

Il Leasing in costruendo: opportunità e criticità

Andrea Albensi

ASSILEA - Associazione Italiana Leasing

Il partenariato pubblico privato per l'edilizia scolastica

Pistoia 23 giugno 2015

CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

- Per la realizzazione, l'acquisizione ed il completamento di opere pubbliche o di pubblica utilità i committenti tenuti all'applicazione del codice possono avvalersi anche del **contratto di locazione finanziaria** (art. 160-bis, comma 1)



- contratto misto (servizi finanziari + esecuzione lavori)
- costituisce appalto pubblico di lavori
- contratto di PPP



- 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 (art. 160-bis, comma 3)

Dinamiche del Leasing pubblico

2013-2014

Positivo il trend del Leasing Pubblico (+3,5%) nel 2014.

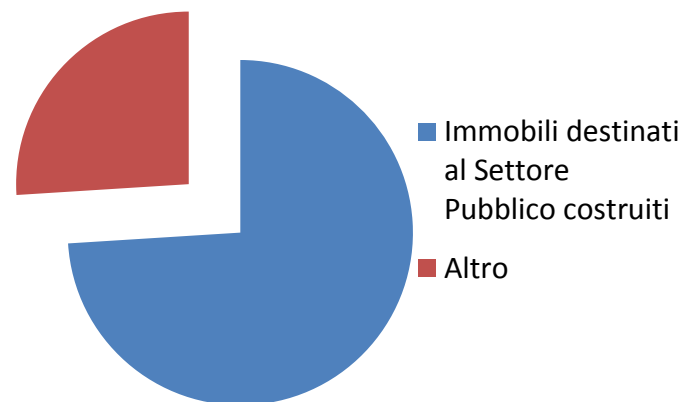
Rimane costante nel biennio 2013-2014 l'incidenza del Leasing verso la PA.

<i>(val. in migliaia di euro)</i>	Anno 2013	Anno 2014	Trend
Stipulato Leasing verso il settore pubblico	67.622	69.976	+ 3,5 %
Peso sullo stipulato del campione di riferimento	0,5%	0,5%	

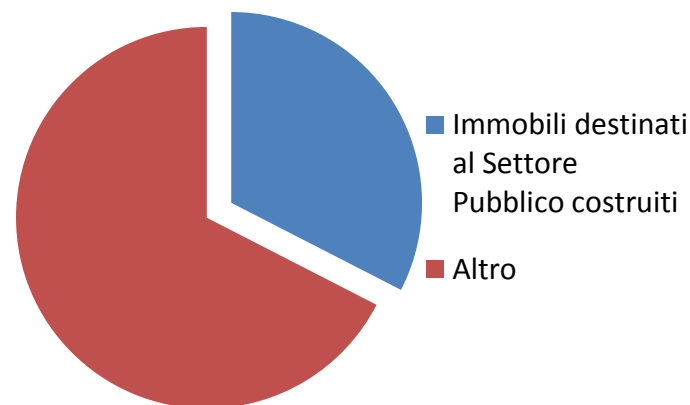
I comparti finanziati alla PA

Cresce nel 2014 la quota di immobili finanziati al settore pubblico rispetto alle altre tipologie di beni (principalmente apparecchiature elettromedicali, ICT e strutture per ufficio)

2014



2013



OPERAZIONE DI LEASING



ENTE AGGIUDICATORE

- **Pubblico interesse**

Ruolo di controllo diretto

- **Vantaggi per l'amministrazione**

- ➔ Non è indebitamento (se rispetta i parametri di Eurostat)
- ➔ Tempi molto più rapidi
- ➔ Finanziamento integrale dell'investimento
- ➔ Flessibilità
- ➔ Pagamento canone solo dopo il collaudo
- ➔ Gara unica
- ➔ Pochissime procedure di ricorso

- **Valutazione della convenienza (PSC)**

- **Bando di gara**

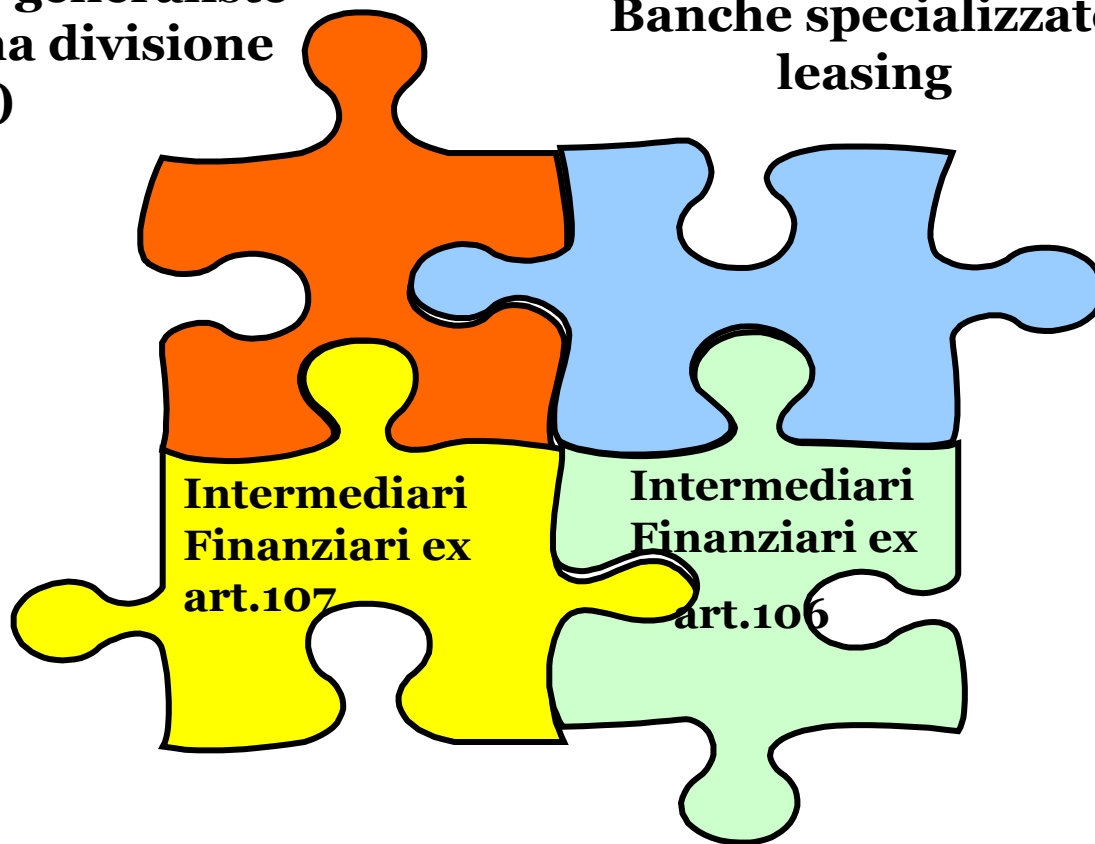
SOGGETTO REALIZZATORE

- **Capogruppo mandataria ATI**
- **Assume i rischi relativi alla realizzazione dell'opera**
- **Interesse a realizzare e consegnare il bene nei tempi pattuiti**
- **Ulteriore garanzia per la P.A.**

SOGGETTO FINANZIATORE

**Banche generaliste
(con una divisione
leasing)**

**Banche specializzate
leasing**



Attività “riservata”

Attività “esclusiva”



ASSILEA
Associazione Italiana Leasing

PERCHE' IL LEASING PUBBLICO?

Finanziamento integrato e coerente con il piano industriale



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.

Leasing pubblico... l'opportunità

Corte dei Conti - Delibera 49/2011

- E' un'operazione legittima
- Può essere un valido strumento di finanziamento per la realizzazione di opere pubbliche con particolare riferimento alle c.d. "opere fredde" (scuole, uffici etc.)
- La scelta del leasing deve presupporre una preventiva valutazione di convenienza economica e gli oneri finanziari derivanti devono risultare sostenibili in riferimento ai valori e vincoli di bilancio
- Il leasing nella versione PPP non costituisce indebitamento per l'Ente pubblico

Leasing = PPP?



Determinazione Eurostat 11/2/2004
Circolare della PCM del 27/3/2009
Linee guida AVCP

Linee guida sulle operazioni di leasing finanziario

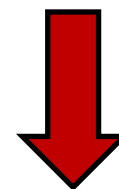
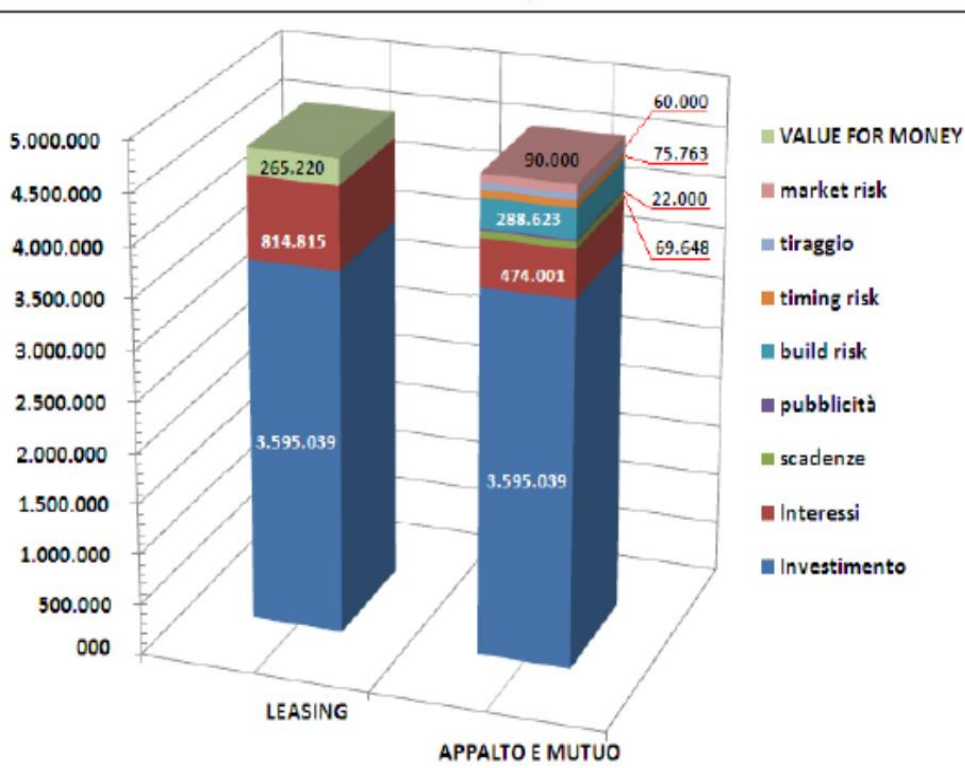
Determinazione AVCP n.4 del 22 maggio 2013 (in G.U. n. 134 del 10/06/2013)

- occorre strutturare il contratto in modo tale che i rischi siano allocati alla parte che è meglio in grado di controllarli
- opportunità di coinvolgimento di capitali privati, a patto che vengano mantenute ferme le caratteristiche essenziali del contratto
- necessaria una preventiva analisi di costi-benefici e di compatibilità di finanza pubblica/valutazione preliminare di convenienza.
- affinché l'intervento possa essere qualificato *off balance*, è necessario che almeno due rischi (di costruzione e di domanda/disponibilità) siano - in modo sostanziale e non solo formale - a carico del privato
- preferibile che la stazione appaltante individui *ex ante* un'area di sua proprietà
- diritto di superficie concesso per un periodo considerevolmente più lungo rispetto a quello previsto per il contratto di locazione finanziaria
- il soggetto finanziatore non può partecipare individualmente alla gara
- finanziatore e costruttore sono responsabili, ciascuno in relazione alla specifica obbligazione assunta
- necessario che le stazioni appaltanti predispongano adeguati meccanismi di controllo relativi all'intero ciclo di realizzazione dell'opera ed alla fase di gestione della stessa

Public Sector Comparator (PSC)

Strumento 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**

Public Sector Comparator



- ❖ la capacità per un'amministrazione di orientare la propria spesa verso le soluzioni più efficaci ed efficienti;
- ❖ quel valore economico che rende concreto il vantaggio di una soluzione rispetto ad una o più alternative.

Determinazione Eurostat 11/2/2004

È **Partenariato pubblico privato** quando

- ❖ Il rapporto contrattuale tra pubblico e privato ha una durata di lungo periodo ed è stipulato con uno o più soggetti privati
- ❖ Il contratto prevede la costruzione di una nuova infrastruttura che dovrà fornire servizi definiti in termini quantitativi e qualitativi di cui la PA deve essere l'acquirente principale
- ❖ L'opera riguarda settori in cui la PA ha di norma un forte interesse pubblico (sanità, scuole, sicurezza, trasporti, edilizia residenziale pubblica, ecc....)
- ❖ I beni oggetto di tali operazioni non impattano ai fini del calcolo dell'indebitamento, solo se c'è un sostanziale trasferimento di rischio dalla parte pubblica alla parte privata
- ❖ 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**.

Principi per una corretta allocazione dei rischi

- l'allocazione deve avvenire sulla parte che è più efficacemente in grado di controllare e gestire il rischio.
- un rischio non dovrebbe essere collocato su una parte che non è in grado di gestirlo in senso assoluto o in relazione a divieti normativi.
- se le conseguenze dell'accadimento sono di limitata entità, sia in termini economici che per probabilità di accadimento, è indifferente su chi allocarlo.
- il premio per il rischio addossato dovrà essere accettabile (l'allocazione costa, l'allocazione eccessiva o impropria costa proporzionalmente di più).
- l'allocazione dei rischi non può essere fatta indipendentemente da una valutazione di costi/benefici che ne derivano: l'economicità del procedimento rimane un obiettivo prioritario pur nel rispetto delle indicazioni Eurostat.
- valutazione delle eventuali conseguenze derivanti dall'allocazione del rischio a terzi.

Allocazione dei Rischi

Rischio di	Definizione	Allocato a
Commissionamento	E' il rischio che l'opera non riceva, nei tempi previsti o del tutto, l'approvazione, da parte di altri soggetti pubblici o privati, necessaria per procedere alla sua realizzazione.	Soggetto costruttore e progettista solo per eventuali ritardi od omissioni nell'approntamento della documentazione progettuale necessaria per richiedere le autorizzazioni.
Costruzione	E' il rischio che l'opera non venga realizzata nei tempi ed ai costi previsti o che venga solo parzialmente realizzata.	Soggetto costruttore che, per le conseguenze economiche del mancato rispetto dei tempi e dei costi ovvero della impossibilità a realizzare l'opera, dovrà tenere indenni la stazione appaltante (penali rimborso danni) e il soggetto finanziatore (oneri prelocazione).
Insufficiente controllo	Un insufficiente controllo nella fase di realizzazione dell'opera.	Stazione appaltante.
Progettazione	Scelte progettuali inadeguate e/o errori che richiedano modifiche in corso d'opera con conseguenti costi extra e/o ritardi nella esecuzione dei lavori.	Soggetto progettista / costruttore.
Finanziario	Può derivare da una inadeguata struttura finanziaria dell'operazione o da variazioni del mercato dei capitali.	Soggetto finanziatore per quanto riguarda il reperimento dei capitali, lo spread, gli oneri di prelocazione. La Stazione appaltante per le variazioni dell'indice di riferimento.
Domanda	Connesso alla variabilità della domanda non dipendente dalla qualità del servizio prestato.	Stazione appaltante.
Disponibilità	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.	Soggetto realizzatore / soggetto gestore

BANDO TIPO ASSILEA - ANCE

LA FASE DI GARA

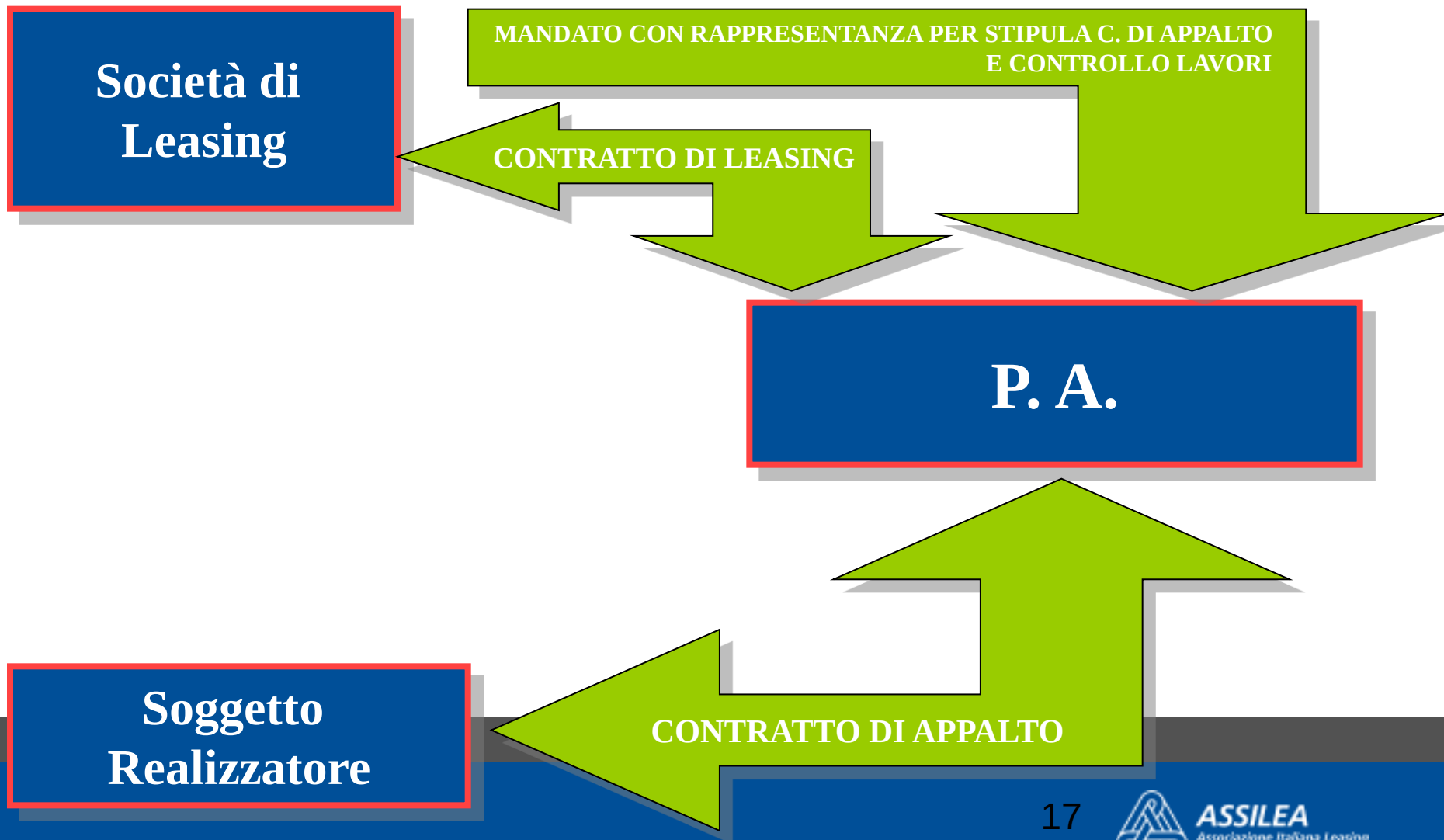


Associazione Temporanea Imprese - *l'offerente può essere anche una associazione temporanea costituita dal soggetto finanziatore e dal soggetto realizzatore, responsabili, ciascuno, in relazione alla specifica obbligazione assunta*

- 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**;
- 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).

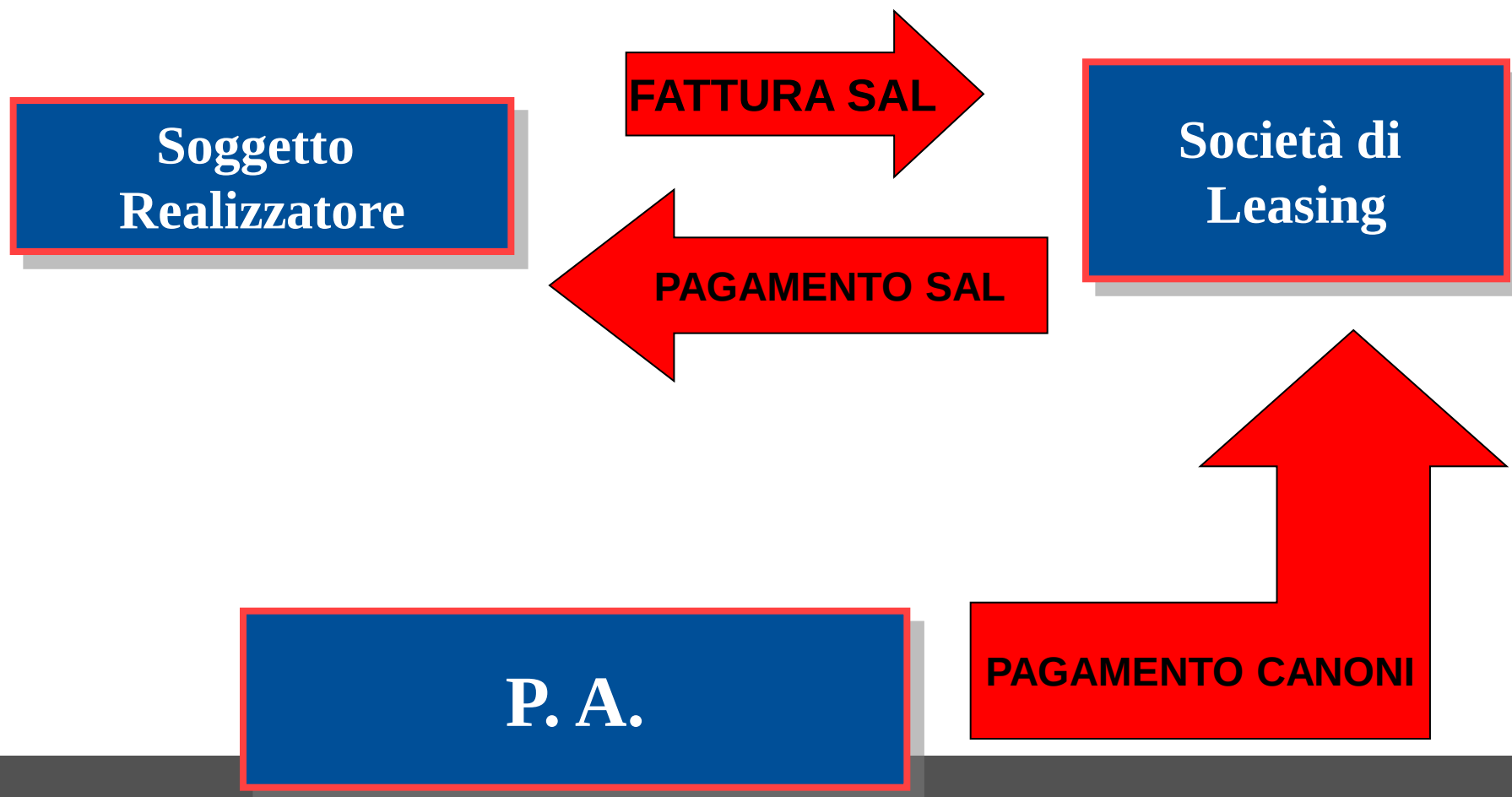
BANDO TIPO ASSILEA - ANCE

ESECUZIONE DEI LAVORI



BANDO TIPO ASSILEA – ANCE

PAGAMENTI



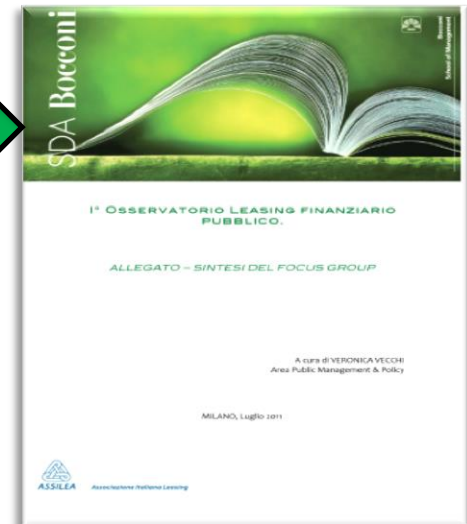
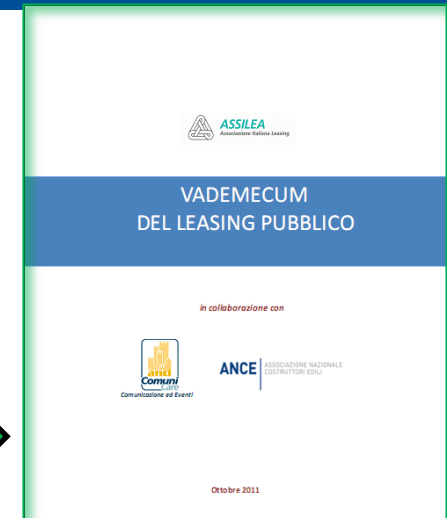
ATTIVITA'

BANDO TIPO

VADEMECUM SUL LEASING PUBBLICO

OSSERVATORIO ASSILEA-SDA BOCCONI

CONTRATTO TIPO







+ 39 06 9970361



+ 39 06 45440739



www.assilea.it



leasingpubblico@assilea.it



Via Massimo d'Azeglio 33, 00184 Roma