidato pubblico.

Lo specifico trattamento contabile dei PPP, in termini di *on/off balance sheet*, è stato cristallizzato per la prima volta nella decisione Eurostat n. 18/2004 (*"Treatment of public-private partnerships"*).

Tale decisione si poneva in linea con le regole contabili codificate nel sistema europeo dei conti allora vigente (il SEC 1995); essa è stata successivamente recepita nel SEC 2010, costituendo il paradigma di riferimento delle successive decisioni adottate da Eurostat in materia, anche con riferimento specifico ai contratti di EPC.

L'ambito applicativo della decisione riguarda esclusivamente i **contratti di lunga durata**, in settori in cui la Pubblica Amministrazione svolge un ruolo centrale.

I contratti di PPP comportano **una notevole spesa in conto capitale** per realizzare o rinnovare gli *asset* da parte del contraente privato che poi provvede a farli funzionare ed a gestirli per produrre e fornire servizi all'Unità pubblica o, per suo conto, alla collettività.

Il **tratto differenziante i PPP** rispetto agli altri contratti di servizio a lungo termine è che, nell'ambito e per effetto di tali contratti, **si realizza un bene specifico**, mediante il quale viene fornito/erogato il servizio.

VANTAGGI

- *Know-how* e l'esperienza del partner privato.
- Prevalenza dei rischi connessi alla realizzazione del bene ed alla sua messa in operatività (disponibilità /domanda) a carico del p. privato.
- Ripartizione del peso economico e finanziario dell'investimento, con **EFFETTI RIFLESSI** sul bilancio pubblico e sui saldi del bilancio consolidato rilevanti ai fini dei vincoli U.E.

[Secondo il sistema europeo dei conti (SEC), il contratto di PPP - al pari del contratto di EPC /PPP - al ricorrere dei relativi presupposti (BILANCIA DEI RISCHI E DEI BENEFICI) - ha l'effetto di traslare sul privato la proprietà economica degli *assets* realizzati, con conseguente registrazione delle relative attività e passività "fuori dal bilancio" pubblico (*off-balance sheet*).]

Warning

- ❑ Il ricorso ai modelli contrattuali sub «PPP» non deve essere inteso come «operazione di finanza sostitutiva», con scopo principale la «convenienza contabile» dell'operazione (*ON –OFF BALANCE*).
- ❑ Mancata o inesatta valutazione del «value for money» per la PA - equilibrio economico- finanziario «fragile» o «insussistente».
- ❑ Possibile Asimmetria informativa in danno della PA.

EPC : Fattispecie contrattuale «a GEOMETRIA VARIABILE»

Riferimenti normativi: art. 2, comma 2, lett. n) del dlgs 102 del 2014 – art. 180, comma 2, del dlgs 50 del 2016 (Codice dei contratti pubblici).

- Art. 2, comma 2, lett. n) del Dlgs 102/2014: *“accordo contrattuale tra il beneficiario o chi per esso esercita il potere negoziale e il fornitore di una misura di miglioramento dell'efficienza energetica, verificata e monitorata durante l'intera durata del contratto, dove gli investimenti (lavori, forniture o servizi) realizzati sono pagati in funzione del livello di miglioramento dell'efficienza energetica stabilito contrattualmente o di altri criteri di prestazione energetica concordati, quali i risparmi finanziari”* . [La definizione riprende integralmente il contenuto del punto 27, articolo 2 della Direttiva 27/2012/UE].
- Allegato 8, ne prevede e disciplina gli elementi “minimi”, al di là dei quali le parti sono libere di costruire il regolamento contrattuale secondo le specifiche esigenze del caso concreto.

Codice dei Contratti pubblici

L'art. 180, comma 2, del Dlgs 50 del 2016, oggi, include espressamente gli EPC tra i «modelli» di PPP (d.l. 76 del 2020), confermando il nesso inscindibile tra il livello di «efficientamento energetico» conseguito e la misura dei ricavi dell'operatore, con la precisazione che – nel caso di specie - il miglioramento dell'efficienza energetica o di altri criteri di prestazione energetica stabiliti contrattualmente, deve essere **QUANTIFICABILI IN RELAZIONE AL RISPARMIO SUI CONSUMI (e non ai risparmi finanziari)**.

Il contratto di EPC : APPALTO o PPP?

CONTRATTO DI APPALTO
MISTO

EPC

CONTRATTO DI PARTENARIATO
PUBBLICO PRIVATO

In origine, in dottrina e nelle prime posizioni dell'ANAC e di Eurostat, tale tipologia di contratti era stata inquadrata SOLO nell'ambito della fattispecie del contratto di appalto "misto" (lavori- forniture e servizi).

Anac delibera n. 6/2011 ripresa da delibera n. 37/2012
Eurostat Guidance note EPC 2015

Rilevanza alla specifica ratio del contratto

Contratto di risultato

Il conseguimento del risparmio energetico pattuito, costituisce la condizione e, al contempo, il parametro per misurare il corrispettivo dovuto, nell' *an* e nel *quantum*.

Al ricorrere dei relativi presupposti può rientrare nell'alveo dei P.P.P (Consiglio di Stato, sentenza n. 1327/2020 ; Corte dei conti, Sez. Basilicata n. 49/2019/PAR; Corte dei conti Sez. Autonomie n. 10/2021/PAR, ANAC DELIBERA N. 1134/2019)

Art. 180, comma 2, dlgs 50 del 2016

EPC come PPP: oltre al «*nomen*» la «sostanza»

In disparte il riconoscimento per legge (art. 180, comma 2, Dlgs 50/2016), **l'inquadramento degli EPC nell'ambito dei PPP dipenderà** – al pari di tutti i modelli contrattuali di cooperazione pubblico-privata- **dallo specifico regolamento contrattuale perfezionato tra le parti.**

Solo nel caso in cui il *partner* privato assuma la **maggior parte degli oneri connessi alla realizzazione degli assets** (il 51 per cento) **e dei rischi e dei benefici connessi al loro utilizzo**, il contratto rientrerà nell'alveo dei contratti di **PPP, rilevanti ai fini della contabilizzazione “ al di fuori del bilancio pubblico”** (*off-balance sheet*) secondo il sistema europeo dei conti (SEC).

Tali requisiti devono permanere **per tutta la durata del contratto, pena la “riclassificazione”** – in corso d'opera - degli *asset* come “di proprietà economica” della parte pubblica, con i **conseguenti effetti sul relativo bilancio** (Cfr., *ex pluribus*, Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, delibera n. 15/2017, nonché Sez. reg. controllo Basilicata, deliberazione n. 43/2019, Sez. reg. Emilia Romagna, delibera n. 3/2021)

IL PARAMETRO PORTANTE E' LA «SOSTANZA ECONOMICA» DELL'OPERAZIONE

Solo nel caso in cui il *partner* privato sia **l'effettivo proprietario economico degli asset**, potrà essere attivato il regime di contabilizzazione "*off-balance sheet*".

Tale modello operativo, infatti, può costituire anche lo strumento per aggirare i vincoli finanziari, facendo apparire una realtà diversa dalla sua effettiva sostanza economica.

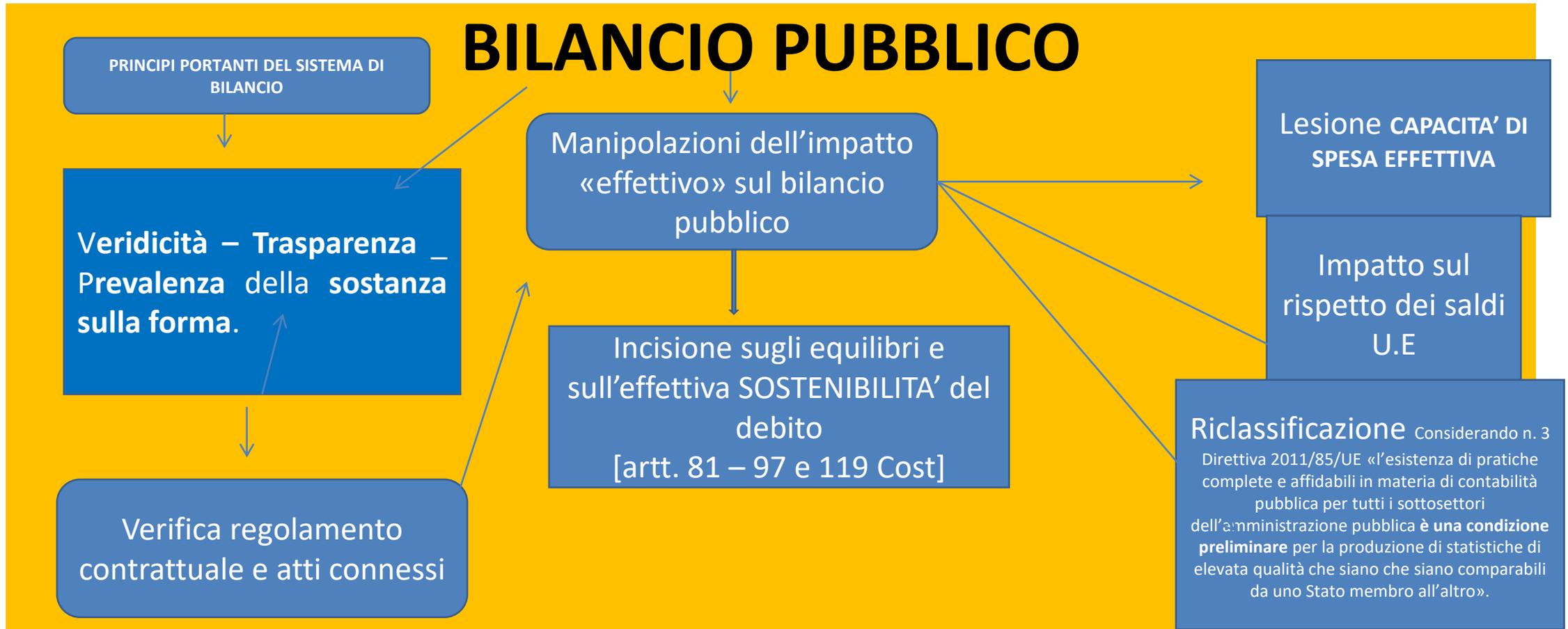
EFFETTI

- ❖ Alterazione del «reale» impatto sul bilancio pubblico -«singolo» e «aggregato»- degli oneri connessi all'Operazione.

CONSEGUENZE

- ❖ Rischio di lesione della capacità di spesa effettiva dell'Ente – emersione di passività non programmate.
- ❖ Rischio di violazione (o elusione) dei vincoli finanziari in materia di equilibrio ed indebitamento.
- ❖ Rischio di alterazione dei saldi del conto nazionale – rischio di riclassificazione – rischio di attivazione della procedura per disavanzo eccessivo ai sensi dell'art. 126 del TFUE (Protocollo n. 12).

I RISCHI DI UN EPC/PPP «NON GENUINO»



Equilibrio economico e finanziario: presupposto di ogni EPC/PPP

Presupposto essenziale per la costruzione di un contratto di EPC, veritiero, fattibile e sostenibile nel tempo:

Verifica preliminare dell'equilibrio economico- finanziario sotteso alla complessiva operazione

(dalla realizzazione degli *asset* alla loro messa in operatività secondo gli *standard* pattuiti, sino al termine del contratto).

Contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e di sostenibilità finanziaria.

- ❖ Per convenienza economica si intende la capacità del progetto di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato per il capitale investito;
- ❖ per sostenibilità finanziaria si intende la capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso del finanziamento»

TO DO

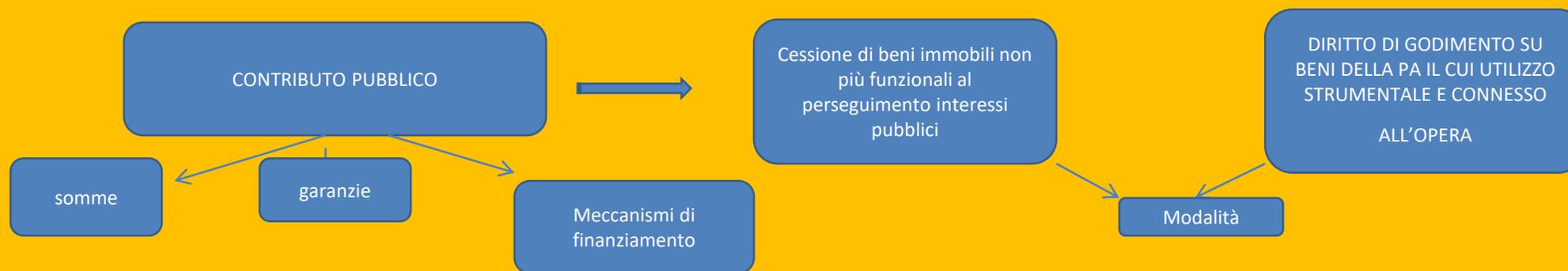
- ❑ **Individuazione degli oneri e dei benefici complessivi dell'operazione, valutando anche la possibilità concreta che il *partner* privato possa sostenerli nel tempo.**
- ❑ **Specifica attenzione dovrà essere data alla *tipologia di rischi* connessi all'operazione ed al "*grado di probabilità*" che questi si verifichino.**
- ❑ **"pre-condizione" essenziale : determinazione della matrice dei rischi collegati al contratto.**

VERIFICA EX ANTE considerando – in via prospettica- anche le possibili variabili inevitabilmente connesse alla lunga durata del rapporto, e deve essere svolta secondo **canoni di trasparenza e correttezza**, al fine di costruire un **regolamento contrattuale che rappresenti i reali effetti economici e finanziari dell'operazione, evitando – a monte – possibili asimmetrie informative tra le parti derivanti dalla particolare complessità tecnica dell'operazione**

CONTRIBUTO PUBBLICO (ART. 180, COMMA 6)

Equilibrio economico- finanziario

Ai soli fini del raggiungimento del predetto equilibrio, **in sede di gara** l'amministrazione aggiudicatrice puo' stabilire anche un **PREZZO:**



NON superiore al 49% del costo dell'investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari. PER EUROSTAT percentuali superiori al 50% porta all'automatica contabilizzazione ON BALANCE del bene ma anche percentuali superiori al 10% acquistano rilevanza ai fini della corretta contabilizzazione.

CANONI PER LA «DISPONIBILITA'» DEL BENE

Per la disponibilità dell'opera (da intendersi come messa in funzione dell'asset econdo il livello di performance energetica pattuita) sarà riconosciuto un canone all'operatore economico che dovrà essere **proporzionalmente ridotto in caso di under performance**.

Qualora tali circostanze siano **imputabili al *partner privato***, le variazioni del canone devono, in ogni caso, essere **in grado di incidere significativamente sul valore attuale netto dell'insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi dell'operatore economico**.

Tra i costi considerati al fine della determinazione dei canoni **non dovranno essere inclusi i costi iniziali per la realizzazione degli *asset***, salvo il caso in cui non sia stato previsto alcun contributo pubblico a tale fine o che la misura di tale contributo non abbia raggiunto il limite massimo fissato dalla norma. In tale caso potranno essere “quotati” nell'ambito dei canoni, ma solo per la differenza.

In caso contrario, **si avrebbe una duplicazione della compartecipazione pubblica** con conseguente svuotamento dell'essenza stessa dei contratti all'esame. (Cfr. Corte dei conti, sez. reg. controllo per la Lombardia, delibera n. 359/2019/PAR).

EPC/PPP: operazione di indebitamento

In mancanza dei requisiti essenziali del PPP, gli EPC– al di là del *nomen* utilizzato– andranno a sostanziare **altre tipologie contrattuali** (ad esempio contratti di appalto di servizio combinati con contratti di finanziamento).

Tale aspetto assume una rilevanza fondamentale al fine di connotare e, quindi, contabilizzare correttamente un contratto di PPP/EPC, differenziandolo da accordi che, per come concretamente conformati, costituiscono **fonte di indebitamento per la pubblica amministrazione**.

Ci si riferisce a tutte le fattispecie enucleate dal Codice dei contratti nell’ambito dell’archetipo dei PPP (*leasing* immobiliare, *leasing* in costruendo, *sale and lease-back*, ecc.) utilizzate per reperire le risorse a sostegno degli investimenti.

In questi casi sussiste una **sottile linea rossa**, rappresentata dalla concreta **ripartizione degli oneri e dei rischi** connessi agli investimenti, al fine di distinguerli dalla fattispecie omologa dei contratti di finanziamento, fonte di indebitamento per la PA.

Si tratta di “zone grigie”, per il cui disvelamento occorre avere riguardo al **complessivo assetto statico ed all’evoluzione dinamica dell’equilibrio economico-finanziario sotteso all’operazione** e, quindi, del correlato regolamento contrattuale.

Nell’Ordinamento italiano, infatti, i contratti di *leasing* finanziario rilevano sia come fonte di indebitamento sia come modello di cooperazione pubblico- privata.

In quest’ultimo caso, il contratto in parola non rileverà come finanziamento da imputare nel bilancio pubblico, solo se gli oneri, i benefici ed i correlati rischi saranno imputati per la maggior parte sul *partner* privato che, quindi, di fatto sarà considerato come il “proprietario economico” del bene.

Indebitamento *versus* PPP (EPC)

INDEBITAMENTO

Art. 75 Dlgs 118 del 2011
Art. 3, comma 17, della legge
350/2003

Principio contabile 3.25 Allegato 4.2
Dlgs 118 del 2011

Sono contratti di finanziamento tutti i contratti assimilati al *leasing finanziario*, tra cui il **leasing immobiliare, leasing in costruendo, sale and lease-back**, ecc, in quanto *“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 facoltà, una volta che sia scaduto il termine previsto nel contratto, di esercitare l'opzione di riscatto del medesimo acquistandone la relativo proprietà»*

PPP/EPC

Art. 180, comma 8, D.lgs 50 del 2016
PARADIGMA APERTO

8. *Nella tipologia dei contratti di cui al comma 1 rientrano la finanza di progetto, la concessione di costruzione e gestione, la concessione di servizi, la locazione finanziaria di opere pubbliche, il contratto di disponibilità e qualunque altra procedura di realizzazione in partenariato di opere o servizi che presentino le caratteristiche di cui ai commi precedenti.*

La sottile linea rossa...secondo la giurisprudenza contabile (Sezione delle Autonomie delibera n. 15/2017)

«(..) il contratto che sia riconducibile allo schema del leasing finanziario in una delle sue variegate declinazioni si ritiene costituisca indebitamento, salvo che l'amministrazione, previa valutazione della convenienza ed economicità dell'operazione, non dimostri rigorosamente che i rischi siano allocati in capo al contraente privato, coerentemente con le indicazioni comunitarie. Ciò dovrà risultare sia negli atti preparatori del contratto, sia in modo chiaro e puntuale nel contratto redatto ai sensi dell'art. 180 del codice. Non è sufficiente, insomma, che un contratto venga nominalmente qualificato come contratto di partenariato pubblico privato, né che vi siano clausole di mero stile ma prive di chiaro contenuto esplicativo dei rischi e della loro allocazione tra le parti per escluderne l'annoverazione tra le fonti di indebitamento, con quello che ne consegue in termini di modalità di contabilizzazione, di computo ai fini del calcolo del tetto del debito massimo ammissibile, di responsabilità per quanti contribuiscano a porre in essere atti negoziali elusivi del limite di indebitamento».

Con specifico riferimento agli EPC..

Con specifico riferimento ai contratti di EPC, la Corte dei conti ha ritenuto che:

“al fine di valutare se nel caso concreto sussistano i presupposti per non contabilizzare nel proprio bilancio l’operazione di leasing finanziario ed il collegato contratto di rendimento energetico, dovranno essere considerate le seguenti coordinate e parametri normativi:

- a decorrere dal 1 gennaio 2015 il contratto di leasing finanziario – ed i contratti assimilati - costituiscono indebitamento, agli effetti dell'art. 119, sesto comma, della Costituzione (cfr. art. 3, comma 17, legge 350/2003 e Principio contabile n. 3.25 Allegato 4/2 al Dlgs 118/2011);*
- il contratto di locazione finanziaria ed i contratti a questo assimilati potranno non essere considerati – agli effetti del bilancio dell’Ente – come operazione di indebitamento- solo nel caso in cui - per come in concreto costruiti- risultino conformi ai presupposti ed ai requisiti della normativa vigente e delle indicazioni Eurostat in materia di PPP;*
- del pari anche il contratto di rendimento energetico potrà essere trattato contabilmente off balance, solo se conforme ai requisiti ed ai presupposti previsti in materia di PPP;*
- in entrambi i casi occorre che sia “provato” che il soggetto privato sia l’effettivo “proprietario economico” degli assets coinvolti nell’operazione, secondo i criteri fissati dalle decisioni Eurostat in materia;*
- tale presupposto deve sussistere nel momento genetico-strutturale e persistere anche nella fase attuativa e conclusiva del rapporto, pena la necessità di riclassificare in pendenza di rapporto - l’operazione di investimento come “indebitamento” a carico dell’Ente pubblico, con tutte le conseguenze a questo connesse anche in termini di eventuale “sopravvenuta” violazione dei vincoli finanziari;*
- in quest’ottica, dovranno essere contabilizzate “on balance” tutte le operazioni nell’ambito delle quali l’Ente pubblico assuma, mediante finanziamenti o rilascio di garanzie, oneri superiori al 49% dei costi complessivi dell’operazione”.*

Segue..

Nel caso all'esame:

- *è l'Ente locale a sottoscrivere il contratto di locazione finanziaria funzionale alla realizzazione degli impianti ed alla fornitura dei beni;*
- *è l'Ente locale che utilizzerà i risparmi energetici conseguiti per sostenere le spese dell'investimento effettuato mediante la locazione finanziaria;*
- *è, quindi, l'Ente locale l'effettivo "proprietario economico" degli assets, essendo il soggetto che si assume il rischio ed i benefici dell'operazione in esame.*

Pertanto, l'operazione di investimento– per come prospettata nel quesito - non potrà essere trattata contabilmente come un contratto di PPP e, quindi, off balance sheet, e ciò nella misura in cui il soggetto privato non risulterà gravato - in via effettiva e concreta - dei rischi connessi alla realizzazione dell'infrastruttura, secondo i criteri e nel rispetto dei presupposti come sopra riportati.

Peraltro, considerando che l'Ente ha dichiarato di voler sostenere gli oneri derivanti dal contratto di leasing finanziario con i risparmi finanziari conseguiti a seguito dell'efficientamento energetico degli immobili, si pone anche un problema di "contestualità" della copertura finanziaria, e ciò per il semplice motivo che, alla data della sottoscrizione del contratto di locazione finanziaria e, quindi, alla data dell'impegno finanziario assunto dall'Ente, tali risorse risultano ancora incerte nell'an e nel quantum.»

(Cfr. Corte dei conti, Sez. reg. controllo Basilicata, deliberazione n. 43/2019)

Contabilizzazione degli EPC secondo le decisioni Eurostat

Rilevazione statistica

1. **Sistema europeo dei conti (SEC 2010)**, come interpretato ed aggiornato da EUROSTAT nel Manuale del deficit e del debito pubblico (oggi ultima vers. agg. 2019)

[giusto rinvio esplicito ai contenuti delle decisioni Eurostat di cui all'art. 3, comma 1, lett. eee del Dlgs n. 50 del 2016 (Codice dei contratti) «(..) *si applicano ((, per i soli profili di tutela della finanza pubblica,)) i contenuti delle decisioni Eurostat.*»]



2. **Eurostat Decision 11 febbraio 2004**

3. **Eurostat *Guidance note* del 19 settembre 2017** «*The recording of energy performance contracts in government accounts*»

4. ***A Guide to the Statistical Treatment of Energy Performance Contracts*, maggio 2018.**

Raccolta dati e informazioni ai fini del rilevamento statistico...

- ❑ Al fine di consentire la stima dell'impatto sull'indebitamento netto e sul debito pubblico delle operazioni di partenariato pubblico-privato avviate da pubbliche amministrazioni e ricadenti nelle tipologie indicate dalla decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004, con l'articolo 44, comma 1-bis del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1 della legge 28 febbraio 2008, n. 31, è stato previsto l'obbligo in capo alle stazioni appaltanti di comunicare al DIPE le informazioni relative a tali operazioni, secondo le modalità e termini indicati in un'apposita circolare emanata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, d'intesa con l'ufficio ISTAT.

La versione attualmente vigente della circolare è stata emanata in data 10 luglio 2019.

Sotto il profilo operativo, la classificazione *on/off balance* delle operazioni comunicate al DIPE dalle Amministrazioni aggiudicatrici viene svolta da parte dell'ISTAT, con il supporto dello stesso DIPE con riferimento all'analisi tecnica della documentazione trasmessa.

Ai fini della stima del potenziale impatto di tali contratti sul debito e sul deficit pubblico, le Amministrazioni sono tenute a trasmettere al DIPE la seguente documentazione, entro 30 giorni dalla stipula del contratto:

- contratto, con relativi allegati** (quali, in particolare, capitolati prestazionali e documenti di specificazione delle caratteristiche della gestione) ed eventuali atti aggiuntivi o di modifica dello stesso, intervenuti successivamente alla stipula;
- piano economico-finanziario di copertura degli investimenti** e della connessa gestione, con relativa relazione illustrativa ed eventuali successivi atti aggiuntivi e/o di modifica dello stesso;
- Relazione illustrativa del progetto.**

- ❑ **Obblighi di comunicazioni al Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ragioneria Generale dello Stato): art. 1, comma 626, legge 160 del 2019 [portale <https://ppp.rgs.mef.gov.it/>]**

1. Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea

Con il Regolamento n. 549 del 2013 è stato approvato il nuovo sistema europeo dei conti nazionali e regionali dell'U.E: il SEC 2010 (o semplicemente SEC).

Il regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

Il SEC è lo schema di riferimento per la **misurazione dell'attività economica e finanziaria di un sistema economico**, delle sue componenti e delle relazioni che fra di esse si instaurano in un determinato periodo di tempo.

Registra la realtà economica dell'operazione, piuttosto che la sua forma giuridica.

Tale analisi viene svolta, infatti, sul “**fatto economico**”, in disparte la costruzione formale del correlato regolamento contrattuale.

Le prescrizioni contenute nel SEC vengono di volta in volta **aggiornate e specificate da Eurostat nel Manuale del deficit e del debito pubblico**, nonché nell'ambito delle «linee guida», volta per volta, approvate da Eurostat.

CONTABILIZZAZIONE DEGLI ASSET: REGOLE PORTANTI

Per il SEC, gli investimenti che hanno per oggetto “beni” costituiscono un’attività, da registrare come spesa di capitale per investimenti fissi lordi (P.51).

Tale spesa è suscettibile di incidere sul *deficit* (Accreditamento (+)/indebitamento (–), B.9) e sul debito del conto nazionale e, quindi, sul rispetto dei vincoli di politica fiscale adottati dall’Unione europea, al fine di garantirne la stabilità monetaria ed economica.

Il Sistema Europeo dei Conti adotta un sistema di rilevazione contabile “binario” (*on/off balance*).

Un medesimo bene non può essere registrato “in condivisione” nei bilanci di Unità istituzionali differenti (pubblica e privata).

TRATTAMENTO CONTABILE SECONDO IL SEC

DUE REGOLE ESSENZIALI

In attuazione del principio portante della “prevalenza della sostanza sulla forma”, un trasferimento di beni da una Unità all'altra è registrato solo nel caso in cui sia trasferita la “proprietà economica” tra le Unità (cfr. Sec. 2010, par. 1.90).

L'ASSET PUO' ESSERE REGISTRATO SOLO SU UN BILANCIO
[NO CONDIVISIONE tra BILANCI DI UNITA' DIVERSE]

E' SOLO IL PROPRIETARIO ECONOMICO A POTER REGISTRARE L'ASSET

> RISCHI

> BENEFICI

ON-OFF BALANCE

❑ *On balance*

Il bene (*l'asset*) dovrà essere contabilizzato nel conto del patrimonio della PA con la registrazione di un debito figurativo (che verrà conteggiato ai fini dello stock di debito).

Sul bilancio del singolo Ente, i «canoni» saranno, quindi, considerati come rimborso prestiti, parte capitale e parte interesse.

INCISIONE SU INDEBITAMENTO E SU DEBITO

❑ *Off balance*

Il conto del patrimonio del bilancio pubblico non registrerà né *l'asset* né la correlata passività (debito figurativo), sino al termine del contratto e dell'eventuale consegna del bene.

In questo caso, saranno contabilizzati solo i canoni per la «disponibilità» del bene, da registrare quali consumi intermedi (spese correnti).

INCISIONE SU INDEBITAMENTO (PER LA PARTE RELATIVA AI CANONI) MA NON SUL DEBITO .

VANTAGGI DELL'OFF BALANCE

- MANCATO APPENSANTIMENTO DELLO STOCK DI DEBITO (CONTO DEL PATRIMONIO), AI FINI DEL RISPETTO DEL SALDO U.E
- RIDOTTA INCISIONE SUL DEFICIT
- RIDUZIONE, IN PROPORZIONE AGLI EFFETTIVI «ESBORSI», DELLE MOVIMENTAZIONI CONTABILI A CARICO DEL BILANCIO DELLA PA (RIDUZIONE DELL'IMPATTO SUI VINCOLI DI EQUILIBRIO E DI INDEBITAMENTO).

PRINCIPIO PORTANTE: LA CONTABILIZZAZIONE SUL BILANCIO DEVE SEMPRE RISPONDERE ALLA SOSTANZA DEL FATTO «ECONOMICO- FINANZIARIO» POSTO IN ATTO.

Chi e' il proprietario economico?

15.06 “ *il proprietario economico di entità quali beni, servizi, risorse naturali, attività o passività finanziarie, è l'unità istituzionale cui spettano i benefici associati al loro utilizzo nel quadro di un'attività economica, a seguito dell'accettazione dei rischi correlati*”.

15.41 «Durante il periodo contrattuale il contraente di un PPP è il proprietario giuridico. Quando il contratto giunge a termine, l'amministrazione pubblica diventa proprietaria dell'attività sotto il profilo sia giuridico, sia economico.»

Forte prova

“(..) the assets involved in a PPP can be considered non-government assets, in national accounts, *only if there is strong evidence* that the [private] partner bears simultaneously most of the risks and rewards attached to the assets (directly and linked to its use) involved in the specific partnership.”

QUALI SONO I «RISCHI» da valutare per gli EPC

I principali elementi di rischio da valutare sono i seguenti:

- a) **rischio di costruzione**, che comprende il superamento dei costi, la possibilità di costi aggiuntivi derivanti da ritardi nella consegna, il mancato rispetto delle specifiche o dei requisiti di costruzione, nonché rischi ambientali e di altro tipo che richiedono pagamenti a favore di terzi;
- b) **rischio di disponibilità**, che comprende la possibilità di costi aggiuntivi, ad esempio di manutenzione e finanziamento, e il pagamento di penali in funzione del mancato conseguimento del LIVELLO DI EFFICIENTAMENTO ENERGETICO (PERFORMANCE) pattuito.

Costituiscono INDICI DA ATTENZIONARE al fine della verifica dell'effettiva ripartizione dei suddetti rischi:

- d) **rischio di valore residuo e di obsolescenza**, che comprendono il rischio che 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;
- e) **l'esistenza di finanziamenti o di garanzie da parte della PA, o di clausole di risoluzione vantaggiose per il soggetto privato, in particolare in caso di eventi di risoluzione su iniziativa dell'operatore.**

I RISCHI

- DEVONO ESSERE «EFFETTIVI» (Manuale del deficit e del debito (MGDD), par. 6.4.4.2, punto 95, ed. 2019)
- ed «EFFETTIVAMENTE TRASFERITI» al partner privato

Il **proprietario economico** di un bene è colui che assume il rischio **che un evento negativo si verifichi con “molta probabilità”**.

*(SEC 2010 - 20.284 «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**»)*

RICLASSIFICAZIONE «IN CORSO D'OPERA»

Secondo quanto evidenziato ai punti 58 e 59 del (Manuale del Deficit e del debito pubblico - MGDD) (cap. VI.4), se il finanziamento della PA, originariamente di minoranza, dovesse diventare “maggioritario” in corso di esecuzione dell’opera, dovrà essere effettuata la “riclassificazione” dei beni, valorizzandoli nel bilancio pubblico unitamente alle passività correlate.

La regola del finanziamento maggioritario comprende ogni tipo di finanziamento pubblico, ivi inclusi quelli previsti ed erogati dallo Stato e/o dalle Regioni.

Sono esclusi, infatti, da tale calcolo solo i finanziamenti UE

Il punto 37 (cap. VI.4) del MGDD considera come indice “negativo” – ai fini di un trattamento contabile corrispondente alla reale allocazione dei rischi – gli spacchettamenti artificiali di attività, nella realtà indivisibili, e ciò in quanto le attività poste in essere, e quindi i relativi oneri e benefici, devono essere contabilizzati nel bilancio di una sola delle parti del contratto (pubblica o privata) per il loro valore complessivo.

Attenzione alla ripartizione dei BENEFICI..

PER IL SEC 2010 E PER LE LINEE GUIDA EUROSTAT anche la ripartizione dei benefici connessi allo sfruttamento del bene acquistano rilevanza ai fini della corretta contabilizzazione dell'Asset.

Leasing finanziario (*ON balance*) Leasing operativo (*OFF balance*)

Al fine del trattamento contabile, valgono i medesimi criteri di contabilizzazione codificati dal SEC 2010 per i contratti di *leasing* finanziario (ed assimilati) e per i contratti di *leasing* operativo.

I contratti di PPP, per rilevare *off balance sheet* rispetto al bilancio pubblico, devono rispondere alle “convenzioni contabili” adottate dal SEC 2010 per la registrazione dei contratti di *leasing* operativo

Ai sensi del principio n. 20.283 del SEC 2010, “ *Come nelle operazioni di leasing, il proprietario economico del bene in un PPP si determina valutando quale unità sopporta la maggior parte dei rischi e quale unità dovrebbe ricevere la maggior parte dei benefici derivanti dai beni. I beni sono allocati a questa unità e di conseguenza anche gli investimenti fissi lordi.*”

Per il SEC 2010, nel caso del leasing operativo e del leasing di risorse non vi è alcun trasferimento della proprietà economica e il proprietario giuridico continua a essere il proprietario economico.

Nel caso del leasing finanziario si ha, invece, un trasferimento della proprietà economica e il proprietario giuridico dell'attività non ne è considerato il proprietario economico (cfr. punto 15.02, Sec 2010).

Tavola 15.1 — Registrazione dei tre diversi tipi di leasing

Tipo di leasing	Metodo di registrazione per l'utilizzatore
Leasing operativo (escluse le risorse naturali)	L'utilizzatore non è il proprietario economico dell'attività non finanziaria. I canoni di locazione sono registrati come pagamento di un servizio, consumi intermedi o spesa per consumi finali delle amministrazioni pubbliche, delle famiglie e delle istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie.
Leasing di risorse (esclusivamente risorse naturali)	L'utilizzatore non è il proprietario economico delle risorse naturali. I pagamenti sono diritti di sfruttamento (redditi da capitale).
Leasing finanziario	L'utilizzatore è il proprietario economico di un'attività non finanziaria, finanziata con un prestito concesso dal locatore. I pagamenti sono costituiti per la maggior parte da quote di rimborso del capitale e da interessi sul prestito. Una parte degli interessi di pagamento potrebbe essere registrata come servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati se il locatore è un intermediario finanziario. Tali pagamenti sono classificati come consumi intermedi o spesa per consumi finali delle amministrazioni pubbliche, delle famiglie e delle istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie.

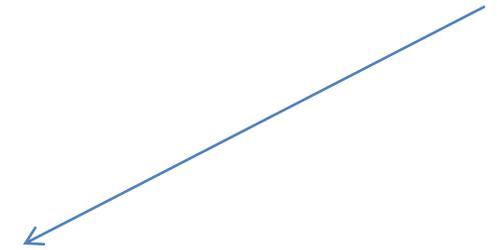


Tavola 15.2 — Registrazione dei tre diversi tipi di leasing per tipo di operazione

Tipo di operazione	Tipo di uso e tipo di attività in questione
Consumi intermedi	Leasing operativo di attività prodotte, ad esempio macchinari e diritti di proprietà intellettuale Servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati relativi al leasing finanziario
Ammortamenti	Esclusivamente per le attività prodotte e per il proprietario economico
Spesa per consumi finali	Leasing operativo di beni di consumo durevoli Acquisto di beni di consumo durevoli (anche quando finanziato con un leasing finanziario o un acquisto rateale) Servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati relativi al leasing finanziario dei consumatori finali
Acquisto di attività non finanziarie Investimenti fissi	Acquisto di attività prodotte (anche quando finanziato con un leasing finanziario)
Acquisizione di risorse naturali	Acquisto di risorse naturali (compreso il diritto di utilizzo fino a esaurimento)
Acquisizione di altre attività non prodotte	Acquisto del diritto di utilizzare una risorsa naturale per un lungo periodo: ad esempio, quote di pesca
Corresponsione di redditi da capitale Fitti di terreni e diritti di sfruttamento	Leasing di risorse, ossia pagamenti a fronte dell'uso di risorse naturali
Interessi	Leasing finanziario, ossia acquisto di un'attività non finanziaria finanziato mediante la contestuale sottoscrizione di un prestito
Operazione finanziaria: prestito	Leasing finanziario, ossia acquisto di un'attività non finanziaria finanziato mediante la contestuale sottoscrizione di un prestito

LINEE GUIDA EUROSTAT SU EPC : 2017 E 2018

Con le linee guida Eurostat del 2017 e con la correlata guida sul trattamento contabile EPC del 2018, si è data autonoma rilevanza ai contratti EPC (rispetto ai PPP), individuando **specifici criteri ai fini del trattamento contabile *off balance***.

Il trattamento contabile degli EPC risponde, infatti, ai medesimi macro principi e criteri fissati per i contratti di PPP, con le differenziazioni richieste dai connotati peculiari del contratto all'esame, **primo tra tutti l'assenza di un vincolo percentuale sul valore degli investimenti effettuati**.

Ciò che rileva è che **l'efficientamento energetico derivi dalla realizzazione di beni e/o dalla ristrutturazione di beni esistenti, indipendentemente dal valore degli investimenti**.

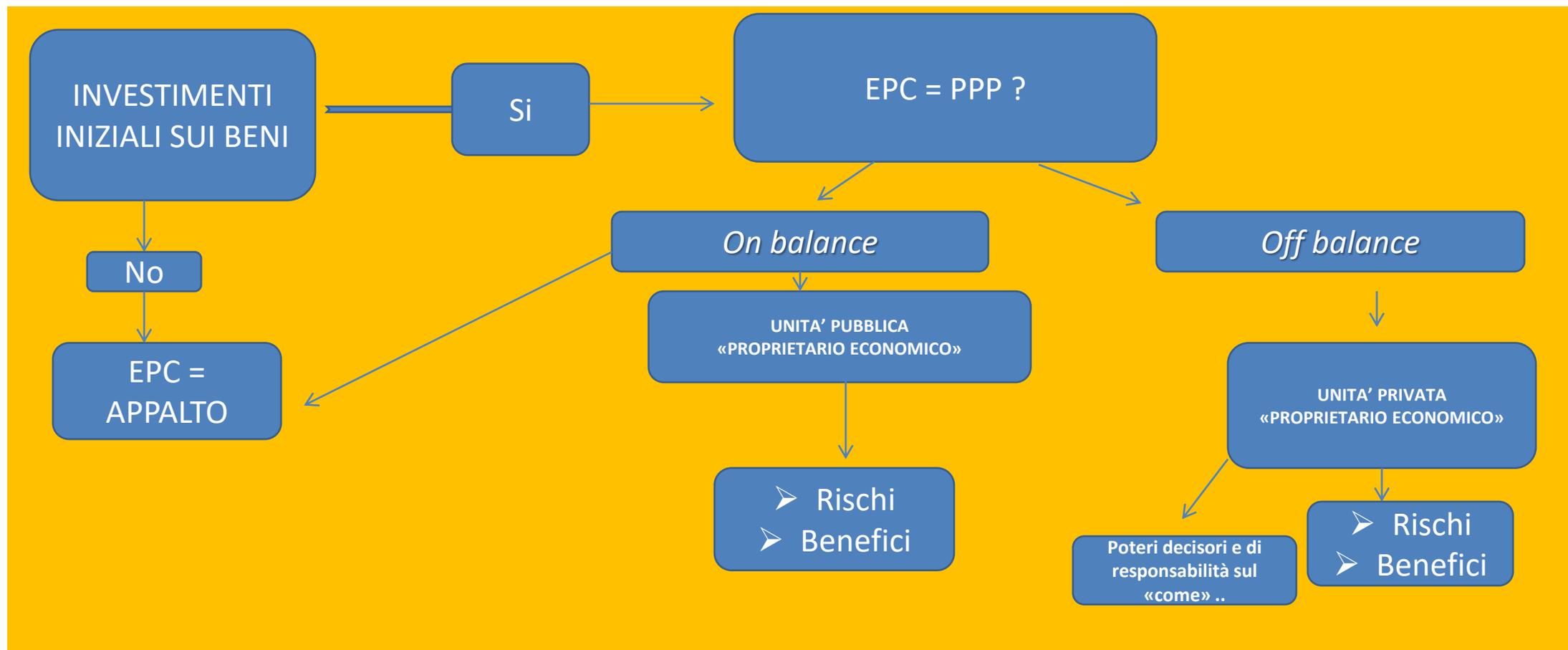
Nel caso in cui l'efficientamento energetico venga conseguito mediante semplici servizi di pianificazione, ottimizzazione, manutenzione degli impianti, senza investimenti sugli impianti (come realizzazione *ex novo* o ristrutturazione «importante»), **il contratto sarà "trattato" contabilmente come un contratto di appalto di servizio**.

La *Guidance note* del 19 settembre 2017

REVIREMENT rispetto alla posizione assunta con la **Guidance note del 2015** [l'EPC, per come concepito, veniva identificato come un contratto di appalto misto. Si ammetteva la contabilizzazione *OFF balance* solo nel caso di *leasing* operativo su beni rimuovibili]

Con la Guidance note del 2017 si è data «grande apertura» all'equiparazione – anche ai fini del trattamento contabile - del contratto di EPC come PPP, secondo le sue specifiche connotazioni: si è, quindi, considerato applicabile il modello contabile per il «BUY AND LEASE BACK» e si è esteso l'utilizzo del leasing operativo anche ai beni NON RIMUOVIBILI.

I presupposti dell'*OFF BALANCE* negli EPC



La *Guidance note* del 2017: il partner privato quale «proprietario economico»

a) **E' il *partner* privato che deve sostenere le spese di capitale iniziali per l'efficientamento degli edifici.**

Tali investimenti possono riguardare impianti nuovi ovvero ristrutturazioni di impianti esistenti, così come altre opere di miglioria sugli impianti (punto 2.1 *Guidance note* : illuminazione- ventilazione – riscaldamento - aria condizionata – pompe – caldaie ovvero mediante lavori funzionali all'isolamento termico sostituzione del tetto, dei muri o delle finestre)

La misura dell'eventuale contributo pubblico, qualora superiore al 50 per cento, porta all'automatica rilevazione *on balance* del contratto [per Ordinamento italiano il 49 per cento]

Warning : Percentuali inferiori al 50% ma superiori al 10% degli investimenti iniziali complessivi, vengono comunque ritenuti indici di possibile alterazione del rischio, da attenzionare con particolare cura.

La GUIDANCE NOTE del 2017

- b) La remunerazione del contraente privato deve essere determinata sulla base dei risparmi energetici conseguiti mediante l'efficientamento degli impianti e mediante tutte le ulteriori misure che il *partner* privato avrà ritenuto necessario adottare al fine di efficientare il consumo di energia degli edifici esistenti .**

In tale modo, le spese sostenute dal contraente privato saranno “ripagate” con i ricavi che saranno realizzati nell'ambito della durata del contratto, assumendosi il rischio di non rientrare dei costi complessivamente sostenuti.

IN CASO DI MANCATO EFFICIENTAMENTO – NESSUN CANONE. IN CASO DI UNDER PERFORMANCE : CANONE RIDOTTO «IN PROPORZIONE».

GUIDANCE NOTE DEL 2017

c) Il *partner* privato:

- (i) deve decidere quali *assets* installare e quando questi devono essere sostituiti o cambiati, in pendenza di contratto;
- (ii) deve sostenere la maggior parte dei rischi di costruzione, ristrutturazione, manutenzione e *performance* degli *asset*. In particolare è responsabile dell'installazione a regola d'arte degli impianti, assumendosi sia il rischio di manutenzione che quello di ristrutturazione, in pendenza del contratto ed al suo termine.
- iii) deve beneficiare della maggior parte dei ricavi derivanti dall'utilizzo degli *assets*, in termini di risparmio energetico conseguito (nell'equivalente monetario).

Nel caso in cui vengano conseguiti **risparmi energetici più alti rispetto** al livello pattuito, Eurostat non esclude - in linea astratta- che l'Ente pubblico possa condividere i ricavi generati dal *surplus* di risparmio energetico, e ciò ad eccezione dei casi in cui, per come concretamente conformata, **tale condivisione dei ricavi impatti sulla qualificazione della PA come effettivo proprietario economico degli *asset***, con conseguente necessaria contabilizzazione nel bilancio dell'ente pubblico (attività e passività).

GUIDANCE NOTE DEL 2017

DECISIONE par. 2 (Partner privato = Proprietario economico)

Se il **contraente privato** sostiene la maggior parte dei rischi e dei benefici connessi all'utilizzo degli asset e, in particolare, i rischi di **PERFORMANCE – MANUTENZIONE E DI RISTRUTTURAZIONE**, è considerato il «**proprietario economico**» e dovrà contabilizzare nel suo bilancio il bene e la correlata passività.

Tale condizione deve essere «EFFETTIVA» e non «COSMETICA»

EFFETTI SUL BILANCIO

In questo caso, il bilancio pubblico non dovrà registrare – **per la durata del contratto** - gli *asset* ed il correlato impatto sul debito (**solo l'indebitamento netto sarà inciso, per la parte relativa ai canoni periodici**).

MODELLI DI CONTABILIZZAZIONE «leasing operativo» e «buy and lease back»

Eurostat ritiene possibile applicare agli EPC i criteri di trattamento contabile “*off-balance*” fissati dal SEC per il *leasing* operativo, nonché il modello del «*buy and lease back*».

LEASING OPERATIVO

Decisione par. 3

Si applica il PRINCIPIO DELLA PREVALENZA DELLA «SOSTANZA ECONOMICA» DELL'OPERAZIONE IN LUOGO DELLA SUA «FORMA LEGALE» (SEC. 20.164).

Seguendo questo principio, Eurostat estende agli EPC il modello di contabilizzazione del leasing operativo anche ai beni NON RIMUOVIBILI

Sul bilancio pubblico saranno registrati solo i canoni di locazione (e cioè i pagamenti costanti effettuati nell'ambito dell'EPC), classificati come consumi intermedi/acquisto di servizi, con conseguente impatto solo sull'indebitamento netto dell'ente pubblico (B.9).

Leasing operativo (SEC 2010)

15.08 Definizione: in un contratto di leasing operativo il proprietario giuridico è anche il proprietario economico, accetta i rischi operativi e acquisisce i benefici economici del bene consentendone, contro pagamento, il suo uso ad altri nell'ambito di un'attività produttiva.

15.09 Un carattere distintivo del leasing operativo è che la responsabilità per le riparazioni e la manutenzione del bene è a carico del proprietario giuridico.

15.10 In un contratto di leasing operativo il bene resta iscritto nel bilancio del locatore.

«BUY AND LEASE BACK»

Decisione (par. 4)

Alla data di attivazione del contratto, la parte pubblica acquista la proprietà dei beni dal contraente privato, conseguendone anche la proprietà giuridica. Tale acquisto comporterà la registrazione di un'attività (investimenti fissi lordi) e di una corrispondente passività nei confronti del *partner* privato.

Contemporaneamente, l'Unità privata riacquisterà i beni dall'Ente pubblico, stipulando un contratto di ***leasing* finanziario**. In tale modo registrerà nel proprio bilancio **un acquisto di beni finanziato da debito**. Con tale operazione viene trasferita al contraente privato la proprietà economica del bene, in quanto da tale momento ne sopporta i rischi e beneficia dei vantaggi connessi all'utilizzo degli *assets*.

SEGUE...

Gli oneri connessi all'acquisto iniziale dei beni, rilevano come **passività/debito del bilancio pubblico immediatamente compensata dall'attività/credito** -di corrispondente importo- derivante dall'operazione di *leasing* finanziario perfezionata con la parte privata (compensazione originaria tra debito e credito).

Secondo Eurostat, quindi, **non ci sarebbe necessità di registrare il debito e gli oneri accessori derivanti dalle transazioni effettuate tra la parte pubblica ed il partner privato.**

Per l'effetto, in pendenza del contratto, **il bilancio pubblico dovrà registrare soltanto i canoni concordati nel contratto, classificati come consumi intermedi/acquisto di servizi, con conseguente impatto solo sull'indebitamento netto dell'ente pubblico (B.9) , al pari del modello contabile del *leasing* operativo.**

***ON BALANCE* se EPC è «collegato» con contratto di cessione del credito «pro soluto»**

Decisione par. 6

Nel caso in cui il contratto sia collegato ad un'operazione di **cessione del credito *pro soluto***, il contratto andrà contabilizzato per l'intero nel bilancio pubblico, perché in tale caso viene «alterata» la bilancia dei rischi, venendo gravata – di fatto – la parte pubblica di tutti i rischi connessi e derivanti dal contratto.

In questo caso, il **contratto di EPC dovrà essere trattato contabilmente come un contratto di *leasing* finanziario**, in cui l'utilizzatore – cioè il proprietario economico del bene – è la parte pubblica.

Il bilancio pubblico dovrà, quindi, registrare gli ***asset***, come investimenti fissi lordi, e le correlate spese di capitale come debito, con conseguente impatto sia sull'**indebitamento netto** che sul debito.

I **flussi finanziari** dovranno, quindi, essere registrati in parte come spese per consumi intermedi, in parte come debito ed oneri accessori.

Il trasferimento degli assets al termine del contratto

Decisione n. 5

Il trasferimento degli ASSET al termine del contratto in favore della PA deve seguire il principio 15.17 del Sec 2010.

Nel caso in cui, al termine del contratto, la proprietà del bene passi all'amministrazione senza il pagamento di un prezzo (*no cash payments*), i beni saranno registrati come investimenti fissi lordi (P.51, Sec 2010) con corrispondente contabilizzazione dell'attività, per il valore residuo del bene, come trasferimento in conto capitale (D.99, Sec 2010).

In questo caso non ci sarà impatto sull'indebitamento netto (B.9, Sec 2010), ma verrà registrato un aumento del valore degli investimenti fissi lordi e delle correlate entrate di parte capitale.

Non ci sarà alcuna rilevazione nel conto finanziario, in quanto la registrazione degli *assets* con un valore residuale positivo, senza alcun prezzo da pagare, è considerato un **“regalo” (*gift*)**.

In caso contrario, qualora **l'acquisto degli *assets*** comporti il pagamento di un prezzo, al **valore di mercato del bene**, tale onere sarà registrato come **spesa in conto capitale**, che **inciderà sul bilancio e sui relativi saldi in misura corrispondente**.

La Guida operativa del 2018

Eurostat, in collaborazione con la Banca europea degli investimenti (BEI), ha realizzato e pubblicato nel maggio 2018, una Guida specifica per il trattamento contabile degli EPC.

Si concentra sull'individuazione delle situazioni di fatto e/o delle previsioni contrattuali che:

- a) comportano l'automatica contabilizzazione *on balance* del contratto;
- b) singolarmente considerate influenzano, ma non stabiliscono *ex sé*, il trattamento contabile;
- c) sono ritenute neutre (non influenti) a tale scopo.

In tale ottica, Eurostat individua una sorta di **scala di rilevanza** dei **singoli meccanismi contrattuali**, in termini di importanza moderata, alta o molto alta, ai fini della valutazione del corretto trattamento contabile.

E' rivolta agli Stati membri ed agli operatori del settore e segue il medesimo schema utilizzato per le linee guida sul trattamento contabile dei PPP del 2016, adattandone i criteri di valutazione alle specificità dei contratti di EPC.

Vista la poliedricità delle singole modalità di "costruzione" di un contratto EPC nei diversi Paesi, la Guida analizza n. 16 "questioni chiave" (*Key themes*)

Principi e coordinate portanti

Al fine di considerare gli *asset* EPC come “*non- government*” dovrà essere fornita una “forte prova” (*strong evidence*) che il *partner* privato sopporta simultaneamente la maggior parte dei rischi e si avvantaggia della maggior parte dei benefici connessi e conseguenti alla realizzazione degli *asset* ed alla relativa messa in funzione.

Tale “forte prova” dovrà essere desunta dall’analisi complessiva del contratto, alla luce degli indici di rilevanza illustrati nella Guida.

Sarà l’effetto economico complessivo -dato dalla combinazione delle singole clausole- a direzionarne il trattamento contabile, e ciò indipendentemente dal *wording* utilizzato o dalle singole clausole separate dal contesto.

L’effetto “economico” assumerà rilevanza dirimente (ai fini del trattamento contabile), anche nel caso in cui discenda non dal testo contrattuale ma da altri contratti/documenti /atti a questo connessi e/o collegati, ivi incluso il panorama normativo di contesto.

Ci si riferisce al caso, per esempio, delle “combinazioni” del contratto di EPC con contratti di finanziamento ovvero con contratti di cessione del credito, per effetto delle quali la bilancia degli oneri e dei rischi vanga ribaltata– di fatto- sulla parte pubblica.

1. AMBITO SOGGETTIVO : LE PARTI

- ❑ Il contratto deve essere perfezionato **tra un soggetto pubblico**, classificato ai fini statistici nell'ambito del settore pubblico, ed un **soggetto classificato all'esterno del suddetto settore**.

Se si tratta in un soggetto pubblico parte del settore pubblico, il complessivo contratto EPC sarà contabilizzato *on balance sheet*.

- ❑ Nel caso in cui il *partner* sia un **veicolo societario**, occorrerà avere riguardo in primo luogo al **soggetto che ne esercita il controllo**.

Ai fini del rilevamento statistico, Eurostat considera soggetto al controllo pubblico anche **una società controllata** da un soggetto estraneo al settore pubblico, ma che **agisce su indicazioni, espresse o implicite, di un ente parte del settore pubblico**, nel contesto di una specifica operazione.

Se il *partner* non è un veicolo societario ed è controllato da un Ente parte del settore pubblico, occorre verificare se rientri, ai fini statistici, nella definizione di "operatore economico" (*Market producer*), e ciò sulla base di determinati indici qualitativi e quantitativi.

In caso affermativo, il contratto di EPC, sussistendone gli altri requisiti e presupposti, potrà essere contabilizzato *off-balance*.

2. AMBITO OGGETTIVO

Contratti nel cui ambito rientra un **investimento iniziale in lavori e/o opere sugli edifici esistenti e sulle correlate strutture ed impianti.**

Il trattamento contabile deve riguardare il **complesso delle “misure” connesse all’attuazione del contratto di EPC**, il valore aggregato dei beni, mobili e/o immobili, deve essere registrato o nel bilancio della PA o nel bilancio del *partner* privato.

3. LA DURATA

La durata che deve essere sufficiente a coprire la maggior parte della “*economic life*” degli *asset* realizzati.

E' fissata, in via convenzionale, da Eurostat nel termine minimo di otto anni.

In caso contrario, l'EPC sarà escluso, in via automatica, dal cono d'ombra delle indicazioni contenute nella Guida.

4. OGGETTO E SCOPO

Il contenuto “minimo” delle attività svolte dal *partner* privato dovrà riguardare oltre che la realizzazione degli investimenti iniziali negli *asset*, la manutenzione e, se necessario, la sostituzione (a propria cura e spese) dei beni, e ciò al fine di conservare per tutta la durata del contratto (ed anche alla data del suo termine) i livelli di efficientamento energetico concordati nel contratto.

Nel caso in cui l'effettivo oggetto del contratto, o la sua parte prevalente, si sostanzia in servizi “*non-core*”, il contratto sarà escluso dal perimetro applicativo della Guida ai fini della valutazione del trattamento *off-balance*.

Gli investimenti oggetto del contratto potranno riguardare beni rimuovibili o non rimuovibili.

Condizione essenziale è che tali investimenti siano finalizzati a conseguire il risparmio dei consumi energetici degli immobili esistenti.

5. RICAVI DA TERZE PARTI

Secondo Eurostat, nel caso in cui - al momento del perfezionamento del contratto- venga previsto che il *partner* privato riceva da soggetti terzi (direttamente o indirettamente) un importo maggiore rispetto ai pagamenti/canoni previsti a carico della PA per l'esecuzione del contratto, tale modello di accordo sarà considerato come "estraneo" al perimetro degli EPC e regolato da norme diverse.

Se, sempre alla data di perfezionamento del contratto, vengono previsti ricavi a vantaggio dell'Unità pubblica per un importo superiore al 50% dei pagamenti complessivi previsti a carico della PA per l'attuazione del contratto di EPC, tale contratto non sarà considerato un EPC e sarà contabilizzato in via automatica nel bilancio della PA.

16 KEY THEMES

La Guida, entra nel merito dei meccanismi contrattuali “tipo” dell’EPC, soffermandosi ad analizzare, con un livello di dettaglio particolarmente articolato, le n. 16 questioni “chiave”.

Qui di seguito ne vengono affrontate, per linee essenziali, le principali.

Tema 1. Proprietà del “sito” su cui vengono realizzati gli assets EPC e diritti di accesso

La proprietà giuridica del “sito» resta, generalmente, intestata all’Ente pubblico per tutta la durata del contratto e anche dopo.

L’ente pubblico deve assicurare il diritto di accesso al sito da parte del *partner* privato.

Per Eurostat, tali condizioni non influenzano il trattamento contabile, nel senso che non costituiscono indici per la contabilizzazione *on balance* del contratto EPC.

La maggior parte dei beni/opere collegate all’attuazione del contratto, una volta realizzate, diventano parte integrante del sito. In questo caso la proprietà giuridica di tali beni si trasferisce in via automatica al proprietario del sito che è normalmente l’Ente pubblico.

Tema 2. Rischi connessi alla progettazione, costruzione ed installazione degli asset

1. Clausole di esenzione/limitazione della responsabilità

- in caso di mancato raggiungimento dei livelli minimi di efficientamento energetico concordati.

Tali forme di supporto, in genere, sono “occultate” nei meccanismi di pagamento, qualora non tengano conto – in concreto – dei livelli di risparmio energetico effettivamente conseguiti.

2. Grado di probabilità che tali rischi si verifichino

L'analisi dei rischi deve avere riguardo sia alla **tipologia di rischio assunto**, in termini di potenziali effetti negativi sui profitti (minori entrate e/o maggiori spese) e sul recupero dei costi, sia alla probabilità che tali effetti negativi si verifichino in concreto.

Il rischio deve potersi verificare con “molta probabilità”.

3. Rischio di ritardi o inadempimenti nella costruzione/installazione degli asset

Con riferimento specifico alla realizzazione e/o installazione degli *asset*, il partner privato assume l'obbligo, e la connessa responsabilità, di terminare i **lavori entro una certa data**. Tale circostanza influenza il trattamento contabile degli *asset* ed a tale fine dovrà essere tenuta in “alta considerazione” ai fini della corretta rilevazione.

SEGUE TEMA 2: LE VERIFICHE AL TERMINE DEL CONTRATTO

Il completamento delle opere/lavori oggetto dell'EPC è verificato **mediante criteri oggettivi e specifici**.

Questi ultimi **non possono essere rimessi alla discrezionalità di una delle parti**, né alla loro negoziazione.

I criteri utilizzati devono comportare la verifica effettiva dei **livelli di efficientamento raggiunti “da” e “per il tramite degli” asset realizzati**.

La mancanza di tali meccanismi di verifica “oggettiva” e “significativa”, rileva – ai fini Eurostat- come indice da attenzionare con molta cura, ai fini della valutazione della correttezza del trattamento contabile *off balance*.

A tale fine, occorre verificare le clausole del contratto, che disciplinano:

- a) i criteri utilizzati per certificare il termine dei lavori;
- b) i criteri di attivazione dei pagamenti per l'operatività degli *assets*;
- c) le circostanze nell'ambito delle quali il *partner* privato può avanzare pretese di indennizzi o compensazioni

L'Ente pubblico ha il diritto di controllare il progresso e la qualità della costruzione/installazione e di richiedere al Partner di rettificare i lavori effettuati in difformità.

Inoltre, assumerà una particolare importanza ai fini del trattamento contabile, la mancata pattuizione (ovvero l'esclusione) di responsabilità del *partner* privato in ordine allo stato degli *asset* al termine del rapporto, in termini di mantenimento degli *standards* di efficientamento energetico concordati

Tema 3. Manutenzione

Una delle condizioni essenziali per il trattamento *off balance* del contratto concerne la **manutenzione degli impianti a livello di *standard* di performance** concordati, così come la previsione di sanzioni/penali in caso di mancato rispetto di tali *standard*.

L'assenza di entrambe tali condizioni, influenza il trattamento contabile, portandolo automaticamente al regime *on balance sheet*.

Sarà contabilizzato in automatico nel bilancio pubblico, il contratto di EPC nell'ambito del quale la PA assuma oneri e responsabilità per la manutenzione o sostituzione degli impianti, salvo che tali obblighi ineriscano alla manutenzione del "sito" ovvero ad attività e/o beni estranei al contratto di EPC.

TEMA 4 : RISPARMI GARANTITI

Un principio fondamentale da seguire nella valutazione dei livelli di risparmio energetico conseguito, è il **principio di proporzionalità**.

Questo comporta che la responsabilità del *partner* privato per il mancato raggiungimento di tali livelli deve essere parametrata ai complessivi livelli di risparmio conseguito. Nel caso in cui il contratto di EPC non segua tale principio di proporzionalità, sarà automaticamente registrato nel bilancio pubblico.

Non potranno essere previsti “limiti” (*caps*) di responsabilità del *partner* privato non correlati al suddetto principio di proporzionalità; così come il mancato raggiungimento dei risparmi energetici stabiliti, secondo gli *steps* concordati, dovrà comportare la decurtazione, proporzionale dei corrispettivi da parte della PA.

In caso contrario, Eurostat non ritiene soddisfatto il requisito “madre” per la contabilizzazione *off balance* dello EPC.

La mancanza di pattuizione su uno specifico livello di risparmi, qualora accompagnata da obblighi di pagamento e/o di finanziamento a carico della PA porterà il contratto ad essere automaticamente registrato nel bilancio del *partner* pubblico.

TEMA 5: MECCANISMI DI PAGAMENTO

I pagamenti effettuati nell'ambito di un contratto di EPC hanno la funzione di coprire i costi sostenuti dal *partner* privato e consentirgli un margine di guadagno.

Non rientrano nell'ambito dei suddetti pagamenti, i corrispettivi concordati con il *partner* privato per attività o servizi "terzi" rispetto all'oggetto del contratto (come ad esempio la gestione della manutenzione del "sito" dove vengono realizzati gli *assets*).

Nei contratti di EPC, il diritto a percepire tali corrispettivi sorge alla data o, comunque, successivamente alla fine dei lavori.

In questo contesto, assumono una particolare rilevanza i criteri ed i parametri in base ai quali viene certificato il termine dei lavori.

Secondo le indicazioni Eurostat, la circostanza che vengano effettuati pagamenti prima di tale data, influenza il trattamento contabile degli *assets* (vedi Tema 14).

Sono eccettuati da questa regola i pagamenti effettuati per i servizi "collaterali" estranei al *core* del contratto. Per tale ragione assume una rilevanza sostanziale valutare, nell'ambito del regolamento contrattuale, i servizi e le attività "core" e le eventuali attività accessorie, estranee all'oggetto proprio del contratto.

SEGUE TEMA 5 : OPERATIONAL PAYMENTS

I pagamenti (*Operational payments*) possono essere attivati anche prima del completamento dei lavori, sulla base del raggiungimento di determinati *steps*, ma alle seguenti condizioni:

- ogni *step* deve essere legato ad un componente dei beni EPC capace di funzionare autonomamente dagli altri;
- la percentuale dei pagamenti legata a ciascuna fase non deve essere maggiore rispetto alla percentuale tra i costi di ogni singola fase e i costi dei complessivi beni dell'EPC.

In caso contrario, questa circostanza assume una “rilevanza elevata” ai fini del corretto trattamento contabile.

Con le eccezioni di cui sopra, tutti i pagamenti effettuati prima del termine dei lavori sono considerati, ai fini del trattamento contabile, come rimborso delle spese di capitale sostenute del partner privato per i lavori di costruzione/installazione, e per tale ragione vengono trattati come “finanziamento pubblico”, con le conseguenze a questo connesse

SEGUE TEMA 5 : modifiche in aumento dei canoni

I pagamenti per i servizi e le attività “*core*” **non devono essere modificati in ragione dell’eventuale aumento del costo sostenuto dal partner privato per darvi esecuzione.**

Così come **nessun aumento del canone** può essere effettuata in ragione di **modifiche/fluttuazioni delle rate di interessi** del finanziamento contratto dal *partner* privato.

Tale circostanza, infatti, è considerata di particolare importanza al fine di verificare la sussistenza “in concreto” dei rischi maggioritari in capo al partner privato.

Costituiscono eccezione a questa regola, i **maggiori costi** sostenuti in ragione di modifiche alle **modalità di attuazione del contratto richieste dall’Unità pubblica**

Nel caso dei così detti “costi passanti” (“*pass-through costs*”), Eurostat ritiene che solo il rimborso del maggior costo dell’energia possa non influenzare il trattamento contabile, qualora la fornitura di energia sia prevista come servizio “*no core*” del contratto.

TEMA 14 : Clausole di finanziamento

Eurostat ritiene che la compartecipazione dell'Ente pubblico al finanziamento degli investimenti influenzi il trattamento contabile, determinandone la **registrazione automatica *on balance* degli assets**, nel caso in cui **l'apporto pubblico, in qualsiasi forma, anche *sub specie* di garanzie o di partecipazione alla compagine sociale del *partner* privato, sia pari o superiore al 50% delle spese di capitale necessarie per la costruzione e/o installazione degli assets EPC.**

Avendo riguardo alla normativa italiana, ai sensi della quale è consentita una "compartecipazione" pubblica agli investimenti per un importo non superiore al 49 per cento degli investimenti, occorrerà verificare – di volta in volta – tutti gli altri requisiti al fine del corretto trattamento contabile *off-balance* dell'EPC, e ciò in quanto per Eurostat solo una percentuale di compartecipazione inferiore al 10 per cento, non desta particolare "allerta".

SEGUE TEMA 14:

I finanziamenti U.E e quelli statali/regionali

Nel calcolo dell'impatto percentuale di tali finanziamenti, non andranno considerati soltanto i finanziamenti U.E (sotto forma di prestiti o contributi), né *ex latere* Ente pubblico né *ex latere partner* privato.

Se l'utilizzo dei fondi europei per il finanziamento degli investimenti deriva da una decisione autonoma dell'Ente pubblico (o da un'altra autorità compresa nel settore PA) **tali somme non rileveranno nel bilancio pubblico solo se tali finanziamenti sono parte di uno specifico fondo o programma U.E**; in caso contrario, saranno considerati finanziamenti pubblici incidenti sul bilancio dell'Ente.

Gli eventuali co-finanziamenti nazionali (o regionali) devono, comunque, essere registrati nel bilancio pubblico.

Eventuali finanziamenti erogati dalla Bei o da altre organizzazioni internazionali a favore del *partner* privato sono, invece, considerati come capitale apportato dal *partner* privato.

SEGUE TEMA 14: ipotesi di finanziamento implicito o esplicito «rilevanti» ai fini del trattamento contabile

Fattispecie di finanziamento “esplicito” o “implicito” (in tutti questi casi l'importo /valore complessivo deve essere pari o inferiore al 49 per cento del costo complessivo dell'investimento) se superiore, l'operazione è in via automatica ON BALANCE

- “Prestiti”.
- Garanzie sul debito del *partner* privato. In questi casi, occorrerà verificare il “profilo” di rischio sotteso al prestito (diretto o garantito).
- Pagamenti prima o durante la realizzazione dei lavori: compartecipazione del *partner* pubblico agli oneri relativi agli investimenti.
- I canoni per la disponibilità degli *asset*, nel caso in cui gli importi non siano allineati ai livelli di risparmio energetico effettivamente conseguito
- Gli aumenti dell'importo dei canoni per tenere conto delle modifiche intervenute nel contratto di finanziamento stipulato a monte dal *partner* privato.

SEGUE TEMA 14 : I contratti di finanziamento stipulati in via diretta dall'Ente pubblico

Nella prassi, si è osservata l'ipotesi in cui sia l'Amministrazione pubblica a sottoscrivere il contratto di finanziamento necessario agli investimenti iniziali.

Qualora l'ammontare del finanziamento "assunto" dalla PA sia superiore al 50% delle spese di capitale [49% Ordinamento italiano], i beni saranno contabilizzati sin dall'inizio nel bilancio pubblico (con contestuale registrazione delle spese in conto capitale secondo lo stato di avanzamento dei lavori).

In questo caso, infatti, valutando l'operazione sottesa al contratto nel suo complesso, i rischi assunti – in concreto – dal *partner* privato sono fortemente mitigati, con conseguente svuotamento della condizione essenziale per considerarlo proprietario economico dei beni oggetto di investimento.

Segue TEMA 14 : FINANZIAMENTO TRAMITE CESSIONE DEL CREDITO

Fermi restando i vincoli della normativa italiana in materia, per Eurostat nel caso in cui il *partner* privato stipuli un contratto di cessione del credito (*factoring* o *forfaiting*) funzionale a reperire presso un terzo soggetto le risorse necessarie ad effettuare gli investimenti, l'obbligo dell'ente pubblico di pagare i corrispettivi (crediti) direttamente al terzo soggetto non impatterà sul trattamento contabile del contratto, **solo nel caso in cui non venga prevista la condizione “*pro soluto*”**.

Il contraente pubblico, cioè, deve poter opporre al cessionario del credito tutte le eccezioni sull'*an* e sul *quantum* del credito, derivanti da inadempimenti e/o inesatti adempimenti agli obblighi contrattualmente assunti dal partner privato.

A tale fine, il contratto di EPC dovrà prevedere la piena responsabilità del *partner* privato in relazione a qualsiasi “minore” livello di risparmio conseguito e dovrà consentire alla parte pubblica di compensare tali minori risparmi, mediante corrispondente decurtazione dei corrispettivi spettanti alla parte privata (*operational payments*)

[cfr. MGDD, par. 6.4.3.3, punto 59. Ed. 2019; nonché Guida Eurostat 2018, par. 14.5]

Conclusioni

Al fine di rendere concretamente fattibile il ricorso allo strumento di cooperazione pubblico-privata e, in particolare, per il caso che ci occupa, dei contratti di efficientamento energetico, si ritiene opportuno operare su due fronti.

- Il primo, che in realtà ne costituisce il presupposto essenziale, inerisce all'attività preliminare di analisi degli aspetti economico-finanziari connessi all'operazione, al fine di verificarne la "convenienza" per la Pubblica Amministrazione.

In questo contesto, dovrà aversi riguardo al bilanciamento dei costi e dei benefici, rispetto al fine pubblico perseguito.

- Il secondo inerisce al trattamento contabile di tale tipologia di operazioni, che – alla luce dello specifico rinvio operato dal Legislatore italiano - deve essere effettuato in conformità alle "regole" contenute nelle decisioni Eurostat.

Per dare effettivo impulso all'utilizzo di modelli operativi in cooperazione pubblico-privata, tali "regole" devono essere rese conoscibili, chiare e comprensibili a tutti gli operatori del settore, in particolare a quello pubblico, e ciò al fine di evitare rischi di "dipendenza informativa" ovvero "zone d'ombra" idonee a consentire un utilizzo distorto di tale strumento operativo ovvero ad impedirne, nei fatti, il ricorso.

Il tutto al fine di conseguire una reale democraticità del sistema di gestione e di applicazione del sistema finanziario pubblico eurounitario, rendendone – al contempo- concretamente fattibili le strategie politiche perseguite.

GRAZIE PER L'ATTENZIONE