

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. ~~127~~ /2011/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 27 aprile 2012
composta dai Magistrati:

Dott. sa	Enrica LATERZA	Presidente
Dott.	Mario PISCHEDDA	Consigliere
Dott.	Giancarlo ASTEGIANO	Consigliere
Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo referendario Relatore
Dott.	Walter BERRUTI	Primo referendario

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 il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei
conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive
modificazioni;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante disposizioni per l'adeguamento
dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3,
ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Vista l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Rubiana, n. 1284 del 12 marzo 2012, trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie, e pervenuta in data 19 marzo 2012;

Vista l'Ordinanza n. 17/2012 con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Primo Referendario Dott. Giuseppe Maria Mezzapesa

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Comune istante con propria richiesta n. 2499 del 16 maggio 2011 formulava a questa Sezione il seguente quesito: "se il ricorso a finanziamento di opere pubbliche mediante leasing immobiliare, di cui all'art. 3, comma 15 ter, del D. Lgs. 12.04.2006, n. 163 rappresenti una forma di indebitamento sottoposta ai limiti dell'art. 204 del D.Lgs. 267/2000 con particolare riferimento ai disposti dell'art. 1, comma 108, della Legge 220/2010 per il calcolo della capacità di indebitamento dell'Ente."

A detta richiesta questa Sezione ha dato riscontro con delibera n. 128/2011 depositata il 21 ottobre 2011, in cui si riferiva che sulla questione sottesa alla richiesta in esame, concernente l'applicabilità del limite all'indebitamento posto dall'art. 204 TUEL (come novellato dall'art. 1, comma 108 L. n. 220/2010) ad una operazione di leasing immobiliare (e, quindi, al computo della spesa per i relativi canoni) si sono pronunciate le SS.RR. di questa Corte con deliberazione del 16



settembre 2011 n. 49 (consultabile nel sito Internet di questa Corte), a seguito di rimessione da parte di altra Sezione regionale di controllo. A tale pronuncia di orientamento generale tutte le Sezioni regionali sono tenute a uniformarsi. Pertanto, nel fare alla stessa rinvio, se ne riportavano i tratti salienti. Con una nuova richiesta di parere, lo stesso Comune chiede ulteriori chiarimenti. In particolare chiede di conoscere quale delle seguenti diverse opzioni interpretative sia più corretta: a) se l'intervento realizzato tramite leasing immobiliare, ancorché inquadrato nella fattispecie di partenariato pubblico-privato, costituisca comunque una forma di indebitamento come tale sottoposta ai limiti di cui all'art. 204 TUEL, in quanto riconducibile sempre al genus del leasing finanziario; B) ovvero se, pur riconducendosi il leasing immobiliare a quello finanziario, si possa esentare detta operazione dal calcolo dell'indebitamento, qualora sia riconducibile alla fattispecie di partenariato pubblico-privato, ovvero quando, sussistano almeno due dei parametri richiesti dalla determinazione EUROSTAT dell'11 febbraio 2004.

DIRITTO

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza contestuale del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame:

Requisito soggettivo:



La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli Enti previsti dalla legge n. 131 del 2003, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte.

I pareri richiesti dai comuni, dalle province e dalle aree metropolitane, vanno inoltrati per il tramite del Consiglio delle autonomie locali.

Inoltre la richiesta può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'Organo rappresentativo dell'Ente (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco).

La richiesta di parere in esame proviene dal Comune di Rubiana, è stata formalizzata dal suo Sindaco ed è stata inoltrata per il tramite del Consiglio delle autonomie locali.

Sotto il profilo soggettivo, dunque, la richiesta di parere si palesa ammissibile.

Requisito oggettivo:

I pareri sono previsti, dalla Legge n. 131 del 2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalle Sezioni Autonomie nel citato atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché nella deliberazione n. 5/2006, deve ritenersi riferito alla "attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli".

Le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno fornito ulteriori chiarimenti (cfr. del. n. 54/2010). Si è precisato, infatti, che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa

sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Il quesito posto, in quanto relativi a norme concernenti limiti posti all'indebitamento degli enti locali, possono ritenersi rientrare nella materia della contabilità pubblica come sopra definita, ed essere dunque esaminati nel merito.

Tuttavia va ricordato che, come già precisato nei citati atti di indirizzo, nonché in numerose delibere di questa Sezione, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei Conti le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività gestionale dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale.

Pertanto questo collegio, con riguardo ai quesiti posti, ritiene di potersi pronunciare solo sull'istituto di carattere generale oggetto della richiesta, senza ingerirsi nelle autonome scelte gestionali dell'Ente da adottarsi nel caso concreto.

Nei limiti sopra descritti, la richiesta si palesa, dunque, ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

Merito:

In ordine ai chiarimenti richiesti, fermo restando che è competenza esclusiva dell'Ente valutare nel caso concreto la corretta qualificazione dell'operazione posta in essere, ritiene la Sezione che gli stessi trovino esaustivo riscontro nella precedente delibera n. 128/2011 di questa Sezione.

Ad ogni buon conto si richiamano i passaggi maggiormente rilevanti al riguardo, tratti dalle conclusioni cui pervengono le Sezioni riunite di questa Corte nella delibera n. 49/2011, già peraltro richiamata nella delibera n.128/2011 sopra citata.

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

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

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

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

Pertanto, anche a prescindere dal riconoscimento di un carattere tassativo all'elencazione di cui all'art. 3, comma 17 più volte citata, si ritiene che

all'enumerazione delle forme di indebitamento possa essere ricondotto anche il contratto di leasing immobiliare in costruendo".

Inoltre nella stessa delibera si puntualizza che "il leasing immobiliare per la realizzazione di opere pubbliche costituisce un'opportunità di coinvolgimento di capitali privati, sempre che vengano mantenute ferme le caratteristiche essenziali del contratto, che la realizzazione riguardi un'opera suscettibile di proprietà privata e che l'ente pubblico abbia la facoltà di riscattare il bene al termine del contratto. I requisiti previsti dalla determinazione Eurostat in data 11 febbraio 2004 sui partenariati pubblico-privati mirano allo scopo di discriminare tra le operazioni di partenariato pubblico-privato che hanno incidenza sul debito pubblico, e quelle che realizzano forme proprie di collaborazione; il leasing finanziario nel quale non ricorrano gli aspetti tipici del partenariato costituisce una forma di indebitamento.

Poiché il leasing immobiliare in costruendo è una modalità di realizzazione di infrastrutture pubbliche secondo schemi di partenariato pubblico-privato l'amministrazione è tenuta a verificare la sussistenza, oltre che delle condizioni formali e sostanziali per l'accesso al leasing, anche di tali criteri. Ciò al fine di stabilire i connotati dell'operazione e valutarne la complessiva convenienza. La finalità dei criteri dettati da Eurostat è comunque quella di evidenziare le componenti dell'indebitamento della pubblica amministrazione. In tal modo, peraltro, è anche possibile trarre elementi per porre in essere i test di convenienza tecnico-economica e scongiurare eventuali elusioni dei vincoli di finanza pubblica; infatti prima di ricorrere al leasing immobiliare in costruendo l'ente deve effettuare approfondite valutazioni in termini di analisi costi-benefici che sono state bene evidenziate dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia nel parere n. 1139 del 2009".

Più in dettaglio, nelle motivazioni della stessa delibera si è precisato che "un punto di particolare attenzione è costituito dal verificare se dalla struttura dell'operazione in esame possa derivare indebitamento per la P.A. e quindi se debbano o meno trovare applicazione le regole che limitano la facoltà di indebitamento per gli enti locali. Sul punto assumono rilevanza i criteri contenuti nelle decisioni Eurostat ai quali il comma 15-ter dell'art. 3 del codice dei contratti, introdotto dal terzo correttivo, fa richiamo, stabilendo che "alle operazioni di partenariato pubblico-privato (PPP) si applicano i contenuti delle decisioni Eurostat". Infatti, nell'ambito della specificazione dei vincoli di finanza pubblica che gli Stati che compongono l'Unione europea devono seguire in materia di disavanzo e debito pubblico, è stato messo in luce che la spesa inerente la costruzione di opere pubbliche non grava sul bilancio dell'ente a condizione che il rischio concernente la costruzione dell'opera ricada sul soggetto realizzatore e che a quest'ultimo venga addossato anche un rischio ulteriore consistente, alternativamente, in quello riferito alla domanda, vale a dire all'utilizzo da parte degli utenti finali ovvero nella disponibilità del servizio connesso alla realizzazione dell'opera.

Secondo la determinazione Eurostat in data 11 febbraio 2004, sui partenariati pubblico privati per rischio di costruzione si intende oltre a quello che di regola sopporta l'appaltatore/concessionario in ordine al rispetto dei tempi, dei costi e della qualità pattuiti, anche il fatto che l'esecutore venga pagato subordinatamente alla reale ed effettiva realizzazione dell'opera. Per rischio di domanda si intende il tipico rischio riferito all'utilizzo dell'opera (o del servizio connesso) da parte dell'utenza finale. Per rischio di disponibilità, infine, si intende il fatto che il realizzatore deve mettere a disposizione degli utilizzatori finali l'infrastruttura e il committente corrisponderà un canone destinato a remunerare, oltre alla

disponibilità del servizio, anche (in tutto o in parte) il costo di realizzazione dell'opera. Per potersi ritenere che l'intervento realizzato tramite operazioni di leasing immobiliare sia considerabile quale partenariato pubblico-privato ai fini dell'inserimento nella contabilità pubblica, e, in particolare, per non essere considerato nel calcolo del disavanzo e del debito pubblico, rispetto ai tre rischi classificati da Eurostat di costruzione, di domanda e di disponibilità, almeno due - normalmente quelli di costruzione e di domanda negli interventi relativi alla realizzazione di opere pubbliche - devono pienamente sussistere in modo sostanziale e non solo formale a carico del privato. La mancata sussistenza di almeno due parametri indica che l'operazione non ha realmente natura di partenariato con utilizzo di risorse private ma che, di fatto, rientra nella piena disponibilità e rischio per l'ente pubblico.

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

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

Richiamati dunque i criteri atti ad identificare i presupposti in presenza dei quali le operazioni di leasing immobiliare costituiscono indebitamento, per tutti gli altri profili rilevanti per lo stesso tipo di operazioni si rinvia a quanto precisato nella stessa delibera delle Sezioni riunite sopra richiamata.

P.Q.M.

Nelle su estese osservazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

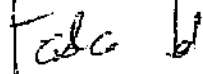
Così deliberato in Torino nell'adunanza del 27 aprile 2012.


Il Primo Referendario Relatore
Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA

Il Presidente
Dott.ssa Enrica LATERZA



Depositato in Segreteria il
Il Funzionario Preposto
Dott. Federico SOLA



30 APR. 2012