



La

# Corte dei Conti

N. 49/CONTR/11

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente di coordinamento, Maurizio MELONI  
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione:

Giuseppe S. LAROSA, Raffaele SQUITIERI, Mario G.C. SANCETTA, Giorgio CLEMENTE, Luigi MAZZILLO;

Consiglieri:

Carlo CHIAPPINELLI, Simonetta ROSA, Ermanno GRANELLI, Francesco PETRONIO, Mario NISPI LANDI, Vincenzo PALOMBA, Luigi PACIFICO, Andrea BALDANZA, Natale A.M. D'AMICO, Ugo MARCHETTI, Francesco TARGIA;

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

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000, poi modificato, dalle stesse Sezioni, con le deliberazioni 3 luglio 2003, n. 2, e 17 dicembre 2004, n. 1, e dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione 19 giugno 2008, n. 229, e, in particolare, l'art. 6, comma 2;

Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Vista la deliberazione n. 14/2011/PAR, con la quale la Sezione regionale di controllo per le Marche ha rimesso alle Sezioni Riunite della Corte dei conti, la questione proposta dal Comune di Sassocorvaro con nota del 11 gennaio 2011;

Vista la nota della Segreteria del 29 luglio 2011, con la quale sono state convocate le Sezioni riunite in sede di controllo per il 2 agosto 2011;

Uditi, nella camera di consiglio del 2 agosto 2011, i relatori consiglieri Ermanno Granelli e Francesco Petronio;

### **DELIBERA**

di adottare la seguente pronuncia che è parte integrante della presente deliberazione riguardante: "questione di massima rimessa dalla Sezione regionale di controllo per le Marche con la deliberazione n. 14/2011/PAR".

Dispone che, a cura della Segreteria delle Sezioni riunite, copia della presente deliberazione e del relativo allegato, sia trasmessa alla Sezione regionale di controllo per la Regione Marche per le conseguenti comunicazioni all'Ente interessato, nonché alla Sezione delle Autonomie, alle Sezioni riunite per la Regione siciliana ed alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

I RELATORI

Ermanno GRANELLI

Francesco PETRONIO

IL PRESIDENTE

Maurizio MELONI

Depositato in segreteria il 16 settembre 2011

IL DIRIGENTE

Patrizio MICHETTI

1. Il Comune di Sassocorvaro, ha formulato una richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, riguardo all'applicabilità del limite all'indebitamento ad una operazione di *leasing* immobiliare. La richiesta di parere a firma del Sindaco è pervenuta senza l'interposizione del Consiglio delle Autonomie Locali delle Marche, sebbene istituito.

L'istanza enumera una serie di questioni applicative in ordine ad una procedura per l'affidamento della costruzione di un'opera pubblica tramite leasing, mentre pone in termini problematici esclusivamente un quesito in ordine all'applicazione del limite all'indebitamento contenuto nell'art. 204 del decreto legislativo 19 agosto 2000, n. 267. La questione prospettata, che attiene in particolare all'applicazione dei limiti all'assunzione di nuovo debito per gli enti locali e al computo della spesa per canoni di leasing da considerare ai fini dell'applicazione delle misure di contenimento dell'indebitamento, è esposta nella nota del Sindaco in modo sintetico in forma di semplice domanda, senza indicare specifici dubbi interpretativi, né quale sia la linea dell'ente. La deliberazione di rimessione della Sezione regionale Marche sviluppa ampiamente le questioni prospettate ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 da parte del Comune.

Le richieste succintamente espresse nella nota del Sindaco sono state esplicitate nell'articolata deliberazione di rimessione, evidenziando i dubbi interpretativi e le possibili soluzioni da adottare con ampia esposizione della normativa di riferimento e di precedenti pronunce delle Sezioni regionali di controllo.

2. Per inquadrare la questione va premesso sul piano generale che la possibilità da parte della pubblica amministrazione di fare ricorso ad un contratto di *leasing* è un problema risolto da tempo anche in presenza di richiami in diritto positivo al tipo contrattuale in esame.

Infatti l'ordinamento ha riconosciuto il contratto di locazione finanziaria con legge n. 183 del 1976, che ne ha definito la natura senza soffermarsi sul possibile impiego da parte delle pubbliche amministrazioni. Le leggi n. 454/1988 e n. 28/1999 hanno autorizzato il Ministero delle finanze ad impiegare tale forma di finanziamento in operazioni immobiliari. Il Codice dei contratti, il d.lgs. n. 163/2006, all'art. 3, comma 9,

comprende tra la definizione di appalti pubblici di forniture la locazione finanziaria, ma non stabilisce le condizioni per il suo impiego.

L'ammissibilità di tale strumento per il finanziamento della generalità delle opere pubbliche o di pubblica utilità è stata affermata dalla legge finanziaria 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296) che ai commi 907, 908, 912 e 913 dell'art. 1 ha consentito il ricorso alla locazione finanziaria (*leasing*) per la realizzazione, l'acquisizione ed il completamento di opere pubbliche o di pubblica utilità, da parte dei committenti tenuti all'applicazione del Codice dei contratti di cui al d.lgs. n. 163/2006 tra i quali sono annoverate le pubbliche amministrazioni e quindi anche gli Enti Locali possono fare ricorso al *leasing* (art. 32 d.lgs. n. 163/2006).

Il modello contrattuale del *leasing*, dato il richiamo fattone in talune disposizioni normative, non può più considerarsi un contratto atipico. Si tratta, quindi di uno schema negoziale sinallagmatico e commutativo, con causa mista, che consente ad un soggetto, previo pagamento di un canone periodico, di utilizzare un bene, mobile o immobile, strumentale all'esercizio della propria attività o al perseguimento dei propri fini istituzionali, con possibilità di riscattarlo ad un prezzo inferiore al valore di mercato al termine del periodo di disponibilità stabilito nel contratto.

Ai fini del finanziamento pubblico assume particolare rilievo il *leasing* immobiliare *in costruendo* (l'istituto è ora espressamente disciplinato dall'art. 160-bis del citato d.lgs. n. 163/2006, introdotto dal d.lgs. 31 luglio 2007, n. 113, successivamente modificato con d.lgs. 11 settembre 2008, n. 152).

Con questo contratto un soggetto abilitato concede in godimento alla pubblica amministrazione un bene immobile (opera pubblica *in costruendo*) dietro pagamento, da parte dell'ente pubblico, di un canone periodico per un determinato numero di anni, al termine dei quali l'ente medesimo ha il diritto di acquisirne la proprietà pagando un riscatto di importo predeterminato. Utilizzando tale strumento l'opera pubblica può essere realizzata evitando l'esborso del capitale in un'unica soluzione ed ottenendo in futuro un incremento qualitativo e quantitativo del patrimonio dell'ente.

Il *leasing* immobiliare pubblico *in costruendo* può quindi costituire, qualora si verificano determinate condizioni, un valido strumento di finanziamento per la realizzazione di opere direttamente utilizzate dalla pubblica amministrazione e

un'alternativa all'appalto, concretizzando modalità di realizzazione di infrastrutture pubbliche secondo schemi di Partenariato Pubblico-Privato ("PPP").

In particolare per la realizzazione delle opere destinate all'utilizzazione diretta della pubblica amministrazione (cd. "opere fredde") può costituire un'alternativa allo strumento della concessione di lavori pubblici, specie quando risulti assente o marginale l'aspetto gestionale o per le quali sia più complesso prevedere l'erogazione dei servizi a carico del privato (quali, ad esempio, scuole, uffici). Va rilevato per inciso che nel caso in esame (opera redditizia) si sarebbero potute utilmente impiegare altre forme di partenariato pubblico-privato quali il *project financing*.

Nel caso di leasing *in costruendo* il pagamento di un canone non è il corrispettivo per la locazione del bene, quanto una modalità pattizia per la *restituzione di un finanziamento* che si presuppone avvenuto per una somma corrispondente al valore dell'operazione economica posta in essere, il quale è la risultante del costo del bene comprensivo dell'ammortamento, dell'interesse sul capitale investito, dell'utile e delle spese sostenute.

Nello schema del leasing *in costruendo* l'ente pubblico committente darà inizio al pagamento del canone di leasing solo dopo il collaudo e la consegna dell'opera, mentre la società di leasing, durante il tempo della costruzione, ha pagato all'impresa costruttrice gli stati di avanzamento dei lavori, di conseguenza avrà diritto agli interessi sulle somme anticipate nella misura concordata.

Una questione rilevante per le amministrazioni pubbliche consiste nell'obbligo di operare una valutazione di convenienza prima di procedere all'adozione del *leasing* finanziario. In particolare devono essere considerati alternativamente il ricorso al contratto di mutuo o al finanziamento ad opera della Cassa Depositi e Prestiti, valutando anche l'impatto in termini di sostenibilità per il bilancio dell'ente delle diverse forme di finanziamento. Rileva la Sez. regionale di controllo per la Lombardia n. 1139 del 2009: "*I principi di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa impongono che l'ente che intende utilizzare questa modalità contrattuale per la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità effettui una preliminare valutazione in ordine convenienza economica e finanziaria dell'operazione. Ove all'esito della valutazione non venga ravvisata la convenienza economica e finanziaria e l'ente intendesse adottare, comunque, questa modalità di realizzazione, dovrebbe*

*esplicitare in modo chiaro quali siano le ragioni che impongono una scelta che non rispetta questo parametro che deve presiedere allo svolgimento dell'azione amministrativa, soprattutto contrattuale”.*

La determinazione dell'onerosità espressa in termini d'indice sintetico di costo, ovvero di tasso effettivo e di ammontare del canone da pagare rappresenta il fattore di maggiore interesse nella valutazione della convenienza economica di un'operazione di *leasing*. Il ricorso al *leasing* per finanziare la costruzione di opere deve inoltre risultare un'operazione finanziaria sostenibile con riferimento ai vincoli di bilancio.

3. Nella valutazione della questione sottoposta dalla sezione per le Marche un punto di particolare attenzione è costituito dal verificare se dalla struttura dell'operazione in esame possa derivare indebitamento per la P.A. e quindi se debbano o meno trovare applicazione le regole che limitano la facoltà di indebitamento per gli enti locali.

Sul punto assumono rilevanza i criteri contenuti nelle decisioni Eurostat ai quali il comma 15-ter dell'art. 3 del codice dei contratti, introdotto dal terzo correttivo, fa richiamo, stabilendo che *“alle operazioni di partenariato pubblico-privato (PPP) si applicano i contenuti delle decisioni Eurostat”.*

Infatti, nell'ambito della specificazione dei vincoli di finanza pubblica che gli Stati che compongono l'Unione europea devono seguire in materia di disavanzo e debito pubblico, è stato messo in luce che la spesa inerente la costruzione di opere pubbliche non grava sul bilancio dell'ente a condizione che il rischio concernente la costruzione dell'opera ricada sul soggetto realizzatore e che a quest'ultimo venga addossato anche un rischio ulteriore consistente, alternativamente, in quello riferito alla domanda, vale a dire all'utilizzo da parte degli utenti finali ovvero nella disponibilità del servizio connesso alla realizzazione dell'opera.

Secondo la determinazione Eurostat in data 11 febbraio 2004, sui partenariati pubblico-privati per rischio di costruzione si intende oltre a quello che di regola sopporta l'appaltatore/concessionario in ordine al rispetto dei tempi, dei costi e della qualità pattuiti, anche il fatto che l'esecutore venga pagato subordinatamente alla reale ed effettiva realizzazione dell'opera.

Per rischio di domanda si intende il tipico rischio riferito all'utilizzo dell'opera (o del servizio connesso) da parte dell'utenza finale.

Per rischio di disponibilità, infine, si intende il fatto che il realizzatore deve mettere a disposizione degli utilizzatori finali l'infrastruttura e il committente corrisponderà un canone destinato a remunerare, oltre alla disponibilità del servizio, anche (in tutto o in parte) il costo di realizzazione dell'opera.

Per potersi ritenere che l'intervento realizzato tramite operazioni di leasing immobiliare sia considerabile quale partenariato pubblico-privato ai fini dell'inserimento nella contabilità pubblica, e, in particolare, per non essere considerato nel calcolo del disavanzo e del debito pubblico, rispetto ai tre rischi classificati da Eurostat di costruzione, di domanda e di disponibilità, almeno due - normalmente quelli di costruzione e di domanda negli interventi relativi alla realizzazione di opere pubbliche - devono pienamente sussistere in modo sostanziale e non solo formale a carico del privato.

La mancata sussistenza di almeno due parametri indica che l'operazione non ha realmente natura di partenariato con utilizzo di risorse private ma che, di fatto, rientra nella piena disponibilità e rischio per l'ente pubblico.

Se l'operazione non rispetta i criteri indicati sopra non può essere considerata quale partenariato pubblico-privato e dovendo essere inserita nel calcolo del disavanzo e del debito nazionale, analogamente deve essere qualificata come operazione di indebitamento dell'ente territoriale. L'assunzione dell'obbligo di pagamento del canone, ove non sussistano i requisiti indicati sopra per il riconoscimento di operazione di partenariato pubblico-privato, rientra a pieno titolo nella nozione di indebitamento.

Tali criteri forniscono argomenti atti a dimostrare che: il leasing immobiliare *in costruendo* può costituire una forma di indebitamento, il suo impiego dovrebbe essere riservato ai casi nei quali ricorrano particolari condizioni di convenienza ed esso non può essere impiegato per eludere vincoli o limiti che le regole di finanza pubblica pongano all'operato dell'ente locale.

4. Altro punto focale consiste nel verificare quali conseguenze possono derivare dall'impiego di tale forma di finanziamento, riguardo alle regole poste per il coordinamento della finanza pubblica nei confronti degli enti locali. Tali regole possono in sintesi essere ricondotte al divieto di indebitamento per spesa corrente, al limite della capacità di indebitamento ed al rispetto del patto di stabilità interno.

Un punto fermo nei pareri espressi dalle Sezioni regionali di controllo è che il leasing immobiliare *in costruendo* non può essere utilizzato per eludere vincoli o limiti che le regole di finanza pubblica pongano all'operato dell'ente locale.

Tra le tante pronunce la Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 1139 del 2009 ha precisato che “...potrebbero esservi ragioni dirette ad utilizzare lo strumento del leasing immobiliare per eludere limiti o divieti previsti o comunque desumibili dalla disciplina relativa al patto di stabilità interno o ai limiti di indebitamento che ciascun ente deve osservare. La disciplina del patto di stabilità e dell'indebitamento ha caratteristica essenziale e fondante dell'azione degli enti pubblici e ove in base a questa disciplina sia preclusa all'ente pubblico una determinata attività perché non ha osservato alcuni parametri finanziari non è possibile ricorrere ad uno strumento quale il leasing immobiliare con finalità elusiva del divieto. Infatti, si avrebbe, di fatto, una deviazione dalla causa del leasing e, soprattutto, verrebbe posto in essere un comportamento che, nella sostanza, viola il divieto”).

Conseguentemente detto contratto non può essere utilizzato da enti che non possano ricorrere al debito sia per precedenti violazioni del patto di stabilità che per mancato rispetto dei parametri ex art. 204 TUEL.

Si tratta in primo luogo di stabilire se sul piano contabile l'operazione di acquisizione di un bene mediante *leasing* debba o meno essere considerata, una forma di finanziamento e di indebitamento ricompreso nell'alveo dell'art.119 Cost..

Ciò dovrebbe comportare una serie di conseguenze, prima tra queste l'ammissibilità dell'operazione solo al fine di procedere a nuovi investimenti e le connesse modalità di imputazione al bilancio dei flussi che ne derivano.

I pagamenti relativi ai canoni del *leasing* potrebbero essere considerati sotto il profilo contabile una spesa corrente da valutarsi secondo le regole determinate annualmente dalla legge finanziaria ai fini del rispetto del patto di stabilità. Ove si optasse per la natura di spesa dovuta quale corrispettivo per il godimento di un bene (e quindi di parte corrente), comporterebbe l'ulteriore conseguenza, nell'attuale sistema di competenza ibrida, che le limitazioni a tale tipologia di spesa indotte dal patto si appunterebbero sugli impegni piuttosto che sui pagamenti.

Va tuttavia evidenziato che il contratto di *leasing* finanziario interseca settori a normazione speciale, derogatori rispetto al diritto comune (norme comunitarie sugli

appalti e codice dei contratti) per cui è necessario interrogarsi sulla compatibilità del contratto con le regole imposte in tali plessi normativi.

La giurisprudenza è concorde nel ritenere che la capacità generale della pubblica amministrazione è conformata da norme peculiari che la limitano e la regolano; si tratta delle regole di contabilità pubblica (R.D. n. 2440/1923 e R.D. n. 827/1924), delle norme in tema di enti locali (art. 204 T.U.E.L.), dei principi dell'evidenza pubblica nella formazione dei contratti e delle discipline comunitaria e nazionale in materia di appalti pubblici (d.lgs. 163/2006). In particolare tali norme risultano ispirate a principi che la disciplina comunitaria ha imposto, quali quelli della gara pubblica nella scelta del contraente, del *favor* per la libera concorrenza, della trasparenza dell'azione amministrativa; altre regole che se ne desumono riguardano la forma scritta *ad substantiam* di ogni contratto stipulato dalla pubblica amministrazione e la non discriminazione dei soggetti interessati.

L'area sulla quale è costruita l'opera può essere acquisita dall'ente pubblico e concessa in diritto di superficie alla società di leasing; in alternativa l'ente pubblico può acquisire l'area e cederla in proprietà alla società di leasing, oppure conferire la potestà di espropriazione alla società di leasing medesima, con spese a carico della pubblica Amministrazione. Nel caso si optasse per la concessione dell'area in diritto di superficie secondo l'orientamento della Sezione regionale di controllo nella delibera n. 1139/2009/PRSE *"potrebbe ammettersi l'utilizzo di questo strumento purché il diritto reale sia concesso per un periodo considerevolmente più lungo rispetto a quello previsto per il contratto di locazione finanziaria, cosicché nel momento in cui spira il termine del contratto di leasing il bene conservi un'apprezzabile valore di mercato che, al contrario, verrebbe meno ove vi fosse coincidenza tra scadenza del contratto di locazione finanziaria e diritto di superficie. Infatti, in quest'ultimo caso, nel momento in cui cessa il diritto di superficie l'ente pubblico non solo riacquista la piena proprietà dell'area ma anche quella dell'opera realizzata sulla stessa, indipendentemente dall'esercizio del diritto di opzione e, addirittura, anche nel caso in cui non intendesse esercitare l'opzione"*.

Infatti anche se è di norma necessario che l'ente riscatti l'opera realizzata, ciò costituisce una facoltà e non un obbligo e, pertanto, nel caso in cui per ragioni

particolari l'ente non intendesse esercitare il riscatto, il soggetto finanziatore proprietario conserva il diritto di utilizzare il bene ovvero di rimetterlo sul mercato.

Il canone periodico è fisso per tutta la durata del contratto: solo in caso di varianti in corso d'opera richieste dall'ente pubblico, che comportassero maggiori costi di costruzione, potrà essere richiesto ed accettato un incremento del canone. Al contrario, in caso di vizi o difformità tali da comportare una riduzione del valore dell'opera, potrà aversi una riduzione del canone secondo le modalità stabilite nel bando di gara o nell'annesso capitolato.

Il canone di *leasing* ha una composizione articolata in quanto include una quota di interessi ed altre relative a diverse tipologie di spesa (costi di realizzazione dell'opera, eventuali costi di espropriazione o di costituzione del diritto di superficie, premi di assicurazione, oneri finanziari e fiscali, consulenze, ecc.): in tal modo il canone di leasing risulta omnicomprensivo. Da ciò deriva una semplificazione delle operazioni contabili, anche se, ai fini della valutazione di convenienza dell'operazione è necessario considerare singolarmente ciascuna categoria di spesa per consentire la valutazione comparativa dei costi dell'operazione rispetto a quelli conseguenti ad altre modalità di realizzazione dell'opera pubblica.

Va ancora precisato che i contratti di leasing possono avere una differente struttura potendo prevalere l'aspetto finanziario o quello operativo.

Nel *leasing* finanziario la componente di erogazione di credito prevale sulla fornitura di un servizio o messa a disposizione di un bene e pertanto questi contratti possono risolversi in forme alternative di finanziamento per la realizzazione di opere pubbliche attraverso il partenariato pubblico-privato.

Con il *leasing* finanziario, se usato propriamente, la parte prevalente dei rischi (controllo dei lavori, ecc.) e dei benefici inerenti ai beni che costituiscono l'oggetto dell'investimento dovrebbero restare a carico dell'ente pubblico, per cui viene in maggior rilievo l'aspetto finanziario dell'operazione. Viceversa, nel caso in cui i rischi restino a carico della società di leasing (leasing operativo) assume preminenza la messa a disposizione dell'ente pubblico di un bene da questo utilizzabile, cioè il contratto è essenzialmente operativo.

Il Principio internazionale IPSAS 13 distingue due forme di leasing: il leasing finanziario ed il leasing operativo. Tale principio suggerisce l'applicazione del metodo

di contabilizzazione finanziario per la prima forma mentre per la seconda forma indica il metodo patrimoniale.

Occorre altresì considerare che, nel caso di leasing *in costruendo*, di norma, è particolarmente conveniente o addirittura necessario per l'amministrazione, al termine del periodo previsto dal contratto, esercitare il diritto di riscatto. In tale momento l'opera costruita entra a far parte del patrimonio dell'ente. Tuttavia possono verificarsi circostanze eccezionali per le quali deve essere effettuata in concreto la valutazione in ordine all'esercizio della facoltà di riscatto. In tali ipotesi deve essere anche considerata la possibile presenza di profili di responsabilità amministrativa.

5. Altri profili di rilievo nelle questioni prospettate attengono alle modalità di contabilizzazione delle operazioni di *leasing* che, ovviamente, sono connesse alla tipologia di *leasing* utilizzata.

Per quanto concerne gli enti locali mancano indicazioni circa la contabilizzazione degli effetti dei contratti di leasing nelle diverse disposizioni contenute nel d.lgs. 267/2000 e nel DPR n. 194/1996, che approva i modelli di bilancio e di rendiconto degli enti locali stessi. Anche nei Principi contabili approvati dall'Osservatorio per la Finanza e Contabilità degli enti locali, allo scopo istituito dall'art. 154 del T.U. sugli enti locali, non si rinvencono indicazioni sul punto.

Pertanto la specifica normativa dedicata agli enti locali non scioglie il nodo circa l'utilizzo del metodo di contabilizzazione finanziario o di quello patrimoniale per le operazioni di *leasing*.

Un punto di interesse è considerare quale metodo sia maggiormente compatibile con le norme volte ad assicurare il rispetto dei vincoli comunitari all'indebitamento delle pubbliche amministrazioni derivanti dal Patto di stabilità e declinati nella normativa nazionale.

Diverse soluzioni possono essere adottate per il *leasing* finanziario a seconda che si dia prevalenza agli aspetti relativi alla titolarità del bene, secondo il metodo patrimoniale, ovvero alle ragioni economico-finanziarie dell'operazione, attraverso il metodo finanziario.

Il metodo patrimoniale privilegia gli aspetti giuridici del contratto, mentre il metodo finanziario mette in luce i connotati economico-finanziari dell'operazione e, pertanto, sotto il profilo del valore effettivo dell'operazione, può essere preferibile.

Va notato che il primo sistema tiene maggiormente in considerazione aspetti formali, prendendo come elemento discriminante la titolarità del bene che viene trasferita all'ente solo al momento del riscatto, mentre il sistema finanziario riesce meglio a cogliere aspetti sostanziali, mirando a considerare l'effettivo significato dell'operazione. Va aggiunto che il Principio Oic 12, emanato dal Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e dei ragionieri, propende per il metodo patrimoniale, che trova riscontro nello stato patrimoniale di cui all'art. 2424 del Codice Civile. Il d.lgs. 6/2003 ha confermato la preferenza per tale metodo di contabilizzazione delle operazioni di *leasing* finanziario. Si tratta, quindi di privilegiare regole contabili basate sugli aspetti giuridico-formali attinenti alla titolarità del bene.

In questa ipotesi il bene deve essere iscritto nel conto patrimoniale dell'ente pubblico solo al momento dell'avvenuto riscatto, nella considerazione che i rischi del contratto gravano sulla società costruttrice dell'opera. Dall'applicazione del metodo patrimoniale derivano conseguenze in ordine alla contabilizzazione delle relative operazioni. L'iscrizione nel conto del patrimonio dell'ente potrà avvenire solo dopo l'avvenuto esercizio del diritto di riscatto. L'imputazione a spese correnti o a quelle d'investimento del riscatto va effettuata tenendo conto della natura e della destinazione del bene acquisito, secondo i criteri di classificazione delle spese di norma utilizzati.

L'opera utilizzata dall'ente è considerato un *asset* appartenente a terzi, le spese per i canoni periodici, comprensivi della sorte capitale e della quota d'interessi sono considerate come spese correnti per utilizzo di beni di terzi. Il canone di *leasing* è quindi un onere per l'uso del bene e la sua rilevazione contabile trova conferma nel bilancio della società di *leasing* che ne detiene la formale titolarità giuridica. Nel conto economico si contabilizza un costo di gestione; l'operazione risulta rilevante anche per il piano esecutivo di gestione. Secondo questo metodo l'esborso finanziario viene rilevato, senza che si verifichi l'acquisizione del bene al bilancio se non al momento del riscatto.

La conseguenza di maggior rilievo che deriva dell'impiego del metodo patrimoniale è dovuta al fatto che, non emergendo l'aspetto di indebitamento che sostanzialmente

l'operazione realizza, i suoi effetti non si riverberano sui limiti d'indebitamento dell'ente pubblico, mentre hanno incidenza esclusivamente sulla capacità e sui limiti di spesa e sul saldo finanziario.

Al metodo finanziario fa invece riferimento l'art. 2427, n. 22 del codice civile, nel testo introdotto dal d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 6, che prescrive che nella nota integrativa al bilancio devono essere indicate «le operazioni di locazione finanziaria che comportano il trasferimento al locatario della parte prevalente dei rischi e dei benefici inerenti ai beni che ne costituiscono oggetto, sulla base di un apposito prospetto dal quale risulti il valore attuale delle rate di canone non scadute, quale determinato utilizzando tassi d'interesse pari all'onere finanziario effettivo inerente i singoli contratti, l'onere finanziario effettivo attribuibile ad essi e riferibile all'esercizio, l'ammontare complessivo al quale i beni oggetto di locazione sarebbero stati iscritti alla data di chiusura dell'esercizio qualora fossero stati considerati immobilizzazioni, con separata indicazione di ammortamenti, rettifiche e riprese di valore che sarebbero stati inerenti all'esercizio».

L'introduzione di un nuovo testo del punto 22 dell'art. 2427 del Codice Civile, che richiede di esporre, in nota integrativa, informazioni aggiuntive relative alla rappresentazione dei contratti di leasing in base al metodo finanziario, induce a ritenere che questo metodo venga privilegiato nella normativa civilistica.

Il principio contabile internazionale denominato "IAS 17" traccia la disciplina del metodo finanziario, in base alla quale il bene utilizzato è rilevato tra le immobilizzazioni nel bilancio dell'ente pubblico utilizzatore al momento della consegna del medesimo, a seguito di regolare collaudo, ed iscritto al valore del costo di costruzione (art. 230, comma 4, lett. c TUEL).

Seguendo tale impostazione il finanziamento del *leasing* viene formalmente e sostanzialmente assimilato all'assunzione di un debito. L'ente pubblico utilizzatore contabilizza il valore del bene nel Titolo V, fra le "entrate da assunzione di prestiti" e contestualmente iscrive la spesa impegnata per il pagamento dei canoni al Titolo III, rubricato "spese per rimborso prestiti", relativamente alla quota di capitale rimborsato, e al Titolo I quale onere finanziario per spese correnti, in relazione alla quota d'interessi (art. 165 TUEL). Ci si trova essenzialmente in presenza di una spesa per investimento finanziata attraverso un'operazione d'indebitamento che è rappresentata dallo *stock* di

debito da pagare periodicamente con i canoni di *leasing* comprensivi della quota di capitale e interessi. In base a questi criteri, il *leasing* incide, come le altre operazioni di provvista di capitali, sia sui limiti di spesa che sui limiti d'indebitamento dell'ente.

Nella valutazione dei possibili sistemi di contabilizzazione da utilizzare un'opzione va espressa a favore di quelli che meglio considerino la sostanza economica dell'operazione e che siano funzionali all'applicazione delle norme che determinano i principi di coordinamento della finanza pubblica nei confronti degli enti locali.

Il legislatore nazionale, in applicazione del principio della prevalenza della sostanza sulla forma, ha previsto la citata nota integrativa al bilancio, ponendo prescrizioni che si approssimano al criterio contabile internazionale raffigurato nello "IAS 17", l'applicazione del quale si ritiene debba essere invocata per le operazioni di leasing finanziario in costruendo effettuate dagli enti locali.

6. Per tutte le considerazioni che precedono, la pronuncia delle Sezioni Riunite della Corte dei conti sulle questioni proposte dalla Sezione regionale per le Marche è nei seguenti termini con riferimento ai singoli punti oggetto del quesito:

a) il *leasing* immobiliare *in costruendo* si configura come un contratto misto che ha come principale finalità la costruzione di un'opera, ma che comprende anche un'importante componente di finanziamento. L'applicazione di tale istituto da parte degli enti locali richiede di assicurare la compatibilità con le norme per il coordinamento della finanza pubblica ed in particolare quelle relative al patto di stabilità interno e ai limiti all'indebitamento.

In questo quadro, l'art. 3, comma 17 della legge 350/2003 stabilisce nei confronti degli enti locali quali operazioni finanziarie costituiscono indebitamento, agli effetti dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione; in tale elenco non sono contemplati i contratti di *leasing* finanziario.

D'altra parte con le operazioni suddette l'ente vincola e destina in via continuativa una parte delle risorse disponibili per pagare i canoni di locazione per ottenere la disponibilità di un'opera pubblica. Si tratta di un vincolo che, indipendentemente dalle modalità di contabilizzazione, è assimilabile al debito ove i rischi inerenti l'esecuzione dell'opera e quelli relativi alla sua gestione ricadano sull'Amministrazione.

Una interpretazione formale sulla base del tenore meramente letterale della norma si porrebbe in contrasto con la *ratio* della stessa, non assoggettando al limite di indebitamento operazioni che sostanzialmente ne hanno la natura. Può, quindi ritenersi che la disposizione di cui al citato comma 17 con le parole “*assunzione di mutui*”, abbia voluto ricomprendere le diverse fattispecie nelle quali si fa ricorso a finanziamenti e quindi anche lo schema di contratto misto in questione possa essere annoverato tra le forme di indebitamento ammesse.

Pertanto, anche a prescindere dal riconoscimento di un carattere tassativo all’elencazione di cui all’art. 3, comma 17 più volte citata, si ritiene che all’enumerazione delle forme di indebitamento possa essere ricondotto anche il contratto di *leasing immobiliare in costruendo*;

b) L’elenco contenuto nell’art. 3, comma 18, della legge 350 del 2003 declina le tipologie di spese di investimento ammesse.

Il richiamo al sesto comma dell’art. 119 della Costituzione contenuto nel citato comma (“*I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all’indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti*”) sembra voler delimitare, mediante elencazione tassativa, il novero delle spese che sono destinate ad incidere sulla dotazione patrimoniale degli enti.

Sussiste una correlazione tra le spese di investimento, come indicate dall’art. 3, comma 18, e l’elencazione di cui all’art. 3, comma 17, della stessa legge, ove si contemplan le operazioni di indebitamento ammesse per la pubblica amministrazione.

Tra le spese da considerare investimenti è annoverato anche sub c) l’acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili ad utilizzo pluriennale; casistica nella quale ben si inquadra la fattispecie in esame relativa alla realizzazione di un impianto fotovoltaico. Pertanto non è necessario compiere alcuno sforzo interpretativo per affermare che l’opera in questione può essere considerata una forma d’investimento.

Alla luce di quanto sopra esposto gli oneri per il *leasing immobiliare in costruendo* rientrano tra le forme di indebitamento e sono classificabili tra le spese di investimento nei casi in cui l’opera che si costruisce è riconducibile all’elencazione di cui al comma

18 dell'art. 3 della legge 350 del 2003, caso che, peraltro, ricorre nella fattispecie oggetto del quesito posto dal Comune di Sassocorvaro (costruzione di impianto);

c) Come precisato nei punti precedenti, gli oneri per il *leasing* finanziario immobiliare *in costruendo* rientrano tra le forme di indebitamento e nelle spese di investimento ammesse dalla legge alle condizioni precisate nei punti che seguono.

d) Anche nel caso in cui il Comune si faccia carico di un'operazione finanziaria in favore di una società totalmente partecipata affidando, quale attività istituzionale, l'incarico per la fornitura, compresa la progettazione, la realizzazione e la successiva gestione di un parco fotovoltaico connesso alla rete, l'operazione non pare porsi in contrasto con i limiti suddetti.

Resta da stabilire se gli oneri per il leasing finanziario immobiliare debbano essere direttamente imputati alla gestione dell'ente locale. Tale quesito potrà essere risolto solo considerando in concreto l'operazione effettuata; infatti, laddove si ritenga che l'intermediazione attraverso una società totalmente partecipata sia stata surrettiziamente effettuata per sottrarre l'ente al rispetto di vincoli di finanza pubblica, gli effetti dovranno essere in sostanza ricondotti alla responsabilità finanziaria e patrimoniale del Comune;

e) Il *leasing* immobiliare per la realizzazione di opere pubbliche costituisce un'opportunità di coinvolgimento di capitali privati, sempre che vengano mantenute ferme le caratteristiche essenziali del contratto, che la realizzazione riguardi un'opera suscettibile di proprietà privata e che l'ente pubblico abbia la facoltà di riscattare il bene al termine del contratto. I requisiti previsti dalla determinazione Eurostat in data 11 febbraio 2004 sui partenariati pubblico-privati mirano allo scopo di discriminare tra le operazioni di partenariato pubblico-privato che hanno incidenza sul debito pubblico, e quelle che realizzano forme proprie di collaborazione; il leasing finanziario nel quale non ricorrano gli aspetti tipici del partenariato costituisce una forma di indebitamento. Poiché il *leasing* immobiliare *in costruendo* è una modalità di realizzazione di infrastrutture pubbliche secondo schemi di partenariato pubblico-privato l'amministrazione è tenuta a verificare la sussistenza, oltre che delle condizioni formali e sostanziali per l'accesso al *leasing*, anche di tali criteri. Ciò al fine di stabilire i connotati dell'operazione e valutarne la complessiva convenienza. La finalità dei criteri dettati da Eurostat è comunque quella di evidenziare le componenti dell'indebitamento

della pubblica amministrazione. In tal modo, peraltro, è anche possibile trarre elementi per porre in essere i test di convenienza tecnico-economica e scongiurare eventuali elusioni dei vincoli di finanza pubblica; infatti prima di ricorrere al *leasing* immobiliare *in costruendo* l'ente deve effettuare approfondite valutazioni in termini di analisi costi-benefici che sono state bene evidenziate dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia nel parere n. 1139 del 2009.

f) I canoni di *leasing* immobiliare *in costruendo* possono essere considerati come spesa di investimento, laddove sia prevista la facoltà di riscatto e questa venga successivamente esercitata; infatti, di norma, è particolarmente conveniente o addirittura necessario per l'amministrazione, al termine del periodo previsto dal contratto, esercitare il diritto di riscatto. Anche se solo in tale momento l'opera costruita entra a far parte del patrimonio dell'ente è possibile considerarne gli effetti finanziari sin dal momento della consegna che costituisce il momento dal quale la pubblica amministrazione ne trae vantaggio.

Alla stregua di quanto precisato nel punto b) tali spese possono essere quindi considerate di investimento e contabilizzate secondo i dettami del "metodo finanziario" descritto nel criterio contabile internazionale riprodotto nello "IAS 17".

g) Come si è detto, il canone di leasing racchiude in sé una serie di componenti tra le quali una quota inerente agli aspetti finanziari dell'operazione; alla luce di quanto precisato nei punti b) e f) la quota interessi di un'operazione di *leasing* finanziario *in costruendo* va ad incidere sul limite di indebitamento stabilito dall'art. 204 del d.lgs. 267/2000.