



**REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa

Presidente

dott. Luigi Burti

Consigliere

dott.ssa Laura De Rentiis

Primo Referendario

dott. Donato Centrone

Primo Referendario (relatore)

dott. Paolo Bertozzi

Primo Referendario

dott. Giovanni Guida

Referendario

nella camera di consiglio del 12 settembre 2017

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, modificata con le deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento previsto dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota del 6 febbraio 2017 con la quale il Comune di Brugherio (MB) ha richiesto un parere nell'ambito delle funzioni consultive attribuite alle Sezioni regionali di questa Corte;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio del 24 maggio 2017, nel corso della quale il collegio ha sospeso la pronuncia in attesa che la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti decidesse sulla questione di massima in materia di contabilizzazione delle entrate e delle spese derivanti da un contratto di locazione finanziaria di opere pubbliche, sollevata dalla scrivente Sezione regionale di controllo con deliberazione n. 36/2017/QMIG, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito dalla legge n. 102 del 2009, e dell'art. 6, comma 4, del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 15/2017/QMIG del 23 giugno 2017, che ha affermato i principi di diritto a cui la Sezione deve attenersi nella resa dei

pareri in materia di contabilizzazione delle entrate e delle spese di un contratto di locazione finanziaria di opere pubbliche;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio del 12 settembre 2017 per deliberare sulla richiesta di parere del Comune di Brugherio;

Udito il relatore, dott. Donato Centrone

Premesso che

Il Sindaco del Comune di Brugherio (MB), con nota del 6 febbraio 2017, ha formulato una richiesta di parere avente ad oggetto la contabilizzazione di un contratto di partenariato pubblico-privato di locazione finanziaria di opere pubbliche.

Premette che, nel corso del 2014, il Comune ha concluso un'operazione di partenariato pubblico-privato concernente la progettazione definitiva ed esecutiva, la riqualificazione, il finanziamento, nonché la manutenzione (ordinaria e straordinaria), per un periodo di 20 anni, di un centro sportivo (con connessa costituzione dei diritti di superficie, ai sensi dell'art. 952, commi 1 e 2 del codice civile, a favore del soggetto aggiudicatario per un periodo di anni 33).

L'aggiudicazione della procedura e la sottoscrizione del contratto sono avvenute nel corso del 2015, mentre il collaudo e la consegna definitiva del bene è prevista nel corso del corrente esercizio 2017. Il contratto, riferisce l'istante, trasferisce in modo sostanziale in capo al partner privato sia il rischio di costruzione che quello di disponibilità, per cui l'operazione ha la natura di un rapporto di partenariato, con utilizzo di risorse private, conforme ai presupposti indicati nella decisione Eurostat del 2004. Inoltre, il diritto di superficie è concesso per un periodo considerevolmente più lungo di quello previsto per la durata della locazione finanziaria.

L'importo annuale del canone di concessione è previsto tra le spese correnti (titolo I) del bilancio, nell'ambito del macroaggregato, "03 acquisto di beni e servizi", e codice di IV livello "U.1.03.02.06.000 Canoni per Progetti in Partenariato Pubblico-Privato".

Sulla base di quanto esposto, il Sindaco istante chiede se, alla luce del Paragrafo 3.25 del Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, il suddetto contratto di partenariato pubblico-privato costituisca una categoria autonoma rispetto alle definizioni di "*leasing finanziario e contratti assimilati*" e "*operazioni di leasing*", ipotizzate al citato paragrafo 3.25, e se possa, di conseguenza, non essere considerato indebitamento, in ragione delle sue caratteristiche. In particolare, visto che il predetto Paragrafo 3.25 specifica che i suoi principi "*si applicano, a decorrere dal 1° gennaio 2015, alle nuove operazioni di leasing*", chiede se l'operazione effettuata dal Comune possa ritenersi in ogni caso esclusa dall'applicazione dei nuovi Principi contabili applicati, in quanto la procedura ad evidenza pubblica è stata indetta anteriormente al 1° gennaio 2015.

In subordine, in caso, invece, di iscrizione secondo il metodo c.d. finanziario, il Comune chiede se l'operazione di rilevazione del debito, da iscriverne tra le accensioni di prestiti, e dell'acquisizione del bene, da imputare tra le spese di investimento (come precisato nel citato paragrafo 3.25 "*si accerta l'entrata, si impegna la spesa e si emette un mandato versato in quietanza di entrata del proprio bilancio*"), possa essere ripartita in tre quote annuali di uguale importo del bilancio di previsione 2017-2019.

In merito all'ammissibilità della richiesta

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco del Comune di Brugherio (MB), il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (si rinvia, per tutte, alla delibera della Sezione dell'11 febbraio 2009, n. 36).

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva per l'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del comune, il Sindaco quale organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'Ente. Il presente presupposto sussiste nel quesito richiesto dal Sindaco del Comune di Brugherio, con nota del 6 febbraio 2017.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare come la disposizione, contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 attribuisca agli enti locali la facoltà di chiedere pareri *in materia di contabilità pubblica*. Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva. La Sezione delle Autonomie, nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, modificati ed integrati con le successive delibere n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009. Ha precisato che la funzione consultiva non può intendersi come consulenza generale agli enti, ma va ristretta esclusivamente alla materia della contabilità pubblica, quindi ai bilanci, alle norme e principi che disciplinano la gestione finanziaria e del patrimonio, o comunque alla materia contabile.

In seguito, le Sezioni riunite della Corte dei conti, con una pronuncia di coordinamento, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 102 del 2010 (delibera n. 54/CONTR del 17 novembre 2010), hanno nuovamente definito, esprimendo principi vincolanti per le Sezioni regionali, l'ampiezza della funzione consultiva attribuita dalla legge. I principi di diritto sono stati ripresi, dalle medesime Sezioni riunite, nelle successive pronunce (si rinvia, per esempio, alle deliberazioni n. 60/CONTR del 7 dicembre 2010 e n. 1/CONTR del 13 gennaio 2011), nonché dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione 3/QMIG del 19 febbraio 2014.

La richiesta di parere risulta ammissibile in quanto tesa ad ottenere indicazioni di carattere generale in ordine alla contabilizzazione in bilancio, in aderenza alle vigenti norme di contabilità pubblica, di un contratto di partenariato pubblico-privato.

Considerato in diritto

Occorre precisare che la decisione sulle modalità di contabilizzazione delle spese derivanti da un contratto di partenariato pubblico-privato già stipulato, che la scrivente Sezione regionale di controllo non può esaminare in sede consultiva, rientra nelle prerogative dei competenti organi

decisionali. Il Comune richiedente potrà tenere conto, tuttavia, nelle determinazioni di propria competenza, dei principi interpretativi enunciati nel presente parere.

Al fine di rispondere al primo quesito posto dal Sindaco del Comune di Brugherio, articolato, a sua volta, in due ulteriori sub-quesiti, occorre premettere quanto segue. La scrivente Sezione regionale di controllo, con deliberazione n. 36/2017/QMIG, sulla base di motivazioni a cui si fa rinvio, in considerazione dell'apparente contrasto normativo rilevato fra il paragrafo 3.25 del Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, e quanto disposto dal d.lgs. n. 50 del 2016 (artt. 3, comma 1, lett. eee), 180 e 187) e dal Regolamento UE n. 549/2013 (SEC 2010), ha ritenuto opportuno, per i riflessi di carattere generale che la questione interpretativa presentava, non limitata all'esercizio delle competenze di controllo sui bilanci degli enti territoriali, ma incidente, altresì, in particolare, sulla redazione del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, sottoporre al Presidente della Corte dei conti, ai sensi ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito dalla legge n. 102 del 2009, e dell'art. 6, comma 4, del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012, la seguente questione di massima: *“se la qualificazione come indebitamento del contratto di leasing finanziario, disposta dall'art. 3, comma 17, della legge n. 350 del 2003, includa, come previsto dal paragrafo 3.25 del Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, anche il contratto, di partenariato pubblico-privato, di locazione finanziaria di opere pubbliche, disciplinato dagli artt. 3, comma 1, lett. eee), 180 e 187 del d.lgs. n. 50 del 2016, a prescindere dalla verifica, in concreto, della prevalente allocazione dei rischi alla pubblica amministrazione locataria, come prescritto, invece, dal Regolamento UE n. 549/2013 (SEC 2010) e dalle decisioni Eurostat, richiamate anche dal codice dei contratti pubblici”*.

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, nella deliberazione n. 15/2017/QMIG, pronunciandosi sull'esposta questione, ha enunciato i seguenti principi di diritto:

“1. Le operazioni di locazione finanziaria di opere pubbliche di cui all'art. 187 se pienamente conformi nel momento genetico-strutturale ed in quello funzionale alla regolamentazione contenuta negli artt. 3 e 180 del codice dei contratti, ai fini della registrazione nelle scritture contabili, non sono considerate investimenti finanziati da debito.

2. Le procedure di realizzazione in partenariato di opere pubbliche e servizi che non siano sostanzialmente corrispondenti alla regolamentazione tipica generale, definita nelle surricordate norme del codice dei contratti, devono considerarsi rientranti nel novero dei contratti e delle operazioni assimilate al contratto di leasing finanziario, ai sensi dell'art. 3, comma 17, della l. n. 350/2003, indipendentemente dalla qualificazione formale attribuita dalle parti, secondo le disposizioni contenute nel punto 3.25 del principio contabile applicato all.4/2 al d.lgs. n. 118/2011, con ogni coerente conseguenza 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”.

Sulla base del ridetto principio di diritto, a cui la scrivente Sezione deve uniformarsi, come prescritto dall'art. 6, comma 4, del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012, è possibile rendere i due pareri richiesti dal Comune istante.

I. Il nuovo codice dei contratti, d.lgs. n. 50 del 2016, in maniera simile al precedente (d.lgs. n. 163 del 2006) contiene una specifica definizione dei contratti di partenariato pubblico-privato (art. 3, comma 1, lett. eee), negozi a titolo oneroso *“con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo*

dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore”.

Nella medesima definizione viene puntualizzato, altresì, che ai contratti di PPP si applicano i contenuti delle decisioni Eurostat, che attengono proprio alle modalità di contabilizzazione. A tali fini, la stessa norma impone alle stazioni appaltanti, richiamando l'articolo 44, comma 1-bis, del decreto-legge n. 248 del 2007, convertito dalla legge n. 31 del 2008, di comunicare tali operazioni all'Unità tecnica finanza di progetto della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Nella successiva Parte IV del nuovo Codice, l'art. 180, comma 8, riconduce ai contratti di partenariato pubblico privato *“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”*.

Sotto il profilo della struttura del rapporto, il ridetto art. 180, dopo aver richiamato l'esposta definizione contenuta nell'art. 3, comma 1, lettera eee), nonché la possibilità che il contratto abbia ad oggetto anche la progettazione delle opere o dei servizi, precisa che i ricavi di gestione dell'operatore economico possono provenire da un canone riconosciuto dall'ente concedente ovvero da qualsiasi altra forma di contropartita economica (come, per esempio, l'introito diretto della gestione del servizio erogato ad utenza esterna).

In particolare, il comma 3 dell'art. 180 specifica che, nei contratti di PPP, il trasferimento dei rischi in capo all'operatore economico comporta l'allocazione, oltre che del rischio *“di costruzione”*, anche di quello *“di disponibilità”* o, nei casi di attività erogabile a utenti terzi, di quello *“di domanda”* (definiti, rispettivamente, dall'art. 3, comma 1, lettere aaa), bbb) e ccc), al cui testo si fa rinvio).

L'art. 180, comma 3, puntualizza, altresì, che il contenuto del contratto di PPP va definito tra le parti in modo che il recupero degli investimenti effettuati e dei costi sostenuti dall'operatore economico dipenda dall'effettiva fornitura del servizio o dall'utilizzabilità dell'opera o, ancora, dal volume dei servizi erogati in corrispondenza della domanda, e, in ogni caso, dal rispetto dei livelli di qualità contrattualizzati *ex ante*. Di conseguenza, il successivo comma 4 precisa che se l'amministrazione aggiudicatrice, a fronte della disponibilità dell'opera (o della domanda di servizi), versa un canone all'operatore economico, quest'ultimo va proporzionalmente ridotto o annullato nei periodi di ridotta o mancata disponibilità del bene (o di diminuita o mancata prestazione dei servizi). Tali variazioni, inoltre, devono essere in grado di incidere significativamente sul valore netto degli investimenti, dei costi e dei ricavi dell'operatore economico. Il comma 6 prevede, poi, che il corrispettivo del contraente privato possa consistere, oltre che in un canone o negli incassi da gestione diretta del servizio (comma 5), da un contributo o prezzo (anche costituito da beni immobili della medesima PA), nei casi in cui tale prestazione aggiuntiva sia necessaria a garantire l'equilibrio economico-finanziario del contratto (tale prezzo, sommato al valore di garanzie pubbliche o di ulteriori finanziamenti a carico della PA committente, non può essere superiore al trenta per cento del costo dell'investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari).

All'interno della generale categoria dei contratti di partenariato pubblico-privato, l'art. 187 del d.lgs. n. 50 del 2016 disciplina la *“la locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità”*, definita, facendo seguito a quanto previsto dal previgente codice dei contratti pubblici, come il contratto *“avente ad oggetto la prestazione di servizi finanziari e l'esecuzione di lavori”* (art. 3, lett. ggg). L'art. 187 dispone, in particolare, che per la *“realizzazione, l'acquisizione ed il completamento di opere pubbliche o di pubblica utilità”*, le amministrazioni aggiudicatrici possono avvalersi del contratto di

locazione finanziaria, e qualifica quest'ultimo come *"appalto pubblico di lavori"* (salvo che questi ultimi abbiano un carattere meramente accessorio rispetto all'oggetto principale del contratto medesimo). A tal fine (comma 2) il bando deve determinare i requisiti economico-finanziari e tecnico-realizzativi di partecipazione, i costi, i tempi e le garanzie dell'operazione, i parametri di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, prescrivendo, in particolare (comma 5), che il soggetto finanziatore (necessariamente autorizzato ai sensi del d.lgs. n. 385 del 1993), deve dimostrare alla stazione appaltante che dispone, se del caso avvalendosi delle capacità di altri soggetti, anche in associazione temporanea, dei mezzi necessari ad eseguire l'appalto. Quest'ultima previsione si collega a quella del comma 7 del precedente art. 180, in base alla quale *"la documentata disponibilità di un finanziamento è condizione di valutazione di ammissione ad un contratto di partenariato pubblico privato"*.

Al fine di rafforzare l'impegno del contraente privato, il nuovo Codice puntualizza, infatti, che la sottoscrizione di un contratto di PPP ha luogo previa presentazione di idonea documentazione inerente al finanziamento dell'opera, e che il contratto è risolto di diritto ove il finanziamento non sia perfezionato entro dodici mesi (costituendo il *"rischio di finanziamento"* una delle incognite tipiche che l'operatore economico privato deve accollarsi in un'operazione di PPP). Importante, altresì, ai fini della corretta allocazione dei rischi (in questo caso, di costruzione), la disposizione contenuta nel comma 4 dell'art. 187, in base alla quale l'adempimento degli impegni della stazione appaltante *"resta in ogni caso condizionato al positivo controllo della realizzazione e dalla eventuale gestione funzionale dell'opera secondo le modalità previste"*.

Il legislatore ha introdotto, e disciplinato, tale contratto (prima con l'art. 1, comma 907, della legge n. 296 del 2006, dopo con l'art. 2, comma 1, lett. pp), del d.lgs. n. 113 del 2007, che ha inserito l'art. 160-bis al d.lgs. n. 163 del 2006, e, infine, con gli artt. 180 e 187 del d.lgs. n. 50 del 2016) al fine di offrire un ulteriore strumento di realizzazione delle opere pubbliche, in particolare di quelle c.d. *"fredde"* (non finanziabili dalla vendita di servizi agli utenti), come ospedali, scuole o, appunto, centri sportivi. Nella medesima ottica, poco dopo, il legislatore ha disciplinato il simile contratto di disponibilità (art. 160-ter del d.lgs. n. 163 del 2006, introdotto dall'art. 44, comma 1, lett. d), del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito dalla legge n. 27 del 2012), riprodotto nell'art. 188 del d.lgs. n. 50 del 2016.

Nella locazione finanziaria di opere pubbliche i vantaggi dell'amministrazione committente sono costituiti dal poter disporre di un bene senza sostenere, da subito, l'esborso finanziario pari al suo valore (la funzione economica è quella di finanziamento, ma senza l'accensione di un mutuo da parte della PA), la possibilità di ricevere l'opera *"chiavi in mano"*, senza dover espletare plurimi procedimenti di gara (per progettazione, mutuo, realizzazione, arredo, manutenzione, fornitura di energia elettrica e gas, etc.), l'eliminazione dei rischi derivanti dalla necessità di apportare (e approvare) varianti in corso d'opera, da ritardata consegna dei lavori, da sospensione dei lavori, da incremento del prezzo dei materiali, etc., nonché, da ultimo, di semplificazione della gestione contabile (pagamento di un unico canone annuale).

Naturalmente, i vantaggi economici derivabili, in concreto, da tale contratto dipendono dall'importo del canone (che, oltre al costo di costruzione del bene, comprende gli interessi sul capitale investito dal privato, la remunerazione del suo utile d'impresa, etc.), dai costi accessori, sia iniziali che successivi (per esempio, di eventuale indicizzazione della rata), dalle penalità in caso di ritardo nella corresponsione, dalla presenza della facoltà ovvero dell'obbligo di riscattare il bene (e relativo ammontare), dalla concessione di garanzie da parte dell'amministrazione committente nella fase di realizzazione o gestione dell'opera, etc.

Il contratto di locazione finanziaria di opere pubbliche (come il contratto di disponibilità, la concessione di costruzione e gestione, la concessione di servizi, la finanza di progetto, “e qualunque altra procedura di realizzazione in partenariato di opere o servizi” che presenti le caratteristiche indicate dall’art. 180 del d.lgs. n. 50 del 2016) costituisce uno dei tanti, e variegati, contratti di partenariato pubblico-privato (il legislatore utilizza appositamente, in aderenza alla normativa comunitaria, una formula aperta), che pur contenendo una, necessaria, componente di finanziamento (trattasi di operazioni nate proprio per traslare dalla PA al privato il reperimento della provvista finanziaria per la costruzione di un’opera), non esauriscono in essa la propria struttura e funzione economico-sociale (essendovi associata, a seconda dei tipi contrattuali, la progettazione, la realizzazione, la manutenzione, la fornitura dei beni e servizi necessari al funzionamento, etc.). Proprio per tale motivo, questi contratti, che instaurano una collaborazione duratura fra pubblica amministrazione ed operatori economici privati (il previgente Codice includeva nel genere, per esempio, anche le società miste), pur permettendo alla PA di usufruire di un’infrastruttura senza doverne sopportare immediatamente il costo di realizzazione, non costituiscono necessariamente, per l’ordinamento contabile europeo (SEC 2010), “indebitamento”, o meglio, “debito” (in particolare, ai fini della redazione del “conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche”), ma solo nella misura in cui l’allocazione dei rischi tipizzati dal legislatore (di “costruzione” ed uno fra “disponibilità” e “domanda”, cfr. art. 180, comma 3, d.lgs. n. 50 del 2016), in base alle clausole del concreto contratto stipulato, sia prevalentemente posta a carico della PA committente (può farsi rinvio, altresì, alla sintetica definizione di “rischio operativo” contenuta nell’art. 3, comma 1, lett. zz), del d.lgs. n. 50 del 2016, per le concessioni di lavori o di servizi, l’archetipo dei contratti di PPP).

Se, invece, i rischi contrattuali sono correttamente allocati in capo all’operatore economico privato, in aderenza alle decisioni Eurostat (in particolare, a quella dell’11 febbraio 2004, citata anche nella deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 26/2016/QMIG), richiamate dall’art. 3, comma 1, lett. eee), del d.lgs. n. 50 del 2016, l’operazione non va qualificata in termini di indebitamento (*rectius*, debito) per la PA committente, ma ritenuta, come detto in gergo, “*off balance*”. Al contrario, nel caso in cui la locazione finanziaria di opere pubbliche, come altro contratto di PPP, mascheri l’assunzione di debito per la PA committente, in quanto i rischi sono allocati prevalentemente su quest’ultima (in virtù di garanzie, clausole di indicizzazione dei prezzi, mancata decurtazione del canone in assenza del godimento del bene, adeguamento del corrispettivo di riscatto in caso di incremento dei costi di costruzione, etc.), allora il contratto viene considerato fonte di debito per la PA (e, come tale, va contabilizzato *on balance*).

In considerazione di quanto sopra esposto, la Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 15/2017/QMIG, sulla base di ulteriori motivazioni alle quali può farsi rinvio (incentrate, in particolare, sul rapporto fra la normativa dettata in materia di contratti pubblici e quanto prescritto, invece, dall’art. 3, comma 17, della legge n. 350 del 2003 e dal paragrafo 3.25 del Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011), ha affermato che “Le operazioni di locazione finanziaria di opere pubbliche di cui all’art. 187 se pienamente conformi nel momento genetico-strutturale ed in quello funzionale alla regolamentazione contenuta negli artt. 3 e 180 del codice dei contratti, ai fini della registrazione nelle scritture contabili, non sono considerate investimenti finanziati da debito”.

Nel caso in cui, invece, in base all’analisi che il Comune, come precisato in apertura del presente parere, deve autonomamente effettuare, il contratto di locazione finanziaria di opere pubbliche non allochi i rischi in prevalenza in capo all’operatore economico privato, la contabilizzazione delle entrate e delle spese da esso derivanti va effettuato secondo il metodo c.d. *finanziario*.

II. In quest'ultima ipotesi, il paragrafo 3.25 del Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, All. 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011 (dettato, tuttavia, nello specifico, come precisato anche nella FAQ ARCONET n. 23 del 6 luglio 2017, per i contratti di leasing finanziario e assimilati nei quali non ricorrono gli aspetti tipici del partenariato pubblico-privato) prescrive che, al momento della consegna del bene oggetto del negozio, l'ente locale deve rilevare un debito pari al suo valore corrente (costituito dal valore attuale dei pagamenti da corrispondere nel corso del rapporto), da iscrivere tra le "accensioni di prestiti", nonché registrare l'acquisizione del bene tra le spese di investimento ("si accerta l'entrata, si impegna la spesa e si emette un mandato versato in quietanza di entrata del proprio bilancio"). Il bene, infatti, nel caso di contratti di PPP con prevalente allocazione dei rischi a carico della PA (qualificati dal SEC 2010 come indebitamento), anche se civilisticamente non ancora di proprietà dell'ente locale, dal punto di vista contabile deve essere preso in carico e inventariato (oltre che oggetto di ammortamento). Al momento del pagamento dei canoni periodici, poi, l'ente locale deve rilevare sia gli interessi passivi (impliciti nel canone) che la quota di finanziamento rimborsata (i canoni periodici sono registrati contabilmente distinguendo la parte interessi, da imputare in bilancio tra le spese correnti, dalla quota capitale, da iscrivere tra i rimborsi della quota capitale di un prestito).

Il Comune chiede, in particolare, se l'operazione di rilevazione del debito, da iscrivere tra le accensioni di prestiti, e dell'acquisizione del bene, da imputare tra le spese di investimento (come precisato nell'esposto citato paragrafo 3.25), possa essere ripartita in tre quote annuali di uguale importo del bilancio di previsione 2017-2019. Il Principio contabile applicato (riferito, nello specifico, come già precisato, ai contratti di leasing finanziario e assimilati nei quali non ricorrono gli aspetti tipici del partenariato pubblico-privato) non sembra permettere tale possibilità, che il Comune istante invoca, si può supporre, al fine di evitare un eventuale distorto impatto del ridotto metodo di contabilizzazione sul conseguimento degli obiettivi posti dal saldo di finanza pubblica (cfr. articolo 1, commi da 463 a 508, della legge n. 232 del 2016, nonché la Circolare MEF-RGS n. 17/2017 emessa sul punto).

Nel caso di specie, infatti, pur in presenza di un contratto di partenariato pubblico-privato da considerare quale accensione di un debito (in ragione della prevalente allocazione dei rischi in capo alla PA committente, come da Regolamento UE n. 549/2013), l'ente locale committente, al momento della consegna del bene, non acquisisce alcun risorsa a titolo di mutuo né sostiene, materialmente, alcun esborso finanziario (tuttavia, in base alle obbligazioni civilistiche nascenti dal contratto, deve pagare i periodici canoni nella misura concordata). L'immediata iscrizione di un debito e la parallela registrazione del bene nel proprio patrimonio, quale spesa di investimento, costituiscono una *fictio* contabile funzionale a dare evidenza alla, riqualificata, dal punto di vista contabile, natura debitoria dell'operazione.

La ridetta riqualificazione preventiva risulta prodromica all'imputazione nel "Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche", che lo Stato italiano deve redigere al fine di dimostrare il conseguimento del congruo rapporto percentuale fra l'indebitamento netto ed il debito ed il prodotto interno lordo.

Tuttavia, il Regolamento UE n. 549/2013, c.d. SEC 2010, come il precedente SEC 1995, non obbliga gli Stati membri ad elaborare i propri conti e bilanci interni in base ai principi contabili presenti nel ridotto SEC 2010 (cfr. art. 1, comma 3, Reg. n. 549/2013), sia che si tratti di soggetti privati (per i quali valgono le regole del codice civile, e richiamate) che di pubbliche amministrazioni (per le quali valgono le rispettive norme di contabilità). Il sistema europeo esige però che lo Stato effettui, a consuntivo, adeguata riclassificazione delle transazioni economiche e

patrimoniali fra unità statistiche (fra le quali, sono comprese le amministrazioni considerate pubbliche dal SEC 2010) al fine di rendere omogenea la misurazione delle economie europee, e, in particolare, i citati saldi di bilancio delle amministrazioni pubbliche.

In attesa di chiarimenti normativi, opportuni al fine di evitare improprie incidenze del metodo di contabilizzazione di un contratto di partenariato pubblico-privato che alloca i rischi in capo all'amministrazione committente (e che, come tale, va considerato debito) su differenti regole di finanza pubblica, la Sezione ritiene che l'iscrizione dell'entrata e della spesa derivante dalla consegna del bene oggetto del rapporto non possa essere ripartita in tre quote annuali del bilancio di previsione 2017-2019.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il magistrato relatore
(dott. Donato Centrone)

Il presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in segreteria
19 SETTEMBRE 2017
Il direttore della segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)