



REPUBBLICA ITALIANA
LA
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. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	I Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Alessandra Olessina	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario (relatore)

nell'adunanza del 1° 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;

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, dott. Massimo Valero;

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, dal Collegio dei Revisori dei conti del Comune di Limido Comasco (Co) si evince che l'Ente nel corso del 2009 prevede di procedere alla realizzazione dell'ampliamento della scuola per l'infanzia mediante lo strumento del leasing immobiliare in costruendo.
- 2) A seguito dell'attività istruttoria il Magistrato Istruttore riteneva sussistenti i presupposti per l'attivazione della procedura prevista dal comma 168, dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, e, pertanto, chiedeva la fissazione di apposita adunanza del Collegio che veniva fissata dal Presidente del Collegio per il giorno 1° ottobre 2009.
- 3) L'Amministrazione comunale, ritualmente invitata, inviava una memoria (prot. 5355 del 30 settembre 2009) in cui, per illustrare l'operazione in esame, veniva evidenziato, tra l'altro, che *"la scelta di realizzare l'ampliamento della scuola dell'infanzia mediante lo strumento del leasing in costruendo è stata determinata dalla necessità di usufruire per il raggiungimento di scopi istituzionali sia del bene che del capitale iniziale necessario per realizzarlo e usarlo. Lo strumento del leasing in costruendo consente all'Amministrazione di raggiungere un duplice obiettivo: porre la realizzazione dell'opera pubblica, da destinare a servizio della collettività in modo stabile, a carico della società finanziaria e evitare l'esborso del capitale in unica soluzione, traslando parte dei rischi finanziari e di costruzione sulla parte contrattuale che verrà adeguatamente remunerata. Per quanto attiene la parte contabile il metodo utilizzato è quello patrimoniale che presuppone che i rischi del contratto gravino sulla società costruttrice dell'opera e che il bene sia iscritto nel conto patrimoniale solo al momento dell'avvenuto riscatto. I canoni periodici, comprensivi della quota capitale e della quota d'interessi saranno imputati nel conto economico. Le uscite relative ai canoni sono considerate come spese correnti per utilizzo di beni di terzi"*. Infine, la nota illustrativa ricorda che il comune di Limido Comasco non è soggetto al patto di stabilità ed ha un bilancio che non presenta deficienze strutturali di cassa e che sono state seguite le necessarie procedure amministrative per individuare il contraente del leasing.
- 4) All'odierna adunanza è intervenuto, in rappresentanza dell'ente, il Sindaco del Comune di Limido Comasco, ribadendo verbalmente le motivazioni già illustrate nella citata memoria scritta e producendo una relazione del Responsabile del

Servizio Finanziario che sintetizza le varie fasi del procedimento amministrativo posto in essere per realizzare l'operazione in esame.

Considerato in diritto

- 1) La legge 23 dicembre 2006, 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 dei conti 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, con lo specifico compito 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, nell'interesse del singolo ente e della comunità nazionale, a rappresentare agli organi elettivi la reale ed effettiva situazione finanziaria in modo che gli stessi possano responsabilmente assumere le decisioni più opportune, sia nell'interesse dell'ente amministrato che della più vasta Comunità cui l'ente appartiene.

- 2) L'esame della relazione predisposta dal Collegio dei revisori dei conti del Comune di Limido Comasco (Co), ai sensi del comma 166 dell'art. 1, della legge finanziaria per il 2006, mette in evidenza che l'Ente nel corso del 2009 prevede di procedere alla realizzazione di un'opera mediante lo strumento del leasing immobiliare in costruendo per l'ampliamento della scuola per l'infanzia.

Dalla documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria si evince che la Giunta comunale di Limido Comasco, con deliberazione n.92 del 22 dicembre 2007 approvava il progetto preliminare per l'ampliamento della scuola dell'infanzia e successivamente il responsabile del Servizio Finanziario, con propria determinazione del 5 marzo 2009 dava incarico ad un professionista *"per l'esecuzione di uno studio relativo allo sviluppo dello strumento di attuazione di programma per l'ampliamento suddetto, nonché per l'analisi economica dell'impegno finanziario dell'amministrazione e la redazione del relativo bando di gara"*.

In esecuzione di tale incarico il professionista produceva al Comune un documento di *"Confronto fra gli strumenti di finanziamento leasing e mutuo"* e una *"Analisi canoni periodici per la realizzazione della nuova scuola dell'infanzia"*, oltre al disciplinare tecnico di gara. Con deliberazione n.34 del 20 aprile 2009 la Giunta comunale, approvate le modifiche al progetto preliminare, dava atto che la relativa spesa sarebbe stata finanziata con leasing in costruendo per euro 2.000.000,00 e per euro 50.000,00 con fondi propri di bilancio a seguito di variazione di bilancio con applicazione dell'avanzo di amministrazione 2008.

Il Consiglio comunale, con deliberazione n.15 del 23 aprile 2009, approvava, quindi, una modifica al programma triennale delle opere pubbliche 2009/2011 ed al programma annuale 2009 e contestualmente all'inserimento dell'opera in discorso negli atti di programmazione, stabiliva nelle premesse che la stessa sarebbe stata realizzata ricorrendo al *"leasing su parte di area di proprietà di questo ente che verrà ceduta allo scopo in diritto di superficie"* ed autorizzava quindi *"la cessione del diritto di superficie della porzione dell'area su cui insisterà parte dell'ampliamento e che verrà meglio circostanziata dopo il frazionamento dell'area"*. A suddetti provvedimenti seguiva, infine, l'emissione del bando di gara del 15 luglio 2009, a procedura aperta, da aggiudicare all'offerta economicamente più vantaggiosa.

Il disciplinare tecnico di gara prevede, in particolare:

- Quanto ai soggetti ammessi alla gara, possono partecipare alla stessa esclusivamente raggruppamenti tra due o più soggetti, aventi come componenti uno o più intermediari bancari e/o finanziari, in possesso dei requisiti richiesti (eventualmente associate in ATI orizzontale) che finanzino i lavori a mezzo locazione finanziaria e, come ulteriore componente, una o più Ditte costruttrici, in possesso dei requisiti richiesti (eventualmente associate in ATI orizzontale o verticale) che eseguiranno i lavori di realizzazione dell'Ampliamento della Scuola

d'Infanzia. L'ATI dovrà avere una durata minima pari al tempo intercorrente fra l'aggiudicazione definitiva dell'appalto e l'inizio del contratto di locazione finanziaria, che dovrà avvenire dopo il collaudo e la consegna dell'opera all'Ente Aggiudicante. Le Società di Leasing/banche, mandanti o componenti dell'ATI qualificata, nella loro qualità di finanziatori dell'opera, possono modificare la loro composizione associandosi successivamente (con ATI orizzontale) con altri soggetti (banche e/o intermediari finanziari).

- Riguardo all'offerta economica, il punteggio sarà determinato, fra l'altro, da un massimo di 20 punti (di cui punti 1 per ogni 0,025 di ribasso percentuale, corrispondenti a 5 punti base di ribasso sullo spread a base d'asta pari a 2,00%) per ribasso offerto sugli oneri finanziari previsti per tale operazione, incluso il costo del prefinanziamento, da calcolarsi sulla base dell'IRS a 12 mesi (IRS 1 anno), più lo spread al netto del ribasso offerto in sede di gara sull'operazione principale.

- Nel periodo di esecuzione dei lavori, la Società di Leasing mandante o componente dell'ATI aggiudicataria, provvederà al pagamento del corrispettivo dovuto alla ditta costruttrice in base ai SAL (Stato Avanzamento Lavori) con cadenza bimestrale redatti dalla Direzione Lavori ed ai certificati di pagamento emessi dal Responsabile del Procedimento.

- Quanto agli interessi di prefinanziamento, gli stessi saranno calcolati dalla data di erogazione delle somme pagate dalla Società di Leasing a fronte di SAL fino al collaudo finale e alla data di firma del verbale di presa in consegna dell'opera, sulla base dell'IRS a 12 mesi, più lo spread offerto in sede di gara sull'operazione principale; tale importo calcolato sarà, a scelta, inserito nell'importo finanziato e capitalizzato nell'ambito dei canoni di locazione finanziaria o liquidato in un'unica soluzione, entro 30 giorni dalla data del verbale di presa in consegna dell'immobile. Tra gli allegati al disciplinare è compreso uno "Schema indicativo di contratto di locazione finanziaria in costruendo" che prevede, le clausole che regoleranno l'operazione in esame.

La durata del contratto di leasing è fissata in anni 20 a decorrere dalla consegna dell'immobile al Comune previo collaudo definitivo con esito positivo approvato dalla stazione appaltante. L'Ente aggiudicante cederà il diritto di superficie gratuito alla Società di Leasing mandante o componente dell'ATI aggiudicataria per il tempo di realizzazione dell'opera e per lo meno per il doppio della durata contrattuale ovvero per anni 40, che cesserà con l'eventuale riscatto coincidente con il pagamento del prezzo per l'opzione finale di acquisto dopo l'ultima rata di canone semestrale posticipato.

Il corrispettivo della locazione finanziaria è rappresentato da:

- un anticipo che viene versato contestualmente alla stipulazione del contratto di leasing;
- 39 rate di canone semestrale fisso ed invariabile. Tali rate saranno versate a partire dal 1° semestre successivo alla sottoscrizione del verbale di consegna e del collaudo favorevole dell'immobile con le scadenze prestabilite.

L'importo del canone definitivo sarà determinato sulla base delle spese effettivamente sostenute dal finanziatore aggiudicatario in relazione alle voci indicate nel quadro economico del progetto preliminare, da comprovare con idonea documentazione, entro la data di consegna dell'immobile e secondo quanto previsto dal bando, nonché al tasso risultante dall'applicazione dello spread esplicitato nell'offerta aggiudicataria con l'indice IRS a 20 anni l'indice IRS a 12 mesi saranno assunti pari ai valori pubblicati dal quotidiano "Il Sole 24 Ore" del giorno lavorativo precedente rispettivamente alla data di presentazione dell'offerta o alla data di stipula del contratto di leasing.

Le rate semestrali, successive all'anticipo, verranno corrisposte dall'Utilizzatore, a scadenze semestrali di ogni anno, previa presentazione di fattura emessa dal Locatore finanziario.

Il prezzo per l'esercizio del diritto di riscatto da parte dell'Utilizzatore è determinato nell'1% dell'importo di contratto, da versarsi contestualmente alla stipula del rogito di trasferimento della proprietà dell'immobile in favore del Comune.

Le eventuali varianti che si rendessero necessarie nel corso dei lavori, sono regolate dalle specifiche norme dettate dall'art. 132 del D.Lgs 163/2006 e dal Capitolato speciale di leasing anche in ordine alle modalità e termini per l'adeguamento dei canoni di leasing.

Alla scadenza del contratto viene riservato al Comune di Limido Comasco il diritto di riscattare la proprietà dell'immobile oggetto del contratto, purché sia in regola con il pagamento dei canoni ed abbia ottemperato a tutte le obbligazioni previste a suo carico.

Il prezzo per l'esercizio del diritto di riscatto sarà stabilito a seguito della gara.

Il Locatore finanziario, sei mesi prima della scadenza del contratto, ha l'obbligo di comunicare al Comune di Limido Comasco l'imminente scadenza del contratto e la facoltà in capo a quest'ultimo di esercitare il diritto di opzione finalizzato all'acquisto dell'immobile; il Comune di Limido Comasco potrà manifestare la propria volontà di accedere all'opzione per iscritto almeno 60 giorni prima della

scadenza del contratto. In caso di mancato esercizio del diritto di opzione al termine della locazione finanziaria, il complesso immobiliare dovrà essere riconsegnato al Locatore finanziario libero da persone e cose. (scuola)

il Comune di Limido Comasco avrà comunque la facoltà di riscattare, anche anticipatamente, l'immobile a partire dal secondo anno versando, in corrispondenza del pagamento del canone semestrale e in aggiunta allo stesso, una somma pari al debito residuo DRt, determinato sulla base del tasso precedente determinato.

E' in facoltà dell'Amministrazione comunale procedere, durante il periodo contrattuale, al pagamento di maxirate, comunque non più di due volte.

Il corrispettivo di locazione finanziaria rappresentato dai canoni, è comprensivo delle spese effettivamente sostenute dal finanziatore aggiudicatario in relazione alle voci indicate nel quadro economico, da comprovare con idonea documentazione entro la data di consegna dell'immobile, nonché degli interessi di prelocazione e locazione finanziaria. Ai canoni dovranno essere aggiunte le imposte relative.

Al momento della consegna dell'immobile la Società di Leasing provvederà alla rideterminazione del corrispettivo della locazione finanziaria tenendo conto di eventuali costi definitivi sopportati e preventivamente autorizzati dalla Stazione Appaltante inclusi quelli riguardanti le eventuali varianti in corso d'opera e tutti gli eventuali oneri conseguenti alla gestione dell'appalto da parte della Stazione Appaltante.

La manutenzione ordinaria e straordinaria dell'immobile, in tutte le sue parti, saranno a carico del Comune.

3) 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 problematiche che di seguito si ripercorrono.

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 conformata da norme peculiari che la limitano e la regolano. Nel caso di specie, occorre fare riferimento alle regole di contabilità pubblica (R.D. n.2440/1923 e R.D. n. 827/1924), alle norme in tema di enti locali (art. 204 T.U.E.L.) ai principi dell'evidenza pubblica nella formazione dei contratti e alle 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.

In secondo luogo, occorre verificare se la pubblica amministrazione possa utilizzare lo strumento del *leasing* finanziario per il perseguimento delle finalità istituzionali che nel caso di specie si rivelano nella possibilità di realizzare di un'opera pubblica di particolare rilievo sociale, qual è l'ampliamento della scuola dell'infanzia.

Si deve evidenziare che il contratto di *leasing*, di derivazione anglosassone, non può più essere considerato un contratto atipico in senso stretto, ovvero sconosciuto al nostro ordinamento, poiché esso è direttamente contemplato in alcune norme di legge.

Si richiamano in proposito l'art.1 comma 3 della legge 21 febbraio 1989 n.70, ove si esplicita il termine "*leasing*" quale attività di sfruttamento economico dei prodotti a semiconduttore, e l'art. 5 comma 2 del D.M. 21 giugno 1989, ove ci si

riferisce al termine "*leasing*" mediante l'uso della locuzione "locazione finanziaria", proprio per evidenziare le differenze con il tipo negoziale disciplinato nel codice civile.

La legge offre anche una definizione di "*leasing*", *rectius* di locazione finanziaria. Ai sensi dell'art. 17 comma 2 della legge n.183/76, per operazioni di locazione finanziaria s'intendono "le operazioni di locazione di beni mobili ed immobili, acquistati o fatti costruire dal locatore su scelta e indicazione del conduttore, che ne assume tutti i rischi, e con facoltà di quest'ultimo di diventare proprietario dei beni locati al termine del contratto, previo versamento di un prezzo prestabilito".

Il *leasing* 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 riscattare la piena proprietà del medesimo alla fine del periodo di utilizzazione, ma anche la funzione di finanziamento.

La finalità economico-sociale nel *leasing* finanziario assurge a vera 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.

Il *leasing* finanziario si configura generalmente in uno schema trilaterale: l'utilizzatore del bene, il concedente il *leasing* (o società di *leasing*) che acquista il bene e ne conserva la piena proprietà sino al momento del riscatto, il fornitore del bene.

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 *lesee* il diritto di riscatto del bene al termine del periodo di utilizzazione,

ovvero alla locazione e alla somministrazione qualora lo stesso produttore concede 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 al 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 rimarcato 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.

Sotto il profilo contabile, i canoni del *leasing*, in linea di principio, costituiscono spesa corrente da valutarsi secondo le regole determinate annualmente dalla legge finanziaria di riferimento ai fini del rispetto del patto di stabilità, nel caso di enti sottoposti a tale vincolo. Questa Sezione nel parere n.87/2008 ha riaffermato tali principi, affrontando altresì 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 altresì analizzare le implicazioni derivanti

dalla disciplina descritta nell'art. 160 *bis* del D. Lgs. 163/2006, rubricato "Locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità" in tema di *leasing in costruendo*.

Il *leasing* finanziario immobiliare, già 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), quale ulteriore modalità di realizzazione di opere pubbliche nella forma del partenariato pubblico-privato (PPP): "1. 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, salvo che questi ultimi abbiano un carattere meramente accessorio rispetto all'oggetto principale del contratto medesimo.

2. Nei casi di cui al comma 1, il bando, ferme le altre indicazioni previste dal presente codice, determina i requisiti soggettivi, funzionali, economici, tecnico-realizzativi ed organizzativi di partecipazione, le caratteristiche tecniche ed estetiche dell'opera, i costi, i tempi e le garanzie dell'operazione, nonché i parametri di valutazione tecnica ed economico-finanziaria dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

3. L'offerente di cui al comma 2 può essere anche una associazione temporanea costituita dal soggetto finanziatore e dal soggetto realizzatore, responsabili, ciascuno, in relazione alla specifica obbligazione assunta, ovvero un contraente generale. In caso di fallimento, inadempimento o sopravvenienza di qualsiasi causa impeditiva all'adempimento dell'obbligazione da parte di uno dei due soggetti costituenti l'associazione temporanea di imprese, l'altro può sostituirlo, con l'assenso del committente, con altro soggetto avente medesimi requisiti e caratteristiche.

4. L'adempimento degli impegni della stazione appaltante resta in ogni caso condizionato al positivo controllo della realizzazione ed alla eventuale gestione funzionale dell'opera secondo le modalità previste.

4-bis. Il soggetto finanziatore, autorizzato ai sensi del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, deve dimostrare alla stazione appaltante che dispone, se del caso avvalendosi delle capacità di altri soggetti, anche in associazione temporanea con un soggetto realizzatore, dei mezzi necessari ad eseguire l'appalto. Nel caso in cui l'offerente sia un contraente generale, di cui all'articolo 162, comma 1, lettera g), esso può partecipare anche ad affidamenti relativi alla realizzazione, all'acquisizione ed al completamento di opere pubbliche o di pubblica utilità non disciplinati dalla parte II, titolo III, capo IV, se in possesso dei requisiti determinati dal bando o avvalendosi delle capacità di altri soggetti.

4-ter. La stazione appaltante pone a base di gara un progetto di livello almeno preliminare. L'aggiudicatario provvede alla predisposizione dei successivi livelli progettuali ed all'esecuzione dell'opera.

4-quater. L'opera oggetto del contratto di locazione finanziaria può seguire il regime di opera pubblica ai fini urbanistici, edilizi ed espropriativi; l'opera può essere realizzata su area nella disponibilità dell'aggiudicatario".

Il legislatore ha riconosciuto piena legittimità al contratto di *leasing* finanziario quale modalità di realizzazione di opere pubbliche, estendone 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 già citati decreti correttivi al Codice dei contratti.

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 di tempo, bensì alla realizzazione di un'opera pubblica a carico della stessa società finanziaria da destinare stabilmente al servizio della collettività amministrata.

La pubblica amministrazione realizza in tal modo un duplice interesse: dotarsi di un'opera pubblica che presenta determinate caratteristiche di utilizzo, in vista del futuro incremento qualitativo e quantitativo del patrimonio dell'ente; evitare l'esborso del capitale in un'unica soluzione.

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.

Occorre rimarcare che tale forma di *leasing* deve comprendere anche la remunerazione dei fattori della produzione, oltre che i 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.

In linea di principio, il *leasing* finanziario immobiliare sintetizza il triplice interesse della pubblica amministrazione a reperire capitali di rischio sul mercato (funzione creditizia), a finanziare opere di rilievo sociale mediante la resa del servizio (funzione finanziaria), ad assicurarsi rispetto ai rischi connessi con la costruzione e la gestione del bene (funzione assicurativa).

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, si ritiene che il canone periodico rientri 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 di *leasing* operativo 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).

Il metodo patrimoniale presuppone che i rischi del contratto gravino sulla società costruttrice dell'opera e prevede che il bene sia iscritto nel conto patrimoniale dell'ente pubblico solo al momento dell'avvenuto riscatto. I canoni periodici, comprensivi della sorte capitale e della quota d'interessi saranno imputati nel conto economico. Le uscite relative ai canoni sono considerate come spese correnti per utilizzo di beni di terzi. Nel conto economico si contabilizza un costo di gestione. Il *leasing* trova ulteriore rilievo nel piano esecutivo di gestione.

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 del medesimo, 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.

Si evidenzia che al metodo finanziario si rivolge l'art. 2427 n.22 del codice civile, il quale 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».

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 della citata nota integrativa al bilancio, accostandosi di fatto al criterio contabile internazionale scolpito nello "IAS 17".

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

Sotto il primo profilo, si ribadisce l'esigenza di evitare che il ricorso alla predetta disciplina contrattuale si risolva nell'assunzione di obbligazioni contrattuali della pubblica amministrazione mediante strumenti elusivi o violativi delle norme sull'evidenza pubblica, in una materia ove lo strumento ordinario per l'acquisizione di opere pubbliche, ivi compresi i compendi immobiliari da destinare ad attività di rilievo sociale, è l'appalto pubblico nelle sue variegate forme.

Ne consegue che la disciplina del *leasing* finanziario deve essere compatibile con la disciplina in materia di appalti comunitari ed 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.

La possibilità di affidarsi ad una società di *leasing* cui delegare la gestione operativa della procedura, accosta la figura del *leasing* finanziario a quella del *project financing* e dunque esige il rispetto dei principi fissati dal codice degli appalti pubblici e dei canoni di derivazione comunitaria in tema di concorrenza.

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*.

Non sembra configurabile per gli enti locali la diversa figura del *leasing* di "mero godimento", laddove la duratura esposizione finanziaria non si traduca *ab initio* in un esito incrementativo del patrimonio dell'ente, poiché la carenza di un'acquisizione definitiva del bene oggetto del contratto di finanziamento sbilancerebbe gli oneri finanziari a danno della sana e corretta gestione contabile del comune, potendo, peraltro, essere agevolmente sostituita dall'accensione di un mero contratto passivo di locazione. Ciò non toglie che la pubblica amministrazione possa effettuare in ogni caso una valutazione di convenienza economica del riscatto del bene alla scadenza del periodo di utilizzazione.

Soltanto se il contratto di *leasing* di "mero godimento" avesse ad oggetto un bene durevole destinato a rapida obsolescenza e che diminuisse costantemente il proprio valore di mercato durante il ciclo di utilizzazione, potrebbe configurarsi un'utilità per la pubblica amministrazione, ma si tratterebbe comunque di una figura assimilabile alla disciplina prevista per i contratti di fornitura di beni e servizi, ovvero per i contratti ad esecuzione continuata e periodica ed, in ogni caso, di uno schema negoziale non compatibile con la realizzazione di un bene immobile da destinare definitivamente alla soddisfazione dei bisogni sociali degli amministrati.

Per quel che concerne il contenuto degli accordi contrattuali, occorre determinare con esattezza gli importi da corrispondere in sede di esecuzione del contratto, la frequenza e la periodicità dei canoni, la durata del contratto, il canone per il riscatto del bene, i corrispettivi di natura non finanziaria, le modalità di corresponsione dei canoni periodici ed il loro trattamento contabile nel bilancio dell'ente, l'introduzione di clausole d'indicizzazione dei canoni, le penalità per i ritardi nei pagamenti, le modalità di esercizio del diritto di riscatto e le procedura di acquisto del bene, nonché le eventuali condizioni per il recesso unilaterale dal contratto in favore della pubblica amministrazione.

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 (che qui si richiama, pur non essendo il Comune di Limido Comasco sottoposto a tale vincolo), 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).

Persistendo sul medesimo crinale di analisi delle criticità, si rileva che la scelta in favore del *leasing* finanziario deve essere congruamente ponderata in comparazione alla percorribilità della medesima operazione mediante il ricorso a forme canoniche d'indebitamento per le spese di investimento.

In altri termini, l'adozione dello schema del *leasing* finanziario deve essere valutata con specifico riguardo alla convenienza alternativa indotta dal ricorso al contratto di mutuo o dal finanziamento dell'ente ad opera della Cassa Depositi e Prestiti, verificando in modo analitico l'impatto in termini di sostenibilità per il bilancio dell'ente di entrambe le forme d'indebitamento.

Il fattore di maggiore interesse nella valutazione della convenienza economica di un'operazione di *leasing* è rappresentato dalla determinazione dell'onerosità espressa in termini d'indice sintetico di costo, ovvero di tasso effettivo e di ammontare del canone da pagare.

Il tasso effettivo comprende, infatti, anche alcuni elementi impliciti nell'operazione di debito. Il canone non è solo composto dalla quota di capitale ed interessi, ma anche dagli oneri accessori, assicurativi e di manutenzione del contratto, dalle spese di istruttoria della pratica, nonché dal rischio di solvibilità della controparte.

La sostenibilità degli oneri finanziari deve essere valutata con riferimento ai vincoli di bilancio dell'ente e deve essere adeguatamente ponderato il ricorso al *leasing* per finanziare la costruzione di opere, il cui costo non può essere sostenuto con i tradizionali canali d'indebitamento.

Nell'adottare il *leasing* finanziario immobiliare quale forma di finanziamento reperibile sul mercato, l'ente pubblico dovrà adeguarsi alle norme sancite dagli artt. 202- 204 T.U.E.L. e dovranno essere attentamente valutate le forme di garanzia sull'assolvimento delle obbligazioni contrattuali concesse dall'ente pubblico, 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., quale forma di ulteriore garanzia normativamente prevista per il pagamento dei ratei di ammortamento dei mutui e dei prestiti contratti dagli enti locali.

Del pari, deve essere evitato l'utilizzo del *leasing*, quale forma d'indebitamento per gli investimenti vietata agli 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, le quali potrebbero essere agevolmente eluse qualora l'ente che non abbia rispettato il patto di stabilità interno, nell'anno successivo all'inadempienza stipulasse un contratto di *leasing* finanziario per la realizzazione di opere pubbliche, in sostituzione delle forme di finanziamento espressamente proibite, quali il mutuo o l'emissione di prestito obbligazionario.

Non sembra 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 presentano deficienze strutturali di cassa o che sono reiteratamente ricorsi ad anticipazioni di tesoreria negli esercizi precedenti. Nel caso in esame, il Comune, con nota del Sindaco citata in premessa, dichiara sia l'assenza di deficit di cassa che l'assenza di anticipazioni di tesoreria.

L'utilizzazione del contratto di *leasing* per la realizzazione di un'opera pubblica di particolare rilievo sociale, deve essere inserita nell'ambito del programma pluriennale di lavori pubblici che il Comune intende realizzare, non essendo sufficiente una mera delibera a contrarre che valuti la convenienza economica in modo del tutto avulso dal contesto programmatico delineato dall'amministrazione.

Alla luce delle motivazioni che precedono e avuto riguardo alla causa concreta del negozio giuridico posto in essere dalla pubblica amministrazione, non può disconoscersi che l'operazione di *leasing* finanziario immobiliare costituisca una forma d'indebitamento dell'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 tesa a 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.

L'equivalenza finalistica del leasing finanziario a forme d'indebitamento pone in rilievo la necessità di accertare la sua compatibilità con i principi di cautela desumibili dalle norme contenute nell'art. 62 della Legge 133/2008, in materia di contenimento dell'uso degli strumenti derivati e dell'indebitamento delle regioni e degli enti locali. Disposizioni che il legislatore ha inteso considerare principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione.

L'art. 62, comma primo, della legge 133/2008 prescrive: " ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica previsti agli articoli 119 e 120 della Costituzione, alle regioni, alle province autonome di Trento e Bolzano e agli enti locali e' fatto divieto di stipulare fino alla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 2, e comunque per il periodo di un anno decorrente dalla data di entrata in vigore del presente decreto, contratti relativi agli strumenti finanziari derivati previsti all'articolo 1, comma 3, del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, nonché di ricorrere all'indebitamento attraverso contratti che non prevedano modalità di rimborso mediante rate di ammortamento comprensive di capitale e interessi. La durata dei piani di ammortamento non può essere superiore a trent'anni, ivi comprese eventuali operazioni di rifinanziamento o rinegoziazione ammesse dalla legge. Per gli enti di cui al presente comma, è esclusa la possibilità di emettere titoli obbligazionari o altre passività con rimborso del capitale in unica soluzione alla scadenza".

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 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*).

Sul punto, dallo schema contrattuale adottato dal Comune di Limido Comasco si evince che la durata del piano di ammortamento rientra nella predetta soglia temporale, essendo prevista in vent'anni e la somma per il riscatto finale non costituisce rimborso del capitale in unica soluzione a termine contratto.

Va in ogni caso posto in evidenza 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 successivi presenterebbero un maggiore grado di rigidità.

4) Questa Sezione, nel ribadire i principi già affermati nei propri pareri n.87/2008 e n.52/2009 e sopra richiamati, rimarca la necessità che da parte dell'Ente sia posta particolare attenzione a che l'operazione di leasing in costruendo prevista per la realizzazione dell'opera tenga conto dell'effettiva convenienza del ricorso a tale strumento in relazione ai costi da sostenere da parte del Comune.

In particolare, occorre che sia valutato in quale misura possa incidere sulla valutazione economica del contratto la circostanza che il bene oggetto di realizzazione abbia una destinazione vincolata (ritenendosi che si tratti di un immobile che, per l'utilizzo cui è destinato, costituisca "opera fredda" nella comune classificazione degli interventi di PPP).

Occorre, altresì, prendere in considerazione l'effettiva incidenza degli eventuali incrementi dei costi di realizzazione dell'opera sui canoni che dovrà sostenere il Comune. Su tale aspetto non può non considerarsi rilevante la circostanza che la progettazione dell'opera, nell'operazione in esame, sarà a cura dell'affidatario del contratto di leasing.

Inoltre, se, come asserito nella memoria dell'Ente, la scelta della realizzazione dell'opera mediante leasing in costruendo, è determinata dall'opportunità per il Comune di traslare, con tale strumento, *"parte dei rischi finanziari e di costruzione sulla parte contrattuale"*, lo schema negoziale dovrà tenere in considerazione tutti gli aspetti di gestione del contratto, non soltanto con particolare attenzione alla disciplina dei rapporti tra Comune e affidatario (a quest'ultimo dovrebbero essere accollati gli oneri gestionali in corso di costruzione), ma anche con una conseguente, opportuna, regolamentazione dei rapporti tra soggetto realizzatore e soggetto finanziatore.

Residua la necessità di una più puntuale dimostrazione di sostenibilità della spesa relativa al leasing, secondo la formula di determinazione del canone stabilita per l'affidamento del contratto, in confronto alla realizzazione dell'immobile secondo l'usuale schema di accensione di mutuo ai tassi di mercato ed individuazione dell'appaltatore d'opera.

Infine, deve essere attentamente ponderato lo stesso meccanismo di determinazione dell'ammontare degli oneri finanziari in capo al Comune, comportando la clausola relativa, inserita nei documenti relativi all'operazione di leasing in esame,

effetti non precisamente determinati e pertanto potenzialmente non sostenibili, in grado di esporre l'Ente, in conseguenza, a ricadute negative sull'equilibrio dei propri conti.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia, **segnala al Consiglio comunale di Limido Comasco** che l'operazione di leasing immobiliare in costruendo oggetto della presente deliberazione presenta i profili di criticità messi in luce nella motivazione;

Dispone che la presente deliberazione sia trasmessa al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco ed all'Organo di revisione del Comune di Limido Comasco.

Il Relatore
(dr. Massimo Valero)

Il Presidente
(dr. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il
13 ottobre 2009
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)