



**ASSILEA**  
Associazione Italiana Leasing

# VADEMECUM DEL LEASING PUBBLICO

*in collaborazione con*



*Comunicazione ed Eventi*

**ANCE**

ASSOCIAZIONE NAZIONALE  
COSTRUTTORI EDILI

**Ottobre 2011**



***in collaborazione con***

- **ANCE**
- **ANCI Comunicare Comunicazione ed Eventi**

***Commissionato da:***

*Assilea Servizi Srl  
Piazzale Ezio Tarantelli n.100  
00144 Roma*

***Redazione a cura di:***

**ASSILEA - ASSOCIAZIONE ITALIANA LEASING**

*Piazzale Ezio Tarantelli n.100  
00144 Roma  
[www.assilea.it](http://www.assilea.it)*

***Team di progetto***

*Andrea Albeni  
Chiara Palermo  
Francesco Pastore*

*Un particolare ringraziamento è rivolto al Dott. Fabio Vidoni, Presidente della Commissione Assilea Leasing Pubblico*

*Ottobre 2011*



## INDICE

### INTRODUZIONE

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	7
Unità Tecnica Finanza di Progetto	9
ASSILEA	10
ANCE	11
ANCI	12
AVCP	13

### 1. IL LEASING (LOCAZIONE FINANZIARIA)

1.1 Il contratto di leasing	17
1.2 Le varie tipologie di leasing finanziario	18
1.3 I soggetti operanti nel leasing finanziario	19
1.4 I numeri del mercato italiano del leasing	20

### 2. IL LEASING AGLI ENTI PUBBLICI

2.1 Il leasing nel codice dei contratti pubblici	22
2.2 Avalimento, ATI e general contractor	25
2.2.a Le obbligazioni delle parti componenti l'ATI	27
2.3 Il contratto: aspetti particolari	29
2.3.a Mandato con rappresentanza	30
2.3.b Le condizioni finanziarie	32
2.3.c Offerta economicamente più vantaggiosa	32
2.3.d Tempi concessi per la presentazione delle offerte	33
2.3.e Risoluzione del contratto	34
2.3.f L'opzione finale di acquisto	36
2.3.g Estinzione anticipata del contratto	37
2.3.h L'assicurazione	37
2.4 L'ambito di applicazione del leasing pubblico	38
2.4.a Diritto di superficie ed acquisizione dell'area	39
2.5 Decisione Eurostat	40
2.6 Il leasing pubblico e le energie rinnovabili	43
2.7 Il mercato italiano del leasing pubblico tra statistiche e opportunità	46

### 3. IL TRATTAMENTO FISCALE E CONTABILE NEL LEASING PUBBLICO

3.1 Il trattamento fiscale	48
3.2 La contabilizzazione	49
3.3 La nuova impostazione del patto di stabilità	51

### 4. I VANTAGGI PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

4.1 La convenienza del leasing pubblico	53
4.2 Il Public Sector Comparator	54

LA NORMATIVA DI SETTORE	57
-------------------------	----

GLOSSARIO	58
-----------	----

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE	62
-------------------------	----

MODULISTICA	63
-------------	----

CONTATTI E RIFERIMENTI	64
------------------------	----



## Introduzione



*Il partenariato pubblico privato (PPP) è, soprattutto in tempi di crisi finanziaria, un'opportunità straordinaria. Ma per montare un PPP a regola d'arte occorre competenza, formazione, informazione. Occorre un'attività di soft codification delle best practices, a livello internazionale. Occorre un monitoraggio delle operazioni portate a termine e della variegata serie dei contratti. Occorre un processo di standardizzazione contrattuale, diversificata per settore. Occorrono soggetti aggiudicatori e operatori di mercato ottimamente formati. Per questo, a livello comunitario europeo, è stato creato l'EPEC (European PPP Expertise Center), voluto dalla Commissione, dalla BEI e dagli Stati Membri per contribuire positivamente alla condivisione di esperienze e informazioni, nonché alla diffusione di linee guida,*

*per la promozione del PPP. Per questo, in Italia, è nata l'Unità tecnica finanza di progetto presso la Presidenza del Consiglio. E questo è, infine, l'obiettivo, formativo e informativo, di questa pubblicazione. Il leasing in costruendo è una forma di PPP con straordinarie potenzialità. Le quali, per esprimersi, necessitano di formazione e informazione.*

*1. Prima ancora di divenire una novità legislativa, il leasing immobiliare pubblico è stata un'esigenza del mercato. Così come è da considerare un'esigenza del mercato l'introduzione, attraverso la "legge obiettivo" ed i suoi decreti attuativi, della figura del contraente generale nel nostro ordinamento, quando il prefinanziamento anche totale dell'opera e l'esecuzione della stessa con qualsiasi mezzo (comuni al contratto di leasing) diventano necessità per la Pubblica Amministrazione. Che il leasing immobiliare pubblico sia affiorato come esigenza di mercato ancora prima della finanziaria per il 2007 e prima ancora che fosse varato il Codice dei contratti pubblici, è particolarmente evidente anche nel project financing per la concessione della Metrò D di Roma. E' stato rilevato che se i privati dovessero finanziarsi solo con i ricavi tariffari, il biglietto della metro dovrebbe costare sette euro. Di qui la previsione di un canone annuale di disponibilità che sarà versato dal Comune al concessionario, che ha fatto parlare di "project ibrido" o di "project leasing". Il tempo del project financing, del contraente generale, del "leasing in costruendo" è dunque il tempo del rispetto dei parametri relativi al deficit di bilancio, il tempo dei limiti all'indebitamento fissati nel patto di stabilità. Ma è anche il tempo politico della modernizzazione infrastrutturale. Il tempo delle nuove e spesso creative forme di finanziamento delle opere pubbliche. Il tempo in cui la difficoltà di appesantire ulteriormente i bilanci pubblici si accompagna alla consapevolezza che se l'Italia perde l'appuntamento con la modernizzazione infrastrutturale rischia di uscire dal cuore degli scambi della nuova Europa.*

*2. L'utilizzo del leasing risulta particolarmente efficace per la realizzazione di opere "fredde" o "tiepide": opere finalizzate ad erogare servizi di pubblica utilità senza tariffazione sull'utenza (investimenti non remunerativi), o con un livello di tariffazione minimo (investimenti parzialmente remunerativi) che non permettono il recupero del capitale impiegato come, ad esempio, scuole, strade non a pedaggio, carceri, caserme, uffici pubblici. Il leasing in costruendo è in grado di realizzare un'opera ottimizzando al*

*massimo il rapporto tempi/costi con una serie di vantaggi: in un'unica gara la pubblica amministrazione seleziona la società di leasing ed il costruttore; in un unico contratto l'amministrazione definisce le condizioni tecnico-economiche per realizzare l'investimento; il leasing consente l'utilizzazione di un bene rispondente alle proprie esigenze senza anticipare, in un'unica soluzione o con l'indebitamento a mezzo di mutuo, la somma necessaria per l'acquisto che dovrà essere erogata solo una volta avvenuto il collaudo (e che quindi graverà in maniera meno incisiva sul bilancio del soggetto pubblico); l'opera è consegnata alla Pubblica amministrazione "chiavi in mano", completa in ogni sua parte, agibile, funzionante, comprensiva di tutti gli impianti e allacciamenti, inclusi permessi e autorizzazioni varie all'uso, con la relativa manutenzione (ordinaria e straordinaria), se richiesta dall'ente appaltante nei documenti di gara, per la durata del contratto; l'opera è costruita a un costo certo, infatti la rata di leasing è fissa, definita, invariabile e comprensiva di eventuali servizi accessori sin dal momento dell'aggiudicazione ed è pagata dall'amministrazione appaltante solo dopo il collaudo dell'opera; la certezza dei tempi è legata al fatto che l'Ente pubblico e la Società di leasing sono portatori di un interesse convergente (la realizzazione e la consegna dell'opera nei tempi prefissati, in quanto solo a seguito del collaudo la Società di leasing comincerà ad incassare i canoni); il leasing ha la possibilità di essere contabilizzato virtuosamente nel bilancio pubblico con una minima incidenza sul Patto di stabilità; tutti i rischi sono trasferiti in capo alla società di leasing fino al collaudo e alla consegna; il leasing stimola la selezione delle imprese di costruzione più affidabili, poiché le società finanziarie non favorirebbero raggruppamenti con imprese prive di reali potenzialità economiche e di mezzi. Prima di ricorrere al leasing in costruendo, l'Amministrazione deve ovviamente valutare se tale scelta sia conveniente rispetto ad un altro tipo di intervento tradizionale.*

*3. I vantaggi di questo nuovo strumento qui riportati sono stati recentemente descritti in due volumi, entrambi intitolati "Leasing in costruendo" ed editi da UTET e dall'ordine degli ingegneri di Napoli. Entrambi rilevano che, nonostante l'incremento dei bandi pubblicati con il leasing in costruendo, si è ancora lontani dallo sfruttare appieno le potenzialità di questo strumento. Il nostro compito, il compito dell'EPEC a livello comunitario, il compito dell'Unità tecnica finanza di progetto, il compito anche di questa pubblicazione è quindi quello di promuovere un'azione formativa e informativa in grado di favorirne la conoscenza presso le stazioni appaltanti ed in generale gli operatori. Per far conoscere a tutti gli straordinari vantaggi che il leasing in costruendo consente se costruito a regola d'arte.*

**Domenico CROCCO**

Capo Dipartimento Infrastrutture, Ministero Infrastrutture e Trasporti



## Introduzione



*Nel corso dell'ultimo decennio le Amministrazioni pubbliche hanno mostrato un crescente apprezzamento, in termini di bandi e di aggiudicazioni, per i contratti di PPP in alternativa all'appalto tradizionale per la realizzazione di opere pubbliche.*

*La locazione finanziaria di opere pubbliche è stata inclusa fra i contratti di partenariato pubblico privato (PPP) previsti dal Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture con il d.lgs. n. 113/2007 (c.d. secondo correttivo del Codice).*

*E' una fattispecie che presenta alcuni vantaggi per la costruzione di opere non remunerative per il partner privato, alla luce delle scarse risorse finanziarie possedute dalle pubbliche amministrazioni, principalmente grazie alla*

*procedura di aggiudicazione semplificata (gara unica) nell'ambito della quale viene anche scelto l'intermediario che finanzia l'opera associato a un "costruttore" qualificato.*

*Il ricorso alla locazione finanziaria di opere pubbliche potrà inoltre trarre beneficio dal nuovo art. 153, comma 19, del citato Codice che prevede la possibilità dei soggetti privati di presentare proposte relative alla realizzazione di opere pubbliche non inserite negli strumenti di programmazione predisposti dalle PP.AA. anche attraverso la locazione finanziaria in luogo della concessione di lavori pubblici.*

*Il vademecum curato da Assilea costituisce uno valido strumento di conoscenza e divulgazione delle principali caratteristiche del leasing pubblico e costituisce uno stimolo per l'approfondimento e il superamento di alcune questioni, tuttora irrisolte, tra le quali: la corretta allocazione dei rischi ai fini Eurostat tra le parti contrattuali, strettamente legata anche alle modalità di determinazione del canone di leasing, nel quale si dovrebbero considerare gli oneri relativi alla manutenzione ordinaria e straordinaria, prevedendo meccanismi di penalità nel caso in cui tali servizi non siano adeguati agli standard concordati; la natura dei beni oggetto del contratto di leasing.*

**Paolo Emilio SIGNORINI**

*Coordinatore Unità Tecnica Finanza di Progetto*

## Introduzione



*I numeri del leasing finanziario pubblico in Italia non sono grandi ma sicuramente denotano un trend crescente, alla cui base vi è l'apprezzamento, da parte delle amministrazioni, di questo strumento. In particolare, vi sono alcuni, tra i punti di apprezzamento, che come Assilea riteniamo importante richiamare: la possibilità di finanziamento integrale dell'investimento e di personalizzazione del piano di rimborso sulla base delle esigenze di spesa; il rispetto dei costi e dei tempi preventivati; il pagamento dei canoni a partire dall'avvenuto collaudo dell'opera, quindi quando vi è piena disponibilità della stessa; la capacità del locatore finanziario di scegliere costruttori affidabili e pertanto di favorire il processo di corretta realizzazione dell'opera secondo una*

*logica chiavi in mano. Oltre a questi punti di vantaggio per le amministrazioni, vi sono ulteriori elementi che connotano ancor meglio il leasing come acceleratore nei tempi di intervento e come partner attento anche nel durante del realizzo dell'opera; sono da sottolineare, infatti: i risparmi di tempo derivanti da una gara unica per la selezione contemporanea di costruttore e finanziatore; la tempestività dei pagamenti a favore dei costruttori e l'elasticità del finanziamento in caso di varianti; le pochissime procedure di ricorso attivate in questo mercato e il minor impatto dell'operazione sul debito pubblico.*

*Assilea ritiene pertanto che il leasing sia una modalità utile per sostenere lo sviluppo infrastrutturale del nostro paese. Forte di questa convinzione, la nostra Associazione ha ritenuto importante allestire questo Vademecum per metterlo a disposizione della Pubblica Amministrazione augurandosi che possa costituire un valido ed efficace strumento per poter approfondire concretamente la materia e favorire un sempre miglior approccio fra gli Enti ed il mondo-leasing.*

*Le esperienze recenti hanno dimostrato, effettivamente, che anche da una buona impostazione preliminare nasce l'opportunità, in concreto, di far scaturire i benefici che sopra ho elencato e tale buona impostazione preliminare si basa, come sempre, anche sull'adeguato approfondimento della conoscenza reciproca.*

*La prima ambizione, assolutamente legittima e condivisibile, degli Amministratori è quella di raggiungere, possibilmente in corso di mandato, gli obiettivi dichiarati alla collettività incluso il realizzo delle opere strutturali. Il nostro impegno, anche tramite questo utile documento che manterremo costantemente aggiornato, è teso a contribuire alla ricerca di soluzioni effettive ed immediatamente applicabili alle aspettative di Partnership Pubblico/Privato degli Enti, rivolgendo una particolare attenzione ai Comuni, i cui investimenti hanno il pregio di unire alla soddisfazione dei bisogni una funzione "volano" a beneficio dell'economia del territorio.*

**Maurizio LAZZARONI**

*Presidente Assilea – Associazione Italiana Leasing*

## Introduzione



*Il leasing pubblico in costruendo rappresenta una modalità di realizzazione di opere pubbliche di estremo interesse per la categoria dei costruttori in considerazione delle notevoli potenzialità espansive che esso presenta per il mercato.*

*Tale strumento consente, infatti, alle amministrazioni pubbliche, attualmente in possesso di scarse disponibilità finanziarie, di raggiungere l'obiettivo di realizzare opere necessarie per la collettività attraverso finanziamenti da parte dei privati che*

*verranno restituiti mediante rimborso di canoni periodici gravanti sui bilanci degli enti in forma diluita nel tempo.*

*Cogliendo tali potenzialità, l'Ance ha da tempo avviato insieme ad Assilea un percorso di forte attenzione all'istituto e di divulgazione dello stesso sia nei confronti delle pubbliche amministrazioni, sia nei confronti degli operatori economici, anche attraverso la predisposizione di bandi tipo, che sono risultati uno strumento particolarmente apprezzato dal settore di riferimento.*

*Rimane ancora molto da fare sia dal punto di vista normativo, che da quello della diffusione della "cultura" del leasing in costruendo.*

*Sotto il primo profilo, l'Ance auspica da tempo una modifica normativa che conduca ad individuare nell'associazione temporanea tra società finanziaria ed impresa costruttrice la modalità esclusiva di realizzazione del leasing. L'associazione temporanea, infatti, è il solo strumento coerente con la configurazione del leasing in costruendo quale appalto misto e con la netta suddivisione dei profili di responsabilità tra impresa realizzatrice e soggetto finanziatore.*

*Con riguardo alla diffusione del leasing tra gli operatori del settore pubblico, l'Ance non può che apprezzare la presente iniziativa, consistente nel fornire uno strumento semplice e completo, un "vademecum" appunto, che aiuti i destinatari a comprendere l'istituto, ad apprezzarne le potenzialità, ad utilizzarne al meglio le modalità operative.*

*Nella medesima ottica, l'Associazione dei costruttori continuerà a contribuire fattivamente alla divulgazione del leasing immobiliare pubblico ed a cooperare con gli enti istituzionali al fine di affinare e migliorare i profili che richiedono ulteriori interventi.*

**Riccardo GIUSTINO**

*VicePresidente ANCE – Associazione Nazionale Costruttori Edili*

## Introduzione



*Anci, anche attraverso le sue società operative, è ormai da anni impegnata a divulgare presso i Comuni strumenti di finanziamento delle opere pubbliche alternativi al finanziamento pubblico puro, ad assisterle nell'applicazione di tali strumenti ed a costruire, anche attraverso collaborazioni e partnership, un valido rapporto di incontro tra pubblico e privato.*

*Tagli alle risorse e vincoli di bilancio rendono ormai tali strumenti indispensabili per l'azione dell'ente; la misura della evoluzione alla quale stiamo assistendo può essere anche apprezzata dalla ormai assoluta rilevanza degli strumenti di partenariato pubblico privato nell'ambito delle gare pubbliche. In questo contesto il leasing pubblico è ormai riconosciuto come strumento a disposizione dei comuni ed indicato anche per realizzare particolari tipologie di*

*opere, per le quali il coinvolgimento di risorse private, senza un intervento pubblico, risulta difficile o impossibile, quali ad esempio la realizzazione/ristrutturazione di edifici scolastici o di edifici ad uso della stessa amministrazione.*

*L'applicazione concreta però di questo, come degli altri strumenti di partenariato pubblico privato, seppur indispensabile per l'agire, è ancora molto complessa e richiede competenze specifiche, oltre che di tipo tecnico anche di tipo legale, amministrativo ed economico-finanziario nonché conoscenza degli specifici mercati. Orientare in mezzo a tali complessità le Amministrazioni Locali è una delle missioni di ComuniCare Anci, ed è in questo senso che riteniamo strumenti quali il vademecum, predisposti da operatori qualificati e con esperienza "sul campo", utili per i Comuni che altrimenti, malgrado dispongano di progetti importanti per la collettività, non li possono realizzare per la mancanza di adeguate professionalità e conoscenze. Questi strumenti, accanto alle azioni istituzionali e di supporto sul campo, messe in atto dal sistema Anci, possono costituire un valido aiuto in questo momento di grandissima difficoltà economica per le amministrazioni locali.*

**Giuseppe RINALDI**

*Amministratore Unico ComuniCare Anci - Comunicazione ed Eventi Srl*

## Introduzione



*Il leasing in costruendo è uno degli strumenti utilizzabili per la realizzazione di opere pubbliche.*

*In particolare, con il contratto di leasing in costruendo una parte del contratto si obbliga a costruire, finanziandone il costo, un bene immobile rispondente ad esigenze funzionali, di durata almeno pari a quella di vigenza del contratto, dell'altra parte, la quale si obbliga a pagare dei canoni periodici ed ha il diritto di riscatto finalizzato ad ottenere la piena proprietà dell'opera alla scadenza del contratto.*

*Tale strumento è stato codificato per la prima volta dal legislatore con l'art. 1, commi 907, 908, 912, 913 e 914, l. n. 296/2006 (finanziaria per il 2007), poi riversato nel codice dei contratti (d.lgs. n. 163/2006) dal d.lgs. n. 113/2007 (secondo correttivo): art. 160-bis.*

*In effetti l'impostazione della legge Merloni era notoriamente rigida; (presunte) esigenze di controllo delle procedure di scelta dei contraenti avevano consigliato di restringere i margini di discrezionalità (tecnica) al riguardo e di imporre scelte vincolate.*

*In questo modo si riteneva che potessero evitarsi i fenomeni di malcostume che avevano accelerato la riforma della normativa in materia di lavori pubblici.*

*Tale rigidità caratterizzava anche le tipologie contrattuali utilizzabili per la realizzazione delle opere pubbliche: infatti, l'art. 19, comma 1, l. n. 109/1994, come modificato (rectius interpolato) dall'art. 3, comma 2, l. 18 novembre 1998 n. 415 (Merloni ter), prevedeva che "i lavori pubblici potessero essere realizzati esclusivamente mediante contratti di appalto o di concessione di lavori".*

*Quindi, pur esistendo in linea teorica una capacità giuridica e d'agire a 360 gradi delle pubbliche amministrazioni, gli unici moduli negoziali percorribili erano quelli suindicati.*

*Moduli questi basati sulle due esperienze conosciute storicamente dalla prassi degli appalti pubblici, ma difficilmente compatibili, nella loro esclusività, con le nuove esigenze, che devono tenere conto anche e soprattutto delle difficoltà di reperimento di ingenti provviste finanziarie e dell'appesantimento dei bilanci pubblici.*

*Sulla scia della rigidità normativa si era posta anche la giurisprudenza amministrativa e l'Autorità di vigilanza. Quest'ultima, in particolare, con determinazione n. 22 del 30 luglio 2002, aveva precisato che le norme della legge quadro hanno natura imperativa e non possono essere derogate dall'autonomia negoziale, proprio perché realizzano l'esigenza di assicurare il perseguimento di interessi pubblici preminenti, quali l'efficienza, l'efficacia, la tempestività, la trasparenza e la correttezza in materia di lavori pubblici, nonché la libera concorrenza tra gli operatori. Da ciò l'inammissibilità di procedure atipiche, che potrebbero produrre risultati elusivi della normativa interna e comunitaria in tema di opere pubbliche.*

*La realtà, peraltro, era già andata oltre e cercava nuovi strumenti che potessero aiutare la realizzazione di opere pubbliche, finalità fortemente penalizzata dalla scarsità di risorse pubbliche da destinare in bilancio, specialmente per quanto concerne le grandi opere.*

*Ulteriore esigenza, che ha spinto gli operatori a cercare nuovi strumenti per la realizzazione di opere pubbliche, consiste nell'opportunità di evitare che le ingenti somme*

*necessarie a tale scopo incidano negativamente sul bilancio pubblico, ai fini del rispetto dei parametri relativi al deficit di bilancio e all'indebitamento fissati dal patto di stabilità.*

*A tale fine EUROSTAT, con determinazione dell'11 febbraio 2004, ha consentito di limitare l'impatto della spesa (per la costruzione di opere pubbliche destinate a rendere fruibili servizi per la collettività) sul bilancio a condizione che il rischio concernente la costruzione delle opere ricada sul soggetto realizzatore e che a quest'ultimo si imputi anche un ulteriore rischio, consistente, alternativamente, nella domanda da parte degli utenti finali oppure nella disponibilità del servizio connesso con la realizzazione del progetto.*

*Ebbene, facendo leva sull'apertura fornita da EUROSTAT, stazioni appaltanti e operatori hanno cercato di mettere a punto nuove tecniche di finanziamento delle opere pubbliche, magari utilizzando allo scopo forme negoziali già conosciute, ma scarsamente utilizzate in questo campo (anche e soprattutto per le rigidità normative sopra evidenziate).*

*È il caso questo del leasing in costruendo, ritenuto a lungo un espediente per eludere la normativa relativa alla scelta del partner privato, nel senso che si sarebbe potuto utilizzare lo schema dell'appalto di servizi (facendo leva sulla natura del servizio finanziario di leasing), per poi consentire all'imprenditore privato prescelto di individuare direttamente, sulla base del mero intuitus personae, l'esecutore dei lavori di costruzione. In altre parole: una volta scelto l'istituto finanziario che avrebbe dovuto effettuare l'operazione di leasing, quest'ultimo avrebbe proceduto ad individuare l'esecutore, estromettendo da questa scelta la stazione appaltante.*

*Di fronte a questa preoccupazione, e alla conseguente rigidità interpretativa, il legislatore, come spesso avviene in questi casi, ha cercato di individuare delle ipotesi derogatorie, giustificate da superiori motivi di interesse pubblico, che potessero comunque vedere l'applicazione dello strumento del leasing immobiliare.*

*Al riguardo si può far riferimento alla realizzazione degli istituti penitenziari. Infatti, con il d.l. 11 settembre 2002 n. 201, conv. dalla legge del 14 novembre 2002 n. 259, nonché con l'art. 145, comma 34, lett. c), l. n. 388/2000 (finanziaria per il 2001) il legislatore ha espressamente previsto la possibilità, a favore del Ministero della Giustizia, di valersi dello strumento della locazione finanziaria ai fini della realizzazione di nuovi istituti penitenziari, attesa l'urgenza di reperire nuovi immobili alla luce dell'oggettiva incapienza degli istituti esistenti.*

*In particolare, con tali norme derogatorie veniva previsto che oggetto dell'appalto in questi casi non era propriamente la realizzazione dell'istituto penitenziario, bensì l'acquisizione del finanziamento necessario alla sua realizzazione; ciò al fine di sottoporre tale procedura alla disciplina degli appalti di servizi e non a quella dei lavori.*

*Successivamente è stata portata all'attenzione dell'Autorità un'altra fattispecie, relativa alla costruzione di un parcheggio nella città di Lucca.*

*In questo caso, al contrario di quello precedentemente esaminato, non sussisteva alcuna copertura normativa di deroga alla disciplina generale. La peculiare situazione, però, anche in questo caso portava ad individuare nello strumento del leasing immobiliare l'unico in grado di soddisfare le particolari esigenze in concreto esistenti: infatti, da un lato esisteva un soggetto realizzatore, nella forma di una società mista pubblico-privato, che aveva come finalità statutaria proprio la realizzazione di parcheggi e, quindi, non poteva cedere tale ruolo ad un eventuale soggetto terzo nell'ambito di un programma di project*

*financing. Dall'altro, non esisteva la provvista finanziaria per procedere nelle forme dell'appalto di lavori "tradizionale".*

*Di conseguenza, occorre utilizzare una formula che consentisse di poter godere di un (forte) finanziamento privato per la costruzione e di ripagarlo al momento in cui il parcheggio avesse iniziato a produrre un flusso di cassa, ossia ad opera terminata e collaudata. Ebbene, tale strumento non poteva che individuarsi nel leasing immobiliare, ma la difficoltà da superare era rappresentata proprio dalla rigidità della disciplina di settore, come sopra evidenziata.*

*L'Autorità, nel rispetto sostanziale degli interessi fondamentali codificati dalla disciplina comunitaria e nazionale e nell'esigenza di aiutare la crescita di una sana e libera concorrenza, ha fornito un proprio avviso argomentato in merito, che ha consentito di mettere a punto un modello che si è rivelato vincente alla prova dei fatti. Infatti, nessuna impugnazione risulta avere ostacolato la realizzazione di tale infrastruttura e l'esigenza di dotare di un importante servizio la collettività appare soddisfatta, nel rispetto della normativa di settore.*

*Tale modello consisteva nell'effettuare una gara per un appalto misto, di lavori e di servizi, ossia sia per la realizzazione delle opere, che per il relativo finanziamento, attribuendo peraltro prevalenza alla parte lavori, con conseguente applicazione della disciplina (all'epoca) della legge Merloni. Il finanziamento mediante leasing, quindi, è stato ritenuto quale prestazione strumentale per la realizzazione dell'opera, mentre è stato avallato il modello di gara che contemplava l'obbligo di associazione in a.t.i. tra soggetto esecutore e soggetto finanziatore.*

*A fronte di questa esigenza effettiva e pressante proveniente dal mercato il legislatore prende atto che la chiusura ad oltranza non serviva a fornire un'adeguata risposta in proposito.*

*Pertanto, come già precisato sopra, con l'art. 1, commi 907, 908, 912, 913 e 914, della legge finanziaria per il 2007 (legge n. 296/2006), poi trasfuso nell'art. 160-bis, d.lgs. n. 163/2006 dal d.lgs. n. 113/2007 (secondo correttivo al codice dei contratti), si è dato ingresso, in via generale, anche a tale modulo di realizzazione delle opere pubbliche. E sostanzialmente si è ripercorso il modello "Lucca" suindicato, come messo a punto con l'intervento dell'Autorità.*

*Dal 2008 è diventata statisticamente significativa la presenza del leasing in costruendo nei bandi di gara: 35, per un valore di 175,6 mil. di euro, pari allo 0,6 in termini di valore sul complesso dei bandi. Nel 2009 si registra un incremento del 33,3% in numero e 66,8% sull'importo.*

*Del resto il leasing in costruendo presenta notevoli vantaggi:*

- a) la spesa per l'opera pubblica può essere, a determinate condizioni, posta al di fuori del debito pubblico;*
- b) il pagamento dell'opera avviene pro quota, con un canone fisso e predeterminato, ed è diluito nel tempo;*
- c) il pagamento avviene dopo il collaudo dell'opera, quando questa può essere utilizzata;*
- d) l'opera è consegnata completa, agibile e funzionante, senza i rischi relativi a perizie di variante, revisioni dei prezzi etc.*

*Tuttavia la Corte dei Conti ha posto dei paletti all'utilizzo di tale strumento.*

*In particolare, ha precisato che l'ente pubblico deve adottare particolari cautele e verifiche, onde valutare, in concreto, la fattibilità giuridica e la convenienza economica e finanziaria:*

*a) il diritto potestativo di riscatto al termine del periodo contrattuale è caratteristica essenziale del leasing; ove questo manchi (ad esempio, in quanto è previsto un obbligo di riscatto, siamo al di fuori del perimetro del leasing: Corte Conti, sez. reg. contr. Piemonte, 24 novembre 2010 n. 82: "l'assenza del diritto di opzione, così come la presenza di clausole che, di fatto, comportino il riscatto obbligatorio, fanno venir meno l'essenza stessa del d. di l. in costruendo");*

*b) il bene oggetto di leasing deve essere suscettibile di formare oggetto di proprietà privata; non, quindi, i beni del demanio necessario (art. 822 c.c.) e del patrimonio indisponibile (art. 826 c.c.): C.d.C., Piemonte, n. 82/2010 cit. .*

*Inoltre, la Corte dei Conti ha chiarito che il leasing in costruendo non deve essere uno strumento elusivo delle norme sull'evidenza pubblica. L'unica forma ammessa è quella del leasing traslativo (e non quella del leasing di mero godimento). Infatti, l'obiettivo, sin dall'inizio, deve esser quello di incrementare il patrimonio indisponibile della p.a. mediante l'acquisizione di un nuovo bene immobile*

*La p.a. deve valutare attentamente la scelta, a fronte della possibilità di una forma "classica" d'indebitamento (mutuo o finanziamento della Cassa DD.PP.), non solo sotto il profilo dell'entità del canone, ma anche delle garanzie prestate.*

*L'adeguata motivazione della scelta del leasing in costruendo deve dare conto dell'assenza di finalità elusive del patto di stabilità o dei limiti di indebitamento.*

*In particolare, occorre che sussista effettivamente il rischio in capo al contraente privato (secondo i canoni Eurostat sopra citati) per non inserirlo nel debito pubblico. In questo caso i canoni costituiscono spesa corrente (C.d.C., Lombardia, 5 marzo 2009 n. 52/2009; Umbria, 22 novembre 2010 n. 121 e 13 dicembre 2010 n. 131).*

*La valutazione comparativa, invece, dovrebbe essere effettuata nello studio di fattibilità con il sistema del Public Sector Comparator : con questo sistema, infatti, si monetizza il trasferimento dei rischi in capo al privato (finanziatore/esecutore); esempio: rischio di costruzione, rischio di progetto, rischio di tempo etc.*

**Alessandro BOTTO**

*Consigliere di Stato, già componente dell'AVCP*



# 1. IL LEASING (LOCAZIONE FINANZIARIA)

## 1.1. IL CONTRATTO DI LEASING

La definizione di locazione finanziaria può essere ricercata in una norma risalente al 1976 (*Legge sulla Disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno per il quinquennio 1976-1980*), ancora corrente e valida per spiegare l'istituto: *“per operazioni di locazione finanziaria si intendono le operazioni di locazione di beni mobili ed immobili, acquistati o fatti costruire dal locatore, su scelta ed indicazione del conduttore, che ne assume tutti i rischi e, con facoltà per quest'ultimo, di divenire proprietario dei beni locati al termine della locazione, dietro versamento di un prezzo prestabilito.”*

In concreto, con l'operazione di locazione finanziaria:

- il concedente/locatore concede all'utilizzatore l'uso del bene per un determinato periodo di tempo a fronte del pagamento di un corrispettivo periodico (canone);
- il bene è acquistato, o fatto costruire, dal locatore/concedente dal fornitore su scelta e indicazione dell'utilizzatore;
- in favore dell'utilizzatore è prevista una opzione finale di acquisto del bene locato ad un prezzo contrattualmente predeterminato (c.d. opzione di riscatto). L'utilizzatore, ancorché non proprietario, assume tutte le responsabilità connesse all'utilizzo del bene.

### ALTRI CONTRATTI DI LEASING

#### **Leasing operativo**

- *assenza dell'opzione di riscatto al termine del contratto;*

#### **Sale and lease-back**

- *contratto in base al quale un soggetto vende un bene alla società di leasing che, a sua volta concede lo stesso bene in leasing al soggetto venditore*

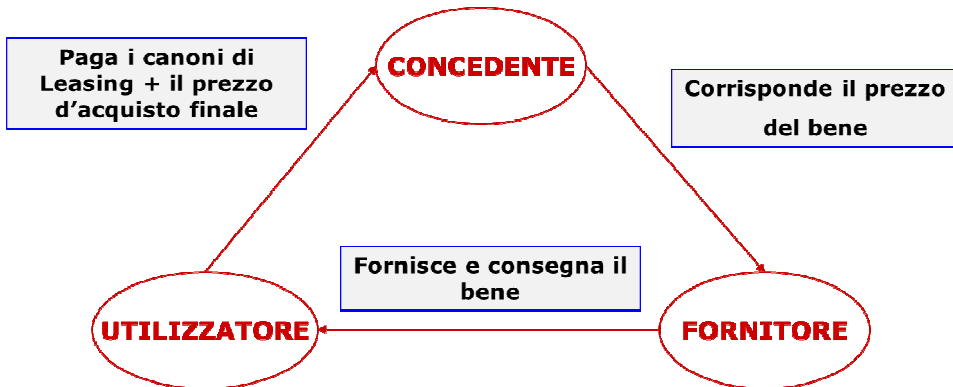
Da un punto di vista sostanziale, la locazione finanziaria realizza una forma di finanziamento per l'uso del bene, garantito dal mantenimento in capo al locatore della proprietà del bene stesso, sino al momento del suo eventuale riscatto da parte dell'utilizzatore.

Fornitore ed Utilizzatore possono coincidere (cosiddetto lease-back).

La struttura finanziaria più diffusa di una operazione di leasing prevede:

- ✓ un **primo pagamento** al momento della stipula del contratto (nella forma di **maxi canone** una tantum in genere di importo superiore rispetto agli altri canoni periodici);

- ✓ l'eventuale **rimborso forfettario delle spese di istruttoria/merito del credito** (nei rapporti con la Pubblica amministrazione tali oneri non sono previsti);
- ✓ il pagamento di un certo numero di **canoni periodici** (tipicamente a scadenza mensile);
- ✓ il **prezzo predeterminato** che l'Utilizzatore dovrà pagare per l'eventuale acquisto del bene alla scadenza del contratto (opzione).



## 1.2. LE VARIE TIPOLOGIE DI LEASING FINANZIARIO

E' importante sottolineare come la fattispecie del leasing comprende numerose tipologie di operazioni che possono essere classificate in base alla **natura dei beni** oggetto di contratto:

- **leasing immobiliare** che riguarda immobili già esistenti o da costruire;
- **leasing mobiliare** che comprende il leasing di beni mobili strumentali in genere e di beni mobili registrati, quali autoveicoli, navi e imbarcazioni, aerei;
- **leasing di beni immateriali**, ad esempio il leasing azionario, su marchi, o su opere dell'ingegno.

In base alle **caratteristiche delle controparti**, invece, le operazioni di leasing si possono classificare in:

- **leasing pubblico** quando l'Utilizzatore è un ente pubblico;
- **leasing al consumo** quando l'Utilizzatore è un (o agisce come) privato consumatore;
- **sale & lease back** quando Fornitore ed Utilizzatore coincidono;
- **leasing agevolato** se il finanziamento può beneficiare di un contributo pubblico;
- **leasing internazionale** quando Concedente ed Utilizzatore sono di nazionalità diverse.

### 1.3. I SOGGETTI OPERANTI NEL LEASING FINANZIARIO

L'attività di leasing finanziario, in quanto attività finanziaria, rientra nella disciplina recata dal d. lgs. 1° settembre 1993, n. 385 (c.d. Testo Unico Bancario, o TUB) e dalla relativa normativa di vigilanza emanata dalla Banca d'Italia.

L'attività finanziaria è **riservata** alle Banche e agli Intermediari Finanziari autorizzati, iscritti in un apposito albo tenuto dalla Banca d'Italia, i quali possono svolgere **esclusivamente** attività finanziarie.

***Perché i soggetti finanziari non possono assumersi rischi relativi alla costruzione dell'opera?***  
*Perché l'attività di locazione finanziaria è riservata alle banche e agli intermediari finanziari, i quali non possono svolgere attività diverse, in quanto queste comporterebbero l'assunzione di rischi non finanziari che potrebbero compromettere la stabilità individuale e del sistema.*

Il Titolo V del Testo Unico Bancario fa una distinzione tra i soggetti iscritti nell'elenco generale e quelli iscritti nell'elenco speciale di cui agli artt. 106 e 107, e la distinzione viene graduata sulla base di fattori quali l'esercizio nei confronti del pubblico e le dimensioni o la tipologia dell'attività esercitata<sup>1</sup>.

I SOGGETTI ABILITATI ALL'ESERCIZIO DELLA LOCAZIONE FINANZIARIA	
OGGI Prima del D. Lgs. n. 141 del 13 agosto 2010	A PARTIRE DAL.... Dopo il D. Lgs. n. 141 del 13 agosto 2010
<ul style="list-style-type: none"><li>✓ <b>Le Banche</b></li><li>✓ <b>Gli Intermediari Finanziari iscritti nell'Elenco Generale di cui all'art. 106 T.U.B.</b>(con attività finanziarie inferiori a 103,3 milioni di euro)</li><li>✓ <b>Gli Intermediari Finanziari iscritti nell'Elenco Speciale di cui all'art. 107 T.U.B.</b> (con attività finanziarie pari o superiori a 103,3 milioni di euro)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ <b>Le Banche</b></li><li>✓ <b>Gli Intermediari Finanziari iscritti nell'albo unificato di cui all'art. 106 T.U.B.</b> (nuova formulazione) nel quale confluiranno: gli Intermediari Finanziari non bancari attualmente iscritti nell'Elenco Speciale ex art. 107 TUB;</li><li>✓ <b>Gli Intermediari Finanziari di minori dimensioni</b> attualmente iscritti nel solo Elenco Generale, che presenteranno apposita <b>istanza</b> e, dopo una valutazione nel merito da parte della Banca d'Italia, saranno iscritti nel nuovo Albo Unificato.</li></ul>

<sup>1</sup> La nuova riforma del sistema finanziario prevista dal decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141 (Attuazione della direttiva 2008/48/CE relativa ai contratti di credito ai consumatori, nonché modifiche del titolo V del testo unico bancario in merito alla disciplina dei soggetti operanti nel settore finanziario, degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi), modificherà il Testo Unico Bancario e, nello specifico, il Titolo V dello stesso, recante la disciplina dei soggetti operanti nel settore finanziario, degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi. Il nuovo art. 106 del Testo Unico Bancario, invece, non solo prevede un unico albo (non più elenco) degli intermediari finanziari ma riduce le precedenti attività riservate alla sola concessione di finanziamenti sotto qualsiasi forma, che rileva nella sola misura in cui venga esercitata nei confronti del pubblico, non contemplando più le attività di assunzione di partecipazioni e di intermediazione in cambi. Il nuovo comma 1-quater dell'art. 133 TUB, prevede altresì che "l'uso, nella denominazione o in qualsivoglia segno distintivo o comunicazione rivolta al pubblico, della parola "finanziaria" ovvero di altre parole o locuzioni, anche in lingua straniera, idonee a trarre in inganno sulla legittimazione allo svolgimento dell'attività finanziaria loro riservata è vietato ai soggetti diversi dagli intermediari finanziari di cui all'art. 106". Tale previsione rappresenta una significativa limitazione per i soggetti che non siano stati autorizzati all'esercizio dell'attività di cui all'art. 106 TUB e iscritti nell'albo ivi indicato.

## 1.4 I NUMERI DEL MERCATO ITALIANO DEL LEASING

Il 2010 è stato un anno di svolta per il settore del leasing, in cui, dopo le pesanti flessioni del 2008 e 2009 ha mostrato i primi segni di vivacità, con una crescita dello stipulato rispetto all'anno precedente.

Sono state concluse più di 287.000 nuove operazioni, per un importo complessivo superiore ai 27 miliardi di euro.

Ciò rappresenta un incremento del 4,8% rispetto l'anno precedente, sia in termini di numero che di valore complessivo dello stipulato rispetto il 2009.

**TABELLA 1** Andamento dello stipulato Leasing (valori in milioni di euro)

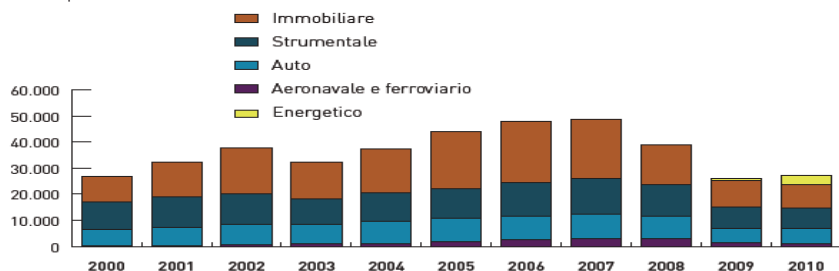
	2009		2010		VAR. %	
	N. CONTRATTI	VALORE BENE	N. CONTRATTI	VALORE BENE	N. CONTRATTI	VALORE BENE
AUTO	151.348	5.696	160.211	5.816	5,9%	2,1%
STRUMENTALE	110.540	8.311	114.684	8.006	3,7%	-3,7%
AERONAVALE E FERROVIARIO	2.154	1.288	1.810	1.077	-16,0%	-16,4%
IMMOBILIARE	9.489	9.935	8.751	8.898	-7,8%	-10,4%
ENERGIE RINNOVABILI	572	893	1.899	3.577	232,0%	300,7%
<b>TOTALE</b>	<b>274.103</b>	<b>26.123</b>	<b>287.355</b>	<b>27.375</b>	<b>4,8%</b>	<b>4,8%</b>

In Italia, protagonista della crescita è stato il leasing nel **comparto energetico** (13% dell'intero stipulato del leasing).

Le operazioni di leasing energetico, che riguardano principalmente il fotovoltaico, l'eolico, l'idroelettrico, le biomasse, stipulate nel 2010 sono state circa 1.900 per un valore complessivo che ha superato i 3,5 miliardi di euro.

Risulta, altresì, importante rilevare come nel 2010 pur essendo proseguita la flessione dello stipulato del leasing immobiliare, si è riscontrata una situazione di crescita nel comparto immobiliare del settore pubblico, concentrato soprattutto nel sotto-comparto da costruire, che ha visto proprio nel 2010 l'avvio della sua fase di sviluppo.

**FIGURA 1** Serie storica dello stipulato Leasing (valori in milioni di euro)



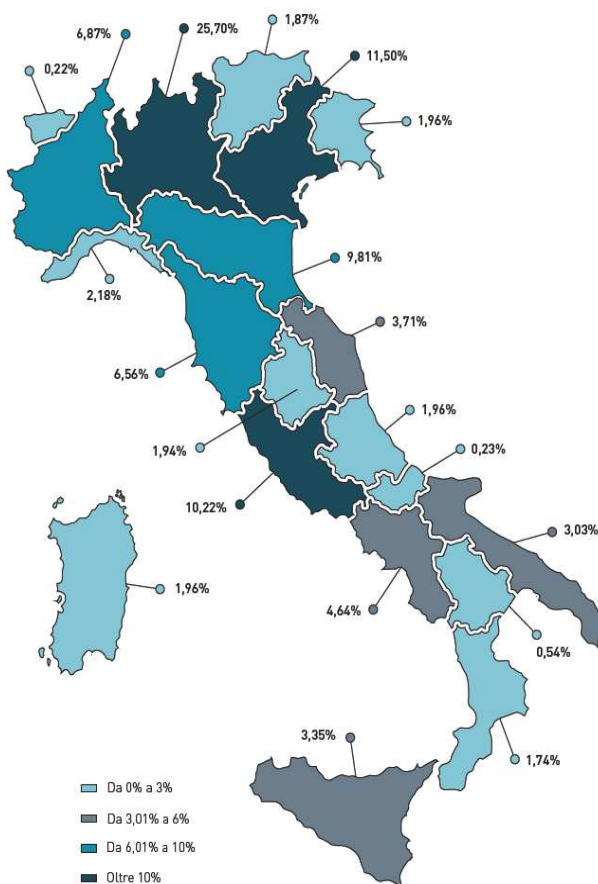
E' possibile delineare un quadro della struttura della domanda di Leasing tenendo conto dei seguenti elementi:

**Caratteristiche della clientela:** il leasing viene tradizionalmente impiegato dalle imprese di dimensioni minori, principalmente manifatturiera, che rappresentano la struttura portante del mercato italiano (mobiliare, immobiliare, beni immateriali);

**Caratteristiche delle operazioni:** che possono essere caratterizzate in base alla natura del bene;

**Localizzazione geografica:** la localizzazione geografica della domanda di Leasing riflette la distribuzione territoriale della struttura produttiva italiana. In particolare, la maggior

parte dell'intero mercato si concentra nelle regioni settentrionali più industrializzate (60% circa)[vedi grafico sovrastante].



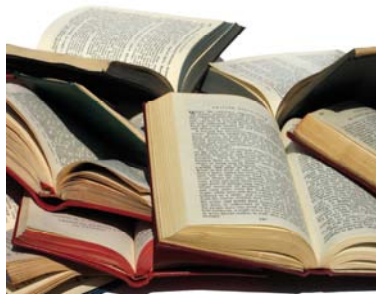
Fonte: elaborazioni BDCR Assilea

## 2. IL LEASING AGLI ENTI PUBBLICI

### 2.1 IL LEASING NEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

Con l'espressione "leasing pubblico" si indica quella fattispecie in cui l'utilizzatore è un ente pubblico, che si connota per l'incrocio nel relativo ambito disciplinare delle tematiche del contratto di leasing con quelle degli appalti pubblici.

Con l'introduzione dei commi 907-908 e 912-914 nella Legge Finanziaria 2007, L. n. 296/2006, il Legislatore ha voluto mettere a disposizione delle Amministrazioni pubbliche un nuovo



strumento per la realizzazione delle opere pubbliche o di pubblica utilità: la locazione finanziaria.

Successivamente il D.lgs. 113/2007 ha introdotto i citati commi, con un ulteriore ampliamento, nel D.lgs. 163/2006, ovvero il Codice dei Contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (di seguito anche solamente "Codice"), in particolare con il nuovo art. 160 bis, indicato appunto come "Locazione finanziaria di opere pubbliche e di pubblica utilità".

Il D.lgs. 152/2008 ha ulteriormente implementato l'art. 160 bis nella versione ad oggi conosciuta.

Come vedremo in seguito il Legislatore è tornato recentemente ad occuparsi di appalti pubblici sia nel d.l. n. 70 del 13 maggio 2011 (c.d. "decreto sviluppo"), convertito in Legge n. 106/2011 con l'intenzione di dare un ulteriore impulso al partenariato pubblico privato, sia nella c.d. Manovra Finanziaria 2011 dove, pur non citato direttamente, è presente un richiamo tendente ad evitare che il contratto di locazione finanziaria possa essere utilizzato a fini elusivi dei limiti all'indebitamento e del Patto di stabilità.

Il Codice dei Contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture contiene quindi alcuni articoli che dettano – seppur in modo non esaustivo – la disciplina della locazione finanziaria nei contratti pubblici.

Una prima definizione rilevante viene data dall'art. 3, in cui la **locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità** è il **contratto avente ad oggetto la prestazione di servizi finanziari e l'esecuzione di lavori** (comma 15-bis).

Il comma 15-ter del suddetto articolo 3, definisce, altresì, i **contratti di partenariato pubblico privato** quali contratti aventi per oggetto una o più prestazioni come la progettazione, la costruzione, la gestione o la manutenzione

di un'opera pubblica o di pubblica utilità, oppure la fornitura di un servizio, compreso in ogni caso il finanziamento totale o parziale a carico di privati di tali prestazioni, con allocazione dei rischi ai sensi delle prescrizioni e degli indirizzi comunitari vigenti.

La locazione finanziaria rientra a pieno titolo tra i contratti di partenariato pubblico privato a cui, peraltro, si applicano i contenuti delle decisioni Eurostat relative al trattamento contabile dei contratti sottoscritti dalla Pubblica Amministrazione e all'impatto degli stessi sul bilancio e sul debito pubblico.

Una ulteriore definizione va ad inserirsi nel comma 1 dell'art. 160-bis del Codice, in cui si precisa che *"il contratto di locazione finanziaria costituisce appalto pubblico di lavori, salvo che questi ultimi abbiano un carattere meramente accessorio rispetto all'oggetto principale del contratto medesimo"*.

Proprio l'art. 160-bis, comma 1, ha introdotto nel Codice la possibilità di ricorrere al contratto di locazione finanziaria per la **realizzazione, l'acquisizione e il completamento di opere pubbliche**.



Il secondo comma rimette al bando di gara *"la determinazione dei requisiti soggettivi, funzionali, economici, tecnico-realizzativi ed organizzativi di partecipazione, le caratteristiche tecniche ed estetiche dell'opera, i costi, i tempi e le garanzie dell'operazione, nonché i parametri di valutazione tecnica ed economico-finanziaria dell'offerta economicamente più vantaggiosa"*.

Il terzo comma del medesimo art.160-bis stabilisce che **l'offerente può essere anche una associazione temporanea costituita dal soggetto finanziatore e dal soggetto realizzatore, responsabili, ciascuno, in relazione alla specifica obbligazione assunta**, ovvero un contraente generale. In caso di fallimento, inadempimento o sopravvenienza di qualsiasi causa impeditiva all'adempimento dell'obbligazione da parte di uno dei due soggetti costituenti l'associazione temporanea di imprese, l'altro può sostituirlo, con l'assenso del committente, con altro soggetto avente medesimi requisiti e caratteristiche.

Al comma 4 dell'art. 160-bis del d.lgs. 163/06 sono stati inoltre aggiunti i commi 4-bis, 4-ter e 4-quater con cui viene previsto che:

- il soggetto finanziatore che stipula un contratto di locazione finanziaria dovrà dimostrare alla stazione appaltante che dispone, se del caso avvalendosi delle capacità di altri soggetti, anche in associazione temporanea con un soggetto realizzatore, dei mezzi necessari ad eseguire l'appalto (comma 4-bis);

- a base di gara viene posto un progetto almeno preliminare, e l'aggiudicatario provvede alla predisposizione dei successivi livelli progettuali ed all'esecuzione dell'opera (comma 4-ter);
- l'opera rimane formalmente privata finché l'amministrazione non esercita il diritto di opzione ma, in quanto destinata a diventare di proprietà pubblica, ad essa si estende il regime di opera pubblica a fini urbanistici, espropriativi ed edilizi. Ciò consente di localizzare l'opera nelle zone del piano regolatore destinate alle opere pubbliche, di seguire a fini edilizi il regime di opera pubblica e di acquisire le aree con l'espropriazione per pubblica utilità. L'opera può essere infine realizzata su area nella disponibilità dell'aggiudicatario (comma 4-quater).

Il codice prevede che, in un bando riguardante la realizzazione di opere pubbliche tramite il contratto di locazione finanziaria, le parti possano essere:

- a) l'utilizzatore (la **pubblica amministrazione**) che svolge un ruolo di committente e di controllo sulla realizzazione dell'opera;
- b) la **società di leasing** che partecipa alla gara con il costruttore-fornitore in qualità di finanziatore;
- c) il **costruttore/fornitore**, che provvede alla realizzazione/fornitura dell'opera ed, eventualmente, alla sua manutenzione.



L'operazione complessiva si compone, quindi, di due figure contrattuali: il contratto di compravendita, che intercorre tra la società di leasing e l'impresa fornitrice (costruttrice o venditrice), e il contratto di leasing, in forza del quale il bene viene concesso in godimento all'utilizzatore contro il pagamento di un canone periodico, e viene previsto che alla scadenza di detto contratto l'impresa utilizzatrice potrà optare per l'acquisto del bene, pagando un corrispettivo che, a seconda delle diverse condizioni dedotte in contratto, potrà anche essere meramente simbolico.

Infine, merita un accenno la novità introdotta dal già richiamato "decreto sviluppo", in cui, al fine di incentivare l'investimento di capitali privati nella realizzazione di opere pubbliche, si consente il **ricorso anche al leasing** per la realizzazione di opere anche non presenti nella programmazione triennale delle Pubbliche Amministrazioni. Gli operatori potranno pertanto presentare alle amministrazioni aggiudicatrici proposte (contenenti un progetto preliminare, una bozza di convenzione, il piano economico-finanziario asseverato e la



specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione) relative alla realizzazione di opere pubbliche non presenti nella programmazione triennale.

## 2.2. AVVALIMENTO, ATI E GENERAL CONTRACTOR

**Il raggruppamento temporaneo tra imprese (RTI)**, che qui di seguito chiameremo come viene comunemente denominato, ovvero **ATI** (associazione temporanea di imprese), nella forma tradizionale è disciplinato dall'art. 37 del D.lgs. n. 163/2006 e consiste in una forma di cooperazione e aggregazione, appunto temporanea o occasionale, tra imprese per lo svolgimento di una determinata attività o la realizzazione di un progetto. Tale rimane limitatamente al periodo necessario per il suo compimento.



In materia di leasing pubblico, l'ATI trova la sua definizione all'interno dell'art. 160-

bis del Codice (*"l'offerente può essere anche una **associazione temporanea** costituita dal soggetto finanziatore e dal soggetto realizzatore, responsabili, ciascuno, in relazione alla specifica obbligazione assunta"*), che gli attribuisce caratteristiche diverse da quanto disciplinato in via generale. In particolare, in una operazione di leasing pubblico:

- la responsabilità tra i soggetti che vi prendono parte non è solidale ma ciascuno risponde delle obbligazioni specificatamente assunte;
- la distinzione tra mandatario e mandante viene sfumata in quanto sia il soggetto finanziatore che il costruttore hanno responsabilità autonome e separate (anche se il legislatore non ha previsto espressamente alcuna deroga all'art.37, comma 16). Trattandosi tuttavia di un appalto di lavori con prestazione accessoria di servizi finanziari, appare strada obbligata che la funzione di mandataria venga ricoperta dal soggetto realizzatore piuttosto che dalla società di leasing;
- lo scioglimento dell'ATI è conseguenza diretta del collaudo dell'opera, anche se il costruttore rimane, comunque, obbligato a garantire gli eventuali vizi dell'opera, con polizza decennale;
- in caso di fallimento di uno dei due soggetti costituenti l'ATI, come d'altronde previsto nell'art. 37, commi 18 e 19, del Codice, l'altro può sostituirlo, previo assenso del committente, con un altro soggetto *"avente medesimi requisiti e caratteristiche"* (art. 160-bis comma 3).

Altrettanto diversa è la disciplina dell'**avvalimento** prevista dall'art. 160-bis rispetto a quanto indicato all'art. 49 del Codice. E' infatti previsto che sia il soggetto finanziatore a potersi avvalere delle capacità di altro soggetto per dimostrare di possedere tutti i mezzi necessari per la realizzazione dell'opera. Questo potrebbe altresì divenire committente nei confronti del costruttore estromettendo l'ente pubblico dal controllo.

Nel leasing l'applicazione dell'avvalimento atipico trova delle difficoltà operative connesse soprattutto ai limiti statutari imposti dal Testo Unico Bancario che impone che gli intermediari finanziari si occupino solo di attività di intermediazione finanziaria.

***Può essere esclusa un' associazione temporanea tra finanziatore e costruttore per una gara d'appalto che prevede la realizzazione di una scuola mediante una operazione di locazione finanziaria?***

*No, l'associazione temporanea non può essere esclusa in quanto il contraente-unico, identificato con la società di leasing, che si avvale del costruttore, non può in maniera esclusiva dimostrare il possesso dei mezzi necessari a realizzare i lavori e, nello stesso tempo, diviene impraticabile per la manifesta impossibilità della stessa ad assumere un ruolo che non le compete, compiti che sono estranei al suo oggetto sociale ed obbligazioni in contrasto con la funzione di intermediario finanziario (TAR Lombardia, Brescia sez. II, 5/5/2010 n. 1675).*

*Allo stesso modo l'avvalimento non può implicare l'esclusione dell'impresa costruttrice dal momento che il solo soggetto finanziatore non avrebbe le competenze per la realizzazione dei lavori previsti dal bando di gara.*

L'intervento in una gara di leasing pubblico di un **general contractor**, pur essendo espressamente previsto dall'art.160 bis, comma 3, del Codice, presenta ulteriori perplessità. Tale figura, in possesso di una adeguata



struttura progettuale e tecnico-organizzativa, opera prevalentemente per la realizzazione di infrastrutture e progetti strategici, opere di notevole complessità. Appare dubbia l'ipotesi che una tale impresa possa essere interessata ad appalti che prevedono come modalità di finanziamento il leasing, contratto che peraltro può essere stipulato solo da intermediari finanziari. Fermo restando l'opportunità che questa figura possa avvalersi di un soggetto finanziatore.

***Come partecipa la società di leasing in accoppiata con il soggetto realizzatore: in ATI, in avvalimento o semplice affiancamento ?***

*L'Associazione Temporanea di Impresa tra società di leasing e soggetto realizzatore, ovvero costruttore/progettista/impiantista/prestatore dei servizi post consegna, rimane la strada più praticabile e semplice, se non l'unica nella sostanza.*

Ci sono alcune correnti di pensiero che individuano il ruolo di mandatario in capo alla figura del finanziatore per i seguenti motivi:

- il finanziatore, oltre a garantire la provvista finanziaria, risponderebbe anche della messa a disposizione dell'opera realizzata;
- la mandataria sottoscrive tutti i documenti contabili afferenti all'appalto e sarebbe anomalo che questo venga fatto dal costruttore lasciando estraneo il finanziatore;
- soltanto la mandataria in un'ATI è garante del risultato complessivo nei confronti della stazione appaltante e responsabile delle intere prestazioni contrattuali;
- la società di leasing, assumendo il ruolo di mandataria, non assume un ruolo incompatibile con il suo status di intermediario finanziario in virtù della sua funzione di "garante", in quanto la garanzia prestata sarebbe assimilabile a una fidejussione nei confronti dell'Amministrazione.

Ferma restando la differenza tra garantire economicamente un rischio da assumerselo in proprio, laddove adottata dalla P.A., tale impostazione, forse condivisibile in un'operazione per il solo completamento di un'opera ove l'intervento abbia un costo di entità marginale rispetto al valore di acquisto dell'opera stessa, ha però trovato notevoli difficoltà ad incontrare il favore, e quindi la partecipazione, degli operatori.

## **2.2.a. LE OBBLIGAZIONI DELLE PARTI COMPONENTI L'ATI**

Conviene, ancora una volta, ricordare che stiamo parlando di un appalto di lavori e che, quindi, la prestazione principale è quella di realizzare l'opera; il finanziamento è una prestazione accessoria.

***Che tipo di responsabilità hanno i componenti di un'ATI nei confronti dell'ente pubblico?***

*Il soggetto finanziatore ed il soggetto realizzatore sono responsabili, ciascuno, in relazione alla specifica obbligazione assunta. Pertanto, la società di leasing è responsabile per il finanziamento dell'opera, mentre il costruttore per la realizzazione della stessa.*

Ciascuna impresa componente l'ATI assume le obbligazioni di seguito indicate e risponde, nei confronti dell'Amministrazione aggiudicatrice, esclusivamente delle specifiche obbligazioni assunte, con espressa deroga al principio della responsabilità solidale.

✓ **Obbligazioni dell'Amministrazione aggiudicatrice:**

- corresponsione, nei termini e alle condizioni specificate nel contratto, dei canoni di locazione finanziaria;
- stipulare una polizza assicurativa "all-risks" comprensiva anche del rischio catastrofale ove non ritenga che la stessa debba essere fornita dal soggetto aggiudicatario sia esso finanziatore o realizzatore. Tale polizza deve prevedere comunque tra i beneficiari anche il soggetto finanziatore in quanto proprietario dell'opera;
- ove non si ritenga diversamente nel bando e nel conseguente contratto di appalto, provvedere a propria cura e spese e sotto la propria responsabilità alla manutenzione e alla conservazione dell'opera;
- usare e custodire l'opera e gli eventuali accessori, compresi i documenti, con la diligenza del buon padre di famiglia;
- rispettare la legislazione nazionale e comunitaria in materia di protezione dell'ambiente nonché ogni disposizione dell'autorità giudiziaria o della pubblica amministrazione anche in relazione alla specifica attività svolta all'interno dell'opera;
- effettuare il controllo su ogni fase riguardante la realizzazione;
- nominare la direzione lavori ed il/i tecnico/i per il collaudo tecnico amministrativo;
- autorizzare eventuali varianti e subappalti;
- autorizzare il pagamento degli Stati Avanzamenti lavori.



✓ **Obbligazioni assunte dal soggetto finanziatore:**

- corrispondere le somme dovute ai soggetti coinvolti nella realizzazione dell'opera, previa autorizzazione della Amministrazione aggiudicatrice e purché rientranti nel Piano di spesa;
- garantire il pacifico godimento dell'opera durante la durata del contratto di locazione finanziaria;

- trasferire, su richiesta dell'utilizzatore, la proprietà del bene dopo il pagamento del prezzo relativo al diritto di opzione.
- ✓ Il **soggetto realizzatore** risponde, nei confronti dell'Amministrazione aggiudicatrice, del rischio di costruzione e si obbliga a:
- realizzare l'opera nei termini previsti dall'offerta presentata in sede di gara, in conformità a quanto previsto dal Capitolato speciale, dal Bando e dal disciplinare, dagli elaborati del progetto preliminare predisposto dall'Amministrazione aggiudicatrice, e dal progetto definitivo ed esecutivo approvato dall'Amministrazione stessa;
  - applicare, per i lavori oggetto d'appalto, i prezzi indicati in sede di gara e ad eseguire l'opera con la formula **"chiavi in mano"** per garantire alla P.A. l'immediata disponibilità del bene;
  - fornire garanzia per difformità e vizi dell'opera ai sensi degli artt. 1667 c.c. 1668 c.c. (contenuto della garanzia per difetti dell'opera), 1669 c.c. (rovina e difetti di cose immobili), 1673 c.c. (perimento e deterioramento della cosa);
  - stipulare polizza assicurativa CAR (Contractors All Risk);
  - stipulare, ai sensi dell'articolo 129, comma 2, del decreto legislativo n. 163/2006 una polizza assicurativa indennitaria decennale postuma della medesima durata, con decorrenza dalla data emissione del predetto certificato e cessazione alla scadenza del decimo anno dalla stessa data.
- ✓ Il **progettista**, sia esterno che interno all'ATI, risponde nei confronti dell'Amministrazione aggiudicatrice del rischio correlato alla progettazione e si obbliga a:
- seguire la progettazione definitiva ed esecutiva nonché l'acquisizione dei pareri, nulla osta e autorizzazioni necessarie alla realizzazione dell'opera;
  - prestare un'assicurazione per tutta la durata dei lavori e sino alla data di emissione del certificato di collaudo provvisorio.

### 2.3. IL CONTRATTO: ASPETTI PARTICOLARI

Un aspetto che merita una particolare attenzione è quello contrattualistico post aggiudicazione.

La definizione di locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità, da sola, non sembra corrispondere appieno con l'oggetto contrattuale (realizzazione, eventuale progettazione, e finanziamento) che non è unico ma costituito da



prestazioni distinte e richieste a soggetti con caratteristiche disomogenee, e ciò in quanto si deve far riferimento alla operazione complessiva che comprende anche la fase dell'appalto. L'Autorità di Vigilanza, nel parere del 31/1/2008 ha osservato come *“il ricorso alla locazione finanziaria di per sé non consente la costruzione di un immobile; ne consegue che, ove ciò avvenga, come nel caso in esame, si realizza un indiscutibile abbinamento tra leasing e appalto di lavori. Pur volendo riconoscere alla fattispecie la natura di "contratto misto", alla realizzazione dei lavori, nel caso in esame, deve essere attribuito un ruolo prevalente e, comunque, sulla base dell'articolato sopra riportato, non meramente accessorio”*. Se a questo aggiungiamo che i soggetti partecipanti alla gara operano in regime di responsabilità disgiunta, ne consegue che la Stazione appaltante dovrebbe sottoscrivere due contratti separati: uno di appalto, relativo alla realizzazione dell'opera ed eventuali servizi aggiuntivi post consegna, con il soggetto realizzatore ed uno di locazione finanziaria con la società di leasing. Se il realizzatore non coincide con il prestatore dei servizi i contratti potrebbero diventare tre.

Trattasi del c. d. “schema standard Assilea” che prevede tra l'altro un mandato con rappresentanza nei confronti dell'Ente pubblico affinché lo stesso possa svolgere il ruolo di stazione appaltante.

Lo schema Assilea, al momento, è l'unico che ha ottenuto l'approvazione delle società di leasing e dell'associazione di categoria dei costruttori (ANCE) e il gradimento delle Autorità.

***Quale struttura di contratto è da preferire per permettere la partecipazione ad una gara in leasing delle banche e degli intermediari finanziari?***

*Il duplice contratto, di leasing e di appalto, è la forma da preferire. Una motivazione a favore di contratti separati deriva dalla natura disomogenea delle prestazioni in essi previste e dai diversi limiti temporali di completamento. Infatti, mentre il contratto di locazione finanziaria viene stipulato subito e conclude la sua efficacia con il riscatto dell'opera, quello di appalto si esaurisce con il collaudo. D'altro canto la previsione di un unico contratto potrebbe essere considerata accettabile solo a condizione che non integri un contratto trilaterale e all'interno vengano ben distinte le obbligazioni in capo al soggetto realizzatore da quelle del soggetto finanziatore e che contenga, comunque, un mandato a favore della Stazione appaltante per motivazioni prettamente di natura fiscale.*

### **2.3.a. MANDATO CON RAPPRESENTANZA**

Il Codice prevede che sia l'Ente pubblico a svolgere il ruolo di stazione appaltante; di conseguenza, dovrà sottoscrivere il contratto di appalto di opere che verranno, però, realizzate su un terreno di proprietà (anche superficiaria) della società di

leasing. Quest'ultima dovrà pertanto conferire all'Ente un mandato che, per motivazioni fiscali, dovrà essere con rappresentanza. Il contratto di appalto (sia nel caso di contratto separato che in quello di contratto unico) dovrà quindi essere sottoscritto dalla stazione appaltante su mandato con rappresentanza, conferito gratuitamente dalla società di leasing, in modo tale che la figura di committente e di proprietario, sia pure superficiario, dell'opera vengano a coincidere.



Il mandato è con rappresentanza quando il mandatario agisce in nome e per conto del mandante; in questo caso gli atti conclusi dal mandatario (rappresentante) con il terzo producono gli effetti giuridici direttamente in capo al mandante (rappresentato). Pertanto i documenti probatori fiscali risultano intestati al mandante.

La rappresentanza conferita all'Ente è tuttavia ben delimitata dal contratto di mandato e prevede, di norma, che la stazione appaltante debba, a titolo esemplificativo e non esaustivo:

- sottoscrivere con il soggetto realizzatore il contratto di appalto per la realizzazione dell'opera;
- curare, con la dovuta diligenza, l'esatta osservanza del contratto di appalto e la realizzazione della relativa opera;
- provvedere a nominare il direttore dei lavori, il responsabile della sicurezza, la commissione di collaudo e a svolgere ogni altra necessaria e più opportuna attività di controllo sulla realizzazione dell'opera;
- predisporre, per il tramite dei propri professionisti, le richieste di voltura dei provvedimenti edilizi, delle eventuali varianti in corso d'opera nonché la pratica di fine lavori e la richiesta di agibilità, ai sensi della normativa vigente;
- svolgere tutte le attività giuridiche e materiali necessarie per la costruzione dell'opera e, più in generale, stipulare e/o sottoscrivere tutti i contratti necessari e/o strumentali collaterali;
- autorizzare varianti e subappalti;
- autorizzare implementazioni nel costo di realizzazione entro i limiti di spesa del mandato e/o il piano di spesa previsto nel bando di gara.

### **2.3.b. LE CONDIZIONI FINANZIARIE**

Il tasso da applicare al contratto è stabilito aggiungendo ad un parametro di riferimento, sia esso Euribor o IRS, lo spread offerto in sede di gara a seconda che si opti per un parametro indicizzato o fisso. La società di leasing si approvvigiona dei capitali necessari al finanziamento dell'operazione nel momento in cui l'opera è completata. Il parametro di riferimento rilevato dai mercati finanziari è quello che verrà rilevato alla data



del collaudo. Non è possibile richiedere pertanto al finanziatore che il parametro di riferimento da prendere in considerazione, soprattutto se basato sull'IRS, sia quello valido al momento di presentazione dell'offerta mentre il collaudo delle opere avverrà dopo mesi o anni di distanza anche per motivi non dipendenti dall'aggiudicatario (es. ricorsi). Una possibile copertura sul tasso offerto comporta costi elevati che andrebbero a ripercuotersi sulla stazione appaltante. E' fondamentale pertanto prevedere nelle prescrizioni di gara l'adeguamento del parametro di riferimento al momento del collaudo e della decorrenza del contratto di locazione finanziaria.

Spesso nei bandi di gara si richiedono decorrenze e modalità di pagamento dei canoni di leasing molto variegate, nettamente diverse da quelle adottate nella normale prassi dalle società di leasing. Le più diffuse prevedono la scadenza dei canoni alle date fisse del 30/6 e 31/12 ed il pagamento condizionato al ricevimento della fattura relativa ad ogni canone periodico almeno 30 o 60 giorni prima della naturale scadenza. Nulla di impossibile per la concedente, ma ogni richiesta anomala produce l'esigenza di gestire il contratto al di fuori delle normali procedure con tempi e costi maggiorati.

In particolare le scadenze fisse al 30/6 e 31/12 determinano una data di decorrenza differita del primo canone, con un disallineamento con la durata prevista nel bando, e con un onere aggiuntivo per la dilazione a carico dell'ente.

### **2.3.c. OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA**

L'art. 160 bis prevede come unico metodo di valutazione delle offerte il criterio dell'"offerta economicamente più vantaggiosa". Nei bandi di gara pubblicati finora questo criterio viene rispettato e la ripartizione del punteggio attribuisce agli aspetti tecnico-qualitativi delle proposte progettuali mediamente 60/70 punti su 100, lasciando all'offerta economica il resto.



L'impostazione di premiare maggiormente la qualità dell'opera, unitamente a ridotti costi di manutenzione futura ed accorgimenti per favorire il risparmio energetico appare del tutto convincente. Anche la bozza del futuro Regolamento, a completamento della normativa sui contratti pubblici, prevede infatti che, nel caso venga adottato il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, peraltro fortemente caldeggiato dalle direttive europee, il punteggio da attribuire agli aspetti tecnico costruttivi e qualitativi non sia inferiore al 65 % dei punti totali. Merita tuttavia attenzione la definizione dei criteri alla base della determinazione del punteggio per l'offerta economica.

Nella maggior parte dei casi si richiede all'offerente di esprimere un ribasso sul costo di realizzazione, al netto degli oneri per la sicurezza, ed un ribasso sullo spread da applicare all'indice di riferimento (normalmente l'Euribor per canoni indicizzati o l'IRS 20 anni per quelli fissi). Talvolta tuttavia non viene fatta una attenta ponderazione dei punteggi attribuiti alle due voci con risultati spesso controproducenti. Ci potremmo trovare infatti nella insolita situazione di aggiudicare la gara a chi non offre il minor costo totale sotto forma di canone di locazione finanziaria. Sarebbe pertanto opportuno adottare un diverso peso tra tasso finale e costo scontato di realizzazione, applicando un rapporto che tiene conto del diverso peso economico dei due, oppure, più correttamente, attribuire il punteggio pieno relativo all'offerta economica al concorrente che presenterà in gara il canone di locazione più basso, determinato dai due elementi di riferimento presi in considerazione (tasso e costo totale finanziato).

### **2.3.d. TEMPI CONCESSI PER LA PRESENTAZIONE DELLE OFFERTE**

Un solo accenno ai tempi concessi per la presentazione delle offerte. Mettere insieme un'ATI con il costruttore e con l'eventuale progettista, effettuare un esame attento del progetto preliminare o definitivo, predisporre un'offerta meditata richiede tempo. Spesso i giorni concessi sono, non solo insufficienti, ma addirittura inferiori a quanto previsto dal D.lgs. 163/2006. Un congruo periodo concesso ai potenziali concorrenti favorisce la partecipazione di un numero più numeroso di soggetti con un indubbio ritorno in termini di economicità delle offerte presentate.



### 2.3.e. RISOLUZIONE DEL CONTRATTO

E' importante sottolineare come molto spesso nei bandi di gara viene trascurato questo aspetto oppure ci si sofferma unicamente sugli effetti dell'inadempienza dell'aggiudicatario, trascurando di normare le situazioni in cui l'evento sia causato della stessa stazione appaltante ovvero determinato da cause esterne alla volontà ed operato dei contraenti. Una sia pur attenta allocazione dei rischi non può prescindere da una precisa disamina della natura di ogni evento avverso alla prosecuzione della vita contrattuale e delle eventuali responsabilità in capo all'ATI nel suo complesso, ai componenti dell'ATI o al soggetto aggiudicatore.

In particolare si dovrà prevedere l'ipotesi di **risoluzione**:

- 1) per impossibilità sopravvenuta della prestazione o per mancata sostituzione da parte della società di leasing del soggetto realizzatore inadempiente;
- 2) da parte dell'ATI/mandatario qualora non venga messa a disposizione l'area nei tempi previsti.

Ulteriori cause di **risoluzione** possono derivare:

- a) da inadempimento della Concedente (mancato pagamento dei SAL);
- b) da colpa dell'Utilizzatore (mancato pagamento dei canoni).

Ovvero, per **eventi esterni** non imputabili ad essi:

- i. distruzione e perimento totale dell'opera in fase di realizzazione;
- ii. distruzione e perimento totale dell'opera dopo il collaudo;
- iii. impossibilità di realizzare l'opera;
- iv. ritardi oltre un limite prestabilito nella realizzazione dell'opera.

Risulta evidente che i casi più spinosi sono quelli rappresentati dai punti 1), i), iii) e iv) in quanto maggiori sono le conseguenze di tipo economico. Appare del tutto naturale e comprensibile che, nel caso ii), alla società di leasing, anche con il concorso determinante di rimborsi assicurativi, spetti la restituzione del debito residuo alla data della risoluzione, calcolato attualizzando i canoni a scadere ed il valore di opzione per il riscatto, oltre ad eventuali altri canoni scaduti ed impagati. Non è invece comunemente accettato che in caso di risoluzione del contratto di leasing per inadempimento del soggetto realizzatore ovvero di risoluzione del contratto per le cause sopra citate, alla società di leasing spetti il rimborso di quanto erogato fino a quel momento oltre gli oneri di prelocazione maturati, qualora non sia possibile sostituire l'impresa inadempiente con un'altra.



La perplessità può nascere dal fatto che, trattandosi di un'operazione rientrante tra le Partnership Pubblico Privato (PPP), l'allocazione dei rischi di progettazione e realizzazione in capo al soggetto privato farebbe pensare ad una specie di esonero della stazione appaltante dalle conseguenze economiche derivanti dalla impossibilità di completare l'opera. In effetti così non è, e per almeno tre motivi:

- *l'opera è realizzata su un suolo di proprietà della stazione appaltante*: in caso di risoluzione del contratto il manufatto rientrerebbe nella disponibilità dell'Amministrazione che, in mancanza di un equo indennizzo, verrebbe a percepire un indebito arricchimento;
- *nell'appalto tradizionale non viene richiesta la restituzione delle somme percepite dal realizzatore nel caso di suo inadempimento*, ma si procede ad una valutazione della consistenza dei lavori eseguiti, all'inventario dei materiali, dei macchinari per una verifica di corrispondenza tra quanto erogato e quanto realizzato e per stabilire eventuali penali a carico del contraente inadempiente. Nel leasing il costruttore è pagato dalla società di leasing su autorizzazione della stazione appaltante, per cui si presume che la stessa operi un attento e preventivo controllo sullo stato e sulla qualità dei lavori eseguiti;
- *l'ATI prevista dall'art. 160-bis opera in regime di responsabilità disgiunta tra soggetto finanziatore e soggetto realizzatore*, per cui l'inadempienza dell'uno non può essere motivo di rivalsa nei confronti dell'altro.

La previsione di rimborso alla società di leasing di quanto erogato non costituisce, quindi, un'anomalia nell'allocazione dei rischi e delle responsabilità, ma solo un metodo di calcolo dell'indennizzo ad essa spettante. La stazione appaltante non subirà alcun danno se le somme pagate dal finanziatore rispetteranno esattamente la qualità e la quantità dei lavori eseguiti. Ma se ciò non dovesse accadere è solo perché la stazione appaltante, come previsto dalle norme, non ha eseguito un attento e puntuale controllo sulle fasi di realizzazione ed ha autorizzato il pagamento dei SAL senza un adeguato processo di verifica dello stato di avanzamento e della consistenza dei lavori eseguiti.

La preoccupazione della stazione appaltante che la società di leasing possa richiedere la restituzione dell'immobile oggetto di contratto nel caso di inadempienza nel pagamento dei canoni, porta ad inserire nelle prescrizioni di gara la richiesta di una dichiarazione da parte della concedente di espressa rinuncia alla risoluzione del contratto a partire dalla consegna, anche se alla stessa è lasciata la possibilità di agire, anche in via giudiziale, perché l'utilizzatore adempia alle proprie prestazioni.

Se una clausola del genere può essere comprensibile in considerazione dell'utilizzo del bene legato ad un servizio di pubblica utilità, ciononostante genera sostanziali dubbi di legittimità.

La società di leasing non ha in effetti alcuna convenienza nel riappropriarsi di un immobile la cui destinazione vincolata lo rende del tutto infungibile, ma una esplicita dichiarazione in tal senso rischia di snaturare la funzione di garanzia che la proprietà del bene costituisce a favore della concedente e svuota il contratto di locazione finanziaria di una sua caratteristica fondante.

Sarebbe pertanto opportuno che una simile prescrizione non venga inserita nella "*lex specialis*" di gara perché in effetti fuorviante ed inutile vista l'infungibilità del bene per sua natura.

### **2.3.f. L'OPZIONE FINALE DI ACQUISTO**

Quando il bene concesso in locazione finanziaria viene utilizzato per lo svolgimento di un servizio di pubblica utilità non è ipotizzabile che l'Amministrazione non opti alla fine del contratto per acquisirne la proprietà. Il contratto di leasing prevede sempre che l'utilizzatore, al termine del pagamento di tutti i canoni di locazione, possa alternativamente ed a suo insindacabile giudizio:

- ✓ esercitare il diritto di opzione per l'acquisizione della proprietà;
- ✓ restituire il bene;
- ✓ richiedere una proroga per il pagamento del riscatto dilazionando il suo importo.

Non esiste quindi il dubbio che la concedente possa rifiutare il riscatto se sono state soddisfatte tutte le sue ragioni di credito.

Non è possibile, per non snaturare la natura e le prescrizioni del contratto, che in questo, già in fase di stipula, la concedente e l'utilizzatore si impegnino l'uno a cedere il bene e l'altro ad acquisirne la proprietà.

Nulla vieta tuttavia che l'Amministrazione possa, in un momento appena successivo, esercitare ora per allora l'opzione di acquisto prevista contrattualmente, fermo restando l'adempimento di tutte le altre obbligazioni contrattuali.

### 2.3.g. ESTINZIONE ANTICIPATA DEL CONTRATTO

Le stazioni appaltanti sono solite richiedere la possibilità di estinguere il contratto anticipatamente senza aggravio di spese né penali. Il calcolo del corrispettivo prevede l'attualizzazione dei canoni a scadere oltre al valore di riscatto al tasso contrattuale vigente al momento della richiesta (ovvero IRS rilevato al momento della decorrenza della locazione o Euribor rilevato al momento del calcolo dell'ultimo canone cui viene sommato lo spread offerto in sede di gara). Sarebbe opportuno tuttavia prevedere che l'estinzione possa avvenire almeno dopo i primi anni contrattuali per evitare di annullare completamente il guadagno atteso da parte della concedente.

Nei bandi è sovente contenuta la richiesta di "estinzione anticipata parziale o totale", resta inteso che la stessa dovrà essere disciplinata espressamente all'interno del rapporto per non comportare perdite per il soggetto finanziatore (oneri per il reimpiego della provvista a tasso fisso ed eventuali spese sostenute dalla società di leasing per la formalizzazione dei contratti).

#### ***Come può essere quantificato il tasso di mora?***

*In quanto destinato a garantire l'esatto adempimento del debitore, integra una penale in caso di ritardo per cui deve essere necessariamente superiore al tasso contrattuale (cfr.: D.lgs. 231/2002 e sentenze del Consiglio di Stato n. 1638/2005 della V Sezione e n. 469/2010 della IV Sezione).*

### 2.3.h. L'ASSICURAZIONE

Come avviene in ogni tipo di finanziamento per la realizzazione di beni immobili, anche nel leasing l'opera deve essere assicurata con una polizza "all risk" per i danni passivi, comprendendo anche atti vandalici ed eventi catastrofali, come i terremoti. La polizza dovrà prevedere inoltre la copertura per Responsabilità Civile verso terzi con massimali adeguati.

Le polizze sono normalmente stipulate dall'Ente in base a convenzioni in essere per la copertura assicurativa del suo patrimonio. In questo caso sarà opportuno che sia disponibile ad alcune variazioni e/o implementazioni secondo gli standard di polizza normalmente richieste dalle società di leasing ed all'inserimento di un vincolo a favore di quest'ultima in quanto proprietaria dell'immobile.



## 2.4. L'AMBITO DI APPLICAZIONE DEL LEASING PUBBLICO

In base alla capacità del servizio realizzato di generare flussi di cassa e di autofinanziarsi, le opere pubbliche si possono dividere in:

**Opere calde:** è possibile applicare un prezzo del servizio, come controprestazione che l'utente è tenuto a effettuare per fruire del servizio stesso (parcheggi, autostrade, gasdotti, trasporti ferroviari etc.) e i ricavi così generati sono sufficienti a remunerare il capitale investito;

**Opere fredde:** il contributo finanziario della pubblica amministrazione è condizione essenziale per il mantenimento dell'equilibrio economico finanziario dell'intera opera. In tale tipologia di opere il soggetto pubblico deve risultare l'acquirente principale dei servizi e il flusso dei ricavi provenienti da utenti finali deve rappresentare una parte minoritaria dei ricavi complessivi del concessionario (ospedali, scuole, carceri, uffici etc.)

**Opere tiepide:** il progetto richiede una componente di contribuzione pubblica poiché i ricavi da utenza non permetterebbero la remunerazione del capitale investito nel progetto. Per queste opere la Pubblica Amministrazione viene pertanto a svolgere un ruolo di catalizzatore di risorse private.



**Il leasing in costruendo si è dimostrato efficace nella costruzione di opere non remunerative, ossia quelle che non permettono il recupero del capitale impiegato (le cosiddette “opere fredde”), anche se ha un ampio ventaglio di applicazioni. Gli esempi non mancano: scuole, uffici pubblici, parcheggi, ospedali, caserme, istituti penitenziari.**

Il project financing, ovvero il finanziamento di un progetto, attraverso la costituzione di una società appositamente costituita<sup>2</sup>, invece, si presta più per la realizzazione di opere calde.

Vale la pena fare alcune riflessioni sull'oggetto del bando di gara che, nel caso di leasing immobiliare in costruendo, sarà un immobile da realizzare oppure un immobile da completare o da ristrutturare.

Lo stesso bene diverrà oggetto del contratto di leasing e dovrà possedere requisiti minimi di “leasingabilità”: deve essere ben individuabile, autonomo dal punto di

---

<sup>2</sup> La società veicolo, selezionata mediante le procedure previste dall'art. 143 o 153 del Codice dei Contratti, è il concessionario. Il finanziamento del progetto avviene prevalentemente mediante debito erogato da Banche esterne al progetto, individuate dopo l'aggiudicazione della concessione e, in via residuale, attraverso capitale sociale investito dai soci della società veicolo. Il finanziamento è ripagato dai ricavi generati dall'erogazione del servizio attraverso l'opera realizzata.

vista funzionale, provvisto di tutte le autorizzazioni necessarie per il suo pieno utilizzo in base alle normative al tempo vigenti e deve essere suscettibile di proprietà privata, ossia deve appartenere al soggetto finanziatore, anche solo in via superficiaria.

#### **2.4.a. DIRITTO DI SUPERFICIE ED ACQUISIZIONE DELL'AREA**

L'opera deve essere realizzata su un suolo già individuato al momento della pubblicazione del bando di gara. La soluzione alternativa è quella in cui è l'offerente ad indicare un suolo idoneo alle richieste dalla stazione appaltante per dimensione, ubicazione, destinazione urbanistica, ecc....

Il suolo individuato potrà essere pertanto di proprietà di terzi anche se impegnato dalla stazione appaltante tramite contratto preliminare di compravendita in cui, ad aggiudicazione avvenuta e stipula del contratto di locazione finanziaria, subentrerà la società di leasing. L'importo pagato dal finanziatore andrà a sommarsi agli altri oneri relativi alla realizzazione su cui verrà conteggiato il canone periodico da pagare.

Il comma 4-quater dell'art. 160 bis recita che *"l'opera oggetto del contratto di locazione finanziaria può seguire il regime di opera pubblica ai fini urbanistici, edilizi ed espropriativi; l'opera può essere realizzata su area nella disponibilità dell'aggiudicatario"*. Questo vorrebbe significare in ogni caso la possibilità di ricorrere a procedimenti urbanistici autorizzativi semplificati o, al limite, ad espropriazioni.



All'opera realizzata sul suolo dell'aggiudicatario può implicitamente riconoscersi, quanto meno ai fini urbanistici ed edilizi, il regime di opera pubblica in base al DPR 307/2001.

Non sembra tuttavia superfluo ricordare che le procedure di esproprio hanno iter piuttosto farraginosi dal momento che la procedura può aver luogo se esiste una variante al piano urbanistico generale relativa alla specifica opera pubblica o di pubblica utilità ovvero se esiste un progetto definitivo dell'opera da realizzare, progetto che, il più delle volte, è compito dell'aggiudicatario predisporre sulla base di un progetto preliminare posto a base di gara. Sia nel primo che nel secondo caso i tempi per giungere alla messa a disposizione dell'area possono essere lunghi, producendo una effettiva difficoltà da parte del finanziatore nel definire una corretta previsione delle condizioni finanziarie da offrire in sede di gara. La soluzione più frequente è quella di realizzare l'opera su un suolo di proprietà della stazione appaltante su cui la stessa rilascia, a favore del

finanziatore, un diritto di superficie a titolo gratuito. La durata del diritto deve essere considerevolmente lunga rispetto al periodo contrattuale della locazione finanziaria oltre ai tempi tecnici per la realizzazione dell'opera<sup>3</sup>.

## 2.5. DECISIONE EUROSTAT

Le disposizioni Eurostat, riprese dalla Circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri del 27/3/2009, stabiliscono talune regole per il trattamento nei conti pubblici delle PPP caratterizzate dai seguenti elementi:

- il rapporto contrattuale tra pubblico e privato ha una durata di lungo periodo;
- il contratto è stipulato con uno o più soggetti privati eventualmente costituiti in società;
- il contratto prevede la costruzione di una nuova infrastruttura o la ristrutturazione di una infrastruttura esistente, che dovrà fornire servizi



predefiniti in termini quantitativi e qualitativi;

- l'opera riguarda settori in cui la pubblica amministrazione, sia a livello centrale che locale, ha di norma un forte interesse pubblico (sanità, scuole, sicurezza, trasporti, edilizia residenziale pubblica, ecc.);
- la pubblica amministrazione deve essere l'acquirente principale dei servizi, sia quando la domanda sia generata dalla stessa pubblica amministrazione (a titolo di esempio: carceri, uffici giudiziari e altri uffici pubblici) sia che

provenga da terzi utilizzatori (a titolo di esempio: ospedali, trasporto pubblico locale).

Tutti gli elementi citati nella circolare trovano corrispondenza nelle caratteristiche del contratto di locazione finanziaria.

La determinazione Eurostat prevede che i beni (assets) oggetto di tali operazioni non vengano registrati nei conti delle Pubbliche Amministrazioni, ai fini del calcolo dell'indebitamento netto, solo se c'è un sostanziale trasferimento di rischio dalla parte pubblica alla parte privata.

---

<sup>3</sup> A tale riguardo si riporta quanto sostenuto dalla Corte dei Conti Lombardia parere 1139/2009: "Tuttavia, valutando il contenuto del diritto di superficie, potrebbe ammettersi l'utilizzo di questo strumento purché il diritto reale sia concesso per un periodo considerevolmente più lungo rispetto a quello previsto per il contratto di locazione finanziaria, cosicché nel momento in cui spira il termine del contratto di leasing il bene conservi un'apprezzabile valore di mercato che, al contrario, verrebbe meno ove vi fosse coincidenza tra scadenza del contratto di locazione finanziaria e diritto di superficie. Infatti, in quest'ultimo caso, nel momento in cui cessa il diritto di superficie l'ente pubblico non solo riacquista la piena proprietà dell'area ma anche quella dell'opera realizzata sulla stessa, indipendentemente dall'esercizio del diritto di opzione e, addirittura, anche nel caso in cui non intendesse esercitare l'opzione."



Ciò avviene nel caso in cui si verifichino contemporaneamente le seguenti due condizioni:

- il soggetto privato assume il rischio di costruzione;
- il soggetto privato assume almeno uno dei due rischi: di disponibilità o di domanda.

La Circolare della PCM fornisce una definizione di questi rischi:

Il **rischio di costruzione** riguarda eventi connessi alla fase progettuale e di realizzazione dell'infrastruttura quali, ad esempio, ritardata consegna, mancato rispetto di standard predeterminati, costi aggiuntivi di importo rilevante, deficienze tecniche, esternalità negative.

Per **rischio di domanda** si intende il tipico rischio riferito all'utilizzo dell'opera (o del servizio connesso) da parte dell'utenza finale. Questo rischio non riguarda il leasing in quanto l'opera è gestita dalla amministrazione pubblica che si assume completamente i rischi di mercato.

Il **rischio di disponibilità** attiene alla fase operativa ed è connesso ad una scadente o insufficiente gestione dell'opera pubblica, a seguito della quale la quantità e/o la qualità del servizio reso risultano inferiori ai livelli previsti nell'accordo contrattuale. Tale rischio si può ritenere in capo al privato se i pagamenti pubblici sono correlati all'effettivo ottenimento del servizio reso - così come pattuito nel disposto contrattuale - e il soggetto pubblico ha il diritto di ridurre i propri pagamenti, nel caso in cui i parametri prestabiliti di prestazione (sia per quanto riguarda la disponibilità dell'infrastruttura, sia per quanto riguarda i servizi erogati) non vengano raggiunti.

La previsione di pagamenti costanti, indipendentemente dal volume e dalla qualità di servizi erogati, implica, viceversa, una assunzione del rischio di disponibilità da parte del soggetto pubblico.

***Quando si può correttamente affermare che il rischio di costruzione si intende trasferito al privato?***

*Se contrattualmente non sono ammessi pagamenti pubblici non correlati alle condizioni prestabilite per la costruzione dell'opera e, nella sostanza, si può riscontrare il pieno rispetto dei costi e dei tempi di realizzazione così come offerti in sede di gara. Per rispettare questa condizione le stazioni appaltanti dovranno porre attenzione ai sistemi di controllo e verifica dell'andamento dei lavori autorizzando il pagamento dei SAL a condizione che effettivamente l'importo erogato rispetti il valore acquisito dall'opera costruenda e la qualità prestabilita.*

Nella realtà il rischio di erogazioni non conformi a quanto offerto in sede di gara non esiste in quanto tutto ciò che la concedente paga viene preventivamente verificato ed autorizzato dalla stazione appaltante. Non si può considerare disgiunto il rischio di costruzione dall'obbligo normativo di controllo sulla

realizzazione dell'opera che rimane in carico al committente dell'opera pubblica e futuro utilizzatore. Per quel che riguarda invece i tempi di costruzione prolungati per inadempienza del soggetto realizzatore, il contratto dovrà prevedere delle penali tali che lo sfioramento non dovrà comportare un maggiore esborso da parte dell'utilizzatore.

Non sembra superfluo ricordare che il rischio di costruzione si intende trasferito sul soggetto privato solo in caso di sua inadempienza, mentre rimarrà in capo all'amministrazione se causato da sua inadempienza o da fattori esterni non dipendenti dalla volontà delle parti e non prevedibili.

Allo stesso modo non incideranno sul rispetto dei costi le eventuali varianti richieste o comunque approvate dalla stazione appaltante oppure modifiche progettuali imposte da nuove normative o da fattori del tutto estranei alle iniziali valutazioni dei progettisti.

Il rischio di disponibilità è accollato al privato quando viene contrattualmente prevista l'applicazione automatica di penali che incidono sul canone corrisposto dal soggetto pubblico sia nel caso di indisponibilità completa o parziale della struttura, sia di erogazione di servizi non corrispondenti agli standard contrattuali.

Sul tema esistono due tesi differenti che vale la pena qui ricordare.

Secondo alcuni la gestione dell'immobile è in capo all'Amministrazione che dovrà tuttavia controllare che, al momento della consegna, attraverso una procedura di collaudo corretta ed approfondita, l'opera sia rispondente ai requisiti tecnico qualitativi richiesti e che sia munita di tutte le autorizzazioni e certificazioni necessarie perché sia effettivamente nell'uso incondizionato e pieno godimento da parte dell'utilizzatore. Ogni ritardo, dipendente da una effettiva inadempienza del costruttore, comporterà una responsabilità del medesimo nei confronti della stazione appaltante.

Altri, invece, ritengono che il contratto potrà prevedere anche servizi post consegna la cui tipologia e tempistica dovrà essere definita sin dal momento dell'aggiudicazione così come le penali da applicare in caso di mancata o insufficiente prestazione. Tali servizi aggiuntivi potranno spaziare dalla manutenzione ordinaria e straordinaria, alla gestione degli impianti, alla pulizia dei locali, ecc. (c.d. *facility management*). Il bando di gara potrà pertanto richiedere che il costruttore o altra impresa si impegni alla fornitura dei servizi richiesti, ma questo potrà essere sancito, ad aggiudicazione avvenuta, con un contratto ad hoc separato da quello di locazione finanziaria e con fatturazione



fatta direttamente dal soggetto gestore. Comprendere all'interno del canone di leasing il rimborso per la prestazione di servizi di *facility management* comporterebbe problematiche fiscali pressoché insormontabili. L'applicazione di eventuali penali non potrebbe intaccare inoltre la quota di canone riferita a rimborso del capitale più interessi, altrimenti sarebbe inficiata la stessa natura di contratto di finanziamento in deroga alle norme in materia ed alle disposizioni della Banca d'Italia.

Un contratto ed una fatturazione separati nulla toglierebbero alla garanzie richieste dalla stazione appaltante nel rispetto comunque delle determinazioni Eurostat e della responsabilità disgiunta tra i componenti di un'ATI costituita secondo i dettami dell'art. 160 bis.

Si ritiene, tuttavia, che l'opzione del *facility management* vada utilizzata con attenzione evitando servizi altrimenti fruibili e costi aggiuntivi, nell'ottica di una corretta valutazione tra convenienza economica e rispetto dei parametri imposti da Eurostat.

***L'operazione di leasing per finanziare la realizzazione di un'opera pubblica è un "debito" per la pubblica amministrazione?***

*Non può essere considerata debito per l'Amministrazione contraente se la stessa può essere ricondotta alla fattispecie di una partnership tra pubblico e privato (PPP), nell'ambito della quale la ripartizione dei rischi soddisfa i requisiti a tal fine richiesti secondo le indicazioni della determinazione di Eurostat dell'11 febbraio 2004.*

## 2.6. IL LEASING PUBBLICO E LE ENERGIE RINNOVABILI

Il leasing interviene nel campo delle energie rinnovabili con prodotti e servizi dedicati ai vari settori della produzione di energia "rinnovabile", utilizzando le diverse forme di incentivazione previste. In questo caso si prevede la presenza di differenti attori, tra cui è possibile individuare gli EPC (Engineering Procurement & Construction) che seguono tutte le fasi del progetto, una società veicolo (detta Special Purpose Vehicle), le società di leasing, i costruttori dell'impianto e i gestori dello stesso e, infine, gli acquirenti dell'energia prodotta.

La società di leasing entra in gioco in questa complessa struttura fin dalle prime fasi, quando l'impianto produttore di energia risulta ancora da costruire, e finanzia



l'iniziativa dopo attenta valutazione dell'operazione, cercando di controllare i rischi che possono sorgere durante le varie fasi. Gli altri soggetti indispensabili per realizzare l'operazione sono il costruttore dell'impianto, che sarà scelto tra un ventaglio di soggetti di assoluta affidabilità (poiché lo stesso dovrà garantire ex-ante in merito al corretto funzionamento dell'impianto e una resa minima di produzione dello stesso). Una volta terminato l'impianto ed attuato il collaudo dello stesso, negli anni a venire la sua gestione verrà affidata ad un soggetto individuato nella figura del "gestore".

Anche la Pubblica amministrazione è risultata interessata e numerosi sono stati i bandi pubblicati negli ultimi due anni.

Per la buona riuscita dell'operazione, occorre senza alcun dubbio assicurarsi dei flussi di cassa in ingresso, rappresentati sia dall'entità dei contributi versati dal GSE e sia dalla vendita dell'energia presso un gestore e ad un prezzo ragionevole.

Alle società di leasing viene spesso richiesto anche da enti pubblici territoriali di finanziare la realizzazione di impianti **eolici, fotovoltaici, a biomasse e di centrali idroelettriche**. A tale fine le stesse devono acquisire la proprietà dell'impianto da concedere in locazione finanziaria, senza divenire



proprietari del terreno o dei tetti e lastrici solari, sui quali gli impianti sono installati. Lo strumento idoneo è stato individuato dalla prassi nel diritto di superficie; tale diritto viene in genere costituito con una durata superiore a quella del contratto di leasing.<sup>4</sup> Per la realizzazione di **impianti**, se classificati come opifici, è prevista la stipula di un contratto di leasing immobiliare in costruendo.

Il Rapporto Comuni Rinnovabili 2011 di Legambiente mostra un'impressionante crescita degli impianti installati nel territorio italiano.

Le regioni settentrionali confermano il loro primato complessivo, per quanto in Puglia si concentra il 17,6% della potenza installata con impianti ad energia solare ed in Sicilia si concentra circa un quarto della potenza eolica (tab.1).

Il settore che ha maggiormente interessato la pubblica amministrazione è stato il fotovoltaico anche perché è quello di più veloce realizzazione e può sussistere sia

---

<sup>4</sup> Indipendentemente dalla durata del diritto di superficie, l'ente pubblico sarà nuovamente pieno proprietario del bene nel momento in cui eserciterà l'opzione finale di acquisto ovvero in caso di riscatto anticipato.

su terreni che sui lastrici solari di cui è abbondantemente dotato il patrimonio di Comuni e Province.

**TABELLA 1** Diffusione delle energie rinnovabili nelle regioni italiane (per MW di potenza installata)

	IDROELETTRICI MW	SOLARI (FV) MW	EOLICI MW	GEOTERMICI MW	BIOMASSE E RIFIUTI MW	TOT. FONTI EN. RINN.
LOMBARDIA	5.877,5	318,0	0,1	10,9	499,1	6.706
PIEMONTE	3.486,1	233,1	12,7	7,5	70,9	3.810
TRENTINO ALTO ADIGE	3.144,1	142,7	1,2	0,5	22,0	3.311
SICILIA	732,2	140,1	1.407,2	-	19,0	2.299
CAMPANIA	1.343,7	81,1	814,1	-	42,8	2.282
PUGLIA	-	532,3	1.287,2	-	139,0	1.958
VENETO	1.085,4	321,4	1,5	6,4	117,0	1.532
TOSCANA	329,7	132,0	45,3	854,4	77,2	1.439
CALABRIA	724,1	55,1	586,2	-	23,6	1.389
EMILIA ROMAGNA	625,1	327,7	16,3	2,5	299,2	1.271
ABRUZZO	980,2	59,8	225,4	0,1	5,1	1.270
SARDEGNA	466,2	80,9	672,8	-	15,8	1.236
VALLE D'AOSTA	882,1	4,0	-	-	0,8	887
LAZIO	398,2	213,1	17,2	-	77,8	706
UMBRIA	509,4	67,9	1,5	-	25,5	604
FRIULI VENEZIA GIULIA	458,3	80,0	0,1	-	18,9	557
MOLISE	84,3	13,8	388,2	-	40,7	527
BASILICATA	129,3	41,7	278,9	-	23,8	474
MARCHE	228,1	167,4	0,2	2,5	13,8	412
LIGURIA	74,8	14,0	28,5	0,1	13,4	131

Fonte: Comuni Rinnovabili 2011, Rapporto di Legambiente, marzo 2011

Nel Solar Energy Report viene rilevato che l'Italia è risultata il secondo Paese al mondo per potenza fotovoltaica installata nel 2010 dopo la Germania.

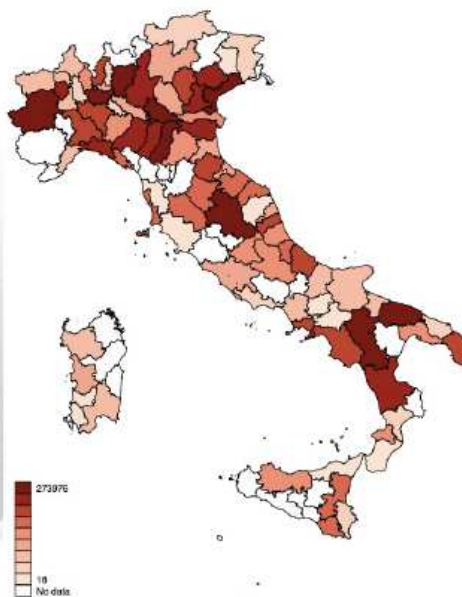
***L'impianto è un bene mobile o immobile ?***

*Se la localizzazione avviene grazie alla costituzione di un diritto di superficie e non al rilascio di una semplice autorizzazione, l'inquadramento corretto è immobiliare, anche su installazioni di lastrici solari.*

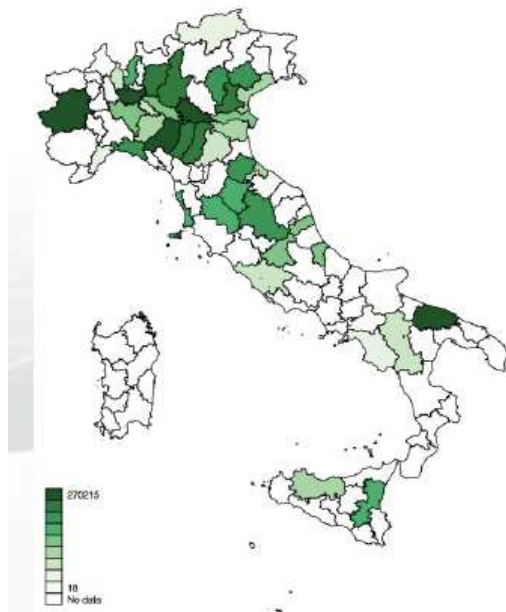
## 2.7. IL MERCATO ITALIANO DEL LEASING PUBBLICO TRA STATISTICHE E OPPORTUNITA'

Da uno studio condotto da Assilea - SDA Bocconi emerge che dal 2009 ad aprile 2011 sono stati pubblicati circa 340 bandi per la realizzazione di operazioni di leasing finanziario per opere pubbliche, per un valore complessivo di 1,5 miliardi di euro. Di questi, ne risultano aggiudicati ad oggi circa 150 per un valore di 900 milioni di euro, prevalentemente nelle province del Centro Nord Italia. A spingere l'utilizzo del leasing finanziario è sicuramente stata la normativa favorevole sugli investimenti in fotovoltaico: infatti, quasi 190 bandi si riferiscono a questo tipo di opere.

Distribuzione bandi (€)



Distribuzione aggiudicazioni (€)



Seguono poi gli investimenti di tipo sociale (scuole, edilizia abitativa e pubblica) con 75 iniziative; gli investimenti in apparecchiature sanitarie (circa 45 bandi, anche se in questo settore la prevalenza degli investimenti è realizzata attraverso contratti di leasing operativo o contratti atipici di service) e altri interventi nei settori dello sport e della viabilità (parcheggi e apparecchiature per il controllo della velocità).

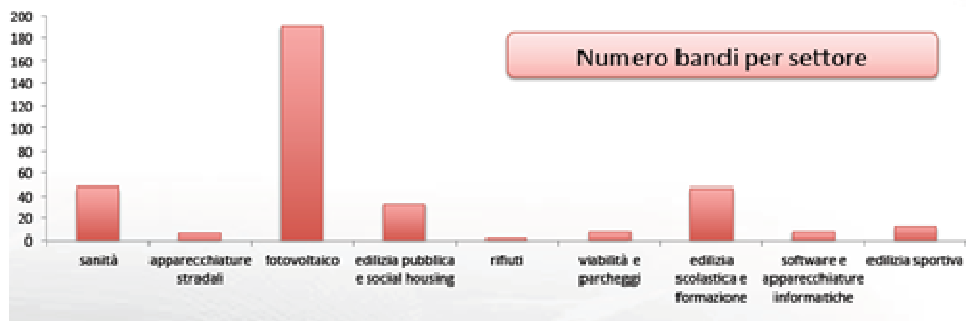
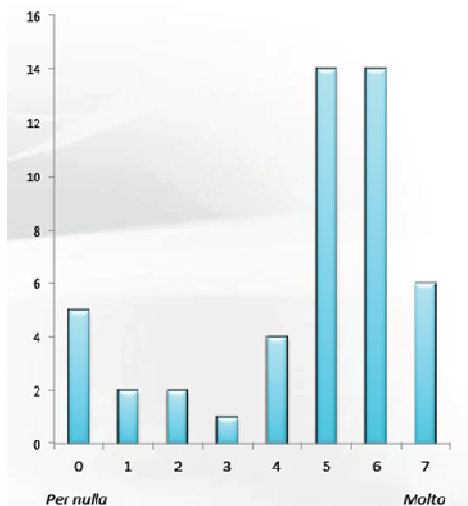
Analizzando le operazioni aggiudicate, lo scenario cambia: i tassi di aggiudicazione nel settore del fotovoltaico si assestano attorno a un valore medio inferiore al 30%; mentre ben maggiori sono quelli nel settore

sanitario e sociale (oltre il 60%). Inoltre, va evidenziato come gli investimenti in fotovoltaico siano di valore economico inferiore a quello delle altre opere: il valore dei bandi è di circa 570 milioni di euro, contro i 630 milioni dell'edilizia sociale pubblica (scuole, edilizia abitativa e pubblica). Oltre 250 bandi sono stati pubblicati dalle Amministrazioni Comunali, seguono aziende sanitarie, università, enti provinciali e regioni.

I numeri del leasing finanziario pubblico in Italia non sono grandi ma denotano un trend crescente alla cui base vi è un apprezzamento da parte delle amministrazioni di questo strumento.

E' stata infatti condotta una valutazione di convenienza dello strumento del leasing che ha evidenziato un alto tasso di soddisfazione.

#### QUANTO SIETE SODDISFATTI DELL'OPERAZIONE DI LEASING?





### 3. IL TRATTAMENTO FISCALE E CONTABILE NEL LEASING PUBBLICO

#### 3.1. IL TRATTAMENTO FISCALE



La valutazione di convenienza di un'operazione di leasing pubblico non può prescindere da considerazioni di ordine fiscale che possono influenzare le scelte delle Amministrazioni oppure condizionare l'impostazione di un bando di gara. Nelle note successive ci soffermeremo in particolare sugli aspetti fiscali inerenti l'IVA, l'Imposta di Registro, le Imposte sul reddito.

Per gli enti pubblici in generale e quelli territoriali in particolare 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”*. Nella sostanza gli enti pubblici sono considerati utilizzatori finali ai fini dell'IVA nell'ambito delle attività istituzionali mentre negli altri casi, quando svolgono altre attività con natura commerciale con abitudine ed in regime privatistico, vale il principio della rivalsa e della detrazione. Per le attività svolte nell'esercizio dei pubblici poteri (servizi scolastici, assistenziali, della viabilità, del verde pubblico, etc.) l'ente assume la veste di consumatore finale e, pertanto, deve sostenere l'onere dell'IVA 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 versamento 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, avendo il leasing immobiliare in costruendo l'obiettivo di realizzare opere pubbliche o di pubblica utilità, ci troveremmo prevalentemente nella situazione in cui l'utilizzatore è un consumatore finale e, in quanto tale, **l'ente pubblico non è soggetto ad alcuna delle numerose norme previste per la tenuta della contabilità fiscale.**



La particolare posizione assunta dall'Ente ai fini IVA porta ad alcune riflessioni anche per quel che riguarda l'imposta di registro (IR) che quindi andrà a gravare su alcuni atti dove esso diventa cessionario di diritti reali: diritto di superficie o vendita di beni immobili. L'atto di costituzione del diritto di superficie a favore della Società di leasing da parte di un Ente pubblico è soggetto, oltre alle imposte ipotecaria e catastale, ad IR sulla base del valore normale del suolo stabilito da apposita perizia di stima se si vuole evitare un probabile accertamento da parte dell'Agenzia delle Entrate. Una particolare attenzione va riservata al caso in cui sul suolo sussiste un'immobile, sia pure allo stato grezzo o in fase di iniziale edificazione. In questo caso il valore su cui si calcolerà l'IR comprenderà il valore normale delle opere realizzate. Si rammenta che, essendo l'IR un'imposta indeducibile per la società di leasing, essa costituirà a tutti gli effetti un costo da aggiungere a quelli di acquisizione del diritto di superficie e di realizzazione/completamento dell'immobile o dell'impianto per la determinazione del canone di leasing su cui graverà come noto l'IVA. Le operazioni di completamento o ristrutturazione di immobili già esistenti andranno pertanto attentamente vagliate ai fini della economicità del contratto e prese in considerazione solo se l'aggravio per IR sia del tutto marginale rispetto al totale finanziato. 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, in caso di svolgimento di attività istituzionale. Sono esenti dall'I.C.I. ( D. Lgs. n. 504/92 e successive modificazioni) gli immobili, se destinati esclusivamente ai compiti istituzionali, posseduti da:

- ✓ Stato
- ✓ Regioni
- ✓ Province
- ✓ Comuni, se diversi da quelli indicati nell'ultimo periodo del c. 1 dell'art. 4
- ✓ Comunità montane
- ✓ Consorzi
- ✓ Unità sanitarie locali
- ✓ Istituzioni sanitarie pubbliche autonome
- ✓ Camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura.

### **3.2. LA CONTABILIZZAZIONE**

Gli aspetti contabili del leasing costituiscono un interessante argomento da approfondire.

Alcuni autorevoli interventi sul tema, tra cui i pareri 87/2008 e 1139/2009 della Corte dei Conti della Lombardia, propendono per l'utilizzo del c.d. metodo finanziario per la contabilizzazione dell'operazione di leasing ove i rischi della stessa siano posti in capo all'Amministrazione e, quindi, l'operazione si collocerebbe tra quelle squisitamente finanziarie con il risultato che la stessa dovrebbe rientrare nell'indebitamento totale dell'Ente.

Nel nostro Paese 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 che, quindi, parrebbe preso in considerazione sia pur in maniera indiretta.

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 (TUEL), né, tanto meno, nelle diverse disposizioni contenute nel medesimo TUEL e nel DPR n. 194/96 che approva i modelli di bilancio e di rendiconto degli enti locali stessi.

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

Si potrebbe inoltre affermare, sulla base delle impostazioni contabili attuali, che il leasing coinvolge la parte corrente del bilancio, tenuto conto di norme che sul piano contabile confermano tale soluzione. I canoni di leasing sono comunque comprensivi di quota capitale e di quota interessi.

Secondo il metodo 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. I canoni periodici andranno suddivisi tra quota interessi e quota capitale: 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).

A **livello nazionale** il leasing  
NON è trattato  
specificatamente:

Principio contabile degli enti  
locali n.3 (Osservatorio per  
la Finanza e la Contabilità  
degli Enti locali)

A **livello internazionale** il  
leasing E' trattato nel:

International Public Sector  
Accounting Standard (IPSAS)  
13 "Leases" (deriva dallo  
IAS17)

A seguito della non piena coerenza tra le corrette valutazioni della Corte dei Conti e l'applicazione formale e prettamente contabile delle regole di contabilizzazione nel bilancio pubblico, nasce l'esigenza di intervenire normativamente sul sistema di contabilità degli enti territoriali dopo aver chiarito in maniera univoca quando il leasing incide sulla parte corrente del bilancio e quando su quella in linea capitale. Possiamo tuttavia trarre una importante conclusione ai fini di un approccio sereno al leasing da parte delle Amministrazioni: da quanto evidenziato finora dalla Corte dei Conti e ripreso, sia pure in termini finora generici, nell'art. 20 commi 10 e 11 della Manovra economica approvata nel luglio 2011, **il contratto di locazione finanziaria immobiliare in costruendo non è considerato operazione di indebitamento** (e quindi il canone di leasing ricade solo nella parte corrente) se l'operazione è impostata come Partnership Pubblico Privato secondo i dettami di Eurostat. Nella sostanza il contratto non deve avere connotati squisitamente finanziari né tanto meno caratteri elusivi delle norme di contenimento del debito pubblico, ma deve costituire una metodologia alternativa per la realizzazione di opere pubbliche.

In questo caso impatterebbe sul Patto di stabilità solo limitatamente ai canoni annuali e non verrebbero applicate le limitazioni all'indebitamento previste dall'art. 204 del TUEL.

### 3.3. LA NUOVA IMPOSTAZIONE DEL PATTO DI STABILITA'

Il Patto di stabilità rimane un vincolo che assorbe molte delle energie dei responsabili finanziari pubblici e richiede pertanto un'attenzione particolare per evitare che il mancato rispetto degli obiettivi imposti possa provocare pesanti ripercussioni a carico delle Amministrazioni.

Il meccanismo del Patto di stabilità interno introdotto dalla Finanziaria 2008, attualmente in vigore nelle linee essenziali, prevede che le Province ed i Comuni con una popolazione superiore ai 5.000 abitanti devono individuare un proprio "obiettivo di miglioramento", sulla base di coefficienti ricavati da medie triennali, sui saldi finanziari (cioè la differenza tra le entrate finali e le spese finali sia con riferimento alla competenza che alla cassa). Per realizzare il miglioramento dei saldi finanziari risulta evidente che occorre agire contenendo le spese oppure incrementando le entrate; importante è però avere subito chiaro che tra le



entrate che si possono incrementare per migliorare il saldo, sono escluse quelle che derivano dalla contrazione di mutui o dalle emissioni di BOC.

La possibilità di utilizzare il leasing finanziario agevola notevolmente il rispetto dei saldi finanziari previsti dal patto di stabilità, evitando di dovere contenere la realizzazione degli investimenti che interessano l'amministrazione. Nel leasing infatti, per tutta la durata della realizzazione, non ci sarà alcuna registrazione contabile, mentre a collaudo avvenuto verrà imputato nelle spese correnti l'impegno relativo ai canoni che verranno pagati nell'esercizio. Il vantaggio è pertanto evidente: si ottiene una "spalmatura della spesa" nel tempo favorendo il raggiungimento dell'obiettivo di miglioramento.

## 4. I VANTAGGI PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

### 4.1. LA CONVENIENZA DEL LEASING PUBBLICO

Il leasing è uno strumento che è in grado di realizzare il progetto d'investimento, con ottimizzazione del rapporto tempi/costi e con i seguenti vantaggi:

- ✓ **Finanziamento integrato e coerente con il piano industriale:** la società di leasing impiega tutto il capitale necessario alla realizzazione dell'investimento, erogandolo puntualmente nei confronti del costruttore in conformità al piano industriale.



- ✓ **Realizzazione “chiavi in mano” dell’opera:** l’opera sarà consegnata nella piena disponibilità della P.A. completa in ogni sua parte, agibile, funzionante, comprensiva di tutti gli impianti ed allacciamenti, inclusi permessi ed autorizzazioni varie all’uso.

- ✓ **Iter procedurale semplice:** un’unica gara con cui la P.A. seleziona la società di leasing ed il costruttore del bene.

- ✓ **Costi fissi:** l’opera sarà realizzata ad un costo certo e definito sin dal momento dell’aggiudicazione.

- ✓ **Tempi certi:** la P.A. e la società di leasing sono portatori di un interesse convergente, ossia la realizzazione e consegna dell’opera nei tempi prefissati, ciò in quanto la società di leasing comincerà a incassare i canoni solo dopo il collaudo dell’opera.



#### ***Quali sono le motivazioni che spingono un Ente pubblico a prendere in considerazione il leasing per la realizzazione di opere pubbliche?***

*Ciò che l’ente locale apprezza è il vantaggio di un’unica procedura capace di condensare l’affidamento della progettazione e realizzazione, tramite la formula dell’appalto integrato, insieme con la certezza che l’onere dei canoni comincerà solo dopo la consegna e collaudo dell’opera. E’ inoltre molto apprezzata la capacità da parte della società di leasing di scegliere partners affidabili tra le imprese realizzatrici ed una forza contrattuale tale da imporre il rispetto dei tempi e dei costi prestabiliti. Nel rapporto trilaterale, tipico del leasing, vengono a convergere gli interessi del finanziatore con quelli della Stazione appaltante perché l’opera venga realizzata nei tempi e costi previsti. Vantaggi non di poco conto che consentono alle Amministrazioni aggiudicatrici di poter giustificare oneri più elevati a fronte dei servizi ricevuti.*

## 4.2. IL PUBLIC SECTOR COMPARATOR

Dopo aver diffusamente descritto i vantaggi per la Pubblica Amministrazione che decide di ricorrere al leasing, occorre soffermarsi sulle modalità con cui la medesima P.A. può e deve trasformare tali vantaggi in una valutazione di convenienza economica, dimostrando quindi in concreto che il leasing viene preferito ad altre forme di finanziamento/realizzazione in quanto, per la specifica operazione in esame, costituisce un metodo di realizzazione efficace e vantaggioso, e non solo quindi per i vantaggi contingenti che può offrire o per eludere norme scomode.

Per raggiungere tale obiettivo, ovvero la comparazione sintetica di diverse soluzioni, le P.A. possono utilizzare il Public Sector Comparator (PSC), strumento introdotto dalla dottrina economica e diffuso principalmente nella realtà anglosassone per determinare – attraverso la valutazione dell’allocazione dei rischi e la loro incidenza finanziaria – se la scelta di realizzare l’opera in una certa modalità (ad esempio in leasing) determina il c.d. Value for Money, ovvero quel valore economico che rende concreto il vantaggio di una soluzione rispetto ad una o più alternative.

In tema di PSC occorre prima di tutto richiamare le Linee Guida redatte dall’Autorità di Vigilanza sui contratti pubblici insieme all’Unità Tecnica Finanza di Progetto, contenute nel documento “Analisi delle tecniche di valutazione per la scelta del modello di realizzazione dell’intervento: il metodo del Public Sector Comparator e l’analisi del valore”, nelle quali il PSC viene definito come “uno degli elementi dello studio di fattibilità che permette di supportare la scelta del project financing (ma lo stesso dicasi per il leasing, ndr) come modalità realizzativa mettendo in luce l’effettiva convenienza di tale scelta.”

Per quanto riguarda l’ambito di applicazione del PSC, nelle citate Linee Guida si afferma che “pur essendo il PSC utilizzabile, a discrezione dell’amministrazione, in tutte le forme di PPP, si ritiene necessario il suo utilizzo almeno nel caso delle opere fredde (es. strade, scuole, ospedali, istituti penitenziari, ecc.)...”. In questi casi, infatti, la presenza di una consistente contribuzione pubblica sotto forma di canoni, di contributi in c/capitale o il pagamento diretto dei servizi da parte del soggetto pubblico rende necessario effettuare una più approfondita valutazione delle diverse opzioni realizzative che assicuri un oculato utilizzo delle risorse pubbliche.

L’analisi dei rischi è quindi richiesta in tutte le decisioni di investimento, nel settore pubblico in maniera particolare, quando debba decidere se intraprendere una collaborazione con il privato e per verificare la convenienza dell’utilizzo del leasing in alternativa alla tradizionale forma di appalto. In questo caso l’Amministrazione dovrà individuare quali rischi sono a suo carico e quali è

possibile trasferire al privato tra quelli che quest'ultimo è in grado di gestire con efficacia ed economicità.

Il PSC costituisce senz'altro un valido strumento anche per la valutazione dei rischi da trasferire all'operatore privato in un'ottica di corretto inquadramento delle regole di funzionamento del Partenariato Pubblico Privato (PPP). Ogni rischio dovrà essere valorizzato in base al criterio di rapportare la combinazione di probabilità di un evento con le sue conseguenze economiche.

Per confrontare in concreto una operazione di leasing pubblico in costruendo con una forma di appalto tradizionale, il calcolo del PSC è effettuato attraverso la misurazione di varie componenti, tra cui:

- **il PSC base (Raw PSC)** che include i flussi finanziari inerenti la realizzazione dell'opera nelle diverse procedure esaminate;
- **la neutralità competitiva** che consiste nella individuazione e sterilizzazione di vantaggi competitivi o svantaggi che l'amministrazione possa ottenere nella costruzione dell'opera con appalto tradizionale;
- **i rischi trasferibili**, legati ad eventi che possono condizionare la realizzazione e fruizione dell'opera, trasferibili al privato a condizione che esso possa controllarli efficacemente (es.: controllo sul rispetto dei tempi e costi di realizzazione, piena efficienza dell'opera ed immediata disponibilità);
- **i rischi trattenuti**, quelli che rimangono comunque in capo al soggetto pubblico (modifiche legislative o rischi inerenti la proprietà dell'opera che il contratto di leasing ribalta sull'utilizzatore).

Il PSC risulta, pertanto, come la somma delle suddette componenti. Un esempio recente di ricorso ad un sistema di PSC per la valutazione della convenienza economica del leasing è rappresentato nel grafico seguente, in cui viene schematizzata la comparazione effettuata tra il leasing ed una forma di appalto finanziato da mutuo, per la realizzazione di una scuola (valore complessivo dell'investimento di circa 4 milioni di euro) nel Comune di Travagliato (BS). In questo esempio, la stima economica per calcolare il Value for Money ha quantificato i seguenti rischi:

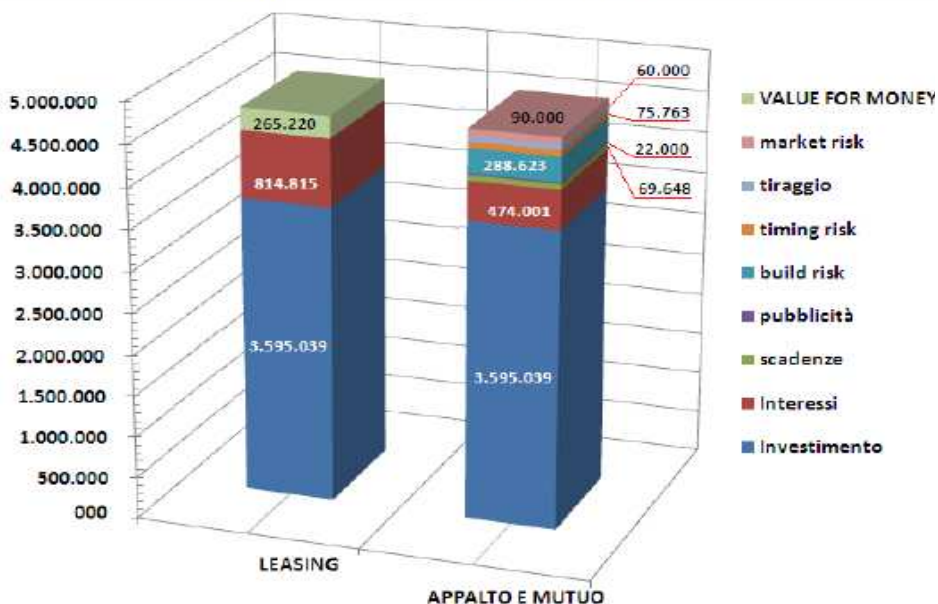
- **Progettazione e costruzione (*build risk*)** – si esclude il rischio di perizie suppletive, salvo il caso di espressa richiesta della P.A.;
- **Ritardo lavori (*timing risk*)** – si esclude il rischio di ritardo nella consegna del bene, in quanto la P.A. inizia a pagare i canoni di leasing solo dopo il positivo collaudo dell'opera;
- **Ritardo pagamenti (*tiraggio*)** – in una operazione di leasing tale rischio non sussiste in quanto la società di leasing anticipa i S.a.L. direttamente al soggetto realizzatore;

- **Rischio mercato** (*market risk*) – tale rischio viene limitato nel leasing grazie alla preventiva verifica da parte del soggetto finanziatore dei necessari requisiti di solidità ed affidabilità del costruttore e degli altri componenti dell'ATI.

L'analisi così condotta ha evidenziato un Value for Money di € 265.000 a favore dell'opzione del contratto di locazione finanziaria.

Il PSC è schematizzato nel seguito:

### Public Sector Comparator





## LA NORMATIVA DI SETTORE



- Decreto Legislativo n. 163/2006 (Codice dei Contratti pubblici di appalti, servizi e forniture)
- Decreto Legislativo 1 settembre 1993, n. 385 (Testo Unico Legge Bancaria)
- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL)
- DPR 207/2010 (Regolamento di attuazione ed esecuzione del Codice dei contratti)
- Decreto Legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle Assicurazioni private)
- TAR Lombardia, Sez. Brescia sez. II, sentenza n. 1675/2010
- Legge Finanziaria 2007, L. n. 296/2006
- “Decreto Sviluppo” n.70 del 13 maggio 2011, convertito in Legge n. 106/2011
- Decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248
- Legge 28 febbraio 2008, n. 31
- Legge 133 del 2008
- Circolare PCM 27/3/2009
- Decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141
- Legge 13 agosto 2010, n. 136 (disciplina sulla tracciabilità dei flussi finanziari)

## GLOSSARIO



### **Assilea**

Associazione Italiana Leasing, Associazione di categoria delle società che esercitano attività di leasing.

### **Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP)**

È un organo collegiale che vigila sul rispetto delle regole che disciplinano la materia dei contratti pubblici ed è dotata di indipendenza funzionale, di giudizio, di valutazione e di autonomia organizzativa.

### **Canone leasing**

È il corrispettivo periodico della locazione finanziaria. I canoni possono essere di norma mensili, trimestrali o semestrali; il primo canone versato alla firma del contratto può essere di importo più elevato.

### **Canone di prelocazione**

È il corrispettivo dovuto al Concedente in relazione agli esborsi da questi effettuati prima della decorrenza della locazione finanziaria nell'ipotesi di leasing di unità da costruire o in costruendo (SAL).

### **Concedente (o società di leasing)**

È l'intermediario bancario o finanziario creditore che acquista materialmente il bene scelto dall'utilizzatore, lo "concede" in locazione finanziaria, conservandone la proprietà sino al momento del suo eventuale riscatto.

### **Contraente generale (*General contractor*)**

L'affidamento a contraente generale è il contratto con il quale viene affidata la progettazione e realizzazione con qualsiasi mezzo di una infrastruttura rispondente alle esigenze specificate dal soggetto aggiudicatore. Il contraente generale si differenzia dal concessionario di opere pubbliche per l'esclusione dalla gestione dell'opera eseguita ed è qualificato per specifici connotati di capacità organizzativa e tecnico-realizzativa, per l'assunzione dell'onere relativo all'anticipazione temporale del finanziamento necessario alla realizzazione dell'opera in tutto o in parte con mezzi finanziari privati, per la libertà di forme nella realizzazione dell'opera, per la natura prevalente di obbligazione di risultato complessivo del rapporto che lega detta figura al soggetto aggiudicatore e per l'assunzione del relativo rischio.

## **Fornitore**

È colui che vende il bene, scelto dall'utilizzatore, alla società di leasing.

## **Istruttoria – Merito del credito**

Processo che accerta sia la capacità del richiedente il bene in leasing di pagare i canoni, sia la fungibilità, ovvero la rivendibilità del bene stesso;

## **Lease-back**

È il contratto in base al quale il futuro utilizzatore vende alla società di leasing il bene e la società di leasing concede lo stesso in leasing al venditore.

## **Opzione per l'acquisto finale (riscatto)**

È la facoltà in forza della quale il cliente alla fine del contratto, sempre che abbia adempiuto a tutte le proprie obbligazioni, può decidere di acquistare il bene al prezzo indicato o di prorogarne l'utilizzo ad un canone predefinito.

## **Partenariato pubblico-privato (PPP)**

I contratti di PPP hanno per oggetto una o più prestazioni quali la progettazione, la costruzione, la gestione o la manutenzione di un'opera pubblica o di pubblica utilità, oppure la fornitura di un servizio, compreso in ogni caso il finanziamento totale o parziale a carico di privati, con allocazione dei rischi ai sensi delle prescrizioni e degli indirizzi comunitari vigenti. Rientrano, a titolo esemplificativo, tra i contratti di PPP la concessione di lavori, la concessione di servizi, **la locazione finanziaria**, l'affidamento di lavori mediante finanza di progetto, le società miste. Alle operazioni di partenariato pubblico privato si applicano i contenuti delle decisioni Eurostat.

## **Raggruppamento Temporaneo tra Imprese (RTI),**

Comunemente denominato **ATI**, disciplinato dall'art. 37 del D.lgs. n. 163/2006, consiste in una forma di cooperazione e aggregazione, appunto temporanea o occasionale, tra imprese per lo svolgimento di una determinata attività o la realizzazione di un affare. Tale rimane limitatamente al periodo necessario per il suo compimento

## **Tasso del contratto di locazione finanziaria (Tasso leasing)**

Indicato obbligatoriamente nei fogli informativi e nel documento di sintesi/contratto ai fini della Trasparenza delle condizioni contrattuali, è il Tasso interno di attualizzazione per il quale si verifica l'uguaglianza fra costo di acquisto del bene locato (al netto delle imposte) e valore attuale dei canoni e del prezzo dell'opzione finale di acquisto (al netto delle imposte) contrattualmente previsti.

È calcolato come tasso periodale espresso in termini di Tasso Nominale Annuo, sviluppato con la stessa periodicità dei canoni sulla base di un anno standard di 365 gg. composto di periodi (mesi, bimestri, trimestri o semestri) tutti eguali fra di loro. In sostanza è il TIR dell'operazione di leasing o meglio del flusso di cassa ad essa correlato e costituito da:

- esborso pari al costo di acquisto del bene (senza IVA), che non è attualizzato in quanto si suppone posizionato all'istante zero dell'asse dei tempi;
- incassi legati ai canoni ed al prezzo di acquisto finale (senza IVA), da attualizzare in quanto percepiti (salvo semmai il solo canone alla stipula) durante tutta la vita del contratto.

Le istruzioni della Banca d'Italia forniscono in aggiunta una ulteriore precisazione: *"Per i canoni comprensivi dei corrispettivi per servizi accessori di natura non finanziaria o assicurativa andrà considerata solo la parte di canone riferita alla restituzione del capitale investito per l'acquisto del bene e dei relativi interessi"*.

### **Tasso di mora**

Tasso dovuto per il ritardato pagamento di una somma di denaro.

### **Tasso Effettivo Globale Medio (TEGM)**

Tasso di interesse pubblicato ogni tre mesi dal Ministero dell'Economia e delle Finanze come previsto dalla legge sull'usura. Per verificare se un tasso di interesse è usurario, quindi vietato, bisogna individuare, tra tutti quelli pubblicati, il TEGM del leasing, aumentarlo della metà e accertare che quanto richiesto dalla banca/intermediario non sia superiore.

### **Unità Tecnica Finanza Di Progetto**

L'Unità tecnica Finanza di Progetto (UTFP) è stata istituita, nell'ambito del CIPE, con il compito di promuovere, all'interno delle Pubbliche Amministrazioni, l'utilizzo di tecniche di finanziamento di infrastrutture con ricorso a capitali privati. Proprio nell'ambito delle proprie attività istituzionali, nel 2008 l'Unità ha predisposto un documento dal titolo *"La Locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità e partenariato pubblico privato"*.

Tale documento analizza sia i vantaggi per la Pubblica Amministrazione che le principali criticità di tale forma di finanziamento.

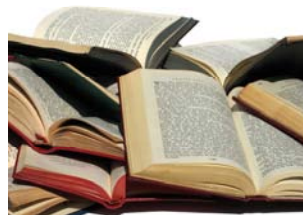
Il documento, oltre ad essere apprezzabile per aver coraggiosamente affrontato un tema particolarmente rilevante e complesso come quello dell'impatto sul bilancio pubblico delle operazioni di leasing realizzate dalla Pubblica Amministrazione, è condivisibile anche nell'auspicio ad una maggiore azione informativa e conoscitiva sui contenuti e le potenzialità dello strumento del leasing.

**Utilizzatore**

È colui che sceglie e utilizza il bene acquistato o fatto costruire in locazione finanziaria e può riscattarla al termine del contratto.

## BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

- **Finanza di progetto. Temi e prospettive**, a cura di Gian Franco Cartei e Massimo Ricchi - Editoriale Scientifica, 2010.
- **Leasing in costruendo**, a cura di Crocco, Mandracchia, Rusconi – Utet professionale, 2009.
- **Manuale della locazione finanziaria**, di Massimo R. la Torre – Giuffrè, 2002.
- **La locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità e il partenariato pubblico privato**, a cura di R. Cori, L. Martiniello, M. Samoggia – UTFP-CIPE-Presidenza del Consiglio dei Ministri, maggio 2008.
- **Decisione EUROSTAT 11 Febbraio 2004 “Treatment of public-private partnerships”**, a cura dell’UTFP, giugno 2004.
- **Partenariato Pubblico-Privato per la realizzazione di opere pubbliche: impatto sulla contabilità nazionale e sul debito pubblico**, a cura dell’UTFP, gennaio 2011.
- **Analisi delle tecniche di valutazione per la scelta del modello di realizzazione dell’intervento: il metodo del Public Sector Comparator e l’analisi del valore**, a cura di Laura Martiniello (UTFP) e Alberto Zaino (AVCP), settembre 2009.
- **Il leasing per gli investimenti pubblici – condizioni, tecniche di applicazione e vantaggi**, di Marta Marsilio, Egea, 2005.
- **Il leasing pubblico: questioni, casi e materiali**, a cura di F. Brunetti e M. Cerritelli, Rivista Amministrativa degli Appalti, 2009.



## LA MODULISTICA



La modulistica è in continua fase di aggiornamento sulla base dell'evoluzione normativa e si può scaricare in formato word dal sito:

[https://www.assilea.it/dummyf\\_2005032309491468712~/ActionPagina\\_1716.do](https://www.assilea.it/dummyf_2005032309491468712~/ActionPagina_1716.do)

I documenti disponibili sono i seguenti:

- **Leasing immobiliare pubblico in costruendo**
  - Bando di gara
  - Lettera di invito
  - Disciplinare tecnico
  - Dichiarazioni a corredo dell'offerta
  - Contratto di mandato con rappresentanza tra la società di leasing ed il soggetto aggiudicatore
  - Schema di contratto Leasing Pubblico
- **Leasing strumentale pubblico**
  - Bando di gara per la fornitura a mezzo locazione finanziaria di beni mobili e servizi riservato ad ATI
  - Bando di gara e relativo capitolato per la fornitura di beni mobili a mezzo locazione finanziaria - Gara riservata a banche ed intermediari finanziari
- **Leasing pubblico su impianti fotovoltaici**
  - Bando di gara tipo relativo ad una operazione per la locazione finanziaria immobiliare di impianti fotovoltaici
  - Bando di gara tipo relativo ad una operazione per la locazione finanziaria mobiliare su impianto fotovoltaico di una potenza minima di 250 KWP
  - Nota di approfondimento Assilea Consiglio Notarile Milano
  - Prospetto tassazione atti di costituzione diritto superficie

## CONTATTI E RIFERIMENTI

Per ulteriori chiarimenti, informazioni e aggiornamenti sulla disciplina del leasing pubblico è possibile consultare i siti internet:

<https://www.assilea.it> → Assilea – Associazione Italiana Leasing nella sezione dedicata ai clienti leasing “leasing pubblico”

<http://www.utfp.it> → Unità Tecnica Finanza di progetto

<http://www.ance.it> → Associazione nazionale costruttori edili

[www.autoritalavoripubblici.it](http://www.autoritalavoripubblici.it) → Autorità per la Vigilanza dei Contratti Pubblici

[www.infrastrutturetrasporti.it/page/standard/site.php](http://www.infrastrutturetrasporti.it/page/standard/site.php) → Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

[www.utfp.it](http://www.utfp.it) → Unità Tecnica Finanza di Progetto CIPE

<http://www.ancicomunicare.it/web/> → ComuniCare – Anci Comunicazione ed Eventi