



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA BASILICATA

composta dai magistrati:

dr. Rosario Scalia	Presidente
dr.ssa Vanessa Pinto	Primo Referendario, Relatore
dr. Luigi Gianfranceschi	Consigliere

nella Camera di consiglio del 19 dicembre 2018

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante: «Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti»;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

VISTA la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3», ed in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n.5;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di MATERA (MT) acquisita da questo Ufficio, al numero di protocollo 1183/2017;

VISTA l'Ordinanza n. 24/2018 del 19 dicembre 2018 con la quale il Presidente ha convocato questa Sezione di controllo per discutere e deliberare sul quesito sottoposto all'esame, nominando come relatore il Primo Referendario dott.ssa Vanessa Pinto;

udito il relatore

Ritenuto in

FATTO

Nell'odierna istanza di parere il Comune di MATERA, premettendo che:

“- L'adozione di un Energy Performance Contract (EPC) a risparmio garantito (GS) comporta la progettazione, realizzazione e gestione (Operation & Maintenance) di interventi di miglioramento dell'efficienza energetica degli impianti tecnologici ed elettrici (compresi gli impianti di illuminazione) all'interno di un edificio/struttura così come la generazione di energia da fonti rinnovabili; tali interventi prevedono, tra l'altro, la realizzazione di beni immobili, quali impianti per la produzione di energia da fonte fotovoltaica e impianti di cogenerazione, la cui realizzazione è strumentale e strettamente funzionale all'intervento di cui sopra;

- l'implementazione di un EPC-GS consente all'utilizzatore di ridurre i propri consumi energetici nel periodo ex-post rispetto al periodo pre-realizzazione dell'intervento in oggetto; i livelli di risparmio ottenibili mediante l'implementazione dell'intervento oggetto del contratto sono espressamente garantiti dalla società di servizi energetici, sono ben determinati e sono periodicamente misurabili; il rischio di mancato ottenimento dei risparmi energetici garantiti per cause imputabili alla società di servizi energetici (i.e. ad eccezione dei casi di forza maggiore e dei casi in cui per scelta del Committente mutino le condizioni di esercizio) è sterilizzato mediante l'applicazione di una penale per deficienza di performance a vantaggio dell'utilizzatore;

- durante il cosiddetto periodo di garanzia (pay-back time) - di durata predeterminata contrattualmente e fissa - l'utilizzatore impiega parte delle risorse economiche, non impiegate per effetto del risparmio energetico ottenuto, per "pagare" gli interventi di efficientamento energetico contrattuali (disponendo di risorse garantite per adempiere alle proprie obbligazioni pecuniarie ai sensi del contratto);

- al termine del periodo di garanzia e per tutta la vita utile residua degli impianti, l'utilizzatore potrà godere appieno del risparmio energetico generato dagli interventi di efficientamento energetico contrattuali, diventando proprietario degli impianti che generano il risparmio energetico a condizioni economiche in nessun caso peggiorative rispetto al fair value dei beni alla data di riscatto.”

Ed assumendo lo stesso Comune, che:

- “i modelli di Partenariato Pubblico Privato (PPP) sono considerati come uno dei più efficaci strumenti per riqualificare i patrimoni immobiliari delle Amministrazioni pubbliche;

- il comma 1 dell'art. 187 del nuovo Codice degli Appalti (D.Lgs. 50/2016) afferma che "per la realizzazione, l'acquisizione ed il completamento di opere pubbliche o di pubblica utilità i committenti tenuti all'applicazione del presente codice possono avvalersi anche del contratto di locazione finanziaria, che costituisce appalto pubblico di lavori”,

Ha chiesto di sapere se “ Con esplicito riferimento agli Energy Performance Contract a risparmio garantito (come sopra declinati) (..) se vi siano i presupposti per contabilizzare off-balance operazioni di leasing finanziario (strumentali o immobiliari) nell'ambito dei contratti di Partenariato Pubblico Privato (PPP) aventi ad oggetto la realizzazione di impianti ovvero la fornitura di beni che abbiano carattere meramente strumentale e accessorio all'implementazione di un servizio di efficienza energetica costituente la prestazione caratteristica oggetto di un Energy Performance Contract (EPC) a risparmio garantito (GS) rispetto al quale dette operazioni di leasing sono funzionalmente collegate in presenza dei seguenti requisiti:

a) *allocazione in capo al soggetto privato di almeno due dei rischi definiti da Eurostat riguardanti interventi di efficientamento energetico e in particolare del rischio di costruzione (prevedendo espressamente che i costi di realizzazione delle opere nonché i rischi imprenditoriali connessi alla realizzazione delle medesime, ivi inclusi extra costi, il rispetto di standard qualitativi e dei tempi pattuiti, gravano sul soggetto privato) e del rischio di disponibilità (prevedendo che il soggetto privato si faccia carico dei costi di mancato risparmio derivanti da una sotto performance degli impianti tecnologici forniti in misura tale da sterilizzare integralmente il rischio di underperformance in capo all'ente pubblico e l'applicazione del principio "Zero Availability-Zero Payment");*

b) *copertura dell'intervento da parte dell'Ente pubblico attraverso capitoli di spesa presenti nel proprio bilancio, già stanziati per la spesa corrente e non impiegate grazie al risparmio energetico derivante dall'intervento di efficientamento energetico (es. spesa per consumo elettrico, alias bollette) di tal che l'intervento in concreto non comporti - ancorché la locazione finanziaria sia concessa in favore dell'Ente pubblico - un aggravio dei costi a carico di quest'ultimo."*

Considerato in

DIRITTO

In via preliminare, sull'ammissibilità

1. La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le Regioni possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, oltre ad ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, pareri in materia di contabilità pubblica.

A termini della stessa disposizione, analoghe richieste possono essere formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane. La previsione dell'inoltro delle richieste di parere tramite il Consiglio delle autonomie locali testimonia la volontà del Legislatore di creare a regime un sistema capace di razionalizzare le richieste dei predetti enti, ma non impedisce agli stessi di avanzare direttamente dette istanze. Nell'esercizio della funzione consultiva l'Organo magistratuale, in attesa della istituzione del Consiglio delle autonomie locali, previsto dal comma aggiunto dall'art. 7 della legge costituzionale n. 3/2001 all'art. 123 della Costituzione, non può esimersi dal considerare i requisiti di legittimazione dei soggetti che promuovono detta funzione e le condizioni oggettive per l'attivazione della stessa.

Ai sensi del sopra citato disposto normativo (cfr. art. 7, comma 8, legge 131/2003) l'esercizio di tale attività consultiva è sottoposto a due condizioni preliminari, la prima di natura soggettiva (requisito soggettivo) e la seconda di natura oggettiva

(requisito oggettivo).

Requisito soggettivo

1.2 Sotto il profilo soggettivo, le richieste di parere possano essere formulate soltanto dai massimi organi rappresentativi degli Enti Locali (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco o, nel caso di atti di normazione, Presidente del Consiglio regionale, provinciale, comunale), come precisato - tra l'altro - nel citato documento approvato dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004.

Nel caso in esame, considerato che la Regione Basilicata non ha ancora istituito il Consiglio delle Autonomie Locali, la richiesta di parere - provenendo dal Sindaco del Comune di MATERA- si palesa comunque ammissibile sotto il profilo soggettivo.

Requisito oggettivo

1.3 Sotto il profilo oggettivo, la funzione consultiva della Corte dei conti è circoscritta alla "*materia di contabilità pubblica*".

La perimetrazione del significato e della portata dell'espressione "*materia di contabilità pubblica*" è stata oggetto di specifici interventi - in chiave ermeneutica - della Corte dei conti (cfr., tra le altre, la deliberazione della Sezione Autonomie del 27 aprile 2004 così come integrata e modificata dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9; la deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006; la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54 del 2010; la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 27/2011; la deliberazione della Sezione Autonomie n. 3/2014).

Alla luce dei suddetti approdi ermeneutici, la "*materia della contabilità pubblica*" non va intesa come semplice tenuta delle scritture contabili e/o come normativa avente per oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, ma non può neppure estendersi sino a ricomprendere tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa "(..) con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo diventerebbero organi di consulenza generale della autonomie locali" (cfr. deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006).

Rientrano, quindi, nel perimetro di tale materia "*la normativa ed i relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i relativi interventi di settore, ricomprendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli*" (cfr. deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006).

Peraltro, in una visione dinamica della materia che abbia per oggetto non solo la gestione del bilancio, ma anche la tutela dei suoi equilibri e della finanza pubblica in generale, la funzione consultiva delle Sezioni regionali della Corte dei conti può estendersi sino a ricomprendere tutti quei "*quesiti che risultino connessi alle modalità*

di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio" (cfr. deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n.54/2010), e ciò anche se tali materie risultino estranee nel loro nucleo originario alla "materia della contabilità pubblica".

Alla luce di quanto sopra, pertanto, dovranno ritenersi inammissibili le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte dei conti quale organo magistratuale.

Del pari, non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione *"non si rinviengono quei caratteri -se non di esclusività- di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore"* (cfr. Sezione Autonomie delibera n.3/2014), né istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza generalizzata in merito a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa.

L'ausilio consultivo, inoltre, non può costituire un'interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali di questa Corte ovvero di altri organi giurisdizionali e deve essere preventivo rispetto all'esecuzione da parte dell'Ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere. Non è, quindi, ammissibile l'esercizio *ex post* della funzione consultiva.

1.4 Il quesito in esame, avendo per oggetto l'individuazione del trattamento contabile *on balance* ovvero *off balance* - nei bilanci degli enti locali - di operazioni di investimento funzionali all'esecuzione dell'efficientamento energetico di immobili comunali, risulta pacificamente compreso nel perimetro della materia della contabilità pubblica come sopra tracciato.

1.5 Pertanto la presente richiesta di parere, risultando ammissibile anche dal punto di vista oggettivo, può essere esaminata nel merito.

NEL MERITO

2. Inquadramento

Prima di entrare nel merito del quesito, si precisa che il parere sarà reso - in chiave generale ed astratta - sulla base e nei limiti delle informazioni rese dall'Ente ed avrà per oggetto esclusivamente i profili giuscontabili sottesi alla fattispecie, non potendosi estendere, e non estendendosi, alla valutazione "nel merito" delle scelte gestorie effettuate dall'Ente in connessione alla materia sottoposta all'esame, che sono e resteranno nell'esclusiva discrezionalità e responsabilità dell'Ente.

2.1 Sempre in via preliminare, si rileva che l'odierno quesito – per come prospettato – appalesa alcune criticità di fondo. Da un lato non chiarisce il soggetto che “in concreto” assume i rischi connessi alla realizzazione dell'infrastruttura, e ciò in quanto seppure asserito che sarà il soggetto privato ad assumersi il rischio di costruzione, “*prevedendo espressamente che i costi di realizzazione delle opere nonché i rischi imprenditoriali connessi alla realizzazione delle medesime, ivi inclusi extra costi, il rispetto di standard qualitativi e dei tempi pattuiti, gravino sul soggetto privato*”, viene rilevato che sarà l'Ente locale (e non il soggetto privato) a perfezionare il contratto di locazione finanziaria per la realizzazione degli impianti strumentali all'attuazione del contratto di rendimento energetico. Dall'altro lato, precisando che le spese connesse al contratto di locazione finanziaria saranno sostenute mediante i risparmi finanziari derivanti dall'efficientamento energetico degli immobili comunali, evidenzia una possibile problematica in termini di effettiva copertura finanziaria “a monte” dei costi dell'investimento.

2.2 Alla luce di quanto sopra si rende, pertanto, necessario chiarire gli elementi ed i presupposti essenziali in base ai quali un'operazione di investimento “in collaborazione” pubblico-privato, possa essere ritenuta “non rilevante” ai fini del bilancio pubblico e dei connessi vincoli finanziari e come tale possa essere contabilizzata *off balance sheet*.

Si precisa al riguardo che i contratti di partenariato pubblico-privato (c.d. PPP) possono essere considerati “irrilevanti” ai fini del bilancio dell'ente pubblico e dei relativi equilibri e vincoli finanziari solo ed esclusivamente nei casi, e nel rispetto dei presupposti, previsti dalla normativa UE, così come recepita dall'Ordinamento italiano.

Per l'effetto, non è possibile escludere “a priori” che “operazioni concluse sotto la definizione di PPP non possano essere qualificate come indebitamento” (cfr. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n.15/2017).

Ciò che rileva è la “vera” natura del contratto, avendo riguardo agli effetti economico-finanziari ed al soggetto che “in concreto” ne viene gravato e/o ne risulta beneficiato.

La contabilizzazione segue, infatti, il soggetto che in misura “prevalente” ne sopporta i rischi, e ciò in disparte il “titolo” o il “canovaccio” utilizzati per confezionare contrattualmente l'operazione.

L'analisi dell'allocazione dei rischi è effettuata alla luce di specifici criteri, indici e presunzioni stabiliti a livello europeo e recepiti dal Legislatore nazionale.

Il differente trattamento contabile (*on balance* ovvero *off balance*) non incide, infatti, solo sull'assetto e sugli equilibri del singolo ente coinvolto (i.e. equilibri – pareggio e indebitamento), ma rileva – a livello UE – sui vincoli finanziari imposti ad ogni singolo Stato membro, in termini di debito pubblico e di indebitamento netto.

Nel caso di specie, il contratto di EPC viene collegato ad un contratto di leasing finanziario sottoscritto dall'Ente locale.

L'analisi sarà quindi focalizzata su tale peculiare assetto contrattuale.

Bisogna verificare, quindi, se e secondo quali presupposti tale peculiare forma di collaborazione possa rientrare nell'alveo dei contratti di PPP che, per come in concreto regolati, beneficiano del trattamento off balance.

3. I contratti di rendimento energetico, noti anche come EPC (*Energy Performance Contracting*), sono attualmente disciplinati – nel nostro Ordinamento- dal D.LGS. n. 102/2014 (che ha in parte abrogato il d.lgs. n. 115/2008).

Tale articolato normativo, introdotto nel nostro Ordinamento in attuazione della direttiva 2012/27/UE ¹ e nel rispetto dei criteri fissati dalla legge 6 agosto 2013, n. 96, stabilisce un quadro di misure per la promozione e il miglioramento dell'efficienza energetica che concorrono al conseguimento dell'obiettivo nazionale di risparmio energetico indicato all'articolo 3² del medesimo articolato (cfr. art. 1, dlgs 102/2014).

Tra queste misure, il contratto di EPC viene indicato come possibile strumento da utilizzare per *“finanziare le riqualificazioni energetiche degli immobili di proprietà pubblica e migliorare l'efficienza energetica a lungo termine”* (cfr. art. 5, comma 16, Dlgs 102/2014).

Ai sensi dell'art. 2, comma 2, lett. n), il contratto di rendimento energetico o di prestazione energetica (EPC) è, infatti, *“ l' 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”*.

Oggetto precipuo del contratto è , quindi, il conseguimento di una *“misura di miglioramento dell'efficienza energetica”* stabilita dalle parti, anche in termini di risparmi finanziari, che costituisce al contempo il parametro in funzione del quale

¹ Il Dlgs 102/2014 si pone in attuazione della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE.

² Ai sensi dell'art. 3 del dlgs 102/2014 *“1. L'obiettivo nazionale indicativo di risparmio energetico cui concorrono le misure del presente decreto, consiste nella riduzione, entro l'anno 2020, di 20 milioni di tonnellate equivalenti di petrolio dei consumi di energia primaria, pari a 15,5 milioni di tonnellate equivalenti di petrolio di energia finale, conteggiati a partire dal 2010, in coerenza con la Strategia energetica nazionale.*

2. Le Regioni, in attuazione dei propri strumenti di programmazione energetica possono concorrere, con il coinvolgimento degli Enti Locali, al raggiungimento dell'obiettivo nazionale di cui al comma 1.”

cui saranno pagati gli investimenti effettuati dal soggetto privato (di qualsiasi natura: lavori- forniture o servizi)³.

Rileva il Collegio come nella prassi si siano sviluppati più modelli contrattuali. Per l'effetto il contratto di EPC può assumere connotazioni e contenuti differenti in base dello specifico accordo contrattuale perfezionato tra le parti.

³ L'allegato 8 del Dlgs 102/2014 codifica gli "elementi minimi" del contratto di rendimento energetico, e cioè:

- a) un elenco chiaro e trasparente delle misure di efficienza da applicare o dei risultati da conseguire in termini di efficienza;
- b) i risparmi garantiti da conseguire applicando le misure previste dal contratto;
- c) la durata e gli aspetti fondamentali del contratto, le modalità e i termini previsti;
- d) un elenco chiaro e trasparente degli obblighi che incombono su ciascuna parte contrattuale;
- e) data o date di riferimento per la determinazione dei risparmi realizzati;
- f) un elenco chiaro e trasparente delle fasi di attuazione di una misura o di un pacchetto di misure e, ove pertinente, dei relativi costi;
- g) l'obbligo di dare piena attuazione alle misure previste dal contratto e la documentazione di tutti i cambiamenti effettuati nel corso del progetto;
- h) disposizioni che disciplinino l'inclusione di requisiti equivalenti in eventuali concessioni in appalto a terze parti;
- i) un'indicazione chiara e trasparente delle implicazioni finanziarie del progetto e la quota di partecipazione delle due parti ai risparmi pecuniari realizzati (ad esempio, remunerazione dei prestatori di servizi);
- j) disposizioni chiare e trasparenti per la quantificazione e la verifica dei risparmi garantiti conseguiti, controlli della qualità e garanzie;

- k) disposizioni che chiariscono la procedura per gestire modifiche delle condizioni quadro che incidono sul contenuto e i risultati del contratto (a titolo esemplificativo: modifica dei prezzi dell'energia, intensità d'uso di un impianto)
- l) Informazioni dettagliate sugli obblighi di ciascuna delle parti contraenti e sulle sanzioni in caso di inadempienza.

Le peculiarità di questo contratto, il carattere altamente tecnico e la presenza di una specifica disciplina rende difficile la puntuale trasposizione delle regole previste per i PPP e richiede la elaborazione di specifici criteri per stabilire se lo stesso gravi dal punto di vista economico- finanziario, in misura prevalente sull'Ente pubblico o sul soggetto privato.

4. A tale fine occorre avere riguardo alla disciplina dettata a livello europeo ed alle prescrizioni della normativa nazionale che ne costituiscono recepimento.

Ci si riferisce in particolare alle indicazioni contenute nelle decisioni Eurostat 2004, nel Sec 2010 (Reg. 549/2013), secondo le indicazioni interpretative contenute nel *Manual on government deficit and debt* (MGDD)⁴, nonché -con specifico riferimento al contratto di rendimento energetico (EPC)- alla nota Eurostat del 19 settembre 2017 in tema di "*The recording of energy performance contracts in government accounts*" ed alle connesse linee guida attuative approvate nel mese di Maggio 2018.

Per quanto riguarda la normativa italiana, occorrerà avere riguardo - in via principale - alle disposizioni in tema di contratti di partenariato pubblico privato contenute nel Dlgs 50/2016 (Codice dei contratti pubblici), ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. eee) e dell'art. 180 e ss, in combinato disposto con i principi e le prescrizioni giuscontabili che disciplinano il complessivo sistema dei bilanci del comparto pubblico.

Si tratta di un'analisi difficilmente standardizzabile "a priori", in quanto il ruolo dei diversi soggetti (pubblico e privato) di un'operazione "in collaborazione" deve essere valutato in via sistemica, avendo riguardo non solo al contenuto concreto delle singole clausole ma anche all'effetto complessivo del loro collegamento, e ciò al fine di individuare "(..)il trattamento contabile (on balance ovvero off balance) che rappresenti al meglio la reale natura del contratto" (cfr. cap. 20286 SEC 2010).

Sul punto l'Eurostat, nel MGDD già citato, confermando la linea seguita nelle indicazioni Eurostat 2004, afferma che un'operazione contrattuale in "partnership" pubblico-privata può essere considerata *off balance* solo se vi sia **una forte prova** che il partner privato si faccia carico della **maggior parte dei rischi connessi** all'attività oggetto del contratto.

I rischi da considerare per valutare l'imputabilità economico-finanziaria dell'operazione ineriscono essenzialmente a tre categorie:

- il rischio di costruzione, connessi alla fase progettuale (di attivazione) e di realizzazione dell'infrastruttura;

⁴ Eurostat, *Manual on government deficit and debt - Implementation of ESA 2010*, edizione 2016 (cap. VI.4, p. 332).

- il rischio di disponibilità, inerenti alla fase operativa in termini di garanzia e connessa responsabilità del raggiungimento dei livelli quantitativi e/o qualitativi concordati;
- il rischio di domanda, (nei casi di attività rivolta ai terzi) attinenti alla variabilità della domanda per cause non imputabili all'operatore privato.

e per alcune tipologie di operazioni, come quelle concessorie, il rischio c.d. operativo.

La regola base seguita da Eurostat sin dal 2004 è che il trattamento *off balance* sarà possibile solo nel caso in cui l'operatore privato si assuma oltre il rischio di costruzione, che deve sempre essere a proprio carico, anche uno dei rischi sopra evidenziati (disponibilità o domanda/ rischio operativo).

Affermato questo principio cardine, l'analisi dell'effettiva ripartizione dei rischi dovrà essere condotta avendo riguardo a tutte le previsioni contrattuali che regolano la fattispecie, e ciò specie nelle operazioni finanziariamente più complesse, frutto di più contratti tra loro eziologicamente collegati.

Sul punto il SEC 2010, prevede che l'analisi dell'allocazione "in concreto" dei rischi debba approfondire ulteriori elementi ed indici, tra cui - in particolare:

- il rischio di valore residuo e di obsolescenza, e cioè il rischio che al termine del contratto il valore del bene sia inferiore a quello atteso, di fronte ad un'opzione (e non un obbligo) di acquisto del bene da parte della PA. Nel caso in cui il bene rimanga nella proprietà del privato ovvero la PA abbia un'opzione per l'acquisto del bene al valore del mercato, Eurostat propende per l'allocazione dei rischi in capo al soggetto privato e, quindi, per una contabilizzazione *off balance* dell'infrastruttura; nel caso in cui, invece, il prezzo di acquisto sia predeterminato, o non siano previste clausole di acquisto al valore di mercato, l'operazione di acquisto si presume a carico della PA e, pertanto, dovrà essere registrata nel bilancio pubblico.
- l'esistenza di finanziamenti o di garanzie da parte della PA, il cui valore superi il costo del capitale o del debito complessivo assunto dal privato e/o di clausole di particolare vantaggio per il soggetto privato che di fatto "annullino", anche in chiave rimediale o compensativa, i rischi al medesimo formalmente imputati (cfr. capitolo 20.284 Sec 2010). Ciò non vuol dire che la PA non possa effettuare alcuna forma di finanziamento per il progetto in PPP, purchè tale forma di "incentivo" all'investimento privato non sia pari o superiore al 50% dei costi di capitale sostenuti dal privato.

Dovrà essere considerata, quindi, l'allocazione dei rischi, non solo nella fase genetico-strutturale del rapporto, ma anche in quella attuativa e conclusiva.

Secondo quanto evidenziato ai punti 58 e 59 del 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 e degli

assets, 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. 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 spaccettamenti 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.

Con specifico riferimento al contratto di rendimento energetico, inoltre, Eurostat - con la nota del 19 settembre 2017 (cfr. “*The recording of energy performance contracts in government accounts*”, Eurostat Guidance note 19 settembre 2017, cit.), in aggiornamento del proprio precedente orientamento (cfr. nota Eurostat del 7 agosto 2015 su EPC), precisa che potrà essere utilizzato sia lo strumento del leasing operativo che quello del sale and lease back (cfr. punti 3 e 4, nota 19 settembre 2017 cit.), e ciò ad una condizione essenziale: che sia “provato” che il soggetto privato sia l’effettivo ed unico “proprietario economico” degli *assets* coinvolti nell’operazione.

Ciò richiede che la maggior parte dei rischi, ma anche dei benefici economici, ricada sulla ESCO e/o sugli altri soggetti terzi coinvolti nell’EPC (cfr. punto 2.3, nota Eurostat 19 settembre 2017).

Inoltre, in conformità alle disposizioni del SEC 2010, viene confermato che per essere considerato “proprietario economico”, il contraente privato non potrà beneficiare di clausole che prevedano un minimo garantito o altre forme di sostegno che producano “nella sostanza” una riduzione ovvero l’eliminazione *de facto* del rischio assunto.

Dovranno, pertanto, essere verificate le seguenti condizioni essenziali:

- l’investimento deve essere a carico dell’EPC contractor;
- i rischi devono ricadere sull’EPC contractor, ci si riferisce in particolare a rischi tecnici, rischi di costruzione, rischi comportamentali (ad es. connessi alle attività di conduzione e manutenzione), rischi per mancati pagamenti;
- il canone a favore dell’EPC contractor deve essere collegato alle performance dell’intervento, senza alcun canone minimo;
- in caso di factoring, l’EPC contractor non deve cedere il credito *pro soluto*. Infatti in caso di cessione *pro soluto* dei crediti vantati dal contraente privato nei confronti della PA, secondo Eurostat, l’effettivo proprietario economico degli assets sarà la pubblica amministrazione che dovrà, per l’effetto, contabilizzare nel proprio

bilancio la complessiva operazione, ripartendo i costi tra spese per servizi, spese per indebitamento (sorte capitale) e spese per interessi (cfr. punto 6 della nota). Nel mese di maggio 2018 l' Eurostat e la Banca europea per gli investimenti (BEI) hanno pubblicato le linee guida per il trattamento statistico degli Energy Performance Contract (EPC), cui si rinvia per ogni approfondimento, allo scopo di chiarire, con esempi pratici e tabelle esemplificative, i casi in cui un contratto di EPC debba essere considerato *on balance* ovvero, a seconda di determinati indici presuntivi di alta o moderata intensità, possa avere accesso ai benefici dell'*off-balance*⁵.

In particolare, viene ribadito – tra l'altro – che qualora vengano pattuite clausole di pagamento di corrispettivi in via anticipata rispetto alla realizzazione e collaudo degli assets, il contratto – e la complessiva operazione a questo sottesa – sarà considerata a carico dell'Ente e, quindi, contabilmente “on balance-sheet” (punto 5.2 delle Linee guida approvate nel maggio 2018 da Eurostat), così come nel caso di clausole che prevedano finanziamenti – anche in forma di garanzie - della parte pubblica (ente contraente o comunque finanziamenti statali) uguali o superiori al 50% dei costi complessivi dell'investimento (punto 14.1, delle linee guida citate).

5. Avendo riguardo al nostro Ordinamento, come già detto, lo statuto dei contratti di partenariato pubblico che beneficiano del trattamento “off balance” è disegnato dal Dlgs 50/2016 (Codice dei contratti pubblici).

Ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. eee) del suddetto articolato normativo il «contratto di partenariato pubblico privato» viene definito come “ *il contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto 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*”.

⁵ In particolare, nell'ambito di tali linee guida, vengono ribaditi i medesimi criteri discretivi utilizzati in relazione ai contratti di PPP. Oltre alla fissazione di una durata minima del contratto (8 anni per gli EPC) viene - infatti- confermata la necessità che il canone verso il fornitore (ESCO) sia collegato al livello di prestazione energetica raggiunta e che il valore dei risparmi “garantiti” per la durata del contratto debba essere superiore alla somma dei costi operativi e dei finanziamenti pubblici.

La disposizione precisa, inoltre, che “fatti salvi gli obblighi di comunicazione previsti dall'articolo 44, comma 1-bis, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, si applicano, per i soli profili di tutela della finanza pubblica, i contenuti delle decisioni Eurostat”.

Ai fini del trattamento contabile (*on balance* ovvero *off balance*) degli effetti economici e finanziari sottesi ai contratti di PPP occorre, pertanto, avere riguardo alle decisioni Eurostat - volta per volta- vigenti.

Ai sensi del comma 3 dell'art. 180, che riprende le linee direttive UE, nel contratto di partenariato pubblico privato il trasferimento del rischio in capo all'operatore economico comporta l'allocazione a quest'ultimo, oltre che del rischio di costruzione, anche del rischio di disponibilità o, nei casi di attività redditizia verso l'esterno, del rischio di domanda dei servizi resi, per il periodo di gestione dell'opera come definiti, rispettivamente, dall'articolo 3, comma 1, lettere aaa), bbb) e ccc).

Il contenuto del contratto è definito tra le parti in modo che il recupero degli investimenti effettuati e dei costi sostenuti dall'operatore economico, per eseguire il lavoro o fornire il servizio, dipenda dall'effettiva fornitura del servizio o utilizzabilità dell'opera o dal volume dei servizi erogati in corrispondenza della domanda e, in ogni caso, dal rispetto dei livelli di qualità contrattualizzati, purché la valutazione avvenga *ex ante*. Con il contratto di partenariato pubblico privato sono altresì disciplinati anche i rischi, incidenti sui corrispettivi, derivanti da fatti non imputabili all'operatore economico.

Il presupposto essenziale per la corretta allocazione di tali rischi è la verifica dell'equilibrio economico-finanziario dell'operazione, inteso come contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria, intendendosi per convenienza economica 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, la capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso del finanziamento (cfr. Art. 3, comma 1, lett. fff).

In particolare, al fine di considerare il rischio di costruzione come “correttamente” allocato sul soggetto privato, viene stabilito che “*l'eventuale riconoscimento del prezzo, sommato al valore di eventuali garanzie pubbliche o di ulteriori meccanismi di finanziamento a carico della pubblica amministrazione, non può essere superiore al quarantanove per cento del costo dell'investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari.* (enfasi aggiunta) (cfr. Comma 6, art. 180 Dlgs 50/2016).

Il comma 8 dell'art. 180 prevede che rientra nella categoria dei contratti di PPP - oltre ai contratti esemplificati nella norma (come la finanza di progetto, la concessione di costruzione e gestione, la concessione di servizi, la locazione finanziaria di opere pubbliche, il contratto di disponibilità) - " *qualunque altra procedura di realizzazione in partenariato di opere o servizi che presentino le caratteristiche di cui ai commi precedenti.*"

Confermando, quindi, l'approccio sostanzialistico utilizzato da EUROSTAT, per cui occorre avere riguardo agli "effetti" economico-finanziari derivanti dall'operazione messa in campo e non alla "forma" e/o al *nomen* dello strumento contrattuale utilizzato, il Legislatore italiano ha codificato nell'Ordinamento un "numero aperto" di contratti di partenariato pubblico privato.

Alla luce di quanto sopra, quindi, occorre verificare se la stipula di un contratto di locazione finanziaria da parte dell'Ente locale, al fine di realizzare gli impianti funzionali all'attuazione del contratto di EPC, possa rientrare nell'alveo dei contratti di PPP ovvero rappresenti un'operazione di indebitamento.

6. Secondo quanto previsto nel SEC 2010, nel contratto di locazione finanziaria - al contrario di quanto avviene nel leasing operativo - si distinguono due figure, quella del "proprietario economico" e quella del "proprietario giuridico" del bene. Il proprietario economico è colui che assume i rischi operativi ed acquisisce i benefici economici derivanti dall'utilizzo del bene.

Secondo questo schema, il proprietario giuridico del bene (locatore) è il soggetto finanziatore del locatario per l'acquisto del bene (proprietario economico del bene). Per questa ragione, una volta sottoscritto il contratto, il bene "*figura nel bilancio del locatario e non del locatore, il relativo prestito figura come un'attività del locatore e una passività del locatario. I pagamenti relativi ad un contratto di leasing finanziario non sono considerati come canoni di locazione, bensì come interessi e quote di rimborso del capitale del prestito figurativo*" (cfr. cap. 15.14, Regolamento 549/2013).

In adeguamento a tale previsione, con l'art. 75 del d.lgs. n. 118/2011, modificato ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. aa) del d.lgs. n. 126/2014, il *leasing* finanziario è stato inserito, *tout court* tra le fonti di indebitamento.

Come espressamente chiarito nella relazione illustrativa al d.lgs. 126/2014 "*L'articolo 75, adegua la disciplina dell'indebitamento, prevista per gli enti territoriali dall'articolo 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, alle norme europee, con particolare riferimento alle disposizioni riguardanti il leasing finanziario, le cartolarizzazioni e l'escussione delle garanzie.*" Per l'effetto, è stato modificato il comma 17, dell'art. 3 della legge 350/2003, ai sensi del quale viene previsto che "(..) *costituiscono*

indebitamento, agli effetti dell'art. 119, sesto comma, della Costituzione (...) [anche] le operazioni di leasing finanziario stipulate dal 1° gennaio 2015”.

Di conseguenza, il punto 3.25 dei principi contabili applicati sulla contabilità finanziaria (Allegato 4/2 al dlgs 118/2011) ha esteso la connotazione “ di contratti di finanziamento” a 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”.*

Tale qualificazione, però, è entrata in apparente contrasto con le previsioni contenute nel Codice dei Contratti Pubblici (Dlgs 50/2016) che -introducendo un numero “aperto di PPP” (comma 8, art. 180) ed annoverando tra i contratti di PPP anche il contratto di leasing finanziario (cfr. art. 187) ha ammesso - di fatto- la possibilità che tale tipologia di contratti possa - in linea astratta - beneficiare del trattamento *off-balance*.

Sul punto è intervenuta la Sezione delle Autonomie di questa Corte - attivata dalla rimessione di una questione di massima della Sezione regionale di controllo per la Lombardia (cfr. Deliberazione 36/2017)- affermando 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 [mentre, nel caso in cui] 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”.* (cfr Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n.15/2017).

Il *discrimen* è dato dalla conformità in concreto delle operazioni sottese ai contratti (definiti) come di PPP alle prescrizioni normative contenute nella normativa vigente in materia e, per i profili connessi al trattamento finanziario e contabile, alle decisioni Eurostat, volta per volta approvate, e ciò dalla fase genetica a quella attuativa e conclusiva.

Secondo la Sezione delle Autonomie, pertanto, a decorrere dal 1 gennaio 2015 il contratto di leasing finanziario può assumere una duplice connotazione: quella

ordinaria che è, e resta, quella di operazione di indebitamento e quella speciale, di contratto di partenariato pubblico privato, qualora conforme a tutti i requisiti e presupposti come sopra previsti dalla normativa vigente.

In sostanza, secondo tale approdo, “ con l’art. 75 del d.lgs. 118/2011 si è introdotta una presunzione legale circa la qualificazione del leasing finanziario come fonte di indebitamento. Tale presunzione, in primo tempo assoluta (*iuris et de iure*), con il d.lgs. 50/2016, come modificato dal d.lgs. 57/2017, deve ritenersi avere carattere relativo (*iuris tantum*). In altre parole, 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” (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione 15/2017, cit.)

La “mappatura dei rischi” e la loro ripartizione tra soggetto pubblico ed operatore privato costituisce, quindi, il presupposto essenziale per considerare *on balance* ovvero *off balance* anche il contratto di leasing finanziario. Sul punto, occorrerà avere riguardo anche alle Linee guida n.9/2018 “Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull’attività dell’operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privati” approvate dall’ANAC con delibera n. 318 del 28 marzo 2018. Nell’ambito di tali linee guida è stata introdotto – quale condizione e presupposto essenziale del contratto in PPP - l’obbligo di corredare il contratto con la c.d. “matrice dei rischi”, quale parte integrante del contratto medesimo.

Per ogni operazione di PPP le amministrazioni aggiudicatrici dovranno, quindi, svolgere un’analisi preliminare dei rischi connessi alla costruzione e gestione dell’opera o del servizio oggetto del contratto di PPP, al fine di verificare la possibilità, intesa come “effettiva sostenibilità”, di trasferimento all’operatore economico, oltre che del rischio di costruzione, anche del rischio di disponibilità o del rischio di domanda dei servizi resi nonché, per i contratti di concessione, del rischio operativo.

Tale “mappatura del rischio” pone le parti di fronte alla necessità di verificare e provare che il soggetto privato sia “effettivamente” in grado di sostenere il rischio allocato, e ciò proprio al fine di evitare che – a fronte di clausole di stile - detti oneri

vengano di fatto sostenuti dal soggetto pubblico, con tutte le conseguenze in termini di elusione dei vincoli finanziari vigenti.

7. Conclusioni

Alla luce di quanto sopra, pertanto, 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 (cfr. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione 15/2017);
- 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.

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*.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Basilicata rende nelle sopra esposte considerazioni il proprio parere in relazione all'istanza formulata dal Sindaco del Comune di MATERA (MT) con la nota in epigrafe citata.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, all'Amministrazione richiedente.

Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del **19 dicembre 2018**

IL RELATORE

F.to Dott.ssa Vanessa PINTO

IL PRESIDENTE

F.to Dott. Rosario SCALIA

Depositata in Segreteria il 7 giugno 2019

IL FUNZIONARIO

PREPOSTO AI SERVIZI DI SUPPORTO

F.to Dott. Giovanni Cappiello