

Il leasing di opere pubbliche sotto la lente

Lo scorso maggio l'Unità tecnica finanza di progetto (Utip) presso il Cipe in un documento dal titolo «La locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità e parrebbero a pubblico privato» (a cura di R. Cori, L. Martiniello, M. Samoggia) pone le basi per interessanti riflessioni in merito al possibile utilizzo del leasing per la realizzazione di infrastrutture pubbliche. Lo studio offre spunti diretti agli operatori del settore inquadrando dapprima il tipo di operazione e successivamente commentandone i principali vantaggi e criticità. Come è noto, la Finanziaria 2007 (legge n. 296/2006) ha introdotto la disciplina del leasing finanziario per la realizzazione delle opere pubbliche in seguito inserita nel Codice degli appalti (dlgs 163/2006) all'articolo 160-bis nel quale si prevede, al comma 1, che «per la realizzazione, l'acquisizione e 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». Pertanto la locazione finanziaria si affianca così alle altre modalità per la realizzazione delle operazioni di infrastrutture quali l'appalto e la concessione di costruzione e gestione.

Il contratto di leasing immobiliare, che ha a oggetto la prestazione di servizi finanziari e l'esecuzione di lavori salvo che gli stessi abbiano un carattere meramente accessorio rispetto all'oggetto principale del contratto medesimo, è configurabile come «appalto pubblico» di lavori così come definito dall'art. 3 lettera c) dello schema di regolamento.

L'introduzione della locazione finanziaria apre nuove strade, nonché vantaggi, per la realizzazione di opere pubbliche anche se tutt'oggi esistono alcune lacune e incertezze

attuative non del tutto colmate da normative e regolamenti vigenti. Tale strumento, che può essere a prima vista concepito come possibile alternativa al solo appalto, in realtà lo è anche per la concessione e gestione di lavori pubblici se pensiamo per esempio alla realizzazione di opere fredde (scuole, carceri, uffici pubblici) o a opere la cui gestione è in capo alla sola p.a.: in questi casi la remunerazione del privato altro non è che il canone che la p.a. versa alla società di leasing.

I vantaggi del leasing finanziario, secondo quanto riportato nel documento in esame, sono molteplici anche se comportano un costo per l'esecuzione dell'operazione più onerosa rispetto ad altre forme di finanziamento.

La possibilità di un'unica gara per l'individuazione del soggetto finanziatore e realizzatore dell'opera garantisce la riduzione della tempistica di attuazione della procedura e del reperimento delle risorse finanziarie. La gara unica fa sì che si instauri un rapporto collaborativo tra società di leasing e costruttore sia perché sarà la società di leasing, durante la durata del contratto, a essere proprietaria del bene realizzato sia perché consente un'ottimizzazione nell'erosione del capitale necessario per la realizzazione dell'opera che potrà essere tarato sulla base degli stati di avanzamento lavori; queste dinamiche consentono di generare maggiori garanzie alla p.a. Al contrario l'ipotesi della doppia gara è certamente la scelta meno auspicabile dato che oltre alle problematiche relative alla tempistica dell'intervento si possono generare indecisioni sulla corretta sequenza della gara ovvero se prima si debba procedere nella scelta della società di leasing o del costruttore con la possibile conseguenza di una collaborazione forzata e perciò conflittuale

tra i due soggetti. L'articolo 160-bis del codice dei contratti offre la possibilità di ricoprire il ruolo di offerente sia a un'Associazione temporanea di imprese (Ati) che a un general contractor (si veda l'articolo 114 comma 1 del regolamento di attivazione ed esecuzione) come sancito dal regolamento di attuazione ed esecuzione del 21 dicembre 2007. Un secondo beneficio è rappresentato dalla realizzazione chiavi in mano dell'opera che dovrà essere consegnata funzionante, munita di autorizzazioni e permessi, comprensiva di impianti e allacciamenti nonché, sempre espressamente prevista dal bando di gara, con la relativa manutenzione ordinaria e straordinaria per tutta la durata del contratto di leasing. Sarà fondamentale che l'amministrazione definisca accuratamente nel bando di gara l'oggetto del contratto ovvero se includere o meno eventuali servizi accessori (assistenza tecnica, coperture assicurative ecc.), e se prevedere le suddette manutenzioni dato che il secondo comma dell'articolo 160-bis lascia alla p.a. ampi margini discrezionali sull'oggetto del contratto.

Ulteriore vantaggio è rappresentato dal costo certo e pianificato per la p.a. e pari a un canone di leasing fisso, invariabile e comprensivo dei suddetti servizi accessori; il canone inoltre verrà pagato a partire dal momento in cui il collaudo è stato effettuato e l'opera consegnata garantendo così dall'altro lato il rispetto dei tempi di realizzazione e consegna. Il leasing inoltre, seppur comporti un maggior costo rispetto ad altre forme classiche di finanziamento, in determinati casi può essere considerato preferibile poiché non solo consente di poter utilizzare il bene senza un esborso finanziario anticipato ma altresì qualora l'opera fosse in grado di produrre utili

questi potrebbero essere utilizzati per ripagare in parte gli oneri connessi ai canoni stessi; oltre ciò il leasing consente di ridurre o di annullare i ritardi derivanti dalle decisioni d'investimento e di attivazione dell'investimento derivanti dalla ricerca di adeguate risorse finanziarie.

Il leasing come strumento per la realizzazione delle opere pubbliche consente, inoltre, di trasferire parte dei rischi in capo alla società finanziatrice che a sua volta li trasferirà negoziabilmente ai fornitori; è proprio il trasferimento dei rischi o di parte degli stessi che costituirà, data l'onerosità dell'operazione, l'elemento fondamentale per giustificare il ricorso a tale strumento.

Per concludere il leasing risulta essere una valida alternativa grazie alla flessibilità di applicazione in termini d'impatto sul bilancio pubblico sia nel caso in cui la p.a. si trovasse in situazione di mancanza di liquidità sia in quello di impossibilità di accesso al mercato del debito. Nel caso in cui il leasing fosse ascrivibile nella categoria del leasing operativo ovvero in presenza di un sostanziale trasferimento al soggetto finanziatore dei rischi di domanda generata dalla p.a. o da terzi e di performance, l'assenza di un obbligo da parte della p.a. di acquisto al termine del contratto e un sostanziale controllo del finanziatore circa le modalità di adempimento del contratto, verrebbero garantiti benefici anche in relazione all'impatto sul bilancio pubblico; difatti, in questo caso, solo i canoni periodici inciderebbero sui limiti di spesa mentre il bene oggetto del contratto entrerebbe nel patrimonio della p.a. solamente se questa decidesse di acquisire la proprietà alla scadenza del contratto.

Luca Sottani

ITDUA OGCI
21 LOG.