

Il leasing in costruendo, una nuova opportunità per le opere pubbliche

SAGGI/ESSAYS

Aldo Norsa, Università IUAV di Venezia, norsa@iuav.it
Dario Trabucco, Università IUAV di Venezia, trabucco@iuav.it

Abstract. Il leasing in costruendo, una forma di locazione finanziaria, è un nuovo strumento a disposizione della Pubblica Amministrazione per il finanziamento privato delle opere di sua proprietà che consente di dilazionare l'investimento in più annualità. Alcuni importanti progetti sono stati recentemente appaltati con questa soluzione che è adottabile sia per le nuove opere sia per l'intervento sul patrimonio. L'impiego del leasing in costruendo nelle opere esistenti (ad esempio per interventi di valorizzazione o di recupero) è però ancora molto raro, a causa delle problematiche connesse al necessario «sale and lease back» di ogni edificio interessato.

Parole chiave: Leasing in costruendo, Partenariato pubblico privato, Innovazione di processo.

Alienazione del patrimonio e/o valorizzazione

Come aprire un mercato di grande interesse per la tecnologia dell'architettura? Quello del patrimonio pubblico che, in Italia, è tradizionalmente mal utilizzato, mal gestito e soprattutto trascurato nell'erogazione di prestazioni all'altezza delle esigenze (sociali). La congiuntura attuale, nel mezzo di una crisi economica – e di conseguenza edilizia – senza precedenti, presenta qualche spunto di possibile ottimismo. Infatti la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, dopo troppe false partenze, è finalmente sul punto di iniziare: la Sgr pubblica che gestirà le dismissioni è in fase avanzata di approvazione e potrà contare sulla collaborazione della Cassa Depositi e Prestiti e la rodatura sua attività a favore degli enti locali. Il punto è stato fatto al recente salone immobiliare Mipim di Cannes da Carlo Petagna, vicedirettore dell'Agenzia del Demanio (Ministero dell'Economia e Finanza) e responsabile delle valorizzazioni. Per evitare di svendere il patrimonio pubblico l'obiettivo primo è razionalizzare l'esistente con un'occupazione ottimale degli spazi che ne liberi alcuni che possano essere valorizzati. Secondo le stime del Ministero gli edifici occupati da edifici governativi (a

livello centrale e locale) valgono circa 72 miliardi, tra cui sette miliardi è il valore degli spazi attualmente liberi. Ma nel 2012 i risultati delle dismissioni saranno modesti: in questa fase di avvio frutteranno solo un centinaio di milioni. Più interessante è il patrimonio non statale, di proprietà di Regioni, Province e Comuni: vale 227 miliardi, di cui 30 è la stima degli spazi liberi.

Va sottolineato che la Pubblica Amministrazione sta vivendo un periodo di ambiguità, dettata da un lato dalle stringenti esigenze di bilancio imposte dal rispetto del «patto di stabilità», nonché di reperimento di finanziamenti, e dall'altro dalla necessità di rispondere alle mutate esigenze dei cittadini. Le necessità di cassa stanno costringendo gli enti a vendere, o come spesso si teme, a svendere, il patrimonio edilizio. Si assiste all'alienazione di opere inutilizzate o sotto utilizzate collocate spesso in luoghi di pregio, vendute a prezzi tali da permettere all'imprenditoria privata la realizzazione di complessi residenziali, direzionali o commerciali spesso in 'deroga' rispetto alle norme urbanistiche. In contemporanea le amministrazioni si trovano spesso nella necessità di ammodernare i servizi forniti alla cittadinanza o a dover reperire nuovi spazi ove offrire altri servizi inediti. La riduzione dei budget a disposizione deve spingere a migliorare l'efficienza della macchina amministrativa, tra l'altro eliminando i presidi territoriali e concentrando in un'unica struttura le funzioni svolte da più enti. Ma anche a sperimentare nuovi strumenti finanziari, nell'ambito del ppp (public-private partnership), che non solo permettano la realizzazione di nuove opere e la manutenzione delle esistenti senza intaccare i precari equilibri economici del settore pubblico ma anche apportino alle amministrazioni il benefico efficientamento che può comportare la stretta collaborazione con operatori privati.

Building lease: a new financial opportunity for public infrastructures

Abstract. The *building lease* is a new tool available to the government to finance public 'cold' infrastructures which allows to spread the investment over several years. Some major projects have recently been funded with this solution which can be used for both new works and for interventions on the existing buildings. The use of the building lease on existing assets (such as renovations or restorations), however, is still very rare, because of the need to «sale and lease back» the building concerned.

Key words: Building lease, Public private partnership, Process innovation.

Alienation of the assets and/or refurbishment

How can be opened a market of great interest for building technology? We mean the one of the public property, which in Italy is traditionally misused, mismanaged and neglected especially in providing services that meet the social needs. The actual economic situation, in the middle of an unprecedented economic crisis – and therefore a crisis of the construction sector –, presents some points of possible optimism.

In fact, the enhancement of public real estate, after too many false starts, is finally about to begin: the public task-force who will manage the alienation of the public building stocks, is at an advanced stage of approval and may rely on the cooperation of the Cassa Depositi e Prestiti and its reliable activity on behalf of local authorities.

The point was made at the recent real estate fair MIPIM in Cannes by Carlo Petagna, Deputy Director of the State Property Agency (Ministry of Economy and Finance) and Head of the valorization sector. In order to avoid the selling off public property the primary aim should be the rationalization of the existing used buildings, so as to free up some other spaces that can be exploited more successfully. According to estimates by the Ministry, the occupied government buildings (central and local administrations) are worth about 72 billions. Of this, seven billions is the value of the buildings currently not in use. However, in 2012 the results of alienations will be modest: at this startup stage they will yield only a hundred million. The building stock not belonging to the State (and therefore owned by Regions, Counties and Municipalities) is even of greater inte-

rest as it is worth 227 billion, of which 30 is the value of un-used buildings.

It should be stressed that the government is experiencing a difficult period, dictated on the one hand by stringent budget requirements imposed by the «stability pact», and on the other hand by the need to meet the changing requirements of citizens. The need of cash is forcing the institutions to sell, or as it is often feared, to sell off, their building stock. We are now experiencing sales of unused or underutilized assets often located in prime areas. This part of the patrimony is often sold at prices that allow private enterprises to the construction of residential complexes, office or business often taking advantage of allowances on zoning regulations. At the same time, authorities are often asked to enhance the services provided to citizens, or to find new spaces where new services can

Il leasing in costruendo come alternativa al project financing

Il rispetto del «patto di stabilità» al quale le pubbliche amministrazioni sono vincolate pone seri problemi di finanziamento per la realizzazione delle opere di pubblica utilità, in particolare nel caso di realtà territoriali di piccole dimensioni che non hanno la necessaria 'massa critica'. La finanza di progetto, che in Italia è entrata a far parte da una quindicina d'anni della famiglia dei possibili contratti di partenariato tra pubblico e privato, sta vivendo in questo momento di ristrettezze economiche una fase di stallo, causata dalle difficoltà di accesso al credito sia da parte del settore pubblico che di quello privato. In particolare l'imprenditoria si trova a dover far fronte ai limiti imposti al sistema bancario sia per quanto riguarda la concessione di prestiti, sia per quanto riguarda il limite nel numero e nell'importo dei finanziamenti che è possibile ottenere. Dall'altro lato la Pubblica Amministrazione trova difficoltà a ricorrere alla finanza di progetto in modo continuativo non solo per le sue limitate capacità gestionali ma soprattutto per gli oggettivi limiti imposti alle spese per investimenti, dato che l'intero budget a disposizione viene spesso esaurito per far fronte alle spese correnti dei servizi indispensabili offerti ai cittadini. Quindi a scapito degli investimenti nel capitale fisso sociale: senza i quali il Paese anche più produttivo (e non è il caso dell'Italia) arretra nella competizione internazionale e non crea vera ricchezza. La stessa formula del project financing è comunque stata interessata in Italia da una scarsa 'fantasia' degli attori ai quali è indirizzata, essi hanno privilegiato soprattutto le opere in grado di assicurare un più sicuro ritorno dell'investimento (infrastrutture

e sistemi di trasporto e altre opere a tariffazione diretta degli utenti nonché l'edilizia sanitaria, tutte tipologie fortemente garantite da contratti/concessioni pubblico/privato) rispetto ad opere in cui la finanza di progetto è invece stata adottata con successo all'estero, come per esempio nel caso di carceri, scuole e soprattutto «social housing».

Per rimettere ordine nelle politiche bisogna ricordare che le opere pubbliche si distinguono in 'calde', 'tiepide' e 'fredde'. Le opere 'calde' sono quelle in grado di generare un reddito tramite la riscossione di un tributo o di un canone per il loro impiego, come per esempio una strada a pedaggio, uno stadio o linea tramviaria. Per questo tipo di opere la Pubblica Amministrazione può ricorrere, in alternativa alla stipula di un mutuo, alla finanza di progetto, perché i capitali privati hanno sufficiente certezza di remuneratività da accettare il rischio della realizzazione e della gestione.

Nel caso invece di opere 'fredde', nelle quali non c'è la possibilità¹ che l'investimento venga ripagato grazie alla riscossione di tributi per il loro impiego o di canoni di utilizzo, il ricorso a strumenti di finanziamento convenzionali diventa problematico. In questa categoria rientrano opere «destinate alla utilizzazione diretta della Pubblica Amministrazione, in quanto funzionali alla gestione di servizi pubblici» come per esempio le scuole, le carceri, gli uffici pubblici o le caserme. Le opere 'tiepide' come si può intuire dal nome, sono quelle che si collocano a metà strada tra quelle 'calde' e quelle 'fredde' e sono le opere che sono solo in parte in grado di ricoprire le spese necessarie alla loro realizzazione e gestione, come per esempio i citati ospedali (o anche i musei).

Per la copertura finanziaria della realizzazione ex-novo di

Per la copertura finanziaria della realizzazione ex-novo di

Per la copertura finanziaria della realizzazione ex-novo di

be provided. The budget reductions should lead to an improvement of the administrative apparatus efficiency through the concentration of services in centralized offices rather than diffused local agencies. At the same time, the same need should also lead to the testing of new financial instruments, such as the PPP (public-private partnership) that allows not only the creation of new infrastructures and the maintenance of the existing ones without affecting the precarious economic balance of the public sector, but also it brings to the public sector a move toward efficiency, taken from the positive collaboration with the private enterprise.

The building lease: an alternative to project financing

The compliance with the «Stability Pact» to which the Public Authorities

are bound in Italy, often rises problems of funding for the construction of public projects. This is particularly the case of small territories where the limited budgets prevent large capitals to be available for investments.

The project financing, that is now 15 years that became available in Italy as a possibility of public-private partnership, is now suffering a problematic moment, for the severe economic conditions caused by difficulties in accessing credit from both the public and private sectors. In particular, the private entrepreneurship is coping with the limits imposed by the banking system both as it regards the provision of loans, and as it regards the limit in the number (and amount) of funding that can be obtained. On the other hand, the government finds it difficult to rely on project financing on an ongoing basis, not only for its

limited management skills but also for the objective limits on capital expenditure, as the entire available budget is often used to meet the current expenses of the essential services offered to citizens. This negatively affects the investments on social capital: without such investments even the more productive country (and this is not the Italian case) moves back into international competition and does not create real wealth. Anyway, the formula of project financing itself, was affected in Italy by a lack of 'imagination' of the relevant actors. In fact, they have focused mainly on those works that can ensure a more secure return on investment (infrastructure and transport systems and other works where direct charges are applied to users, healthcare facilities, all types strongly guaranteed by public / private contracts / concessions). On the contrary,

project finance has been successfully used abroad, such as in the case of prisons, schools and «social housing» especially.

In order to reorganize the public sector, it has to be remembered that the projects can be divided into public 'hot', 'mild' and 'cold' enterprises. The 'hot' ones are those capable of generating an income, through the levying of a tax or a fee for their use, such as in the case of a toll road, a stadium or a museum. For this type of work the government can make use of a complex set of financing options, ranging from mortgages to project financing.

In the case of 'cold' projects, in which there is not the possibility¹ that the investment is repaid through the levying of taxes for its use, the adoption of conventional financing instruments is more problematic. This category includes such projects «intended for di-

tali opere l'Amministrazione dovrebbe disporre interamente del capitale necessario oppure accendere un mutuo. In caso invece si tratti di opere esistenti che l'Amministrazione intende utilizzare (per esempio per l'insediamento di un ufficio) la soluzione potrebbe prevedere o l'acquisto del bene (e quindi anche in questo caso la disponibilità del capitale necessario) o il pagamento di un canone di affitto.

La progressiva diffusione dello strumento del leasing, sia nel settore privato che nel settore pubblico, per l'utilizzo di beni mobili, ha invece portato alla definizione di un nuovo strumento finanziario: il leasing in costruendo².

Esso può essere utilizzato dalla Pubblica Amministrazione sia per la realizzazione di nuove opere sia per gli interventi sul costruito e prevede la possibilità per l'ente appaltante di far realizzare a un soggetto esterno un'opera pubblica (sia 'calda' che, soprattutto, 'tiepida' o 'fredda') per l'utilizzo della quale il soggetto pubblico paga un canone di leasing che, di fatto, può essere equiparato sia a un canone di locazione sia a un acconto sull'acquisto del bene. Il leasing in costruendo è possibile in Italia grazie al suo inserimento nella legge 27 dicembre 2006, n. 296 come strumento a disposizione della Pubblica Amministrazione per il finanziamento delle opere pubbliche³.

A differenza del leasing di godimento, che caratterizza beni 'strumentali' che tendono a perdere valore commerciale alla scadenza del contratto (per esempio un'autovettura), il leasing in costruendo si configura come un contratto traslativo: esso infatti si applica a quei beni, in genere beni immobili, che conservano al termine del periodo di validità del contratto un valore commerciale superiore a quello stabilito per l'eventuale riscossione da parte dell'utilizzatore. Questa condizione è di

fatto la principale garanzia a vantaggio del soggetto privato poiché lo tutela nei confronti della Pubblica Amministrazione. In questo caso il canone pagato dall'utilizzatore è finalizzato a coprire, oltre alle spese di realizzazione, gestione e manutenzione del bene, anche gli oneri finanziari e l'utile del finanziatore e si intende finalizzato al trasferimento della proprietà del bene all'utilizzatore al termine del contratto.

Vantaggi per la Pubblica Amministrazione

Il leasing in costruendo è dunque un contratto stipulato tra la Pubblica Amministrazione e due soggetti esterni: la società di leasing e il costruttore del bene incaricato eventualmente anche della sua manutenzione. I due soggetti possono essere formalmente presenti entrambi (raggruppamento) o singolarmente, utilizzando lo strumento dell'«avvalimento» per sfruttare le specifiche competenze dell'altro soggetto (anche se su questa modalità sussistono forti dubbi di carattere amministrativo che non verranno trattati in questa sede).

In ogni caso, indipendentemente dalla composizione del team aggiudicatario, il leasing in costruendo permette alla Pubblica Amministrazione di ottenere, al solo extra-costi degli utili della società di finanziamento, alcune importanti garanzie che possono rendere questo strumento altamente conveniente rispetto ad altri modi di finanziamento.

La normativa sul leasing finanziario per la realizzazione di opere pubbliche (o di pubblico interesse) prevede infatti che la base di gara per l'individuazione dei due soggetti esterni presuma la predisposizione, da parte dell'ente appaltante, di un

rect use of the public administration, as the functional management of public services» such as schools, prisons, public offices or barracks.

The 'mild' works, as the name implies, are those that lie halfway between the 'hot' and the 'cold' ones. The works done within this category are only partially able to cover the expenses necessary for their implementation and management, such as for example hospitals (or even the museums).

In order to fund such kind of buildings (when they are built ex-novo) the administration should have the necessary capital needed, or it has to be able to sign a mortgage for the full amount due. On the contrary, if the public body requires the use of an existing building (for example finalized to the creation of a new public office) the solution may be found either on the purchase of the property (in this

case the necessary capital is needed too) or in the payment of a rent.

The increasing popularity of leases, in both the private and the public sectors (adopted generally for consumer products), has led to the definition of a new financial instrument: the building lease².

The building lease can be used by governmental agencies either for the construction of new buildings and infrastructures or for interventions on the existing ones. Such financial tool provides the possibility for the contracting body to have the public project needed (both 'hot' or, more often, 'cold', as described before) built by a third party. For the use of such building or infrastructure the public administration pays a monthly lease that, in fact, can be regarded either as a rent or as a deposit on the purchase of the property itself. The building le-

ase is available in Italy since when it was added to the law 296 (dated December 27, 2006) as an instrument that the public administration can use to finance public buildings and infrastructures³.

Unlike the lease of enjoyment that characterizes those 'instrumental' assets that tend to lose market value when the lease contract expires (i.e. a car), the building lease can be seen as a transitional lease: in fact, it applies to those goods, usually real estates, that retain a high commercial value at the end of the lease period. The good value is usually much higher than the price requested by the seller for the eventual purchase by the user. This condition is in fact the main guarantee for the benefit of the leasing company that protects its investments against unexpected decisions by the public body. In this case, the lease paid by the

user is intended to cover not just the costs of construction, operation and maintenance of the property, but also the financial costs and profit for the lender. The whole contract is meant, explicitly, to the transfer of ownership of the asset at the end of the contract.

Benefits for the public bodies from the adoption of building leases

The building lease is therefore a lease contract established between a public body and two parties: a leasing company and the builder of the goods. This latter may be eventually entrusted also for its maintenance. The two parties may be present both formally (as a group) or individually, using a procedure called «avvalimento» to benefit from the other subject's specific skills (though there are strong doubts of an administrative nature about this subject, that will not be discussed here).

progetto 'almeno' preliminare. L'Amministrazione può cioè predisporre un progetto più avanzato, affidando la progettazione o a una struttura tecnica interna oppure a un soggetto esterno, anche nella fase del progetto definitivo o esecutivo. Di fatto però, il livello di progettazione adottato è proprio la definizione di un progetto preliminare, e l'oggetto della gara consiste anche nell'espletamento dei livelli di progettazione successivi. Se questo lascia da un lato un maggior grado di 'incertezza' sugli esiti architettonici, tale procedura mette però al riparo il committente dagli eventuali errori di progettazione e dai conseguenti contenziosi che potrebbero sorgere con il costruttore. Affidando invece l'incarico al costruttore sulla base di un semplice progetto preliminare, l'amministrazione delega al consorzio vincitore la redazione di tutti i livelli successivi di progettazione,⁴ tutelandosi quindi da contenziosi (risolti internamente dal consorzio vincitore). Il canone di leasing viene inoltre corrisposto solo dal momento dell'effettivo inizio di sfruttamento del bene (al termine quindi dei collaudi e dalla dichiarazione di agibilità), ovvero dal momento dell'occupazione dell'edificio da parte dell'utilizzatore finale a cui viene consegnato 'chiavi in mano'.

In questo modo si evitano contenziosi e varianti che dilatano i tempi di realizzazione perché qualsiasi ritardo si ripercuoterebbe all'interno del consorzio e minerebbe la solidità finanziaria dell'investimento, ed è pertanto evitato in tutti i modi dai soggetti privati coinvolti. Parimenti, l'ente banditore è tutelato anche dal punto di vista economico, essendo l'importo del leasing (e della successiva eventuale riscossione) stabilito in fase di gara e importante elemento di giudizio nell'aggiudicazione della stessa.

In any case, regardless the composition of the winning team, the building lease allows the government to obtain, at the only extra cost of the leasing company's profits, some important warranties that make this tool very convenient if compared to other financing strategies.

The regulation on financial leasing for the construction of public works (introduced in Italy by the Law 296/2006) states that the call for tenders for the identification of the two external parties should be based on a preliminary project developed by the public body, 'at least'. The public administration can eventually prepare a more detailed project, entrusting an internal technical office or an external party of the final design. However, the level design usually adopted is a very preliminary draft, and the call for tenders fetches the realization of the

subsequent design stages as well. On one hand this leaves a greater degree of 'uncertainty' about the architectural results, but, on the other hand, this procedure protects the government from design errors and the consequent litigations that may arise with the builder. On the contrary, the selection of the building contractor on the basis of a mere preliminary design, allows the public body to transfer to the winning consortium the development of all subsequent levels of design. By doing so, the public body is fully protected from litigations on the design (resolved internally by the winning consortium)⁴. Also, the lease fee is paid only from the actual exploitation of the property from the final user (at the end of the testing and then by the statement of viability), with the building or infrastructure delivered in its final and definitive form.

Gli attori esterni: finanziatore e costruttore

Il consorzio che si aggiudica la gara è quindi composto da due soggetti distinti, uno incaricato della parte di finanziamento, solitamente una banca (che si assume i rischi di carattere finanziario), e l'altro della parte attuativa dell'intervento, in genere un'impresa di costruzioni (responsabile dei soli rischi legati alla realizzazione dell'opera).

L'affidamento dell'incarico sulla base di un progetto 'embrionale' prevede, come si è visto, la delega di tutte le fasi successive al soggetto incaricato dell'attuazione dell'intervento il quale, in caso di progetto preliminare, si assume anche gli oneri della progettazione dell'opera, compresa quella architettonica. In tal caso il costruttore si può avvalere sia di una struttura interna sia di un progettista esterno che agisce come 'consulente' o come membro di un raggruppamento temporaneo assieme al costruttore e ad altri soggetti eventualmente coinvolti nelle fasi di progettazione e costruzione. Questa prassi introduce però un elemento di incertezza per quanto riguarda la qualità architettonica del progetto in quanto la valutazione avviene esclusivamente sulla base dell'«offerta economicamente più vantaggiosa» del progetto di leasing presentato dal duo 'banca-costruttore'. Tuttavia un certo punteggio in fase di valutazione può venire attribuito sulla base delle caratteristiche tecniche del progetto, in particolare per quanto attiene i costi di gestione e manutenzione e gli accorgimenti volti a favorire il risparmio energetico. Aspetti di particolare interesse della «cultura tecnologica della progettazione». Al contrario, l'affidamento della progettazione a un soggetto autonomamente scelto dal costruttore non pone alcun problema dal punto di vista giuridico in termini di rispetto della concorrenza in quanto sia l'incaricato del progetto archit-

This avoids disputes and variations that extend the construction time, as any delay impacts only within the consortium, undermining the financial soundness of the overall investment. Likewise, the public body is also protected from the economic point of view, since the sum of the lease (and its subsequent purchase at its end) is agreed during the tender phase.

The external actors: the lender and the builder

The consortium that wins the call for tenders is therefore composed of two distinct subjects:

- a party in charge of the financial aspects, usually a bank (thus assuming the financial risks),
- a party in charge of implementing the work, usually a construction company (responsible only for the risks involved in the actual design and construction).

The appointment of the work on the basis of an early stage design project causes the transfer of all subsequent stages to the entity in charge of the intervention that shall take on the duties of the project design, including the architectural design. In this case, the builder may use both an internal and an external design aid (thus acting either as a 'consultant' or a member of a temporary group together with the builder and others eventually involved in the design and construction). This practice, however, introduces a significant element of uncertainty with regard to the architectural quality of the project developed by the manufacturer as an evaluation of the tender proposals takes place solely on the basis of the «most economically advantageous tender» of the draft lease presented by the duo bank-builder. However, part of the evaluation phase

tonico, sia gli eventuali ulteriori sub-fornitori di servizi o opere, rientrano con la loro offerta economica all'interno del 'pacchetto' complessivo presentato in fase di risposta al bando di gara.

Il ruolo della società finanziaria e del costruttore

Se il leasing in costruendo, che si può anche chiamare locazione finanziaria, è a tutti gli effetti da considerare un appalto di lavori (quindi non di servizi né ovviamente di forniture, ma soprattutto non una concessione) si dovrebbe ipotizzare un ruolo centrale, e determinante, dell'impresa di costruzioni rispetto a quello più marginale della società di leasing. Tuttavia la normativa di riferimento e la pratica di attuazione hanno di fatto invertito la gerarchia dei due operatori. Il coinvolgimento del costruttore (se non esplicitamente richiamato anche per la manutenzione dell'edificio) cessa infatti nel momento in cui il bene inizia a essere utilizzato dalla Pubblica Amministrazione, ovvero con il collaudo dell'opera e il rilascio del certificato di agibilità. Da questo momento in poi il costruttore può addirittura abbandonare il consorzio in quanto non intrattiene più alcun tipo di rapporto con il soggetto appaltante, a differenza invece della società finanziaria che è proprietaria dell'immobile e destinataria dei canoni di leasing pagati dall'utilizzatore. Questa condizione ha esaltato spesso il ruolo della società finanziaria rispetto a quello del costruttore, trasformandola in mandataria del raggruppamento. Nel caso specifico del leasing in costruendo, però, il raggruppamento assume una forma anomala, dettata dall'eterogeneità dei due soggetti. Se in un normale raggruppamento essi sono solidalmente responsabili di fronte alla stazione appaltante, in un raggruppamento eterogeneo lo sono «ciascuno in relazione

alla specifica obbligazione assunta»⁵. Questa specifica condizione – e la stessa necessità di sussistenza di due soggetti diversi – nasce dai vincoli stessi imposti dalle rispettive iscrizioni al registro delle imprese: il costruttore non può essere al contempo anche una società di leasing, in quanto cadrebbe nell'illecito di attività bancaria non autorizzata, mentre il soggetto finanziatore non può essere anche costruttore a causa dell'esplicito divieto della legge bancaria di esercitare attività diverse da quelle creditizie e finanziarie⁶.

Il Palazzo della Regione Piemonte: un caso concreto di leasing in costruendo

Il leasing in costruendo ha iniziato a diffondersi a partire dal 2008 ottenendo un successo crescente, ma finora limitato sostanzialmente agli interventi ex-novo. Forse l'esempio più importante è la realizzazione del Palazzo della Regione Piemonte. La gara d'appalto, pubblicata nel dicembre 2009, è stata aggiudicata dopo numerose proroghe nel dicembre 2010 e prevede la realizzazione di un grattacielo per uffici alto 180 metri su un lotto di proprietà della Regione. L'edificio avrà uno sviluppo di 40 piani fuori terra per una superficie complessiva di circa 70 mila metri quadrati. La gara è stata vinta, come esplicitamente richiesto dal bando, da un consorzio capitanato da Coopsette (assieme a Cmb, Unieco, Dega, Kopa, Idrotermica e società di leasing) con un importo di aggiudicazione di 208 milioni di euro più Iva compresi gli oneri di sicurezza, inferiore di quasi 60 milioni all'importo a base di gara. L'appalto prevedeva l'utilizzo del progetto esecutivo predisposto per la Pubblica Amministrazione dall'architetto Massimiliano Fuksas, vincitore di un precedente concorso di progettazione indetto nel 2001 per la realizzazione (in un'altra

may still lie on the basis of the technical attributes of the project, especially as regards operating and maintenance costs and energy saving measures. On another topic, the selection of an external architectural consultant chosen by the builder doesn't pose any problem in terms of respect of competition from the legal point of view. In fact, all third parties sought for the architectural design, or any additional sub-service provided, fall with their economic offer within the whole financial proposal presented.

The role of the leasing company and that of the builder

The building lease is a contract of work indeed, and therefore one should assume a central and crucial role of the builder and a more marginal one of the leasing company. However, the relevant legislation and

practical implementation have in fact reversed the logical hierarchy of the two operators. The involvement of the builder ceases when the asset begins to be used by the public administration, or with the testing of the work and the certificate of viability (if the builder is not explicitly retained for the building maintenance). From this moment on, the manufacturer may even abandon the consortium as any relationship with the public body ceases. The role of the leasing party is different, as it owns the property and it receives the lease payments from the user. This condition has often enhanced the role of the leasing company over the role of the builder, transforming it into a mere agent (*mandataria*) of the group. In the specific case of a building lease, however, the group takes on an unusual configuration, caused by the heterogeneity of the two

different subjects bound together. In fact, in a normal group or consortium of enterprises, the various parties are jointly responsible to the contracting authority; on the contrary, in such a heterogeneous consortium the two parties are responsible only «each one in relation to the specific role endorsed»⁵. This specific condition – and the very necessity of existence of two different subjects – comes from the constraints imposed by their own legal nature. In fact, the manufacturer can not embody also the roles of the leasing company (thus committing the crime of unauthorized banking), while the lender can not integrate also the builder, for the explicit interdiction for banks to pursue activities other than the financial ones.

The Palazzo della Regione Piemonte: a significant building lease example

The leasing of public properties has been spreading since 2008 and received a growing success. One of the most significant examples recorded up to now has been the award of the tender for the construction of the Palazzo della Regione Piemonte. The tender, published in December 2009 was awarded after some postponements in December 2010 and it involves the construction of a 180 meters high office tower on a building lot owned by the Region. The tower will be 40 story high, with an usable area of approximately 70 thousand square meters. The tender was won by a consortium of companies led by the construction company Coopsette (with CMB, Unieco, Dega, Kopa, Idrotermica and other leasing companies) with a bid of 208 million euros plus VAT including security charges, 60 millions lower than the call offer. The call for

zona di Torino) della sede regionale. Con il cambio della giunta nel 2005 l'architetto venne incaricato di redigere un nuovo progetto e di studiare un intervento di riqualificazione per una vasta area nei pressi del Lingotto. Il recente ricorso allo strumento del leasing in costruendo è stato necessario per assicurare la fattibilità economica dell'intervento. Grazie alla costruzione del grattacielo e alla concentrazione in un unico edificio di tutti gli uffici pubblici, la Regione Piemonte punta a offrire una maggiore efficienza dei servizi offerti ai cittadini e a ottenere al contempo economie gestionali evitando le difficoltà logistiche connesse all'attuale occupazione di 27 sedi distribuite in tutta la città. Il leasing, dell'importo di 12,6 milioni di euro all'anno, avrà una durata ventennale al termine della quale la proprietà dell'edificio passerà nelle mani della Regione per una cifra irrisoria rispetto al valore di mercato dell'edificio.

L'importo necessario a ripagare il leasing verrà reperito dalla Regione grazie alla cancellazione degli oneri per l'affitto degli spazi attualmente utilizzati non di proprietà della Pubblica Amministrazione e grazie alla vendita di alcuni immobili di proprietà; un comunicato della Regione stima un risparmio di circa 400 mila euro all'anno⁷ derivante dai mancati canoni dovuti, oltre ad altri risparmi difficilmente quantificabili derivanti dalle minori spese energetiche e dall'aumento dell'efficienza della macchina amministrativa grazie alla più semplice gestione logistica.

Il caso del Palazzo della Regione Piemonte presenta alcune differenze sostanziali rispetto alla procedura 'generale' analizzata in precedenza, in particolare in merito alla definizione di un progetto esecutivo che espone di fatto l'Amministrazione agli eventuali contenziosi aperti dall'impresa esecutrice sul progetto.

tender was based on the project prepared by the architect Massimiliano Fuksas, who won the previous architectural competition in 2001 for the design (in another part of the town) of the Piemonte Region offices. With the change of the city administration in 2005 the architect was asked to draw up a new project and a redevelopment study for a larger area near the Lingotto. The use of the building lease was needed to ensure the economic viability of the intervention. Thanks to the new skyscraper and the concentration in a single building of all public offices, the Piemonte Region aims to provide a greater efficiency of the services offered to citizens, to obtain economies in the management and to avoid the logistical difficulties related to the current use of over 27 locations spread throughout the city. The lease has an amount of 12.6 million euros a year,

and it will last twenty years. After such period, the ownership of the building will pass to the Piemonte Region for a very convenient price if compared to the market value of the building.

The amount needed to repay the lease will be founded by the Piemonte Region by saving the rental charges of the buildings currently used and by selling some real estate properties. Also, savings of about 400.000 € per year resulting from undue fees⁶, and other difficult to quantify savings arising from lower energy costs and increased efficiency of the administrative machine, thanks to easier logistics management.

The case of the Piemonte Region has some substantial differences with the common procedure previously analyzed, in particular regarding the definition of an advanced level of design before the call for tender, that ex-

Il leasing in costruendo per la riqualificazione del patrimonio pubblico

nella loro interezza o aggiunte a edifici esistenti: per esempio la realizzazione di un nuovo padiglione all'interno delle strutture ospedaliere dell'Ulss 7 di Pieve di Soligo⁸.

Ma, malgrado manchi ancora l'esperienza, tale strumento finanziario è sicuramente utilizzabile anche per la realizzazione di interventi di recupero o valorizzazione del patrimonio già in possesso della Pubblica Amministrazione. Esso costituisce infatti un appalto pubblico di lavori, ovvero un contratto avente per oggetto principale l'esecuzione di lavori⁹. Lo stesso decreto definisce appalti pubblici di lavori quelli aventi per oggetto l'esecuzione¹⁰ (e l'eventuale progettazione) di lavori od opere descritte nell'allegato 1 ovvero l'attività di costruzione, demolizione, recupero, ristrutturazione, restauro e manutenzione di opere.

La Pubblica Amministrazione potrebbe nel caso del patrimonio esistente condurre un'operazione di sale and lease back (vendita e leasing) ovvero la cessione dell'immobile sul quale intervenire al soggetto finanziatore (garantendosene però il diritto di godimento esclusivo), stipulando quindi un contratto di «locazione finanziaria» con il consueto coinvolgimento di due soggetti: il medesimo finanziatore che ha rilevato l'edificio e il costruttore.

Il mancato ricorso fino a questo momento al sale and lease back è probabilmente dovuto alla scarsa conoscenza da parte dei committenti pubblici di questo strumento e alle problematiche connesse con la giustificazione in sede di bilancio di alienazioni di una struttura effettivamente utilizzata che deve poi essere locata dallo stesso acquirente a titolo oneroso. Si aggiunga che,

poses the administration to litigations by the builder.

The building lease for the redevelopment of public assets

The majority of building leases in the recent years relate to the construction of new buildings or infrastructures, such as the construction of a new pavilion in the hospital of Pieve di Soligo⁷. However, even though there are not examples yet, such a financial instrument can also be certainly used for the restoration of public assets too. The building lease constitutes a public works contract⁸, where construction works should be predominant. The law defines such public contracts as aimed at the execution⁹ (and possibly design) of building works, as described in Annex 1. This includes: activities of construction, demolition, renovation, restoration and maintenance

La grande maggioranza dei casi di utilizzo del leasing in costruendo riguarda a tutt'oggi la realizzazione di nuove opere

nella loro interezza o aggiunte a edifici esistenti: per esempio la realizzazione di un nuovo padiglione all'interno delle strutture ospedaliere dell'Ulss 7 di Pieve di Soligo⁸.

Ma, malgrado manchi ancora l'esperienza, tale strumento finanziario è sicuramente utilizzabile anche per la realizzazione di interventi di recupero o valorizzazione del patrimonio già in possesso della Pubblica Amministrazione. Esso costituisce infatti un appalto pubblico di lavori, ovvero un contratto avente per oggetto principale l'esecuzione di lavori⁹. Lo stesso decreto definisce appalti pubblici di lavori quelli aventi per oggetto l'esecuzione¹⁰ (e l'eventuale progettazione) di lavori od opere descritte nell'allegato 1 ovvero l'attività di costruzione, demolizione, recupero, ristrutturazione, restauro e manutenzione di opere.

La Pubblica Amministrazione potrebbe nel caso del patrimonio esistente condurre un'operazione di sale and lease back (vendita e leasing) ovvero la cessione dell'immobile sul quale intervenire al soggetto finanziatore (garantendosene però il diritto di godimento esclusivo), stipulando quindi un contratto di «locazione finanziaria» con il consueto coinvolgimento di due soggetti: il medesimo finanziatore che ha rilevato l'edificio e il costruttore.

Il mancato ricorso fino a questo momento al sale and lease back è probabilmente dovuto alla scarsa conoscenza da parte dei committenti pubblici di questo strumento e alle problematiche connesse con la giustificazione in sede di bilancio di alienazioni di una struttura effettivamente utilizzata che deve poi essere locata dallo stesso acquirente a titolo oneroso. Si aggiunga che,

of buildings and infrastructures.

In the case of existent buildings though, the public body can conduct a «sale and leaseback» procedure (i.e. the sale of the property on which action is taken to the leasing company, though keeping the exclusive enjoyment of the property right), then entering into a leasing contract for the renewed building with the usual involvement of two different subjects: the same lender that took over the property and the builder.

The scarcity so far of «sale and lease back» operations are probably caused by the lack of knowledge by the public administrations of this new financial procedure and by the problems connected with the managements of an used structure and the lease of the same from the buyer. Additionally, in case the building is kept for a public use, it would be more convenient for

nel caso in cui l'utilizzo continui a essere pubblico, converrebbe all'Amministrazione (se non avesse già 'plafonato') indebitarsi con mutui per finanziare i lavori di miglioramento poiché è noto che il denaro le costa meno che agli operatori privati. Infine una difficoltà tecnico/economica del leasing in costruendo è che richiede presso l'Amministrazione Pubblica una cultura della gestione/manutenzione simile a quella che permea il settore privato che mantenga il valore delle «facilities»¹¹ nel tempo e giustifichi i canoni che vengono applicati per utilizzarle. E questa cultura è – 'ahinoi' – quanto di più lontano dalla mentalità – cultura – corrente delle nostre istituzioni. Che anzi comunemente, appena realizzato un intervento, tendono a trascurarlo (spesso perché non hanno in bilancio le risorse specificamente dedicate ma altrettanto spesso perché hanno altre, fallaci, priorità). Da questo punto di vista insistere sulla strada della locazione finanziaria potrebbe, a contatto con gli operatori privati, obbligare i pubblici a sviluppare una cultura della gestione/manutenzione adeguata alle richieste della società e tale da valorizzare tutta la sequenza progettuale accentuando le competenze tecnologiche così come quelle estimative.

NOTE

¹ Nonostante la definizione, anche le opere tradizionalmente 'fredde' possono essere trasformate (già nella fase di programmazione che precede la progettazione) per fare in modo che generino profitto, trasformandole quindi in opere 'calde' o 'tiepide'. L'opera 'fredda' principale può essere collocata all'interno di un complesso di opere all'apparenza disorganiche ma nella realtà funzionali o accessorie che sono in grado di generare il profitto sufficiente al raggiungimento del pareggio di bilancio della «società di progetto» che si fa carico dell'intervento. È per esempio il caso delle «cittadelle

the public administration to ask a loan aimed at funding the refurbishment works as loans are cheaper for public bodies than for private subjects. Additionally, an unusual management ability is required by building lease to the public administration, and this may represent an additional technical/economic constraints to its use and diffusion as means for funding public works. Such management ability is required to justify the fees asked for the exploitation of such facilities¹⁰. This ability is – sadly – very far from the predominant culture of the Italian institutions. On the contrary, they often tend to neglect to maintain a building as soon as it is finished (because, often, they don't have the financial means in the budget or because they have other wrong priorities). From this point of view it is important to insist on the way of the building

lease, as this will force the public administration to develop a new culture of management and maintenance of public assets, inspired from the capabilities of the private sector. This will meet the needs of the society and will enhance the value of the whole design process, strengthening the importance of the technological and evaluative scientific competences.

NOTES:

¹ Despite the definition, also those works that are traditionally referred to as 'cold' can be transformed (already in the programming phase which precedes the design) to ensure that they can generate profit, thus transforming them into 'hot' or 'warm' infrastructures. The 'cold' part of the work can be placed within a complex of buildings that have a functional or accessory role to the main one, that can generate enough profit to achieve

della giustizia» dove oltre al tribunale (opera 'fredda') vengono realizzate altre opere in grado di attrarre utenti paganti, come per esempio parcheggi, uffici, o servizi generali.

² Il presidente dell'Ance (Associazione Nazionale Costruttori Edili), Paolo Buzzetti, nell'intervista pubblicata in questo stesso numero della rivista, lamenta che il ricorso a questa formula di partenariato pubblico-privato sia ancora scarsa sia per la scarsità di operatori attivi nel leasing immobiliare pubblico sia per la poca chiarezza dei bandi finora pubblicati nel distinguere la ripartizione dei rischi tra committente, finanziatore e costruttore.

³ Anche i privati, in base all'articolo 153 comma 19 del decreto legislativo 163/2006, possono farsi soggetti proponenti nel caso di inazione delle Pubbliche Amministrazioni.

⁴ Che, ricordiamolo, oltre al progetto definitivo ed esecutivo include il successivo progetto costruttivo (od operativo) e infine anche il cosiddetto 'as built', tradotto in italiano, con poca fantasia, 'come costruito'.

⁵ Art 160 bis, decreto legislativo 163/2006.

⁶ Articolo 106, decreto legislativo n° 385/1993.

⁷ Nota stampa della Regione Piemonte.

⁸ L'ampliamento di circa 42 mila metri cubi ha comportato la costruzione di un edificio ospedaliero di cinque piani e della nuova centrale tecnologica (con successiva variante che ha stralciato il primo piano sostituendolo con un nuovo gruppo operatorio) ed è stato affidato all'associazione temporanea di imprese costituita da Carron (mandataria) con Gemmo e Operleasing (mandanti). I lavori sono iniziati nel settembre 2008 e terminati nel giugno 2011 per un importo totale di 24 milioni.

⁹ Art 160 bis decreto legislativo n° 163/2006.

¹⁰ Articolo 3, decreto legislativo n° 163/2006.

¹¹ Questa parola anglo-americana, assai più astratta ed evocativa di «edifici», accentua il significato di esiti progettuali e costruttivi dell'applicazione della sequenza «esigenze-requisiti-specifiche-prestazioni», cavallo di battaglia della scuola tecnologica dall'epoca dell'insegnamento di Giuseppe Ciribini e di Pietro Natale Maggi.

a balanced budget of the «project company» that proposes the edification. I.e. this is the case of the «citadels of justice» where in addition to the Court ('cold' part) other works are made in, so as to attract paying customers, such as car parks, offices, or general services.

² Paolo Buzzetti, the president of the national association of builders, in an interview that appears on this same issue of *Techné*, blames the weak success of this public-private partnership formula. This is caused both for the scarcity of operators working in the leasing of public buildings, and for the difficulties in the correct identification of risks between the client, the builder and the leasing society.

³ Also the private bodies, as allowed in the article n°153 of the D lgs. 163/2006, can act the promoters of public investments, if the public authorities are not proactive.

⁴ It has to be remembered that this requi-

res, after the final and buildable design level, also the operational project and the 'as built' drawings.

⁵ - Art. n° 160 bis, D lgs. 163/2006.

⁶ Press release of the Piemonte Region.

⁷ The enlargement of the hospital through the attrition of a 42000 cubic meters, 5 story pavilion and a new technological unit, was entrusted to a temporary association of builders formed by Carron (leader) with Gemmo and Operleasing. The construction works started on September 2008 and finished by June 2011, totaling up a value of 24 millions of euro. 8 - Art. 16 bis, D. lgs. 163/2006.

⁹ Art. 3, D. lgs 163/2006.

¹⁰ Facilities, is often translated into Italian with «edifici» (buildings) but this term doesn't imply the sequence of needs-requirements-specifications-performances, that is indeed deeply rooted in the building technology teachings of Giuseppe Ciribini and Pietro Natale Maggi.