



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Giuliano Sala	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere (relatore)
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario

nell'adunanza del 22 ottobre 2009

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 della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004 nonché con la deliberazione n.229 in data 19 giugno 2008 del Consiglio di Presidenza;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

vista la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

Udito il relatore, Cons. Angelo Ferraro;

Premesso in fatto

1. Dall'esame della relazione redatta, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e segg., della legge 23 dicembre 2005, n. 266, dall'Organo di Revisione del Comune di Soncino (CR) si evince che:

a. i valori indicati relativamente ai saldi finanziari programmatici (saldi obiettivo di competenza mista) per il triennio 2009- 2011, calcolati sulla base del saldo finanziario di competenza mista 2007, non sono coerenti con quelli desunti dal bilancio consuntivo 2007;

b. l'Ente intende porre in essere un'operazione di *leasing* immobiliare *in costruendo*.

In sede istruttoria, l'Organo di revisione è stato invitato a riesaminare i dati di bilancio e, nel caso di emersione di situazioni incidenti sugli obiettivi del Patto di stabilità, a precisarne le cause e le iniziative che si intendeva assumere al riguardo, oltre a fornire più approfonditi elementi sull'operazione di leasing programmata.

Con nota n. 10407 in data 28 settembre 2009, a firma del revisore dei conti dr. Roberto Nolli, si sostiene che :

- il calcolo del saldo finanziario programmatico per gli anni 2009 e 2011 non risulta coerente in quanto, sulla base di una prima interpretazione delle norme vigenti, si era proceduto a detrarre dal valore delle entrate del titolo IV l'importo di euro 346.000 quale cessione di azioni o quote societarie e alienazioni patrimoniali, importo successivamente escluso dal saldo.

I dati definitivi, "conformi a quelli comunicati al Ministero dell'Interno ai fini del monitoraggio del Patto di stabilità interno" sarebbero i seguenti:

	ANNO 2009 nuovi valori espressi in migliaia di euro	ANNO 2010	ANNO 2011
saldo finanziario di competenza mista (anno 2007)	- 851	- 851	- 851
obiettivo di miglioramento rispetto al saldo 2007	+ 408	+825	+1.404
saldo obiettivo di competenza mista	-443	-26	+553
Saldo finanziario previsto	-620	-35	+780
Differenza (incidente ai fini del Patto)	+177	+11	+227

- l'operazione di leasing immobiliare riguarda la costruzione di una sala polifunzionale nella frazione di Galliano, per un importo stimato in 300.000 euro. La durata del leasing è prevista in 15 anni, con un'incidenza sul bilancio comunale di 32.400 euro annui. Le previsioni di spesa sarebbero state già considerate ai fini dell'incidenza sul Patto di stabilità e sulla situazione debitoria del Comune.

All'obiezione secondo la quale dai nuovi dati comunicati emergerebbe una differenza negativa e non positiva tra saldo obiettivo e saldo previsto (rispettivamente, di euro 177.000 per il 2009 e di euro 11.000 per il 2010), con una diversa incidenza sulle previsioni di rispetto del Patto, il revisore ha inviato in data 2 ottobre 2009 una ulteriore nota di chiarimento. Nella lettera si afferma che l'Ente ha provveduto a ridurre le previsioni di spesa in conto investimenti, rispettivamente di euro 440.000 per l'anno 2009 e di euro 55.000 per l'anno 2010, in misura tale da determinare una differenza previsionale positiva (pari ad euro 3.000 per l'esercizio in corso e ad euro 81.000 per il 2010).

2. A seguito della trasmissione degli atti, il Magistrato istruttore ha ritenuto sussistenti i presupposti per l'attivazione della procedura prevista dal comma 168 dell'art 1 della legge n. 266/2005 ed ha, pertanto, chiesto la fissazione di apposita adunanza del Collegio, disposta dal Presidente della Sezione per il giorno 22 ottobre 2009.

L'Amministrazione comunale di Soncino, ritualmente invitata, è intervenuta con un proprio rappresentante, il responsabile del servizio finanziario rag. Raimondi, il quale, a richiesta, ha riferito che:

- il Consiglio comunale avrebbe provveduto ad approvare la modifica dei saldi finanziari programmati, in modo da renderli coerenti con gli obiettivi del Patto, con delibera n. 37 del 13 ottobre in corso di formalizzazione.

Il provvedimento consiliare è stato, poi, trasmesso in copia il 29 ottobre c.a;

- l'operazione di leasing immobiliare in costruendo, ancora in fase progettuale, è finalizzata alla realizzazione di una sala polifunzionale su di un'area da acquisire ovvero, più correttamente, su di un terreno di proprietà comunale.

Considerato in diritto

1. La legge 23 dicembre 2005, n. 266 ha delineato una nuova modalità di verifica del rispetto degli obiettivi previsti dalla normativa sul Patto di stabilità interno,

stabilendo una specifica competenza in capo alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Proseguendo in un disegno legislativo avviato dopo la riforma del Titolo V, Parte seconda della Costituzione, con la legge 5 giugno 2003, n. 131 che vede il progressivo riconoscimento del ruolo delle Sezioni regionali di controllo della magistratura contabile di garanti della corretta gestione delle risorse pubbliche nell'interesse, contemporaneamente, dei singoli enti territoriali e della comunità che compone la Repubblica (posizione già riconosciuta alla Corte dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla nota sentenza 27 gennaio 1995, n. 29), il legislatore ha ritenuto di rafforzare ulteriormente questo ruolo. Ha affidato, quindi, alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti il compito di vigilare sul rispetto della normativa relativa al Patto di stabilità e, in particolare, di indirizzare alle Amministrazioni interessate apposite e specifiche segnalazioni in modo che ciascuna di esse possa assumere, nella sua autonomia e nel rispetto dei vincoli di solidarietà con le altre entità che costituiscono la Repubblica, ogni più opportuna decisione.

La verifica affidata alla Corte dei conti non è invasiva dell'autonomia degli enti ma, nel solco della funzione collaborativa della funzione di controllo, è diretta a rappresentare agli organi elettivi la reale ed effettiva situazione finanziaria in modo che gli stessi possano responsabilmente assumere le decisioni più opportune, nell'interesse sia dell'ente amministrato che della più vasta Comunità cui l'ente appartiene.

2. L'esame della relazione resa dall'Organo di revisione del Comune di Soncino e le successive acquisizioni istruttorie evidenziano come l'Ente abbia impostato inizialmente il bilancio di previsione 2009 e quello pluriennale 2009-2011 inserendo valori tali da non consentire, diversamente da quanto dichiarato nella stessa relazione, il rispetto degli obiettivi e dei vincoli imposti dal Patto di stabilità interno.

In particolare, dal documento emerge, anche considerando i valori successivamente corretti, una differenza negativa tra il saldo obiettivo di competenza mista inerente gli anni 2009 e 2010 ed il saldo finanziario previsto per gli stessi anni, differenza trasformata in positivo solo recentemente, a seguito della delibera consiliare che ha ridotto le previsioni di spesa in conto investimenti.

Dalla citata relazione si evince, altresì, che il Comune di Soncino prevede l'utilizzazione, per la realizzazione di un'opera pubblica, dello strumento del *leasing immobiliare in costruendo*, ossia di modalità contrattuali suscettive di avere ricadute economiche e finanziarie sulla complessiva gestione dell'Ente.

3. Il concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2009-2011: il rispetto del Patto di stabilità interno.

La verifica di competenza della Corte dei conti, ai sensi del comma 168 dell'art. 1 della legge n. 266/2005, deve avere riguardo alle previsioni contenute nel bilancio preventivo, anche se l'effettivo scostamento è accertabile solo al termine dell'esercizio, come questa Sezione ha avuto modo di precisare sin dalla delibera n. 10 del 13 ottobre 2006. Infatti, compito della Magistratura contabile è quello di segnalare il possibile scostamento agli organi elettivi dell'ente in modo che possano intervenire in tempo utile per porvi rimedio.

Al riguardo, peraltro, è bene precisare che se è vero che non sempre le previsioni contenute nel bilancio vengono attuate integralmente, il vincolo del rispetto degli obiettivi previsti dal Patto di stabilità deve essere assicurato sin dal documento di previsione.

Invero, il bilancio deve essere predisposto in base ai criteri della veridicità e dell'attendibilità (art. 162, d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267) che impongono – anche se il principio proprio dei bilanci civilistici non sembra essere stato ancora completamente assimilato nella pratica dei bilanci degli enti pubblici - che al momento della predisposizione gli amministratori locali prevedano di effettuare i soli interventi che effettivamente sono in grado di porre in essere.

Il legislatore impone agli enti territoriali di predisporre il bilancio preventivo rispettando il parametro del Patto di stabilità che assurge a condizione di legittimità del bilancio medesimo. Con la conseguenza che l'adozione di un bilancio difforme implica non una semplice irregolarità ma una grave irregolarità finanziaria alla quale l'ente è tenuto a porre rimedio con immediatezza.

La previsione del legislatore è coerente con la natura dei bilanci pubblici e, in particolare, di quelli degli enti territoriali, che se pure tuttora predisposti in termini finanziari debbono essere formulati in relazione ai programmi che l'ente intende perseguire. Tant'è che significativamente le norme in materia di bilancio sono inserite nel Testo Unico sugli enti locali nel Titolo II, riferito alla "*Programmazione e bilanci*", al capo I diretto a disciplinare la "*Programmazione*" (cfr. deliberazione n. 10 del 13 ottobre 2006 di questa Sezione).

Così, anche se l'effettiva violazione può essere accertata solo a fine esercizio, al termine dell'ordinaria gestione, è indubbio che, qualora in sede di previsione triennale l'ente non tenga conto dei limiti finanziari entro i quali può spingersi in base ai programmi ed alle iniziative che intende effettuare, non potrà programmare in modo coerente la sua attività.

La Sezione è consapevole che il miglioramento dei saldi di finanza locale da realizzare nell'arco temporale 2009-2011 rende obiettivamente difficile l'impostazione e l'approvazione del bilancio pluriennale riferito allo stesso periodo, documento che, a termini di legge, deve essere approvato nell'osservanza del principio di coerenza esterna rispetto all'obiettivo da raggiungere ai fini del Patto di stabilità.

La manovra di miglioramento dei saldi, operando infatti in termini di competenza mista, fa ricadere gli effetti principali e di maggiore impatto finanziario sul contenimento e la contrazione della spesa di investimento o in conto capitale, monitorata dal Patto in termini di cassa.

Il fenomeno, peraltro, si realizza in presenza di una situazione corrente di bilancio in genere anelastica e bloccata sul versante delle entrate proprie per effetto dell'art. 77 bis, comma 30, della legge n. 133/2008 nonché caratterizzata, per gli enti locali, da un andamento tendenziale in riduzione dei trasferimenti correnti, statali e regionali.

L'impatto negativo sulla spesa di investimento in termini di cassa determina, poi, effetti distorsivi nello smaltimento dei residui passivi riferiti alla spesa in conto capitale, i quali tendono ad aumentare e ad aggravare la gestione dell'ente anche sul versante degli eventuali oneri indotti dai ritardati pagamenti.

La Sezione ha ben presente anche la numerosa casistica di enti che negli ultimi anni hanno avuto difficoltà a rispettare l'obiettivo di cassa relativo alle spese di investimento, tanto da aver promosso, relativamente alla norma inserita nella legge finanziaria 2007, giudizio di legittimità costituzionale (Ordinanza n. 125/2009 dell'1 giugno 2009).

In ogni caso, sino all'eventuale correzione delle norme concernenti i saldi programmatici, il Comune di Soncino è tenuto ad osservare i vincoli imposti dal legislatore in materia di Patto di stabilità e, pertanto, bene ha fatto il Consiglio comunale a modificare le previsioni di spesa per investimenti relativamente agli esercizi 2009 e 2010 in modo da ricondurre i saldi al rispetto del Patto, evitando inoltre la probabile applicazione di sanzioni che renderebbero problematica l'osservanza dei vincoli di legge nel lungo periodo.

Al riguardo, va precisato che la norma di cui all'art 9-bis del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102, consente alle province ed ai comuni con più di cinquemila abitanti, a determinate condizioni, di escludere dal saldo rilevante ai fini dell'osservanza del Patto di stabilità interno per l'anno 2009 i pagamenti in conto capitale effettuati fino al 31 dicembre 2009 per un importo non

superiore al 4% dell'ammontare dei residui passivi in conto capitale risultanti dal rendiconto 2007.

In base alle osservazioni svolte, è importante che il Comune di Soncino, da un lato, prosegua nell'opera di rigorosa revisione della spesa in conto capitale e, dall'altro, definisca una programmazione maggiormente coerente nella relazione tra flussi di risorse acquisite e tempo di impiego, con approfondimento delle procedure di controllo interno per monitorare costantemente l'andamento dei saldi finali rilevanti ai fini del Patto ed assumere con tempestività i dovuti correttivi.

A questo proposito, non si può non stigmatizzare l'operato dell'Organo di revisione che non ha fornito risposta corretta relativamente alle impostazioni iniziali del bilancio previsionale, asseritamene coerenti con gli obiettivi del Patto, ed ha anche dato atto di provvedimenti di riduzione della spesa di investimento, che sarebbero stati assunti dall'Ente e comunicati al Ministero dell'Interno, ben prima della delibera consiliare di approvazione delle relative variazioni di bilancio.

4. Le problematiche concernenti l'operazione di leasing immobiliare in costruendo che l'Ente intende avviare.

4.1. Questa Sezione ha avuto modo di analizzare compiutamente lo strumento del *leasing* immobiliare in costruendo nei pareri n. 87/2008 del 13 novembre 2008 e n. 52/2009 del 5 marzo 2009, delineandone l'inquadramento giuridico ed evidenziando alcune particolari problematiche.

In primo luogo, è stata affermata la capacità giuridica generale della pubblica amministrazione, nel senso della piena capacità di diritto privato dell'ente locale, alla luce del principio normativo scolpito nell'art.1 comma 1 bis della legge 7 agosto 1990 n.241, secondo cui "*la pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme del diritto privato, salvo che la legge non disponga altrimenti*". L'assunto trova omologa copertura costituzionale nel disposto dell'art. 118 Cost. che ha introdotto i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nell'attribuzione delle funzioni amministrative alle autonomie locali.

Il perseguimento dell'interesse pubblico affidato alle amministrazioni locali, quali soggetti giuridici portatori d'interessi generali della comunità amministrata, può essere attuato mediante la predisposizione di atti autoritativi tipici del diritto amministrativo, ovvero mediante l'adozione di modelli consensuali dell'azione amministrativa.

Qualora la pubblica amministrazione opti per il perseguimento dell'interesse pubblico mediante attività di diritto privato, lo schema cui fare riferimento è il negozio giuridico disciplinato dal codice civile.

Al pari di ogni soggetto di diritto comune, la pubblica amministrazione gode dell'autonomia privata ai sensi dell'art. 1321 c.c., intesa come capacità di costituire, modificare o estinguere rapporti giuridici di tipo patrimoniale, ovvero di porre in essere atti negoziali atipici (art. 1322 c.c.), purché con causa lecita e meritevole di tutela.

La capacità generale della pubblica amministrazione è però limitata e disciplinata da norme peculiari che, nel caso di specie, richiamano le regole di contabilità pubblica (R.D. n. 2440/1923 e R.D. n. 827/1924), le norme in tema di enti locali (art. 204 T.U.E.L.), i principi dell'evidenza pubblica nella formazione dei contratti e le discipline comunitaria e nazionale in materia di appalti pubblici (D. Lgs. 163/2006), particolarmente attente ai profili della gara pubblica nella scelta del contraente, del *favor* per la libera concorrenza, della trasparenza dell'azione amministrativa, della forma scritta *ad substantiam* di ogni contratto stipulato dalla pubblica amministrazione, della non discriminazione.

Il *leasing*, come noto, è 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.

Il *leasing* sintetizza in sé non solo i caratteri tipici della locazione e della vendita a rate con riserva di proprietà, connessi, rispettivamente, al godimento diuturno del bene e alla possibilità di riscattarne la piena proprietà alla fine del periodo di utilizzazione, ma anche la funzione di finanziamento.

La finalità economico-sociale nel *leasing* finanziario assurge a vero e proprio indice identificativo del tipo negoziale, garantendo un'autonomia concettuale del *leasing* rispetto alle figure tipizzate nel codice civile. Con detto contratto, l'utilizzatore usufruisce per il raggiungimento degli scopi istituzionali sia del bene che del capitale iniziale necessario per realizzarlo e usarlo.

Ne consegue che il pagamento del canone non rappresenta solo il corrispettivo per la locazione del bene, quanto piuttosto una modalità di restituzione del finanziamento per una somma corrispondente al valore complessivo dell'operazione economica programmata, la quale comprende altresì il costo del bene,

l'ammortamento del capitale e dell'interesse sulle somme investite per la realizzazione dell'opera, l'utile e le spese del concedente.

Del pari, si può affermare che il *leasing* operativo è una struttura negoziale che, alternativamente, si accosta alla vendita con patto di riscatto, qualora si preveda in capo al *lessee* il diritto di riscatto del bene al termine del periodo di utilizzazione, ovvero alla locazione e alla somministrazione qualora lo stesso produttore conceda in godimento il bene prodotto per un canone che comprende la locazione ed i servizi di assistenza e manutenzione del bene stesso, in relazione alla durata del suo ciclo economico.

La distinzione fra *leasing* finanziario ed operativo è stata questione più volte affrontata dalla giurisprudenza di legittimità, oramai attestata su stabili approdi ermeneutici (Cass. civ. sent. n. 5573 e n. 5574 del 13 dicembre 1989; Cass. civ. sezione I, sentenza n.1731/94).

Peraltro, riguardo alla natura pubblica del soggetto che lo pone in essere in veste di utilizzatore, anche il ricorso al contratto di *leasing* va analizzato alla stregua dei criteri di convenienza economica che caratterizzano l'attività funzionale della pubblica amministrazione.

Questa Sezione, con il parere n.15/2006, ha già avuto occasione di esprimere il proprio convincimento in materia di *sale and lease back*, ovvero del contratto in base al quale un soggetto vende un bene alla società di *leasing*, che a sua volta concede lo stesso bene in *leasing* al soggetto venditore, determinando i principi contabili che si applicano alla fattispecie. Nel contesto del parere, la Sezione si è determinata nel senso dell'ammissibilità del *leasing* quale figura di contratto atipico, avuto riguardo alla capacità giuridica generale delle pubbliche amministrazioni; ha evidenziato il suo assoggettamento alle regole imprescindibili dell'evidenza pubblica secondo le tipologie dei beni e l'importo del contratto; nell'ambito della deliberazione a contrattare, ha sottolineato la necessità di una congrua valutazione degli aspetti relativi alla convenienza economica dell'operazione e agli effetti sui bilanci annuali e pluriennali e sul patrimonio pubblico dell'ente; ha specificato che l'operazione di acquisizione di un bene mediante *leasing* costituisce una forma di finanziamento e di indebitamento ricompreso nell'alveo dell'art. 119 Cost., ammissibile solo al fine di procedere a nuovi investimenti.

Questa Sezione nel parere n. 87/2008 ha affrontato le nuove problematiche inerenti le modifiche legislative introdotte dall'art.62 della legge 133/2008 con riferimento all'art. 3 della legge 350/2003 e all'art. 204 del D. Lgs. 267/2000, in tema di qualificazione giuridica della modalità di finanziamento, nonché di rapporto fra

ammortamento dei canoni e capacità d'indebitamento dell'ente locale ed analizzando altresì le implicazioni derivanti dalla disciplina descritta nell'art. 160 *bis* del D. Lgs. 163/2006, in tema di *leasing in costruendo*.

Il *leasing* finanziario immobiliare, introdotto con la legge finanziaria per l'anno 2007 (L. n. 296/2006 artt. 1 commi 907-908;912-914), è attualmente disciplinato all'art. 160 *bis* del D. Lgs. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici), che ha riconosciuto piena legittimità al contratto relativo quale modalità di realizzazione di opere pubbliche, nella forma del partenariato pubblico – privato, estendendo l'ambito di operatività a tutti i committenti tenuti all'applicazione del Codice dei contratti pubblici e disciplinando con particolare cura il *leasing in costruendo* in relazione alle regole per la procedura di gara e di affidamento, le cui norme sono state successivamente introdotte ed ampliate dai decreti correttivi allo stesso Codice.

In relazione a questo istituto e alle sue possibilità di utilizzo nell'ambito dell'Amministrazione pubblica, l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici si è pronunciata in più occasioni, modificando nel tempo il proprio orientamento, inizialmente restrittivo e rigido, fino ad ammettere, fermo restando la tassatività delle procedure di cui alla legge n. 109/1994 e successive modificazioni, deroghe giustificate da necessità ed urgenza, ove norme speciali ne prevedessero l'uso (deliberazione n. 145 del 23 settembre 2004) ed anche per ipotesi "prive di copertura normativa di deroga".

Nel *leasing* immobiliare in costruendo la funzione economica del contratto è volta non alla mera acquisizione della disponibilità di un bene per un periodo determinato, bensì alla realizzazione di un'opera pubblica a carico della stessa società finanziaria da destinare stabilmente al servizio della collettività amministrata.

Sotto tali profili, il *leasing* immobiliare pubblico *in costruendo* può costituire uno strumento alternativo alla concessione di costruzione e di gestione o al *project financing*, tendente alla realizzazione di opere direttamente utilizzate dalla pubblica amministrazione, con l'ausilio di capitali privati.

È da precisare che tale forma di *leasing* deve prevedere anche la remunerazione dei fattori della produzione, oltre che dei costi di costruzione dell'opera pubblica e l'esatta determinazione degli impegni finanziari.

Ne deriva che il *leasing* immobiliare in costruendo assurge a schema negoziale avente una propria causa autonoma rispetto alle tradizionali forme di *leasing*. In particolare, la funzione economico-sociale che si realizza attiene al vantaggio per la pubblica amministrazione di ottenere la disponibilità immediata di un'opera pubblica funzionale al raggiungimento degli scopi istituzionali, senza doverne pagare per

intero ed in un'unica soluzione il prezzo di acquisto, con possibilità di traslare parte dei rischi finanziari e di costruzione sulla controparte contrattuale, adeguatamente remunerata, e di generare flussi di cassa positivi derivanti dalla resa di un servizio pubblico efficiente.

4.2. La contabilizzazione delle operazioni di *leasing* nel bilancio dell'ente locale si diversifica a seconda della tipologia del *leasing* e del metodo utilizzato.

Per quel che concerne il *leasing* operativo, avente ad oggetto l'utilizzazione di un bene servente al normale funzionamento della pubblica amministrazione, il canone periodico dovrebbe rientrare fra le spese correnti. Tale soluzione considera il canone un corrispettivo per il godimento del bene, pur in presenza in esso di elementi non riconducibili alla mera disponibilità della cosa. Il bene rientra nel conto del patrimonio dell'ente solo dopo l'avvenuto esercizio del diritto di riscatto. Il prezzo del riscatto può essere imputato a spese correnti o a quelle d'investimento a seconda della natura e della destinazione del bene acquisito, alla stregua degli usuali criteri classificatori delle spese pubbliche.

Il concedente (locatore), da parte sua, iscrive il bene oggetto del contratto nell'attivo dello stato patrimoniale e nel conto economico, tra i proventi, l'importo dei canoni ricevuti periodicamente dall'ente pubblico.

Per quanto concerne il *leasing* finanziario, la classificazione contabile può seguire due diversi criteri, a seconda che si dia prevalenza agli aspetti giuridici del contratto relativi alla titolarità del bene, metodo patrimoniale (o formale), ovvero alle ragioni economico-finanziarie dell'operazione, metodo finanziario (o sostanziale).

In sintesi, con il metodo patrimoniale, le pubbliche amministrazioni si limitano a rilevare l'esborso finanziario, senza iscrivere alcun bene nel proprio bilancio. Il canone di *leasing* è considerato un onere per l'uso del bene. L'opera utilizzata dall'ente è considerato un *asset* appartenente a terzi. La sua rilevazione contabile trova conferma nel bilancio della società di *leasing* che ne detiene la formale titolarità giuridica. La contabilizzazione effettuata con il metodo patrimoniale incide sulla capacità e sui limiti di spesa e sul saldo finanziario, ma non sui limiti d'indebitamento dell'ente pubblico.

Il metodo finanziario è invece disciplinato dal principio contabile internazionale denominato "IAS 17". Il bene utilizzato è rilevato tra le immobilizzazioni nel bilancio dell'ente pubblico utilizzatore al momento della consegna, a seguito di regolare collaudo, ed iscritto al valore del costo di costruzione (art. 230 comma 4 lett. c T.U.E.L.). Si prevede l'ammortamento in funzione del ciclo economico utile del bene o della durata del contratto. Le quote di ammortamento si rilevano nel conto

economico (art. 239 T.U.E.L.). Il finanziamento del *leasing* equivale formalmente e sostanzialmente ad un'operazione di debito. Il valore del bene è contabilizzato dall'ente pubblico utilizzatore nel Titolo V, fra le "entrate da assunzione di prestiti". In contropartita, l'ente pubblico rileva un'operazione d'indebitamento che rappresenta lo *stock* di debito residuo da pagare periodicamente con i canoni di *leasing* comprensivi della quota di capitale e interessi. La spesa impegnata per il pagamento dei canoni è essenzialmente una spesa per investimento da iscrivere al Titolo III, rubricato "spese per rimborso prestiti", relativamente alla quota di capitale rimborsato, e da iscrivere al Titolo I quale onere finanziario per spese correnti, in relazione alla quota d'interessi (art. 165 T.U.E.L.). In base ai criteri di rilevazione portati dal metodo finanziario, il *leasing*, al pari di un mutuo, incide sia sui limiti di spesa che sui limiti d'indebitamento dell'ente.

Pertanto, se è vero che il D. Lgs. 6/2003 ha confermato per le operazioni di *leasing* finanziario la preferenza per il metodo patrimoniale, ovvero l'opzione per un principio contabile che privilegia gli aspetti giuridico-formali attinenti alla titolarità del bene, piuttosto che la sostanza economica dell'operazione, tuttavia è parimenti vero che, in ossequio al principio della prevalenza della sostanza sulla forma introdotto con l'art. 2423 *bis* comma 1 n.1 c.c., il legislatore nazionale ha perfezionato il metodo patrimoniale con la previsione di una nota integrativa al bilancio (art. 2427, n. 22 c.c.), accostandosi di fatto al criterio contabile internazionale scolpito nello "IAS 17".

4.3 Il ricorso allo strumento del *leasing* finanziario pubblico non può essere il mezzo per eludere le regole imposte dalla disciplina degli appalti pubblici e gli obiettivi del Patto di stabilità definiti nella nuova manovra finanziaria.

Sotto questo profilo, le valutazioni espresse in ordine alla legittima utilizzazione di questa modalità contrattuale nell'ambito dell'attività degli enti pubblici non sono concordi

Da un lato, viene messo in luce che la realizzazione di opere pubbliche in *leasing* costituisce una grande opportunità per le amministrazioni perché, a differenza del *project-financing* ottimale per le opere "calde" (autofinanziabili in tutto o in parte), *il leasing in costruendo* può essere molto utile per quelle "fredde" (scuole, uffici pubblici, ecc.) in quanto consente alla stazione appaltante di "ordinare" la costruzione di un bene definito e di iniziare a pagare i costi solo a collaudo avvenuto, versando un canone periodico che, correttamente contabilizzato, potrebbe permettere nuovi investimenti senza violare i vincoli di finanza pubblica.

Dall'altro lato, si rileva che proprio i costi relativi all'operazione ed al debito che di fatto l'Ente si accolla rappresentano un limite all'istituto, poiché l'ammontare dei canoni risulta sempre assai superiore al valore del bene e tutti i rischi finiscono con il gravare sulla stazione appaltante, in qualità di utilizzatore (compresi quelli inerenti la risoluzione anticipata del contratto, caso in cui è sovente previsto che vengano corrisposte al soggetto finanziatore-realizzatore anche le rate non ancora scadute per l'intero ammontare dei canoni stabiliti).

In ogni caso, la disciplina del *leasing* finanziario deve essere compatibile con quella inerente la materia degli appalti comunitari e, in questa prospettiva teorica, deve essere inquadrato, a seconda della tipologia in concreto delineata, in una delle forme negoziali previste dalla disciplina comunitaria e nazionale (art. 160 *bis* D. Lgs. 163/2006), al fine di determinare le regole applicabili alla sottostante procedura di evidenza pubblica e al fine di enucleare i criteri interpretativi delle pattuizioni negoziali nei casi dubbi e controversi.

Nella determinazione del contenuto del contratto occorrerà tener conto che, per sua stessa natura, l'unica forma di *leasing* certamente ammissibile per la pubblica amministrazione è quella del *leasing* "traslativo", ovvero di un contratto di finanziamento che consenta di ottenere, alla fine del periodo di ammortamento dei canoni periodici, l'opera pubblica già utilizzata dall'ente locale, mediante la previsione in favore dell'ente del diritto di riscatto del bene medesimo, per una somma in precedenza concordata e comunque sempre inferiore al valore di mercato dell'opera.

In tali termini, il *leasing* finanziario "traslativo" (sul punto Cass. n. 10482/92), consolidando l'acquisto della proprietà del bene in capo all'ente pubblico, realizza l'obiettivo di incrementare stabilmente il patrimonio indisponibile dell'amministrazione, con conseguenti effetti positivi sulla sana e corretta gestione patrimoniale della *res publica*.

Lo schema causale del *leasing* immobiliare pubblico prevede la sussistenza in capo al soggetto utilizzatore di un diritto finale di opzione e, quindi, del diritto potestativo di riscattare o meno l'opera realizzata.

Se quest'ultima è a riscatto obbligato per sua natura (come, ad esempio nel caso di ampliamento di un immobile di proprietà dell'ente) o per il suolo sul quale insiste (demaniale), non appare coerente con la causa del *leasing* e si concreta in una mera operazione di finanziamento.

Uguualmente, ove nel regolamento contrattuale sia prevista la realizzazione di un'opera su terreno di proprietà dell'ente concesso in diritto di superficie al locatore

per la durata del contratto, verrebbe meno la causa stessa del *leasing* dal momento che, al termine del periodo contrattuale, l'ente pubblico riacquista automaticamente la piena proprietà del suolo e di quanto vi è stato sopra costruito (l'opera pubblica). Relativamente al contenuto degli accordi contrattuali, ogni clausola che comporti un onere finanziario per l'ente pubblico deve essere attentamente valutata per evitare ricadute negative sull'equilibrio dei conti dell'ente.

Per quanto concerne il diverso profilo del rispetto degli obiettivi del Patto di stabilità interno, gli aspetti di criticità del *leasing* finanziario pubblico non afferiscono esclusivamente al divieto stabilito dall'art. 119, ultimo comma, della Costituzione, che prevede il ricorso all'indebitamento solo per finanziarie spese d'investimento, ma anche alle norme descritte dall'art. 30, comma 15, della legge n. 289/2002, che sanciscono sia un'ipotesi di responsabilità amministrativo-contabile di tipo sanzionatorio, sia la previsione della nullità degli atti e dei contratti che violano o eludono il principio sancito dal citato art. 119 della Costituzione (sui profili sanzionatori, forieri di responsabilità giuscontabile in tema di indebitamento per spese diverse dall'investimento, si soffermano le sentenze C. conti Sezioni Riunite n. QM 12/2007 e C. conti Sezione Giurisdizionale Umbria n. 87/2008).

Sempre in tema di analisi delle criticità, si rileva come la scelta in favore del *leasing* finanziario debba essere congruamente ponderata in comparazione alla percorribilità della medesima operazione mediante il ricorso a forme canoniche d'indebitamento per le spese di investimento (ricorso al contratto di mutuo o al finanziamento ad opera della Cassa Depositi e Prestiti), verificando in modo analitico l'impatto in termini di sostenibilità per il bilancio dell'ente delle diverse forme d'indebitamento.

Qualora si determini per l'adozione del *leasing* immobiliare quale modalità di finanziamento reperibile sul mercato, l'ente pubblico dovrà adeguarsi alle norme sancite dagli artt. 202- 204 T.U.E.L. e valutare attentamente le forme di garanzia sull'assolvimento delle obbligazioni contrattuali, quali cauzioni e depositi per la copertura dei canoni o di parte del prezzo di riscatto del bene, o come la delegazione di pagamento ai sensi dell'art. 206 T.U.E.L., ulteriore garanzia normativamente prevista per il pagamento dei ratei di ammortamento dei mutui e dei prestiti contratti dagli enti locali.

Del pari, è vietato l'utilizzo del *leasing*, quale forma d'indebitamento per gli investimenti, da parte di enti locali, regioni e province autonome inadempienti alle regole del patto di stabilità interno relativo agli anni 2008-2011, ai sensi delle inderogabili statuizioni contenute negli artt. 77, 77 bis comma 20 lett. b), 77 ter lett. b) della legge finanziaria n. 133/2008.

Non sarebbe, altresì, coerente con i principi di sana e corretta gestione finanziaria, in assenza di ponderate valutazioni comparative circa la convenienza economica dell'operazione, l'adozione di forme di *leasing* da parte di enti locali che presentino deficienze strutturali di cassa o che siano reiteratamente ricorsi ad anticipazioni di tesoreria negli esercizi precedenti.

Alla luce delle motivazioni che precedono e avuto riguardo alla causa concreta del negozio giuridico posto in essere dall'ente locale, non può disconoscersi che l'operazione di *leasing* finanziario immobiliare costituisca una forma d'indebitamento per l'ente pubblico ulteriore rispetto a quelle indicate dall'art. 3, comma 17, della legge 350/2003, che deve essere conseguentemente orientata ai fini di cui all'art. 119, sesto comma, della Costituzione, ovvero per finanziare operazioni d'investimento quali quelle ricomprese nell'art. 3 comma 18 lett. a), b), c), e), i) della legge 350/2003, nei limiti e termini contenutistici sopra indicati.

Pur se il contratto di *leasing* finanziario non è da annoverare nella categoria dei contratti di finanza derivata ai sensi dell'art. 1, commi secondo e terzo, del D. Lgs. 58/98, il quale fa esplicito riferimento a contratti aleatori e strutturati in tema di intermediazione finanziaria, un possibile punto d'interferenza con il divieto stabilito dall'art. 62 della legge n. 133/2008 è ravvisabile laddove l'indebitamento derivante dal contratto di *leasing* finanziario sia congegnato in modo tale da dissimulare un contratto di "swap" a copertura dei tassi d'interesse applicati ai ratei del canone o uno schema di finanza derivata, ovvero ancora, laddove sia prevista una modalità di rimborso, mediante rate di ammortamento non comprensive di capitale ed interessi, che procrastini il rimborso del capitale nel tempo, esponendo l'ente ad oneri finanziari non determinati e pertanto non sostenibili.

Sotto altro profilo, alla luce dei principi stabiliti dalla norma, la durata del piano di ammortamento dei canoni di *leasing* non può superare la soglia trentennale, ivi comprese le eventuali operazioni di rifinanziamento o di rinegoziazione ammesse dalla legge e la somma per il riscatto finale del bene non può tradursi in un rimborso del capitale in un'unica soluzione alla scadenza (c.d. *bullet*).

Va in ogni caso sottolineato che il ricorso al *leasing* finanziario pone a carico delle generazioni future il costo dell'opera senza le limitazioni previste per i mutui e con l'effetto di spostare nel tempo la data d'inizio della spesa a carico del bilancio dell'ente. I bilanci potrebbero, pertanto, presentare un maggiore grado di rigidità.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia **segnala** all'Amministrazione comunale di Soncino:

- che il bilancio di previsione 2009 e quello pluriennale relativo all'esercizio 2010, inizialmente approvati dall'Ente, non rispettano gli obiettivi del Patto di stabilità interno, **invitando** l'Organo consiliare a proseguire nell'adozione di tutte le misure correttive necessarie a ricondurre il bilancio annuale e pluriennale all'osservanza integrale delle regole del Patto;

- la necessità che l'operazione di leasing immobiliare programmata venga utilizzata per un fine coerente con il particolare strumento contrattuale, sia preceduta da approfondite valutazioni di convenienza economica e finanziaria e risulti compatibile con le previsioni di legge in tema di incidenza sugli equilibri finanziari e sulla posizione di indebitamento dell'Ente e di rispetto delle regole del Patto di stabilità.

Si dispone che la presente deliberazione sia trasmessa al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco e al Presidente del Collegio dei revisori del Comune di Soncino.

Il Relatore
(dr. Angelo Ferraro)

Il Presidente
(dr. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il
16 novembre 2009
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)