



ORDINE DEGLI INGEGNERI
DELLA PROVINCIA DI MILANO



Il Leasing in costruendo e la Specifica Tecnica UNI/TS 11453

**“Linee guida per l’iter di finanziamento per le costruzioni
– criteri e parametri omogenei di gestione economica-
finanziaria nei progetti”**

10-11-2012 - Ing. Edoardo Ciardiello- Convegno Catania

Il contratto di leasing (o leasing finanziario o locazione finanziaria)

Il contratto di leasing (o locazione finanziaria) è un contratto di finanza strutturata che presenta sia gli elementi di un contratto di locazione, sia di un contratto di lavori.

In effetti, la norma lo definisce un appalto pubblico di lavori.

In realtà garantisce un finanziamento che, in cambio del pagamento di un canone periodico, consente:

- di avere la disponibilità di un bene costruito ad hoc o ristrutturato;
- di poter eventualmente esercitare, al termine del contratto, un'opzione di riscatto (di acquisto) del bene stesso per una cifra pattuita, inferiore al valore di mercato del bene.

Oltre alla Pubblica Amministrazione, nell'operazione sono coinvolti **3 soggetti**, ciascuno responsabile in proprio dell'obbligazione assunta:

- **la Società di Leasing**
- **l'Impresa costruttrice**
- **Il progettista**

Il contratto di leasing (o leasing finanziario o locazione finanziaria)

L'Impresa costruttrice che assume un ruolo di Mandante, anche se molti bandi la prevedono come Mandataria. In più la Legge su questo aspetto non è chiara, in quanto sembrerebbe possibile anche l'affidamento alla sola Finanziaria, cosa sconsigliabile ed assolutamente sgradita dal Finanziatore in quanto esso dovrebbe svolgere un'attività impropria e per certi versi vietata dalla Legge)

La Pubblica Amministrazione (il soggetto utilizzatore) stipula un contratto di leasing con l'intermediario finanziario (Società di Leasing), impegnandosi al pagamento di un canone periodico a fronte del godimento del bene del quale potrà acquisire la proprietà, tramite riscatto, al termine del periodo contrattuale, previo pagamento di un prezzo.

Il progettista, eventualmente in ATI, dotato dei requisiti necessari, che potrà far parte della compagine in qualità di Mandante o potrà essere solo indicato dall'A.T.I. appaltatrice.

Il contratto di leasing (o leasing finanziario o locazione finanziaria)

Il leasing in costruendo è una forma di **partenariato pubblico privato (PPP)** che può essere previsto in tutti i casi in cui una Pubblica Amministrazione intenda affidare ad un operatore privato l'attuazione di un progetto per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità, senza affidarne la gestione dei relativi servizi.

Le Pubbliche Amministrazioni spesso pensano al Leasing quando partono da una situazione in cui **già pagano un canone** per disporre di immobili a fini di servizi pubblici.

Queste potranno realizzare opere del tutto autonomamente, senza dover ricorrere all'indebitamento pubblico, con il contributo finanziario e costruttivo degli operatori privati.

Il reperimento delle **risorse finanziarie da un soggetto privato**, permette l'erogazione del capitale necessario alla realizzazione dell'investimento in conformità all'avanzamento del progetto attraverso l'integrazione tra la società di leasing ed il soggetto costruttore.

La **differenza con il project financing (PFI)** è che l'opera può essere gestita immediatamente dopo il collaudo dall'amministrazione committente, e la controparte privata mantiene il rapporto contrattuale per il solo rapporto finanziario e per la manutenzione (opera fredda), mentre nel PFI, come noto, il privato prosegue nella gestione del bene (opera calda).


Inoltre, con il project financing si possono incontrare problematiche che con la procedura del leasing non sussistono: mancanza di proposte da parte del promotore, opera eliminata dal Piano Triennale, problemi legati all'erogazione del contributo pubblico, proposte pervenute non di pubblico interesse.

La gara di leasing può partire direttamente su iniziativa della Pubblica Amministrazione in base alle esigenze realizzando il solo progetto preliminare.

Il contratto di leasing presenta le seguenti caratteristiche:

- La pubblica amministrazione che ricorre al leasing in costruendo ha l'interesse alla realizzazione di specifiche opere pubbliche evitando un esborso sostenuto in un'unica soluzione;
- nel leasing immobiliare in costruendo la funzione economica del contratto è volta non alla mera acquisizione della disponibilità di un bene per un periodo determinato di tempo, bensì alla realizzazione di un'opera pubblica a carico della stessa società finanziaria da destinare stabilmente al servizio della collettività amministrata;
- il leasing in costruendo permette il frazionamento dell'I.V.A. nei canoni periodici e può consentire un ammortamento accelerato rispetto alle tabelle di ammortamento ordinario, attraverso la detraibilità dei canoni periodici nell'arco della durata del contratto;
- il finanziamento relativo al leasing non va ad impattare sugli indici prescritti dal patto di stabilità se non per la quota del canone annuale, se la procedura è svolta secondo le regole di cui parleremo in seguito;
- la pubblica amministrazione mediante il leasing in costruendo è sollevata dell'onere della progettazione definitiva ed esecutiva dell'opera che viene posto, *ex lege*, a carico dell'operatore privato;
- le amministrazioni possono subito provvedere autonomamente alla gestione.

Il contratto di leasing presenta i seguenti **vantaggi**:

- realizzazione *chiavi in mano* dell'opera che viene consegnata completa, agibile, funzionante, senza rischi economici legate a perizie di variante, revisione prezzi o caratteristiche tecniche del bene;
- Costi certi
Tempi certi  Tempi e costi vengono fissati in sede di offerta.
La rata del leasing è predeterminata e pagata dall'Amministrazione solo dopo il collaudo dell'opera
- unica gara _ progettista-esecutore-finanziatore
La procedura del leasing in costruendo permette alla Stazione Appaltante di avvalersi di un iter procedurale unico per la ricerca del finanziatore, del costruttore e del progettista.
- solo il costo della progettazione preliminare e del supporto al RUP è anticipato dalla Pubblica Amministrazione, ma verrà inserito nel Quadro Economico dell'iniziativa;
- nel caso di eventi, indipendenti dalla volontà dell'utilizzatore, che provocano la perdita, il deterioramento del bene la società di leasing si farà carico di esperire, caso per caso, tutte le incombenze assicurative con il fine di minimizzare, per quanto possibile, il danno per l'utilizzatore e consentire un pronto ripristino del bene (disponibilità), che spesso è di vitale importanza per la sua attività produttiva.
- snellezza della procedura grazie alla selezione naturale a monte del numero di partecipanti alla gara (ad oggi in Italia non sono molte le Società di Leasing strutturate per operare nel Leasing Pubblico).

RIASSUMENDO . . .

Dalla data di introduzione nel Codice Appalti dell'Articolo 160 bis, lo strumento del Leasing in costruendo è stato normato per consentire la realizzazione di opere pubbliche con un sistema innovativo che fornisce massime garanzie di successo alle Pubbliche Amministrazioni.

La comparazione meramente aritmetica fra il Leasing ed altri sistemi di finanziamento non lascerebbe dubbi sulla convenienza dell'appalto tradizionale finanziato con mutuo rispetto al leasing, ma, ricorrendo al leasing, le pubbliche amministrazioni evitano numerosi rischi che hanno un valore, che, opportunamente calcolato, potrà far pendere la convenienza verso questo strumento.

In questo caso, si potranno allocare diversamente i costi in bilancio rendendo minimo l'importo rientrante nel patto di stabilità e potendo quindi spesso rientrare nei limiti della Legge 12 Novembre 2011 n°183 che stabilisce i limiti % per gli anni 2012-2013 e 2014.

Leasing o Project Financing?

Per le opere "fredde" (improduttive) il leasing, per le opere "calde" (generatrici di reddito): PFI.

DECRETO LEGISLATIVO N°163 DEL 12 APRILE 2006

ARTICOLO 160 BIS - Locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità

1. Per la realizzazione, l'acquisizione ed il completamento di opere pubbliche o di pubblica utilità i committenti tenuti all'applicazione del presente codice possono avvalersi anche del contratto di locazione finanziaria, che costituisce appalto pubblico di lavori, salvo che questi ultimi abbiano un carattere meramente accessorio rispetto all'oggetto principale del contratto medesimo. (comma così modificato dal d.lgs. n. 152 del 11/09/2008 in vigore dal 17/10/2008)
2. Nei casi di cui al comma 1, il bando, ferme le altre indicazioni previste dal presente codice, determina i 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.
3. L'offerente di cui al comma 2 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.

DECRETO LEGISLATIVO N°163 DEL 12 APRILE 2006
ARTICOLO 160 BIS - Locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità

4. L'adempimento degli impegni della stazione appaltante resta in ogni caso condizionato al positivo controllo della realizzazione ed alla eventuale gestione funzionale dell'opera secondo le modalità previste.

4-bis. Il soggetto finanziatore, autorizzato ai sensi del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, deve 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. Nel caso in cui l'offerente sia un contraente generale, di cui all'articolo 162, comma 1, lettera g), esso può partecipare anche ad affidamenti relativi alla realizzazione, all'acquisizione ed al completamento di opere pubbliche o di pubblica utilità non disciplinati dalla parte II, titolo III, capo IV, se in possesso dei requisiti determinati dal bando o avvalendosi delle capacità di altri soggetti. (comma introdotto dal d.lgs. n. 152 del 11/09/2008 in vigore dal 17/10/2008)

4-ter. La stazione appaltante pone a base di gara un progetto di livello almeno preliminare. L'aggiudicatario provvede alla predisposizione dei successivi livelli progettuali ed all'esecuzione dell'opera. (comma introdotto dal d.lgs. n. 152 del 11/09/2008 in vigore dal 17/10/2008)

4-quater. 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. (comma introdotto dal d.lgs. n. 152 del 11/09/2008 in vigore dal 17/10/2008)

ASPETTI POSITIVI E NEGATIVI

- reperimento immediato delle risorse finanziarie da un soggetto privato senza attendere finanziamenti statali o erogazione di mutui
- realizzazione dell'opera completa in ogni sua parte, agibile, funzionante, comprensiva di tutti gli impianti ed allacciamenti, inclusi permessi ed autorizzazioni varie all'uso
- eliminazione dei rischi finanziari legati alla progettazione, alla costruzione, alle perizie suppletive non generate da richieste di migliorie dell'Amministrazione, alle revisioni dei prezzi
- iter procedurale unico e veloce per la ricerca del finanziatore e per la ricerca del costruttore
- costo sostanzialmente certo e definito sin dal momento dell'aggiudicazione
- pagamento da parte dell'amministrazione solo dopo il collaudo dell'opera, ma erogazione veloce dei pagamenti alle imprese ad ogni SAL
- realizzazione e consegna dell'opera nei tempi prefissati, in quanto poiché la società di leasing comincia ad incassare i canoni solo dopo il collaudo dell'opera è suo interesse ultimare l'opera
- basso impatto sul bilancio pubblico
- corretta manutenzione del bene fino al momento del riscatto
- non si individuano particolari aspetti negativi, salvo la difficoltà in questo periodo a trovare numerose società di leasing disposte a partecipare alle gare, sia per carenza di denaro, sia per incompleta organizzazione e conoscenza delle procedure di gara nella realizzazione di opere pubbliche

COSA DEVE FARE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE?

- svolge il ruolo di Committente e di Alta Sorveglianza tramite il R.U.P. che emette i Certificati di Pagamento sulla base degli Stati di Avanzamento Lavori elaborati dal Direttore dei Lavori, autorizzando quindi il pagamento immediato dell'Impresa da parte del Soggetto finanziatore
- si avvale di un Tecnico Ingegnere e di altri consulenti di supporto al RUP per la corretta impostazione dei documenti di gara, processo oggi facilitato e coordinato dalla presenza della nuova Norma UNI
- esegue o dà incarico di eseguire la progettazione, preferibilmente soltanto preliminare per annullare i rischi di progettazione dell'opera da porre a base di gara, evitando le lunghe procedure legate alla scelta del progettista
- specifica le caratteristiche funzionali, tecniche ed estetiche dell'opera, i costi, i tempi e le garanzie dell'operazione
- sceglie gli altri due soggetti (società di leasing e costruttore) sulla base del valore tecnico dell'opera proposta e sulla base del canone offerto con un Appalto economicamente più vantaggioso, evitando in questo modo ribassi assurdi che complicano l'iter delle realizzazioni ed allungamento dei tempi
- ne verifica la regolare esecuzione affidando l'incarico ad un Collaudatore

QUALI COMPITI VENGONO ASSUNTI DAL SOGGETTO AGGIUDICATARIO?

LA SOCIETÀ DI LEASING

- soggetto autorizzato ai sensi del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 che non può essere costruttore non possedendo i requisiti connessi stante il divieto all'esercizio di attività diverse da quelle creditizie e finanziarie imposto dalla legge bancaria
- partecipa alla gara con il costruttore-appaltatore
- assume tutti i rischi di realizzazione dell'investimento
- trasferisce al costruttore tutti i rischi non finanziari
- sceglie i progettisti in possesso dei requisiti richiesti, di concerto con il costruttore
- nomina il direttore dei lavori in possesso dei requisiti richiesti

IL COSTRUTTORE

- soggetto qualificato ai sensi dell'articolo 40 del Codice dei Contratti a cui sarà richiesta l'attestazione S.O.A. (che non può essere finanziatore, in quanto incorrerebbe nell'illecito costituito da esercizio abusivo dell'attività bancaria)
- realizza l'opera e provvede, eventualmente, alla sua manutenzione

IL PROGETTISTA E DIRETTORE DEI LAVORI

- progetta e dirige l'opera verificando il corretto rapporto fra le parti in materia di realizzazione dell'opera, scelta dei materiali, pronta emissione degli stati di avanzamento lavori, controlli della sicurezza

CONTABILIZZAZIONE

La contabilizzazione dovrà avvenire con il metodo patrimoniale prevedendo che almeno due su tre rischi del contatto gravino sul soggetto privato (disponibilità, domanda, costruzione) e che il bene sia iscritto nel conto patrimoniale dell'ente pubblico solo al momento dell'avvenuto riscatto.

I canoni periodici, comprensivi della sorte capitale e della quota d'interessi saranno imputati nel conto economico. Le uscite relative ai canoni sono considerate come spese correnti per utilizzo di beni di terzi.

Nel conto economico si contabilizza un costo di gestione.

Con il metodo patrimoniale, le pubbliche amministrazioni si limitano a rilevare l'esborso finanziario, senza iscrivere alcun bene nel proprio bilancio. Il canone di leasing è considerato un onere per l'uso del bene. L'opera utilizzata dall'ente è considerato un asset appartenente a terzi. La sua rilevazione contabile trova conferma nel bilancio della società di leasing che ne detiene la formale titolarità giuridica.

La contabilizzazione effettuata con il metodo patrimoniale incide sulla capacità e sui limiti di spesa e sul saldo finanziario, ma non sui limiti d'indebitamento dell'ente pubblico per l'intero investimento.

LA NUOVA NORMA UNI 11453

La nuova Norma UNI si pone l'obiettivo di raccogliere e riordinare le molte informazioni e i dati di tipo **tecnico-progettuale-finanziario** all'interno di un "archivio unico e specialistico", che possa essere applicabile alle diverse strutture gerarchiche rappresentative delle molte tipologie di intervento, così da rispondere alla più ampia casistica del settore.

E' stata introdotta una metodologia di lavoro che permettesse di documentare l'effettivo stato di avanzamento dei lavori e di rispetto del business plan di un Progetto Immobiliare, attraverso la raccolta di tutti i dati del progetto nell'unico archivio specialistico, dal quale potere estrarre report e prospetti contenenti delle informazioni, con le quali sarà possibile gestire, organizzare e rielaborare, tutto quanto necessario al corretto iter di controllo della costruzione.

Auspicio è di ottenere un processo di "**trasparenza informativa e conoscitiva**" tendendo ad aumentare il successo finale dei finanziamenti degli Interventi di Costruzione, riducendo il rischio di erogazione dei finanziamenti deliberati, a volte non portati a chiusura o peggio trasformati in contenzioso tra le Parti, secondo un principio di modernizzazione e di innovazione che il del settore delle Costruzioni Italiane ha da sempre auspicato.

Si nota che per ottenere questo risultato è stato svolto un intenso ed accurato lavoro finalizzato a raccogliere le molte e diverse competenze professionali che hanno concorso alla scrittura della Norma UNI tra le quali, le competenze tecnico-progettuale, aspetti societari, parte contrattualistica, competenze in materia bancaria ed assicurativa.

LA NUOVA NORMA UNI 11453

La nuova Norma UNI-TS 11453 è costituita da un processo suddiviso in **4 Processi** attinenti:

- **La Bancabilità del Progetto**
- **La Predisposizione del Contratto di Finanziamento**
- **La Gestione del Contratto di Finanziamento**
- **La Chiusura del Contratto di Finanziamento e Restituzione del Prestito**

Ognuna delle quali è stata analizzata secondo **“Aree di competenza”** e precisamente:

- **A1 relativa ai Soggetti Promotori**
- **A2 relativa al Progetto**
- **A3 relativa agli Istituti di Credito**
- **A4 relativa Contratto di Finanziamento**

Le singole “Aree di competenza” contengono poi i riferimenti alle diverse **“Fasi Progettuali”** individuate in:

- **Fase 1 Studio di Fattibilità**
- **Fase 2 Progetto Preliminare**
- **Fase 3 Progetto Definitivo**
- **Fase 4 Progetto Esecutivo/Costruzione (Cantiere)**
- **Fase 5 Fine Lavori e Collaudo**

Il cui sviluppo è coerente con la singola fase di progetto e con la tipologia di intervento in esame.

La Norma UNI/Ts 11453 è stata creata per gestire e controllare le varie fasi dei processi nelle operazioni PPP e si applica utilizzando le parti pertinenti a tutte le fattispecie di iniziative di Partenariato, ed è quindi molto versatile.

CONCLUDIAMO CON UN ESEMPIO PRATICO

DISTRETTO SANITARIO DELLA ASL 5 “SPEZZINO” DI LOCALITA’ BRAGALINA

- La ASL affittava i locali da un proprietario privato corrispondendo una canone
- Il fabbricato non era più idoneo per l’utilizzo a causa di impianti obsoleti, non garantiva facilmente la fruibilità da parte di soggetti disabili, creava la continua necessità di costosi interventi di manutenzione, non consentiva una corretta distribuzione degli spazi
- La ASL ha bandito una gara di Leasing in costruendo per ricercare un ATI appaltatrice per il finanziamento, per l’acquisto, la progettazione, la ristrutturazione, il controllo dei lavori, la successiva manutenzione ventennale, affidando il Contratto comprensivo di tutte le spese contenute all’interno di un Quadro Economico e quindi non assumendosi nessun onere
- Ha allocato i rischi al Soggetto Privato, come peraltro richiesto e chiarito dalla Corte dei Conti, Sezioni riunite nella recente Delibera per configurare l’iniziativa come PPP, ed in particolare:
 - quello di COSTRUZIONE, in quanto ha fissato i tempi inderogabili per il completamento delle opere contrattuali, ha affidato le prestazioni tecniche all’ATI appaltatrice, riservandosi la sola Alta Sorveglianza da parte del R.U.P., ha previsto che il Mandatario fosse la Società di leasing ritenendo più improbabile il fallimento del soggetto finanziatore e quindi di minimizzare il rischio in questa eventualità;
 - quello di DISPONIBILITA’ in quanto affidando anche la successiva manutenzione ventennale ha garantito la completa funzionalità dei locali e degli impianti in essi contenuti;
- Ha conseguito una reale convenienza economica, in quanto disporrà di un fabbricato moderno ed efficiente pagando un canone di poco superiore all’affitto che corrispondeva in precedenza a fondo perduto