

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 2396

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore SANZARELLO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 LUGLIO 2003

—————

Disciplina del *leasing* nelle opere pubbliche come strumento a
supporto degli investimenti

—————

ONOREVOLI SENATORI. - La possibilità per un ente pubblico di far ricorso al contratto di *leasing* per la realizzazione di un investimento, in alternativa ad altre forme contrattuali, come ad esempio l'acquisizione finanziata direttamente o con mutuo, la locazione o noleggio del fornitore, il *project financing* o il cosiddetto *service* (dove attraverso il pagamento di beni consumabili si pagano i beni durevoli), può permettere un miglioramento del rapporto costi/benefici e dar luogo ad una scelta più efficiente.

Le diverse forme contrattuali sono di volta in volta giustificate dalla natura e complessità dell'investimento, dalla decisione sulla sua successiva gestione (privata o pubblica), dai tempi richiesti per la sua realizzazione e dalle disponibilità finanziate dall'ente appaltante. In particolare, nel caso in cui si voglia trasferire del tutto il rischio dell'investimento sul soggetto privato, che viene ricompensato dei costi sostenuti attraverso i ricavi della gestione, assumono particolare rilevanza alcuni contratti come il *project financing* o la concessione con gestione, mentre nel caso contrario in cui la pubblica amministrazione contribuisce economicamente alla spesa, o perchè il servizio è di rilevanza pubblica o perchè il soggetto privato non è interessato ad assumersi tutto il rischio, saranno preferibili altri negozi giuridici la cui *ratio* è rap-

presentata più dalla realizzazione che dalla successiva gestione dell'attività economica prodotta dall'investimento.

Tra questi ultimi strumenti rientra il contratto di *leasing* (cosiddetto «*leasing* di servizi») la cui peculiarità è quella di garantire all'ente appaltante non solo il finanziamento (cosiddetto «*leasing* finanziario») ma un intero pacchetto di attività (finanziamento, realizzazione, manutenzione, assicurazione) che sarebbe difficilmente ottenibile con uguali tempi e costi ricorrendo a diversi singoli appalti pubblici. La disponibilità finanziaria della società di *leasing*, nella quantità e nei tempi necessari alla realizzazione dell'investimento, e gli accordi privilegiati con i fornitori, garantiscono all'ente appaltante, oltre ad una riduzione consistente dei tempi di messa in opera e collaudo, la certezza dei tempi e dei costi stabiliti, la dilazione degli impegni di spesa, il trasferimento del rischio di realizzazione e manutenzione dal soggetto pubblico al soggetto privato, l'assicurazione della funzionalità e qualità dei beni sia al collaudo che durante tutta la durata del contratto.

La validità di questo strumento è evidenziata anche dal suo crescente utilizzo da anni sul mercato privato e dai positivi commenti della letteratura relativa al suo impiego da parte della pubblica amministrazione.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

*(Ambito oggettivo e soggettivo
di applicazione)*

1. Le disposizioni della presente legge disciplinano la realizzazione, l'acquisizione o l'adeguamento di opere pubbliche da parte delle Amministrazioni aggiudicatrici, di cui al comma 4.

2. Ai fini della presente legge si intendono per opere pubbliche gli edifici, gli impianti, le infrastrutture e qualsiasi altro tipo di costruzione in cui vengono esercitati servizi pubblici.

3. Per le finalità di cui alla presente legge è ammessa la locazione finanziaria sia delle opere già realizzate che di quelle da realizzare.

4. Ai fini della presente legge si intendono per Amministrazioni aggiudicatrici i soggetti individuati nell'articolo 1 del decreto legislativo 24 luglio 1992, n. 358, e successive modificazioni, e nell'articolo 2 del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157, e successive modificazioni.

Art. 2.

*(Locazione finanziaria di opere
da realizzare)*

1. Nel caso in cui oggetto di locazione finanziaria sia un'opera da realizzare si applicano, anche in deroga alle disposizioni della legge 11 febbraio 1994, n. 109, le previsioni di cui alla presente legge.

2. L'opera di cui al comma 1 è realizzata a cura e spese di un soggetto finanziatore, iscritto nell'elenco degli intermediari finan-

ziari ai sensi del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 14 settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, e del decreto del Ministro del tesoro 6 luglio 1994, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, n. 170 del 22 luglio 1994, sulla base del progetto definitivo o esecutivo redatto dall'Amministrazione aggiudicatrice, secondo le modalità previste dall'articolo 17 della citata legge n. 109 del 1994, e successive modificazioni, e dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554, ed in conformità al capitolato di gara e alle prescrizioni delle leggi e dei regolamenti vigenti in materia.

3. Il soggetto finanziatore, quale committente, affida l'esecuzione dei lavori ad una o più ditte specializzate, in possesso dei requisiti di qualificazione di cui all'articolo 8 della legge n. 109 del 1994 e al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34.

4. Ultimata l'esecuzione dell'opera, il soggetto finanziatore concede l'opera stessa in locazione finanziaria all'Amministrazione aggiudicatrice per un determinato periodo e dietro il pagamento di un corrispettivo periodico, secondo quanto disposto dall'articolo 4.

Art. 3.

(Scelta del soggetto finanziatore)

1. L'Amministrazione aggiudicatrice seleziona il soggetto finanziatore di cui all'articolo 2, comma 2, mediante il ricorso a procedure ad evidenza pubblica, da espletare secondo le modalità previste dal decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157, come modificato dal decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 65.

2. Il bando di gara e il capitolato di gara devono richiedere che i soggetti finanziatori partecipanti alla gara, in sede di offerta, assumano gli impegni di cui all'articolo 2,

commi 2, 3 e 4, della presente legge ed indichino una o più imprese in possesso dei requisiti di qualificazione di cui all'articolo 8 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, alle quali affidare, in caso di aggiudicazione, l'esecuzione dell'opera di cui al predetto articolo 2, nonché le condizioni economiche alle quali l'Amministrazione aggiudicatrice potrà esercitare il diritto di riscatto ai sensi dell'articolo 6 della presente legge.

3. Il bando e il capitolato di gara devono altresì richiedere che i soggetti finanziatori partecipanti alla gara rilascino idonee garanzie secondo quanto disposto dall'articolo 30 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni.

Art. 4.

(Durata del contratto di locazione finanziaria. Corrispettivo e modalità di pagamento)

1. L'opera, una volta ultimata, viene concessa in locazione finanziaria all'Amministrazione aggiudicatrice, completa in ogni sua parte ed agibile, dietro pagamento da parte dell'Amministrazione stessa di un canone di *leasing* periodico, il cui ammontare è calcolato tenendo conto dei costi complessivi relativi e connessi all'esecuzione dell'opera, del periodo di ammortamento dei lavori e del prezzo di riscatto.

Art. 5.

(Trasferimento della proprietà privata dell'area. Costituzione del diritto di superficie)

1. Se i lavori relativi all'opera di cui all'articolo 2 sono eseguiti su un'area di proprietà dell'Amministrazione aggiudicatrice, contestualmente alla stipula del contratto di locazione finanziaria di cui all'articolo 4, l'Amministrazione aggiudicatrice a sua discrezione trasferisce all'aggiudicatario la proprietà dell'area predetta o costituisce sulla

medesima area un diritto di superficie in favore dell'aggiudicatario.

2. Salvo quanto disposto nei commi 3, 4 e 5, il diritto di superficie in capo all'aggiudicatario ha una durata pari a quella delle obbligazioni scaturenti dal contratto di locazione finanziaria e comunque dura fino a quando l'Amministrazione aggiudicatrice non abbia esercitato l'opzione di riscatto totale dell'opera, con gli effetti di cui all'articolo 6.

3. Il contratto di costituzione del diritto di superficie è sottoposto alla condizione risolutiva che l'aggiudicatario, per qualsiasi ragione e causa, non consegni l'opera, libera di pesi o gravami pregiudizievoli, all'Amministrazione aggiudicatrice entro il termine pattuito ovvero che si risolva o comunque si sciogla anticipatamente il contratto di *leasing*.

4. Nelle ipotesi di cui ai commi 2 e 3, l'aggiudicatario garantisce l'immediata liberazione del cantiere realizzato sull'area oggetto della costituzione del diritto di superficie e provvede immediatamente alla riconsegna della stessa all'Amministrazione aggiudicatrice, senza poter sollevare eccezione alcuna.

5. Nel caso in cui l'Amministrazione aggiudicatrice abbia trasferito all'aggiudicatario l'area di cui al comma 1 e si verifichino le ipotesi di cui al comma 3, l'aggiudicatario è tenuto senza indugio a ritrasferire l'area stessa all'Amministrazione.

Art. 6.

(Riscatto)

1. Nel contratto di locazione finanziaria è prevista la facoltà in capo all'Amministrazione aggiudicatrice di esercitare, anche in più volte, il riscatto dell'opera realizzata, nel termine indicato nel contratto e alle condizioni economiche indicate dall'aggiudicatario nell'offerta.

2. L'esercizio del diritto di riscatto di cui al comma 1 comporta, nel caso in cui sia stato costituito un diritto di superficie in favore dell'aggiudicatario, l'acquisto, di diritto, in capo all'Amministrazione aggiudicatrice della proprietà superficaria sull'opera realizzata e l'estinzione per confusione del diritto di superficie costituito in favore dell'aggiudicatario. L'atto notarile di trasferimento della proprietà dell'opera è stipulato senza indugio e comunque entro il termine fissato nel contratto di locazione finanziaria, su richiesta della parte più diligente.

Art. 7.

(Consegna dell'area all'aggiudicatario ed inizio dell'esecuzione dei lavori)

1. La consegna all'aggiudicatario dell'area di cui all'articolo 5 è effettuata contestualmente alla sottoscrizione del contratto di locazione finanziaria previo trasferimento della proprietà dell'area o costituzione del diritto di superficie sulla stessa. All'atto della consegna viene redatto verbale di presa in consegna e di inizio di esecuzione dei lavori.

2. L'aggiudicatario dà inizio ai lavori per l'esecuzione dell'opera, previo ottenimento delle autorizzazioni necessarie in base alla normativa, anche regolamentare, vigente.

Art. 8.

*(Direttore dei lavori.
Coordinatore per l'esecuzione dei lavori)*

1. L'aggiudicatario provvede a nominare, con oneri a suo carico, il direttore dei lavori in possesso dei requisiti richiesti dalla legge 11 febbraio 1994, n. 109, e, nei casi previsti dal decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494, il coordinatore per l'esecuzione dei lavori, comunicandone i nominativi all'Amministrazione aggiudicatrice.

Art. 9.

(Verificatore delle opere)

1. L'Amministrazione aggiudicatrice, ferme restando le competenze del direttore dei lavori di cui all'articolo 8, nomina uno o più verificatori delle opere con il potere di accedere al cantiere senza limitazioni e senza preavviso, di verificare la regolare e tempestiva esecuzione delle opere, di procedere alla verifica in corso d'opera, nonchè partecipare all'accertamento definitivo delle opere.

Art. 10.

(Sostituzione delle ditte esecutrici o fornitrici)

1. L'aggiudicatario può sostituire tempestivamente le imprese affidatarie dell'esecuzione dell'opera che si rendano inadempienti alle obbligazioni loro derivanti dai contratti di appalto o, comunque, mettano in pericolo la regolare o tempestiva esecuzione dell'opera. In tal caso le imprese subentranti devono avere requisiti di qualificazione non inferiori a quelle sostituite.

2. Qualora l'aggiudicatario intenda procedere alla sostituzione delle imprese esecutrici dell'opera, o di alcuna di esse, ne dà preventiva comunicazione scritta all'Amministrazione aggiudicatrice, indicando altresì i requisiti di qualificazione di cui sono in possesso.

Art. 11.

(Accertamento in corso d'opera)

1. L'Amministrazione aggiudicatrice ha diritto, per il tramite dei verificatori in contraddittorio con il direttore dei lavori, di controllare lo svolgimento dei lavori e di verifi-

carne periodicamente lo stato di avanzamento.

2. Dell'accertamento effettuato ai sensi del comma 1 è redatto un verbale sottoscritto dal direttore dei lavori e dai verificatori delle opere nel quale sono analiticamente indicati i lavori eseguiti, la loro conformità al progetto esecutivo, la sussistenza di eventuali vizi o difformità, che siano al momento riconosciuti o riconoscibili.

3. Qualora i verificatori delle opere non rilevino l'esistenza di irregolarità, vizi, difformità o ritardi nell'esecuzione dei lavori, lo stato di avanzamento dei lavori si considera approvato con la sottoscrizione del verbale e l'Amministrazione aggiudicatrice non può più far valere azioni e diritti nei confronti dell'aggiudicatario, a meno che i vizi e le difformità non siano stati taciuti in mala fede all'aggiudicatario stesso. Rimangono in ogni caso salvi i diritti dell'aggiudicatario nei confronti della ditta esecutrice dei lavori.

4. Qualora i verificatori delle opere rilevino vizi o difformità nell'esecuzione dei lavori, li comunicano all'Amministrazione aggiudicatrice, che può invitare, per iscritto, l'aggiudicatario ad eliminare i vizi e le difformità rilevati. Se entro il termine assegnato dall'Amministrazione aggiudicatrice o, in difetto, entro i tempi tecnici necessari, i vizi e le difformità individuati non sono sanati, l'Amministrazione aggiudicatrice può risolvere il contratto.

5. L'accertamento dello stato dei lavori, di cui al comma 1, non determina l'obbligo dell'Amministrazione aggiudicatrice di pagare acconti in relazione ai lavori realizzati.

Art. 12.

(Accertamento definitivo ed accettazione dell'opera)

1. L'Amministrazione aggiudicatrice, prima di ricevere in consegna l'opera, ha diritto di verificare che la stessa sia stata ese-

guita in conformità a quanto previsto dall'articolo 2, comma 2.

2. Le operazioni di accertamento finale devono essere iniziate dall'Amministrazione aggiudicatrice non appena l'aggiudicatario comunica l'ultimazione dell'opera e comunque entro un termine massimo di dieci giorni dalla ricezione della comunicazione. All'accertamento, compiuto e verbalizzato dal verificatore delle opere, partecipa l'aggiudicatario, nella persona del direttore dei lavori.

3. Se l'Amministrazione aggiudicatrice non dà inizio alle operazioni di accertamento definitivo entro il termine di cui al comma 2, l'opera si intende accettata e si producono per l'Amministrazione aggiudicatrice gli effetti di cui al comma 6.

4. Qualora, in sede di accertamento definitivo, emergano difetti di esecuzione tali da rendere necessari lavori di riparazione o completamento, si applica il comma 4 dell'articolo 11.

5. Qualora l'accertamento dia esito positivo, viene redatto un verbale di accertamento positivo, sottoscritto dai partecipanti allo stesso, e l'Amministrazione aggiudicatrice procede all'immediata accettazione dell'opera nonchè alla contestuale presa in consegna della stessa.

6. Dopo l'accettazione dell'opera l'Amministrazione aggiudicatrice non può più far valere azioni e diritti nei confronti dell'aggiudicatario, per la presenza di eventuali irregolarità, vizi o difformità che al momento dell'accertamento erano conosciuti o conoscibili.

Art. 13.

(Risoluzione del contratto di locazione finanziaria per impossibilità di esecuzione dei lavori)

1. In caso di risoluzione del contratto di locazione finanziaria ai sensi dell'articolo 1463 del codice civile, l'aggiudicatario ha

diritto al pagamento dei lavori eseguiti, al valore contabilizzato, in un'unica soluzione.

2. Fermo restando quanto disposto al comma 1, è in facoltà dell'Amministrazione aggiudicatrice pagare in modo dilazionato l'importo di cui al medesimo comma, secondo il piano di pagamento proposto dall'aggiudicatario in sede di offerta. Le rate di pagamento si calcolano sulla base del rapporto espresso in offerta tra costo dell'opera e canone di *leasing* relativo all'opera stessa.

Art. 14.

(Risoluzione per inadempimento dell'aggiudicatario)

1. Qualora l'aggiudicatario non esegua l'opera a regola d'arte, secondo quanto previsto dall'articolo 2, comma 2, l'Amministrazione aggiudicatrice, fino al momento in cui l'opera viene accettata ai sensi dell'articolo 12, ha diritto di risolvere il contratto di locazione finanziaria per inadempimento dell'aggiudicatario, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 1463 del codice civile.

2. In caso di risoluzione per inadempimento il pagamento dei lavori eseguiti è disciplinato ai sensi dell'articolo 13.

3. Resta salvo il diritto al risarcimento dei danni subiti dall'Amministrazione aggiudicatrice.

