



# *Corte dei Conti*

## *Sezione delle autonomie*

N. 26/SEZAUT/2016/QMIG

Adunanza del 18 luglio 2016

Presieduta dal Presidente di Sezione preposto alla funzione di referto

Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione Roberto TABBITA, Carlo CHIAPPINELLI, Simonetta ROSA, Diodoro VALENTE, Agostino CHIAPPINIELLO, Rosario SCALIA, Francesco PETRONIO, Josef Hermann RÖSSLER, Cristina ZUCCHERETTI

Consiglieri Carmela IAMELE, Marta TONOLO, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Paola COSA, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Rosa FRANCAVIGLIA, Elena BRANDOLINI, Francesco ALBO, Benedetta COSSU, Massimo VALERO, Dario PROVVIDERA, Simonetta BIONDO

Primi Referendari Rossella BOCCI, Valeria FRANCHI, Beatrice MENICONI, Andrea LUBERTI

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

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

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni Riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

Visto l'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, e successive modificazioni;

Vista la deliberazione n. 262/2016/QMIG, depositata in data 4 maggio 2016, con la quale la Sezione regionale di controllo per il Veneto ha rimesso al Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, una questione di massima concernente le modalità di contabilizzazione di operazioni di leasing finanziario "*in costruendo*" attivate prima dell'1/1/2015 e in cui la consegna dell'opera sia intervenuta successivamente alla suddetta data;

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 19 del 7 giugno 2016, con la quale, valutati i presupposti per il deferimento dell'esame e della risoluzione della predetta questione di massima ai sensi del richiamato art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, è stata rimessa alla Sezione delle autonomie la pronuncia in ordine alla questione prospettata dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto;

Vista la nota n. 2202 del 12 luglio 2016 di convocazione della Sezione delle autonomie per l'odierna adunanza;

Uditi i relatori, Consiglieri Marta Tonolo e Rinieri Ferone

## **PREMESSO**

La questione di massima rimessa alla decisione di questa Sezione concerne la natura e le modalità di contabilizzazione di operazioni di leasing *in costruendo* attivate prima dell'1/1/2015 e ancora in atto a quella data.

La Sezione remittente, con la deliberazione n. 262/2016/QMIG, illustra, in particolare, che il sindaco del Comune di Pianiga (VE) ha sollecitato un parere alla Corte

dei conti territoriale avendo sottoscritto, in data 18 aprile 2012, un contratto di appalto per l'acquisto, la progettazione, il restauro, il risanamento conservativo e i lavori concernenti la realizzazione "chiavi in mano", del primo stralcio funzionale di un immobile da adibire a sede comunale, tramite lo strumento del leasing immobiliare *in costruendo*. L'Amministrazione ha chiesto se, al momento della consegna del bene (dopo il 1° gennaio 2015), sia necessario emettere un mandato di pagamento imputato tra le spese in conto capitale (conteggiato agli effetti del rispetto dei nuovi vincoli di finanza pubblica) e una reversale imputata alle entrate per accensione di prestiti (non conteggiato agli effetti del rispetto dei nuovi vincoli di finanza pubblica) secondo le regole fissate dal principio contabile di cui all'allegato 4/2 punto 3.25, del d.lgs. n. 118/2011, come modificato e ampliato dal d.lgs. n. 126/2014, sottolineando, tuttavia, come l'applicazione delle richiamate disposizioni (espressamente riferite ad operazioni di leasing poste in essere a partire dal 1° gennaio 2015) determinerebbe una situazione di problematicità per il bilancio del Comune con il rischio del mancato rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Il Giudice del controllo ha, innanzi tutto, rilevato che, prima dell'entrata in vigore del principio contabile sopra specificato, la qualificazione di una operazione di leasing in termini di indebitamento, andava valutata secondo i parametri individuati dalle Sezioni Riunite con deliberazione n. 49/CONTR/2011 e, quindi, caso per caso, con espresso riferimento all'assunzione o meno, da parte del soggetto privato, dei rischi dell'operazione.

Sul punto, ha osservato che *«mentre a fronte di un'operazione posta in essere in particolare da un ente locale, ante il 1° gennaio 2015, occorreva (ed occorre) accertare se la stessa presentasse il carattere dell'indebitamento, facendo applicazione di un criterio fondato sulla ripartizione dei rischi tra il contraente pubblico e quello privato, a fronte di un'operazione di leasing posta in essere dopo il 1° gennaio 2015, invece, è sufficiente stabilire che la finalità perseguita non è quella di godimento, bensì quella di finanziare l'acquisto differito di un bene, consentendone, nelle more, il pieno utilizzo, affinché essa rilevi ai fini dei vincoli e limiti finanziari vigenti in materia di indebitamento»*.

Ha ritenuto, tuttavia, che *«la codificazione di leasing finanziario come contratto che genera indebitamento non sembra escludere - anzi pare confermare - la necessità di assoggettare, nella sostanza, al regime descritto dal principio contabile (in altri termini, il metodo di contabilizzazione cosiddetto finanziaria) quelle fattispecie che, al 1 gennaio 2015, non abbiano esaurito i loro effetti, non potendosi ammettere, da un canto, che le nuove disposizioni abbiano precluso ogni valutazione, agli effetti finanziari contabili, dei*

*contratti di leasing stipulati anteriormente a tale data e dall'altro che gli enti i quali, in passato, abbiano scelto di finanziare opere pubbliche mediante leasing piuttosto che con un mutuo, si trovino, ingiustificatamente, in una posizione di vantaggio rispetto quelli che compiano analoga scelta nel regime attuale».*

La Sezione remittente, pur in assenza di documenti che consentano di verificare, in concreto, la reale natura e modalità dell'operazione descritta dal Comune (*se la medesima configuri una ipotesi effettiva di partenariato pubblico – privato o piuttosto concretizzi un acquisto su un bene mediante finanziamento*), ha sottolineato la complessità, in generale, della questione prospettata e - considerata l'opportunità di una pronuncia che prevenga eventuali contrasti e che fornisca un'interpretazione uniforme - ha formulato il seguente quesito: *«se, con riferimento al leasing finanziario ed, in particolare al leasing finanziario in costruendo, costituiscono indebitamento soltanto le operazioni poste in essere successivamente al 1 gennaio 2015, a prescindere dalle caratteristiche concrete dell'operazione medesima e dalla collocazione dei tre rischi definiti dall'Eurostat nei rapporti tra contraente privato e contraente pubblico e se, conseguentemente, il metodo di contabilizzazione c.d. finanziario, che comporta l'impiego delle medesime scritture utilizzate per gli investimenti finanziati da debito, anche con specifico riguardo al momento della consegna dell'opera, debba applicarsi esclusivamente alle fattispecie di leasing (sempre finanziario ed, in particolare, in costruendo) sorte dopo la suddetta data».*

## **CONSIDERATO**

1. Va, innanzitutto, ribadito che il Comune di Pianiga ha inteso utilizzare - per l'acquisto, la progettazione, il restauro, risanamento conservativo e lavori concernenti la realizzazione di un immobile da adibire a sede comunale - lo strumento del leasing immobiliare *in costruendo* previsto dall'art. 160-*bis* del d.lgs. n. 163/2006, introdotto dal d.lgs. 31 luglio 2007, n. 113 e successivamente modificato con d.lgs. 11 settembre 2008, n. 152.

La struttura del contratto è quella della locazione finanziaria di opera pubblica che costituisce appalto di lavori (previsto dalle richiamate disposizioni, vigenti fino all'entrata in vigore del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50) e assume la veste di un contratto di leasing *in costruendo*, contratto con cui un soggetto - generalmente una società, acquista, nel caso di specie, un bene immobile scelto dall'utilizzatore "Pubblica Amministrazione" - effettua lavori di ristrutturazione, lo consegna e ne consente l'utilizzo per un determinato numero di anni dietro pagamento di un canone periodico, conservandone la proprietà sino al momento

dell'esercizio della pattuita opzione di riscatto che determinerà il trasferimento del diritto di proprietà sull'opera.

2. Ebbene, prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 126/2014, il quale ha innovato l'art. 3, comma 17, legge n. 350/2003 ed è intervenuto sul d.lgs. n. 118/2011 modificando l'allegato 4/2 punto 3.25, il leasing *in costruendo* non veniva ricompreso nell'elencazione delle operazioni che costituiscono indebitamento recata dal citato art. 3.

Come chiarito, tuttavia, dalle Sezioni riunite, con deliberazione n. 49/CONTR/11, il leasing immobiliare *in costruendo* può costituire una forma di indebitamento il cui impiego dev'essere riservato ai casi nei quali ricorrano particolari condizioni di convenienza, dovendosi escludere che il suo impiego venga finalizzato per eludere vincoli o limiti posti all'operato dell'ente locale dalle regole di finanza pubblica.

Tale strumento può essere, dunque, utilizzato, qualora si verificino determinate condizioni, per finanziare la realizzazione di opere direttamente utilizzate dalla P.A., costituendo una valida alternativa all'appalto laddove ciò avvenga secondo schemi di partenariato pubblico-privato.

L'organo di nomofilachia, infatti, con la citata pronuncia - affrontando la questione se dalla struttura dell'operazione in esame derivi sempre indebitamento per la pubblica amministrazione (e quindi debbano trovare o meno applicazione le regole che limitano la facoltà di indebitamento per gli enti locali), nel prendere atto che l'art. 3, comma 17, della legge n. 350/2003 non contemplava i contratti di leasing finanziario tra le operazioni che costituivano indebitamento - recepisce la determinazione Eurostat dell'11 febbraio 2004 sui partenariati pubblico-privati (cui faceva espresso riferimento l'art. 3, comma 15-ter del Codice dei contratti pubblici, all'epoca vigente).

Riconosceva, pertanto, che, qualora almeno due dei tre rischi classificati dall'Istituto europeo (rischio di costruzione, rischio di domanda dell'utilizzo dell'opera o del servizio connesso da parte dell'utenza finale e rischio di disponibilità dei fruitori finali dell'infrastruttura) fossero rimasti a carico del privato, a tale tipologia contrattuale doveva essere riconosciuta natura di partenariato con utilizzo di risorse private i cui effetti incidessero esclusivamente sulla capacità e sui limiti di spesa nonché sul saldo finanziario con possibile esclusione dal calcolo del disavanzo.

In tali fattispecie, conseguentemente, il bene doveva essere iscritto nel conto patrimoniale dell'ente pubblico solo al momento dell'avvenuto riscatto e i canoni periodici

(comprensivi della sorte capitale e della quota d'interessi) dovevano essere considerati spese correnti per l'utilizzo di beni di terzi e, quindi contabilizzati secondo il cd. metodo patrimoniale trovando riscontro contabile nel bilancio del soggetto (società) giuridicamente titolare dell'immobile.

Diversamente, nell'ipotesi di leasing finanziario con sostanziale incombenza del rischio a carico dell'ente pubblico (risultando il pagamento del canone comprensivo della quota di capitale e interessi e configurandosi, a pieno titolo, una forma di investimento), il bene, al momento della consegna, doveva essere registrato, secondo il metodo cd. finanziario tracciato dal principio contabile internazionale (IAS 17), tra le immobilizzazioni nel bilancio ed iscritto al valore del costo di costruzione e nel Titolo V (ora VI) fra le entrate da assunzione di prestiti; *«la spesa impegnata per il pagamento dei canoni (...) va iscritta al Titolo III, rubricato “spese del rimborso prestiti”, relativamente alla quota di capitale rimborsato e al Titolo I quale onere finanziario per spese correnti, in relazione alla quota d'interessi»* (CdC, SS.RR. deliberazione n. 49/CONTR/2011).

Anche le Sezioni territoriali della Corte dei conti hanno, nelle loro pronunce, più volte rilevato come nel leasing immobiliare lo scopo di addivenire alla costruzione di un'opera pubblica si affianchi alla generale funzione di finanziamento e come tale contratto debba essere considerato una forma di indebitamento, se l'ente pubblico sopporta i principali rischi della sua realizzazione. Qualora, invece, *«l'operazione abbia natura di partenariato, con utilizzo di risorse private, e i principali rischi siano sostanzialmente a carico del soggetto realizzatore, la spesa inerente la costruzione dell'opera pubblica non grava sul bilancio dell'ente»* (Sez. Reg. controllo per l'Emilia Romagna, deliberazione n. 342/2012).

Dunque, solo il leasing finanziario nel quale non ricorrano gli aspetti del partenariato costituisce una forma di indebitamento e, pertanto, *«i requisiti previsti dalla determinazione Eurostat in data 11 febbraio 2004 sui partenariati pubblico - privati e le successive modifiche intervenute, hanno il precipuo scopo di discriminare tra le operazioni di partenariato pubblico-privato che hanno incidenza sul debito pubblico e quelle che realizzano forme proprie di collaborazione»* (Sez. Reg. controllo per il Veneto, deliberazione n. 360/2011).

Se per il leasing c.d. operativo (avente ad oggetto l'utilizzazione di un bene destinato al normale funzionamento della PA), il canone periodico rientra tra le spese correnti quale corrispettivo per il godimento del bene (metodo patrimoniale), per quanto concerne il

leasing finanziario (nel cui ambito è dato ricondurre quello *in costruendo*) la classificazione contabile può seguire due diversi criteri a seconda che si dia prevalenza agli effetti giuridici del contratto relativi alla titolarità del bene (metodo patrimoniale) ovvero (metodo finanziario) alle ragioni economiche dell'operazione (Sez. Reg. controllo Lombardia, deliberazione n. 87/2008).

Tuttavia la giurisprudenza della Corte si è sempre più orientata – in linea con il DPCM del 28 dicembre 2011 (*sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, di cui all'art. 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011 n.118*) – nel senso di dare attuazione al principio della prevalenza della sostanza sulla forma e, di conseguenza, di ritenere il leasing *in costruendo* assimilabile al leasing finanziario e, quindi, da registrare con le medesime scritture utilizzate per gli investimenti finanziati da debito (in tal senso vedi, Sez. Reg. controllo Lombardia, deliberazioni n. 107/2012 e n. 91/2013).

Assume rilevanza, di conseguenza, non solo la valutazione concernente i rischi dell'operazione, ma anche quella sulla reale natura del canone corrisposto a titolo di leasing immobiliare, canone il quale può essere considerato spesa di investimento qualora sia finalizzato a coprire anche il rischio di costruzione gravante sul soggetto privato e laddove sia prevista la facoltà di riscatto e questa venga successivamente esercitata.

**3.** La distinzione tra le fattispecie di leasing operativo e finanziario operata dalla Corte di Cassazione (Cass. Civ. Sezioni Riunite, sentenza n. 65/1993) e le costruzioni giurisprudenziali testé evidenziate sono state recepite dal decreto legislativo n. 126/2014 il quale ha modificato, per quanto d'interesse, sia l'art. 3 comma 17, della legge n. 350/2003, sia il principio contabile di cui all'allegato 4/2 punto 3.25.

Il richiamato comma 17, come sostituito dalla lettera *a*) del comma 1 dell'art. 75, d.lgs. n. 118/2011, aggiunto dall'art. 1, comma 1, lett. *aa*), d.lgs. n. 126/2014 dispone che, nell'enumerazione delle forme di indebitamento (“*Per gli enti di cui al comma 16, (...) agli effetti dell'art. 119, sesto comma, della Costituzione, ...*”) accanto all'assunzione di mutui, emissione di prestiti obbligazionari, cartolarizzazioni relative a flussi futuri di entrata, crediti e attività finanziarie e non finanziarie, operazioni derivate di *swap* (cosiddetto *upfront*), rientrano anche le operazioni di leasing finanziario stipulate dal 1° gennaio 2015.

A sua volta il punto 3.25 dell'allegato 4.2 del d.lgs. n. 118/2011, aggiunto dall'art. 2, comma 2, lett. *a*), d.lgs. n. 126/2014 stabilisce che: *a*) il leasing finanziario e i contratti

assimilati (leasing immobiliare, leasing *in costruendo*, *sale and lease-back*, ecc.) sono contratti di finanziamento; b) ai sensi di quanto previsto dall'art. 3, comma 17, della legge n. 350 del 2003, le operazioni di leasing finanziario costituiscono indebitamento; c) per il principio della prevalenza della sostanza sulla forma, come previsto dal SEC 95, dallo IAS 17 e dalla giurisprudenza consolidata, il leasing finanziario ed i contratti assimilati costituiscono debito che finanzia l'investimento; d) il leasing finanziario e le operazioni assimilate, sono registrate con le medesime scritture utilizzate per gli investimenti finanziati da debito, secondo il cd. metodo finanziario al fine di rilevare sostanzialmente che l'ente si sta indebitando per acquisire un bene.

Dunque, con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 126/2014 – precisata normativamente la distinzione tra leasing operativo (bene concesso in locazione, assenza dell'opzione di riscatto e canone quale mero corrispettivo del godimento del bene) e leasing finanziario (contratto di finanziamento, facoltà di riscatto allo scadere del termine previsto contrattualmente e canone come corrispettivo oltre che dell'utilizzo del bene anche quale quota - parte del prezzo del bene stesso) – il leasing *in costruendo* viene ricondotto nell'alveo del leasing finanziario e, quindi, nell'ambito delle operazioni finanziarie che costituiscono, assieme ad altre figure (quali il leasing immobiliare e il *lease back*), debito che finanzia l'investimento. L'operazione di leasing viene sostanzialmente assimilata all'assunzione di un debito, il canone non rappresenta un mero corrispettivo per l'uso del bene, ma comprende una quota di investimento e dev'essere contabilizzato secondo il metodo finanziario.

Al momento della consegna del bene oggetto del contratto, pertanto, il debito pari all'importo oggetto di finanziamento dovrà essere iscritto tra le "Accensioni di prestiti" e l'acquisizione del bene sarà ricompresa nelle spese di investimento (*si accerta l'entrata, si impegna la spesa e si emette un mandato versato in quietanza di entrata del proprio bilancio*).

Il bene, pur non essendo di proprietà dell'ente, sarà preso in carico contabilmente dal medesimo, inventariato tra i beni in leasing ed oggetto di ammortamento; i canoni periodici saranno a loro volta registrati, distinguendo la parte degli interessi (da imputare in bilancio tra le spese correnti) dalla quota capitale (da iscrivere tra i rimborsi prestiti della spesa), mentre alla conclusione del contratto di leasing la spesa per l'esercizio del riscatto sarà registrata tra le spese di investimento.

Tali principi, per espressa volontà del legislatore, trovano, però, applicazione alle

operazioni di leasing finanziario stipulate dal 1° gennaio 2015 (art. 3, comma 17 cit.) e cioè alle nuove operazioni di leasing, a decorrere dal 1° gennaio 2015 (alleg. 4/2 punto 3.25 cit.).

In tal senso, si esprime anche la circolare applicativa del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento RGS-IGEPA, n. 5 del 10 febbraio 2016, la quale - nel far riferimento al comma 723 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015 e cioè alle sanzioni da comminare agli enti in caso di mancato conseguimento del saldo di finanza pubblica di cui al precedente comma 710 - specifica, che, ai fini dell'applicazione della sanzione del divieto all'indebitamento per gli investimenti, «(...) costituiscono indebitamento le operazioni di cui all'art. 3, comma 17, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, come modificato dall'art. 75 del decreto legislativo n. 118 del 2011 ovvero: (...) operazioni di leasing finanziario stipulate dal 1° gennaio 2015 (...)» e che «costituisce, altresì, operazione di indebitamento il leasing finanziario, quando il contratto, anche se definito "di leasing operativo", stipulato successivamente al 1° gennaio 2015, prevede la facoltà di riscattare il bene».

4. Sulla scorta del quadro normativo e giurisprudenziale sopra delineato, va, di conseguenza, risolto il quesito posto dalla Sezione territoriale teso a chiarire se operazioni di leasing *in costruendo* (acquisto, progettazione, restauro, risanamento conservativo e lavori concernenti la realizzazione "chiavi in mano" di un immobile da adibire a sede comunale), la cui stipulazione sia avvenuta antecedentemente al 1° gennaio 2015 (nel caso di specie aprile 2012), ma che ancora non abbiano esaurito i loro effetti, possano essere contabilizzate secondo il metodo patrimoniale in ragione dei criteri fissati dalle Sezioni Riunite con la deliberazione n. 49/2011 sopra richiamata o, viceversa, si applichi il principio contabile testé riportato.

Ebbene, con il contratto di cui si discute, come più volte rammentato, una parte si obbliga ad acquistare, costruire o restaurare, finanziandone integralmente il costo, un bene nel rispetto di quelle che sono le esigenze espresse dall'utilizzatore il quale, a sua volta, assume l'obbligo di versare canoni periodici e si riserva il diritto di riscatto in modo da poter ottenere la piena proprietà della opera una volta che la stessa sia conclusa.

Trattasi di un contratto misto che ha trovato il proprio riconoscimento normativo dapprima nella legge 27 dicembre 2006, n. 296 (commi 907, 908, 912 e 913) e poi nell'art. 160-*bis* del d.lgs. n. 163/2006 e succ. mod. (ora abrogato ai sensi dell'art. 217 del d.lgs. n. 50/2016) e che persegue la finalità, per la P.A., di realizzare infrastrutture limitando i rischi e contenendo i costi.

La fattispecie in parola si realizza nel momento in cui l'utilizzatore (ente pubblico interessato ad acquisire un immobile e ad averne la disponibilità) stipula il contratto con la società di leasing (concedente) la quale, acquistato l'immobile prescelto, ne diviene in tal modo proprietaria fino a quando l'utilizzatore, eventualmente (trattasi, infatti, di una facoltà e non di un obbligo), deciderà di avvalersi del diritto di riscattare il bene, avuto in consegna, pagando il prezzo predefinito nel contratto di leasing. Esercitato il diritto di riscatto, la proprietà dell'immobile passerà dalla società all'utilizzatore; diversamente, la prima rimarrà proprietaria del bene e potrà liberamente decidere di venderlo sul mercato, di locarlo oppure di farlo oggetto di un nuovo contratto di leasing.

È chiaro che tale schema contrattuale è finalizzato non tanto alla acquisizione della disponibilità di un bene per un determinato periodo avvalendosi di un finanziamento da parte di una società, ma soprattutto all'acquisto o realizzazione, costruzione o ristrutturazione di un bene a carico della stessa società finanziaria (TAR Lazio, Sez. I-*quater* n. 5993 del 4/7/2007) di cui la P.A. otterrà successivamente la disponibilità.

Risulta, altresì, evidente che il contratto tra la P.A. e la società di leasing - il cui contenuto dovrà necessariamente specificare ogni aspetto concernente le distinte prestazioni al fine di dar vita ad un rapporto sinallagmatico bilanciato (tipologia del bene da acquisire e dei lavori, esatti importi da corrispondere, periodicità, frequenza e durata dei canoni, consegna del bene, entità del riscatto, eventuali condizioni per il recesso ecc.) - si perfezionerà al momento della stipula e ogni fase successiva riguarderà l'esecuzione degli impegni assunti dalle parti.

Dunque, sia la consegna del bene che il conseguente pagamento dei canoni, attenendo al momento di esecuzione del sinallagma contrattuale, non sono suscettibili, di per sé, di costituire un'operazione distinta e di assumere carattere di autonomia rispetto all'impegno pattizio, rappresentando l'adempimento di un obbligo contrattuale già assunto.

Ciò ai fini della interpretazione delle disposizioni sopra richiamate, la cui lettura combinata induce a ritenere che il legislatore abbia inteso porre come sbarramento, ai fini dell'applicazione delle nuove disposizioni, il 1° gennaio 2015 con l'effetto che solo le operazioni di leasing finanziario - le quali espressamente ricomprendono per assimilazione il leasing *in costruendo* - stipulate (ai sensi dell' art. 3, comma 17, della legge n. 350 del 2003 e succ. mod) e, quindi, poste in essere a decorrere (secondo la dizione del d.lgs. n. 118/2011, alleg. 4/2, punto 3.25) da quella data, rappresentano sempre indebitamento e, conseguentemente, debbono essere contabilizzate secondo il metodo finanziario.

Diversamente, ritenendo che il suddetto quadro normativo si applichi anche ad operazioni che non hanno esaurito i loro effetti, non solo sarebbe disatteso il principio generale del *tempus regit actum*, ma si ammetterebbe una valutazione *ex post* della legittimità dell'operazione finanziaria dell'ente locale e delle modalità di contabilizzazione sulla base di criteri diversi da quelli consentiti al momento della stipula.

D'altro canto, il riferimento operato dall'allegato 4/2 punto 3.25 alla consegna del bene (10 cpv) riguarda esclusivamente la regolamentazione delle modalità di contabilizzazione del leasing finanziario in essere dopo il 1° gennaio 2015 e non può trovare applicazione, *sic et simpliciter*, per i contratti stipulati precedentemente in cui la consegna del bene, da parte della società di leasing, sia avvenuto dopo la data di cui trattasi.

Il testo letterale della disposizione è chiaro nel sancire che «*I principi di cui al presente paragrafo si applicano alle nuove operazioni di leasing*» e, dunque, anche nell'escludere che la consegna materiale del bene possa essere configurata come «nuova operazione».

È doveroso osservare, comunque, che l'obiettivo perseguito dall'ente con il leasing di ridurre fortemente gli esborsi finanziari iniziali per l'acquisizione, costruzione, ristrutturazione dell'immobile prescelto (e di ottenere la garanzia di poter disporre, nei tempi previsti, di un'opera perfettamente conforme alle proprie esigenze) nonché la conseguente scelta di tale tipologia di contratto rispetto all'utilizzo di altri strumenti (es: assunzione di mutuo) richieda una specifica verifica circa l'appropriatezza dello strumento giuridico prescelto oltre che la sua convenienza economica e finanziaria in relazione alle diverse possibilità di finanziamento previste dall'ordinamento (risorse proprie e indebitamento ordinario per il tramite di mutuo, apertura di credito o altre modalità). Siffatta verifica, in punto di diritto, trova un insuperabile limite nei reali fini dell'operazione che la qualificano giuridicamente, quali, significativamente, la natura durevole del bene in relazione ad esigenze durevoli dell'utilizzatore, oggettivamente sintomatici della vera causa del contratto e, di conseguenza, dell'appropriato ambito di disciplina regolativa della fattispecie: indebitamento o semplice partenariato. L'incoerenza tra l'esito di tale verifica e la scelta gestionale può integrare l'aggiramento dei limiti di indebitamento o dei divieti previsti o comunque desumibili dalla disciplina relativa al patto di stabilità interno (art. 20, commi 10 e 12, della legge n. 11/2011) che, vale qui ricordare, per i profili di principio della sana gestione, anche se, come noto, la regola fiscale del patto è oramai superata.

*«La disciplina del patto di stabilità e dell'indebitamento ha caratteristica essenziale e fondante dell'azione degli enti pubblici e ove in base a questa disciplina sia preclusa all'ente pubblico una determinata attività perché non ha osservato alcuni parametri finanziari non è possibile ricorrere ad uno strumento quale il leasing immobiliare con finalità elusiva del divieto. Infatti, si avrebbe, di fatto, una deviazione dalla causa del leasing e, soprattutto, verrebbe posto in essere un comportamento che, nella sostanza, viola il divieto» (Sez. Reg. controllo Lombardia, deliberazione n. 1139/2009).*

Allo stesso modo il rispetto di tali principi e l'adozione, quindi, di particolari cautele atte ad assicurare la compatibilità degli strumenti contrattuali adottati dagli enti locali con la normativa concernente il patto di stabilità interno e i limiti dell'indebitamento è già stata più volte rappresentata anche da questa Sezione la quale, sia nella stesura delle Linee Guida (ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss. della legge n. 266/2005) sia nelle proprie deliberazioni (vedasi, tra tutte, Sezione delle autonomie deliberazione n. 30/2015/INPR) richiede l'osservanza, al fine di stabilizzare i conti delle pubbliche amministrazioni, del divieto di porre in essere operazioni di indebitamento in mancanza delle condizioni previste dalla legge e attraverso meccanismi elusivi dei limiti fissati dal legislatore.

Dunque, il Comune doveva considerare gli effetti finanziari dell'operazione stessa applicando i principi fissati dalle Sezioni Riunite con la deliberazione sopra richiamata anche in vista di una contabilizzazione secondo il metodo patrimoniale il quale, all'epoca della stipula (2012), doveva ritenersi consentito anche per il leasing *in costruendo* laddove – per elaborazione giurisprudenziale e in applicazione del comma 15-ter dell'art. 3 del codice dei contratti, introdotto dal terzo correttivo [*“alle operazioni di partenariato pubblico privato (PPP) si applicano i contenuti delle decisioni Eurostat”*] – l'ente non avesse assunto almeno due dei tre rischi indicati dall'Istituto Europeo e cioè quelli di costruzione (rischio sui tempi, costi e qualità pattuiti per la realizzazione dell'opera), della domanda (rischio sull'utilizzo dell'opera) e della disponibilità (rischio legato alla capacità da parte del concessionario di erogare le prestazioni contrattuali pattuite).

Tali categorie di rischio non solo trovano specificazione nella decisione Eurostat più volte citata (febbraio 2004) e nella circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2009, ma anche e soprattutto nelle nuove regole Eurostat di cui al Regolamento UE n. 549/2013 pubblicato il 26 giugno 2013 (di cui peraltro l'ente locale che richiede il parere non poteva ancora avere contezza) il quale, a sua volta, introduce ulteriori criteri (concessione finanziamenti pubblici, esistenza di garanzie fornite dalla PA, previsione di

indennizzi a carico della PA in caso di rescissione del contratto ecc.) per individuare e distinguere le operazioni di finanziamento dai contratti di partenariato (vedasi, anche art. 180 d.lgs. n. 50/2016) proprio in relazione alla effettiva assunzione della maggior parte dei rischi.

Ne deriva che, per le operazioni di leasing *in costruendo* stipulate *ante* 1° gennaio 2015, la natura delle stesse andrà valutata caso per caso - secondo le indicazioni delle Sezioni Riunite - non essendo, tuttavia, determinante, per considerarle fattispecie di indebitamento, né la previsione contrattuale della facoltà di riscatto del bene (secondo i criteri discretivi posti dal principio contabile già richiamato ai fini di differenziare le ipotesi di leasing finanziario da quelle di leasing operativo e valevole solo per i contratti stipulati dopo la suddetta data) né, di converso, la mera forma dell'operazione; assumerà, invece, rilievo la sostanza economica della stessa nonché la natura della spesa sostenuta non potendosi prescindere dalla valutazione causale del negozio secondo lo schema voluto dalle parti (Cass. Civ. sent. n. 10490/2006).

Dunque, come prospettato dalla Sezione remittente, per il contratto di leasing in esame, il Comune dovrà verificare – secondo le considerazioni finora esposte - se trattasi di ipotesi effettiva di partenariato pubblico – privato o se, viceversa, si concretizzi un acquisto di un bene mediante finanziamento con la conseguenza che, nel primo caso, la contabilizzazione avverrà secondo il metodo patrimoniale (e dunque la consegna del bene non implica alcuna iscrizione in bilancio) e, nel secondo, con il metodo finanziario già specificato anche dall'indirizzo giurisprudenziale già affermatosi al momento della stipula del contratto oggetto della questione di massima.

### **P.Q.M.**

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto con la deliberazione n. 262/2016/QMIG, enuncia il seguente principio di diritto:

*“Con riferimento al leasing finanziario ed in particolare al leasing finanziario in costruendo, costituiscono senz'altro indebitamento e vanno contabilizzate secondo il metodo finanziario soltanto le operazioni poste in essere successivamente al 1° gennaio 2015, mentre, per i contratti stipulati prima di tale data, ai fini della loro contabilizzazione secondo il metodo finanziario o, in alternativa, patrimoniale, vanno considerate le caratteristiche concrete dell'operazione medesima e la collocazione dei tre rischi definiti dall'Eurostat nella decisione dell'11 febbraio 2004 nei rapporti tra contraente privato e*

*contraente pubblico in applicazione dei criteri fissati dalle Sezioni Riunite con la deliberazione n. 49/CONTR/2011”.*

La Sezione regionale di controllo per il Veneto si atterrà al principio enunciato nel presente atto di orientamento, al quale si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 6, comma 4, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 18 luglio 2016.

I Relatori

F.to Marta TONOLO

Il Presidente

F.to Adolfo T. DE GIROLAMO

F.to Rinieri FERONE

Depositata in Segreteria il 28 luglio 2016

Il Dirigente

F.to Renato PROZZO