

Il parere della sezione di controllo della Lombardia della Corte dei conti in materia di infrastrutture

Opere, il leasing non aiuta la p.a.

Non può essere utilizzato per eludere il patto di stabilità

DI LUIGI OLIVERI

La pubblica amministrazione non può utilizzare il leasing come strumento per eludere i vincoli del patto di stabilità, modificando artificiosamente le contabilizzazioni dei canoni, nei bilanci. E in materia di opere pubbliche deve essere il programma triennale delle opere pubbliche a prevedere il ricorso al leasing immobiliare, al pari di quanto espressamente previsto in tema di project financing (anche se il terzo decreto correttivo consente ai promotori di presentarsi per opere non inserite nei programmi) e concessioni. Come ha evidenziato la sezione regionale di controllo della Lombardia della Corte dei conti, l'unica forma di leasing ammissibile per la pubblica amministrazione è quella del leasing «traslativo»: il contratto deve consistere in un finanziamento che, al termine del periodo di godimento (quantificabile in trenta anni) l'opera pubblica già utilizzata deve essere necessariamente riscattata. Il leasing, sotto questo profilo, può divenire una forma alternativa all'espropriazione, considerando che il codice dei contratti lo ammette anche su aree di proprietà del concedente. Ovviamente, in questo caso i canoni saranno anche comprensivi del costo di acquisizione dell'area di sedime.

Il leasing immobiliare è una forma di finanziamento in conto capitale. La Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Lombardia, con la deliberazione 13 novembre 2008, n. 87/pareri/2008 fissa importanti elementi interpretativi, per il corretto ricorso al leasing immobiliare, quale modalità di realizzazione delle opere pubbliche.

Autonomia di diritto pri-

vato. La sezione mette in rilievo che le amministrazioni sono legittimate a ricorrere a forme di diritto comune per la realizzazione degli interessi pubblici, ai sensi dell'articolo 1, comma 1-bis, della legge 241/1990. D'altronde, al pari di qualsiasi soggetto, la pubblica amministrazione gode dell'autonomia privata, in applicazione degli articoli 1321 e 1322 del codice civile.

Pertanto, certamente può attivare contratti atipici come il leasing, quale modalità per la realizzazione di opere pubbliche. Tanto più nell'attuale assetto normativo, nel quale l'articolo 160 del d.lgs 163/2006 prevede espressamente il leasing immobiliare.

Tipologie di leasing e pubblica amministrazione. Con la deliberazione 87/2008, la sezione fornisce la definizione del leasing. E' un contratto trilaterale: una parte è l'utilizzatore del bene; un secondo soggetto è 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; la terza parte è il soggetto finanziatore del concedente il leasing.

Pertanto, secondo la Sezione Lombardia, il leasing è da considerare come forma di finanziamento e di indebitamento, rientrante nella disciplina dell'articolo 119 della Costituzione: cioè, risulta ammissibile solo al fine di procedere a nuovi investimenti, come qualsiasi altra forma di indebitamento.

Leasing immobiliare. Il leasing immobiliare finalizzato alla realizzazione di un'opera pubblica, quale quello disciplinato dal codice dei contratti, non ha la funzione economica della mera acquisizione della disponibilità di un bene per un periodo determinato di tempo. Obiettivo specifico è la durevole acquisizione

al patrimonio dell'opera da realizzare, da destinare stabilmente al servizio della collettività amministrata.

La Corte dei conti rileva che, con il leasing immobiliare, pubblica amministrazione consegue due obiettivi: realizza un'opera pubblica e, contestualmente evita di esborsare il capitale necessario in un'unica soluzione.

Il leasing immobiliare pubblico in costruendo, dunque, ha molte affinità con la concessione di costruzione e di gestione o col project financing, essendo, sostanzialmente, una forma di partenariato pubblico-privato per realizzare opere con l'ausilio di capitali privati. Per questa ragione, spiega il parere, non può ammettersi l'utilizzo del leasing immobiliare senza la previsione del successivo riscatto della proprietà dell'immobile realizzato.

Non sembra configurabile, secondo la Corte, per gli enti locali la figura del leasing di «mero godimento», di beni immobili: infatti, 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. In questo caso, sarebbe possibile limitarsi ad attivare un semplice contratto di locazione.

Profili contabili e patto di stabilità. Il leasing immobiliare, proprio perchè da inquadrare come forma analoga alla concessione, non può certo essere utilizzato per eludere i principi contabili e finanziari, in particolare per quanto concerne le regole del patto di stabilità che vincolano gli enti locali.

In termini generali, i canoni del leasing costituiscono spesa corrente. Tuttavia, la specificità della finalità del leasing alla costruzione di opere pubbliche, può portare a valutazioni diverse.



* Spiega la Corte che l'incidenza del finanziamento dipende anche dal sistema di computo degli oneri. Se si utilizza il «metodo patrimoniale», si rileva nel bilancio il solo esborso finanziario, senza iscrivere alcun bene nel patrimonio. Sicchè, il canone di leasing è considerato un onere per l'uso del bene, perchè l'opera utilizzata dall'ente è considerato un asset appartenente a terzi, fino al riscatto.

Invece, il «metodo finanziario», disciplinato, ricorda la Corte, dal principio contabile internazionale denominato «Ias 17», consente di inserire il bene immobile utilizzato tra le immobilizzazioni nel bilancio dell'ente pubblico utilizzatore al momento della consegna del medesimo, a seguito di regolare collaudo, iscrivendolo al valore del costo di costruzione, come prevede l'articolo 230, comma 4, lettera c), del d.lgs 267/2000

Pertanto, il finanziamento del leasing equivale formalmente e sostanzialmente ad un'operazione di debito. Sicchè, il valore dell'immobile è iscritto nel bilancio al Titolo V, fra le «entrate da assunzione di prestiti». La spesa impegnata per il pagamento dei canoni è, allora, da considerare per investimento, da iscrivere al Titolo III, rubricato «spese per rimborso prestiti», per la quota di capitale rimborsato, e al Titolo I quale onere finanziario per spese correnti, in relazione alla quota d'interessi.

Il «metodo finanziario», dunque, configura il leasing al pari di un mutuo, e come tale esso incide sia sui limiti di spesa che sui limiti d'indebitamento dell'ente.

Evidenza pubblica. La Corte ricorda, infine, che il leasing finanziario immobiliare deve essere attivato nel pieno rispetto dei principi di evidenza pubblica, come previsto, del resto, dall'articolo 160-bis, del codice dei contratti.