

MASSIMO POLLINI

IL LEASING PUBBLICO

ASPETTI CONTABILI E FINANZIARI NEGLI ENTI LOCALI

Esperto ANCI, Componente Gruppo Lavoro presso il Ministero delle infrastrutture per l'applicazione del leasing nella P.A.

(Estratto dal proprio scritto nel volume "LEASING IN COSTRUIENDO",
Autori vari, UTET, 2009).

PREMESSE

L'utilizzo del leasing nella pubblica amministrazione del nostro Paese ha precedenti anche lontani nel tempo. Basti ricordare la legge n. 27/75 della regione Lombardia che ha previsto la possibilità di ricorso al leasing per il finanziamento del piano ospedaliero, la legge nazionale n. 183/76 che ha definito la locazione finanziaria senza alcun riferimento né in positivo né in negativo alle pubbliche amministrazioni e le leggi statali n. 454/88 e n. 28/99 che hanno autorizzato il Ministero delle Finanze ad impiegare tale prodotto finanziario in operazioni immobiliari. Il contratto di leasing è stato previsto anche dalla legge n. 388/00 per la costruzione di nuovi istituti a cura del Ministero della Giustizia. La legge n. 311/04 ha poi autorizzato le operazioni di leasing per la costruzione, l'ammodernamento e l'acquisto di immobili per il Corpo della Guardia di Finanza. Il contratto di leasing è stato inoltre consentito per le acquisizioni di beni per il trasporto pubblico dall'art. 4, commi 155, 156 e 157, della legge n. 350/03. Peraltro il vigente Codice dei contratti, il D.Lgs. n. 163/06, dell'art. 3, comma 9, comprende tra la definizione di appalti pubblici di forniture la locazione finanziaria, senza alcuna specificazione ulteriore.

Tuttavia è solo con la legge finanziaria 2007 che lo strumento di cui trattasi viene espressamente previsto per il finanziamento della generalità delle opere pubbliche o di pubblica utilità. Infatti i commi 907, 908, 912 e 913 dell'art. 1 di detta legge finanziaria (legge n. 296/06) consentono il ricorso alla locazione finanziaria (leasing) per la realizzazione, l'acquisizione ed il completamento di opere pubbliche o di pubblica utilità, da parte dei committenti tenuti all'applicazione del Codice degli Appalti di cui al D. Lgs. n. 163/06. Tra gli anzidetti committenti vi sono senz'altro le pubbliche Amministrazioni e quindi anche gli enti locali (Art. 32 citato D. Lgs. n. 163/06). Con il D.Lgs. 113/07, successivamente modificato dal D.Lgs. 152/08, la normativa sul leasing è stata portata all'interno del Codice dei contratti (art. 160-bis D.Lgs. 163/06). Ai fini del finanziamento pubblico assume particolare rilievo il leasing immobiliare *in costruendo*.

Con questo contratto un soggetto abilitato concede in godimento alla pubblica Amministrazione un bene immobile (opera pubblica in costruendo) dietro pagamento, da parte dell'ente pubblico, di un canone periodico per un determinato numero di anni (normalmente da otto a venti), al termine dei quali l'ente medesimo ha il diritto di acquisirne la proprietà pagando un riscatto di importo predeterminato. L'area sulla quale è costruita l'opera viene generalmente acquisita dall'ente pubblico e concessa in diritto di superficie alla società di leasing. In alternativa l'ente pubblico può acquisire l'area e cederla in proprietà alla società di leasing, oppure conferire la potestà di espropriazione alla società di leasing medesima, con spese a carico della pubblica Amministrazione. Il canone periodico è fisso per tutta la durata del contratto: solo in caso di varianti in corso d'opera richieste dall'ente pubblico, che comportassero maggiori costi di costruzione, potrà essere richiesto ed accettato un incremento del canone. Al contrario, se venissero rilevati vizi o difformità tali da comportare una riduzione del costo di costruzione dell'opera, potrà aversi una riduzione del canone secondo le modalità stabilite nel bando di gara o nell'annesso capitolato. Poiché l'ente pubblico darà inizio al pagamento del canone di leasing solo dopo il collaudo e la consegna dell'opera, per il tempo della costruzione, durante il quale la società di leasing ha pagato all'impresa costruttrice gli stati di avanzamento dei lavori, la medesima società di leasing avrà diritto agli interessi sulle somme anticipate nella misura concordata. La soluzione migliore appare quella della capitalizzazione dei suddetti interessi, così da mantenere fermi scadenze ed importi dei canoni di leasing: ciò agevola e conferisce certezza alla programmazione finanziaria della pubblica Amministrazione.

Analoga operazione va fatta per ogni altro tipo di spesa (costi di costituzione del diritto di superficie, premi di assicurazione, oneri finanziari e fiscali, consulenze, ecc.), in modo da rendere omnicomprendivo il canone di leasing. Ciò allo scopo di ottenere il notevole risultato di

semplificare le operazioni contabili e quindi di ridurre le spese generali dell'operazione. Al medesimo fine è bene prevedere un solo canone annuale o, al massimo, due canoni annuali con scadenze semestrali.

1. LA CONTABILIZZAZIONE DELLE OPERAZIONI DI LEASING IMMOBILIARE NEGLI ENTI LOCALI.

La contabilizzazione delle operazioni è, con ogni evidenza, dipendente dalla tipologia di leasing che viene nei fatti utilizzata.

Il Principio internazionale IPSAS 13 distingue due forme di leasing: il leasing finanziario ed il leasing operativo. Alla prima forma va applicato il metodo di contabilizzazione finanziario mentre la seconda forma va rilevata con il metodo patrimoniale.

Nel nostro Paese va detto che il Principio Oic 12, emanato dal Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e dei ragionieri, propende per il metodo patrimoniale, il che trova riscontro nello stato patrimoniale di cui all'art. 2424 del Codice Civile. E' stato tuttavia osservato che il Legislatore, con l'inclusione del nuovo punto 22 dell'art. 2427 del Codice Civile, ha ritenuto opportuno fornire, in nota integrativa, informazioni aggiuntive relative alla rappresentazione dei contratti di leasing in base al metodo finanziario. Ciò significa che questo metodo viene preso in considerazione anche nella nostra normativa civilistica.

Nulla al riguardo è invece indicato nei Principi contabili approvati dall'Osservatorio per la Finanza e Contabilità degli enti locali, allo scopo istituito dall'art. 154 del T.U. enti locali n. 267/00, né, tanto meno, nelle diverse disposizioni contenute nel medesimo T.U. e nel DPR n. 194/96 che approva i modelli di bilancio e di rendiconto degli enti locali stessi. Né si rinvencono indicazioni al riguardo nel D.M. 9 giugno 2005 che approva lo schema/tipo del programma dei lavori pubblici e loro finanziamento, previsto dall'art. 14 della legge n. 109/94 (ora art. 128 D.Lgs. n. 163/06).

Per il vero, la già richiamata legge n. 350/03 sul finanziamento del trasporto pubblico parla di "leasing operativo". La medesima dizione è utilizzata dal Codice SIOPE (al n. 1403) di cui ai DD.MM. emanati rispettivamente in data 18 febbraio 2005 e 14 novembre 2006. Va tuttavia notato che la legge n. 350/03 è norma speciale che attiene solo al trasporto pubblico e che il Codice SIOPE è stato approvato prima della pubblicazione della legge finanziaria 2007 che, come già visto, è la norma che ha esteso alla generalità delle opere pubbliche o di pubblica utilità la possibilità di utilizzazione del leasing.

Non si rinvencono quindi né impedimenti né disposizioni imperative circa l'utilizzo del metodo di contabilizzazione finanziario o di quello patrimoniale negli Enti Locali.

Resta semmai da valutare la compatibilità del metodo finanziario con i vincoli comunitari sull'indebitamento delle pubbliche Amministrazioni derivanti dal Patto di stabilità. Al riguardo la Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – con deliberazione n. 87/08, ha ritenuto ammissibile il leasing finanziario a condizione che il medesimo sia conteggiato come indebitamento e l'operazione abbia una durata non superiore a 30 anni.

E' necessario tuttavia rilevare che il metodo patrimoniale privilegia gli aspetti giuridici del contratto, mentre il metodo finanziario mette in luce i connotati economico-finanziari dell'operazione e, pertanto, sotto il profilo del valore reale della situazione aziendale, si lascia preferire.

Va anche detto che con il leasing finanziario i rischi dell'investimento (controllo dei lavori, ect.) restano a carico dell'ente pubblico, per cui viene in maggior rilievo l'aspetto finanziario dell'operazione. Viceversa, nel caso in cui i rischi restino a carico della società di leasing (leasing operativo) assume preminenza la messa a disposizione dell'ente pubblico di un bene da questo utilizzabile, cioè il contratto è essenzialmente operativo.

1.2. IL METODO DI CONTABILIZZAZIONE FINANZIARIO

Secondo questo metodo, che va applicato al leasing finanziario, al momento del collaudo e della consegna dei lavori il bene va iscritto nello stato patrimoniale dell'ente pubblico al suo valore di costo. In contropartita va registrato il corrispondente debito in linea capitale nei confronti della società di leasing.

L'iscrizione nello stato patrimoniale del bene al valore del costo sostenuto per la sua acquisizione da parte della società di leasing è però solo una delle possibilità offerte dalle tecniche contabili.

Tuttavia essa è la più rispondente ai criteri previsti dall'art. 230 del T.U. n. 267/00 e, di conseguenza, la più consona ai criteri della contabilità degli enti locali.

All'atto della consegna degli immobili non si effettuano rilevazioni nel conto del bilancio poiché l'operazione non comporta movimenti finanziari.

Circa l'imputazione al conto economico delle quote di ammortamento, è appropriata per l'ente pubblico locale l'applicazione dei coefficienti previsti dall'art. 229 del citato T.U.

Questo ragionamento viene esposto poiché, anche sul tema degli ammortamenti, vi sono soluzioni alternative non prive di logica: quella che prevede la ripartizione del valore da ammortizzare in misura proporzionale alla durata del contratto; quella che determina il valore da ammortizzare nella differenza tra il costo storico ed il prezzo di riscatto, nonché quella che conteggia le quote di ammortamento in modo crescente proporzionalmente al crescere delle quote di capitale insite nel canone.

Con il metodo finanziario i canoni periodici andranno suddivisi tra quote interessi e quote capitali: la prima, nel bilancio finanziario, andrà imputata alla spesa corrente (Titolo I°, Codice SIOPE 1622) mentre la seconda farà carico alle spese per rimborso di prestiti (Titolo III°, Codice SIOPE 3501).

Le quote di ammortamento del bene (anche se per gli Enti locali la loro iscrizione nel bilancio finanziario non è obbligatoria ex art. 27, comma 7, della Legge n. 448/01, ora art. 167 T.U.) confluiranno nel conto economico.

A fine esercizio la chiusura delle operazioni non presenterà difficoltà e troverà posto nei modelli 17 (conto economico), 18 e 19 (prospetto di conciliazione) e 20 (conto del patrimonio) annessi al DPR n. 194/96.

1.3. METODO DI CONTABILIZZAZIONE PATRIMONIALE

Il metodo patrimoniale, che va applicato al leasing operativo, prevede che il bene sia iscritto nel conto patrimoniale solo al momento del riscatto. I canoni periodici, comprensivi sia della quota capitale sia della quota di interessi, verranno imputati alla parte corrente del bilancio finanziario ed al conto economico.

A fine esercizio le operazioni verranno conteggiate nei modelli indicati al punto precedente.

1.4. ESEMPI DI CONTABILIZZAZIONE

Si faccia l'ipotesi che il costo sostenuto dalla società di leasing sia pari ad Euro 1.000.000,00; che il prezzo di riscatto sia Euro 100.000,00; che l'aliquota di ammortamento sia il 3%; che la durata sia pari a 10 anni e che gli interessi passivi siano di Euro 240.000,00 da pagarsi con rate costanti e che si vogliano realizzare nuovi impianti sportivi.

Per chiarezza espositiva si fa l'ipotesi che nell'esercizio in cui viene collaudata e consegnata l'opera non vengano pagati canoni. Per il medesimo motivo si fa altresì l'ipotesi che sia gli interessi passivi, sia i rimborsi capitali, sia i canoni, nonché la quota di riscatto trovino copertura finanziaria nelle entrate correnti che, per semplicità, non vengono considerate ed evidenziate negli esempi.

Per il medesimo motivo si fa altresì l'ipotesi che sia gli interessi, sia i rimborsi capitali, sia i canoni, nonché la quota di riscatto trovino copertura finanziaria nelle entrate correnti che, per semplicità, non vengono considerati ed evidenziati negli esempi.

Nell'esercizio successivo viene indicata la somma di tutti i canoni pagati nell'esercizio stesso. Nel caso il contratto di leasing prevedesse il pagamento di una rata costante secondo il metodo francese, tipico per l'ammortamento dei mutui passivi, il criterio di contabilizzazione non subirebbe modifiche: solo che con il trascorrere degli anni la quota interessi diminuirebbe e la quota capitale aumenterebbe. Si precisa che nel conto del bilancio le entrate e le spese non sono classificate secondo il metodo SIOPE, ma per aggregati più ampi. Si è però preferito, negli esempi che seguono,

utilizzare tale metodo, che riguarda le riscossioni ed i pagamenti, poiché più analitico e, di conseguenza, più espressivo della realtà dell'operazione. Si fa altresì presente che, per mostrare le conseguenze finanziarie, patrimoniali ed economiche delle varie operazioni, sono state indicate anche le voci che servono a chiarire situazioni controverse o che teoricamente potrebbero essere movimentate, ma che, nello specifico esempio, non lo sono state, conteggiandole con il valore di Euro 0,00.

1.4.1. METODO FINANZIARIO

A) Inizio contratto

	codice SIOPE Entrata 5324 “ Mutui e prestiti da altri”	Euro 0,00
	codice SIOPE Spesa 1622 “ Interessi passivi ad altri soggetti per finanziamenti a medio e lungo”	Euro 0,00
Conto del bilancio:	codice SIOPE Spesa 2153 ”Impianti sportivi”	Euro 0,00
	codice SIOPE Spesa 3501 “Rimborso prestiti pluriennali	Euro 0,00
	Tit. V – 3 Entrate per accensione di prestiti “Assunzione di mutui e prestiti”	Euro 0,00
	Tit. I – 6 Spese “Interessi passivi ed oneri finanziari diversi”	Euro 0,00
Prospetto di conciliazione	Tit. II – 1 Spese in conto capitale “Acquisizioni di beni immobili”	Euro 0,00
	Tit. III – 5 Spese “Rimborso di quote capitale debiti pluriennali”	Euro 0,00
	Quote di ammortamento dell’esercizio	Euro 0,00
	Voce B 16 “Quote di ammortamento di esercizio”	Euro 0,00
Conto economico	Voce D 21 “Interessi passivi”	Euro 0,00
	Voce AII - 4 Attivo “fabbricati (patrimonio indisponibile)”	(+) Euro 1.000.000,00

Conto del patrimonio

	(+) Euro
Voce CI - 4 Passivo "Debiti pluriennali"	1.000.000,00
Voce B IV – 1 Attivo "Fondo di cassa"	(-) Euro 0,00

B) Fine primo esercizio dopo pagamento prime rate (importo annuale)

codice SIOPE Entrata 5324 " Mutui e prestiti da altri"	Euro 0,00
codice SIOPE Spesa 1622 " Interessi passivi ad altri soggetti per finanziamenti a medio e lungo"	Euro 26.666,66

Conto del bilancio:

codice SIOPE Spesa 2153 "Impianti sportivi"	Euro 0,00
codice SIOPE Spesa 3501 "Rimborso prestiti pluriennali"	Euro 100.000,00

Tit. V – 3 Entrate per accensione di prestiti "Assunzione di mutui e prestiti"	Euro 0,00
Tit. I – 6 Spese "Interessi passivi ed oneri finanziari diversi"	Euro 26.666,66

Prospetto di conciliazione

Tit. II – 1 Spese in conto capitale "Acquisizioni di beni immobili"	Euro 0,00
Tit. III – 5 Spese "Rimborso di quote capitale debiti pluriennali"	Euro 100.000,00
Quote di ammortamento dell'esercizio	Euro 30.000,00

Voce B 16 "Quote di ammortamento di esercizio"	Euro 30.000,00
--	----------------

Conto economico

Voce D 21 "Interessi passivi"	Euro 26.666,66
-------------------------------	----------------

Voce AII - 4 Attivo "Fabbricati (patrimonio indisponibile)"	(-) Euro 30.000,00
---	----------------------

Conto del patrimonio

	(-) Euro
Voce CI - 4 Passivo "Debiti pluriennali"	100.000,00
Voce B IV – 1 Attivo "Fondo di cassa"	(-) Euro

126.666,66

C) Riscatto a fine contratto

	codice SIOPE Entrata 5324 “ Mutui e prestiti da altri”	Euro 0,00
	codice SIOPE Spesa 1622 “ Interessi passivi ad altri soggetti per finanziamenti a medio e lungo”	Euro 0,00
Conto del bilancio:	codice SIOPE Spesa 2153 ”Impianti sportivi”	Euro 0,00
	codice SIOPE Spesa 3501 “Rimborso prestiti pluriennali	Euro 100.000,00
	Tit. V – 3 Entrate per accensione di prestiti “Assunzione di mutui e prestiti”	Euro 0,00
	Tit. I – 6 Spese “Interessi passivi ed oneri finanziari diversi”	Euro 0,00
Prospetto di conciliazione	Tit. II – 1 Spese in conto capitale “Acquisizioni di beni immobili”	Euro 0,00
	Tit. III – 5 Spese “Rimborso di quote capitale debiti pluriennali”	Euro 100.000,00
	Quote di ammortamento dell’esercizio	Euro 30.000,00
	Voce B 16 “Quote di ammortamento di esercizio”	Euro 30.000,00
Conto economico	Voce D 21 “Interessi passivi”	Euro 0,00
	Voce AII - 4 Attivo “Fabbricati (patrimonio indisponibile)”	(-) Euro 30.000,00
Conto del patrimonio		
	Voce CI - 4 Passivo “Debiti pluriennali”	(-) Euro 100.000,00

Voce B IV – 1 Attivo “Fondo di cassa”	(-) Euro 100.000,00
---------------------------------------	--------------------------

Nel caso fosse previsto il pagamento di un “maxi canone” iniziale, il suo maggiore importo rispetto al canone “normale” verrebbe imputato ai Servizi per conto terzi (ex partite di giro) del bilancio. La relativa somma verrà recuperata in corrispondenza dei pagamenti delle ultime rate dei canoni e/o del prezzo di riscatto. Le conseguenti operazioni non presentano difficoltà di contabilizzazione.

1.4.2 METODO PATRIMONIALE

A) Inizio contratto

	codice SIOPE Entrata 5324 “ Mutui e prestiti da altri”	Euro 0,00
Conto del bilancio:	codice SIOPE Spesa 1403 "Leasing operativo"	Euro 0,00
	codice SIOPE Spesa 2153 ”Impianti sportivi”	Euro 0,00
Prospetto di conciliazione	Tit. V – 3 Entrate per accensione di prestiti “Assunzione di mutui e prestiti”	Euro 0,00
	Tit. I – 4 Spese "Utilizzo beni di terzi"	Euro 0,00
	Tit. II – 1 Spese in conto capitale "Acquisizione di beni immobili"	Euro 0,00
	Quote di ammortamento dell’esercizio	Euro 0,00
Conto economico	Voce B 13 “Godimento di beni di terzi”	Euro 0,00
	Voce B 16 “Quote di ammortamento di esercizio”	Euro 0,00
	Voce AII - 4 Attivo “Fabbricati (patrimonio indisponibile)”	(-) Euro 0,00
Conto del patrimonio	Voce B IV – 1 Attivo “Fondo di cassa”	(-) Euro 0,00
	Voce CI - 4 Passivo “Debiti pluriennali”	(-) Euro 0,00
		(+) Euro
	Voce F Attivo "Beni di terzi"	1.000.000,00
		(+) Euro
	Voce G Passivo "Beni di terzi"	1.000.000,00

B)Fine primo esercizio dopo pagamento prime rate (importo annuale)

	codice SIOPE Entrata 5324 “ Mutui e prestiti da altri”	Euro 0,00
Conto del bilancio:	codice SIOPE Spesa 1403 "Leasing operativo"	Euro 126.666,66
	codice SIOPE Spesa 2153 "Impianti sportivi"	Euro 0,00
Prospetto di conciliazione	Tit. V – 3 Entrate per accensione di prestiti “Assunzione di mutui e prestiti”	Euro 0,00
	Tit. I – 4 Spese "Utilizzo beni di terzi"	Euro 126.666,66
	Tit. II – 1 Spese in conto capitale "Acquisizione di beni immobili"	Euro 0,00
	Quote di ammortamento dell’esercizio	Euro 0,00
Conto economico	Voce B 13 “Godimento di beni di terzi”	Euro 126.666,66
	Voce B 16 “Quote di ammortamento di esercizio”	Euro 0,00
	Voce AII - 4 Attivo “Fabbricati (patrimonio indisponibile)”	(-) Euro 0,00 (-) Euro
Conto del patrimonio	Voce B IV – 1 Attivo “Fondo di cassa”	126.666,66
	Voce CI - 4 Passivo “Debiti pluriennali”	(-) Euro 0,00 (-) Euro
	Voce F Attivo "Beni di terzi"	100.000,00 (-) Euro
	Voce G Passivo "Beni di terzi"	100.000,00

C) Riscatto a fine contratto

	codice SIOPE Entrata 5324 “ Mutui e prestiti da altri”	Euro 0,00
	codice SIOPE Spesa 1403 "Leasing operativo"	Euro 0,00
Conto del bilancio:	codice SIOPE Spesa 2153 "Impianti sportivi"	Euro 100.000,00
	Tit. V – 3 Entrate per accensione di prestiti “Assunzione di mutui e prestiti”	Euro 0,00
Prospetto di conciliazione	Tit. I – 4 Spese "Utilizzo beni di terzi"	Euro 0,00
	Tit. II – 1 Spese in conto capitale "Acquisizione di beni immobili"	Euro 100.000,00
	Quote di ammortamento dell’esercizio	Euro 3.000,00
	Voce B 13 “Godimento di beni di terzi”	Euro 0,00
Conto economico	Voce B 16 “Quote di ammortamento di esercizio”	Euro 3.000,00
	Voce AII - 4 Attivo “Fabbricati (patrimonio indisponibile)”	(+) Euro 97.000,00
	Voce B IV – 1 Attivo “Fondo di cassa”	(-) Euro 100.000,00
Conto del patrimonio	Voce CI - 4 Passivo “Debiti pluriennali”	(-) Euro 0,00
	Voce F Attivo "Beni di terzi"	(-) Euro 100.000,00
	Voce G Passivo "Beni di terzi"	(-) Euro 100.000,00

Nel caso di pagamento di un “maxi canone” vale quanto detto a riguardo della contabilizzazione con il metodo finanziario.

2. GLI ASPETTI FISCALI

2.1 L'IMPORTANZA DELL'IVA.

Come è noto l'imposta sul valore aggiunto, attraverso il meccanismo della rivalsa e del recupero, viene posta interamente a carico del consumatore finale. Di conseguenza l'impresa non sopporta alcun onere per questo tributo.

L'approccio al problema della impostazione al bilancio dei movimenti finanziari derivanti dall'Iva deve pertanto preliminarmente risolvere il quesito dell'appartenenza del soggetto contabilizzatore alla categoria dell'ente economico ovvero a quella dell'ente consumatore.

Senonché l'analisi della struttura finanziaria degli enti locali, ed in specie dei comuni, mostra inequivocabilmente che essi non appartengono "in toto" a nessuna delle due categorie sopra menzionate. Infatti la loro gestione contiene movimenti finanziari sia di "consumo" sia di "impresa" e pertanto nei loro confronti trova applicazione l'art. 4, comma 2, del DPR 26 ottobre 1972, n. 633 e successive modificazioni, secondo il quale per gli enti "che non abbiano per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali o agricole, si considerano effettuate nell'esercizio di impresa soltanto le cessioni di beni e le prestazioni di servizi fatte nell'esercizio di attività commerciali ed agricole".

Il problema perciò diviene quello dell'individuazione, per i singoli enti, delle attività gestite in regime d'impresa, per le quali varrà il principio dell'immunità dal carico dell'Iva, mentre per i restanti interventi finanziari si dovrà applicare il principio inverso e cioè quello del sostenimento dell'onere del tributo in questione (1)

2.1.1 L'ENTE LOCALE QUALE CONSUMATORE FINALE

Per le attività svolte nell'esercizio dei pubblici poteri (servizi scolastici, assistenziali, della viabilità, del verde pubblico, etc.) il comune assume la veste di consumatore finale e pertanto deve sostenere l'onere dell'Imposta sul Valore Aggiunto non potendo esercitare la rivalsa su altri soggetti, né chiedere il rimborso all'Amministrazione finanziaria dello Stato.

L'impostazione in bilancio di tale onere non presenta particolari difficoltà.

L'Iva deve essere imputata al medesimo intervento sul quale è stata impegnata la spesa per l'acquisto dei beni o dei servizi a cui la stessa si riferisce.

Il tributo contribuirà, con tutti gli altri oneri, alla determinazione del costo dei vari servizi.

Il rimborso dell'Iva al fornitore avviene unitamente al pagamento del bene o del servizio, senza necessità di specifica menzione sul mandato di pagamento.

E' da rilevare ancora che, quale consumatore finale, l'ente pubblico non è soggetto ad alcuna delle numerose norme previste per la tenuta della contabilità fiscale, compresa quella relativa alla numerazione ed alla conservazione delle fatture .

Infine appare opportuno rilevare che eventuali entrate connesse ai servizi di cui trattasi (rimborsi e concorsi spese, diritti, canoni, etc.) non sono soggetti a Iva; per cui nessun problema sorge agli effetti contabili e del bilancio.

2.1.2 L'ENTE LOCALE QUALE SOGGETTO PASSIVO DI IMPOSTA (REGIME DI IMPRESA) (2)

In linea di principio e con l'eccezione delle gestioni esenti, per le attività di impresa, l'ente locale non deve sostenere oneri per imposta sul valore aggiunto. Esso deve versare allo Stato la differenza tra l'Iva riscossa sulle vendite di beni o sulle prestazioni di servizi e quella pagata sugli acquisti, ovvero recuperare dallo Stato la differenza tra l'Iva pagata e quella riscossa (evidentemente nell'ipotesi in cui la prima sia maggiore della seconda).

2.1.3 L'ENTE LOCALE QUALE SOGGETTO PASSIVO DI IMPOSTA: GESTIONE DI ATTIVITA' ESENTI

La gestione di una attività esente (Art. 10 del DPR n. 633/1972 e successive modificazioni) è caratterizzato dal fatto che l'ente gestore, pur operando in regime di impresa, mentre è tenuto ad assolvere l'Iva sugli acquisti, non può esercitare la rivalsa sulle cessioni dei beni o sulle prestazioni dei servizi, né tanto meno chiedere il rimborso allo Stato di quanto pagato per lo speciale tributo.

In tale situazione l'Iva torna ad essere un costo, come previsto al precedente punto 2.1.1.

2.1.4 I RIFLESSI DELL'IVA SUL COSTO DEGLI INVESTIMENTI

Da quanto sopra detto deriva che l'IVA per i canoni di leasing relativi a servizi istituzionali ed a servizi commerciali esenti è un costo per l'ente pubblico mentre non lo è per i servizi commerciali. E la circostanza non è indifferente nella valutazione della convenienza dell'operazione. Ciò è evidente. È necessario tuttavia porre attenzione alle operazioni che portano alla definizione del livello dei canoni di leasing ed ai costi sostenuti dall'ente pubblico per la realizzazione di opere finanziate in modo tradizionale, in particolare con ricorso all'indebitamento. È noto che la rata di mutuo non è soggetta ad IVA.

Tuttavia va considerato che l'opera finanziata con mutuo, se riguardante servizi istituzionali o servizi commerciali esenti, è caricata dall'onere dell'IVA, che va pagata contestualmente alla erogazione degli stati di avanzamento dei lavori e pertanto prima della consegna dell'opera all'ente pubblico.

Si è dunque in presenza di questa situazione:

- opera per servizi istituzionali o esenti:
 - a) finanziata con leasing:
 - IVA recuperata sull'opera da parte della ditta costruttrice (quindi minor costo dell'opera);
 - IVA non recuperata sui canoni (quindi maggior costo dei canoni).
 - L'IVA viene assolta dall'ente pubblico unitamente al pagamento dei canoni e quindi gradualmente ed in tempi molto lunghi.
 - b) finanziata con mutuo:
 - IVA non recuperata sull'opera da parte dell'ente pubblico (quindi maggior costo dell'opera).
 - IVA non applicata alle rate di ammortamento (quindi minor costo delle rate).

Risulta pertanto chiaro che il ruolo giocato dall'IVA è tanto rilevante quanto difficile da decifrare, ma questo è un motivo di più per affrontarlo con attenzione ed in profondità.

2.2 L'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE GIURIDICHE

Ai sensi dell'Art. 88, comma 1, del DPR 22/09/1976, n. 917 e successive modificazioni, gli organi e le amministrazioni dello Stato, compresi quelli ad ordinamento autonomo, anche se dotati di personalità giuridica, i comuni, i consorzi tra enti locali, le comunità montane, le province e le regioni non sono soggetti all'Imposta sul reddito. Ne consegue che questa imposta non ha alcuna influenza sulle operazioni di investimento poste in essere dalle anzidette amministrazioni, né di ordine economico, né di ordine contabile.

2.3 ALTRE IMPOSTE ED ONERI

Si fanno le seguenti osservazioni:

- L'imposta di registro è dovuta dall'ente pubblico, tranne il caso in cui questi sia lo Stato (D.P.R. 131/68 e successive modificazioni). Per gli enti pubblici non statali può essere contrattualmente convenuto che l'onore sia anticipato dalla società di leasing e fatto confluire nel canone mediante capitalizzazione.

- Non sono soggette alle imposte ipotecarie e catastali le formalità eseguite nell'interesse dello Stato, delle Regioni, delle Province, dei Comuni e delle ONLUS (D. Lgs. n. 347/90 e successive modificazioni).
- Gli enti pubblici sono generalmente esenti dall'I.C.I. (D. Lgs. n. 504/92 e successive modificazioni).
- Contributo per il rilascio del permesso di costruzione. Secondo l'art. 11 del D.Lgs. n. 380/01 il permesso di costruire è rilasciato al proprietario dell'immobile o di chi ne abbia titolo per richiederlo. Ed è questo soggetto che, se del caso, è tenuto al pagamento del contributo per il rilascio del permesso di costruire. Appare chiaro che in entrambe le forme di leasing (finanziario od operativo) la controparte dell'ente pubblico abbia titolo, in virtù del contratto, e conseguentemente della disponibilità dell'area, a richiedere il suddetto permesso e pertanto l'obbligo a corrispondere, se dovuto, il relativo contributo. Sennonché il successivo art. 17, comma 3, lett. c), del citato Decreto esonera dal versamento del contributo gli impianti, le attrezzature, le opere pubbliche o di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti, nonché le opere di urbanizzazione, realizzate anche da privati, in attuazione dello strumento urbanistico. Considerati il valore generale della norma e la vastità delle opere qualificate di urbanizzazione (art. 16, commi 7 e 8, citato Decreto), si è dell'avviso che nella pressoché totalità dei casi, gli enti locali siano esonerati dal pagamento del contributo in questione. Il comma 4 dell'art. 17 del ripetuto Decreto stabilisce invece che per gli investimenti da realizzare su immobili di proprietà dello Stato il contributo di costruzione è commisurato all'incidenza delle sole opere di urbanizzazione.

3 LA CONVENIENZA DELLE OPERAZIONI DI LEASING.

Le operazioni di leasing sull'intero universo delle opere pubbliche o di pubblica utilità sono dunque pienamente praticabili per la pubblica Amministrazione e, considerate le loro caratteristiche, presentano indubbi vantaggi.

Innanzitutto esse consentono una ulteriore fonte di finanziamento degli investimenti, oltre a quelle già esistenti (risorse proprie, mutui, emissioni obbligazionarie, etc.) e, conseguentemente, una diversificazione dei rischi rispetto alle future, e difficilmente prevedibili, evoluzioni del mercato dei capitali nel medio e lungo termine (ma recentemente anche nel breve termine).

Nel confronto degli enti pubblici soggetti al Patto di stabilità interno (regioni, province e comuni con popolazioni superiori a 5.000 abitanti) lo strumento in esame favorisce in maniera spesso decisiva il raggiungimento degli obiettivi enucleati dal Patto stesso.

La normativa del Patto di stabilità considera infatti le spese finali (spese correnti + spese in conto capitale / investimenti) e si propone di ridurle, direttamente per le regioni, o indirettamente per gli enti locali (art. 1, comma 379, legge finanziaria 2008; art. 77-bis D.L. 112/08, convertito nella legge 133/08 e successive modificazioni ed aggiunte).

Il vantaggio si verifica in quanto gli investimenti finanziati in modo tradizionale figurano nel loro intero ammontare nel bilancio preventivo mentre quelli finanziati col leasing vi figurano solo per il canone annuale.

A questo riguardo è bene ricordare che un'opera pubblica (o un lavoro pubblico) va iscritta in bilancio per il suo intero ammontare e che l'iscrizione suddivisa in lotti è consentita solo se i lotti medesimi sono funzionali (artt. 162 e 183, comma 5, T. U. n. 267/00 e successive modificazioni, art. 128, comma 7, D. Lgs. n. 163/06).

Ciò detto si prenda il caso di cui al precedente punto 1.4 e si mettano a raffronto le spese considerate dal Patto di stabilità nelle due seguenti ipotesi: finanziamento tradizionale e finanziamento con ricorso al leasing.

a) - finanziamento con mutuo o con altre risorse di cui all'Art. 199 T.U. n. 267/00:

- spesa considerata dal Patto di stabilità nell'anno del contratto Euro 1.000.000,00;
- b) - finanziamento con leasing metodo finanziario:
spesa considerata dal Patto nell'anno di pagamento delle rate (importo annuale) Euro 26.666,66;
- c) - finanziamento con leasing metodo patrimoniale:
spesa considerata dal Patto nell'anno di pagamento delle rate (importo annuale) Euro 126.666,66.

Sono dunque ben evidenti i vantaggi dell'utilizzo del leasing ai fini del rispetto del Patto di stabilità nei confronti del ricorso all'indebitamento.

Nell'ambito dei contratti di leasing, agli effetti del Patto di stabilità, è preferibile la contabilizzazione con il metodo finanziario. (3)

Sempre con riguardo al Patto di stabilità vanno considerate anche le concessioni e il project financing.

Relativamente alle prime (Artt. 142 e seguenti D. Lgs. n. 163/06) occorre dire che esse mostrano interesse. Tuttavia il rovescio della medaglia sta nel fatto che l'operazione è applicabile solo ad opere che possono essere gestite con tariffe a carico dell'utenza che siano remunerative dell'investimento, del costo di gestione e dell'ordinario utile d'impresa.

Nel caso di remunerazione insufficiente andrebbe iscritta tra le spese finali del bilancio pubblico la somma compensativa, che è calcolabile agli effetti del Patto di stabilità.

Circa il project financing (artt. 152 e seguenti D. Lgs. n. 163/06 e successive modificazioni), esso, oltre all'inconveniente mostrato dalla concessione, richiede una procedura molto complessa e ciò spiega il suo limitato uso da parte delle pubbliche Amministrazioni e solo relativamente a grandi opere, anche se recentemente, specie negli enti locali, la finanza di progetto si sta sviluppando anche per opere di piccola e media portata.

Una valutazione comparativa rispetto al leasing è comunque difficile: occorre verificare caso per caso.

In linea di principio si può solo affermare che una operazione in project financing può essere vantaggiosa rispetto al leasing, sempre in riferimento al Patto di stabilità, solo se l'apporto del capitale privato copre tutto, o almeno in gran parte, il fabbisogno finanziario iniziale.

Le operazioni di leasing vanno viste anche rispetto al limite della spesa per interessi iscrivibile in bilancio da parte degli enti locali ai sensi dell'art. 204 del T.U. n. 267/00, come modificato dall'art. 1, comma 44, legge n. 311/04 e dall'art. 1, comma 698, legge n. 296/06.

Secondo l'anzidetta normativa la spesa per interessi ammissibile non può superare il 15 % delle entrate correnti risultanti dal rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'operazione di indebitamento.

È evidente che rispetto a questo problema l'operazione di leasing è neutra e quindi è di grande vantaggio nei confronti delle operazioni di indebitamento, che ovviamente generano interessi passivi a carico dell'ente pubblico. Solo nel caso di operazione di leasing contabilizzata con il metodo finanziario i relativi interessi concorrono al sopraindicato limite. Se poi l'operazione è garantita con fideiussione andrà tenuto conto della disposizione dettata dall'art. 207, comma 4, del T.U. n. 267/00, che così recita: "gli interessi annuali relativi alle operazioni di indebitamento garantite con fideiussione concorrono alla formazione del limite di cui al comma 1 dell'art. 204 e non possono impegnare più di un quinto di tale limite".

Rimane da valutare la convenienza economica delle operazioni di leasing in raffronto ad altri prodotti di finanziamento degli investimenti.

E' scontata la convenienza di utilizzare le risorse proprie disponibili previste dall'art. 199, comma 1, del T.U. n. 267/00, alle seguenti lettere:

- a) Entrate correnti destinate per legge agli investimenti;
- b) Avanzi di bilancio, costituiti da eccedenze di entrate correnti rispetto alle spese correnti aumentate delle quote capitali di ammortamento dei prestiti;

- c) Entrate derivanti dall'alienazione di beni e diritti patrimoniali, riscossione di crediti, proventi da permessi di costruzione e relative sanzioni;
- d) Entrate derivanti da trasferimenti in conto capitale dello Stato, delle regioni, da altri interventi pubblici e privati finalizzati agli investimenti, da interventi finalizzati da parte di organismi comunitari e internazionali;
- e) Avanzo di amministrazione accertato.

Le operazioni stesse non producono indebitamento e non comportano oneri connessi al loro smobilizzo. E' per questa ragione che nella finanza pubblica, in linea di principio, il ricorso a capitali onerosi in presenza di risorse proprie "inerti" costituisce danno erariale.

Già si è detto della concessione e del project financing.

Resta dunque da verificare il confronto del leasing con il ricorso all'indebitamento e ciò avviene calcolandone i rispettivi costi.

E' necessario in via preliminare ricordare che l'art. 3, comma 17, della Legge n. 350/03, successivamente integrata da altre norme, ha indicato come segue le varie forme di indebitamento:

- L'assunzione di mutui;
- L'emissione di prestiti obbligazionari;
- Le cartolarizzazioni di flussi futuri di entrata;
- Le cartolarizzazioni con corrispettivo iniziale inferiore all'85% del prezzo di mercato dell'attività oggetto di cartolarizzazione valutato da una unità indipendente e specializzata;
- Le operazioni di cartolarizzazioni accompagnate da garanzie fornite da amministrazione pubblica;
- Le cartolarizzazioni e le cessioni di crediti vantate presso amministrazioni pubbliche;
- Le operazioni di cessione o cartolarizzazioni di crediti per le quali l'ente assume nuove obbligazioni;
- Le aperture di credito.

Va poi rilevato che il T.U. n. 267/00, agli artt. 204 e seguenti, ha disciplinato i vari aspetti (condizioni di bilancio, durata, utilizzo, garanzie, etc.) del ricorso all'indebitamento degli enti locali.

Tuttavia nulla viene detto a riguardo delle modalità di scelta dell'Istituto mutuante, confermando in tal modo le linee della previgente legislazione.

Peraltro la prassi consolidata, formatasi forse sulla scia delle modalità di accesso ai mutui della Cassa DD. PP., è sempre stata generalmente caratterizzata dalla trattativa privata diretta, consistente nella domanda dell'Ente e nella risposta dell'Istituto mutuante, il quale, in tale circostanza, dettava anche le condizioni del prestito.

Solo negli ultimi anni e solo alcuni enti hanno iniziato ad intavolare trattative con più Istituti di credito per la verifica delle condizioni contrattuali.

E' giunto quindi il momento di approfondire la materia alla luce della normativa comunitaria riguardante gli appalti dei servizi (il già richiamato D. Lgs. n. 163/06).

Nel merito occorre subito dire che i prestiti rientrano tra i servizi previsti dalla appena citata normativa. Per motivi di trasparenza e di cautela si suggerisce l'applicazione della normativa comunitaria, in quanto, evidentemente, ne ricorrano i presupposti quantitativi.

Restano in ogni caso escluse, almeno per il momento, dall'applicazione della normativa comunitaria, le operazioni di mutuo con la Cassa DD.PP., con gli Istituti di Previdenza e con il Credito sportivo, in quanto le relative procedure e condizioni sono regolate da norme speciali.

Si provvederà nella fattispecie mediante trattativa privata diretta.

Al fine di verificare se l'acquisizione del prestito debba avvenire secondo la normativa comunitaria occorre calcolare il corrispettivo contrattuale che consiste negli interessi, nelle commissioni ed altri tipi di remunerazione (art. 29, comma 12, D. Lgs. n. 163/06).

È evidente che se tali compensi supereranno i 206.000,00 Euro, si applicherà la normativa comunitaria: nel caso contrario tale normativa non sarà obbligatoriamente applicabile. Va tuttavia notato che anche nel caso di acquisizione di servizi sotto soglia comunitaria è necessario provvedere mediante gara, seppure con modalità semplificate.

Solo per servizi di importo inferiore ai 20.000,00 Euro è consentito l'affidamento diretto da parte del responsabile del procedimento (artt. 125 e 238 D. Lgs. n. 163/06).

Risulta quindi evidente che la realizzazione di opere pubbliche finanziate con ricorso all'indebitamento tradizionale richiede due gare: una per la ricerca della provvista finanziaria più conveniente e l'altra per l'appalto dei lavori. Con il contratto di leasing si provvede invece con una unica gara, realizzando in tal modo una apprezzabile economia di procedura.

(1) Per gli effetti di tale discriminazione si rimanda alla Circolare del Ministero delle Finanze n. 18 in data 22 marzo 1976, che mantiene generale validità.

(2) Vedasi a quest'ultimo proposito la Risoluzione del Ministero delle Finanze n. 362811 /1967. Nella fattispecie il soggetto d'imposta agisce come esattore per conto dello Stato e pertanto, secondo le strette tecniche della contabilità pubblica, i conseguenti movimenti finanziari andrebbero imputati ai Servizi per conto terzi (ex partite di giro) del bilancio finanziario.

Ciò comporterebbe lo sdoppiamento delle operazioni di riscossione e di pagamento comprendenti carichi Iva: un ordinativo di incasso (o un mandato di pagamento) per il prezzo del bene o del servizio imputati alle pertinenti risorse o interventi di bilancio ed un ordinativo di incasso (o mandato di pagamento) per il valore dell'Iva imputati ai servizi per conto terzi (ex partiti di giro).

E' chiaro che in tal modo a fine esercizio l'ex partita di giro chiuderà con il debito o il credito nei confronti dello Stato.

E' una tecnica questa dell'uso delle ex partite di giro che non si presta ad alcun rilievo ma che, invero, viene nella pratica scarsamente seguita a motivo proprio dell'aggravio di lavoro derivante dallo sdoppiamento delle operazioni contabili ora ricordato.

Si provvede perciò ad emettere gli ordinativi di incasso ed i mandati di pagamento per l'importo totale del corrispettivo aumentato dell'Iva con imputazione alle risorse ed agli interventi di bilancio relativi ai singoli servizi.

Alla regolazione contabile si procederà a fine esercizio mediante i menzionati modelli annessi al DPR. n. 194/96.

(3) Vedasi però al riguardo quanto scritto al precedente punto 1.2.

Brescia, 19 aprile 2010

