

BUSINESS ADMINISTRATION AND ACCOUNTING STUDIES

PAOLO ESPOSITO

CONCESSIONI E ACCORDI PER SERVIZI IN CONCESSIONE

**Profili teorici, modelli di business,
trattamento contabile**



G. Giappichelli Editore

Procedura per l'approvazione dei volumi in Collana e referaggio.

La pubblicazione di una monografia nella Collana è subordinata al verificarsi di due circostanze:

- a) accettazione della proposta editoriale presentata dall'autore/i secondo il formato definitivo dalla collana;
- b) ottenimento di un giudizio positivo sul volume da parte di due revisori anonimi.

La proposta editoriale segue questo iter:

- la proposta viene inviata all'Editor in Chief attraverso la casella di posta elettronica `csr.ba.management@unito.it` (con richiesta di ricevuta) nel format previsto per la collana dall'Editore;
- valutazione da parte dell'Editor della proposta/manoscritto il quale decide del rigetto o dell'invio al referaggio; nel processo di valutazione si può avvalere del supporto del Comitato Scientifico;
- le proposte che ottengono un giudizio positivo sono senz'altro accettate;
- le proposte che ottengono un giudizio non pienamente positivo sono rivalutate dall'Editor avvalendosi del Comitato Scientifico per formulare il giudizio definitivo.

All'accettazione della proposta editoriale segue il referaggio del volume.

Il referaggio è condotto da due revisori (referee). Questi possono essere scelti nell'ambito del Comitato Scientifico, ma anche al di fuori di esso, fra accademici che possiedano competenze adeguate sui temi trattati nella monografia inseriti nell'elenco dei referee.

I revisori sono scelti dall'Editor. I revisori non devono conoscere il nome dell'autore del volume oggetto di valutazione. L'Editor contatta i revisori individuati e invia loro, attraverso la casa editrice, il volume debitamente reso anonimo.

I revisori formulano il loro giudizio entro due mesi dal ricevimento del volume. Il giudizio è articolato secondo i punti contenuti in una scheda di referaggio appositamente redatta.

Il giudizio viene inviato all'Editor. Se, per entrambi i revisori, il giudizio è positivo e senza suggerimenti di revisione, il volume viene passato direttamente alla stampa. Se uno o entrambi i revisori propongono correzioni, l'Editor, inoltra i suggerimenti all'autore perché riveda il suo lavoro. Il lavoro corretto viene nuovamente inviato all'Editor che lo sottopone a una seconda revisione da svolgersi entro il termine massimo di un mese. In caso di giudizi contrastanti, l'Editor decide se acquisire un terzo parere, stampare comunque il volume o rifiutarlo.

Advisory Board

Presieduto dal Prof. Valter Cantino

Prof. Paolo Andrei (Università di Parma)

Prof. Nunzio Angiola (Università di Foggia)

Prof. Luigi Brusa (Università di Torino)

Prof. Lino Cinquini (Scuola Superiore Sant'Anna Pisa)

Prof. Luciano D'Amico (Università di Teramo)

Prof. Roberto Di Pietra (Università di Siena)

Prof. Francesco Giunta (Università di Firenze)

Prof. Giorgio Invernizzi (Università Bocconi)

Prof. Alessandro Lai (Università di Verona)

Prof. Luciano Marchi (Università di Pisa)

Prof. Libero Mario Mari (Università di Perugia)

Prof. Andrea Melis (Università di Cagliari)

Prof. Luigi Puddu (Università di Torino)

Prof. Alberto Quagli (Università di Genova)

Prof. Ugo Sostero (Università di Venezia Ca' Foscari)

PAOLO ESPOSITO

CONCESSIONI E ACCORDI PER SERVIZI IN CONCESSIONE

Profili teorici, modelli di business,
trattamento contabile



G. Giappichelli Editore

Copyright 2020 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX: 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-2114-0

ISBN/EAN 978-88-921-9197-6 (ebook - pdf)

Editor in Chief

Prof. Piero Pisoni

Comitato Scientifico

Prof. Marco Allegrini (Università di Pisa)

Prof. Paolo Pietro Biancone (Università di Torino)

Prof. Paolo Ricci (Università Sannio di Benevento)

Prof. Pier Luigi Marchini (Università di Parma)

Prof.ssa Katia Corsi (Università di Sassari)



Opera distribuita con Licenza Creative Commons

Attribuzione – non commerciale – Non opere derivate 4.0 Internazionale

Composizione: Voxel Informatica s.a.s. - Chieri (TO)

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

A mio padre

Indice

	<i>pag.</i>
Indice Tabelle e Figure	XI
Introduzione	XIII
Capitolo 1	
Profili epistemologici, scopi e metodologia della ricerca	
1. Profili epistemologici nella costruzione del disegno di ricerca	1
2. Metodologia di ricerca	5
Capitolo 2	
Il soggetto economico nei partenariati pubblico-privati (PPP) e negli strumenti concessori: primi profili teorici	
1. Introduzione	9
2. Obiettivi della ricerca	10
3. Una prima <i>review</i> della Letteratura Internazionale	10
4. Ulteriori evidenze dall'analisi della letteratura ed implicazioni prospettive	14
5. Allocazione ed utilizzo del Capitale Intellettuale nei PPP da parte del Soggetto Economico nel perseguimento dei finalismi aziendali	15

Capitolo 3

Il partenariato pubblico-privato (PPP): profili teorici

1. Gli aspetti definatori dei PPP	19
2. L'importanza dell'informativa societaria e della comunicazione per le società quotate e per gli investitori	23
3. I diversi tipi di PPP	23
4. Altre varianti di PPP	25
5. Evoluzione e impatto dei PPP in Europa	26
6. Le indicazioni provenienti dalla letteratura economica e dai confronti internazionali	30
6.1. Le concessioni ed i PPP in Europa	31
7. Le iniziative esistenti a livello Comunitario	32
8. L'esperienza di alcuni Paesi Europei	34
8.1. Il Regno Unito	34
8.2. La Spagna	36
8.3. La Francia	37
8.4. La Germania	39

Capitolo 4

Le concessioni: profili teorici

1. Concessioni e Accordi per servizi in concessione	43
2. La natura giuridica delle concessioni in Italia	44
3. La Direttiva 2014/23 UE e i principi generali della disciplina	47
4. L'evoluzione della disciplina dopo il recepimento della Direttiva	49
5. La disciplina innovativa dell'IFRIC 12	51
6. L'IPSAS 32 ed il trattamento contabile delle concessioni nei bilanci pubblici	52
7. Concessioni, PPP e Accordi per Servizi in Concessione nelle società quotate. Un'analisi della letteratura	54
8. Gli Accordi per Servizi in Concessione nella Letteratura Economico-Aziendale	57
8.1. Il Trattamento contabile degli Accordi per Servizi in Concessione nelle società quotate: il Framework teorico "dopo" l'applicazione dell'IFRIC 12	59
8.2. Il caso italiano: complessità, confusione normativa e profili giuridici	66

	<i>pag.</i>
8.3. Il PPP nel Codice dei Contratti Pubblici	67
8.4. Il PPP nel Libro Verde della Commissione Europea	67
9. Le Concessioni e gli Accordi per Servizi in Concessione tra Norme, Teoria e Prassi	70

Capitolo 5

L'adozione e l'implementazione interpretativa dell'IFRIC 12 per le concessioni e gli accordi per i servizi in concessione. Profili teorici, modelli di business e trattamento contabile

1. L'adozione e l'implementazione interpretativa dell'IFRIC 12	79
2. Presupposti soggettivi e ambito di applicazione	81
3. Modello contabile ante adozione IFRIC 12	83
4. Modello contabile post adozione IFRIC 12	83
5. Modello dell'attività finanziaria	84
6. Modello dell'attività immateriale	85
7. Modelli contabili adottati dal Concessionario	88
7.1. Modello dell'attività finanziaria (<i>financial model</i>)	88
7.2. Modello dell'attività immateriale (<i>intangible model</i>)	89
7.3. Modello misto o biforcuto (<i>mixed model</i>)	90
8. Il trattamento contabile dei beni gratuitamente devolvibili nel sistema contabile italiano	91
9. Il trattamento contabile dei beni gratuitamente devolvibili con vita uguale o superiore alla durata della concessione	92
10. Il trattamento contabile dei beni gratuitamente devolvibili con vita inferiore alla durata della concessione	93
11. Breve illustrazione delle Linee guida negli U.S. ed in Sud America: diversi principi contabili analizzati	94
11.1. GASB60	96
11.2. ICPC 01(R1)	98
12. Disamina del Case study Brasiliano Ab Concessões Spa controllata da Atlantia Spa	100

Capitolo 6

Il sistema delle concessioni in Italia. Disamina di alcuni casi studio: modelli di business e trattamento contabile

1.	Il Sistema delle Concessioni in Italia. Disamina di alcuni <i>case studies</i>	103
1.1.	Aeroporti e infrastrutture: prospettive e criticità del quadro regolatorio	106
1.2.	Regolazione e concorrenza nel settore aeroportuale: <i>hub e point-to-point</i>	107
1.3.	L'accesso al mercato della gestione aeroportuale	108
1.4.	L'accesso all'infrastruttura	109
1.5.	Un caso studio atipico: Gruppo Ferrovie Nord Milano	109
2.	La logica della concessione e il sistema autostradale	112
2.1.	Autostrade per l'Italia S.p.A.	113
2.2.	Gruppo Atlantia S.p.A. (Autostrade)	114
2.3.	Non Financial Reporting e questioni di Tariffazione concessoria	117
2.4.	Trasparenza ed opacità dei contratti delle Concessioni e degli Accordi per Servizi in Concessione	118
2.4.1.	Il Segreto di Stato sulle concessioni	118
3.	Le concessioni autostradali: il caso del ponte Morandi	127
4.	L'attività di vigilanza e controllo della Corte dei Conti sulle concessioni autostradali	129
4.1.	La mancata apertura al mercato delle concessioni	130
5.	Le principali criticità riscontrate dalla Magistratura contabile sul Sistema delle Concessioni Autostradali. La "disconnessione delle tariffe ai costi"	131
6.	L'attività di vigilanza sul sistema tariffario delle Concessioni Autostradali	132
7.	Raccomandazioni della Magistratura Contabile, profili di collaborazione e cooperazione interistituzionale nel sistema delle Concessioni Autostradali	134
	Conclusioni	135
	Bibliografia	137

Indice tabelle e figure

pag.

Capitolo 2

Figura 2.1.	Capitale Intellettuale e PPP	13
Figura 2.2.	Il concorso del Capitale Intellettuale, del Capitale Umano e nelle PPP, alla creazione di valore	16
Figura 2.3.	Allocazione ed utilizzo del Capitale Intellettuale nelle PPP, da parte del Soggetto Economico nel perseguimento dei finalismi aziendali	17

Capitolo 3

Tabella 3.1.	Elementi di diversi schemi di PPP	24
Figura 3.1.	Evoluzione dei PPP in Europa tra il 1990 e il 2009	27
Figura 3.2.	Evoluzione dei PPP in diversi Paesi europei tra il 2007 e il 2009, comparati con i dati del periodo 2001-2006	27
Figura 3.3.	Bandi di PPP – Anni 2002-2016	28
Figura 3.4.	Mercato europeo del PPP 2009-2018 – Valore e numerosità dei contratti chiusi per Nazione	29

Capitolo 4

Tabella 4.1.	Ricostruzione e classificazione della letteratura: fattori critici di successo, concessioni, accordi per servizi in concessioni e progetti PPP	57
Tabella 4.2.	Quadro PPP nel Regno Unito e in Spagna	64
Tabella 4.3.	Confronto di approcci contabili	64
Tabella 4.4.	Letteratura selezionata	65
Tabella 4.5.	Produzione normativa	68
Figura 4.1.	L'evoluzione di PPP 2002-2012	72

	<i>pag.</i>
Figura 4.2. L'evoluzione di PPP 2002-2016	72
Figura 4.3. PPP – percentuale su OOPP 2002-2012	73
Figura 4.4. Mercato OOPP bandi di gara pubblicati, per tipo di mercato, somma e media annua 2002-2017	74
Figura 4.5. Mercato europeo del PPP 2009-2018 – Valore e numerosità dei contratti chiusi per Nazione	75
Tabella 4.6. I macro campi di PPP: numero e quantità di gare conteggiate nel 2002, 2005, 2008-2012 (importi in milioni di euro)	76
Tabella 4.7. Mercato PPP, bandi di gara pubblicati (valori percentuali), per settore, somma 2002-2017	77

Capitolo 6

Tabella 6.1. Società quotate italiane in adozione all'IFRIC 12	104
Figura 6.1. Gruppo Ferrovie Nord Milano – Social Compages	111
Figura 6.2. Gruppo Ferrovie Nord Milano – Azionisti	111
Figura 6.3. Gli effetti dell'annuncio della revoca della concessione sul titolo di Atlantia S.p.A.	128

Introduzione

Le *partnership* pubblico-private (PPP), hanno spesso trovato negli strumenti concessori e degli accordi per i servizi in concessione uno spazio utile per la realizzazione di progetti di pubblica utilità, attraverso la “proposta” da parte del soggetto promotore (privato), di realizzare, gestire e/o migliorare le infrastrutture pubbliche o i servizi di pubblica utilità, in cambio degli utili derivanti dalla gestione dell’opera e/o delle opere. Il crescente ricorso all’utilizzo delle diverse forme e modelli di concessione e agli accordi per i servizi in concessione, tuttavia non ha parimenti trovato un crescente attenzione e presidio della letteratura economica aziendale sul tema, oggetto invece di continua osservazione e monitoraggio degli studiosi di finanza e di diritto. Il presente contributo si propone di analizzare alcuni dei numerosi modelli di concessione e di accordi per servizi in concessione, offrendo un focus sui lineamenti teorici, sui modelli di business, sul relativo trattamento contabile ed interpretativo tanto per le società quotate (e non), che per il settore pubblico. Tale disamina non è presente a tutto tondo con pienezza investigativa nell’attuale panorama di studi dell’economia aziendale, dove sono invece presenti singoli studi o contributi con focus specifici soltanto sui modelli di business, o soltanto alle società quotate (attraverso l’analisi dell’IFRIC 12), o ancora con parziale osservazione del settore pubblico, nel ruolo di autorità e soggetto economico concedente i beni e/o i servizi al privato. Nel presente contributo, in particolare, nel primo capitolo verranno analizzati gli aspetti caratterizzanti il soggetto economico ed il tessuto connettivo realizzato funzionalmente ai diversi finalismi aziendali degli strumenti concessori tanto per il settore pubblico, che per quello privato e delle novità nel trattamento contabile previste per le società quotate. Nel secondo capitolo, sono analizzate in particolare i tratti essenziali-distintivi e definitori dei PPP, focalizzando l’attenzione sulla loro evoluzione nel tempo, sulle diverse forme ed i diversi modelli, sui loro fattori caratterizzanti, sul loro impatto nei diversi Paesi Europei e sull’importanza della comunicazione economico-finanziaria e dell’informativa di mercato per quanto riguarda le società quotate.

Nel terzo capitolo, si offrirà un approfondimento sui contratti di concessione partendo dalla loro nascita, e analizzando i loro sviluppi evolutivi e le principali novità dal punto di vista normativo/contabile italiano ed europeo. Nel quarto capitolo, invece, lo studio si concentrerà sul crescente interesse degli studiosi e dei *practioners* nei confronti di tale interpretazione contabile, osservando il suo impatto innovativo rispetto all'approccio passato, all'interno del più ampio processo di armonizzazione contabile e del nuovo trattamento contabile degli accordi per i servizi in concessione (IFRIC 12). Nel quinto capitolo sarà esaminata l'evoluzione del sistema delle concessioni autostradali Italiane e in che modo vi siano fattori o elementi di osservazione e/o di colleganza rinvenibili con il crollo del ponte Morandi di Genova. Quest'ultimo rappresenta una metafora del fallimento dello Stato e del fallimento del Mercato, in un processo di debole collaborazione del partenariato pubblico-privato, di importante collegamento dei diversi livelli territoriali, interregionale, nazionale, internazionale, e dunque di grande sprono per gli studiosi nell'osservare ed indagare, sebbene ancora in una fase iniziale e dunque non conclusiva, per analizzare gli effetti delle politiche contabili del pubblico e del privato, e i relativi impatti (diretti ed indiretti), sugli investitori e sulla collettività e la conseguente attività di vigilanza e controllo sulla gestione concessoria delle Amministrazioni dello Stato condotte da parte della magistratura contabile.

Capitolo 1

Profili epistemologici, scopi e metodologia della ricerca

1. Profili epistemologici nella costruzione del disegno di ricerca

Il principale obiettivo del contributo è quello di offrire una sistematizzazione concettuale organica sulle concessioni e sugli accordi per servizi in concessione, quali strumenti di co-progettazione, co-produzione, co-gestione e co-distribuzione di valore tanto nel settore pubblico che in quello privato (Cantino, 2007, p. 117)¹. Questa ricerca cerca di fornire una ricostruzione dei fenomeni sempre più crescenti di partenariato pubblico-privato negli ultimi trent'anni, approfondendo i modelli teorici esistenti in letteratura e le risultanze empiriche in una prospettiva economico-aziendale². L'analisi si focalizza non solo sulle *good o best practices* dei modelli e delle diverse forme di concessione all'interno dei PPP, ma anche sulle *practices* concessorie che non sempre hanno dimostrato la capacità di funzionamento da parte dei PPP, ed in particolare nell'incapacità talvolta riscontrata da parte del soggetto economico pubblico³ di controllare le attività e le forme di collaborazione e di partenariato istituzio-

¹ V. CANTINO, *Corporate Governance, misurazione della performance e compliance del sistema di controllo interno*, Giuffrè, Milano, 2007.

² A. GIORNETTI, *IFRIC 12. Accordi per servizi in concessione e qualità dell'informativa al mercato. Indagine tra le società quotate europee nel più ampio scenario della armonizzazione contabile*, Franco Angeli, Milano, 2014; M. CAMPRA-G. ORICCHIO-E.M. BRAJA-P. ESPOSITO, *Sovereign Risk and Public-Private Partnership during the Euro Crisis*, Palgrave Macmillan, 2014; X. ZHANGA-H. BAO-H. WANGC-M. SKITMORED, *A model for determining the optimal project life span and concession period of BOT projects*, International Journal of Project Management, 2016; B. RAGANELLI, *Partenariato pubblico privato, concessioni e gestione dei rischi*, Quaderni di Minerva Bancaria, 2019; F. ZAMMARTINO-R.L. DE MONACO, *Brevi riflessioni sull'istituto della concessione alla luce del diritto comunitario*, Amministrativamente, Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo, 2020.

³ P. RICCI, *Il soggetto economico nell'azienda pubblica. Un'introduzione su chi comanda davvero nell'azienda pubblica e perché*, RIREA, 2010.

nale da parte delle aziende private (Manzi, 2001, p. 10)⁴. Infatti, specie nel settore pubblico, i fenomeni di corruzione ed alterazioni del buon funzionamento dello Stato, sono avvenuti in misura non influente a causa di norme anche contabili che hanno disciplinato le diverse forme concessorie di collaborazione tra pubblico e privato; dai collaudi dei progetti o delle opere pubbliche particolarmente farraginose e dai casi di gravi fatti aventi al centro del dibattito e dell'agenda politica pubblica nazionale ed internazionale sui modelli di Stato, di mercato e collaborazione pubblico-privato, dove è apparsa evidente la scarsa qualità delle regole e di sistemi di controllo che governano sistemi complessi. La ricerca si occuperà di tracciare i lineamenti teorici utili a ricostruire ed evidenziare le discrasie tra norme e comportamenti nell'utilizzo e nel sistema dei PPP nazionale ed internazionale negli ultimi anni⁵. Nell'analisi, si indagheranno alcune questioni che si ritengono fondamentali, quali:

- le ragioni per le quali nella riforma del sistema delle concessioni e degli accordi per i servizi in concessione della PA italiana, sia stata rallentata, frenata, promossa o ostacolata nella realizzazione di strategie volte a rafforzare lo sviluppo di relazioni di *governance* e *accountability* tra pubblico e privato all'interno del sistema delle concessioni;
- le ragioni per le quali il sistema delle concessioni e degli accordi per i servizi in concessione, la letteratura economico aziendale abbia evidenziato negli ultimi anni una scarsa disponibilità al rinnovamento da parte dei manager pubblici a seguito delle inchieste sui temi legati alle esternalizzazioni e agli appalti pubblici dei sistemi concessori, spesso incapaci di garantire perequazione, stabilità e crescita, anche attraverso il formale rispetto dei saldi di finanza pubblica.

Questo lavoro, vuole fornire un contributo al dibattito scientifico in corso in una prospettiva economico-aziendale, oltre che rappresentare un ausilio per i politici e gli amministratori locali nell'assunzione delle decisioni strategiche e nell'espletamento delle attività di governo e dei momenti decisionali all'interno degli Enti Locali e delle società private concessorie in ordine all'adeguatezza degli strumenti concessori utilizzati, alla cultura dei sistemi di controllo e delle tecniche contabili e manageriali adottate. Parte della dottrina economico aziendale italiana, a dispetto di quella americana e nord-centro europea, ha ritenuto tali fenomeni rientranti nell'interesse prevalente solo di alcuni studiosi, ed in particolare di diritto e di finanza aziendale. Nella prima

⁴ L.M. MANZI, *L'impresa concessionaria autostradale*, Giuffrè, Milano, 2001.

⁵ M. CAMPRA-G. ORICCHIO-E.M. BRAJA-P. ESPOSITO, *Sovereign Risk and Public-Private Partnership during the Euro Crisis*, *Ibidem*.

parte del contributo (Capitoli 2 e 3), dopo una *review* della letteratura, si cercherà di rispondere alle seguenti domande di ricerca (RQs):

RQ1: *Per lungo tempo il tema dei PPP, è stato oggetto privilegiato di ricerche e studi di giuristi e di economisti pubblici, aziendalisti internazionali; ma non degli economisti aziendali italiani: per quale ragione?*

RQ2: *Le interpretazioni e linee guida di condotta contabile per i PPP, hanno migliorato la qualità dell'informativa di bilancio e le scelte di decisori pubblici e privati nel riconfigurare i propri processi decisionali?*

RQ3: *Le analisi empiriche pongono in evidenza ulteriori cause non prese in considerazione dalla letteratura?*

RQ4: *I modelli teorici sostengono che il sistema dei PPP, in un quadro di crescente scarsità di risorse finanziaria per il settore pubblico, individui nel privato e nelle diverse forme di esternalizzazione di servizi concessori alle PPP, modelli sempre in grado di realizzare il trade-off tra efficacia, efficienza ed economicità, non rientrando in vece nelle finalità e nelle caratteristiche proprie del pubblico. Le misure del governo italiano e le politiche pubbliche messe in campo sono coerenti con questa posizione?*

I risultati di questa prima parte del lavoro, sono presentati nei Capitoli 4, 5 e in particolare 6, nel quale sono state osservate ed analizzate alcune sintomatologie e patologie del sistema dei PPP, con la disamina apposita degli eventi che hanno preceduto e succeduto il crollo del Ponte Morandi.

Gli obiettivi di ricerca saranno perseguiti adottando l'approccio economico aziendale, analizzando e comparando l'evoluzione nazionale ed internazionale delle concessioni e dei fenomeni di *policies* alla base degli strumenti concessori. Da un lato, attraverso l'analisi e la sistematizzazione dei diversi contributi teorici rivenienti dalla letteratura economico aziendale internazionale, e delle azioni di ricerca che stanno alimentando il dibattito intorno al tema del ricorso al sistema dei PPP e al controllo da parte dell'autorità pubblica sui servizi in concessione. Data la già richiamata limitatezza nell'impiego dei beni economici rispetto ai bisogni collettivi da soddisfare, gli effetti economico-aziendali derivanti dal ricorso alle concessioni, agli accordi per servizi in concessioni e ai relativi strumenti di PPP, che hanno prodotto nella pubblica amministrazione Italiana⁶, a dispetto della letteratura emergente a livello internazionale, una serie di danni distorsivi della realtà e delle politiche pubbliche in

⁶G. SANNINO-N. AVERSANO-P. TARTAGLIA POLCINI, *Heritage assets e categorie contabili nel reporting della pubblica amministrazione: un connubio realizzabile*, Rivista italiana di ragioneria e di economia, Roma, 2013, pp. 430-447.

Italia⁷, che per motivi esplicativi possono qui riassumersi in:

- scelte di *tax planning* non sempre rispondenti a decrescenti livelli di tassazione locale, regionale e statale, e talvolta inadeguate rispetto ai servizi pubblici resi alla collettività⁸;
- squilibri e turbativa degli equilibri finanziari⁹ dei saldi di finanza pubblica¹⁰;
- riduzione della capacità modificative della realtà da parte dei sistemi di programmazione e controllo, caratterizzate dalla programmazione burocratica finanziaria dei rispettivi Patti di Stabilità Interni;
- rigidità dei bilanci pubblici, danni erariali derivanti da gestioni fuori bilancio e debiti fuori bilancio, legate a somme urgenze in deroga alle condizioni contrattuali vigenti nei regimi concessori osservati.

Con riferimento alle singole unità di analisi, la metodologia di ricerca che si intende scegliere include una prima fase di verifica dell'applicabilità delle logiche di *governance*, rivenienti dalla letteratura e dall'esperienza empirica, ai sistemi di programmazione e controllo degli enti locali italiani, cercando di evidenziarne le aree critiche e di offrire delle indicazioni per la progettazione di percorsi di miglioramento così come anche secondo le indicazioni dell'OCSE¹¹.

⁷ P. RICCI, *Il potenziale impatto delle nuove disposizioni contabili sui comportamenti aziendali e sul sistema economico*, Azienda Pubblica, 25(1), 2012, pp. 41-67; P. ESPOSITO-P. RICCI, *Public (dis)Value: A case study*, in GUTHRIE J., MARCON G., RUSSO S., FARNETI F. (Eds.), *Public Value Management, Measurement and Reporting*, Emerald, 2014; P. ESPOSITO-P. RICCI, *How to turn public (dis)value into new public value? Evidence from Italy*, Public Money & Management, Routledge – Taylor & Francis Group, UK, 2015.

⁸ A. PAVAN-E. REGINATO-I. FADDA, *The implementation gap of NPM reforms in Italian local government. An empirical analysis*, Franco Angeli, Milano, 2014; A. PAVAN-E. REGINATO-C. LANDIS, *Institutional Governance*, Ali Farazmand, Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance. Cham:Springer International Publishing, 2018.

⁹ E. REGINATO-C. LANDIS-I. FADDA-A. PAVAN, *German and Italian Municipalities' Internal Control Systems: Convergence to a Neo-Weberian Reform Pattern*, International Journal of Public Administration, vol. 37, 2014, pp. 601-610.

¹⁰ P. RICCI-R. CIVITILLO, *Italian Public Administration Reform: what are the limits of financial performance measures*, in E. BORGONOVÌ-E. ANESSI PESSINA-C. BIANCHI (edited by), *OutcomeBased Performance Management in the Public Sector*, Springer International Publishing, 2017, pp. 121-140.

¹¹ Nonostante la condivisione di un impianto comune, gli stati OECD si differenziano in misura significativa per il grado di impermeabilità dell'amministrazione nei confronti della politica. Il livello di isolamento degli apparati burocratici dalle ingerenze politiche ha qualificato in modo determinante la natura delle riforme manageriali implementate nei diversi paesi e la tipologia dei sistemi operativi orientati alla performance. "The broad

La metodologia adottata nel presente lavoro è, quindi, quella deduttiva – induttiva tipica dell’economia aziendale. I metodi di ricerca impiegati nelle diverse parti del lavoro sono sia di natura teorica che di natura empirica. L’analisi delle esperienze si basa sul metodo dei *case studies*, utilizzando una pluralità di fonti e metodi per la raccolta dei dati.

2. Metodologia di ricerca

L’approccio metodologico utilizzato è deduttivo ed induttivo allo stesso tempo, in coerenza alle indicazioni provenienti da autorevoli studiosi della letteratura concernente le scelte metodologiche nei disegni di ricerca sociale e, in particolare economico-aziendale.

Per la scelta della metodologia della ricerca si è fatto riferimento alle indicazioni della letteratura in tema di ricerche sociali applicate¹².

Dal punto di vista metodologico, il presente studio rientra nella tipologia dello studio della letteratura e dello studio di modelli di PPP e di prassi consolidate emergenti dai *case studies* analizzati. L’approccio metodologico adottato, è quello tipico della ricerca sociale, l’analisi della letteratura economico-aziendale insieme allo studio dei casi, è diffuso in prevalenza negli studi psicologici, sociologici, politologici e psicanalitici ma è particolarmente diffuso anche negli studi di management¹³. La letteratura sull’argomento definisce tale approccio come “*un modello di ricerca empirica che esplora un fenomeno contemporaneo entro il contesto nel quale esso si evolve. Tali studi si effettuano quando sono disponibili una molteplicità di fonti informative e di dati*”¹⁴. La *literature review* ed il *case study*, sono riconducibili al paradigma

separation of politics and administration is a proven foundation for the current performance management reforms. Where political and administrative tasks cannot be distinguished from each other, efforts are re-directed towards influencing the selection of performance targets rather than achieving them” (OECD, 2007, p. 11).

¹² Si vedano i contributi di R.K. YIN, *Case study research. Design and methods*, II ed., Sage, Stati Uniti, 1995; B. SOMEKH-C. LEWIN (a cura di), *Research Methods in the Social Sciences*, Sage, London, 2005; R. FERRARIS FRANCESCHI, *L’indagine metodologica in economia aziendale*, Giuffrè, Milano, 1978; N.K. DENZIN-Y.S. LINCOLN (a cura di), *Handbook of Qualitative Research*, Sage, Thousand Oaks, Cal., 2000; C. MARI, *Metodi qualitativi di ricerca: i casi aziendali*, Giappichelli, Torino, 1994.

¹³ Per l’approccio multidisciplinare si veda BORGONOVÌ, 2003, p. 4.

¹⁴ A. TURRINI, *Lo studio dei casi come metodologia di ricerca in economia aziendale*, Azienda Pubblica, n. 1/2, Maggioli, Rimini, 2002, pp. 67-85.

della ricerca qualitativa¹⁵, fondata sul presupposto filosofico-epistemologico che ogni rappresentazione della realtà sia una costruzione sociale di senso. Ne deriva che il processo interpretativo messo in atto dal ricercatore conduce a risultati non generalizzati ma specifici¹⁶.

La scelta di quest'approccio nelle forme di collaborazione pubblico-privata è sembrata coerente con la natura multidisciplinare e complessa del campo di studio e di indagine in questione, al fine di poter permeare e ricostruire i lineamenti teorici e i modelli di redazione dei PPP, al fine di poter valorizzare le interpretazioni e i contributi scientifici dei diversi attori e ricercatori coinvolti su questi temi e problematiche.

Parte della letteratura collega la scelta della metodologia di indagine con lo stadio della ricerca (esplorativa, descrittiva, esplicativa o *testing*)¹⁷, sostenendo che il metodo dei casi è particolarmente appropriato con riferimento a nuove aree di indagine e nelle fasi esplorative, mentre indagini empiriche ed esperimenti saranno maggiormente indicati quando la ricerca giunge nelle fasi di spiegazione e verifica della validità di teorie.

Altri autori considerano possibile l'applicazione di ogni metodo in qualunque fase della ricerca. Questa posizione pluralistica è anche quella dominante in letteratura.

È necessario dunque adoperarsi per evitare che i risultati presentati si riducano in una mera descrizione di stati contingenti sostanzialmente affine ad una richiesta giornalistica, per la quale bastano una buona capacità relazionale ed una base minima di conoscenza del campo dell'osservazione, e inducano in sospetto sulla portata metodologica dell'analisi. Il percorso logico seguito ed il metodo rappresentano anche in questo caso una garanzia di rigore scientifico ed una base per la comparazione¹⁸.

¹⁵ La ricerca qualitativa è tipicamente orientata verso la comprensione della realtà indagata, la generazione di nuove teorie sui dati raccolti, l'interdipendenza tra ricercatore e oggetto dello studio e disegni di ricerca poco strutturati.

¹⁶ C. DE ROSE, *Che cos'è la ricerca sociale*, Carocci, Roma, 2003, pp. 36-37.

¹⁷ Per una rassegna approfondita dei criteri indicati dalla letteratura per la scelta tra diversi metodi alternativi di ricerca si vedano, in generale, R.K. YIN, 1995.

¹⁸ *"C'è molto da fare, in termini di posizionamento scientifico dei nostri studi, di costruzione di standard di ricerca, di canoni di valutazione, di modalità di comunicazione all'esterno di idee, ipotesi, metodi, processi. Anzitutto c'è da ravvisare il dibattito epistemologico che langue, c'è da sviluppare una sensibilità critica (la metodologia è la critica della ricerca!), c'è da indurre i giovani studiosi a non trascurare i temi istituzionali, cioè a non collocarli nel cimitero dei manuali, a non impostare questioni tecniche come se fossero fine a se stesse, ma ad inquadrarle almeno nel complesso teorico di loro pertinenza. Con l'integrazione di stile di ricerca qualitativo e quantitativo e la costante premessa di*

Nel capitolo 5, è esaminato il modello concessorio sotto l'adozione dell'IFRIC 12. A questo proposito, le evidenze del presente contributo di ricerca, mostrano come la *review* della letteratura insieme alla scelta e all'analisi di *case study*, possa, entro certi limiti, offrire maggiore solidità metodologica e rigore logico, *in primis* sottoponendo sistematicamente ai criteri generali di verifica che Yin, lo studioso che più di altri ha affrontato il problema¹⁹, ha individuato con chiarezza e che possono essere ricondotti alla validità strutturale o semantica, interna o sintattica, esterna o pragmatica.

Nel presente contributo è stata utilizzata, come metodologia di ricerca, il metodo del *case study*, uno strumento di ricerca dalle grandi e peculiari potenzialità che si concretizza per i suoi caratteri distintivi – definizione del problema, progettazione, raccolta dei dati, analisi e stesura del *report* finale. È stata infatti dapprima realizzata una ricognizione della bibliografia ed un'analisi della letteratura sul tema dei PPP con i temi della *governance*, dell'*accounting* e più in generale dei sistemi di *accountability* in ambito privato (con particolare riferimento all'adozione dell'IFRIC 12) e pubblico, volto a delimitare il campo d'indagine e a definire i problemi di ricerca in maniera non isolata²⁰.

una seria consapevolezza metodologica si possono meglio garantire – a nostro parere – ulteriori e significativi sviluppi”.

R. FERRARIS FRANCESCHI, *Elementi di criticità negli studi di economia aziendale. La sfida della ricerca qualitativa*, RIREA, n. 5/6, 2006, p. 258.

¹⁹ R.K. YIN, *Case study research. Design and methods*, London, Sage, 1989.

²⁰ “*I fenomeni non esistono mai allo stato isolato. Essi rientrano sempre in uno qualsiasi dei sistemi conosciuti. Ciascun sistema, a sua volta rientra in un sistema più vasto e così via, fino a raggiungere il sistema che regge l'ordine di tutte le cose: quello a cui nel linguaggio comune viene dato il nome di realtà*” (GIANNESI, *Piano Finanziario*, 1957, p. 9), in R. FERRARIS FRANCESCHI-E. GIANNESI: *l'indagine scientifica, la dottrina, la storia*, RIREA, n. 9/10, 1993, p. 258.

Capitolo 2

Il soggetto economico nei partenariati pubblico-privati (PPP) e negli strumenti concessori: primi profili teorici

1. Introduzione

Parole chiave come “capitale intellettuale”, “Partenariati Pubblico Privati (PPP)”, “concessioni” e “accordi per servizi in concessione”, sono da alcuni anni al centro del dibattito politico-istituzionale, specie per la centralità che vanno assumendo in ordine alla gestione dei servizi di interesse generale della comunità, sia dal punto di vista politico che economico-aziendale, specie in un quadro di crescente scarsità delle risorse finanziarie e di trasformazione di paradigmi culturali prima che infrastrutturali, urbani, sociali e con conseguenti impatti nella trasformazione dei paradigmi economico aziendali di riferimento. Pur tuttavia il perimetro definitorio di queste parole chiave, e tra queste parole chiave, appare ancora non particolarmente chiaro e netto, non solo da un punto di vista semantico-definitorio ma anche nelle radici concettuali specie nella prospettiva economico-aziendale.

Il presente contributo si caratterizza per il tentativo di osservare, indagare e sistematizzare l'evoluzione degli studi sul capitale intellettuale, le PPP e i processi evolutivi e dinamici sulle concessioni e sugli accordi per i servizi in concessione, al fine di chiarire e delineare anche la natura delle veloci e mutevoli relazioni che nel tempo vanno caratterizzandosi tra questi concetti.

Per la ricerca e gli studiosi di *accounting* e *management*, oltre che e per gli addetti al settore ed i *practitioners*, tale analisi potrebbe costituire una base teorica di riflessione, rilevante, ai fini dell'individuazione di strategie di superamento dei fattori di disvalore pubblico con rilevazioni ed implicazioni non solo di natura contabile, ma anche di natura manageriale.

2. Obiettivi della ricerca

Il presente contributo, pur presentando evidenti implicazioni pratiche, presenta una impostazione prevalentemente teorica, attraverso l'analisi della letteratura economico-aziendale¹. Il lavoro si propone di raggiungere gli obiettivi di ricerca attraverso un metodo di ricerca induttivo/deduttivo².

Nella prima parte del presente contributo, saranno presentati il disegno e gli obiettivi di ricerca, insieme alla metodologia di ricerca adottata, e la *review* della letteratura economico-aziendale sui temi di “capitale intellettuale”, “PPP”, “concessioni” e “accordi per servizi in concessione”.

Dopo aver analizzato le costruzioni semantiche-definitorie, l'area ed il perimetro concettuale oggetto di presidio da parte della letteratura nazionale ed internazionale, il lavoro tenterà di offrire nella seconda parte, un'analisi delle eventuali relazioni tra soggetti economici, portatori di interessi, processi aziendali, finalismi aziendali, tentando di colmare alcuni gap presenti nella letteratura di riferimento e di offrire alcune prospettive di riflessione in ordine alle tendenze evolutive delle future linee di ricerca.

3. Una prima review della Letteratura Internazionale

La letteratura economico-aziendale negli ultimi venti anni, specie quella internazionale³, ha posto al centro del proprio dibattito scientifico e culturale, la creazione di valore ed in particolare il concorso dei beni intangibili, la gestione della conoscenza⁴ e del capitale intellettuale⁵ alla creazione di va-

¹ J.H. LITTELL-J. CORCORAN-V. PILLAI, *Systematic reviews and meta-analysis*, Oxford University Press, 2008; M. MASSARO-J. DUMAY-J. GUTHRIE, *On the shoulders of giants: undertaking a structured literature review in accounting*, Accounting, Auditing & Accountability Journal, 2016.

² K.M. EISENHARDT, *Building theories from case study research*, Academy of Management Review, 1989b.

³ B. LEV, *Intangibles. Gestione, valutazione e reporting delle risorse intangibili delle aziende*, ETAS, Milano, 2003.

⁴ A. CARNEIRO, *How does knowledge management influence innovation and competitiveness?*, Journal of Knowledge Management, 2000; D. TRANFIELD-D. DENYER-P. SMART, *Towards a methodology for developing evidence-informed management knowledge by means of systematic review*, British journal of management, 2003.

⁵ W.H. AGOR, *The Measurement, Use, and Development of Intellectual Capital to Increase Public Sector Productivity*, Public Personnel Management, 1997; J. ROOS-G. ROOS-N.C. DRAGONETTI-L. EDVINSSON, *Intellectual Capital. Navigating the New Busi-*

lore⁶ tanto nel settore pubblico⁷ che in quello privato⁸, attraverso i PPP.

Il concorso dei beni intangibili e del capitale intellettuale in particolare⁹ alla creazione di valore per le comunità¹⁰ sta assumendo un ruolo sempre più centrale ed importante all'interno delle economie moderne¹¹, specie nelle situazioni di crisi, nella veloce crescente competizione¹² e concorrenza¹³, accresciuta con lo svilupparsi della globalizzazione dei mercati¹⁴.

ness Landscape, Macmillan Publications, 1997; T.A. STEWART, *Intellectual Capital: The New Wealth of Organizations*, Nicholas Brealey Publishing, 1997; D. O'DONNELL-P. O'REGAN-B. COATES, *Intellectual capital: a Habermasian of a classification strategy, Accounting, Organizations and Society, of intangible assets in public sector using scaling techniques*, Journal of intellectual capital in public administrations, 2000; B. LEV, *Intangibles. Gestione, valutazione e reporting delle risorse intangibili delle aziende. Ibidem*; K. MOUSTAGHFIR-G. SCHIUMA, *Knowledge, learning, and innovation: Research and perspectives*, Journal of Knowledge Management, 2013.

⁶R.S. KAPLAN-D.P. NORTON, *Mappe strategiche. Come convertire i beni immateriali in risultati tangibili*, ISEDI, Torino, 2005.

⁷L. ANSELMI, *Il processo di trasformazione della pubblica amministrazione*, 1995; M. WEIL, *Community building: building community practice*, Social Work, 1996; G. FARNETI, *Verso una nuova definizione di azienda, con quali conseguenze sull'Economia Aziendale*, RIREA, 1999; A. HEFETZ-M. WARNER, *Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process*, Journal of Public Administration Research and Theory, 2004; E. BUENO CAMPOS-M. PAZ SALMADOR, C. MERINO, *Towards a model of intellectual capital in public administrations*, International Journal of Learning and Intellectual Capital, 2006.

⁸K. YANG, *Responsiveness in network governance: revisiting a fundamental concept*, Public Performance and Management Review, 2007.

⁹P.N. BUKH-H.T.-LARSEN-L. MOURITSEN, *Constructing intellectual capital statements*, Scandinavian Journal of Management, 2001; G. BONANI, *La sfida del capitale intellettuale. Principi e strumenti di Knowledge Management per organizzazioni intelligenti*, 2002; B. LEV, *Intangibles. Gestione, valutazione e reporting delle risorse intangibili delle aziende. Ibidem*; B. LEV-S. ZAMBON, *Intangibles and intellectual capital: An introduction to a special issue*, European Accounting Review, 2003.

¹⁰P. FOLEY-S. MARTIN, *A new deal for the community? Public participation in regeneration and local service delivery*, Policy & Politics, 2000; L. HAIKIO, *Expertise, representation and the common good: grounds for legitimacy in the urban governance network*, Urban Studies, 2007.

¹¹B. LEV, *Intangibles. Gestione, valutazione e reporting delle risorse intangibili delle aziende. Ibidem*.

¹²K.M. EISENHARDT, *Building theories from case study research. Ibidem*.

¹³E.G. FLAMHOLTZ-W. HUA, *Searching for Competitive Advantage in the Black Box*, European Management Journal, 2003.

¹⁴B. LEV, *Intangibles. Gestione, valutazione e reporting delle risorse intangibili delle aziende. Ibidem*.

In tale contesto, lo sviluppo di nuove forme e modelli di PPP, delle concessioni e degli accordi per i servizi in concessione che hanno trasformato le organizzazioni aziendali¹⁵ e i loro servizi¹⁶, diventano sempre di più un driver e confermano ormai di essere una leva strategica irrinunciabile di successo¹⁷ per la permanenza sul mercato¹⁸ da parte delle aziende.

Tale attenzione degli studiosi, si è da sempre tuttavia focalizzata sugli aspetti di misurazione e reporting degli intangibles¹⁹, del capitale intellettuale e delle nuove forme e dei nuovi modelli di PPP in particolare²⁰, in questo processo continuo di trasformazione del mercato, della comunità²¹ e delle aziende²².

Tuttavia, dall'analisi della letteratura, il crescente interesse degli studiosi per il capitale intellettuale, le operazioni di PPP, le concessioni e gli accordi per i servizi in concessione, non dovrebbe essere riferibile ad un mero effetto

¹⁵ D. DENYER-D. TRANFIELD, *Producing a systematic review*, The Sage handbook of organizational research methods, 2009; N. ANDERSON-K. POTOČNIK-J. ZHOU, *Innovation and creativity in organisations: A state-of-the science review, prospective commentary, and guiding framework*, Journal of Management, 2014.

¹⁶ M. BALL-L. LE NY-J. MAGGIN, *Synergy in urban regeneration partnerships: property agents' perspectives*, Urban Studies, vol. 40, n. 11, 2003.

¹⁷ R.E. FREEMAN, *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Pitman, Boston, MA, 1984.

¹⁸ L. HEMPHILL-S. MCGREAL-J. BERRY-S. WATSON, *Leader, power and multi-sector urban regeneration partnerships*, Urban Studies, 2006.

¹⁹ A. ZEBDA, *The Problem of Ambiguity and Vagueness in Accounting and Auditing*, Behavioural Research in Accounting, 1991; K.E. SVEIBY, *Methods for Measuring Intangible Assets*, 2001; S. ZAMBON, *New approaches to the measurement and reporting of intangibles*, Brussels, 2003; S. VELTRI, *Sistemi di misurazione del capitale intellettuale d'azienda*, FrancoAngeli, Milano, 2007.

²⁰ J. GROJER, *Intangibles and accounting classifications: In search of a classification strategy*, Accounting, Organizations and Society, 2001; A. JACKSON-I. LAPSLEY, *The Diffusion of Accounting Practices in the New 'Managerial' Public Sector*, International Journal of Public Sector Management, 2003; C.C. SERRANO-M.C. MOLINERO-Q.A. BOSSI, *The Measurement of Intangible Assets in Public Sector Using Scaling Techniques*, Journal of Intellectual Capital, 2003; S. VELTRI, *Sistemi di misurazione del capitale intellettuale d'azienda*. *Ibidem*.

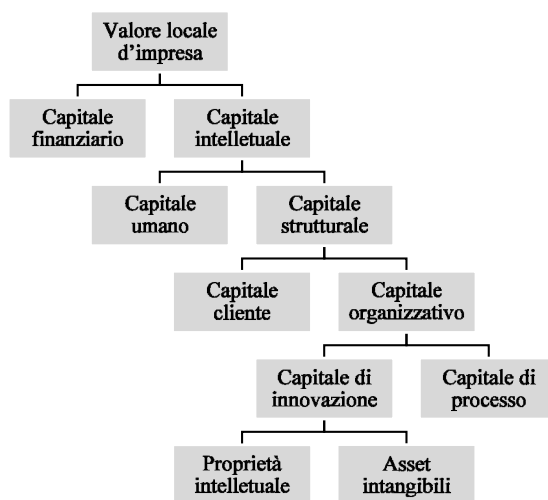
²¹ R. MUSSARI, *Il new public management e l'orientamento ai valori economici*, Il Ponte Vecchio, Cesena, 1998; J. MOURITSEN-S. THORBJØRNSEN-P.N. BUKH-M.R. JOHANSEN, *Intellectual capital and new public management: Reintroducing enterprise*, Department of Operations Management, 2004; A. PAVAN-F. LEMME, *Communication and Accountability in the Public Sector: a possible overlap explored in the American and Italian contexts*, Universidade de Coimbra, 2008.

²² K.E. SVEIBY, *Methods for Measuring Intangible Assets*. *Ibidem*; W. TAI-C. CHEN, *A new evaluation model for intellectual capital based on computing with linguistic variable*, Expert Systems with Applications, 2009.

“moda” di questi studi sulle risorse intangibili²³, quanto piuttosto alla combinazione originale di due dimensioni economiche fattuali collegate ascrivibili da una part ad una maggiore concorrenza dovuta all’apertura dei mercati, dall’altra come anticipato all’avvento delle nuove forme dei nuovi modelli dei PPP e delle risorse intangibili prodotte²⁴.

In letteratura, il capitale intellettuale è delineato come “la conoscenza, l’informazione, la proprietà intellettuale, l’esperienza che possono essere usati per creare ricchezza e valore”²⁵. La relazione tra il capitale intellettuale e il *knowledge management* prodotto dai PPP, è importante poiché le dichiarazioni ed i report sul capitale intellettuale descrivono le azioni che il management intraprende e supporta in nome del *knowledge management*²⁶. Il capitale intellettuale è stato descritto anche come la combinazione di “capitale umano”, “capitale organizzativo/strutturale” e “capitale relazionale/del cliente” (Figura 2.1).

Figura 2.1. – *Capitale Intellettuale e PPP*²⁷



²³ B. LEV, *Intangibles. Gestione, valutazione e reporting delle risorse intangibili delle aziende. Ibidem.*

²⁴ B. LEV, *Intangibles. Gestione, valutazione e reporting delle risorse intangibili delle aziende. Ibidem.*

²⁵ T.A. STEWART, *Intellectual Capital: The New Wealth of Organizations. Ibidem.*

²⁶ P.N. BUKH-H.T.-LARSEN-L. MOURITSEN, *Constructing intellectual capital statements. Ibidem.*

²⁷ Fonte: G. BONANI, *La sfida del capitale intellettuale. Principi e strumenti di Knowledge Management per organizzazioni intelligenti. Ibidem.*

Il capitale umano è visto come una conoscenza tacita o implicita, che risiede all'interno dei singoli individui; include concettualmente, le capacità individuali, l'esperienza del singolo, l'istruzione, le capacità, ma anche le motivazioni di ogni dipendente che fa parte dell'azienda. Il capitale strutturale comprende le tecnologie, le invenzioni, i brevetti, il sistema di ricerca e sviluppo, i diritti, i contratti e le obbligazioni.

Anche i sistemi amministrativi adottati da un'azienda, assieme ad i suoi concetti, le sue strategie e le sue reti informatiche ne fanno parte. Infine, il capitale relazionale consiste nelle relazioni con fornitori e clienti, ma anche nella reputazione o immagine dell'azienda verso l'esterno, e dei marchi che essa detiene.

Bukh, Larsen e Mouritsen²⁸, hanno dimostrato la triplice dimensione del capitale intellettuale, legato ad una *identity story*; un modello di management che specifica lo scenario di attività manageriali che dà sostanza alle aree di tecnologia e sviluppo delle competenze umane; ed infine un modello che in grado di identificare gli obiettivi tradotti in termini numerari e nelle loro manifestazioni, declinazione e trasformazioni economico-finanziarie nei report sul capitale intellettuale.

4. Ulteriori evidenze dall'analisi della letteratura ed implicazioni prospettiche

A dispetto del non recente interesse della letteratura economica internazionale, tuttavia, si rileva, come già la letteratura economica aziendale, nel solco della tradizione dei Maestri, delle e nelle radici della dottrina ragionieristica italiana del Novecento²⁹, individuava l'azienda come sistema cibernetico³⁰ e come sistema delle idee³¹, in una società della conoscenza³², e grazie ai mezzi³³ e ai

²⁸ P.N. BUKH-H.T.-LARSEN-L. MOURITSEN, *Constructing intellectual capital statements. Ibidem.*

²⁹ G. AIROLDI-G. BRUNETTI-V. CODA, *Economia aziendale*, il Mulino, Bologna, 1994.

³⁰ U. BERTINI, *L'azienda come sistema cibernetico*, in AA.VV., *Scritti in onore del Professor Alberto Riparbelli*, Cursi, Pisa, 1975.

³¹ U. BERTINI, *Il sistema aziendale delle idee*, Giuffrè, Milano, 1995.

³² G. ZANDA, *Il governo della grande impresa nella società della conoscenza*, Giappichelli, Torino, 2009.

³³ A. CECCHERELLI, *Istituzioni di ragioneria*, Le Monnier, Firenze, 1930.

fattori utilizzati³⁴ della scienza progredita³⁵, fosse in grado di creare durevolmente valore nel tempo³⁶.

Secondo la dottrina economico-aziendale italiana, già erano chiaramente tracciabili le evidenze secondo cui l'azienda grazie al supporto degli strumenti innovativi della tecnologia e all'apporto delle "persone"³⁷, alla loro umanità³⁸, al loro ingegno³⁹, e all'applicazione dello stesso nell'umano operare⁴⁰, sebbene sempre mutevole negli aspetti e nelle dimensioni⁴¹ erano in grado di creare durevolmente valore.

5. Allocazione ed utilizzo del Capitale Intellettuale nei PPP da parte del Soggetto Economico nel perseguimento dei finalismi aziendali

Grazie ai contributi degli studiosi della dottrina economico-aziendale italiana e degli studi di ragioneria, abbiamo, inizialmente le prime disamine ed evidenze nelle primordiali concettualizzazione sul capitale umano⁴², e successivamente sul capitale intellettuale, con particolare attenzione a queste determinanti e al loro concorso (Figura 2.2) nella creazione e nella misurazione di valore anche in una prospettiva strategica⁴³, volta al perseguimento dei finalismi aziendali.

³⁴ A. AMADUZZI, *L'azienda nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni*, Utet, Torino, 1953.

³⁵ C. MASINI, *Lavoro e Risparmio*, Utet, Torino, II edizione, 1978.

³⁶ E. GIANNESI, *Le aziende di produzione originaria*, Corsi, Pisa, 1960.

³⁷ F. BESTA, *La ragioneria*, Vallardi, Milano, 1922.

³⁸ C. MASINI, *Lavoro e Risparmio*, Torino, 1979.

³⁹ C. MASINI, *Il sistema dei valori di azienda*, Milano, 1977.

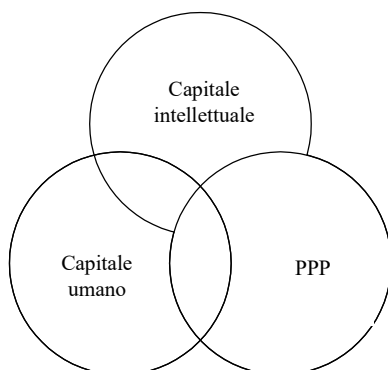
⁴⁰ G. FERRERO, *Istituzioni di economia d'azienda*, Giuffrè, Milano, 1968.

⁴¹ D. AMODEO, *Ragioneria generale delle imprese*, Giannini, Napoli, 1965.

⁴² F. ALVINO, *Le competenze e la valutazione del capitale umano in economia aziendale*, Giappichelli, Torino, 2000.

⁴³ V. CODA, *L'orientamento strategico dell'impresa*, Utet, Torino, 1988; U. BERTINI, *Scritti di strategia e politica aziendale*, Giappichelli, Torino, 1991.

Figura 2.2. – Il concorso del Capitale Intellettuale, del Capitale Umano e nelle PPP, alla creazione di valore ⁴⁴



Tali studi si sono focalizzati in particolar modo nell'individuazione dei fattori e degli elementi critici distintivi di successo in capo al soggetto economico ⁴⁵, tanto quello pubblico che privato ⁴⁶, che nelle nuove forme ibride dei PPP.

Per Onida ⁴⁷ il soggetto economico è la persona o gruppo di persone che di fatto ha ed esercita il supremo potere nell'azienda, subordinatamente solo ai vincoli d'ordine giuridico e morale ai quali deve o dovrebbe sottoporsi.

Ecco dunque, che il coordinamento, il governo e la gestione del capitale umano e relazionale del capitale intellettuale, ancora prima che la sua misurazione e determinazione, ritrova nel soggetto economico aziendale la sua viva contemporaneità, modernità e robustezza epistemologica nelle radici della tradizione della dottrina ragionieristica italiana.

La letteratura della dottrina italiana del '900, ricorda come il controllo del soggetto economico aziendale sugli obiettivi aziendale, ritrovi nei mezzi della tecnologia e delle idee degli uomini che la compongono risultati essere determinante nel realizzare vantaggi competitivi atti a perdurare nel tempo (Figura 2.3).

⁴⁴ Fonte: elaborazione propria.

⁴⁵ P. ONIDA, *Economia d'azienda*, Utet, Torino, 1971; C. MASINI, *Lavoro e Risparmio. Ibidem*; A. AMADUZZI, *L'azienda nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni*, III ed., Utet, Torino, 1987; G. AIROLDI-G. BRUNETTI-V. CODA, *Economia aziendale. Ibidem*; P. CAPALDO, *L'azienda*, Prima Parte, edizione provvisoria fuori commercio, Roma, 2008.

⁴⁶ P. RICCI, *Il soggetto economico nell'azienda pubblica. Un'introduzione su chi comanda davvero nell'azienda pubblica e perché*, RIREA, 2010.

⁴⁷ P. ONIDA, *Economia d'azienda. Ibidem*.

Figura 2.3. – *Allocazione ed utilizzo del Capitale Intellettuale nelle PPP, da parte del Soggetto Economico nel perseguimento dei finalismi aziendali*⁴⁸



A confermare tale impostazione, è fondamentale il contributo offerto da Masini⁴⁹, secondo il quale il soggetto economico è l'insieme delle persone fisiche nell'interesse delle quali l'istituto è posto in essere e governato.

Masini prosegue sul tema individuando nelle figure plurime che nell'attività di direzione unitaria e coordinamento delle dinamiche aziendali, queste sono oggetto di influenza da parte del lavoro, del capitale umano e del capitale intellettuale, individuando la configurazione e la qualificazione di un soggetto economico improprio⁵⁰. Nel concreto può manifestarsi che per condizioni personali, sociali, politiche, di diritto positivo, e così via, non sia consentito ai membri del soggetto economico di esercitare le prerogative o soddisfare le accennate attese. Tali persone fisiche restano ugualmente membri del soggetto economico, solo che altre persone dell'insieme o esterne si appropriano contro etica dei loro diritti con azioni illecite o con cosiddette azioni lecite secondo il diritto positivo vigente costruito però in contrasto coi fondamenti dell'etica perenne o della scienza progredita.

A supporto del fondamentale concorso del capitale intellettuale e delle competenze tecniche distintive in tema di conduzione e direzione aziendale, Zanda⁵¹ interviene nel dibattito accademico, affermando che affinché il soggetto economico possa governare stabilmente è necessario che i membri che lo costituiscono: a) abbiano la volontà di governare l'azienda; b) abbiano le competenze professionali in tema di management (...).

⁴⁸ Fonte: elaborazione propria.

⁴⁹ C. MASINI, *Lavoro e Risparmio*, II ed., Utet, Torino, 1978.

⁵⁰ P. RICCI, *Il soggetto economico nell'azienda pubblica. Un'introduzione su chi comanda davvero nell'azienda pubblica e perché*, *Ibidem*.

⁵¹ G. ZANDA, *Il governo della grande impresa nella società della conoscenza. Ibidem*.

Dalla disamina della letteratura economico-aziendale, emergono ulteriori interessanti riflessioni ed implicazioni prospettiche anche rispetto agli studi futuri e alle future linee di ricerca.

Risulta difatti di particolare interesse, come il capitale intellettuale sebbene abbia avuto una crescente attenzione sia da parte degli studiosi nazionali che internazionali, con particolare riferimento alle PPP, al ricorso, alle concessioni e agli accordi per i servizi in concessione, e al concorso nella creazione di valore nelle aziende pubblico-private (PPP), tuttavia, si registra il più debole interesse degli studiosi per il settore pubblico⁵².

Riflessioni e ulteriori implicazioni sulle future prospettive e linee di ricerca derivano proprio dallo scarso presidio della letteratura economica aziendale internazionale nei fattori di impiego del capitale intellettuale nel settore pubblico.

Invece, l'impiego del capitale intellettuale e delle nuove modalità costitutive dei PPP, a disposizione del soggetto economico pubblico, già lungamente indagate ed osservate dai Maestri della tradizione della dottrina economica aziendale nazionale, offrono un importante quanto utile elemento di riflessione nella prospettiva della pianificazione strategica urbana.

Difatti indagare ulteriormente le determinanti del capitale intellettuale e del ruolo del soggetto economico nel settore pubblico-privato (PPP) e del soggetto economico pubblico⁵³, specie nell'attività di progettazione e pianificazione strategica urbana delle *smart cities* e delle Amministrazioni Pubbliche Smart, potrebbe offrire un contributo importante non solo per gli studiosi ed i *practitioners* ma anche per i *policy makers*, nella creazione di valore pubblico addizionale (*plus-value*), generato grazie all'impiego, alla contaminazione, co-produzione e redistribuzione alla comunità di capitale intellettuale offerto dalle aziende e dai diversi portatori di interesse in un'ottica partecipativa, compartecipativa e competitiva sempre crescente.

⁵²F. FONTANA, *Il Capitale Intellettuale nella Pianificazione Strategica Urbana*, Economia Aziendale Online, 2012.

⁵³P. RICCI, *Il soggetto economico nell'azienda pubblica. Un'introduzione su chi comanda davvero nell'azienda pubblica e perché*, *Ibidem*.

Capitolo 3

Il partenariato pubblico-privato (PPP): profili teorici

1. Gli aspetti definatori dei PPP

In diversi Paesi, nel corso degli ultimi anni, si sono diffuse forme sempre più complesse di accordi contrattuali per la realizzazione di PPP con infrastrutture destinate alla collettività al fine di attirare capitali e capacità gestionali private, così da farle partecipare allo sviluppo e, soprattutto, al finanziamento di opere pubbliche e servizi di pubblica utilità. Il complesso insieme di tali accordi, come già accennato, prende il nome di Partenariato pubblico-privato. Nel corso degli ultimi anni, il fenomeno dei PPP si è sviluppato in diversi settori per la realizzazione di opere e servizi pubblici (porti, stadi, aeroporti, sistemi di distribuzione dell'acqua, parcheggi, strade) e sono diversi i fattori che spiegano l'utilizzo di tali forme contrattuali: il primo può essere ricondotto al cambiamento del ruolo dello Stato nell'economia, trasformatosi da operatore diretto ad organizzatore e regolatore delle attività economiche; un altro fa riferimento, invece, come già accennato, alla necessità da parte del settore pubblico di beneficiare del *know-how*, delle risorse e delle tecniche di management appartenenti al settore privato¹. Infine, per la

¹ C.V. NOBES-S.A. ZEFF, *Auditor Affirmations of Compliance with IFRS Around the World: An Exploratory Study*, Accounting Perspectives, 2008; ZEFF, *Political Lobbying on Accounting Standards – US, UK and International Experience*, chapter 11, in C. NOBES-R. PARKER (eds.), *Comparative International Accounting*, Prentice-Hall, Harlow, 2010; P.K.S. PARIS-A. RODRIGUES-C. CRUZ-T.V. BRUGNI, *A comparative study of European Union and Brazilian expected effects of IFRIC 12 endorsement*, 2011; M. CAMPRA-G. ORICCHIO-E.M. BRAJA-P. ESPOSITO, *Sovereign Risk and Public-Private Partnership during the Euro Crisis*, Palgrave Macmillan, 2014; A. GIORNETTI, *IFRIC 12. Accordi per servizi in concessione e qualità dell'informativa al mercato. Indagine tra le società quotate europee nel più ampio scenario della armonizzazione contabile*, Franco Angeli, Milano, 2014; X. ZHANGA-H. BAO-H. WANGC-M. SKITMORED, *A model for determining the opti-*

presenza di vincoli (Manzi, 2001, p. 11²; Giovando, 2012, pp. 5, 6)³, e restrizioni di bilancio cui gli Stati membri devono far fronte, esso risponde quindi alla necessità di assicurare il contributo di finanziamenti privati al settore pubblico. Per tali motivi, per soddisfare la mancanza di infrastrutture nei servizi pubblici essenziali, i diversi paesi dell'UE hanno identificato i PPP come strumenti utili per:

1. Realizzare le infrastrutture necessarie data la scarsità di risorse pubbliche.
2. Ridurre i costi delle infrastrutture pubbliche.
3. Garantire elevati livelli di efficienza nei servizi pubblici a beneficio dei cittadini (Pinto, 1996, p. 8⁴; Manzi, 2001, pp. 19, 22⁵; Giovando, 2012, p. 37⁶; Esposito, 2019, p. 21)⁷.

Il PPP comprende le seguenti attività:

- Costruzione o ristrutturazione.
- Gestione.
- Miglioria.
- Manutenzione.
- Finanziamento.

Prima dell'intervento comunitario in materia di concessioni dei servizi pubblici, gli elementi che caratterizzavano una concessione erano i seguenti:

1. Potere tariffario.
2. Direzione e controllo della gestione del servizio.
3. Decadenza e revoca della concessione.

mal project life span and concession period of BOT projects, International Journal of Project Management, 2016; F. PELLIZER, *Procedura di affidamento delle concessioni e requisiti dei concessionari*, Giuffrè Francis Lefebvre, 2019.

² L.M. MANZI, *L'impresa concessionaria autostradale*, Giuffrè, Milano, 2001.

³ G. GIOVANDO, *L'impresa di gestione aeroportuale: aspetti strategici, di gestione e di bilancio*, Giappichelli, Torino, 2012.

⁴ E. PINTO, *L'economia delle imprese in regime di concessione*, Giuffrè, Milano, 1996.

⁵ L.M. MANZI, *L'impresa concessionaria autostradale*, Giuffrè, Milano, 2001.

⁶ G. GIOVANDO, *L'impresa di gestione aeroportuale: aspetti strategici, di gestione e di bilancio*, Giappichelli, Torino, 2012.

⁷ P. ESPOSITO, *La contabilizzazione delle operazioni del partenariato pubblico-privato*, Giappichelli, Torino, 2019.

L'elemento che suscitava maggiori dubbi nella dottrina⁸, prima dell'intervento comunitario, era rappresentato dal riconoscimento del soggetto pubblico⁹ come un'autorità suprema, tale da permettere di impartire direttive al privato affinché la realizzazione del servizio pubblico non potesse subire interruzioni di nessun tipo. Il problema era rappresentato dal fatto che, al di fuori della disciplina convenzionale, non era considerato valido riconoscere al concedente poteri sostanzialmente illimitati e indefiniti. Il concessionario, da parte sua, avrebbe dovuto godere di massima libertà nell'organizzare la propria attività proprio perché l'Amministrazione Pubblica si affida ad un soggetto terzo per la gestione di un servizio considerato essenziale. A livello comunitario, non esiste una definizione univoca e convergente di PPP a differenza, invece, del *Codice dei contratti pubblici* che prevede una definizione *ad hoc* di "contratti di Partenariato pubblico privato". La fonte normativa e disciplinare dei PPP a livello europeo, è rappresentata dal "Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto degli appalti pubblici e delle concessioni", che si limita a fornire quelle che sono le linee guida, spiegando le caratteristiche di tali contratti ed effettuando una distinzione tra:

1. Partenariato istituzionalizzato: consistente nella creazione di un'entità completamente nuova, tenuta congiuntamente dal partner pubblico e da quello privato, cui è affidato il compito di gestire l'opera o il servizio a favore dei cittadini.
2. Partenariato contrattuale: fondato sulla natura negoziale del legame di cooperazione e della relativa disciplina.

⁸ C.V. NOBES-S.A. ZEFF, *Auditor Affirmations of Compliance with IFRS Around the World: An Exploratory Study*, *Ibidem*; S.A. ZEFF, *Political Lobbying on Accounting Standards – US, UK and International Experience*, *Ibidem*; P.K.S. PARIS-A. RODRIGUES-C. CRUZ-T.V. BRUGNI, *A comparative study of European Union and Brazilian expected effects of IFRIC 12 endorsement*, *Ibidem*; M. CAMPRA-G. ORICCHIO-E.M. BRAJA-P. ESPOSITO, *Sovereign Risk and Public-Private Partnership during the Euro Crisis*, *Ibidem*; A. GIORNETTI, *IFRIC 12. Accordi per servizi in concessione e qualità dell'informativa al mercato. Indagine tra le società quotate europee nel più ampio scenario della armonizzazione contabile*, *Ibidem*; X. ZHANGA-H. BAO-H. WANGC-M. SKITMORED, *A model for determining the optimal project life span and concession period of BOT projects*, *Ibidem*; F. PELLIZER, *Procedure di affidamento delle concessioni e requisiti dei concessionari*, *Ibidem*.

⁹ P. RICCI, *Il soggetto economico nell'azienda pubblica. Un'introduzione su chi comanda davvero nell'azienda pubblica e perché*, RIREA, 2010.

Inoltre, tale Comunicazione Comunitaria, chiarisce che gli elementi caratterizzanti tali contratti siano i seguenti:

1. Lunga durata della collaborazione pubblico-privata.
2. Modalità di finanziamento sostanzialmente privata.
3. Ruolo strategico e rilevante del privato in ogni fase del progetto (il pubblico si concentra invece sulla definizione degli obiettivi da raggiungere, sulla qualità dei servizi offerti e sulla politica dei prezzi).
4. Ripartizione del rischio tra l'attività del soggetto privato¹⁰ e quella del soggetto pubblico¹¹.

Nel diritto nazionale Italiano, il Codice dei contratti pubblici, già all'art. 3, comma 15-ter presentava la definizione di PPP. Tale norma non offriva tuttavia una disciplina unitaria e coerente nel Codice, tant'è che a tali categorie prima meglio esplicitate, sono da ricondurre diverse fattispecie contrattuali ed è per tale motivo che tale comma è stato definito come "*norma omnibus*"¹² poiché ricomprende, sotto la denominazione di PPP, istituti molto diversi (Amatucci, Lecci, 2006; Amatucci *et al.*, 2007). La norma prevede che i contratti di PPP sono "*contratti aventi per oggetto una o più prestazioni quali la progettazione, la costruzione, la gestione o la manutenzione di un'opera pubblica o di pubblica utilità, oppure la fornitura di un servizio, compreso in ogni caso il finanziamento totale o parziale a carico dei privati, anche in forme diverse, di tali prestazioni, con allocazione dei rischi ai sensi delle prescrizioni e degli indirizzi comunitari vigenti*".

È da notare come nella definizione contenuta nel Codice mancano alcuni degli elementi che, secondo il Libro Verde, caratterizzano le concessioni e i contratti di PPP. Manca, innanzitutto, il fattore della lunga durata contrattuale che caratterizzano i PPP quali contratti complessi e di lunga durata, per i quali è necessario un loro adeguamento dopo un determinato periodo di tempo. È assente, inoltre, la distinzione tra opere destinate prioritariamente ai cittadini-utenti che pagano una tariffa per l'utilizzazione dell'infrastrutture (c.d. opere calde) e opere destinate all'utilizzazione diretta da parte della Pubblica Amministrazione in

¹⁰M. CAMPRA-G. ORICCHIO-E.M. BRAJA-P. ESPOSITO, *Sovereign Risk and Public-Private Partnership during the Euro Crisis*, *Ibidem*.

¹¹P. RICCI, *Il soggetto economico nell'azienda pubblica. Un'introduzione su chi comanda davvero nell'azienda pubblica e perché*, *Ibidem*.

¹²M. NICOLAI-W. TORTORELLA, *Partenariato Pubblico Privato e Project Finance, la disciplina, la giurisprudenza, la finanza e gli aspetti contabili*, Maggioli, Rimini, 2016.

quanto essenziali alla gestione di servizi pubblici (c.d. opere fredde)¹³. È assente, infine, la distinzione effettuata dal Libro Verde tra PPP contrattuale e PPP istituzionalizzato¹⁴.

2. L'importanza dell'informativa societaria e della comunicazione per le società quotate e per gli investitori

Per quanto attiene le società quotate, la comunicazione è fortemente legata al concetto di efficienza, la quale può assumere significati diversi a seconda che la si consideri dal punto di vista finanziario oppure dal punto di vista economico. La comunicazione è fondamentale in quanto si pone a metà strada tra l'ottica economica (capacità di produrre reddito/ricchezza) e quella finanziaria (trasferire variazioni di reddito nei prezzi di borsa). Se l'informazione è di qualità e rappresenta la realtà societaria in maniera "veritiera e corretta", essa contribuisce alla determinazione di una società sulla quale si può fare fiducia, – e maggiore è la fiducia, maggiore sarà la stima espressa sul mercato da parte degli investitori – di conseguenza, il maggior valore creato dai titoli societari.

3. I diversi tipi di PPP

Le diverse forme di Partenariato Pubblico Privato (PPP), forniscono al soggetto privato, il diritto a lungo termine di utilizzare tutti i beni e le attività oggetto dell'affidamento concessorio. Diverse sono le forme, i modelli e gli schemi che i PPP possono assumere, così come rappresentato nella seguente tabella, e descritte più dettagliatamente di seguito.

¹³ M. NICOLAI-W. TORTORELLA, *Partenariato Pubblico Privato e Project Finance, la disciplina, la giurisprudenza, la finanza e gli aspetti contabili*, *Ibidem*.

¹⁴ A. DI GIOVANNI, *I servizi di interesse generale tra poteri di autorganizzazione e concessione di servizi*, Giappichelli, Torino, 2018; A. DI MARTINO, *Le concessioni nel Codice dei contratti pubblici: profili di apertura al mercato e novità in tema di esecuzione del contratto*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018; A. GEMMI, *Il tramonto della concessione-contratto: la svolta pubblicistica della giurisprudenza*, P.A. Persona e Amministrazione, Ricerche Giuridiche sull'Amministrazione e l'Economia, pubblicazione dell'Università di Urbino, 2019.

Tabella 3.1. – *Elementi di diversi schemi di PPP*¹⁵

		<i>Esternalizzazione</i>	<i>PFI</i>	<i>Concessioni e Accordi per Servizi in Concessione</i>	<i>Locazione</i>	<i>BOT</i>
<i>Operazione</i>	Operazione di gestione di servizi	X	X	X	X	X
<i>Finanza</i>	Investimenti di capitale finanziati da un operatore privato		X	X		X
	Recuperato dalle spese dell'utente			X	X	
	Recuperato per contratto dal comune	X	X			X
<i>Costruzione</i>	Costruzione di beni da parte di società private		X	X		X
<i>Proprietà</i>	Pubblico durante e dopo il contratto	X	X	X	X	
	Privato durante il contratto, pubblico dopo			X		X
	Privato a tempo indeterminato					
<i>Settore dei trasporti</i>						
<i>Settore energetico</i>						
<i>Settore idrico</i>				X		X
<i>Tariffe pagate al mercato</i>						
<i>Tariffe pagate al settore pubblico</i>				X		X
<i>Trasferimento del rischio sul mercato</i>						
<i>Trasferimento del rischio nel settore pubblico</i>						
<i>Trasferimento del rischio su altri</i>						
<i>Standardizzazione contrattuale</i>						
<i>Sanzioni</i>						
<i>Controllo</i>						
<i>IFRIC 12</i>						

¹⁵ *Fonte:* Elaborazione da: HALL, DE LA MOTTE, DAVIES, 2003.

4. Altre varianti di PPP

La letteratura¹⁶ offre poi una serie di altri termini utilizzati per descrivere le variazioni dei modelli di PPP. Questi includono:

- DBFO Design, Build, Finance and Operate.

Un contratto stipulato secondo i principi dell'iniziativa di finanziamento privato in base al quale lo stesso fornitore intraprende la progettazione e la costruzione di un bene e successivamente lo mantiene per un periodo prolungato, spesso 25 o 30 anni.

- DB Design and Build.

Un contratto in cui un singolo fornitore è responsabile della progettazione e costruzione di un bene costruito.

- FM Facilities Management.

Gestione dei servizi relativi al funzionamento di un edificio. Include attività come manutenzione, sicurezza, catering e pulizia interna ed esterna.

- O&M Operation and Maintenance Contract.
- BOOT – Build – Own – Operate – Transfer.
- DBOO – Design – Build – Own – Operate.
- BLT – Build – Lease – Transfer.

Questi progetti coinvolgono il settore privato che gestisce una struttura di proprietà pubblica sotto contratto con il governo.

- LDO Lease Develop Operate.

Questo tipo di progetto prevede che uno sviluppatore privato riceva un contratto di locazione a lungo termine per gestire ed espandere una struttura esistente.

- BOOT Build Own Operate Transfer.

I progetti del tipo Build-Own-Operate-Transfer (BOOT) comportano il finanziamento, la costruzione, la proprietà e la gestione di un impianto da parte di uno sviluppatore privato per un periodo determinato. Alla scadenza del periodo specificato, la struttura viene restituita al governo.

¹⁶M. CAMPRA-G. ORICCHIO-E.M. BRAJA-P. ESPOSITO, *Sovereign Risk and Public-Private Partnership during the Euro Crisis*, *Ibidem*.

- BOO Build Own Operate.

Il progetto Build-Own-Operate (BOO) funziona in modo simile a un progetto BOOT, tranne per il fatto che il settore privato possiede la struttura per sempre.

Il progetto BOT è tipicamente utilizzato per sviluppare una singola opera piuttosto che un intero sistema di opere pubbliche e si concretizza mettendo a gara la concessione di costruzione e gestione dell'opera, con diritto di utilizzo commerciale limitato a un periodo di tempo indeterminato, chiamato periodo di sfruttamento o di utilizzo dell'opera. In tale progetto, il concedente ottiene i suoi ricavi generalmente attraverso una commissione a carico dei consumatori e alla fine ha l'obbligo finale di trasferire al soggetto pubblico concedente il possesso delle opere realizzate o di rinnovare la concessione di gestione. Nel progetto DBO, il concedente acquista la proprietà e finanzia la costruzione delle nuove opere mentre il concessionario realizza e gestisce le opere per realizzare gli obiettivi determinati nell'accordo. Tale modello si differenzia dai due precedenti modelli, in quanto la documentazione per richiedere un progetto di DBO è molto più accessibile rispetto a quella per richiedere una concessione o un progetto BOT. Il concedente non ha rischi finanziari, e in genere viene pagato con una somma iniziale per la progettazione e la costruzione dell'impianto, in seguito poi, con una corresponsione per il periodo operativo¹⁷.

5. Evoluzione e impatto dei PPP in Europa

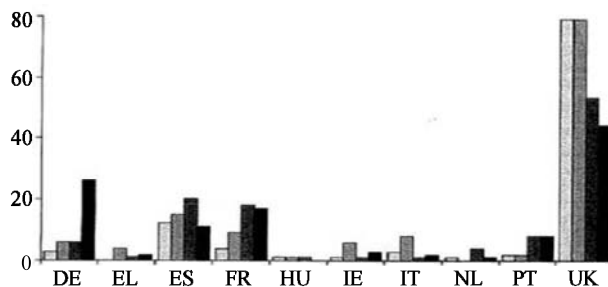
Tra il 1990 e 2019 sono stati conclusi più di 3.000 contratti di PPP in tutta Europa. Osservando la distribuzione dei contratti conclusi durante il primo periodo di riferimento dal 1990 al 2009, possiamo notare come oltre i due-terzi di essi abbiano interessato il Regno Unito.

¹⁷ X. ZHANGA-H. BAO-H. WANGC-M. SKITMORED, *A model for determining the optimal project life span and concession period of BOT projects*, *Ibidem*.

Figura 3.1. – *Evoluzione dei PPP in Europa tra il 1990 e il 2009*¹⁸

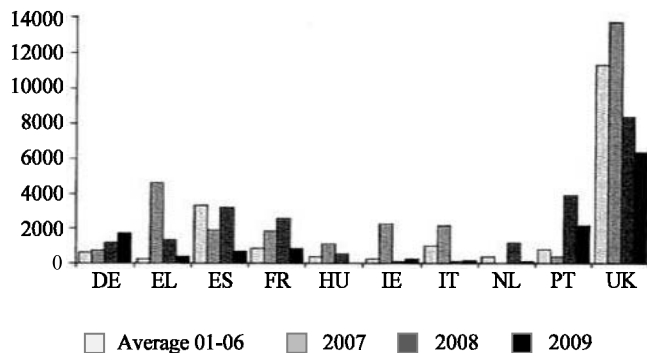
<i>Year</i>	<i>Number of projects</i>	<i>Value of projects (in € millions)</i>
1990	2	1386.6
1991	1	73.0
1992	3	610.0
1993	1	454.0
1994	2	1148.0
1995	12	3246.9
1996	26	8488.2
1997	33	5278.0
1998	66	19972.4
1999	77	9602.6
2000	97	15018.5
2001	79	13315.3
2002	82	17436.2
2003	90	17357.1
2004	125	16879.9
2005	130	26794.3
2006	144	27129.2
2007	136	29597.9
2008	115	24198.0
2009	118	15740.4
Total	1340	253744.0

Figura 3.2. – *Evoluzione dei PPP in diversi Paesi europei tra il 2007 e il 2009, comparati con i dati del periodo 2001-2006*¹⁹



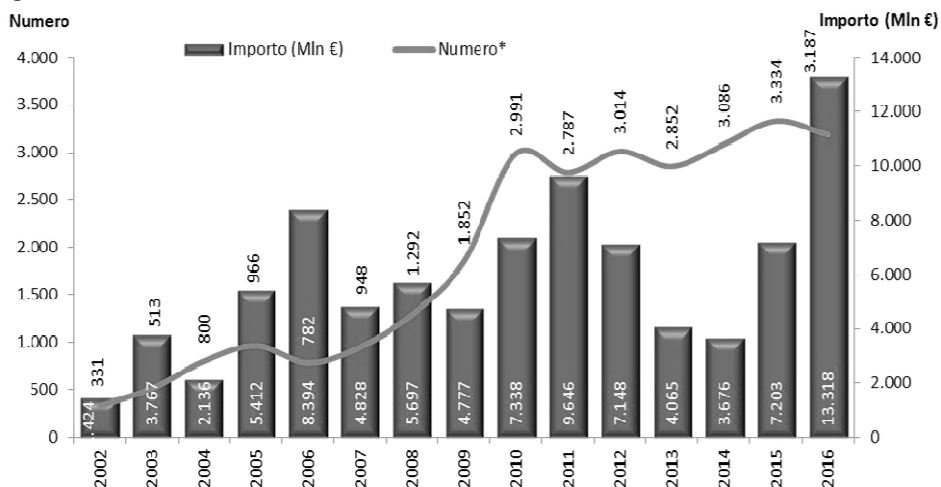
¹⁸ Fonte: A. KAPPELER-M. MENOZ.

¹⁹ Fonte: A. KAPPELER-M. MENOZ.



In tale Paese, durante il periodo preso come riferimento, i maggiori settori dove sono state utilizzate tali tipologie di contratti sono rappresentati dal settore dell'istruzione (35% del totale) e dell'assistenza sanitaria (34% del totale). Il numero delle concessioni nelle diverse forme dei PPP che sono stati conclusi in tali aree ha registrato un trend di crescita costante a differenza, invece, di settori quali quello dei trasporti (solo il 4%), della difesa e dell'ordine pubblico dove si è registrato un calo del numero dei PPP conclusi. Nel resto d'Europa, i PPP si concentrano quasi esclusivamente nell'area dell'infrastruttura dei trasporti che rappresenta il 41% del totale e il 76% del totale del mercato europeo (escluso il Regno Unito). Il mercato dei PPP in particolare è cresciuto sostanzialmente fino al 2008, anno che ha segnato un drammatico declino sia del numero che del valore degli strumenti concessori e dei PPP con l'avvento della crisi economica.

Figura 3.3. – *Bandi di PPP – Anni 2002-2016*²⁰

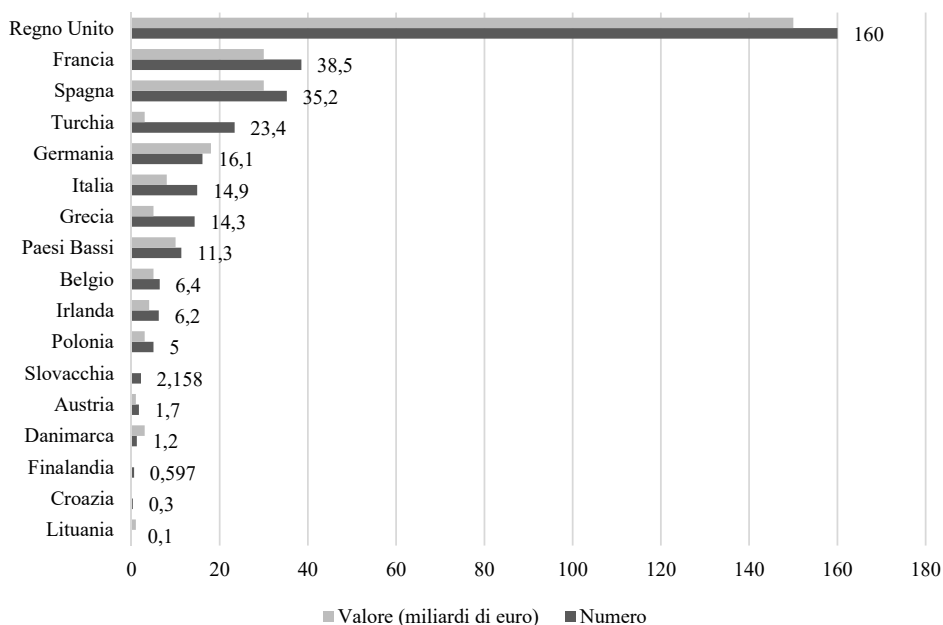


²⁰ Fonte: Cresme Europa Servizi su dati Osservatorio Nazionale del PPP, 2019.

Tale mercato è tornato a crescere nel corso degli ultimi anni, con una media tra il 2012 e il 2016 di 3095 bandi all'anno per un valore di 7,08 miliardi e un boom nel 2016 (ultimo anno monitorato in modo completo) a 3187 bandi e 13,3 miliardi in base d'asta. Tuttavia, la mortalità di tali iniziative resta molto alta: circa il 35% non arriva neppure all'aggiudicazione, e le altre iniziative si perdono nelle fasi successive. Ciò è quanto emerge dal Rapporto sul PPP in Italia, realizzato da Cresme Europa Servizi con i dati dell'Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico-Privato; sussistono cinque criticità:

1. Tempi troppo lunghi e incerti.
2. Forte criticità tecnica nella formulazione delle proposte e dei bandi di gara.
3. Difficoltà di trovare un equilibrio tra rischio privato e garanzie pubbliche.
4. Rischio politico-amministrativo troppo alto, frequenti cambi ai progetti, cioè, quando cambia il sindaco, il presidente della regione, il Governo.
5. Prevalere nelle imprese di una cultura imprenditoriale vecchia, del costruire e vendere, più che "ideare e gestire".

Figura 3.4. – Mercato europeo del PPP 2009-2018 – Valore e numerosità dei contratti chiusi per Nazione²¹



²¹ Fonte: Elaborazioni DIPE su dati EPEC in *Partenariato Pubblico Privato e Finanza di progetto – Relazione sull'attività svolta dal DIPE negli anni 2017-2018, 2019.*

Dall'analisi riguardante gli ultimi 10 anni (2009-2018), si nota come il Regno Unito abbia guidato il mercato del PPP europeo, sia in termini di numero di contratti chiusi (1.032), sia di valore (160 miliardi di euro), seguito dalla Francia e dalla Spagna. L'Italia si posiziona al sesto posto con 39 contratti chiusi e 14,9 miliardi di euro di valore, preceduta dalla Germania e seguita dalla Grecia²².

6. Le indicazioni provenienti dalla letteratura economica e dai confronti internazionali

Le operazioni di PPP, in particolare nel settore delle opere pubbliche si caratterizzano principalmente per l'affidamento a un soggetto privato (in genere, una società costituita *ad hoc*: c.d. società di progetto – SP) della progettazione, costruzione e gestione di una data opera (c.d. *bundling*), gestione che genera ricavi tali da remunerare in larga parte il capitale investito e da ripagare il debito contratto, in genere piuttosto elevato. Il soggetto privato è generalmente responsabile di tutte le fasi del progetto, anche se tale *bundling* può assumere connotati contrattuali diversi secondo l'ampiezza dei compiti affidati al privato. La scelta di affidare le varie fasi di un progetto a un unico contraente può essere desiderabile, dal punto di vista dell'efficienza economica, in tutti quei casi in cui la qualità dell'infrastruttura consente di ridurre i costi di gestione e manutenzione. Le indicazioni provenienti dalla letteratura economica²³ e dai confronti internazionali mostrano la rilevanza dell'appropriato disegno dei relativi contratti, al fine di orientare – nella realizzazione e nella successiva gestione dell'opera – i vari soggetti coinvolti nell'operazione e di prevenire, o almeno contenere, possibili rischi di contenzioso²⁴.

È rilevante:

²² G. PASQUINI, *Partenariato Pubblico Privato e Finanza di progetto – Relazione sull'attività svolta dal DIPE negli anni 2017-2018*, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, 2019.

²³ M. CAMPRA-G. ORICCHIO-E.M. BRAJA-P. ESPOSITO, *Sovereign Risk and Public-Private Partnership during the Euro Crisis*, *Ibidem*; E.M. BRAJA-M. CAMPRA-P. RICCI-P. ESPOSITO, *Public private partnership and IFRIC 12 in Italy*, *Global business and economics Review*, 2016; M. NICOLAI-W. TORTORELLA, *Partenariato Pubblico Privato e Project Finance, la disciplina, la giurisprudenza, la finanza e gli aspetti contabili*, *Ibidem*.

²⁴ R. CORI, *I contratti di Partenariato Pubblico-Privato. La definizione introdotta dal terzo correttivo al Codice dei contratti pubblici*, *UTFP News* n. 5, aprile-giugno, 2009.

- a) assicurare adeguati livelli di standardizzazione e omogeneità contrattuale;
- b) effettuare l'allocazione dei rischi in modo chiaro;
- c) garantire che tale allocazione sia realizzata in maniera efficiente²⁵.

6.1. Le concessioni ed i PPP in Europa

Nel corso degli ultimi vent'anni, in Europa si è registrato un non trascurabile incremento del ricorso ad operazioni di *public-private partnership* (PPP) in settori rientranti nella sfera pubblica, in particolare per quel che concerne il miglioramento della dotazione infrastrutturale degli Stati membri (trasporti, sanità pubblica, istruzione e sicurezza)²⁶.

Pur restando le formule tradizionali di affidamento delle opere le più diffuse in Europa, la formula concessoria del PPP contrattuale (PPPc) è quella che già dalla fine degli anni '90, ha mostrato la maggiore crescita nel mercato UE, con punta massima nel mondo anglosassone seguita da Spagna, Francia e Germania.

Nonostante il sostanziale trend di crescita nel ricorso allo strumento concessorio, i progetti finanziati presentano dimensioni relativamente contenute, e sono perlopiù relativi al settore dei servizi pubblici locali, con interventi non molto complessi, il cui flusso di cassa si presenti facilmente prevedibile e il rischio di mercato sia presumibilmente contenuto (a parte pochi grandi interventi nelle infrastrutture di trasporto – autostrade, metropolitane – e negli ospedali, la gran parte delle opere ha riguardato investimenti locali per la realizzazione di parcheggi, impianti sportivi e cimiteri).

I settori e la natura delle opere – spesso “opere fredde” e con canoni predefiniti e non legati sufficientemente alla qualità del servizio discendente dalle stesse – segnalano come lo strumento non solo sia scarsamente adoperato, in confronto con altri paesi (quali Regno Unito e Spagna), ma anche usato spesso con finalità spurie rispetto alle principali motivazioni ad esso sottese. Vi è il timore che spesso, più che un complesso *repackaging* dei rischi (troppo costoso da definire per interventi di importo ridotto) e un rafforzamento degli incentivi al miglioramento di costi e qualità (sia nella costruzione che nella gestione dell'opera), si cerchi di ottenere dal concessionario l'anticipo delle

²⁵ R. CORI-M. CELIO, *La nuova comunicazione della Commissione Europea sul PPP: prime riflessioni*, UTFP News n. 8, gennaio-marzo 2010.

²⁶ C. GIORGIANTONIO-V. GIOVANNIELLO, *Infrastrutture e project financing in Italia: il ruolo (possibile) della regolamentazione*, Questioni di economia e finanza n. 56, Banca d'Italia, novembre 2009.

spese di costruzione, a fronte dell'assunzione di impegni futuri di spesa da parte della PA, con l'obiettivo di aggirare i limiti posti dall'ordinamento all'indebitamento degli enti pubblici²⁷.

7. Le iniziative esistenti a livello Comunitario

Già all'indomani dell'adozione delle direttive appalti degli anni '90, la Commissione Europea, aveva iniziato ad osservare con crescente attenzione allo strumento concessorio e ai fenomeni di collaborazione pubblico-privato. Tale processo trova con la prima adozione già nel 2004, da parte della Commissione Europea, del Libro Verde "relativo ai partenariati pubblico-privati e al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni". Riconosciuto il carattere "dinamico" del PPP che, in quanto operazione "di durata" deve essere suscettibile di adattamento ai cambiamenti macroeconomici, all'evoluzione tecnologica, o ai mutamenti dell'interesse generale, risultano ammissibili le clausole d'adeguamento del prezzo, di revisione delle tariffe ovvero altre clausole di revisione: questo, tuttavia, a condizione che siano prefissate le circostanze e le condizioni al ricorrere delle quali potrà farsi ricorso a tali adeguamenti²⁸. Si sottolinea, inoltre, l'esigenza che già in fase di gara i documenti indichino chiaramente le condizioni e le modalità d'esecuzione dei contratti. Infine, la durata del PPP deve garantire l'equilibrio economico e finanziario del progetto, ma non deve restringere la libera concorrenza oltre quanto necessario a garantire l'ammortamento degli investimenti ed una ragionevole rendita dei capitali investiti²⁹.

²⁷ G. URBANO, *L'esecuzione delle concessioni (artt. 174-178)*, Giappichelli, Torino, 2019.

²⁸ G. LATTANZI, *Concessioni di servizi e cd. rito appalti: un dubbio che non aveva ragione di porsi*, Diritto processuale Amministrativo, 2017; F. ZAMMARTINO-R.L. DE MONACO, *Brevi riflessioni sull'istituto della concessione alla luce del diritto comunitario*, Amministrativamente, Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo, 2020.

²⁹ G. GRECO, *La direttiva in materia di "concessioni"*, Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, 2016; BANCA D'ITALIA, *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione, Seminari e Convegni*, vol. 7, aprile 2011.

	<i>Allocazione del rischio amministrativo regolamentare</i>	<i>Procedure di selezione del contraente</i>	<i>Predisposizione del contratto di affidamento</i>	<i>Presidi per la bancabilità dei crediti dell'affidatario</i>
<i>Francia</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Carenze nei meccanismi di coordinamento tra i vari livelli decisionali della PA (istanze di modifica del Plan Etat – Region – Communes). • Elevato grado di accuratezza nella fase di progettazione (il Code 2006 si caratterizza per attenzione ad aspetti tecnico-economici, prima ancora che giuridico-formali). 	<ul style="list-style-type: none"> • In generale, il sistema riconosce un certo grado di discrezionalità in capo ai responsabili dei contratti pubblici. • È stato introdotto l'istituto del dialogo competitivo. 	Limitata attenzione per la fase contrattuale.	La tutela delle pretese dei finanziatori è (perlopiù) rimessa alle pattuizioni negoziali, la cui tenuta rischia di essere compressa dalle "rigidità" insite nel diritto civile francese (in particolare, per quanto attiene il sistema delle garanzie reali).
<i>Germania</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Adeguato coordinamento delle competenze dei vari enti al livello federale (da ultimo, l. 12/2006); più problematico il raccordo tra i vari livelli decisionali della PA a livello locale. • Elevato grado di accuratezza nella fase di progettazione (il VOB attribuisce grande rilievo ad aspetti tecnici e progettuali). 	<ul style="list-style-type: none"> • Limitati margini di discrezionalità per la PA nella gestione delle procedure (ampio ricorso alla procedura aperta). • Il dialogo competitivo è limitato ai c.d. appalti complessi. 	Limitata attenzione per la fase contrattuale.	La tutela delle pretese dei finanziatori è (perlopiù) rimessa alle pattuizioni negoziali. Essa sembra sufficientemente praticabile per quanto attiene la costituzione di garanzie reali. Maggiori criticità sono – invece – opposte alla "tenuta" di tali accordi dai principi che governano il diritto dei contratti tedesco.
<i>Italia</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Limiti nei meccanismi di coordinamento tra i vari livelli decisionali della PA (specie per quanto attiene il raccordo con amministrazioni preposte alla tutela di interessi specifici). • Scarsa attenzione per gli aspetti tecnico-progettuali. 	<ul style="list-style-type: none"> • Limitati margini di discrezionalità per la PA nella gestione delle procedure. • L'istituto del dialogo competitivo non è ancora operativo. • Presenza di meccanismi potenzialmente discorsivi nella presentazione delle offerte. 	Limitata attenzione per la fase contrattuale.	<ul style="list-style-type: none"> • Insufficienza dei meccanismi previsti dalla legge a tutela dei finanziatori. • Scarsa praticabilità di correttivi sul piano negoziale, data la presenza di numerose rigidità nel diritto civile italiano (specie per quanto attiene il sistema delle garanzie reali).

Segue

<i>Regno Unito</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Presenza di adeguati meccanismi di coordinamento tra le varie autorità coinvolte. • Grande attenzione per gli aspetti tecnico-progettuali (ricorso a modelli standardizzati di contratti). 	<ul style="list-style-type: none"> • Elevato grado di ampie possibilità di ai casi concreti. • È stato introdotto dialogo competitivo. 	Flessibilità e adattamento dell'istituto di affidamento	Articolato sistema di garanzie reali e personali sul piano negoziale, la cui tenuta è assicurata dai principi che governano il diritto dei contratti inglese (privaty of contract).
<i>Spagna</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Presenza di adeguati meccanismi di coordinamento tra le varie autorità coinvolte (istituto del Replalanteo de la obra). • Grande attenzione per gli aspetti tecnico-progettuali. 	<ul style="list-style-type: none"> • Non trascurabili margini di discrezionalità per la PA nella gestione delle procedure (ampio ricorso alle procedure ristrette). • È stato introdotto l'istituto del dialogo competitivo. 	Grande attenzione per la fase contrattuale (predisposizione di clausole che consentono un'adeguata allocazione dei rischi).	Articolato sistema di garanzie a tutela delle pretese dei finanziatori previsto dalla legge (anche) in deroga ai principi di civil law che governano il diritto civile spagnolo.

Fonte: Banca d'Italia, 2011.

8. L'esperienza di alcuni Paesi Europei

Le indicazioni scaturenti dalla letteratura economica e dai documenti della Commissione Europea trovano ulteriore supporto nell'esperienza di alcuni paesi europei (in particolare Regno Unito e Spagna), nei quali la diffusione di formule di Public-Private Partnership, è andata di pari passo con una crescente attenzione per gli aspetti regolamentari, relativi in particolare: i) all'adeguata allocazione del rischio amministrativo; ii) al corretto disegno delle procedure di selezione del contraente privato; iii) alla crescente attenzione per la fase contrattuale; iv) alla predisposizione di presidi che assicurino la bancabilità dei crediti dell'affidatario.

8.1. Il Regno Unito

Il Regno Unito, oltre a costituire l'ordinamento europeo in cui il PPPc (nella formula della Private Finance Initiative – PFI) ha trovato la sua prima applicazione, rappresenta anche il Paese dove esso ha raggiunto la sua massima diffusione, soprattutto per le opere di maggiore complessità. Nel Regno Unito, infatti, ha trovato origine e diffusione la logica del c.d. collaborative *procurement*, espressione di quella rivoluzione culturale che vede le parti private come “soci che collaborano”, più che come antagonisti.

Di seguito, si sintetizzano le principali indicazioni sul piano regolamentare:

- a) L'allocazione del rischio amministrativo. Particolare attenzione viene dedicata alle fasi anteriori alla procedura di selezione del contraente privato, agli aspetti tecnici e al progetto: l'amministrazione – avvalendosi di consulenti privati e soprattutto dell'assistenza di strutture pubbliche come la Task Force del Ministero del Tesoro – individua gli obiettivi connessi alla realizzazione dell'opera e compie un'accurata analisi tecnico-economica dei costi ad essa associati.
- b) Il coordinamento tra i vari livelli decisionali della PA è assicurato attraverso la diffusione di adeguate forme di raccordo tra le amministrazioni coinvolte in opere di interesse trasversale, deputate al rilascio delle valutazioni circa la fattibilità dell'intervento. Inoltre, per promuovere il ricorso al PF il Governo britannico ha puntato su circolari dettagliate ma non vincolanti, recanti *best practices*, clausole contrattuali e aspetti anche tecnici (guide, note pratiche, raccomandazioni), lasciando alle amministrazioni la scelta se conformarsi o meno ad essi. Infine, per ridurre gli oneri di preparazione delle gare e per conseguire valide economie di scala, è stata avviata una forte standardizzazione dei progetti (ad esempio, esiste un modello unico di progetto per la realizzazione di autostrade) e dei contratti.
- c) La disciplina del contratto di affidamento. Particolare attenzione viene rivolta alla fase contrattuale, tramite l'inserimento di clausole negoziali che prevedano idonei meccanismi per incentivare la realizzazione dell'opera e l'erogazione del servizio nei tempi stabiliti, consentano i necessari adattamenti ai mutamenti sopravvenuti in corso di concessione, assicurino il controllo sul livello dei servizi offerti e facilitino l'effettiva traslazione del rischio di domanda e/o di disponibilità dell'opera in capo al privato. Inoltre, per molte infrastrutture stradali è stato stabilito un sistema di remunerazione c.d. "pedaggio virtuale" o *shadow tool*, nel quale il compenso corrisposto dal concedente al gestore è dato da una tariffa variabile in ragione del volume di traffico (quindi della domanda), della *performance* di gestione (con particolare rilievo dato agli aspetti connessi con la sicurezza) e alla disponibilità di servizi.
- d) I presidi a tutela delle pretese dei finanziatori. La tutela dei finanziatori è assicurata attraverso la predisposizione di un complesso sistema di garanzie reali e personali (per lo più, sul piano negoziale), che ne assicurano la soddisfazione in via prioritaria. La tenuta di tali pattuizioni è assicurata dai principi di diritto privato sui quali si basa il sistema inglese, dominato dalla c.d. *privaty of contract*, che permettono alle parti coinvolte di ottenere una precisa individuazione ed un altrettanto precisa delimitazione del rischio

assunto, con ciò garantendo un effetto di bilanciamento notevole fra tutti i soggetti operanti, e confermando l'isolamento del progetto rispetto all'insieme dell'attività dei singoli *sponsors*.

8.2. La Spagna

Particolarmente significativa appare l'esperienza della Spagna. Infatti, benché il sistema amministrativo spagnolo (anch'esso di derivazione francese) presenti tratti molto simili a quello italiano, il paese ha registrato negli ultimi anni un incremento esponenziale nel ricorso al PF e – più in generale – alle formule di *public-private partnership*, diventando il secondo mercato nella UE dopo il Regno Unito. I settori più rilevanti sono quello stradale e ospedaliero, ma ci sono progetti significativi anche nei trasporti. Di seguito, si sintetizzano le principali indicazioni sul piano regolamentare:

a) L'allocazione del rischio amministrativo. Il raccordo preventivo tra le amministrazioni coinvolte in opere di interesse trasversale è particolarmente valorizzato: già in fase di progettazione, infatti deve essere redatto un certificato di fattibilità dell'intervento sia sotto il profilo tecnico che esecutivo, che raccolga le valutazioni degli enti interessati (c.d. *Replanteo de la obra*). L'attenzione per la fase progettuale emerge anche dalla dettagliata disciplina dei contratti pubblici, con specifico riguardo agli aspetti non solo giuridici, ma anche tecnici ed economico finanziari del progetto, nonché di analisi ed allocazione dei rischi.

Si segnala, infine, come la nuova legge sui contratti pubblici (Ley de contratos del Sector Público, n. 30 dell'ottobre 2007, entrata in vigore il 31 aprile 2008), che ha dettato una disciplina specifica per l'affidamento dei contratti di PPP per interventi di particolare complessità (*contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado*), abbia espressamente previsto, per l'affidamento di tali contratti, l'obbligo di una preliminare valutazione costi/benefici, tesa ad accertare l'esistenza di un bilancio positivo circa vantaggi e svantaggi del ricorso a tale formula rispetto ad altre (c.d. *Evaluacion Previa*).

b) Le procedure di selezione del contraente. La procedura di consueto utilizzata è la gara aperta in un'unica fase, caratterizzata dalla riduzione del numero dei concorrenti in gara, con tempi medi di durata che vanno da 6 mesi a un anno. A seguito dell'introduzione dell'istituto del dialogo competitivo nell'ordinamento spagnolo, effettuato dalla nuova legge sui contratti pubblici, tale procedura sembra destinata a diventare lo strumento principe in materia. Si segnala, inoltre, come la scelta del contraente si basi su una metodologia di valutazione delle offerte fondata su una valutazione "comples-

siva”, che tiene conto sia degli aspetti tecnici sia dei profili economico-finanziari.

- c) La disciplina del contratto di affidamento. Il sistema risulta particolarmente sensibile alla tematica della corretta allocazione dei rischi (anche con riferimento alla conformità ai principi Eurostat di contabilizzazione) e del perseguimento di livelli ottimali di servizi. Il contratto di concessione deve, infatti, prevedere sempre delle clausole nelle quali sia chiaramente trasferito al privato il rischio costruzione e alternativamente quello di domanda o di disponibilità. Anche laddove non sia possibile porre interamente la remunerazione a carico degli utenti finali, essa può essere articolata in soluzioni più complesse, che consentono di sganciare il costo dell’opera – almeno in parte – dal bilancio della PA.

È previsto l’obbligo di ripristinare l’equilibrio del piano economico-finanziario alteratosi in ragione di nuove disposizioni legislative o regolamentari o per richieste della stessa PA, anche attraverso la possibilità di derogare ai limiti di durata della concessione. Allo stesso tempo, il concessionario è tenuto a retrocedere i benefici economici in eccesso conseguiti per le stesse cause³⁰.

- d) I presidi a tutela delle pretese dei finanziatori. La legge spagnola assicura la tutela in via prioritaria delle pretese dei finanziatori attraverso la predisposizione di un complesso sistema di garanzie reali e personali. In particolare, si segnala: i) la costituzione di diritti reali di garanzia senza spossessamento sui beni e sui crediti del concessionario, che attribuiscono un diritto privilegiato al rimborso dei finanziamenti in caso di fallimento del concessionario o di cessazione anticipata della concessione; ii) la possibilità accordata ai finanziatori di esercizio dello *step-in right* anche in caso di semplice inadempimento del concessionario. Inoltre, nel sistema spagnolo, il diritto di sfruttare economicamente la concessione ha natura giuridica di diritto reale parziale, la cui titolarità spetta al concessionario), ed è quindi suscettibile di ipoteca (Banca d’Italia, 2011).

8.3. La Francia

Sebbene il trend sia sostanzialmente crescente, in Francia è ancora limitato il ricorso a formule di PPP contrattuale per la realizzazione di opere pubbliche. Di seguito, si sintetizzano le principali indicazioni sul piano regolamentare:

³⁰BANCA D’ITALIA, *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione, Seminari e Convegni. Ibidem.*

- a) L’allocazione del rischio amministrativo. Il raccordo tra i vari livelli decisionali della PA, non sembra adeguatamente assicurato. Sono, infatti, numerose le istanze di modifica del Plan Etat – Region – Communes (strumento principale di programmazione nel paese), volte a: i) migliorare i meccanismi di raccordo tra le varie autorità coinvolte; ii) soddisfare le richieste degli Enti Locali relative a maggiori misure di compensazione ambientale per le opere realizzate sul proprio territorio. Si riscontra, invece, un’elevata attenzione – nella fase progettuale – per l’integrazione tra aspetti tecnici e normativi. Il Code del 2006, contiene numerose disposizioni relative alla definizione tecnica delle prestazioni. In particolare, a seguito delle modifiche già introdotte nel 2008, il ricorso al *contrat de partenariat* è stato subordinato all’obbligatoria, preliminare valutazione costi/benefici in fase di progettazione, tesa ad accertare l’esistenza di un bilancio positivo circa vantaggi e svantaggi del ricorso a tale formula rispetto ad altre. Si segnala, inoltre, l’esistenza di un organismo *ad hoc*, la Commission des Marchés Publics de l’Etat (CMPE) che ha compito di valutare obbligatoriamente la congruità tecnica, oltre che contrattuale, degli appalti di lavori destinati ad essere alla base di contratti di importo pari o superiore a 6 milioni di euro.
- b) Le procedure di selezione del contraente. Le procedure adottate nella selezione del contraente privato per l’affidamento dei contratti di PPP si caratterizzano per un non trascurabile grado di flessibilità. L’*appel d’offres restreint* è la procedura più diffusa, spesso con una forcilla “ristretta” a 10/12 offerenti e con frequente ricorso al criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa. Il dialogo competitivo (introdotto con il Code del 2006), è ammesso senza limiti anche al di sotto della soglia comunitaria. Più in generale, il sistema riconosce un certo grado di discrezionalità in capo ai responsabili dei contratti che – entro certi limiti e nel rispetto dei principi comunitari di trasparenza e parità di trattamento – possono “adattare” la procedura alle esigenze del caso concreto.
- c) La disciplina del contratto di affidamento. Si registra una limitata attenzione per la predisposizione dei contratti. Infatti, benché siano previsti meccanismi di riequilibrio del piano economico-finanziario alteratosi in ragione di nuove disposizioni legislative o regolamentari o per richieste della stessa PA, risulta assente una specifica disciplina e *best practices* diffuse relative ai contenuti negoziali, tese – entrambe – ad assicurare l’inserimento di clausole che prevedano idonei meccanismi per incentivare la realizzazione dell’opera e l’erogazione del servizio nei tempi stabiliti, assicurino il controllo sul livello dei servizi offerti e facilitino l’effettiva traslazione del rischio di domanda e/o di disponibilità dell’opera in capo al privato.

L'aspetto assume particolare rilevanza data l'esistenza, nel diritto civile francese (a prescindere dalle specificità che governano i rapporti con la PA), di non trascurabili rigidità (ad esempio, gli istituti della risoluzione per eccessiva onerosità sopravvenuta e per inadempimento; il collegamento funzionale dei contratti; l'etero-integrazione), che possono impedire di supplire efficacemente a tali lacune sul piano negoziale.

- d) I presidi a tutela delle pretese dei finanziatori. Il sistema presenta numerose criticità per quel che concerne la tutela dei finanziatori, rimessa per lo più ad accordi di natura negoziale. La loro concreta operatività rischia, infatti, di essere minata dalle rigidità – già segnalate – proprie del diritto civile francese (appartenente alla famiglia di *civil law*), che possono compromettere l'obiettivo di garantire una precisa delimitazione del rischio assunto e l'isolamento del progetto rispetto all'insieme dell'attività dei singoli sponsor. In particolare, si segnala il carattere rigidamente formalistico del sistema francese dei diritti reali di garanzia, sia per quel che concerne il momento costitutivo, sia dal punto di vista funzionale ed esecutivo; aspetto che mal si concilia con la logica sottesa alle operazioni di PPP e che contribuisce a indebolire la tutela dei finanziatori”³¹.

8.4. La Germania

Il sistema tedesco degli appalti si caratterizza per una netta prevalenza dell'appalto tradizionale, con uso prioritario di procedure aperte e affidamento separato di progettazione ed esecuzione. Il sistema tedesco accoglie un orientamento opposto rispetto a quello inglese dell'integrazione e dell'accorpamento.

La normativa tedesca prescrive, infatti, il ricorso allo scorporo delle opere “*in tutti i casi in cui è tecnicamente possibile*”. Tale disposizione è facilmente spiegabile, considerando che l'articolazione in Länder comporta un'alta percentuale di spesa pubblica locale e che l'offerta è formata in prevalenza da piccole e medie imprese (che per lo più eseguono in proprio la maggior parte delle opere).

Quanto premesso può spiegare la persistente prevalenza degli appalti tradizionali, con una diffusione ancora limitata – seppure in crescita – di formule alternative quali il PPP, che mal si attagliano alla descritta struttura del mercato tedesco. Di seguito, si sintetizzano le principali indicazioni sul piano regolamentare:

³¹ BANCA D'ITALIA, *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione, Seminari e Convegni. Ibidem.*

- a) L'allocazione del rischio amministrativo. Il coordinamento tra i vari livelli decisionali della PA, è assicurato principalmente a livello federale. Già dal 1991, infatti, la legge sull'Accelerazione della pianificazione delle infrastrutture di trasporto ha limitato (nel settore delle strade e ferrovie) le possibilità di impugnativa degli atti di gara da parte delle autorità locali, valorizzato i meccanismi di raccordo tra le autorità preposte alla tutela di interessi pubblici specifici e semplificato le procedure di esproprio e di indennizzo degli immobili ai privati proprietari". Tale impianto è stato poi ulteriormente rafforzato dalla legge sull'Accelerazione delle infrastrutture (Legge 18 dicembre 2006, n. 12) che, tra l'altro, ha sottratto ai Länder la competenza per le opere strategiche, affidate ad una unità di pianificazione federale, la DEGES, con qualità di stazione appaltante. Più problematico appare il raccordo tra le varie autorità coinvolte nei progetti di competenza dei Länder, la cui potenziale incidenza negativa sulla realizzazione degli interventi è mitigata dalla limitata complessità che li caratterizza e, quindi, dal ricorso ad una maggiore standardizzazione dei progetti.
- Sempre sul piano progettuale, si registra una particolare attenzione per gli aspetti tecnici, prima ancora che giuridici. Il regolamento sull'aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori (Vergabe-und Vertragsordnung für Bauleistungen – VOB).
- b) Le procedure di selezione del contraente. Nell'assenza di una disciplina specifica del Projektfinanzierung, la selezione del contraente privato avviene sulla base delle modalità previste dalle disposizioni generali in materia di appalti pubblici, caratterizzate da un esteso ricorso alla procedura aperta e da un basso grado di flessibilità. Si segnala, tuttavia, come – a seguito delle modifiche recate già nel 2007 dalla ÖPP-Beschleunigungsgesetz – sia stato introdotto l'istituto del dialogo competitivo, al dichiarato fine di modernizzare il quadro normativo in materia di contratti pubblici e di promuovere la realizzazione di iniziative di PPP anche attraverso la previsione di strumenti di aggiudicazione che assicurino una maggiore flessibilità.
- c) La disciplina del contratto di affidamento. "L'assenza di una disciplina organica delle formule di PPP si riflette anche sulla fase contrattuale. Benché siano previsti meccanismi di riequilibrio del piano economico-finanziario alteratosi in ragione di nuove disposizioni legislative o regolamentari o per richieste della stessa PA, la Germania – similmente a quanto rilevato per la Francia – difetta una specifica disciplina e best practices diffuse relative ai contenuti negoziali, tese – entrambe – ad assicurare l'inserimento di clausole che prevedano idonei meccanismi per incentivare la realizzazione dell'opera e l'erogazione del servizio nei tempi stabiliti, assicurino il controllo sul livello dei servizi offerti e facilitino l'effettiva traslazione del ri-

schio di domanda e/o di disponibilità dell'opera in capo al privato. L'aspetto assume particolare rilevanza data l'esistenza – anche in questo ordinamento – di alcuni vincoli che, nonostante la riforma che ha interessato il diritto dei contratti già nel 2002, ispirata ad una maggiore flessibilità e ad intenti di armonizzazione rispetto alle istanze provenienti dal diritto comunitario e alle iniziative di soft law esistenti a livello internazionale, possono limitare la possibilità di adottare efficaci misure sul piano negoziale.

- d) I presidi a tutela delle pretese dei finanziatori. Nel complesso, il sistema tedesco non sembra adeguatamente assicurare la tutela delle pretese dei finanziatori, che pertanto soggiacciono alla disciplina comune di diritto civile, caratterizzata da alcune rigidità che poco consentono il ricorso a pattuizioni tese a garantire la riallocazione predeterminata dei rischi. Margini di manovra superiori permette – invece – il sistema delle garanzie, grazie alla possibilità accordata dall'ordinamento, anche su basi meramente convenzionali, di costituire vincoli aventi natura reale sui beni del debitore, a prescindere dal requisito dello spossessamento, come nel caso dell'*Eigentumsvorbehalt* e della *Sicherungsübereignung*³².

³²BANCA D'ITALIA, *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione, Seminari e Convegni. Ibidem.*

Capitolo 4

Le concessioni: profili teorici

1. Concessioni e Accordi per servizi in concessione

Le concessioni e dunque i relativi accordi per i servizi in concessione, si riferiscono a forme di contratto, basate sulla cooperazione tra un ente del settore pubblico (concedente) e un ente del settore privato (operatore) attraverso il quale le rispettive competenze e risorse sono integrate al fine di eseguire lavori o servizi pubblici e relativi servizi di gestione.

Un processo PPP, in tutto o in parte, comprende le seguenti attività:

- design;
- funding;
- costruzione o ristrutturazione;
- gestione;
- manutenzione.

L'assenza di una definizione precisa di concessione di servizi sia nella legislazione nazionale che in quella UE è stata colmata dalle direttive comunitarie n. 17 e n. 18/2004. Entrambe hanno definito la concessione di servizio come *“un contratto che ha le stesse caratteristiche di un contratto di servizio pubblico, fatta eccezione per il fatto che il corrispettivo ricevuto o ricevibile dall'operatore che fornisce servizi pubblici consiste esclusivamente nel diritto di gestire il servizio o in questo diritto insieme al pagamento”*.

Inoltre, a parte i meriti della definizione della prestazione di servizi, le direttive sopra menzionate escludono la concessione di servizi nel quadro comunitario. In effetti, l'art. 18 della Direttiva 17/2004 stabilisce che le sue regole non si applicano alle concessioni di lavoro e di servizio, nonché l'art. 17 della Direttiva 18/2004 prevede che, fatta salva l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 3, la presente direttiva non si applica alle concessioni di servizi. La suddetta definizione di concessione di servizi è stata ricavata dal

Codice del contratto pubblico (art. 3, comma 12), che prevede anche, nell'art. 30 (“*concessioni di servizi*”) la disciplina dell'ente per i settori ordinari e nell'art. 216 (“*concessioni di lavoro e di servizio*”) – contenente un riferimento all'art. 30 – la disciplina per *settori speciali*.

Questa definizione si basa su quella che si riferisce al contratto di appalto pubblico: una nozione relativa al contratto di concessione non viene fornita come ritenuto necessario all'interno della Comunità europea. Tuttavia, la definizione risolve la querelle relativa alla delimitazione dell'Ente del contratto di servizio, in relazione alla nozione contigua di concessione di servizi e figure simili, che hanno coinvolto la dottrina e la giurisprudenza sia interne che europee per molti anni.

- *PPP da Giolitti alla Legge n. 142/1990.*

La disciplina relativa ai servizi pubblici locali in Italia, risale agli inizi del 1900, in armonia con la legge Giolitti (Legge 29 marzo 1903, n. 103). Questa legge, che consentiva ai Comuni e alle Province di assumere e gestire i servizi ritenuti essenziali alle autorità locali, è rimasta in vigore fino alla fine degli anni '80 del secolo scorso e ha consentito alle autorità locali di prelevare dall'economia di mercato quei beni e servizi destinati a soddisfare le esigenze collettive. Le imprese municipali erano quindi imprese pubbliche che operavano in un'unica struttura produttiva e agivano nel quadro di riferimento del territorio. Quest'area è stata esclusa dall'intervento dell'ente del settore privato, che potrebbe ancora ottenere riferimenti dall'amministrazione di una concessione per la gestione del servizio.

Le compagnie e le concessioni comunali, tuttavia, non erano l'unico modo in cui era possibile gestire un servizio pubblico. La Legge Giolitti, infatti, consentiva al governo locale di gestire direttamente il servizio di monopolio. Oltre a fornire la gestione del servizio pubblico da parte dell'autorità locale, la Legge n. 103/1903 forniva anche un elenco di servizi da definire come tali, ma non delineava specificamente questa nozione. Attraverso questo elenco è stato possibile identificare i servizi essenziali per la comunità, i servizi che dovevano essere restituiti all'autorità. La Legge Giolitti rimase in vigore fino al 1990, anno in cui iniziò lo smantellamento delle società statali al fine di garantire il libero mercato desiderato dall'Unione Europea.

2. La natura giuridica delle concessioni in Italia

La concessione, nell'ordinamento giuridico italiano, definita anche come “*privatizzazione funzionale*”, si presenta, in definitiva, come uno strumento di

cooperazione tra organismi del settore pubblico, da una parte, e privati, dall'altra, che si organizzano e collaborano per la creazione di progetti di pubblica utilità, i quali, in mancanza di tale sinergia, non potrebbero essere offerti alla collettività. L'ente pubblico, pur non gestendo direttamente il servizio in questione, mantiene tuttavia la responsabilità e il controllo sul servizio di pubblico interesse. L'ente privato, possedendo i mezzi finanziari, organizza e gestisce il servizio con le proprie risorse. Di conseguenza, il tratto peculiare della concessione è rappresentato, in primis, dal trasferimento di responsabilità che, normalmente, ricade nella sfera delle competenze dell'ente pubblico, nei confronti di un soggetto terzo (privato) che, sotto la direzione e il controllo del medesimo soggetto pubblico, gestisce il servizio. L'Amministrazione Pubblica non si spoglia di tale responsabilità ma semplicemente la affida al privato affinché questo, in possesso del know-how e di risorse finanziarie adeguate, riesca, in sostituzione della stessa, a fornire servizi di pubblica utilità.

Il soggetto privato assolverà i suoi compiti sotto le linee guida impartitegli dal soggetto pubblico che vigilerà su quest'ultimo affinché l'impresa incaricata della progettazione, gestione e miglioria del servizio in questione rispetti le regole che sono state fissate nel contratto. Attraverso la concessione, si ha un'estensione della sfera giuridica del privato, il quale viene a beneficiare di opportunità economiche e giuridiche che in precedenza gli erano precluse. Visto da questa prospettiva, il contratto concessorio è stato assunto in letteratura e dalla giurisprudenza come uno "strumento di traslazione dei pubblici poteri"¹; mediante il quale la PA ha il potere di trasferire ad un altro soggetto un proprio diritto o potere che in tal modo viene limitato. Esso, inoltre, è stato analizzato da diversi studiosi, soprattutto in relazione al momento di genesi della concessione stessa, considerando tale momento come fondamentale per trarre delle conseguenze importanti sia in merito all'instaurazione del rapporto sia per il suo concreto svolgersi futuro. La dottrina (Campra *et al.*, 2014), si è divisa in posizioni diverse, fra ricostruzioni in termini contrattualistici (concessione come contratto di diritto privato) e teorie unilateralistiche (concessione come provvedimento amministrativo).

A metà strada tra le due concezioni si pone una terza impostazione: la teoria della concessione-contratto che trova fondamento in una nota pronunciata dalla Corte di Cassazione del 12 gennaio 1910. Secondo tale teoria, la concessione rappresenta una complessa fattispecie data da due elementi distinti ma connessi:

¹ B. RAGANELLI, *Il contratto di concessione come modello di PPP e il nuovo codice dei contratti*, Amministrazione in cammino, LUISS, 2017.

1. Elemento pubblicistico: il provvedimento amministrativo tramite il quale si autorizza la concessione.
2. Elemento privatistico: il contratto che definisci diritti e doveri delle parti.

Anche tale teoria, nel corso degli anni, è stata superata da parte della letteratura giuridica che ha finito per ricondurre la concessione nei contratti di diritto pubblico, ufficializzando il passaggio dalla concessione-contratto al contratto di concessione. È stato osservato che la figura della concessione-contratto si contraddistingue dalla contemporanea presenza di elementi pubblicistici e privatistici, per cui la PA si viene a trovare in una posizione di preminenza rispetto al soggetto privato in quanto, oltre a disporre dei diritti che nascono dal contratto, gode dei pubblici poteri che derivano dall'esigenza di garantire il pubblico interesse in quello specifico settore dove si inserisce la concessione². In Italia, la normativa in tema di concessioni è contenuta all'interno del Codice dei Contratti, sostituendo il precedente codice emanato con D.Lgs. n. 163/2006; tale codice si occupa di distinguere la concessione "di lavori" da quella "di servizi", definendo e collocando le definizioni in due diversi commi dell'art. 3:

- A) Comma 11: *“concessione di lavori: un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano l'esecuzione di lavori ovvero la progettazione esecutiva e l'esecuzione, ovvero la progettazione definitiva, la progettazione esecutiva e l'esecuzione di lavori ad uno o più operatori economici riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire le opere oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione delle opere”*³.
- B) Comma 12: *“concessione di servizi: un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano a uno o più operatori economici la fornitura e la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di lavori di cui alla lettera ll) riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione dei servizi”*⁴.

La concessione di lavori si distingue quindi da quella di servizi per il diver-

²T. Reg. Giust. Amm., Bolzano, 11 novembre 2002, n. 495, *Foro Amm. Trib. Amm. Reg.*, 2002, p. 3571.

³D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, *Codice dei contratti pubblici*.

⁴D.Lgs. 18 aprile 2016, cit.

so conferimento pubblico di risorse, dove nella concessione di lavori il privato contribuisce in maniera maggiore, sotto il profilo economico e finanziario, alla realizzazione dell'infrastruttura, mentre in quella di servizi la realizzazione dell'opera è funzionale alla gestione. Dall'esatta definizione dell'atto giuridico che dà vita al rapporto concessorio dipende il riconoscimento della disciplina giuridica applicabile al rapporto stesso. Nasce una forma di collaborazione tra potere pubblico e impresa privata che si sviluppa non attraverso una confusione di ruoli, ma con la esplicitazione di un rapporto consensuale, caratterizzato da una netta distinzione delle rispettive responsabilità, consequenziale ai diversi obiettivi che si cercano di raggiungere.

3. La Direttiva 2014/23 UE e i principi generali della disciplina

Tramite l'emanazione della Direttiva 2014/23 UE, sia gli Stati membri che gli operatori economici hanno avuto la possibilità di beneficiare di una normativa chiara ed uniforme in merito all'aggiudicazione delle concessioni. In Italia la direttiva comunitaria è stata attuata attraverso la Legge 28 gennaio 2016, n. 11. L'idea di base è stata quella di assicurare un aumento della concorrenza, rispettando ovviamente i principi di correttezza e professionalità, tra gli operatori sul mercato, anche al fine di favorire lo sviluppo delle piccole e medie imprese.

Direttiva 2014/23 UE	Contratti di concessione, appalti pubblici e procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali.
Legge 28 gennaio 2016, n. 11	Deleghe al Governo per l'attuazione delle Direttive nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici.
D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50	Codice dei contratti Pubblici 2016.

Essa ha armonizzato, a livello europeo, il coordinamento delle procedure di aggiudicazione delle concessioni; riconoscendo il principio di libera amministrazione delle autorità pubbliche contenuto all'interno dell'art. 2:

“1. La presente direttiva riconosce il principio per cui le autorità nazionali, regionali e locali possono liberamente organizzare l'esecuzione dei propri lavori o la prestazione dei propri servizi in conformità del diritto nazionale e dell'Unione. Tali autorità sono libere di decidere il modo migliore per gestire l'esecuzione dei lavori e la prestazione dei servizi per garantire in particolare

un elevato livello di qualità, sicurezza e accessibilità, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utenza nei servizi pubblici. Dette autorità possono decidere di espletare i loro compiti d'interesse pubblico avvalendosi delle proprie risorse o in cooperazione con altre amministrazioni aggiudicatrici o di conferirli a operatori economici esterni.

2. La presente direttiva fa salvi i regimi di proprietà degli Stati membri. In particolare non richiede la privatizzazione di imprese pubbliche che forniscono servizi al pubblico”⁵.

All'art. 3, sono puntualmente disciplinati i principi delle concessioni:

1. Principio di non discriminazione.
2. Principio di parità di trattamento.
3. Principio di trasparenza.
4. Principio di proporzionalità.
5. Principio di mutuo riconoscimento.

Nello specifico, il legislatore Europeo ha previsto all'art. 3, che:

“1. Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori trattano gli operatori economici su un piano di parità e in modo non discriminatorio e agiscono con trasparenza e proporzionalità.

La concezione della procedura di aggiudicazione della concessione, compresa la stima del valore, non è diretta a escludere quest'ultima dall'ambito di applicazione della presente direttiva né a favorire o svantaggiare indebitamente taluni operatori economici o taluni lavori, forniture o servizi.

2. Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori mirano a garantire la trasparenza della procedura di aggiudicazione e dell'esecuzione del contratto, nel rispetto dell'articolo 28”⁶.

Il principio di non discriminazione e di parità di trattamento sono strettamente connessi l'uno all'altro. Il primo impone “*di non trattare in modo diverso situazioni analoghe, salvo la differenza di trattamento sia obiettivamente giustificata*”⁷ mentre il secondo dispone il divieto di “*qualsiasi forma di discriminazione dissimulata che mediante il ricorso ad altri caratteri distintivi,*

⁵ Direttiva 2014/23 UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, *Sull'aggiudicazione dei contratti in concessione*, 26 febbraio 2014.

⁶ Direttiva 2014/23 UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, *Ibidem*.

⁷ Corte Giust. 8 ottobre 1980, causa 810/70 – Caso Uberschar.

abbia in pratica le stesse conseguenze"⁸. Dunque le AA.PP. dovranno provvedere a fissare non solo condizioni di accesso non discriminatorie, ma anche garantire che la scelta del candidato aggiudicatario degli accordi per servizi in concessione, avvenga in base a criteri oggettivi ed obiettivi, e che la procedura si svolga nel rispetto delle regole fissate all'interno dell'accordo. Tali regole dovranno essere note a tutti i partecipanti alla gara e dovranno essere applicate a tutti allo stesso modo. Il procedimento, inoltre, dovrà seguire la normativa vigente all'epoca di pubblicazione del bando e le modifiche normative, intervenute dopo la data di pubblicazione dello stesso, dovranno considerarsi ininfluenti in modo da non modificare le modalità di affidamento in corso d'opera. Il principio di trasparenza⁹ mira, invece, a garantire l'esecuzione degli effetti del principio di parità di trattamento.

Le AA.PP. dovranno perciò provvedere a rendere pubblica, tramite appropriati mezzi pubblicitari, la propria volontà di ricorrere ad una concessione o ad accordi di servizi di concessione specificatamente articolati. Il principio di proporzionalità diviene utile nella sua dimensione, applicativa affinché ogni provvedimento adottato sia adeguato agli obiettivi che si intendono perseguire, evitando, quindi, la fissazione di requisiti professionali e finanziari sproporzionati rispetto all'oggetto della concessione. Tale principio si collega anche alla durata della concessione, affermando che essa non potrà eccedere il periodo necessario per ammortizzare gli investimenti e recuperare il capitale investito. Infine, in base al principio del mutuo riconoscimento, ciascuno Stato membro accetterà i prodotti e i servizi forniti da altri operatori economici di altri Stati membri, nella misura in cui gli stessi rispondano in modo equivalente alle esigenze legittimamente perseguite dallo Stato membro destinatario¹⁰.

4. L'evoluzione della disciplina dopo il recepimento della Direttiva

La Direttiva Europea, come affermato nel paragrafo precedente, è intervenuta per rimuovere le ambiguità derivanti dalla frammentazione della norma-

⁸ Corte Giust. 13 luglio 1993, causa 330/91 – Caso Commezbank.

⁹ M. POLLIFRONI, *Environmental Sustainability and Social Responsibility: a theoretical proposal for an accounting evaluation*, Economia aziendale online, vol. 2, p. 345-354, 2011; M. POLLIFRONI, *E-Government towards Transparency: a comparative analysis applied to the Italian Public Sector*, Journal of Accounting and Management Information Systems, vol. 14, 2015.

¹⁰ Corte Giust. 7 maggio 1991, causa 340/89 – Caso Vlassopoulou; Corte Giust. 25 luglio 1991, causa 76/90 – Caso Dennemeyer.

tiva sulle concessioni nei singoli Stati membri, imponendo linee guida chiare e precise. Le principali novità sono rappresentate da:

1. Definizione specifica di “concessione” e del procedimento di aggiudicazione.
2. Introduzione del “rischio operativo”.
3. Limitazione della durata delle concessioni.

In merito al primo punto, la Direttiva ha fatto chiarezza sulla definizione di concessione di lavori e di servizi, indicando il metodo di stima del valore e una soglia per la pubblicazione del bando di gara sulla Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea. Le definizioni riportate all’interno del documento all’art. 5, comma 1, lett. a) e b) non si scostano sostanzialmente da quelle contenute all’interno del Codice dei Contratti già descritte precedentemente, ma è evidente la soluzione fornita per risolvere la querelle tra il concetto di “appalto” e quello di “concessione”, caratterizzato da un confine estremamente tenue. L’elemento che differenzia le due fattispecie è rappresentato invece dalla concezione del corrispettivo. Nel contratto di concessione, il corrispettivo derivante dall’erogazione del servizio è rappresentato dal diritto di realizzare il lavoro oppure di gestire il servizio oggetto del contratto. Nell’appalto, il corrispettivo che deriva dall’esecuzione del lavoro o dalla gestione dei servizi è l’erogazione di un contributo economico che viene pattuito con la stazione appaltante e dalla stessa erogato¹¹.

Il secondo punto rappresenta invece una novità significativa in quanto esaurisce ogni dubbio di natura interpretativo per quanto riguarda quelli che sono gli effetti dell’aggiudicazione di una concessione ovvero il “rischio operativo”. Tale rischio, così come affermato nell’art. 5, consiste “nella possibilità di mancato recupero dell’investimento effettuato o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetti della concessione”. Gli elementi di rischio sono rappresentati da:

1. Risorse umane. Si fa riferimento a frodi oppure errori che potrebbero commettere gli impiegati.
2. Sistemi informatici. Deterioramento di hardware/software o telecomunicazioni.
3. Processi. Superficiale supervisione/controllo delle procedure interne.
4. Eventi esterni determinati da fattori non controllati direttamente dalle parti coinvolte nella concessione.

¹¹E. VIOLANTE, *Breve commento sulle principali novità introdotte dalla Direttiva 2014/23/ Ue in materia di concessioni*, 9 ottobre 2014.

Oltre a questi fattori, le società quotate affidatarie di servizi in concessione, potrebbero essere esposte al rischio derivante dal lato della domanda e dell'offerta.

Il primo rischio potrebbe determinarsi in luogo di un calo dell'utilizzo del servizio da parte dell'utente finale a causa della presenza sul mercato di altri operatori che propongono un'offerta più competitiva. Il secondo rischio fa riferimento, invece, al fatto che la fornitura di lavori e servizi oggetto del contratto potrebbe non essere proporzionale alla domanda. Altro aspetto rilevante è rappresentato dalla *durata della concessione*, disciplinato dall'art. 18: *“La durata delle concessioni è limitata. Essa è stimata dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore in funzione dei lavori o servizi richiesti al concessionario. Per le concessioni ultra-quinquennali, la durata massima della concessione non supera il periodo di tempo in cui si può ragionevolmente prevedere che il concessionario recuperi gli investimenti effettuati nell'esecuzione dei lavori o dei servizi, insieme con un ritorno sul capitale investito tenuto conto degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi contrattuali specifici. Gli investimenti presi in considerazione ai fini del calcolo comprendono sia quelli iniziali sia quelli in corso di concessione”*¹².

Diviene pertanto fondamentale che la durata della concessione non sia illimitata oppure che possa essere soggetta a clausole di automatico e tacito rinnovo. Nel caso in cui venisse fissata una durata inferiore al tempo necessario affinché il concessionario possa recuperare l'investimento, allora dovrà essere determinato un valore residuo finale, in coerenza con il rapporto sinallagmatico disciplinato dal contratto. La finalità oggetto di perseguimento da parte del legislatore, è quella di evitare la creazione di situazioni di monopolio nei settori in cui viene a realizzarsi la concessione, generando benefici impropri per il concessionario dato che l'eccessiva estensione temporale della durata della concessione. Ciò non consentirebbe ad altri operatori di formulare offerte per la gestione dei servizi connessi all'opera oggetto del contratto, di fatto limitando la concorrenza tra gli operatori.

5. La disciplina innovativa dell'IFRIC 12

Prima dell'introduzione dell'IFRIC 12, solo l'interpretazione contabile SIC 29¹³ aveva tentato di offrire una linea guida in tema di trattamento contabile

¹² Direttiva 2014/23 UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, *Ibidem*.

¹³ Disclosure – *Service Concession Arrangements (SIC-29) An Interpretation of IAS 1, Presentation of Financial Statements*.

delle concessioni, con riferimento all'informativa che doveva essere inserita in bilancio. Le interpretazioni dei principi contabili internazionali sono sviluppate dall'IFRIC, nuova denominazione del SIC decisa dalla fondazione IASC¹⁴ nel 2002. Il SIC fu creato nel 1997 per offrire un'applicazione ancora più rigorosa degli IAS, affinché potesse assicurare la compatibilità dei report finanziari generati secondo i principi contabili internazionali, eliminando la possibilità di potenziali interpretazioni discordanti. L'IFRIC 12, a partire dal 2006, ha completamente stravolto il trattamento contabile Italiano ed Europeo dei PPP. La principale novità¹⁵ è rappresentata dal fatto che il concessionario non rileva più i beni gratuitamente devolvibili (Giovando, 2012, p. 170¹⁶), nella categoria delle immobilizzazioni materiali bensì nella categoria delle immobilizzazioni immateriali o finanziarie. La centralità del concetto di controllo nella prospettiva dello IAS 1 prevede che le società concessionarie hanno il diritto di gestire il bene in nome e per conto del concessionario ma non potranno più rilevare l'infrastruttura in bilancio come se fosse un bene di loro proprietà. La nuova interpretazione contabile ha completamente escluso la possibilità di poter rilevare un'attività materiale, in quanto il concessionario non esercita un'attività di controllo su tali beni. Se il contratto di concessione prevede che il concessionario venga remunerato direttamente dall'utente finale allora quest'ultimo dovrà rilevare un'attività immateriale. Nel caso in cui, invece, il concessionario venisse remunerato direttamente dal concedente allora dovrà rilevare un'attività finanziaria.

6. L'IPSAS 32 ed il trattamento contabile delle concessioni nei bilanci pubblici

L'IPSAS 32 dispone che l'entità valuti l'iscrizione in bilancio di elementi relativi a immobili, impianti e macchinari utilizzati in un accordo per servizi in concessione sulla base del controllo dell'attività¹⁷ sottostante. In tali casi, comunque, gli altri aspetti del trattamento contabile di questi beni, incluso

¹⁴ IASC (International Accounting Standard Committee): ora denominato IASB, è l'organismo responsabile dell'emanazione dei principi contabili internazionali.

¹⁵ M. RIJA, *Il trattamento contabile e fiscale dei beni gratuitamente devolvibili*, Business and Management Sciences International Quarterly Review, Pavia, 2010.

¹⁶ G. GIOVANDO, *L'impresa di gestione aeroportuale: aspetti strategici, di gestione e di bilancio*, Giappichelli, Torino, 2012.

¹⁷ N. MOSCARIELLO-E. CINQUE, *The economic effects of new PPP accounting treatments: a critical analysis of the IPSAS 32*, Global Business and Economics Review, 2016.

l'ammortamento, sono disciplinati dalle disposizioni dell'IFRIC 12.

I principi contabili internazionali IAS/IFRS determinano l'utilizzo di specifici criteri contabili impostati sulla natura finanziaria dell'informativa di bilancio. In particolare, il principio di prevalenza della sostanza sulla forma prevede che le operazioni siano contabilizzate non solo in rispetto della loro natura giuridica, ma anche e soprattutto con riguardo alla loro intrinseca natura sostanziale. È previsto, inoltre, l'utilizzo del metodo del *fair value* per la valutazione di determinate attività/passività, anziché il criterio del costo (Tiscini *et al.*, 2014).

Con riferimento al settore pubblico, sono stati emanati gli IPSAS (International Public Sector Accounting Standards), vale a dire i Principi Contabili Internazionali per il settore pubblico, da parte dell'I.P.S.A.S.B. (International Public Sector Accounting Standards Board – l'Organismo Contabile Internazionale per l'e-manazione dei principi contabili del settore pubblico). Questo organismo opera all'interno dell'I.F.A.C. – International Federation of Accountant – l'Organizzazione mondiale che unisce ben 157 ordini della professione contabile di 122 paesi e che, tra i suoi vari compiti, si preoccupa della produzione di standard nei vari settori.

Obiettivo dell'IPSASB è quello di “*adoperarsi per l'interesse della collettività, sviluppando principi contabili per il settore pubblico di elevata qualità e favorendo la convergenza di principi nazionali ed internazionali, così da migliorare la qualità e l'uniformità della rendicontazione contabile in ogni parte del mondo*”, da realizzarsi:

- standard contabili specifici per il settore pubblico (gli IPSAS appunto);
- promuovendo la loro generale accettazione e convergenza a livello internazionale;
- pubblicando ulteriori documenti che agiscano da linee guida su problematiche contabili proprie del settore pubblico.

Nella loro quasi totalità, gli IPSAS si basano sul principio della competenza economica (*accrual basis*) piuttosto che su quello della competenza finanziaria (*cash basis*). Nello sviluppo degli IPSAS *accrual basis*, il Board ha definito due priorità:

- la convergenza con gli IAS/IFRS, pur tenendo conto delle ineliminabili differenze di vocazione tra aziende pubbliche e private;
- la redazione di principi contabili specifici per il settore pubblico, rispondenti cioè a esigenze non condivisibili con quelli delle aziende private.

Gli IPSAS sono rivolti a tutte le entità del settore pubblico (*public sector entities*), vale a dire:

- gli Stati nazionali e gli Enti dell'Amministrazione Centrale;
- gli enti territoriali subordinati (Regioni; Enti dipendenti dalle Regioni; ASL; Ospedali);
- gli Enti locali (Province; Comuni);
- le Agenzie e le Commissioni Governative.

Tuttavia, a differenza degli IAS/IFRS, gli IPSAS non sono obbligatori per legge, né a livello comunitario né tanto meno a livello nazionale. L'ISPASB si impegna a favorirne il riconoscimento in tutti i paesi, ma riconosce il diritto degli stati di sviluppare proprie regole, pertanto:

- negli Stati in cui già esiste uno standard setter per il settore, l'IPSASB si propone di affiancarlo;
- negli Stati dove manca uno standard setter per il settore, l'ISPASB si propone come alternativa.

In relazione all'oggetto dell'operazione in esame, il principio contabile di riferimento è l'IPSAS 32, che disciplina il trattamento contabile delle concessioni nei bilanci pubblici. Il criterio è assolutamente speculare a quello introdotto dai principi contabili internazionali privati, l'IFRIC 12, per la contabilizzazione dei contratti di concessione nei bilanci del concessionario privato, la cui adozione è obbligatoria per le società quotate in borsa.

L'IPSAS 32 prevede che se il concedente controlla l'uso dell'infrastruttura, oppure mantiene un interesse residuo sull'infrastruttura al termine della concessione. L'*asset* dovrà essere contabilizzato nel bilancio del concedente, non nelle immobilizzazioni materiali del concessionario (principio della prevalenza della sostanza economica sulla forma giuridica).

7. Concessioni, PPP e Accordi per Servizi in Concessione nelle società quotate. Un'analisi della letteratura

In alcuni Paesi, vengono create, gestite e realizzate infrastrutture per servizi e opere pubbliche (stadi, scuole materne, strade, porti, aeroporti, ospedali, cimiteri, carceri, parcheggi, reti di telecomunicazioni, sistemi di distribuzione dell'acqua, reti per la fornitura di energia) controllate direttamente dal settore pubblico attento alla manutenzione di queste strutture, attraverso stanziamenti finanziari diretti¹⁸.

¹⁸ M. CAMPRA, *Euro e bilancio d'esercizio. Italia, Francia, Spagna, Germania*, Giuffrè, Milano, 2005; M. CAMPRA, *Accordi per Servizi di concessione in Ias/ifrs*, Ipsosa, Mi-

Tuttavia, in seguito all'introduzione di nuovi rigorosi vincoli di bilancio, al rispetto dei saldi di bilancio delle amministrazioni pubbliche (patto di stabilità nei Paesi della UE) e la crescente carenza di risorse, aggravata dalla crisi finanziaria, in alcuni paesi, negli ultimi vent'anni¹⁹, i governi hanno introdotto forme di Partenariato Pubblico-Privato (PPP), attraverso accordi di servizi concessori²⁰, al fine di attrarre la partecipazione e l'interesse del settore privato allo sviluppo, al finanziamento, al funzionamento e alla manutenzione di opere e servizi pubblici anche per tenere sotto controllo il debito in aumento²¹.

Gli accordi che regolano i diversi servizi di concessione in forma ricorrente di PPP²² rientrano nell'ambito di applicazione dell'IFRIC 12²³ e il diverso

lano, 2012; M. CAMPRA-G. ORICCHIO-E.M. BRAJA-P. ESPOSITO, *Sovereign Risk and Public-Private Partnership during the Euro Crisis*, Palgrave Macmillan, 2014; A. GIORNETTI, *IFRIC 12. Accordi per servizi in concessione e qualità dell'informativa al mercato. Indagine tra le società quotate europee nel più ampio scenario della armonizzazione contabile*, Franco Angeli, Milano, 2014; X. ZHANGA-H. BAO-H. WANGC-M. SKITMORED, *A model for determining the optimal project life span and concession period of BOT projects*, International Journal of Project Management, 2016; F. PELLIZER, *Procedure di affidamento delle concessioni e requisiti dei concessionari*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019.

¹⁹ E. BORGONOVÌ, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, V edizione, Egea, Milano, 2005; E. BORGONOVÌ, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2006; F. AMATUCCI-V. VECCHI (ed. by), *Le operazioni di project finance: stato dell'arte e indicazioni per il futuro*, OCAP, Egea, Milano, 2009; E.M. BRAJA-M. CAMPRA-P. RICCI-P. ESPOSITO, *Public private partnership and IFRIC 12 in Italy*, Global business and economics Review, vol. 18, Nos. 3/4, 2016.

²⁰ P. ROBINSON, *The Private Finance Initiative: Saviour, Villain or Irrelevance?* IPPR, 2000.

²¹ J. BROADBENT-K. JACOBS-R. LAUGHLIN, *Organisational resistance strategies to unwanted accounting and finance changes*, Accounting, Auditing & Accountability Journal, 2001; J. BROADBENT-R. LAUGHLIN, *The Private Finance Initiative: clarification of a future research agenda*, Financial accountability & management, 1999; J. BROADBENT-R. LAUGHLIN, *Accounting choices: technical and political trade-offs and the UK's private finance initiative*, Accounting, Auditing & Accountability Journal, 2002; J. BROADBENT-R. LAUGHLIN, *Public private partnerships: an introduction*, Accounting, Auditing & Accountability Journal, 2003; P. RICCI, *Principi contabili per gli enti locali e principi IP-SAS: un confronto impossibile*, La Finanza Locale, n. 10, Maggioli, Rimini, 2005.

²² L. PARKER-G. GOULD, *Changing public sector accountability: critiquing new directions*, Blackwell Publishers Ltd, Oxford, 1999; M. PISANI, *Un principio contabile per i beni in concessione*, Franco Angeli, Milano, 2002; D. GRIMSEY-M.K. LEWIS, *Public private partnerships: the worldwide revolution in infrastructure provision and project finance*, Elgar, Cheltenham, 2004.

²³ M. CAMPRA, *Accordi per Servizi di concessione in Ias/ifrs*, *Ibidem*.

trattamento contabile dei diritti dell'operatore sulle infrastrutture, a seconda dei diversi compiti di controllo e regolamentazione che devono essere forniti al pubblico (per conto del settore pubblico in conformità con i termini specificati nel contratto per un determinato periodo di tempo), con l'individuazione della parte su cui è richiesto l'accollo del rischio di domanda²⁴.

Il trattamento contabile degli Accordi per Servizi in Concessione, regolato dall'IFRIC 12, rappresenta uno dei casi più significativi ed emblematici dell'applicazione del principio della prevalenza della sostanza sulla forma per evidenziare "luci e ombre tipiche" di un principio che è alla base del modello contabile IAS/IFRS²⁵. È un caso significativo perché rientra nel perimetro di definizione degli accordi per servizi in concessione (SCA), da annoverare tra le forme di partenariato pubblico-privato e finanziamento di progetti, particolarmente focalizzati e ampiamente considerati e discussi nella letteratura economico-aziendale negli ultimi quindici anni²⁶.

Nei paragrafi seguenti, si darà evidenza del contributo offerto dalla letteratura economico-aziendale sulle diverse forme di PPP, prima e dopo l'adozione dell'IFRIC 12, analizzando il contributo che l'interpretazione dell'IFRIC 12 ha prodotto a favore del miglioramento della presente vaghezza concettuale²⁷.

²⁴ A. FARAUDELLO-M. CAMPRA-D.A. PASSARANI, *IFRIC 12 e accordi per servizi in concessione*, Contabilità finanza e controllo, 2011; F. ZAMMARTINO-R.L. DE MONACO, *Brevi riflessioni sull'istituto della concessione alla luce del diritto comunitario*, Amministrativamente, Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo, 2020.

²⁵ E. LAGHI-A. GIORNETTI, *La "prevalenza della sostanza sulla forma" nella redazione del bilancio*, Fondazione TELOS, 2009; M. CAMPRA-G. ORICCHIO-E.M. BRAJA-P. ESPOSITO, *Sovereign Risk and Public-Private Partnership during the Euro Crisis*, *Ibidem*.

²⁶ F. AMATUCCI-V. VECCHI (ed. by), *Le operazioni di project finance: stato dell'arte e indicazioni per il futuro*, *Ibidem*.

²⁷ P. DIMAGGIO-W. POWELL, *"The iron cage revisited" institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*, *American Sociological Review*, 1983; H. SULLIVAN-C. SKELCHER, *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services*, Palgrave MacMillan, 2002; H. DICKINSON-J. GLASBY, *'Why partnership working doesn't work': Pitfalls, problems and possibilities in English health and social care*, *Public Management Review*, 2010; M. CAMPRA-G. ORICCHIO-E.M. BRAJA-P. ESPOSITO, *Sovereign Risk and Public-Private Partnership during the Euro Crisis*, *Ibidem*; X. ZHANGA-H. BAO-H. WANGC-M. SKITMORED, *A model for determining the optimal project life span and concession period of BOT projects*, *Ibidem*; F. PELLIZER, *Procedure di affidamento delle concessioni e requisiti dei concessionari*, *Ibidem*.

8. Gli Accordi per Servizi in Concessione nella Letteratura Economico-Aziendale

Gli Accordi per servizi in concessione, come precisato nel precedente paragrafo, si riferiscono a quelle forme di progetti PPP attraverso i quali un ente del settore pubblico (concedente) affida a un ente del settore privato (operatore), la concessione per costruire o gestire un'opera pubblica o un'infrastruttura, al fine di svolgere un servizio pubblico nell'interesse pubblico in profondi processi di privatizzazione funzionale. Il corrispettivo dell'operatore può consistere in un diritto di addebito agli utenti dei servizi pubblici (attività immateriali) o in un diritto contrattuale incondizionato a ricevere liquidità o un'altra attività finanziaria (attività finanziaria) da o verso la direzione del concedente per i servizi di costruzione²⁸.

La seguente tabella riproduce i fattori critici di successo relativi al PPP, prima e dopo l'adozione dell'IFRIC 12.

Tabella 4.1. – *Ricostruzione e classificazione della letteratura: fattori critici di successo, concessioni, accordi per servizi in concessioni e progetti PPP*²⁹

<i>Fattori critici di successo</i>	<i>Autori</i>
Forte consorzio privato	Jefferies <i>et al.</i> (2002) Tiong (1996) Birnie (1999) Savas (1987) Savas (2000) Zhanga <i>et al.</i> (2016)
Allocazione e condivisione del rischio appropriate	Qiao <i>et al.</i> (2001) Grant (1996) Bing L., Akintoye A., Edwards P.J., Hardcastle C. (2005) (2007) Campra <i>et al.</i> (2014) Braja <i>et al.</i> (2016) Pellizer (2019)
Processo di approvvigionamento	Jefferies <i>et al.</i> (2002) Kopp (1997) Gentry and Fernandez (1997) (Vecchi, Hellowell, 2020)

Segue

²⁸ E. LAGHI-A. GIORNETTI-P. NENNI-G. ZANDA, *La valutazione economica e l'iscrizione in bilancio dei Diritti di sfruttamento di frequenze radiofoniche*, Giappichelli, Torino, 2001.

²⁹ Fonte: Adattato da LI, AKINTOYE, EDWARDS, HARDCASTLE, 2007.

Processo di approvvigionamento competitivo	Stonchouse <i>et al.</i> (1996) Kanter (1999) Nao (2001b) Martiniello (2011) Campra <i>et al.</i> (2014)
Valutazione costi/benefici approfondita e realistica	Qiao <i>et al.</i> (2001) Brodic (1995) Hambros (1999)
Progetto di fattibilità tecnica	Qiao <i>et al.</i> (2001) Tiong (1996) Zantke and Mangels (1999) Marsilio <i>et al.</i> (2011) Vecchi, Leone, (2020)
Trasparenza nel processo di approvvigionamento	Jefferies <i>et al.</i> (2002) Kopp (1997) Gentry and Fernandez (1997)
Buona governance	Qiao <i>et al.</i> (2001) Frilet (1997) Badshah (1998) Zeff, (2010) Campra <i>et al.</i> (2014) Braja <i>et al.</i> (2016) Zhanga <i>et al.</i> (2016) Vecchi, Hellowell (2020)
Favorevole quadro giuridico	Bennett (1998) Boyfield (1992) Stein (1995) Jones <i>et al.</i> (1996) DiMaggio, Powell (1983, 1991) Pinto (1996) Manzi (2001) Sullivan, Skelcher (2002) Cantino (2007) Rija (2010) Giovando (2012) Tarasco (2017) Esposito (2019)
Mercato finanziario disponibile	Qiao <i>et al.</i> (2001) Jefferies <i>et al.</i> (2002) McCarthy e Tiong (1991) Akintoye <i>et al.</i> (2001b)
Supporto politico	Qiao <i>et al.</i> (2001) Zhang <i>et al.</i> (1998; 2016)
Obiettivi multi-benefici	Grant (1996)
Coinvolgimento del governo nel fornire garanzie	Stonehouse <i>et al.</i> (1996) Kanter (1999) Qiao <i>et al.</i> (2001) Zhang <i>et al.</i> (1998; 2016)
Sana politica economica	EIB (2000)
Stabilità macroeconomica	Qiao <i>et al.</i> (2001) Dailami e Klein (1997)

Stabilità macroeconomica	Boyfield (1992) Stein (1995) Jones <i>et al.</i> (1996) Finnerty (1996) Campra <i>et al.</i> (2014) Zhang <i>et al.</i> (2016) Vecchi, Hellowell (2020)
Autorità condivisa tra il settore pubblico e quello privato	Stonehouse <i>at al.</i> (1996) Kanter (1999) Campra <i>et al.</i> (2014) Zhang <i>et al.</i> (2016) Vecchi, Hellowell (2020)
Supporto sociale	Frilet (1997) Campra <i>et al.</i> (2014) Zhang <i>et al.</i> (2016) Vecchi, Hellowell (2020)
Trasferimento tecnologico	Qiao <i>et al.</i> (2001) Campra <i>et al.</i> (2014) Zhang <i>et al.</i> (2016) Vecchi, Hellowell (2020)

A dispetto del fervente interesse degli studiosi internazionali, nello scenario nazionale, la letteratura economico-aziendale avente ad oggetto i PPP rimane purtroppo ancora troppo debole e non sistemica. Ciò è in parte compensato da studiosi di finanza e ingegneria industriale che hanno cercato di classificare standard, dimensioni, variabili e caratteristiche ricorrenti di una serie di accordi concessori di PPP³⁰, riclassificati sulla base della legislazione in PPP contrattuali e istituzionali.

Queste configurazioni sono riprodotte in vari modelli di ricerca, poi identificati come settori disciplinari distinti, anche divisi all'interno dello stesso settore (SECS P07), analogamente ai vari pezzi di un puzzle da ricomporre, in quanto ulteriormente suddivisi in sottogruppi, offrendo a studiosi, professionisti e operatori del settore, ancora un'interpretazione troppo confusa, senza alcuna visione sistemica e con diversi elementi di criticità sotto il profilo interpretativo per i redattori del bilancio.

8.1. Il Trattamento contabile degli Accordi per Servizi in Concessione nelle società quotate: il Framework teorico "dopo" l'applicazione dell'IFRIC 12

La disciplina dell'IFRIC 12 (più approfonditamente trattata nel prossimo Capitolo 4) costituisce tuttavia nella letteratura economico-aziendale interna-

³⁰N. CARBONARA-N. COSTANTINO-R. PELLEGRINO, *A three-layer analysis framework for Public Private Partnerships at country, sector, and project levels*, Proceedings of the 26th IPMA World Congress, 2012.

zionale, un caso “emblematico”, anche se parziale, per l’applicazione del principio di prevalenza della sostanza sulla forma³¹, nel trattamento contabile delle concessioni e degli accordi per i servizi in concessione nelle società quotate. Difatti, tutti gli aspetti che determinano il trattamento contabile degli “accordi per servizi in concessione” (SCA), a partire dalla stessa definizione dell’ambito di applicazione dell’IFRIC 12, per finire con i modelli contabili da utilizzare ai fini della rappresentazione degli effetti di SCA, riconducono in pienezza all’applicazione del principio della rappresentazione nella *sostanza economica*³², indipendentemente dalla forma giuridica che regola il trasferimento del rischio e la responsabilità per la realizzazione di opere o servizi in concessione e la gestione di servizi pubblici o di pubblico interesse e/o utilità³³. La continua ricerca applicativa ed interpretativa del principio della sostanza economica sulla forma giuridica per gli accordi sui servizi in concessione, diventa una condizione centrale per migliorare la qualità e l’affidabilità delle informazioni finanziarie agli investitori e ai diversi portatori di interesse, al fine di evitare errori e distorsioni nelle comunicazioni economiche e finanziarie.

Il supporto e gli effetti attesi dell’IFRIC 12, pubblicato nel novembre 2006, trovano anche in letteratura riscontro, richiamo ed interesse³⁴, e sono collegati alla necessità di inquadrare, semplificare e chiarire la complessità del trattamento contabile relativo alle concessioni e agli accordi per servizi in concessione che trovano dimensione applicativa nelle diverse forme di PPP, offrendo spunti di semplificazione interpretativa ai comportamenti contabili e alle prassi gestionali oggetto di rilevazione, evitando qualsiasi confusione nell’ambito di applicazione di altri principi contabili internazionali. Il Regolamento (CE) n. 254/2009, per quanto riguarda l’interpretazione delle concessioni e degli accordi per servizi in concessione, inserisce nell’introduzione alla stessa interpretazione, puntuali riferimenti alla base della numerosità e della complessità dei diversi principi contabili internazionali:

³¹ E. LAGHI-A. GIORNETTI-P. NENNI-G. ZANDA, *La valutazione economica e l’iscrizione in bilancio dei Diritti di sfruttamento di frequenze radiofoniche*, *Ibidem*; M. CAMPRA-G. ORICCHIO-E.M. BRAJA-P. ESPOSITO, *Sovereign Risk and Public-Private Partnership during the Euro Crisis*, *Ibidem*.

³² D. HEALD-G. GEORGIU, *The substance of accounting for public-private partnerships*, *Financial Accountability e Management*, 2011.

³³ M. CAMPRA-G. ORICCHIO-E.M. BRAJA-P. ESPOSITO, *Sovereign Risk and Public-Private Partnership during the Euro Crisis*, *Ibidem*.

³⁴ M. CAMPRA-G. ORICCHIO-E.M. BRAJA-P. ESPOSITO, *Sovereign Risk and Public-Private Partnership during the Euro Crisis*, *Ibidem*.

Interpretazione IFRIC 12 – Accordi per servizi in concessione
IFRS 1, IFRS 7, IAS 8, IAS 11, IAS 16, IAS 17 e IFRIC 4, IAS 18, IAS 20,
IAS 23, IAS 32, IAS 36, IAS 37, IAS 38, IAS 39.

L'IFRIC 12, quale linea guida interpretativa dei principi contabili internazionali, fornisce indicazioni sul comportamento ed il trattamento contabile da tenere da parte degli operatori per gli accordi di concessione di servizi da pubblico a privato (società quotate), non si occupa della contabilizzazione dei servizi in concessione da parte dei concedenti, inquadrando il corretto trattamento contabile delle attività in concessione.

Una volta verificate alcune condizioni oggettive e soggettive³⁵, quale riconoscimento alternativo in base al quale un'infrastruttura oggetto di concessione o alla base di servizio concessorio trasferito alla parte privata, non deve essere riconosciuta come attività materiale (autostrade, approvvigionamento idrico, ecc.), ma come diritto nell'addebitare agli utenti una tariffa o un servizio di tariffazione per il servizio pubblico erogato (attività immateriali); o un diritto a ricevere un pagamento, diritto finanziario di tariffazione appunto³⁶, quale corrispettivo da parte del concedente per le utenze pagate (attività finanziarie); o attraverso un metodo misto o biforcuto³⁷.

L'IFRIC 12 fornisce quindi una mappa logico-concettuale utile a verificare, per i diversi gradi successivi, quali tipi di concessione rientrano o meno nel suo ambito di applicazione e quando rientrano nella disciplina di IFRIC 12, prevedendo l'applicazione del Modello delle attività finanziarie o del Modello delle attività immateriali.

Pochi anni dopo l'adozione dell'IFRIC 12 e il precedente periodo lungo, faticoso, poco chiaro e controversa approvazione sul trattamento contabile delle concessioni³⁸, la letteratura internazionale ha prestato maggiore attenzione³⁹

³⁵ E. LAGHI, *La relazione logica e funzionale tra i due tipi di controllo*, in C. DI NOLA-M. BIANCHI (Eds.), *I controlli societari*, Egea, Milano, 2010.

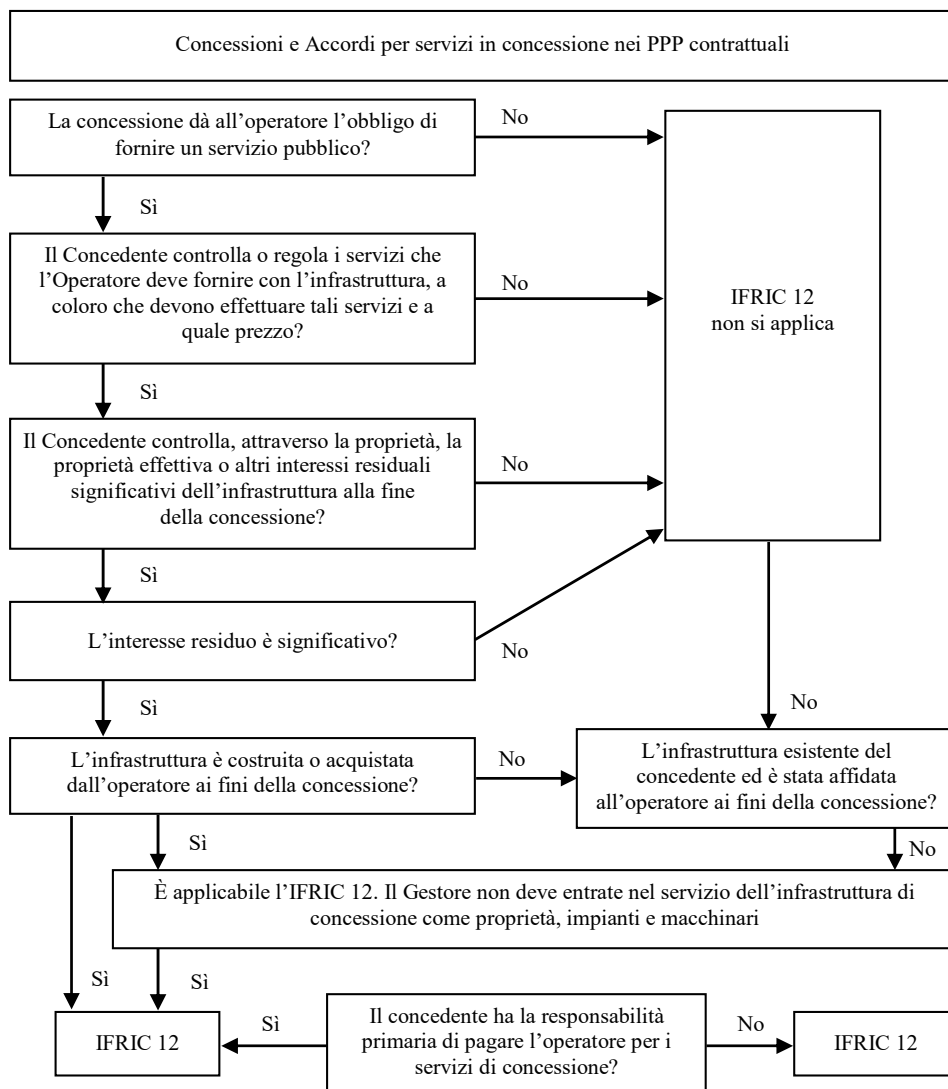
³⁶ E. LAGHI-A. GIORNETTI, *La "prevalenza della sostanza sulla forma" nella redazione del bilancio*, TELOS, 2009.

³⁷ M. CAMPRA, *Accordi per Servizi di concessione in Ias/ifrs*, *Ibidem*; M. CAMPRA-G. ORICCHIO-E.M. BRAJA-P. ESPOSITO, *Sovereign Risk and Public-Private Partnership during the Euro Crisis*, *Ibidem*; V. VECCHI-M. HELLOWELL, *Public Private Partnership in the healthcare sector*, Palgrave Pivot, 2020.

³⁸ COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione interpretativa della Commissione sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI)*, 2008; M. CAMPRA, *Accordi per Servizi di concessione in Ias/ifrs*, *Ibidem*; V. VECCHI-M. HELLOWELL, *Public Private Partnership in the healthcare sector*, *Ibidem*.

³⁹ P.K.S. PARIS-A. RODRIGUES-C. CRUZ-T.V. BRUGNI, *A comparative study of European Union and Brazilian expected effects of IFRIC 12 endorsement*, 2011.

al profilo dei diversi sviluppi evolutivi interpretativi dell'IFRIC 12, in diversi paesi⁴⁰.



⁴⁰ S.A. ZEFF, *Political Lobbying on Accounting Standards – US, UK and International Experience*, chapter 11, in C. NOBES-R. PARKER (eds.), *Comparative International Accounting*, Prentice-Hall, Harlow, 2010; M. CAMPRA-G. ORICCHIO-E.M. BRAJA-P. ESPOSITO, *Sovereign Risk and Public-Private Partnership during the Euro Crisis*, *Ibidem*; X. ZHANGA-H. BAO-H. WANGC-M. SKITMORED, *A model for determining the optimal project life span and concession period of BOT projects*, *Ibidem*; V. VECCHI-M. HELLOWELL, *Public Private Partnership in the healthcare sector*, *Ibidem*.

La letteratura internazionale ha approfondito poi, e studiato attentamente, l'applicazione dell'IFRIC 12, ed in particolare gli studiosi di alcuni paesi dell'UE⁴¹, come la Spagna⁴², Francia, Danimarca, Grecia, Regno Unito; e di altri paesi extra UE, come il Brasile in particolare⁴³, Giappone o Australia, hanno offerto analisi comparative sia prima che dopo l'adozione della linea guida interpretativa introdotte dall'IFRIC 12.

Le seguenti tabelle mostrano gli aspetti che caratterizzano le diverse forme di partenariato pubblico-privato, al fine di confrontare nei diversi paesi i modelli di business, per poter supportare al meglio le scelte dei decisori pubblici e delle società di concessione. La letteratura economico-aziendale di riferimento, chiarisce le linee guida imposte dall'IFRIC 12:

⁴¹ L. BING-A. AKINTOYE-P.J. EDWARDS-C. HARDCASTLE, *The allocation of risks in PPP/ PFI construction projects in the UK*, International Journal of Project Management, 2005; R.W. MCQUAID-W. SCHERRER, *Changing reasons for public-private partnerships (PPPs)*, Public Money & Management, 2010; D. HEALD-G. GEORGIU, *The substance of accounting for public-private partnerships*, *Ibidem*; H. CAMFFERMAN-S. ZEFF, *Comment on 'a political economy of accounting standard setting'*, Journal of Management and Governance, 2011; S.A. ZEFF, *Political Lobbying on Accounting Standards – US, UK and International Experience*, *Ibidem*; M. CAMPRA-G. ORICCHIO-E.M. BRAJA-P. ESPOSITO, *Sovereign Risk and Public-Private Partnership during the Euro Crisis*, *Ibidem*; X. ZHANGA-H. BAO-H. WANGC-M. SKITMORED, *A model for determining the optimal project life span and concession period of BOT projects*, *Ibidem*; V. VECCHI-M. HELLOWELL, *Public Private Partnership in the healthcare sector*, *Ibidem*.

⁴² B. ACERETE-J. SHAOUL-A. STAFFORD, *Taking Its Toll: The private financing of roads in Spain*, Public Money and Management, 2009.

⁴³ C.F. CRUZ-A.F. SILVIA-A. ROGRIGUES, *Uma Discussão sobre os Efeitos Contábeis da Adoção da Interpretação IFRIC 12 – Contratos de Concessão*, Revista Contabilidade Vista & Revista, Belo Horizonte, 2009; A.E. LIMA, *Os efeitos da adoção da interpretação técnica ICPC 01 nas demonstrações contábeis das concessionárias de serviços públicos: o caso da COPASA*. Dissertação de Mestrado Profissionalizante em Administração, Faculdade de Economia e Finanças IBMEC: Rio de Janeiro, 2010; V.A. MARTINS-M.E.M.C. ANDRADE, *Análise dos Normativos de Contabilidade Internacional sobre Contabilização de Contratos de Parcerias Público-Privadas*, Revista Contemporânea de Contabilidade, Florianópolis, 2009; V.A. MARTINS-M.E.M.C. ANDRADE, *Evidenciação dos ativos e passivos dos contratos de concessão: o caso da PPP-MG050*, Anais do EnAPG, São Paulo, 2010; P.K.S. PARIS-A. RODRIGUES-C. CRUZ-T.V. BRUGNI, *A comparative study of European Union and Brazilian expected effects of IFRIC 12 endorsement*, *Ibidem*.

Tabella 4.2. – *Quadro PPP nel Regno Unito e in Spagna*⁴⁴

<i>Ambiente regolamentare contabile</i>	
<i>Regno Unito</i>	<i>Spagna</i>
Sistema di common law	Sistema di diritto romano codificato
Professione contabile autoregolamentata che emette principi contabili	Relazioni finanziarie basate su piani emesse da un ente pubblico
Forte mercato dei capitali azionari (protezione degli investitori)	Credito come sistema finanziario principale (protezione dei creditori)
Separazione di imposte e imposte finanziarie e contabili	Sistema contabile a prevalenza fiscale
<i>Caratteristiche del settore strade PPP</i>	
<i>Regno Unito</i>	<i>Spagna</i>
Data di inizio: anni '90	Data di inizio: anni '60
Modello di pedaggio ombra, prestazioni più recenti	Pedaggio diretto, pedaggi ombra più recenti
Meccanismo e pedaggi diretti	(Governi autonomi)
Coordinamento e gestione da parte di enti pubblici (Partnerships UK)	Nessun equivalente
Gli operatori privati costituiti nell'ambito speciale	Gli operatori sono società per azioni
Veicoli istituiti da consorzi	Filiali di società di costruzioni

Tabella 4.3. – *Confronto di approcci contabili*

<i>Regno Unito</i>	<i>Spagna</i>
<i>Base del trattamento contabile</i>	
Sostanza economica oltre il diritto	Quadro mercantile: legale
Forma di transazioni	Implicazioni fiscali
<i>Dibattito contabile</i>	
C'è molto dibattito tra contabilità	C'è stato un dibattito minimo
Regolatore e tesoreria sulla natura del PPP, che porta a opinioni contrastanti su dove si trova l'asset nei PPP	Trattamento contabile spagnolo di infrastrutture e contratti con deficit pubblico e requisiti di debito dell'UEM. Non viene presa in considerazione la logica economica delle transazioni

Segue

⁴⁴ Fonte: Adattato da ACERETE, STAPLETON, STAFFORD, 2007.

<i>Regolamento contabile</i>	
La contabilità dei PPP ha seguito le leasing e sostanza sulla forma con modifiche esistenti in materia di modifiche.	Variazione contabile specifica del piano contabile generale spagnolo per il settore dei pedaggi.
<i>Questioni contabili e conseguenze nel relativo trattamento contabile</i>	
Separabilità del servizio e elementi patrimoniali del contratto: servizio basato su infrastrutture (fuori bilancio pubblico) o accordo di finanziamento (su bilancio pubblico).	Capitalizzazione degli oneri finanziari una volta che l'autostrada è stata aperta al traffico come spesa differita: diventando un meccanismo per i nuovi concessionari.
La parte che sostiene i rischi e i benefici della proprietà (ad esempio potenziali variazioni degli utili e delle perdite immobiliari) è la parte che possiede un'attività.	Creazione di un "fondo di conversione": protezione dei fondi degli investitori (può anche proteggere i fondi dei contribuenti).
Segnalazione asimmetrica tra agenti pubblici e privati: i contribuenti affrontano incertezza sulle passività future.	Rivalutazioni ad hoc: aumentare il valore delle attività e facilitare l'accesso ai finanziamenti.
Le tariffe annuali possono essere suddivise in due parti nel conto economico e nel bilancio: mancanza di comparabilità poiché le società possono variare la loro politica di riconoscimento.	Sostegno pubblico (assicurazione sui tassi di cambio, sussidi, anticipi rimborsabili, prestiti partecipativi): i confini tra il settore pubblico e quello privato si confondono.
Le garanzie del governo sui pagamenti dell'Agenzia delle autostrade non si riflettono nei conti del settore pubblico: i contribuenti sono incerti sulle passività future.	Non tutti i meccanismi di sostegno pubblico si riflettono adeguatamente nei conti pubblici: i contribuenti sono incerti sulle passività future.

La tabella seguente offre uno schema della letteratura selezionata, e sintetizza il contenuto, la varietà nell'attuale dibattito nazionale e internazionale sul tema delle concessioni, degli accordi per servizi in concessione nelle diverse forme del PPP.

Tabella 4.4. – *Letteratura selezionata*

<i>Letteratura Anglosassone</i>	(Bing L., Akintoye A., Edwards P.J., Hardcastle C., 2005, 2007; Treasury, 2008; McQuaid, Scherrer, 2010; Heald, Georgiou, 2010; Camfferman, Zeff, 2011; Zeff, Nobes, 2010; Heald, 2011; Hellowell, Vecchi, 2018)
<i>Letteratura Spagnola</i>	(Acerete, Shaoul, Stafford, 2009; Rangel, Valende, 2009; Rangel, Vassallo, Galende, 2010)
<i>Letteratura dei Paesi di Lingua Tedesca</i>	(Budäus, B. Grüb, 2008; Muller, 2008; Papenfuß, C. Schaefer, 2009; Jacob, C. Hilbig, D. Neunzehn, T. Popp, T. Uhlig; Herbold, 2012; Hodges, 2013)
<i>Letteratura dei Paesi dell'America Latina</i>	(Cruz, Silva, Rodrigues, 2009; Lima, 2010; Martins, Andrade, 2009, 2010; Costa, 2010; Paris, Rodrigues, Cruz, Brugni, 2011; Zhanga <i>et al.</i> , 2016)

Segue

Letteratura Italiana	(Capasso, 2002; Amatucci, Vecchi, 2008, 2009; Laghi, 2010; Campra, Faraudello, Malfatti, Passarani, 2011; Campra, 2012; Pozzoli, 2011; Martiniello, 2008, 2012; Vecchi, Hellowell, 2012; Cappellaro, Marsilio, Cuccurullo, 2009, 2011; Cappellaro, Longo, 2011; Campra <i>et al.</i> , 2014; Braja <i>et al.</i> , 2016; Vecchi, Leone, 2019; Vecchi, Hellowell, 2020)
----------------------	--

8.2. Il caso italiano: complessità, confusione normativa e profili giuridici

A differenza dell'esperienza di altri Paesi Europei, gli sforzi normativi in Italia si sono concentrati sugli aspetti procedurali del PPP, con un'attenzione limitata ad altri segmenti rilevanti, ma soprattutto per quanto riguarda le regole delle relazioni tra i vari attori coinvolti in queste operazioni. Questo spiega anche il numero scarso di progetti, e da poca finanza in relazione ai PPP⁴⁵.

Il termine partenariato pubblico-privato (PPP) si riferisce a tutte le forme di cooperazione tra il settore pubblico e il settore privato volte alla progettazione, costruzione, finanziamento, gestione e manutenzione di opere o servizi pubblici, o alla fornitura di beni o alla fornitura di servizi (Banca d'Italia, 2011).

Nel nostro sistema, come già precisato, la prima disciplina generale del PPP per la realizzazione di opere pubbliche è stata introdotta dalla Legge 18 novembre 1998, n. 415 (la cosiddetta Legge Merloni-*ter*), che includeva gli artt. da 37-*bis* a 37-*nonies* nella legge quadro sui lavori pubblici (Legge 11 febbraio 1994, n. 109, la cosiddetta Merloni), poi trasfusa nel D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei Contratti Pubblici: artt. da 153 a 160).

Questi articoli sono divisi in due gruppi, che regolano fasi logicamente e cronologicamente distinte: i) il primo gruppo, i cui articoli si concentrano principalmente sulle recenti misure di riforma, è finalizzato alla selezione dell'appaltatore privato e all'impegno del pubblico concessione di lavori; ii) il secondo gruppo riguarda l'attuazione del rapporto contrattuale tra l'autorità pubblica e il concessionario e fornisce alcune forme di garanzia a favore degli enti finanziatori.

Con riferimento a quest'ultima fase, le leggi più rilevanti riguardano: i) la possibilità di avere successo nel rapporto di concessione della società di progetto potenzialmente formato dall'appaltatore di successo; ii) il favore nei confronti degli enti finanziatori, secondo il quale le somme dovute dal governo al concessionario a titolo di risarcimento in caso di risoluzione o recesso *“sono intese principalmente a soddisfare le richieste dei finanziatori del concessionario e non sono disponibili da parte del concessionario fino alla piena*

⁴⁵ C. BENTIVOGLI-E. PANICARA-A. TIDU, *Il project finance nei servizi pubblici locali: poca finanza e poco progetto*, *Questione di economia e finanza*, 2008.

soddisfazione delle richieste dei finanziatori”; iii) il cosiddetto diritto di passaggio, che garantisce agli enti finanziatori la possibilità di nominare un sostituto in caso di risoluzione del rapporto di concessione per motivi derivanti dal concessionario; iv) introduzione di un privilegio convenzionale a tutela dei crediti di quelli che finanziano la realizzazione di opere pubbliche o la gestione di servizi pubblici.

Nonostante l’importanza di queste disposizioni correttive per la regolamentazione dei lavori pubblici, dal momento che hanno rimosso gli ostacoli all’uso corretto del PPP, gli interpreti e i professionisti hanno mostrato l’insufficienza e l’inadeguatezza di questi principi guida.

8.3. Il PPP nel Codice dei Contratti Pubblici

L’art. 3, par. 15-ter del codice degli appalti pubblici definisce i contratti PPP come *“contratti per uno o più servizi come la progettazione, la costruzione, l’esercizio o la manutenzione di opere o servizi pubblici o la fornitura di un servizio, incluso in tutti i casi il totale o parziale finanziamento da parte di soggetti privati, anche attraverso forme diverse, di tali servizi, con un’allocazione del rischio in conformità con le normative e gli orientamenti dell’UE in vigore”*.

8.4. Il PPP nel Libro Verde della Commissione Europea

Il Libro verde della Commissione Europea sui partenariati pubblico-privato e il diritto dell’UE in materia di appalti pubblici e concessioni, pubblicato il 30 aprile 2004, fornisce utili linee guida che spiegano le caratteristiche dell’istituzione e le diverse forme, facendo una distinzione, basata su diversi tipi di contratto, tra la *partnership* istituzionale e la *partnership* contrattuale.

Il partenariato istituzionale prevede la cooperazione tra il settore pubblico e il settore privato all’interno di una specifica entità, presupponendo l’esistenza di una struttura societaria o istituzionale che, essendo detenuta congiuntamente dall’autorità pubblica e da entità private, svolge il compito di assicurare la consegna di un’opera o un servizio per conto della comunità. Il governo è orientato all’uso di questa formula per gestire principalmente i servizi pubblici a livello locale.

La legislazione sulla disciplina delle diverse modalità di applicazione del PPP è stata forte e in crescita nell’ultimo decennio, come mostrato ad esempio nella tabella.

Tabella 4.5. – *Produzione normativa*

1999	DECREE No. 554 December 21, 1999, “regulation and implementation of the framework law on public works February 11, 1994, no. 109, as amended”
2000	supervisor of public works, regulatory Act No. 34/2000 of 18 July “Project financing – business plan”
2000	Legislative Decree n. 267 August 18, 2000 “Consolidated local government”
2000	European Commission, communication No. 2000/121/02 of 4/12/2000 “Commission interpretative communication on concessions under Community law”
2004	Eurostat, February 11, 2004 decision “accounting treatment in national accounts of contracts signed by public undertakings in the framework of partnerships with private companies”
2005	European Commission, communication 2005/569 of 11/15/2005 “on public-private partnerships and Community law on public procurement and concessions”
2006	Legislative Decree No. 163 of April 12, 2006, “code of public contracts for works, services and supplies”, and s.m.i.
2006	European Parliament, resolution No. 2043/2006 of October 26, 2006, on public-private partnerships and Community law on public procurement and concessions
2007	European Commission, communication 2007/616 of 10/18/2007 “communication on a European ports policy”
2007	Finance Act for the year 2008 (L. n. 244/2007) – investor companies (Article 27, paragraphs 1-32)
2008	European Commission, communication 2007/6661 2/5/2008 “s’interpretative communication of the EU Commission on the application of Community law on public procurement and concessions to institutionalized Public-Private Partnerships (IPPP is SET UP)”
2008	The implementing regulation and implementation of the code of public contracts

La *partnership* contrattuale si basa, invece, su legami puramente formali tra autorità pubbliche ed enti privati per l’impegno del lavoro pubblico. In questo contesto, il modello di concessione è caratterizzato dall’esistenza di un collegamento diretto tra l’entità privata e l’utente finale, fornendo un servizio alla comunità al posto e sotto il controllo del pubblico autorità.

Tale modello è caratterizzato da una specifica modalità di remunerazione privata, poiché la considerazione dell’operatore risulta dagli utenti del servizio pubblico⁴⁶.

Con riferimento alla legislazione italiana sul metodo di remunerazione, la concessione di servizio pubblico ai sensi del Testo Unico Comune, R.D. n. 2578/1925, è regolata dall’art. 267 del R.D. n. 1175/1931. Questa norma prevede contratti di concessione riguardanti servizi pubblici locali, un avviso di partecipazione da pubblicare al fine di consentire agli enti del settore privato

⁴⁶F. AMATUCCI-V. VECCHI (ed. by), *Le operazioni di project finance: stato dell’arte e indicazioni per il futuro*, *Ibidem*.

di presentare o stipulare un accordo quando informato da “circostanze speciali in relazione alla natura dei servizi” oggetto dell’impegno.

Tale disciplina, riferendosi a circostanze speciali e non a circostanze eccezionali, ha effettivamente legittimato un’interpretazione che ha consentito l’uso diffuso di un accordo privato, presupponendo la natura fiduciaria del rapporto tra il concedente e il concessionario, nonché a causa di requisiti tecnici finanziari e organizzativi. La concessione come strumento per la gestione dei servizi pubblici locali è stata considerata nella riforma delle autorità locali prevista dalla Legge n. 142/1990, come modello alternativo, incluso l’innovativo ricorso a partenariati prevalentemente pubblici. La legge italiana prevede sia PPP istituzionalizzati sia PPP contrattuali.

Nell’ordinamento Italiano, i PPP istituzionalizzati sono realizzati attraverso:

- principalmente società di capitali pubbliche;
- principalmente società di capitali private;
- partenariato pubblico-privato istituito secondo il codice civile;
- partecipazione alla trasformazione urbana. Le principali forme di PPP contrattuali sono:
- concessione di servizi di costruzione o potenziamento e servizi operativi;
- sponsorizzazione;
- leasing (leasing in costruendo).

In Italia, lo sviluppo della letteratura economico-aziendale sull’IFRIC 12 è offerta da alcuni studiosi autorevoli, oltre a un ampio e crescente gruppo di professionisti⁴⁷. Di seguito sono riportate le domande di ricerca alle quali cercheremo di fornire un esame nei prossimi paragrafi:

- Qual è lo stato dell’arte e l’attuale quadro generale sui modelli di business e sul trattamento contabile degli accordi per i servizi di concessione collegati al PPP?
- L’approccio teorico degli studiosi italiani, sulle concessioni e sugli accordi per i servizi in concessione è diverso dall’approccio teorico degli studiosi

⁴⁷ M. CAMPRA, *Euro e bilancio d’esercizio. Italia, Francia, Spagna, Germania, Ibidem*; M. CAMPRA, *Accordi per Servizi di concessione in Ias/ifrs, Ibidem*; E. LAGHI-A. GIORNETTI, *La “prevalenza della sostanza sulla forma” nella redazione del bilancio, Ibidem*; C. DELLADIO-L. GAIANI-P. MENEGHETTI-M. POZZOLI, *Guida alla contabilità e bilancio*, Gruppo 24 Ore, 2011; G. GIOVANDO, *Aspetti strategici, di gestione e di bilancio*, Giappichelli, Torino, 2012; W. ROTONDARO-P. ZAMBON, *Bilancio 2010*, Maggioli, Rimini, 2010; F. MURACA-G. BRESCIA, *Le perizie di stima delle aziende*, Maggioli, Rimini, 2011; M. CORDAZZO, *Principi contabili internazionali e risultati economici delle quotazioni italiane: l’impatto della transizione*, Franco Angeli, Milano, 2008.

di altri paesi, nonostante le linee guida e le interpretazioni sui comportamenti contabili da adottare dalle aziende da parte dell'IFRIC 12. Per quali ragioni?

- I casi identificati in letteratura trovano una risposta nelle prove empiriche offerte dai casi studio selezionati e analizzati nei successivi capitoli 4 e 5?

Dopo aver identificato i diversi approcci al tema della ricerca, svilupperemo eventuali profili evolutivi e le prassi esperienziali emergenti, sollevate anche dalla letteratura.

Considerazioni, riflessioni critiche e analisi proattiva hanno lo scopo di indagare su una tenue e debole presenza della dottrina economica aziendale italiana all'interno delle regole complesse e multiforme relative agli accordi di partenariato pubblico-privato (PPP) e ai servizi di concessione (SCA) che rientrano nella disciplina applicativa offerta dall'IFRIC 12. La sistematizzazione della letteratura economico-aziendale rileverà le pratiche emergenti nella dottrina economica delle imprese, al fine di verificare, in un contesto di crescente scarsità di risorse finanziarie, l'identificazione di nuovi modelli di business, a supporto dei decisori pubblici, in un quadro finanziario sempre più complesso, in uno sforzo costante ed utile per combinare il perseguimento dell'equilibrio economico nel rispetto di regole, bisogni e diritti.

Questa sistematizzazione può essere considerata come un punto di partenza per sviluppare nuove linee e ricerche future su concessioni e accordi per servizi in concessione che rientrano nell'applicazione dell'IFRIC12, attraverso confronti internazionali, analizzando poi nei successivi Capitoli 4 e 5, i modelli di business ed i *case studies* selezionati oggetto di osservazione.

9. Le Concessioni e gli Accordi per Servizi in Concessione tra Norme, Teoria e Prassi

La rete di infrastrutture strategiche in concessione in Italia

Il partenariato pubblico e privato (PPP) richiede, sulla base dei dati disponibili dell'Osservatorio nazionale del partenariato pubblico-privato⁴⁸, un sistema di informazione e monitoraggio e allerta dei contratti di concessione nell'intero panorama del PPP, la crisi economica e finanziaria scenario, ha continuato a crescere nel tempo, ma il percorso di esecuzione diventa sempre più complesso.

⁴⁸ www.infopieffe.it.

Lo sviluppo di programmi di analisi, assistenza e conoscenze tecniche diventa una variabile strategica in questo difficile periodo di mercato, per delineare la possibile efficacia e sinergie che possono consentire alla crescente domanda di partenariato pubblico-privato di svolgere un ruolo come motore per la rinascita del Paese. Negli anni immediatamente successivi all'adozione in Italia dell'IFRIC 12 si rileva come (per esempio nel 2012), gli avvisi di partecipazione sono stati 3.204 per un volume d'affari di 8.682 milioni. Rispetto al 2011 c'è stata una domanda crescente rispetto a un forte calo del valore economico, che è stato sequenziale alla crisi generale che ha reso difficile trovare risorse finanziarie attraverso finanziamenti anche per le società private. Tra il 2011 e il 2012 il numero di competizioni è aumentato del 13,15% da 3.204 gare a 2.832 bandi, mentre il volume degli affari è diminuito del 34,7%, passando da 13,3 miliardi di euro di importi dedicati alla concorrenza a 8,7 miliardi di euro. Questo notevole declino è derivato dal crollo, dopo un periodo espansivo, di oltre 50 milioni di opere su larga scala da realizzare tramite PPP, diminuendo del 39,7% in un anno. L'anno scorso non sono stati realizzati lavori di importo eccezionale, come le due concessioni di lavori pubblici, convocati nella seconda metà del 2011, per il rafforzamento e la manutenzione dell'autostrada A22 Brennero-Modena (3 miliardi di euro) e per la costruzione di Roma-Corridoio intermodale latino e collegamento Cisterna-Valmontone (2,7 miliardi), inoltre i lavori che superano i 50 milioni si sono notevolmente ridotti, passando da 22 avvisi di partecipazione annuale tra il 2010-2011 a 14 avvisi di partecipazione nel 2012.

Il PPP è diventato nel tempo un mercato importante per il nostro Paese: circa 29.000 "procedimenti in corso", ovvero gare aggiudicate e gare in corso, dell'importo complessivo di quasi 90 miliardi di euro.

Si passa dalle 331 iniziative del 2002, alla media annua di oltre 3.000 iniziative nel periodo 2012-2016, con il picco di 3.334 nel 2015, e con un 2016, nonostante l'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici, attestato a 3.187 iniziative in corso. Anche gli importi, sebbene con un trend annuale altalenante condizionato da grandi progetti, hanno segnato comunque, nella dinamica dei quindici anni, una chiara crescita, con un picco eccezionale nel 2016 di oltre 13 miliardi di euro, un valore mai raggiunto dal 2002, deciso dalla presenza di un numero eccezionale di grandi opere e servizi di importo superiore a 50 milioni di euro (33 gare dell'importo di oltre 10 miliardi, contro una media annua di 13 gare dell'importo di 3,9 miliardi dell'intero periodo 2002-2016).

Figura 4.1. – L'evoluzione di PPP 2002-2012⁴⁹

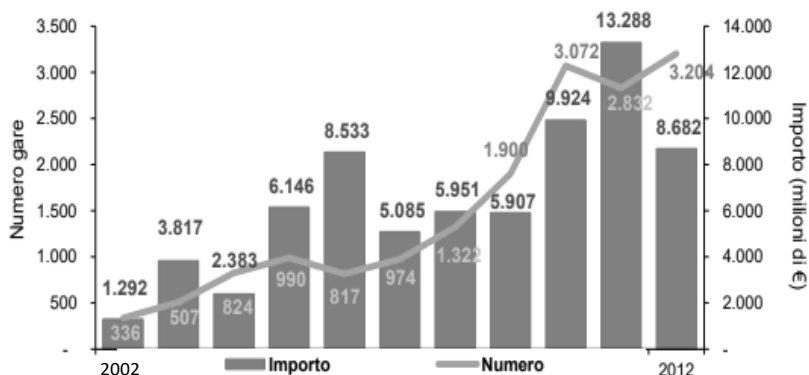
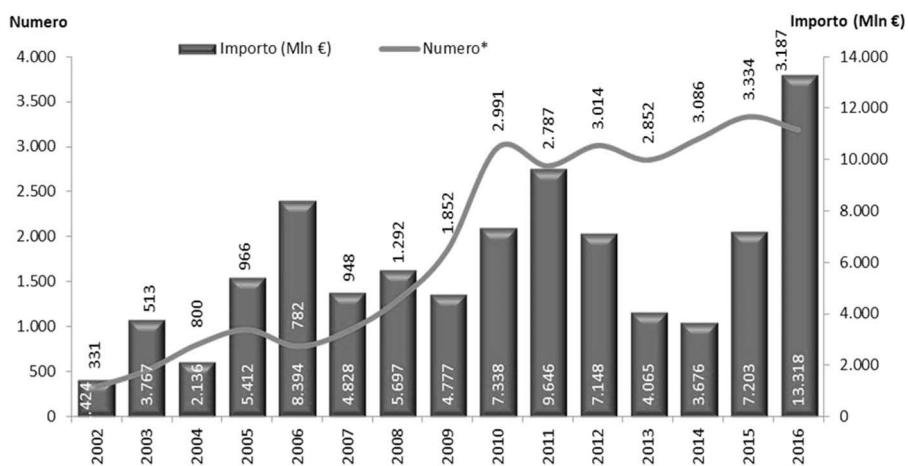


Figura 4.2. – L'evoluzione di PPP 2002-2016⁵⁰

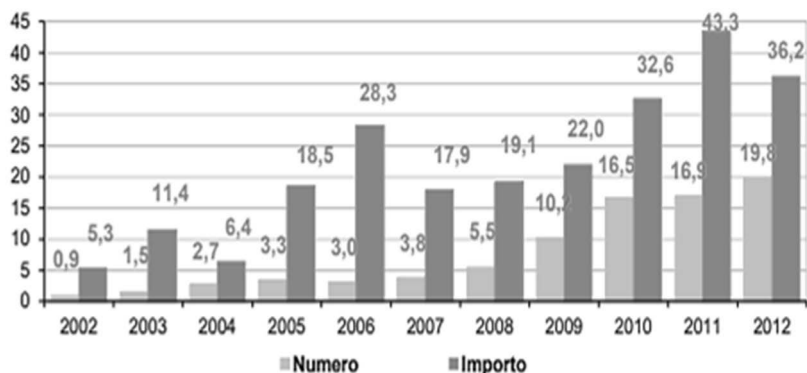


Le dinamiche in corso sono anche evidenziate dall'importanza del PPP nel mercato del lavoro pubblico, passato dal 16,9% nel 2011 al 19,8% nel 2012 in termini di numero di opportunità – il livello più alto registrato da quando il Centro era operativo, vale a dire dal 2002 quando rappresentava meno dell'1% delle opportunità e dal 43,3% al 36,2% per valore economico.

⁴⁹ Fonte: Cresme, 2013.

⁵⁰ Fonte: Cresme, 2017.

Figura 4.3. – PPP – percentuale su OOPP 2002-2012⁵¹



Inoltre, aggregando i settori identificati del PPP 18 in tre gruppi principali di interventi, si registra una crescente enfasi sulla rigenerazione urbana, ovvero l'insieme di interventi di rigenerazione sullo spazio costruito, funzionale a migliorare la qualità della vita⁵². È un settore di mercato innescato principalmente dai comuni, che rappresentavano approssimativamente il 70% della domanda e il 17% del volume totale degli affari tra il 2002 e il 2012, ed è stato l'unico settore con un bilancio totale positivo nel 2012.

I settori dei servizi di base (trasporti, sanità e istruzione e sociali) e i settori dei servizi essenziali (acqua, energia, illuminazione, servizi cimiteriali, smaltimento dei rifiuti) sono stati i principali settori con riferimento ai ricavi, ma nell'ultimo anno questi settori hanno registrato un calo degli importi collegati a bandi di gara. Rispetto alle dimensioni dei PPP, continuano a crescere opere di meno di 5 milioni di euro e gli investimenti hanno riguardato principalmente iniziative di importo superiore. Le iniziative di meno di 5 milioni di euro sono state 1.553 corrispondenti a un totale di 974 milioni, che sono in contrasto rispettivamente in numero e importo, del 92% e dell'11% del mercato totale PPP se si escludono le iniziative per le quali non si conosce il valore del contratto. Le iniziative di oltre 5 milioni di euro, invece, erano solo 127 (solo l'8% della domanda) ma il loro valore economico superava i 7,7 miliardi equivalenti all'89% del mercato totale dei PPP (nel 2011 le iniziative erano 169 per 12,2 milioni di euro pari al 92% del mercato).

⁵¹ Fonte: Cresme, 2013.

⁵² Questo gruppo comprende i seguenti settori: recupero delle aree urbane; pianificazione urbana e parchi pubblici; eredità culturale; commercio e artigianato; costruzioni direzionali; Centri polifunzionali; impianti sportivi; tempo libero; Turismo; atterraggi turistici; parcheggio.

Nel periodo 2002-2017, su un totale di 31.865 bandi di gara PPP registrati a livello nazionale (si considerano tutti i committenti), l'81% dei bandi è in capo ai comuni. Il valore dei bandi PPP 2002-2017 dei comuni è pari a oltre 35 miliardi di euro, il 39% dell'intero mercato PPP (che vale 92,5 miliardi di euro).

Tale percentuale ammonta al 32% nel caso delle concessioni di lavori e al 50% nel caso delle concessioni di servizi. Il 67% dei comuni italiani ha attivato almeno una iniziativa PPP tra il 2002 ed il 2017.

I comuni, attraverso lo strumento del PPP, mettono a bando quasi un terzo del valore delle proprie opere pubbliche, con un'incidenza percentuale sul versante degli importi del 31,4%.

Nel periodo 2002-2017, il mercato delle opere pubbliche dei comuni si compone di 210 mila bandi del valore di 113 miliardi di euro. Di tali bandi 25,7 mila sono in PPP, per un valore di 35,6 miliardi di euro. I bandi PPP dei comuni dunque sono il 12% di tutti i bandi delle OO.PP. dei comuni e corrispondono al 31% del valore dei bandi delle OO.PP. comunali (quest'ultima percentuale ammonta al 19% nel caso delle concessioni di lavori e al 58% nel caso delle concessioni di servizi).

Figura 4.4. – Mercato OOPP bandi di gara pubblicati, per tipo di mercato, somma e media annua 2002-2017⁵³

Mercato	Somma 2002-2017		Media annua 2002-2017	
	Numero bandi	Importo bandi (Mln €)	Numero bandi	Importo bandi (Mln €)
PPP	31.865	92.572	1.992	5.786
- Concessioni di lavori	5.663	51.719	354	3.232
- Concessioni di servizi	22.995	33.788	1.437	2.112
- Altre gare PPP	3.207	7.065	200	442
Altri mercati*	330.436	342.681	20.652	21.418
TOTALE	362.301	435.252	22.644	27.203

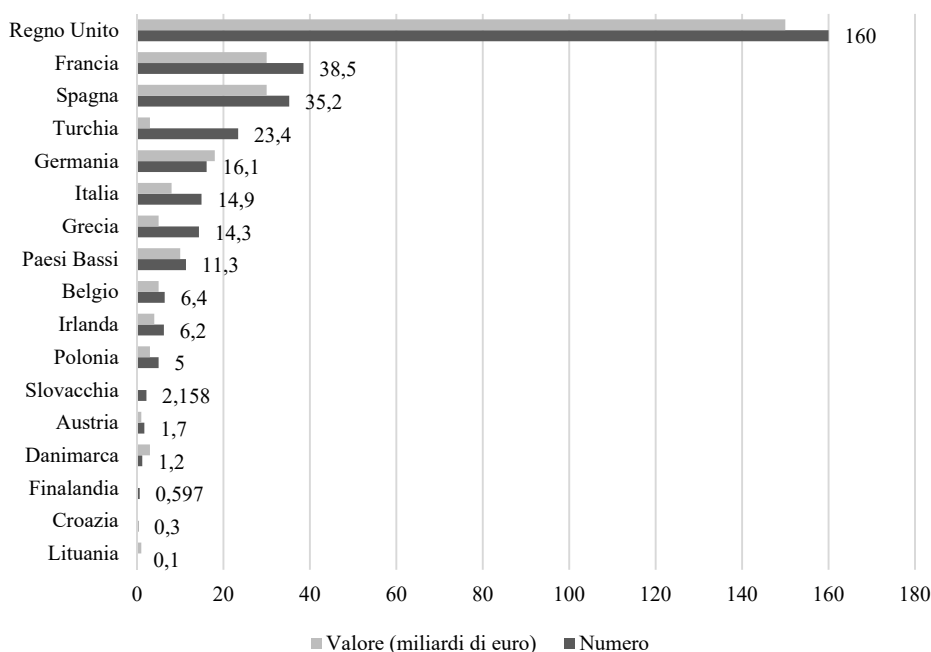
Il numero di procedure di gara bandite tra gennaio e dicembre 2017 è pari a 18.666, una quantità in crescita dell'11% rispetto al 2016. L'importo complessivo in gara ammonta a 25,4 miliardi, un valore aumentato del 6% rispetto al 2016. Riguardo alla committenza spingono la crescita i comuni, le province, le regioni, gli enti della sanità, le ferrovie e i concessionari autostradali. La crescita rilevata nel 2017 si consolida nel 2018 ed è spinta dai mercati dei lavori tradizionali di sola esecuzione e del PPP. Nei primi cinque mesi del 2018, in-

⁵³ Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari.

fatti, il mercato delle opere pubbliche segna tassi di crescita del 18% per numero di gare (8.471 gare contro 7.203 gare di gennaio-maggio 2017) e del 23% per importo (circa 10 miliardi contro 8 miliardi).

Il mercato delle opere pubbliche in base ai dati di Cresme Europa Servizi, nell'intero periodo in esame, è rappresentato da 362.301 procedure di gara e il valore complessivo del mercato, ovvero l'ammontare degli importi messi in gara, è di circa 435 miliardi. Si è passati da 35.435 gare dell'importo di 23,7 miliardi del 2002 a 18.666 gare dell'importo di 25,4 miliardi di euro nel 2017, un valore aumentato del 6% rispetto al 2016 ma inferiore del 6% al valore medio annuo dell'intero periodo 2002-2017, pari a 27,2 miliardi.

Figura 4.5. – Mercato europeo del PPP 2009-2018 – Valore e numerosità dei contratti chiusi per Nazione⁵⁴



Delle 39 operazioni che hanno raggiunto il contratto di finanziamento nel 2018, 21 hanno visto la partecipazione di investitori istituzionali in diversi Paesi (5 nel 2017 e 6 nel 2016): Francia, Germania, Irlanda, Paesi Bassi, Serbia, Turchia e Regno Unito.

⁵⁴ Fonte: Dipe, 2019.

Tabella 4.6. – I macro campi di PPP: numero e quantità di gare conteggiate nel 2002, 2005, 2008-2012 (importi in milioni di euro)

	2002	2005	2008	2009	2010	2011	2012	Totale 2002- 2012
<i>Gare</i>	<i>Numero</i>							
Servizi essenziali	115	207	297	372	860	662	911	4.189
Servizi di base	33	38	131	168	175	195	212	1.150
Ri-generazione urbana	188	745	894	1.360	2.037	1.975	2.081	11.439
<i>Totale</i>	336	990	1.322	1.900	3.072	2.832	3.204	16.778
	<i>Variazione %</i>							
	'12/'02	'12/'05	'12/'08	'12/'09	'12/'10	'12/'11		
Servizi essenziali	692,2	340,1	206,7	144,9	5,9	37,6		
Servizi di base	542,4	457,9	61,8	26,2	21,1	8,7		
Ri-generazione urbana	1.006,9	179,3	132,8	53,0	2,2	5,4		
Totale	853,6	223,6	142,4	68,6	4,3	13,1		
	<i>Importo (milioni di euro)</i>							
Servizi essenziali	455	3.002	1.460	1.335	4.173	3.840	2.953	21.430
Servizi di base	349	1.764	3.525	3.162	4.751	8.277	4.524	37.627
Ri-generazione urbana	488	1.381	966	1.410	1.000	1.171	1.204	11.951
Totale	1.292	6.146	5.951	5.907	9.924	13.288	8.682	71.008
	<i>Variazione %</i>							
	'12/'02	'12/'05	'12/'08	'12/'09	'12/'10	'12/'11		
Servizi essenziali	549,2	- 1,6	102,3	121,2	- 29,2	- 23,1		
Servizi di base	1.195,0	156,5	28,3	43,1	- 4,8	- 45,3		
Ri-generazione urbana	147,0	- 12,8	24,6	- 14,6	20,4	2,9		
Totale	572,1	41,3	45,9	47,0	- 12,5	- 34,7		

Dall'analisi dei dati articolati per 14 settori di attività, individuati dall'Osservatorio sulla base della tipologia di opere e servizi oggetto dei bandi di gara, nell'intero periodo 2002-2017 si distinguono l'edilizia sociale e pubblica e gli impianti sportivi per numerosità e i settori trasporti e energia e telecomunicazioni per importo. Ai settori edilizia sociale e pubblica e impianti sportivi,

con 13.977 gare di importo medio di circa 1 milione di euro, compete il 44% delle gare e il 10% degli importi (circa 9,1 miliardi). Ai settori trasporti e energia e telecomunicazioni, con un importo complessivo di oltre 45 miliardi relativo a 4.823 gare di importo medio di 15,7 milioni, compete, invece, il 48% del valore del mercato del PPP e il 15% delle gare. Se si considerano gli importi al netto dei big deal emerge l'importanza del settore dell'energia e telecomunicazioni, al quale, nell'intero periodo considerato, compete una quota del 31% del mercato. Rientrano in questo settore i seguenti interventi: distribuzione del gas; illuminazione pubblica; produzione e distribuzione di energie rinnovabili; riqualificazione energetica; impianti e reti per le telecomunicazioni.

Tabella 4.7. – Mercato PPP, bandi di gara pubblicati (valori percentuali), per settore, somma 2002-2017⁵⁵

Settore	Numero bandi (%)	Importo bandi (%)	Importo bandi al netto dei big deal (%)
Edilizia sociale e pubblica	22%	6%	10%
Riassetto di comparti urbani	2%	2%	3%
Edilizia sanitaria	3%	9%	14%
Edilizia scolastica	3%	2%	3%
Strutture cimiteriali	4%	3%	4%
Impianti sportivi	22%	4%	6%
Strutture ricettive	4%	1%	1%
Parcheggi	5%	3%	5%
Arredo urbano e verde pubblico	17%	2%	2%
Energia e telecomunicazioni	13%	22%	31%
Ambiente	1%	18%	12%
Trasporti	2%	26%	4%
Porti e logistica	2%	3%	4%
Altro	1%	0,4%	1%
Totale	100%	100%	100%

⁵⁵ Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, 2017.

Capitolo 5

L'adozione e l'implementazione interpretativa dell'IFRIC 12 per le concessioni e gli accordi per i servizi in concessione. Profili teorici, modelli di business e trattamento contabile

1. L'adozione e l'implementazione interpretativa dell'IFRIC 12

L'internazionalizzazione dei mercati, i processi di globalizzazione, l'eliminazione delle frontiere nazionali e la necessità di disporre di informazioni omogenee hanno spinto l'Unione Europea a intraprendere il cammino verso l'adozione di un linguaggio uniforme utile per la produzione di una comunicazione dell'informativa contabile universale nei modelli di redazione di bilancio. La discordanza dei criteri contabili che venivano adottati in precedenza per la redazione dei bilanci di società appartenenti a nazionalità diverse ha causato una difficile comparabilità tra gli stessi, e creato notevoli problemi per gli investitori non potendo questi ultimi, decidere sulla base di informazioni talvolta così diverse. Le società internazionali, orientate ai mercati esteri, nella crescente esigenza di produrre e diffondere informazioni per gli *stakeholders* di differenti Paesi, e nel ricevere e interpretare informazioni in maniera corretta dall'ambiente esterno, hanno sviluppato e manifestato nel tempo la necessità ed il bisogno di norme contabili uniformi, in grado di ridurre asimmetrie informative per i destinatari finali del bilancio e dell'informativa esterna, al fine di favorire comportamenti contabili omogenei e dunque informazioni contabili comparabili per accrescere l'efficienza dei mercati¹. Come già anticipato nel precedente Capitolo 4, l'IFRIC 12, fornisce le linee guida sulle modalità di rilevazione e valutazione degli accordi per servizi in concessione da pubblico a

¹ COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, *Comparaison des systèmes comptables allemand, français, italien, britannique, japonais et américain et des prescriptions de la IV Directive du Conseil de Juillet*, Bruxelles-Luxembourg, 1978.

privato, con particolare riferimento alle modalità di rappresentazione dei beni devolvibili, delle attività in gestione di tali beni nonché dell'obbligo di ripristino e manutenzione. Essa rappresenta uno dei più importanti ed emblematici casi di applicazione del principio della prevalenza della sostanza economica sulla forma giuridica (IAS 1). È infatti tale principio cardine degli IAS/IFRS a qualificare quali siano gli accordi rientranti nell'ambito di applicazione dell'IFRIC 12, riflettendosi sui modelli contabili da utilizzare per rilevare in bilancio la rappresentazione degli effetti dell'accordo. La continua ricerca della prevalenza della sostanza economica sulla forma giuridica nei SIC è diventata una condizione cruciale per cercare di ottenere l'affidabilità delle informazioni finanziarie ed evitare errori e distorsioni nelle comunicazioni sia finanziarie che economiche. Vista da questa prospettiva, l'IFRIC 12 potrebbe aprire alcuni spazi di indagine e di ricerca su tali forme contrattuali, se le stesse abbiano un valore di mercato unico, omogeneo e facilmente identificabile e se possa essere fedelmente rappresentato nella contabilità finanziaria².

Benché fossero già presenti principi generali come quello della prevalenza appena citato, prima dell'introduzione dell'IFRIC 12, persisteva comunque la possibilità che vi fossero interpretazioni difformi sui criteri da utilizzare. In modo particolare i beni costruiti nell'ambito della concessione, tanto il concedente quanto il concessionario vantano obblighi e diritti specifici. È infatti il contratto ad operare delle ripartizioni, sulle basi delle quali si determinano i diversi profili di rischio che investiranno i due soggetti cooperanti³.

Tutte le aziende quotate del settore privato, facenti parte della Comunità Europea, che operano nei settori di interesse pubblico (quali trasporto pubblico, gestione idrica, gestione e produzione di elettricità, telecomunicazioni, opere pubbliche), sono tenuti infatti a rilevare i costi ed i ricavi derivanti da queste attività seguendo le indicazioni della Direttiva legata alla adozione dell'IFRIC 12.

L'IFRIC 12 è stata emessa dall'International Financial Reporting Interpretation Committee, provvedimento poi omologato dalla Commissione UE, il 25 maggio 2009, con Regolamento n. 254/2009. Prima di tale data le concessioni venivano rilevate come beni gratuitamente devolvibili, tra le attività materiali. La sua applicazione riguarda la rilevazione contabile da parte del concessionario, identificato come un soggetto del settore privato. Il controllo dell'infrastruttura è fondamentale per poter essere distanti dalle logiche di mercato,

² E.M. BRAJA-M. CAMPRÀ-P. RICCI-P. ESPOSITO, *Public private partnership and IFRIC 12 in Italy*, Global business and economics Review, 2016.

³ A. GIORNETTI, *IFRIC 12. Accordi per servizi in concessione e qualità dell'informativa al mercato. Indagine tra le società quotate europee nel più ampio scenario della armonizzazione contabile*, Franco Angeli, Milano, 2014.

mantenendo una stabilità dei prezzi per gli utilizzatori. Anche le interessenze residue devono essere controllate dal concedente, prevedendo degli accordi per il suo acquisto, la loro valutazione verrà fatta al *fair value* dell'infrastruttura alla scadenza della concessione. Tutte le attività accessorie che sono parte dell'infrastruttura, ma che non concorrono ad un aumento delle tariffe, possono essere gestite liberamente dal concessionario, entrando nell'ambito di applicazione dello IAS 17 (*leasing*)⁴. Al contrario vi sono delle attività accessorie che rientrano nell'applicazione dell'IFRIC 12, visto che il loro utilizzo comporta un aumento tariffario del servizio. Data l'impossibilità di rilevare contabilmente le concessioni in oggetto come un'attività materiale, il concessionario dovrà rilevarla come attività immateriali, oppure come attività finanziarie. Le due modalità metteranno in risalto la natura del contratto di concessione a secondo dell'infrastruttura. Il concessionario può prestare dei servizi di costruzione per il concedente e dei servizi di gestione dell'infrastruttura.

In base al corrispettivo ricevuto in cambio dei servizi prestati, rileverà un'attività immateriale riferibile al diritto di farsi corrispondere un corrispettivo dagli utilizzatori, oppure rileverà un'attività finanziaria in merito ad un corrispettivo garantito dal concedente.

2. Presupposti soggettivi e ambito di applicazione

La crescente complessità degli accordi per servizi in concessione ha creato non poche difficoltà agli operatori economici nella rilevazione dei fatti di gestione, e i principi contabili internazionali non sempre sono riusciti ad offrire una risposta coerente, adeguata ed esauriente. Prima dell'introduzione dell'IFRIC 12 infatti, i lineamenti teorici offerti dalla disamina della letteratura economico-aziendale nel precedente capitolo hanno offerto l'emersione di opacità e dubbi riguardanti i criteri da utilizzare per rilevare tali infrastrutture nel bilancio del concessionario; ed in particolare, se i beni realizzati nell'ambito della concessione, dovessero essere contabilizzati o meno come beni di proprietà dal concessionario. Su questi ultimi, entrambi i soggetti vantando determinati diritti e obblighi derivanti dal contratto di concessione vedevano attribuite le ripartizioni di attività e responsabilità, utili a definire i diversi rischi riguardanti le fasi di costruzione e gestione. Questa novità di atteggiamento interpretativo nel trattamento contabile delle concessioni ha poi via via assunto particolare importanza nel nostro Paese. Rilievo principale nella determina-

⁴ Riferimento all'applicazione n. 3 IFRIC 12, pp. 7-8.

zione dell'ambito di applicazione è rappresentato dal concetto di controllo sull'infrastruttura. Affinché possa essere correttamente applicata, devono essere rispettate le seguenti condizioni:

1. Il concedente controlla o regola quali servizi il concessionario deve fornire con l'infrastruttura, a chi li deve fornire e a quale prezzo⁵.
2. Il concedente controlla qualsiasi interessenza residua significativa⁶ nell'opera alla scadenza dell'accordo.

Se entrambe le condizioni vengono rispettate allora si potrà applicare l'IFRIC 12 e, di conseguenza, il concessionario costruirà e gestirà l'infrastruttura per conto del concedente. La condizione sopramenzionata al n. 1 è triplice in quanto il concedente dovrà esercitare il controllo su:

1. Quale servizio il concessionario dovrà fornire.
2. A chi dovrà essere fornito.
3. A quale prezzo dovrà essere fornito.

Se una delle tre condizioni non venisse rispettata allora non troverebbe corretta applicazione la disciplina dell'IFRIC 12. Pertanto, poiché il concedente detiene il potere sull'erogazione servizio, a chi debba essere fornito, a quale prezzo, e sull'interessenza residua; il concessionario, si presenta come un gestore per conto del concedente.

I soggetti protagonisti del contratto di concessione che rientrano nell'ambito di applicazione dell'IFRIC sono due:

1. Un'entità del settore pubblico (concedente), in mancanza di risorse finanziarie adeguate ha la necessità di coinvolgere un'entità del settore privato allo sviluppo, alla gestione, alla miglioria dell'infrastruttura oggetto dell'accordo.
2. Un'entità del settore privato (concessionario), realizza o acquista l'infrastruttura se già esistente e la gestisce per conto del concedente per un determinato periodo di tempo, ricevendo o una percentuale dei flussi di cassa derivanti dal servizio oppure un corrispettivo fisso da parte del concedente.

L'interpretazione si applica quindi sia all'infrastruttura che il concessionario si impegnerà a realizzare, sia ad un'infrastruttura esistente che viene concessa in gestione concessoria.

⁵ Sul trattamento contabile OIC (2010), IFRIC 12, Applicazione n. 3 "Accordi per servizi in concessione".

⁶ Valore corrente stimato dell'infrastruttura, come se avesse già l'anzianità e fosse nella condizione prevista alla data di scadenza dell'accordo.

3. Modello contabile ante adozione IFRIC 12

La linea guida dettata dall'IFRIC 12 è stata seguita a partire dal 1° gennaio del 2010. Negli anni antecedenti a tale data, il concessionario adottava un comportamento rilevativo orientato dalla disciplina dell'OIC 16 (Immobilizzazioni materiali).

In sostanza, i beni gratuitamente devolvibili (Giovando, 2012, p. 170)⁷, si distinguono dagli altri fattori produttivi perché devono essere restituiti all'ente concedente liberi da qualunque peso, imponendo all'impresa concessionaria la necessità di ammortizzare completamente il costo sostenuto entro la scadenza della concessione, onde evitare di sostenere perdite al termine del rapporto concessorio devono essere devoluti in perfetto stato di funzionamento. Ciò imponeva l'accantonamento di quote annuali ad un fondo di ripristino al fine di sostenere le necessarie spese di manutenzione o sostituzione.

La loro valutazione veniva effettuata al costo, con la concomitanza della creazione di un fondo ripristino e sostituzione, il quale veniva utilizzato alla restituzione dell'infrastruttura in concessione. Un'importanza centrale era data alla vita utile dell'infrastruttura, che rappresenta il tempo di utilizzo di quell'immobilizzazione, la quale viene distinta in vita utile definita e vita utile illimitata.

In questo modello di interpretazione contabile si fa riferimento, ad un ammortamento finanziario basato sulla vita utile del bene, utilizzando il metodo delle quote costanti.

4. Modello contabile post adozione IFRIC 12

Successivamente all'adozione di questa linea guida, si è cercato di offrire maggiore trasparenza alla rilevazione contabile nel bilancio del concessionario, in merito alle infrastrutture in concessione. Si sono individuati tre modelli contabili distinti, che concorrono ulteriormente nel chiarire tra le attività in concessione, nel tenere distinti servizi che il concessionario offre al concedente, evidenziando che il diritto di superficie appartiene al concedente. I modelli individuati sono tre: modello dell'attività finanziaria, modello dell'attività immateriale, modello misto.

⁷ G. GIOVANDO, *L'impresa di gestione aeroportuale: aspetti strategici, di gestione e di bilancio*, Giappichelli, Torino, 2012.

5. Modello dell'attività finanziaria

Questo modello va ad evidenziare soprattutto i servizi di costruzione che vengono prestati dal concessionario in cambio di un margine garantito. Tale modello prevede che il concessionario vada a rilevare secondo la disciplina dello IAS 11 (commessa a lungo termine), il corrispettivo fisso garantito dal concedente. Il principio richiamato prevede che i margini stimati vengano rilevati nel momento in cui ha inizio la fase di costruzione, quindi in base allo stato di avanzamento dei lavori effettuati. In questa fase il concessionario deve rilevare gli oneri finanziari a partire dalla fase di costruzione dell'opera.

In questo modello si fa riferimento anche al principio di riferimento in relazione agli strumenti finanziari IAS 39 (strumenti finanziari). Il suddetto principio è stato sostituito con il principio IFRS 9, dopo la crisi del 2007. Il principio della prevalenza della sostanza sulla forma, sancito nello IAS 1, è stato introdotto nel nostro ordinamento a seguito dell'emanazione del D.Lgs. n. 6/2003, in occasione dell'apertura ai principi contabili internazionali, in cui tale principio rappresenta da sempre un punto di riferimento sostanziale.

La fattispecie degli accordi per i servizi in concessione fino ad ora descritta rappresenta un caso emblematico ed esemplificativo di tale principio. Il nostro Legislatore ha inserito tale principio all'art. 2423-bis, comma 1, n. 1, c.c., secondo cui: *“la valutazione delle voci deve essere fatta (...) tenendo conto della funzione economica dell'elemento attivo o del passivo considerato”* anziché utilizzare l'espressione chiara *“prevalenza della sostanza sulla forma”*. Il principio in esame implica che gli eventi e i fatti di gestione debbano essere rilevati secondo la natura, la loro essenza economica e non sulla base degli aspetti meramente formali. In tale ambito, lo IAS 1 dovrebbe essere considerato non come un principio di redazione del bilancio bensì come un paradigma di riferimento per lo standard setter internazionale al quale tendere nella definizione di regole contabili⁸.

Nei principi contabili internazionali IAS/IFRS il principio *substance over form* è racchiuso nel Framework⁹ IASB¹⁰, dove viene precisato che gli eventi devono *“essere rilevati e rappresentati in conformità alla loro sostanza eco-*

⁸ A. GIORNETTI, *IFRIC 12. Accordi per servizi in concessione e qualità dell'informativa al mercato. Indagine tra le società quotate europee nel più ampio scenario della armonizzazione contabile*, Franco Angeli, Milano, 2014.

⁹ Quadro di riferimento dei principi contabili internazionali.

¹⁰ L'International Accounting Standards Committee (IASC), ora denominato International Accounting Standards Board (IASB), è l'organismo responsabile dell'emanazione dei principi contabili internazionali.

nomica e non solamente secondo la loro forma legale". La premessa essenziale per l'iscrizione di un'attività in bilancio non è rappresentata dalla titolarità giuridica (forma), bensì dalla titolarità in termini economici dei benefici e rischi connessi a quella attività (sostanza). Un caso emblematico è rappresentato dalle società che redigono il bilancio consolidato, poiché le attività e le passività delle società controllate vengono iscritte in bilancio in quanto si dà per scontato che la capogruppo controlli i benefici e i rischi associati alle operazioni svolte dalle controllate sulle quali esercita un'influenza dominante, anche se, sotto un profilo giuridico, non è la titolare giuridica delle loro attività e passività. In definitiva, se l'impresa ha la possibilità di sfruttare i benefici e di sopportare i rischi economici di una certa attività allora sarà tenuta a registrarla in bilancio e, per la valutazione, fare riferimento ad uno dei principi contabili internazionali. Se invece, dovesse essere privata di tale possibilità di sfruttamento/sopportazione di benefici e /o rischi oppure dovesse trasferirla ad altro soggetto allora sarà costretta ad eliminare dal proprio bilancio tale attività, anche se formalmente possiede diritti sul bene.

Questa versione dello IAS 1, basata sulla titolarità di benefici e rischi, ha trovato scarsa e difficile applicazione nella realtà economica ed è per tale motivo che, nell'ultima bozza del Framework, pubblicata nel 2015, lo IASB ha fornito una nuova interpretazione di tale principio. La rilevazione dovrà essere effettuata non tenendo più conto di benefici e rischi bensì si dovrebbe porre l'attenzione sugli effetti concreti determinati dal contratto.

6. Modello dell'attività immateriale¹¹

Come più volte esplicitato, l'IFRIC 12 tende a far evidenziare, che il concessionario non gode del diritto di proprietà dell'infrastruttura. Questo modello va ad evidenziare i ricavi del concessionario in merito alla gestione futura dell'infrastruttura. Infatti, il modello dell'attività immateriale è applicato nel momento in cui il concessionario riceve come corrispettivo non un margine garantito, ma un diritto a farsi pagare dagli utenti che utilizzano l'opera infrastrutturale costruita o migliorata.

In questa fase, in prevalenza si evincono maggiormente ricavi dati dalla gestione dell'opera, i quali entrano nell'ambito dell'applicazione dello IAS 18, i quali devono essere valutati al *fair value* del corrispettivo spettante: "*I ricavi vengono interpretati secondo l'IFRS 15 che ha sostituito lo IAS 11 lo IAS 18*".

¹¹ Nostra elaborazione documento OIC applicazione n. 3, IFRIC 12, p. 16.

Questo nuovo principio va a stabilire la rilevazione dei ricavi che derivano dai contratti con i clienti, ad eccezione di quelli che rientrano nell'interpretazione dei contratti di leasing IFRS 16, i contratti di assicurazione e gli strumenti finanziari.

L'impresa deve analizzare il contratto ed i riflessi contabili attraverso 5 fasi:

- identificazione del contratto;
- identificazione delle *performance obligation* presenti nel contratto;
- determinazione del prezzo della transazione;
- allocazione del prezzo della transazione a ciascuna *performance obligation individuata*;
- rilevazione dei ricavi al momento del soddisfacimento della *performance obligation*¹².

Nelle attività immateriali secondo il principio IAS 38, che fornisce interpretazione contabile a tali attività, si vanno ad individuare tre situazioni diverse.

Il contratto di concessione, può rientrare nell'accordo che prevede la costruzione dell'opera infrastrutturale, in questo caso l'interpretazione sarà secondo le direttive dello IAS 11.

Il contratto di concessione può prevedere che l'opera infrastrutturale venga migliorata, il che potrebbe comportare un aumento dei ricavi per il concessionario anche in questo caso si farà riferimento allo IAS 11.

Il contratto di concessione potrebbe prevedere delle migliorie da effettuare, senza che il concessionario abbia dei benefici economici da esse.

In questo caso il concessionario dovrà rilevare una passività, nel momento sostenga i costi, ed in riferimento a questo, secondo lo IAS 37, dovrà prevedere degli accantonamenti ad un fondo oneri e rischi che vada di pari passo con il deperimento dell'opera (che potrà essere utilizzato nel momento in cui ci sarà la sostituzione o la miglioria effettuata sull'opera). In merito a questo principio, potrà verificarsi la presenza di una perdita durevole dell'attività. Il principio di riferimento rispetto a questo accadimento è offerto dalla disciplina dello IAS 36 (riduzioni di valore delle attività), che ci consente di identificare una riduzione di valore quando il valore contabile delle attività sia inferiore al corrispettivo che otterremmo dal suo utilizzo o dalla sua vendita.

In questo modello contabile, data la presenza di attività immateriali, l'ammortamento risulta di fondamentale importanza. La differenza in questo caso con il modello ante IFRIC 12, ci indica che l'ammortamento deve essere fatto tenendo conto dei benefici economici che concorrono alla creazione del risultato finale, e non a quote costanti.

¹²Nostra elaborazione da Relazione finanziaria consolidata di Atlantia, 2018, p. 160.

<i>Migliaia di euro</i>	<i>Valore netto al 31/12/2017</i>	<i>Incrementi per opere realizzate, acquisizioni, capitalizzazioni e devoluzioni gratuite</i>	<i>Incrementi a titolo gratuito</i>	<i>Ammortamenti</i>	<i>Variazioni per aggiornamenti a valore attuale impegni</i>	<i>Differenze cambio netto</i>	<i>Riclassifiche e altre rettifiche</i>	<i>Variazione del perimetro di consolidamento</i>	<i>Valore netto al 31/12/2018</i>
Diritti concessori immateriali									
Diritti acquisiti	7.820.195			- 504.397		- 355.745		14.357.947	21.318.000
Diritti per investimenti in opere senza benefici economici aggiuntivi	8.108.698			- 388.510	138.720	- 3.204	- 521	5.251	7.860.434
Diritti per investimenti in opere con benefici economici aggiuntivi	6.428.226	485.945		- 284.121		- 80.154	1.187	1.147	6.552.230
Diritti per investimenti in opere a carico dei subconcessionari	107.902		6.653	- 5.452					109.103
Totale	22.465.021	485.945	6.653	- 1.82.480	138.720	- 439.103	666	14.364.345	35.839.767

Disamina case study Bilancio Atlantia spa 2018¹³

In questa disamina, possiamo notare come viene svolto l'ammortamento in merito alle concessioni secondo il modello delle attività immateriali, richiamando l'applicazione dello IAS 38 (attività immateriali).

Si può notare, dall'osservazione dei dati come in questa parte di bilancio vengano distinti e classificati i relativi diritti concessori immateriali; andando a specificare in modo chiaro quali danno dei benefici economici aggiuntivi e quali no.

7. Modelli contabili adottati dal Concessionario

Poiché il contratto di concessione non attribuisce in capo al concessionario il diritto di proprietà e di controllo sull'infrastruttura, quest'ultimo non potrà rilevare in bilancio l'opera come un immobile, un impianto o un macchinario ma, in base agli accordi contrattuali rientrati nell'ambito di applicazione dell'IFRIC 12, dovrà rilevarli utilizzando uno dei seguenti modelli contabili:

1. Modello dell'attività finanziaria (*financial model*).
2. Modello dell'attività immateriale (*intangible model*).
3. Modello misto o biforcuto (*mixed model*).

<i>Attività immateriali</i>	<i>Aliquota di ammortamento</i>
Diritti concessori	Dal momento in cui generano benefici economici per l'impresa, in base agli anni residui di durata della concessione e, ove significative, alle variazioni attese di traffico
Costi di sviluppo	4,8%-33,33%
Diritti di brevetto industriale e di utilizzazione di opere dell'ingegno	5%-55%
Licenze e diritti simili	7,7%-33,33%
Altri beni	3,3%-33,33%

7.1. Modello dell'attività finanziaria (*financial model*)

Il modello contabile dell'attività finanziaria, affinché possa essere applicato, prevede che il concessionario riceva un corrispettivo fisso da parte del concedente rappresentato da flussi di cassa per la sua opera di costruzione, ge-

¹³ Nostra elaborazione Relazione finanziaria consolidata Atlantia, *ivi*, 2018, p. 149.

stione e migliona dell'infrastruttura, a prescindere dall'effettivo utilizzo dell'infrastruttura da parte del cliente finale. In questo caso, il rischio di domanda ricade sul concedente, in quanto l'investimento effettuato dal concessionario verrà interamente recuperato e coperto grazie ai flussi di cassa erogati dal condente stesso. Tale corrispettivo può essere erogato in due differenti modi:

1. Il concedente garantisce al concessionario un importo determinato, o attendibilmente determinabile, indipendentemente dallo sfruttamento dell'infrastruttura da parte del cliente finale.
2. Il concedente garantisce il rimborso al concessionario per ogni eventuale differenza tra gli importi ricavati dagli utenti del servizio pubblico e gli importi fissi o determinabili stabiliti nel contratto di concessione¹⁴.

Ogni attività complessa verrà separata e contabilizzata attraverso un principio contabile diverso. Ad esempio, i costi e i ricavi relativi alla fase di realizzazione e migliona dell'infrastruttura dovranno essere rilevati in conto economico in base alla disciplina dello IAS 11 (Lavori su ordinazione).

Durante la fase di gestione dell'infrastruttura, il concessionario rileverà:

1. Da una parte, i ricavi per i servizi di gestione ed i proventi finanziari maturati sull'attività finanziaria.
2. Dall'altra, i costi di gestione dell'infrastruttura e gli oneri finanziari¹⁵.

7.2. Modello dell'attività immateriale (*intangible model*)

Il modello dell'attività immateriale potrà essere applicato se e solo se l'accordo di concessione prevede che il rischio di domanda ricada interamente sul concessionario e non sul concedente; in questa fattispecie infatti, il concessionario non avrà diritto a ricevere un corrispettivo fisso da parte del concedente bensì, in base al livello di sfruttamento da parte del cliente finale dell'infrastruttura, potrà riuscire a coprire i costi derivanti dall'investimento effettuato.

Il concessionario, quindi, è esposto al rischio di domanda, nel caso in cui, i ricavi derivanti dall'utilizzazione dell'opera, non siano sufficienti a recuperare gli investimenti effettuati. In bilancio, il concessionario dovrà rilevare un'attività immateriale, e sarà pertanto necessario applicare le disposizioni previste dallo IAS 38 (Attività immateriali). Tale attività immateriale dovrà essere rilevata in bilancio, nella misura in cui l'entità privata ottiene la licenza per far pagare delle tariffe agli utenti del servizio pubblico. La linea guida non defini-

¹⁴ Sul trattamento contabile OIC (2010), IFRIC 12, *Ibidem*.

¹⁵ Sul trattamento contabile OIC (2010), IFRIC 12, *Ibidem*.

sce esattamente il momento in cui dovrà essere effettuata l'iscrizione dell'attività immateriale in bilancio ma, convenzionalmente, si ritiene che essa debba essere effettuata nel corso dello svolgimento dei lavori per la prestazione del servizio pubblico. Sono pertanto configurabili le seguenti fattispecie:

1. Accordi che prevedono la realizzazione dell'infrastruttura.
2. Accordi che prevedono la gestione di un'infrastruttura esistente e l'ampliamento o adeguamento della stessa, a fronte del quale il concessionario acquisisce specifici obblighi economici aggiuntivi.
3. Accordi che prevedono la gestione di una infrastruttura esistente e specifici obblighi di ampliamento o adeguamento della stessa, a fronte dei quali il concessionario non acquisisce specifici benefici economici aggiuntivi.

In riferimento al punto n. 1, durante la fase di realizzazione dell'opera, il concessionario iscriverà in bilancio costi e ricavi in base allo IAS 11, e l'attività immateriale, sarà rilevata in base allo stato di avanzamento di lavori. In riferimento al punto n. 2, diversi accordi potrebbero prevedere a carico del concessionario, obblighi di ampliamento o miglioramento dell'infrastruttura esistente in cambio dei quali, quest'ultimo, riceve dei benefici economici aggiuntivi che possono essere rappresentati, ad esempio, da un aumento del numero di utenti finali che utilizzano l'infrastruttura, determinando un aumento dei ricavi di gestione per il concessionario. In questo caso, l'entità privata dovrà provvedere alla rilevazione di un incremento dell'attività immateriale in corrispondenza della prestazione dei servizi di costruzione. In riferimento all'ultimo punto, se l'attività in concessione è già stata avviata, e l'infrastruttura è già esistente, potrebbe essere richiesto al concessionario di effettuare ampliamenti o miglioramenti ma senza percepire benefici economici aggiuntivi, in quanto i nuovi settori dell'infrastruttura non comportano né incrementi sostanziali del numero complessivo di utenti, né appositi incrementi tariffari sull'infrastruttura esistente in relazione agli interventi migliorativi da effettuare. Per la valutazione di tale passività e della collegata attività immateriale si rimanda alla disciplina dell'IFRIC 12.

7.3. Modello misto o biforcuto (*mixed model*)

Il modello misto¹⁶ prevede la corresponsione in capo al concessionario di un compenso che si esplica per una parte in una attività immateriale e per un'al-

¹⁶M. CAMPRA, *Accordi per Servizi di concessione in Ias/ifrs*, Ipsoa, Milano, 2012; M. CAMPRA-G. ORICCHIO-E.M. BRAJA-P. ESPOSITO, *Sovereign Risk and Public-Private Partnership during the Euro Crisis*, Palgrave MacMillan, Houndmills, 2014.

tra in un'attività finanziaria. In questo caso, è necessario separare l'attività finanziaria, facilmente identificabile, dall'altra. La parte finanziaria, come già chiarito precedentemente, è rappresentata da flussi di cassa fissi e predeterminati, che vengono erogati da parte del concedente (e questa dovrà essere individuata per prima), poi per differenza, dovrà essere rilevata la parte immateriale. Concedente e concessionario nel modello misto condividono il rischio di domanda. Per chiarire il funzionamento del modello misto, si pensi, ad esempio, alla costruzione di uno stadio che prevede la remunerazione dell'attività realizzata dal concessionario attraverso flussi di ricavi garantiti in parte dal concedente.

8. Il trattamento contabile dei beni gratuitamente devolvibili nel sistema contabile italiano

In Italia, le società concessionarie, spesso, rilevavano nei loro bilanci i beni gratuitamente devolvibili oggetto della concessione tra le immobilizzazioni materiali.

Al termine della concessione, il bene può:

- restare sotto la proprietà dell'impresa concessionaria, o in alternativa;
- essere devoluto all'ente concedente in maniera gratuita ed in condizioni efficaci di funzionamento (Rija, 2018, p. 425)¹⁷.

Tutti i beni che fanno riferimento al punto 1 danno vita ad una attività caratterizzata da proprietà industriale; gli altri, invece, in riferimento al punto 2, rientrano nella proprietà di concessione. Nella prima categoria, vanno compresi tutti quei beni che sono di facile trasferibilità come ad esempio, i macchinari, le attrezzature e tutte le altre opere leggere che permettono lo spostamento da un luogo all'altro senza eccessive difficoltà. Nella seconda categoria rientrano invece, tutti i fattori che sono difficilmente trasportabili, come ad esempio i terreni, le stazioni ferroviarie e i caselli autostradali e questi dovranno essere devoluti gratuitamente all'ente concedente in condizioni di ottimale efficienza nel caso in cui il contratto di concessione non preveda il diritto a ricevere alcun corrispettivo (Rija, 2018). Entrambi i beni, oggetto delle due categorie, devono essere ammortizzati attraverso imputazione a conto economico delle relative quote di ammortamento. Per i beni di proprietà industriale, non sorgono particolari problematiche rilevative e valutative riguardanti l'ammor-

¹⁷M. RIJA (2018), in A. MONTRONE-A. RICCIARDI-E.F. RUBINO (2018), *La lettura economico-aziendale della gestione d'azienda. Il bilancio d'esercizio*, *Ibidem*.

tamento “a differenza”; invece, nei beni di proprietà di concessione; in particolare, per la definizione delle quote di ammortamento degli stessi, è necessario tenere in debito conto di due fattori:

1. Poiché questi beni, dovranno essere devoluti gratuitamente al termine del contratto, la durata dell’ammortamento, dipende non solo dalla vita utile del bene oggetto della concessione, ma anche dalla durata della concessione stessa.
2. Al termine della concessione, sarà necessario restituire i beni in uno stato di ottimale efficienza, e ciò comporta spese di manutenzione e riparazione a carico dell’impresa concessionaria (Rija, 2010).

In base a quanto appena affermato, le conseguenze variano a seconda della vita utile del bene e della durata del contratto di concessione. In tali fattispecie, si possono distinguere due casi:

1. Beni gratuitamente devolvibili con vita uguale o superiore alla durata della concessione.
2. Beni gratuitamente devolvibili con vita inferiore alla durata della concessione.

9. Il trattamento contabile dei beni gratuitamente devolvibili con vita uguale o superiore alla durata della concessione

I fabbricati, i terreni, gli acquedotti, le reti autostradali, gli spazi aerei o demaniali portuali e, in generale, tutti beni che sono di difficile trasferibilità, avranno sicuramente una vita uguale o superiore rispetto a quella del contratto di concessione. L’ammortamento di tali beni, effettuato a quote capitali costanti¹⁸ prevede che il costo venga ripartito tenendo conto non della vita utile del bene bensì della durata del contratto di concessione (Rija, 2018, p. 425). Il bene, inoltre, dovrà essere devoluto gratuitamente al concedente in uno stato di ottimale efficienza, ed è per tale motivo che, durante la concessione, oppure alla scadenza di essa, dovranno essere sostenuti ulteriori costi da parte della società concessionaria per mantenere il bene in condizioni ottimali. In definitiva, dovranno essere effettuati contestualmente due tipi di ammortamento che contribuiranno alla formazione di due fondi:

¹⁸ Ammortamento a quote capitali costanti: il costo del bene viene ripartito in base agli anni della sua vita utile. Tale metodo permette di imputare, anno per anno, parti uguali del costo storico del bene che viene sistematicamente ammortizzato.

1. Fondo ammortamento finanziario. Esso conterrà le quote di ripartizione del costo originario anno per anno.
2. Fondo che alimenta una riserva di provvisione. In tale riserva, confluiranno le risorse necessarie per fronteggiare gli eventuali costi di manutenzione/riparazione.

10. Il trattamento contabile dei beni gratuitamente devolvibili con vita inferiore alla durata della concessione

Diversamente dal caso appena delineato, la fattispecie dei beni devolvibili con vita inferiore alla durata della concessione presenta maggiori problematiche nel momento in cui tali beni, esaurendo la loro vita utile prima del termine della concessione, dovranno essere rinnovati dalla società concessionaria affinché possa continuare a svolgere la propria attività¹⁹. Sono state proposte due soluzioni diverse per cercare di superare tale inconveniente: una soluzione generale e soluzione semplificata. Per quanto riguarda la prima, essa prevede di effettuare, due ammortamenti:

1. Ammortamento industriale, calcolato in funzione dell'obsolescenza del bene.
2. Ammortamento finanziario, in relazione alla durata della concessione, ripartendo il costo originale del bene per il numero di anni che definiscono la durata della concessione.

Tale metodo, in ragione della ripartizione di costi già sostenuti, e il sostenimento di presunti oneri futuri, è divenuto di difficile applicazione nella realtà ed è per tale motivo che è stata proposta una soluzione semplificata²⁰. Nella prospettata fattispecie, essa non tiene conto della durata della concessione e fa sì che il costo originario del bene e tutti gli eventuali oneri futuri, siano ripartiti tra gli esercizi in base alla vita utile del bene. Ovviamente, in tale prospettiva, il costo originario non verrà completamente ammortizzato, ed il valore residuo che ne scaturirà al termine della concessione rappresenterà la perdita di devoluzione che potrà essere ripartita tra tutti gli esercizi di durata della concessione (Rija, 2018, p. 428). Pertanto ne deriva che maggiore sarà la durata della concessione, maggiori saranno i problemi collegati principalmente all'attendibile stima della perdita di devoluzione.

¹⁹ A. MONTRONE-A. RICCIARDI-E.F. RUBINO, *La lettura economico-aziendale della gestione d'azienda. Il bilancio d'esercizio*, Franco Angeli, Milano, 2018.

²⁰ A. MONTRONE-A. RICCIARDI-E.F. RUBINO, *La lettura economico-aziendale della gestione d'azienda. Il bilancio d'esercizio*, *Ibidem*.

11. Breve illustrazione delle Linee guida negli U.S. ed in Sud America: diversi principi contabili analizzati

Per la disciplina ed il trattamento contabile delle concessioni e degli accordi per servizi in concessione, linee guida interpretative sono state adottate e per il corretto comportamento contabile rilevativo sono state adottate anche dagli US e nei Paesi del Sud America.

Negli US, il principio a cui si fa riferimento è denominato Gasp 60. Il GASB60 a differenza dell'IFRIC 12, offre una interpretazione sia per il concedente che per concessionario. Quindi tale nuovo trattamento contabile offre un riferimento non solo al rapporto di partenariato pubblico-privato, ma anche al rapporto che può nascere da pubblico al pubblico, pubblico-pubblico.

Tale disciplina prevede diversi tipi di contratti possibili; accordi in cui un terzo sta progettando e costruendo un'attività patrimoniale, accordi con i venditori, accordi di servizio e gestione (SMA), le modalità in cui il cedente effettua pagamenti all'operatore e privatizzazione:

“Basato su GASB 60, un SCA è un accordo tra un cedente (un governo) e un operatore (entità governativa o non governativa) in cui il cedente trasmette all'operatore il diritto di fornire servizi pubblici attraverso l'uso di una struttura (esistente o nuova infrastrutture costruite) o altri beni, in cambio di commissioni da terzi”²¹.

La differenza dell'interpretazione contabile offerta per gli accordi sui servizi in concessione dal GASB60 rispetto all'interpretazione dell'IFRIC 12, è offerta da un accordo che esplicitamente disciplina come per il concedente debba essere previsto un corrispettivo economico considerevole in cambio del diritto di poter avere in concessione il bene, o la struttura²².

Il GASB60 disciplina inoltre che il caso in cui sia offerta al concedente, la possibilità di poter controllare il soggetto al quale si debba fornire il servizio, a chi fornirlo, oltre al prezzo e alle tariffe.

All'interno di questa interpretazione, sono poi disciplinate anche le strutture che non fanno parte dell'ambito del GASB60:

²¹ Accounting and Financial Reporting for Service Concession Arrangements GASB Statement No. 60.

²² A. MONTRONE-A. RICCIARDI-E.F. RUBINO, *La lettura economico-aziendale della gestione d'azienda. Il bilancio d'esercizio, Ibidem.*

“Una struttura progettata e costruita da una terza parte per il governo piuttosto che per il grande pubblico.

Accordi tra un governo e un venditore per fornire servizi ‘ausiliari’ utilizzando un bene pubblico (come un venditore che vende cibo o souvenir in uno stadio pubblico).

Accordi di gestione dei servizi (SMA) in cui un governo stipula un contratto con un’entità separata per servizi che altrimenti avrebbe eseguito e attribuisce responsabilità di gestione per i servizi con l’entità separata. Tali accordi sono contabilizzati in modo analogo alla contabilizzazione dei contratti con fornitori o servizi”.

Quindi il contratto viene suddiviso in due modalità di svolgimento dei servizi concessori: servizi di costruzione (SCA), e accordi di servizi e gestione (SMA).

In molti casi, dato l’ingente corrispettivo corrisposto, queste modalità vanno prefigurando, un cambiamento del soggetto economico da pubblico a privato. Quindi, si fa riferimento non ad un contratto di concessione ma ad un contratto di privatizzazione.

Nella rilevazione iniziale il concessionario, rileverà pertanto l’infrastruttura al *fair value* come attività finanziaria. Inoltre, il concessionario, sarà tenuto a rilevare una passività, generata dal pagamento corrisposto al concedente in merito ai pagamenti da effettuare.

Nella rilevazione successiva, il concessionario, dovrà rilevare un’attività patrimoniale, soggetta a perdite di valore e ad ammortamenti.

Qui sorge una ulteriore differenza con il principio europeo, in quanto l’ammortamento non deve essere effettuato nel momento in cui il concessionario restituisce l’infrastruttura al concedente migliorata o nella condizione originale²³.

In merito alle passività rilevate dal corrispettivo, il concessionario deve rilevarle volta per volta che viene pagato il corrispettivo.

²³ A. MONTRONE-A. RICCIARDI-E.F. RUBINO, *La lettura economico-aziendale della gestione d’azienda. Il bilancio d’esercizio, Ibidem.*

11.1. GASB60

Box 1: GASB60

SCA:

“Gli accordi SCA in cui il cedente condivide i ricavi con l’operatore sono accordi di ripartizione dei ricavi. Tali accordi possono contenere contingenze dipendenti da un evento verificatosi prima che le entrate vengano pagate al cedente. Questi pagamenti potenziali sono rilevati come entrate dal cedente quando si verifica l’evento in cui il pagamento è subordinato, come stipulato nell’accordo.

Quando tali accordi prevedono che gli importi delle entrate debbano essere pagati al cedente indipendentemente dalle entrate percepite, il cedente riporta il valore attuale di tali importi delle entrate come se fossero pagamenti rateali all’inizio dell’accordo. Un esempio di questo è un pagamento rateale annuale in un importo fisso.

Dopo la valutazione iniziale, l’attività di capitale è soggetta ai requisiti esistenti di ammortamento e riduzione di valore”.

“L’ente dovrebbe riconoscere una responsabilità per determinati obblighi di sacrificare risorse finanziarie secondo i termini dell’accordo. Le passività associate all’SCA devono essere registrate al loro valore attuale se un’obbligazione contrattuale è significativa e soddisfa uno dei seguenti criteri:

- a) L’obbligo contrattuale si riferisce direttamente alla struttura (ad esempio, obbligazioni per miglioramenti di capitale, assicurazione o manutenzione sulla struttura). Tale obbligo potrebbe riguardare la proprietà della struttura o potrebbe derivare dalla responsabilità dell’istituzione di garantire che la struttura rimanga adatta allo scopo particolare dell’accordo.*
- b) L’obbligo contrattuale si riferisce all’impegno assunto dall’istituzione di mantenere un livello minimo o specifico di servizio in relazione al funzionamento della struttura (ad esempio, fornendo un livello specifico di servizi di polizia e di emergenza per la struttura o fornendo un minimo livello di manutenzione alle aree circostanti la struttura).*

Divulgazione relativa agli accordi di concessione di servizi.

Le seguenti informazioni devono essere divulgate nelle note al bilancio degli SCA:

- a) Una descrizione generale dell’accordo in vigore durante il periodo di riferimento, inclusi gli obiettivi della direzione per la sua stipula e, se applicabile, lo stato del progetto durante il periodo di costruzione;*
- b) Natura e quantità di attività, passività e afflussi differiti di risorse relative a un SCA che sono rilevati in bilancio;*
- c) La natura e l’estensione dei diritti mantenuti dall’ente o concessi all’operatore ai sensi dell’accordo.*

Alcuni accordi possono includere disposizioni per garanzie e impegni. Ad esempio, l'accordo può includere una garanzia di entrate minime per l'operatore. Per ogni periodo in cui esiste una garanzia o un impegno, è necessario fornire informazioni su garanzie e impegni, inclusi l'identificazione, la durata e i termini contrattuali significativi della garanzia o dell'impegno.

I governi dovrebbero includere le informazioni richieste dalle sezioni 6.1 e 6.2 nelle note al bilancio. Le informazioni di divulgazione per più SCA possono essere fornite singolarmente o in forma aggregata per quelle che comportano strutture e rischi simili Sec 9 Data di entrata in vigore e transizione”.

“Dopo la valutazione iniziale, l'attività di capitale è soggetta ai requisiti esistenti di ammortamento, riduzione di valore e informativa. Tuttavia, l'attività di capitale non dovrebbe essere ammortizzata se l'accordo prevede che l'operatore restituisca la struttura all'ente nella sua condizione originale o migliorata. Il corrispondente afflusso differito di risorse dovrebbe essere”.

In questa linea guida, si è provveduto anche a disciplinare la contabilizzazione da parte del concessionario che non sia più un operatore privato ma operatore pubblico, il quale deve rilevare un'attività immateriale per il diritto di accedere alla struttura, rilevando invece il costo che apporta delle migliorie, producendo così un incremento o un decremento del valore dell'attività immateriale.

Box 2

(SMA) Accordo di servizio e di gestione:

“Accordi di servizio e gestione (SMA). In un contratto di servizi, un'istituzione pubblica stipula un contratto con un'entità separata per servizi che altrimenti avrebbe eseguito. L'istituzione generalmente stabilisce i requisiti per l'erogazione del servizio. Un contratto di gestione è simile, ma rende anche l'entità separata responsabile delle funzioni di gestione associate al funzionamento del servizio, come assumere dipendenti, interagire con altri fornitori e preparare informazioni di bilancio. In questi tipi di accordi, il rapporto tra l'ente pubblico e l'entità separata è simile a quello di un acquirente e un venditore e l'accordo potrebbe essere definito come un accordo di esternalizzazione o i servizi come appaltati. In genere, questi tipi di accordi sono a breve termine e il rischio e la responsabilità per la fornitura del servizio rimangono in gran parte a carico dell'istituzione pubblica. Il GASB afferma che tali accordi, a cui si riferisce come SMA, dovrebbero essere contabilizzati come qualsiasi altro fornitore o contratto di servizio.

Disposizioni in cui il cedente effettua pagamenti all'operatore. Alcuni accordi di partenariato pubblico-privato prevedono che un operatore costruisca e gestisca una struttura di proprietà di un istituto, con l'operatore che riceve dall'ente il pa-

gamento di tali servizi di costruzione e operazioni anziché dalle tasse di utenza. Nel prendere in considerazione le linee guida per la contabilizzazione di tali accordi, il GASB ha stabilito che, indipendentemente dal fatto che i termini di pagamento indicati identifichino esplicitamente la costruzione e gli elementi operativi, gli accordi sono essenzialmente una combinazione di questi due elementi. Di conseguenza, i pagamenti richiesti ai sensi dell'accordo dovrebbero essere ripartiti tra i due elementi in modo che possano essere contabilizzati in base alla loro natura. I pagamenti relativi all'elemento di costruzione devono essere segnalati come costruzione in corso e, al termine, come attività di capitale soggetto ai pagamenti relativi all'elemento di costruzione devono essere segnalati come costruzione in corso e, al termine, come attività di capitale soggetta alle linee guida esistenti per le attività di capitale. La parte relativa alle operazioni dell'accordo è una SMA e i pagamenti relativi agli elementi operativi devono essere contabilizzati in base alle linee guida esistenti per le spese”²⁴.

11.2. ICPC 01(R1)

Nei Paesi del Sud America, in merito alle concessioni viene adottato un principio di riferimento:

ICPC 01 (R1), il quale è stato emesso dal COMITÉ DE PRONUNCIAMENTOS CONTÁBEIS.

Questa linea guida risulta essere simile alla linea guida europea, in quanto va ad evidenziare la suddivisione tra i due modelli di trattamento contabile degli accordi per servizi in concessione, delle attività immateriali, e delle attività finanziarie, oltre al diritto ad avere l'infrastruttura alla fine della concessione:

Box 3

ICPC 01 (R1):

“L'infrastruttura potrebbe già esistere o essere costruita durante la durata del contratto di servizio. I contratti nell'ambito di questa interpretazione generalmente coinvolgono un ente privato (concessionario) che costruisce l'infrastruttura utilizzata per fornire o migliorare i servizi pubblici (ad es. Aumento della capacità) e la gestisce e mantiene nel tempo.

Il concessionario riceve i servizi durante la durata del contratto. Il contratto è regolato da un documento formale che stabilisce i livelli di prestazione, i meccanismi di adeguamento dei prezzi e la risoluzione delle controversie arbitrali. Tale

²⁴ <https://www.utsystem.edu/sites/policy-library/policies/uts-14214-accounting-and-financial-reporting-service-concession>.

contratto può essere descritto come 'Costruire-operare-trasferire' o 'recuperare-operare-trasferire' o contratto di concessione di servizio pubblico a soggetti del settore privato.

Una caratteristica di questi contratti di servizio è la loro natura di servizio pubblico, che è di responsabilità del rivenditore. Le politiche pubbliche si applicano ai servizi relativi alle infrastrutture per il pubblico, indipendentemente dall'identità del fornitore. L'accordo di servizio obbliga espressamente il concessionario a fornire servizi alla popolazione per conto dell'agenzia pubblica.

La presente interpretazione si applica alle concessioni di servizio pubblico a soggetti privati se:

- a) il concedente controlla o regola i servizi che il concessionario fornisce con l'infrastruttura, a cui i servizi devono essere forniti e il loro prezzo; e*
- (b) il concedente controlla – mediante titolo, usufrutto o altro – qualsiasi interesse residuo significativo nell'infrastruttura al termine del periodo di concessione.*

Se il concessionario fornisce servizi di costruzione o miglioramento, la compensazione ricevuta o da ricevere dal concessionario deve essere registrata in conformità al CPC 47. Tale compensazione può corrispondere ai diritti di: (modificato dalla revisione CPC 12)

- (a) un'attività finanziaria; o*
- (b) un'attività immateriale.*

Se i servizi di costruzione del concessionario sono pagati in parte in attività finanziarie e in parte in attività immateriali, è necessario contabilizzare separatamente ogni componente della compensazione del concessionario. La remunerazione ricevuta o da ricevere da entrambe le componenti deve essere inizialmente registrata in conformità con CPC 47. (Modificato da CPC Review 12)''.

ATTIVITÀ FINANZIARIA

Il concessionario dovrà rilevare un'attività finanziaria nella misura in cui ha il diritto contrattuale incondizionato di ricevere liquidità o un'altra attività finanziaria dal concedente per i servizi di costruzione; il concedente ha poca o nessuna opzione per evitare il pagamento, di solito perché il contratto è esecutivo per legge.

ATTIVITÀ IMMATERIALE

Quando il concessionario riceve il diritto a farsi pagare dagli utilizzatori per il servizio pubblico, assume il rischio di domanda su di sé, non avendo certezza del recupero dell'investimento.

Box 4

Attività Immateriali:

“Dichiarazione tecnica CPC 04 – Attività immateriali, il concessionario deve rilevare l’attività immateriale al costo, ovvero il valore equo del corrispettivo ricevuto o ricevibile.

EI31 Durante la fase di costruzione del contratto, l’attività del concessionario (che rappresenta il suo diritto accumulato da pagare per la fornitura di servizi di costruzione) deve essere classificata come diritto a ricevere una licenza per addebitare gli utenti dell’infrastruttura.

Secondo la Dichiarazione tecnica CPC 04, le attività immateriali devono essere ammortizzate nel periodo in cui il concessionario si aspetta che l’attività sia disponibile per l’uso”²⁵.

Questa interpretazione presenta diversi elementi di similitudine al disegno culturale ispiratore delle interpretazioni dell’IFRIC 12, presenta tuttavia una differenza importante, che è data dall’ammortamento che deve essere effettuato a quote costanti.

Si rileva inoltre come nei Paesi del Sud America, questo principio venga adottato soprattutto per aziende private non quotate, le quali non hanno quindi emesso né collocato valori mobiliari, probabilmente frutto della instabilità politica di alcuni paesi, al fine di evitare frizioni o maggiori mutamenti in termini di stabilità politica.

12. Disamina del Case study Brasiliano Ab Concessões Spa controllata da Atlantia Spa

La Ab Concessões Spa è una società che fa parte del mondo Atlantia SpA, ed è la capogruppo di varie società in Brasile che gestiscono le autostrade brasiliane.

Dalla disamina dei bilanci della citata società, si nota come nel bilancio consolidato della controllata brasiliana, da linea guida sia presente un prospetto dove sono indicati i saldi nei tre anni precedenti, con il costo, l’ammortamento, l’attivo intangibile ed il tasso di interesse per l’ammortamento. Qui si evidenzia una prima differenza contabile.

Si riferisce al saldo dell’onere della concessione, calcolato al valore attuale, costituito dagli importi dovuti all’autorità erogatrice per la concessione delle concessioni delle controllate Colinas e Triângulo do Sol.

²⁵ ICPC 01 (R1).

L'importo della commissione di concessione è regolato in 240 rate mensili consecutive. Gli importi sono adeguati con la stessa formula e nelle stesse date in cui l'adeguamento è effettivamente applicato ai pedaggi, dovuti l'ultimo giorno lavorativo di ogni mese. Il saldo variabile della controllata Colinas corrisponde all'1,5% delle entrate da pedaggio e al 23,5% delle entrate accessorie effettivamente percepite mensilmente, con scadenza fino all'ultimo giorno lavorativo del mese successivo.

Il saldo variabile della controllata Triângulo do Sol, corrispondente all'1,5% delle entrate da pedaggio e delle entrate accessorie, ha effettivamente maturato mensilmente, maturando fino all'ultimo giorno lavorativo del mese successivo.

Capitolo 6

Il sistema delle concessioni in Italia. Disamina di alcuni casi studio: modelli di business e trattamento contabile

1. Il Sistema delle Concessioni in Italia. Disamina di alcuni case *studies*

Rapporti finanziari e modelli di business: i casi studio

Dall'analisi empirica condotta sui bilanci delle società italiane quotate in adozione dell'IFRIC 12, abbiamo riorganizzato la classificazione delle imprese in diversi settori, in base all'attività economica. In particolare, abbiamo prima creato tre macrosettori che sono correlati al tipo di produzione prodotta. I settori economici analizzati sono:

- Trasporto.
- Energia.
- Acqua.

Le società italiane in adozione dell'IFRIC 12, sono costituite da n. 28 gruppi elencati, già studiati in letteratura dalla autorevole dottrina¹. Sono rappresentati nella tabella seguente e nei seguenti settori economici².

¹ M. CAMPRA, *Accordi per Servizi di concessione in Ias/ifrs*, Ipsoa, Milano, 2012; M. CAMPRA-G. ORICCHIO-E.M. BRAJA-P. ESPOSITO, *Sovereign Risk and Public-Private Partnership during the Euro Crisis*, Palgrave MacMillan, Houndmills, 2014.

² Secondo le informazioni dal sito web di Borsa Italiana – www.borsaitaliana.it.

Tabella 6.1. – *Società quotate italiane in adozione all'IFRIC 12*

<i>Elenco delle compagnie</i>	<i>Settore economico</i>
A2A	Energia
Acea	Energia
Acegas APS	Energia
Acque Potabili	Acqua
ACS AGAM	Energia
Aeroporto di Firenze	Trasporto
Ascopiave	Energia
Astaldi	Trasporto
Atlantia	Trasporto
Autostrada To-Mi	Trasporto
Autostrade Meridionali	Trasporto
Edison	Energia
Enel	Energia
Eni	Energia
Enia	Energia
Ferrovie Nord Milano	Trasporto
Gas Plus	Energia
Gemina	Trasporto
Hera	Energia
Impregilo	Trasporto
Iride ³	Energia
Mediterranea delle Acque	Acqua
SAT	Trasporto
Save	Trasporto
SIAS	Trasporto
Snam Rete Gas	Energia
Terna	Energia
Terni Energia	Energia

Le società di ciascun macrosettore possono essere ulteriormente suddivise in base al processo di produzione adottato. Ad esempio, nel macrosettore trasporti può essere distinto:

³ Il 1° luglio 2010 ENIA S.p.A. è stata fusa per incorporazione in IRIDE S.p.A. con conseguente IREN S.p.A.

- Creazione di infrastrutture e gestione di servizi *a terra* in un luogo specifico (porto e aeroporto).
- Produzione e gestione della rete stradale (trasporto stradale e ferroviario). Nel macrosettore energia si può distinguere:
 - Creazione di infrastrutture (gas, energia eolica, idrocarburi).
 - Produzione e gestione della rete (smaltimento dei rifiuti).
 - Manutenzione delle reti (elettricità).

Nei macrosettori menzionati, osserviamo inoltre la presenza di:

- società non quotate in un mercato regolamentato, nonostante svolgano un ruolo importante nel macrosettore sia in termini di importanza strategica, sia a livello di investimenti nei vari PPP. Queste aziende non rientrano nell'ambito di analisi di questo lavoro, solo perché non quotate;
- società quotate in un mercato regolamentato in cui l'azionista è una componente importante, in alcuni casi, il controllo del settore pubblico centrale e / o locale (ad es.: aeroporto, ferrovia).

Alcuni di questi settori, come i porti, sebbene abbiano ruoli importanti nei servizi di pubblica utilità e in termini di investimenti da parte dei vari partneri pubblico-privato, anche se non inclusi in questa analisi perché il PPP nel settore portuale non è caratterizzato dalla presenza di società quotate in borsa, nonostante al posto del settore aeroportuale con presenza anche componenti e partecipazione pubblica alle società quotate pubbliche locali in adozione dell'IFRIC 12.

I casi di studio selezionati rappresentano, nel primo caso, un'anomalia per i modelli di riconoscimento e trattamento contabile dell'IFRIC 12 (modello finanziario); nel secondo caso una società quotata che rappresenta il campione analizzato e classificato di riferimento delle società quotate italiane.

Come caso di prova, descriveremo nella prossima sezione il modello di business che emerge dall'attività di rendicontazione finanziaria (in adozione dell'IFRIC 12), la società Ferrovie Nord S.p.A., che opera nel settore del trasporto pubblico su rotaia.

Il primo caso di studio è caratterizzato dal fatto di essere detenuto nella maggioranza del capitale azionario dalla stessa entità pubblica che concede la privatizzazione funzionale (sovvenzione) per la realizzazione di interessi e opere di interesse pubblico e utilità. Il controllo sul concessionario/operatore è detenuto dal concedente, soggetto come azionista di maggioranza del concessionario di lavori e servizi. Pertanto, attraverso il supporto metodologico identificato, cercheremo di rispondere alle seguenti domande: nel caso in cui l'operatore sia essenzialmente un ente privato e coincidente con il concedente, si

applica l'IFRIC 12? È possibile parlare di partenariato pubblico-privato o forse è più appropriato fare riferimento a partenariato pubblico-pubblico? Si applica l'IFRIC 12 agli accordi per i servizi in concessione tra un soggetto pubblico ed un altro soggetto pubblico?

1.1. Aeroporti e infrastrutture: prospettive e criticità del quadro regolatorio

I servizi di trasporto aereo rivestono un ruolo rilevante per la promozione della crescita e dell'efficienza del sistema economico. Per quel che attiene il sistema produttivo, in particolare, il trasporto aereo, migliorando l'accessibilità di molte aree geograficamente marginali, può concorrere alla localizzazione delle attività produttive, alla competitività di un territorio e alla penetrazione in altri mercati⁴. È necessario, tuttavia, che gli investimenti infrastrutturali si inquadrino coerentemente nel quadro delle politiche di trasporto e che sottintendano chiari obiettivi in termini di distribuzione modale.

In Italia il trasporto aereo sta vivendo una fase di rinnovato interesse a fronte, principalmente, delle vicissitudini del vettore di bandiera in un contesto, nazionale ed internazionale, che appare in rapidissima trasformazione. Il processo di liberalizzazione comunitaria, avviato nei primi anni novanta, ha infatti impresso una notevole spinta alla crescita della modalità aerea e l'apertura dei traffici intercontinentali (con l'entrata in vigore dall'aprile di quest'anno del trattato *open skies* tra Europa e Stati Uniti) concorrerà ad ampliare ulteriormente le aree di potenziale competizione tra vettori. Parallelamente, le pressioni di una domanda in fortissima evoluzione aggravano i vincoli di capacità, esacerbando i già significativi problemi di congestione dei principali scali. L'Italia non è esente dal problema e, anzi, i contorni appaiono ben più marcati a fronte di un assetto aeroportuale che, evolutosi senza un'adeguata configurazione di rete, combina carenze infrastrutturali e articolazione inefficiente come si rileva dal depotenziamento degli aeroporti maggiori e dal prevalente sottoutilizzo degli scali minori. Il sistema aeroportuale italiano è composto da 103 scali civili di cui 48 adibiti al traffico commerciale. Prendendo a riferimento, quale principale caratteristica dell'infrastruttura, la variabile "area" emergono due complessi di elevata dimensione (Roma e Milano), un sostanziale numero di aeroporti di media grandezza con un bacino di utenza regionale (con più di 100 mila mq) e un numero non esiguo di piccoli aeroporti (con meno di 30 mila mq).

⁴BUTTON-TAYLOR, 2000.

La conformazione aeroportuale nazionale non è, tuttavia, diversa da quella dei principali paesi europei dove la proporzione degli aeroporti regionali è elevata e tale articolazione ha certamente favorito l'ingresso nel mercato del trasporto aereo dei nuovi operatori *low costs* e stimolato la concorrenza tra i diversi scali⁵. La dotazione aeroportuale risulta, inoltre, omogeneamente distribuita per macroaree, sebbene si evincano elementi di criticità che rivelano una forte diversificazione di capacità sul territorio: la bassa accessibilità degli aeroporti del Sud del Paese delle strade e delle reti ferroviarie di collegamento, la presenza di scali ampiamente sottoutilizzati, e il verificarsi di fenomeni di congestione per gli scali di maggiore dimensione.

1.2. Regolazione e concorrenza nel settore aeroportuale: *hub* e *point-to-point*

L'industria aeroportuale si articola in due comparti: l'offerta di capacità; l'offerta di servizi ai vettori e ai passeggeri. Il primo comprende la costruzione e lo sfruttamento dell'infrastruttura, l'altro riguarda le attività di assistenza a terra (il cosiddetto *handling*) e le attività commerciali (negozi, banche, ecc.). Le attività di *handling* rivestendo un carattere complementare e strumentale rispetto alla prestazione di trasporto reso dal vettore, costituiscono uno specifico settore di attività che si inserisce tra esercizio dell'aeromobile e la gestione dell'infrastruttura di terra (e comprendono le attività di assistenza a terra degli aeromobili, passeggeri, bagagli, merci e posta, operazioni in pista, di pulizia e manutenzione degli aeromobili, ecc.).

La possibilità di sviluppo della concorrenza si differenziano significativamente nei due comparti. La capacità aeroportuale (costruzione e sfruttamento delle infrastrutture) si caratterizza come monopolio naturale, data la dimensione minima efficiente degli scali indotta dai rilevanti costi fissi non recuperabili (*sunk costs*) necessari per l'ingresso nel mercato. La sub additività della funzione dei costi, rende, quindi più efficiente che sia una sola impresa ad offrire il servizio. In questo contesto di mercato, sono rintracciabili due tipi di concorrenza possibili (concorrenza tra scali e concorrenza tra aeroporti di scambio appartenenti a diverse reti di trasporto aereo). La concorrenza tra scali (anche detta *point-to-point*) si esplica tra collegamenti diretti tra coppie di città. La concorrenza tra aeroporti di scambio si articola come concorrenza tra reti di collegamento diverse ed è volta ad attrarre i passeggeri in transito caratterizzando lo scalo come fulcro (*hub*) di una rete a raggiera (*Hub and spoke*) basata su percorsi indiretti.

⁵ O.E. WILLIAMSON, *The Economics of Governance*, American Economic Review, 2005.

La regolamentazione dell'industria aeroportuale può schematicamente articolarsi su due livelli:

- le condizioni per l'accesso al mercato della gestione aeroportuale (ossia costruzione delle infrastrutture e gestione degli scali);
- la regolazione delle modalità di accesso alle infrastrutture (principalmente mediante l'assegnazione di diritti di decollo e di atterraggio e fissazione dei diritti aeroportuali) e della fornitura dei servizi di *handling* e commerciali.

1.3. L'accesso al mercato della gestione aeroportuale

Le caratteristiche tipiche di monopolio naturale fanno sì che gli interventi di regolazione determinino la struttura dell'offerta della capacità aeroportuale, stabilendo, mediante l'uso della concessione, il numero degli operatori abilitati ad operare in ciascun mercato geografico. Inoltre, l'elevato potere di mercato detenuto dai gestori aeroportuali, richiede interventi regolatori diretti ad evitare che tale potere si traduca in prezzi eccessivi per gli utenti e a garantire l'adeguamento della capacità al suo livello ottimale. Nel sistema italiano tutti i principali aeroporti italiani ricadono nelle fattispecie della gestione totale, parziale o diretta. La gestione totale comporta che l'intero aeroporto, incluse le infrastrutture di volo, sia affidato ad un unico concessionario, per una durata temporale che, per le nuove concessioni, non potrà superare i quaranta anni. Le attività affidate alle suddette gestioni riguardano, tra l'altro, l'esecuzione di lavori, la manutenzione ordinaria e straordinaria delle infrastrutture (piste, bretelle, piazzali, aerostazioni, uffici, strade di accesso e di raccordo), la predisposizione di servizi (fornitura di energia, illuminazione, acqua, riscaldamento, condizionamento, depurazione, smaltimento rifiuti, pulizia, informazioni), l'apprestamento di strutture accessorie di comodità per gli utenti (ristoranti, negozi, telefono, ristoranti). Con la gestione parziale invece le infrastrutture di volo rimangono allo Stato, mentre l'affidamento in concessione riguarda le aerostazioni e le relative pertinenze; la durata delle concessioni è di norma ventennale, sulla base delle previsioni del codice della navigazione. Nelle gestioni dirette, infine, l'ENAC provvede direttamente alla realizzazione e alla manutenzione dei beni aeroportuali, mentre l'assistenza a terra è di norma effettuata direttamente in autoproduzione dalle stesse compagnie aeree.

1.4. L'accesso all'infrastruttura

Il servizio principale fornito dai gestori aeroportuali è l'accesso all'infrastruttura. Il decollo e l'atterraggio di un aeromobile è subordinato alla disponibilità di slots (diritti di decollo, atterraggio e sosta) e al pagamento dei relativi diritti aeroportuali al gestore. Il potere di mercato passa principalmente mediante il controllo della risorsa scarsa (slot aeroportuali). Negli scali italiani, così come nella maggior parte degli scali esteri, l'assegnazione degli slot si fonda sul principio del *grandfather rule*, ossia sulla base del mantenimento dei diritti acquisiti nelle precedenti stagioni. I gestori aeroportuali sono tenuti a versare allo Stato un canone di concessione (che costituisce la principale entrata dell'ENAC) per l'uso delle infrastrutture, a fronte del quale percepiscono proventi che si possono distinguere in due categorie:

1. proventi lato aria (diritti di approdo, partenza e sosta degli aeromobili, diritti di imbarco passeggeri, royalties per la fornitura di carburanti);
2. proventi lato terra (ricavi della gestione commerciale, affitti di spazi, ecc.), mentre le tariffe di *handling* possono probabilmente essere considerate un po' a parte; contribuiscono infine a formare il reddito di impresa proventi diversi (ad. es. finanziari, da partecipazioni, ecc.).

1.5. Un caso studio atipico: Gruppo Ferrovie Nord Milano

Il Gruppo Ferrovie Nord Milano è il principale gruppo integrato nel settore dei trasporti e della mobilità in Lombardia nonché il più importante operatore privato italiano del settore. Ha lo scopo di soddisfare le esigenze di comunicazione e mobilità delle persone e delle imprese e si sta sviluppando per far fronte alle sfide derivanti dai nuovi requisiti per “spostare” persone, beni e informazioni, ampliando e diversificando le loro attività su altri mercati delle TIC, energia e mobilità sostenibile. La Ferrovie Nord Milano è una holding quotata in borsa e funge da ente di gestione e coordinamento strategico e operativo per tutte le filiali. La Regione Lombardia è l'azionista di riferimento, con il 57,57% delle azioni.

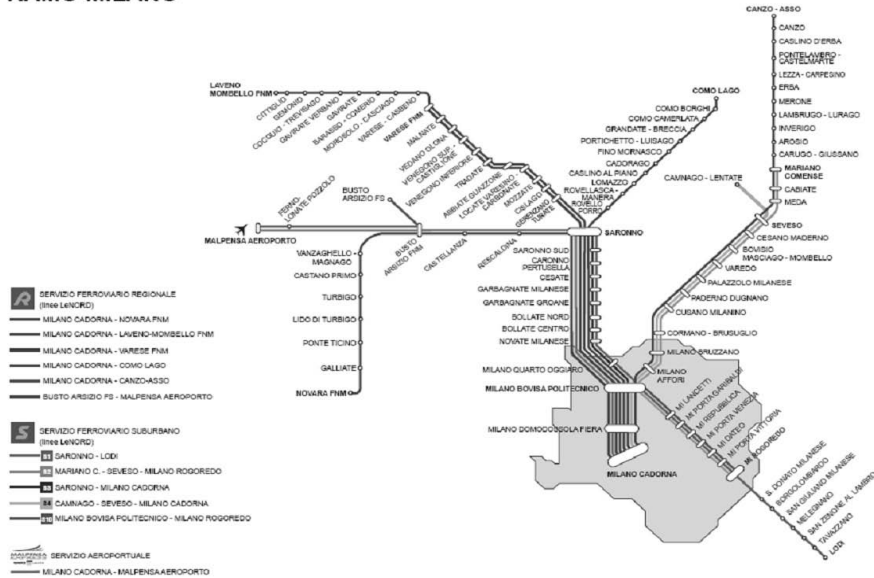
Struttura aziendale

Ferrovie Nord Milano S.p.A. è una società per azioni. È una holding che prevede:

- un ruolo esecutivo, coordinando le strategie e le operazioni delle filiali, le più importanti delle quali sono attive nel settore ferroviario;
- un ruolo amministrativo, fornendo le funzioni e i servizi di supporto per lo

svolgimento della gestione tipica delle filiali. Il Gruppo Ferrovie Nord Milano rappresenta la principale compagnia ferroviaria nazionale a seguito delle Ferrovie dello Stato e opera principalmente in Ticino e Lombardia, Piemonte.

RAMO MILANO

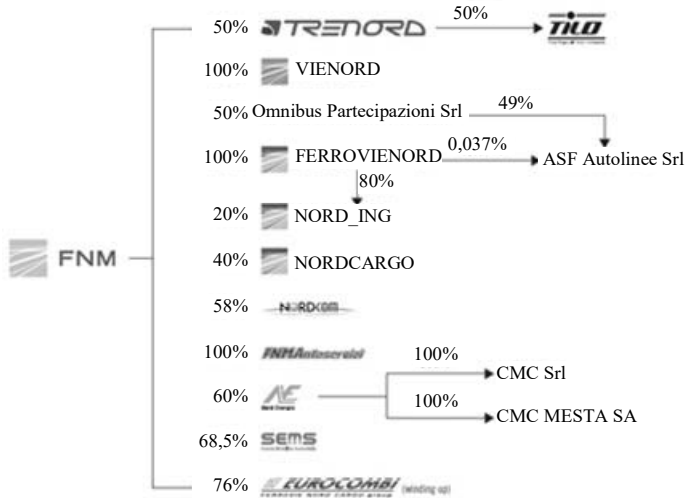


Modello di business

La società è quotata alla Borsa di Milano. Il capitale sociale è detenuto per il 57,57% dalla regione Lombardia, per il 14,5% dalle Ferrovie dello Stato, Aurelia S.p.A. 3,078%. Il restante free float è nelle mani di una ripartizione azionaria tra individui.

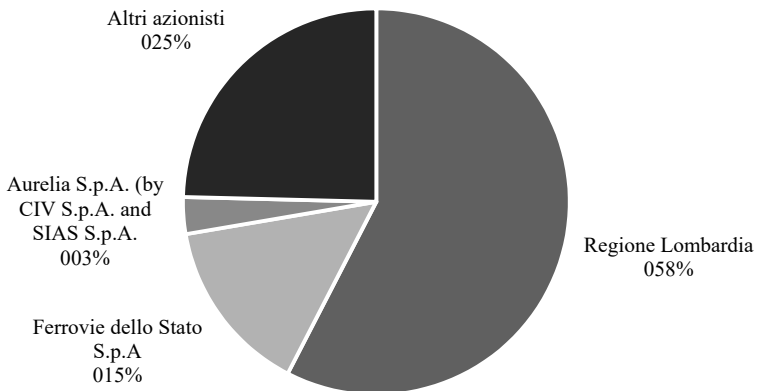
Già nel gennaio 2010, in seguito alla vendita di un'ulteriore quota dell'11%, DB Schenker Rail Italy S.r.l. è diventata l'azionista di maggioranza di Nord Cargo S.r.l. Il Gruppo Ferrovie Nord Milano continua a detenere una quota del 40%.

Figura 6.1. – Gruppo Ferrovie Nord Milano – Social Compages⁶



Ferrovie Nord S.p.A. è la società del gruppo che gestisce la rete di proprietà regionali affidata alle ferrovie in concessione al gruppo. È stata fondata nel 1985, nel contesto della trasformazione della società Ferrovie Nord Milano S.p.A. in una holding. Si chiamava Ferrovie Nord Milano e il suo scopo era la gestione e la manutenzione della rete ferroviaria e dei servizi di trasporto.

Figura 6.2. – Gruppo Ferrovie Nord Milano – Azionisti⁷



⁶ Fonte: www.fnmgroup.it.

⁷ Fonte: *op. ult. cit.*

Nel 2018 il Gruppo Ferrovie Nord Milano ha proseguito il percorso di rifocalizzazione del proprio core business, rappresentato dal trasporto pubblico locale, consolidando l'esperienza iniziata il 4 agosto 2009 con la costituzione della nuova società Trenitalia-LeNORD, dedicata esclusivamente alla ringeria regionale. Un progetto realizzato da Regione Lombardia, FNM e Trenitalia S.p.A. con l'obiettivo di fornire ai cittadini locali una risposta adeguata alla crescente domanda di trasporto pubblico locale. TRENORD apre una nuova era per il trasporto ferroviario regionale e per l'intero gruppo che definirà sicuramente nuovi obiettivi e nuove strategie. È una sfida che l'azienda è pronta a raccogliere, forte della sua storia di 130 anni al servizio del territorio lombardo e della forza capitale che l'azienda è stata in grado di costruire, passo dopo passo, aprendosi alla diversificazione e all'esplorazione di nuove aree di mercato, ma sempre fedele alla sua missione originale.

2. La logica della concessione e il sistema autostradale

Il settore delle autostrade è un settore con rilevanti specificità rispetto agli altri sinora analizzati, in quanto si trova al confine tra potere pubblico e privato, precedentemente analizzati. Il modello della concessione, prossimo al contratto BOT già analizzato in precedenza, prevede che l'autorità pubblica affidi in concessione il progetto di una nuova opera, a seguito di una gara d'appalto, a una società di natura privata che si fa carico di tutti i costi di realizzazione, gestione e migioria dell'infrastruttura, a fronte del diritto di riscuotere il pedaggio, definito all'interno del contratto, per il periodo di concessione. Tale periodo, in linea di massima, dovrebbe essere idoneo a consentire al concessionario di recuperare il capitale che ha investito per realizzare l'intera opera così che, al termine del contratto di concessione, l'opera ritorni nella piena disponibilità del concedente. Secondo la normativa italiana ed europea, due possono essere le situazioni che possono venirsi a creare al termine del contratto:

- dopo aver ammortizzato l'investimento, i pedaggi dovrebbero essere ridotti al livello che copre i soli costi operativi oppure eliminati del tutto;
- se l'autostrada non fosse resa gratuita, allora dovrebbe essere riassegnata mediante una nuova concessione.

La realtà diverge completamente dal quadro giuridico appena delineato tanto che non vi è stato neanche un caso in cui i pedaggi siano stati ridotti o resi gratuiti, oppure che una concessione sia stata rimessa a gara alla sua scadenza. La rete autostradale italiana è stata finanziata completamente a debito grazie alla garanzia con la quale lo Stato assicurava i debiti delle stesse concessionarie. Intorno

agli anni '70, dopo essere stato ammortizzato gran parte dell'investimento, le concessioni sarebbero dovute scadere per avvenuto recupero del capitale.

2.1. Autostrade per l'Italia S.p.A.

Autostrade per l'Italia S.p.A., costituita dall'IRI⁸ nel 1950 con l'obiettivo principale di partecipare alla ricostruzione post-bellica dell'Italia, realizza una prima convenzione tra ANAS⁹ e Autostrade, firmata nel 1956 per la costruzione e gestione dell'Autostrada del Sole che collega Milano e Napoli a cui poi seguirono una serie di altre ulteriori convenzioni per la costruzione di nuovi tronchi autostradali per delineare le principali arterie del Paese.

L'anno che segna un cambiamento epocale nella vita della società è il 1999, anno in cui si verifica una profonda crisi per l'Italia che si trova a gestire un enorme debito pubblico e senza le risorse necessarie per finanziarie investimenti indispensabili a gestire la rete.

L'IRI inizia quindi la privatizzazione di alcune società che passano dal settore pubblico al settore privato, in modo, da un lato, di fare cassa e, dall'altro, di sfruttare il capitale privato per i nuovi investimenti. Tra queste società privatizzate, Autostrade che controllava circa 3.000 km di tratte autostradali, più della metà dell'intera rete del paese; solo all'inizio degli anni 2000, cede il controllo della società alla famiglia Benetton, attraverso la Società *Schemaventotto S.p.A.*, acquistando dall'IRI il 30% di Autostrade per circa 4.870 miliardi di lire (2,5 miliardi di euro). Successivamente, nel 2002, la stessa società che fino ad allora aveva detenuto il 30% del capitale sociale, lanciò un'Opa¹⁰ totalitaria tramite una società veicolo (Newco28 S.p.A.) costituita appositamente e successivamente fusa con Autostrade stessa; questa manovra finanziaria portò la famiglia Benetton ai vertici della *governance* direzionale di Autostrade, conquistando la maggioranza dell'84%. L'esborso complessivo è stato stimato intorno ai 6.459 milioni di euro (Ragazzi, 2002). Dal 2003, l'assetto organizzativo della società viene completamente modificato, le attività riguardanti la concessione vengono separate da quelle non autostradali e dopo una serie di fusioni e consolidamenti nasce Autostrade per l'Italia, che

⁸IRI (Istituto per la Ricostruzione Industriale): tale istituto venne fondato durante il periodo fascista con lo scopo di salvare banche e aziende nel periodo del dopoguerra.

⁹ANAS (Ente Nazionale per le Strade): ente di proprietà dello Stato che gestisce parte delle strade ed autostrade italiane.

¹⁰Opa (offerta pubblica di acquisto): è un'offerta che viene effettuata da una società nei confronti di un'altra società di cui già controlla una certa parte con l'obiettivo di acquisirne l'intero controllo.

oggi fattura circa 900 milioni di euro di utile per il suo principale azionista, Atlantia S.p.A., holding quotata sulla borsa di Milano e controllata al 100% dalla famiglia Benetton. Per loro non fu sicuramente difficile reperire i capitali sul mercato per realizzare tale investimento poiché il settore in cui si stavano insidiando era ed è tutt'oggi quasi privo di rischi; Il concessionario deve semplicemente limitarsi a riscuotere la tariffa dell'utente e rispettare gli obblighi definiti nel contratto di concessione.

La Convenzione Unica tra Anas e Autostrade, in vigore ancora oggi, venne firmata il 12 ottobre del 2007 ed entrò in vigore nel 2008, sotto il governo Berlusconi. Ad aprile di quest'anno, inoltre, viene prorogata la concessione per altri 4 anni, fino al 2042, ma, a seguito del crollo del ponte Morandi, bisognerà attendere l'evoluzione delle dinamiche economico-politiche per definire il quadro completo della situazione.

2.2. Gruppo Atlantia S.p.A. (Autostrade)

Atlantia S.p.A. è leader globale nel settore delle infrastrutture di trasporto autostradali ed aeroportuali con una presenza articolata in 23 paesi.

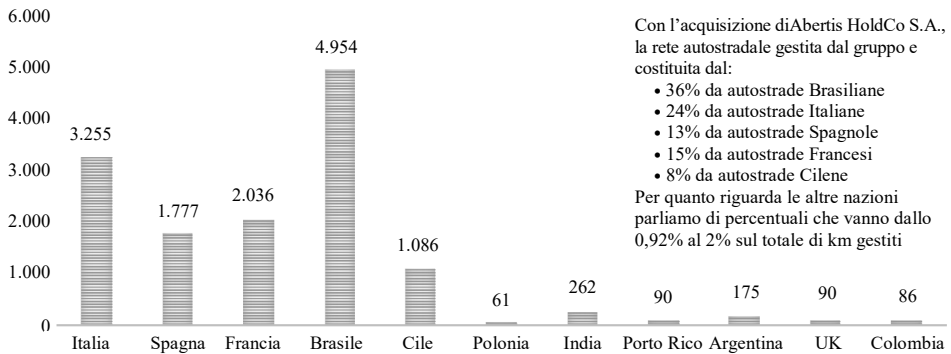
“Il gruppo gestisce 14.000 chilometri di autostrade a pedaggio, gli aeroporti di Fiumicino e Ciampino in Italia e i tre aeroporti di Nizza, Cannes-Mandelieu e Saint Tropez in Francia con oltre 60 milioni di passeggeri l'anno. Quotata alla Borsa di Milano, Atlantia ha un fatturato aggregato 2018 superiore a 11 miliardi di euro e un Ebitda di oltre 7 miliardi di euro. Atlantia, con i suoi 31.000 dipendenti complessivi, è un Gruppo che unisce ad una solida disciplina imprenditoriale e finanziaria l'impegno ad operare secondo principi ambientali, etici e di governance conformi ai più elevati standard internazionali”¹¹.

Edizione S.r.l., controllata da Sintonia S.p.A., detiene il 30,25%, la quale va ad identificare una maggioranza relativa. Quindi si ha un coordinamento e una direzione unitaria, ai sensi dell'art. 2359 c.c., dettata da Edizione S.r.l., la quale è a sua volta controllata dalla famiglia Benetton. È da notare come la società abbia adottato un'economia di raggio d'azione, estendendo la propria attività anche al di fuori della UE.

Questa tipo di espansione, in un settore così complesso, fa sì che la società capogruppo (Atlantia), debba individuare oltre ai rischi che possono derivare dal mercato, deve individuare anche i rischi derivati dal tasso di cambio, dal tasso di interesse, dalla situazione politica dei vari Paesi.

¹¹ Relazione finanziaria Atlantia, 2018.

CHILOMETRI GESTITI DA ATLANTIA NEL MONDO



In questa rappresentazione possiamo osservare la crescita costante dei ricavi negli anni, e nell'ultimo decennio in particolare derivante dal settore autostradale in forza delle concessioni. Ed in riferimento alla variazione della interpretazione contabile in seguito all'adozione dell'IFRIC 12, come sia mutata la numerosità delle informazioni di bilancio.

Dalla tabella, si osserva come i ricavi siano aumentati del 55% in 10 anni, per un aumento considerevole delle attività infrastrutturali gestite. Inoltre, va ribadito come anche le attività correlate alla mera gestione infrastrutturale contribuiscano al conseguimento di ingenti ricavi.

In relazione ai costi poi, è possibile osservare come gli oneri concessori, che riguardano i canoni da corrispondere allo Stato, siano aumentati del 15,40%. La ragione principale di tale aumento è offerta dagli aumenti tariffari registrati sulle tratte autostradali, che hanno di fatto portato ad un aumento anche dei ricavi registrati da Atlantia S.p.A. In relazione al focus di questo report, si può notare come dal 2010 siano cambiate le voci di bilancio relative all'infrastrutture. Si può notare come le attività immateriali figurassero nella voce beni devolvibili.

Difatti, in precedenza dell'adozione dei modelli e delle interpretazioni dell'IFRIC 12, non veniva effettuata una distinzione relativa ai diritti finanziari e immateriali. Con la suddetta linea guida, dunque, si evidenzia come il risultato finale e il patrimonio netto abbiano subito una modifica in ottemperanza ai valori ante IFRIC 12 e post IFRIC 12, tenendo conto anche degli ammortamenti fiscali. Dai bilanci analizzati, specie quelli relativi agli ultimi due esercizi finanziari, emerge come Atlantia S.p.A., abbia classificato le attività finanziarie, individuate nella voce diritti concessori finanziari.

Ed inoltre si può notare come in ottemperanza al principio IFRS 9 vengano suddivisi le diverse poste, individuando le attività finanziarie correnti e le attività finanziarie non correnti.

Nel conto economico consolidato, vengono individuati i proventi finanziari, i quali vanno ad indicare il rendimento minimo garantito al concessionario, il quale mette in risalto che per il concessionario non si evincono difficoltà nel recupero dell'investimento; poiché non è previsto alcun rischio in merito alla mancata utilizzazione dell'infrastruttura.

Dati riassuntivi relativi alle concessioni dei 10 Relazioni annuali di atlantia

Bilanci	2008	2009	2009 Ifric 12	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ricavi operativi	3.477	3.611	3.488	3.722	3.902	4.034	4.221	5.083	5.304	5.484	5.966	6.916
Ricavi per pedaggi	2.834	2.824.612	2.845.195	3.094.164	3.271	3.392	3.540	3.678	3.835.954	4009	4195	4992
Ricavi aeroportuali					-	-	34	520	565.312	635.701	792	834
Altri ricavi	556.962	595.214	559.514	562.204	631	642	647	885	789.783	774.487	979	1090
Attività Materiali(Beni devolvibili)	8.971.354	9.845.041										
Attività immateriali	4.588,4	4.597,3	16.781,6	20.996.841	17.344.575	21.104,7	25.075	25.182	24.845	28.203	27.424	57.627
Diritti concessori immateriali			12.345.107	11.751.981	12.916.236	16.572.730	20.241.568	20.364.088	20.043.215	23.245.446	22.465.021	35.839.767
Diritti concessori finanziari (correnti, non correnti)	-	-	302,3	381,9	459,6	1.423,7	1.709,1	1.133	1.201	1.372	1.411	3.360
Ricavi per servizi di costruzione	-	-	455.362	745.807	965.110	1.066.855	770.450	563.971	722.989	706.954	417.551	518.019
Ricavi per lavori su ordinazione	66,7	50.225	50.225	60.807	51.349	30,8	50,5	69.319	106.467	53.812	31.505	
Oneri concessori	-79,8	-164,6	-158,1	-307,9	-457,3	-430,8	-427.851	-462.254	-477.022	-494.951	-513.205	-532.048
Fondi per ripristino e sostituzione infrastrutture autostradali	1.065.304		854.506	911.622	982.524	1.088.669	1.113.331	1.359.195	1.332.007	1.446.229	1.399.039	2.442.859
Utile di esercizio consolidato	502.724	682.387	561.464	701.022	907,1	829,6	720.819	773.488	974.335	1.238.261	1.431.993	1.082.870
Proventi finanziari rilevati ad incremento di diritti concessori finanziari e attività finanziarie per contributi					41.734	85.491	61.220	56.241	63.437	67.425	73.506	108.796
Costi esterni gestionali	-689,2	-641,3	-618	-586,4	-545,8	-616,9	-619	-737	-832	-799	-872	-1.206
investimenti operativi	809,0	897,3	1.188,3	1.443,4	1.524.848	1.548.641	1.163.583	1.002.672	916.000	677.000	517.000	543.000
Costi operativi netti	-1361,5	-1.406,3	-1348,9	-1.465,5	-1.547,1	-1.636,8	-1.636	-1.914	-2.089	-2.106	-2.287	-3.148

MIGLIAIA DI EURO	31/12/2018			31/12/2017		
	VALORE DI BILANCIO	QUOTA CORRENTE	QUOTA NON CORRENTE	VALORE DI BILANCIO	QUOTA CORRENTE	QUOTA NON CORRENTE
Diritti di subentro		408.313	408.313		399.863	399.863
Minimo garantito		642037	71920	570117	602088	47226
Altri diritti concessori		2.309.720	56.233	2.253.487	408.740	-
Diritti concessori finanziari ⁽¹⁾		3.360.070	536.466	2.823.604	1.410.691	447.089
Attività finanziarie per contributi su opere ⁽¹⁾		357.560	74.085	283.475	320.046	70.110
Depositi vincolati ⁽²⁾		594.819	245.271	349.548	494.696	179.222
Attività per contratti derivati ⁽³⁾		247.026	103.139	143.887	173.403	66.135
Altre attività finanziarie a medio-lungo termine ⁽¹⁾		942.312	5.354	936.958	684.430	4.585
Altre attività finanziarie a medio-lungo termine		1.189.338	108.493	1.080.845	857.833	70.720
Derivati correnti con fair value positivo ⁽³⁾		1.525	1.525	-	528	528
Altre attività finanziarie correnti ⁽¹⁾		30.368	30.368	-	12.538	12.538
		5.533.680	996.208	4.537.472	3.096.332	780.207
						2.316.125

(1) Tali attività includono strumenti finanziari principalmente classificabili nella categoria dei "crediti e finanziamenti" secondo quanto previsto dallo IAS 39. Il valore di bilancio coincide con il relativo fair value.

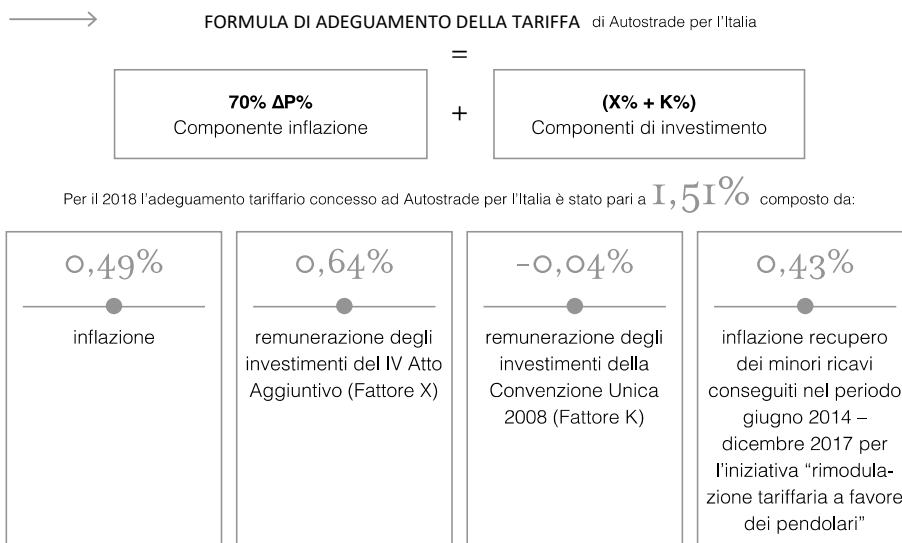
(2) Tali attività sono classificate nella categoria degli strumenti finanziari "disponibili per la vendita" e rientrano nel livello 2 della gerarchia del fair value. Il valore di bilancio coincide con il relativo fair value.

(3) Tali attività includono principalmente strumenti derivati di copertura che rientrano nel livello 2 della gerarchia del fair value.

2.3. Non Financial Reporting e questioni di Tariffazione concessoria

Dall'analisi della Disclosure Non Finanziaria di Atlantia S.p.A., emergono gli elementi distintivi caratterizzanti le politiche di tariffazione poste in essere negli ultimi anni dalla Capogruppo del settore concessorio autostradale.

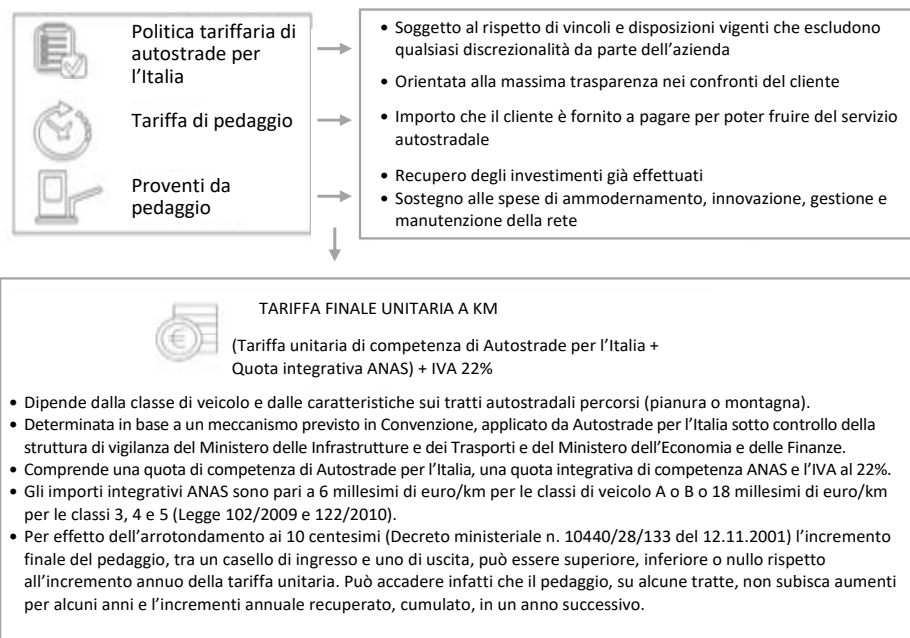
Notiamo infatti come dal grafico sottostante come ci siano stati incrementi tariffari, autorizzati dalla Autorità pubblica, sebbene difficile resti tuttavia il *trade off* tra gli interessi degli azionisti e le necessità ed i bisogni degli utenti finali.



L'adeguamento annuale delle tariffe si basa infatti su due differenti componenti, una legata al tasso di inflazione (nella misura del 70%) rilevato dall'ISTAT (indice NIC), con riferimento ai 12 mesi precedenti (1° luglio-30 giugno) e una componente riconosciuta a copertura degli investimenti in funzione del loro effettivo stato di avanzamento.



Le tariffe in autostrada in Italia



2.4. Trasparenza ed opacità dei contratti delle Concessioni e degli Accordi per Servizi in Concessione

Sul fronte della trasparenza dei contratti concessori, lo Stato Italiano, rispetto ad altri Paesi come la Francia, con un sistema concessorio nel settore autostradale non troppo dissimile al nostro sistema¹² non ha ancora pubblicato tutte le concessioni, con i relativi contratti.

2.4.1. Il Segreto di Stato sulle concessioni

Il segreto di Stato è un vincolo posto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, per dei documenti, degli accadimenti, i quali possono danneggiare lo Stato, ed il suo status democratico.

Sono inclusi rapporti internazionali, che possono ledere i rapporti con altri Stati.

¹² <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/societes-concessionnaires-dautoroutes-sca>.

Box 1

“Con il comma 2 dell’art. 39 L. n. 124/2007 s’integrava la previgente disciplina, prevedendo che ‘le informazioni, i documenti, gli atti, le attività, le cose e i luoghi coperti da segreto di Stato sono posti a conoscenza esclusivamente dei soggetti e delle autorità chiamati a svolgere rispetto ad essi funzioni essenziali, nei limiti e nelle parti indispensabili per l’assolvimento dei rispettivi compiti e il raggiungimento dei fini rispettivamente fissati. Tutti gli atti riguardanti il segreto di Stato devono essere conservati con accorgimenti atti ad impedirne la manipolazione, la sottrazione o la distruzione’. Sull’argomento la Corte costituzionale aveva avuto modo di esprimersi più volte, sancendo il principio in base al quale il perseguimento del bene supremo della sicurezza ed integrità dello Stato può in taluni casi anche giustificare la compromissione, eventuale e circostanziata, di altri interessi di rango primario”¹³.

I contratti relativi alle concessioni invece, sono rimasti segreti, nonostante non presentino alcuna finalità altamente strategica, e non provocano nessuna lesione a quelli che sono i diritti dello Stato.

In merito alla mancata trasparenza ed opacità legata alla mancata pubblicazione dei contratti del sistema concessorio autostradale non pubblicato, è intervenuta anche la Corte dei Conti e l’ANAC, attraverso una specifica attività ispettiva:

Box 2

“La Corte dei Conti con Deliberazione 24 maggio 2018, n. 10/2018/G ha svolto la periodica indagine sui ‘Contratti secretati o caratterizzati da particolari misure di sicurezza’ così come previsto dall’art. 162, c. 5 del d.lgs. n. 50/2016 (Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione) evidenziando ‘... la scarsa attenzione prestata dalle amministrazioni alle indicazioni a più riprese formulate dalla Corte, tese a ricondurre l’attività delle amministrazioni ad un corretto utilizzo della possibilità, concessa dal legislatore, di derogare alle disposizioni relative alla pubblicità delle procedure di affidamento di opere, forniture e servizi”.

Dall’indagine, quindi, emergono profili di illegittimità (già rilevati nell’ambito dei precedenti referti) correlati all’assenza di adeguate motivazioni nei provvedimenti di segretazione per il ricorso alla procedura derogatoria e l’assenza di esaustiva documentazione per le relative verifiche. Vi è carenza, inoltre, di strumenti sanzionatori, a disposizione della Corte stessa, a fronte di condotte omissive.

La Corte dei Conti ha preso in esame i contratti secretati o che esigono particolari misure di sicurezza relativi al 2015 e al primo quadrimestre del 2016, trasmessi alla Cor-

¹³ <https://www.studiocataldi.it/articoli/31561-contratti-secretati-cosa-sono.asp>.

te da sei amministrazioni statali (Infrastrutture e trasporti; Difesa; Affari esteri e cooperazione internazionale; Giustizia, Politiche agricole, alimentari e forestali; Interno).

Sono stati presi in considerazione la stipula di nuovi contratti e gli atti modificativi di contratti preesistenti relativi alle opere ed ai lavori oggetto di segretazione o di speciali misure di sicurezza, posti in essere dai provveditorati interregionali nell'ambito dell'attività svolta in qualità di stazione appaltante e di soggetto realizzatore per conto delle amministrazioni dello Stato "usuarie" delle opere stesse.

In molti casi, gli atti di segretazione non risultino conformi rispetto alle prescrizioni dell'art. 17, comma 2, lett. a), in base al quale

“Le amministrazioni e gli enti utenti dichiarano, con provvedimento motivato, i lavori, i servizi e le forniture eseguibili con speciali misure di sicurezza individuate nel predetto provvedimento”; “...si dovrebbero dettagliare le fasi operative e le lavorazioni oggetto di segretazione e non limitarsi – come è stato riscontrato – a indicazioni generiche, facendo sostanzialmente corrispondere le misure predette con l'ambito complessivo dell'intervento”;

– *“anomalia di alcune nuove stipulazioni in relazione alle quali i provveditorati, anziché adottare provvedimenti ad hoc, hanno continuato a fare riferimento ad atti di segretazione risalenti nel tempo, relativi a programmi di attività a largo spettro e per ciò stesso contenenti prescrizioni estremamente generiche in materia di sicurezza. In tale casistica rientrano, in particolare, gli atti di segretazione concernenti nuove attività effettuate in istituti penitenziari presi in carico dalle strutture periferiche del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, a seguito della cessazione della gestione affidata al Commissario governativo per l'emergenza carceraria”;*

– *“diffuso ricorso a varianti in corso d'opera ed opere integrative rispetto alla progettazione originaria: nel 2015, tali interventi hanno rappresentato i due terzi delle stipulazioni del Ministero (21 su 33)”;*

– *“l'adozione di atti aggiuntivi o di contratti complementari, in base alle previsioni di cui, rispettivamente, agli artt. 132 e 57 del Codice dei contratti, avrebbe richiesto, da un canto l'esplicitazione delle specifiche motivazioni degli interventi modificativi, dall'altro il rispetto di limiti rigorosi fissati dalle citate disposizioni in relazione ai profili finanziari degli interventi stessi: i dati esposti evidenziano le fattispecie in cui tali limiti risultano, talvolta anche significativamente, superati”;*

– *“Il reiterato ricorso a varianti ed integrazioni degli interventi induce, inoltre, ad una riflessione sulla qualità della progettazione, dei capitolati e di tutta la documentazione tecnica inerente alle procedure di affidamento dei lavori nonché l'attuazione delle opere e la successiva verifica della loro corretta esecuzione. Si tratta di attività che, soprattutto in relazione alle peculiari caratteristiche dei contratti oggetto di segretazione, richiedono specifiche competenze e particolari attenzioni alle esigenze (anche future) delle amministrazioni usuarie. Per queste ragioni, il ricorso a professionisti esterni – previsto dall'art. 91 d.lgs. n. 163/2006 – dovrebbe ritenersi un'eccezione rispetto al diretto impegno degli uffici dell'amministrazione”¹⁴.*

¹⁴ <https://www.studiocataldi.it/articoli/31561-contratti-secretati-cosa-sono.asp>.

Nel nostro Paese, invece, è stato pubblicato sul sito del ministero dei Trasporti solo il contratto di concessione. Mancano gli atti aggiuntivi, relativi alle singole concessioni, allegati alla convenzione unica tra Stato e concessionario. Regolano nel dettaglio e dal punto di vista concreto i contenuti economici della convenzione con una serie di calcoli e di formule di difficile decrittazione perfino per gli addetti ai lavori. Secondo l'ANAC, a non essere pubblicato online è il piano economico finanziario in cui sono contenuti gli elementi che vanno a determinare l'aumento tariffario, quali investimenti, manutenzioni, introiti da tariffe.

Dall'analisi di alcuni estratti dei contratti di concessione desegretati¹⁵.

Conto Economico:

- Ricavi da Pedaggio:

L'evoluzione dei ricavi da pedaggio si basa sul consueto effetto combinato tra traffico e tariffa. Riguardo al traffico le previsioni sono commentate in apposito allegato. Riguardo allo sviluppo delle tariffe e dei ricavi da pedaggio si allega tabella riepilogativa:

Tangenziale di Napoli

RICAVI DA PEDAGGIO DA PIANO FINANZIARIO (Euro costanti)									
ANNI	Volume di traffico (veicoli/Km in milioni)			Variazione tariffaria deflazionata	Tariffe da pedaggio (Euro/veicolo/Km)		Ricavi euro milioni		
	Veicoli leggeri	Veicoli pesanti	Totale		Veicoli leggeri	Veicoli pesanti	Leggeri	Pesanti	Totale
2007	93,3	0,3	93,6		0,56345	0,69281	52,56	0,21	52,78
2008	92,0	0,3	92,3	-0,89%	0,55845	0,68667	51,37	0,21	51,58
2009	89,2	0,3	89,5	5,71%	0,59033	0,72587	52,68	0,21	52,89
2010	87,0	0,3	87,3	6,68%	0,62978	0,77437	54,79	0,22	55,01
2011	87,0	0,3	87,3	5,05%	0,66159	0,81348	57,56	0,23	57,79
2012	87,4	0,3	87,6	4,64%	0,69228	0,85122	60,47	0,24	60,72
2013	87,7	0,3	88,0	4,27%	0,72185	0,88757	63,31	0,26	63,56
2014	88,1	0,3	88,3	-1,48%	0,71114	0,87440	62,62	0,25	62,87
2015	88,4	0,3	88,7	3,94%	0,73917	0,90887	65,34	0,26	65,61
2016	88,8	0,3	89,0	-1,49%	0,72819	0,89537	64,63	0,26	64,89
2017	89,1	0,3	89,4	-1,49%	0,71733	0,88202	63,92	0,26	64,18
2018	89,5	0,3	89,8	-1,48%	0,70668	0,86893	63,23	0,25	63,48
2019	89,5	0,3	89,8	3,65%	0,73250	0,90067	65,54	0,26	65,80
2020	89,5	0,3	89,8	-1,48%	0,72165	0,88733	64,56	0,26	64,83
2021	89,5	0,3	89,8	-1,49%	0,71089	0,87409	63,60	0,26	63,86
2022	89,5	0,3	89,8	3,41%	0,73512	0,90388	65,77	0,27	66,04
2023	89,5	0,3	89,8	-1,49%	0,72416	0,89041	64,79	0,26	65,05
2024	89,5	0,3	89,8	-1,49%	0,71340	0,87718	63,83	0,26	64,08
2025	89,5	0,3	89,8	3,17%	0,73602	0,90499	65,85	0,27	66,12
2026	89,5	0,3	89,8	-1,48%	0,72510	0,89157	64,87	0,26	65,14
2027	89,5	0,3	89,8	2,97%	0,74660	0,91801	66,80	0,27	67,07
2028	89,5	0,3	89,8	-1,49%	0,73549	0,90435	65,80	0,27	66,07
2029	89,5	0,3	89,8	-1,49%	0,72451	0,89085	64,82	0,26	65,08
2030	89,5	0,3	89,8	2,78%	0,74466	0,91563	66,62	0,27	66,89
2031	89,5	0,3	89,8	-1,49%	0,73359	0,90202	65,63	0,26	65,90
2032	89,5	0,3	89,8	-1,49%	0,72263	0,88854	64,65	0,26	64,91
2033	89,5	0,3	89,8	2,60%	0,74145	0,91167	66,34	0,27	66,60
2034	89,5	0,3	89,8	-1,49%	0,73039	0,89808	65,35	0,26	65,61
2035	89,5	0,3	89,8	2,44%	0,74823	0,92002	66,94	0,27	67,21
2036	89,5	0,3	89,8	-1,49%	0,73710	0,90633	65,95	0,27	66,21
2037	89,5	0,3	89,8	-1,49%	0,72611	0,89281	64,96	0,26	65,23

¹⁵ Documenti presso il sito web del MIT (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti).

- Altri proventi
Sono previsti sostanzialmente in linea con l'anno 2008.

Costi operativi

- Costi di manutenzioni e rinnovi:
Sono stati previsti interventi di manutenzione ricorrente e ciclica, coerenti con le necessità della tratta in esercizio. Il Piano Finanziario del 1999 nella riga 7 (Costi manutenzione e rinnovi) del Conto Economico includeva sia costi di manutenzione ordinaria che di manutenzione incrementativa della infrastruttura, mentre l'attuale Piano finanziario alla riga 2.7 (Costi manutenzione e rinnovi) del Conto Economico include esclusivamente la manutenzione ordinaria e ciclica e non incrementativa della infrastruttura. Si precisa che gli importi previsti in tale ultima voce risultano idonei ad assicurare un adeguato standard di qualità e di sicurezza della tratta gestita.
- Altri costi operativi (escluse manutenzioni):
Non si rilevano significative variazioni nell'arco temporale della concessione attestandosi ad un valore medio di 37,8 €/migliaia, che tiene conto:
 - ⇒ Prestazioni di Servizi:
Partono dai dati di consuntivo 2008 e rimangono costanti nell'arco della durata della concessione.
 - ⇒ Canoni di concessioni:
I canoni previsti seguono il variare dei ricavi da pedaggi e ammontano al 2,4%. Riguardo ai canoni relativi alle sub concessioni, ammontano al 5% sulle vecchie sub-concessioni e 20% sulle nuove, dei ricavi corrispondenti. In ogni caso nel piano non sono previste nuove sub-concessioni.
 - ⇒ Acquisto materie e beni di consumo:
Partono dai dati di consuntivo 2008 e rimangono costanti nell'arco della durata della concessione.
 - ⇒ Costi amministrativi e generali:
Partono dai dati di consuntivo 2008 e rimangono costanti nell'arco della durata della concessione.



ANAS S.p.A. con socio unico
DIREZIONE GENERALE
via Monzambano 10 - 00185 ROMA

**SCHEMA DI CONVENZIONE UNICA AI SENSI DELL'ART. 2 COMMI 82 E SEGG. DEL
DECRETO LEGGE 3 OTTOBRE 2006 N. 262, CONVERTITO DALLA LEGGE 24.11.2006 N. 286
E S.M.L.**

tra l'ANAS S.p.A., Società con Socio Unico, in seguito denominata per brevità anche "ANAS" o "Concedente", (C.F.: 80208450587), e la Società Autostrade per l'Italia S.p.A., con sede legale in Roma, Via Bergamini n. 50, in seguito per brevità "Concessionario", C.F. e P.I. n. 07516911000.

REPUBBLICA ITALIANA

L'anno duemilasette, il giorno del mese di in Roma, Via Monzambano n. 10, in una sala della Direzione Generale di Anas S.p.A.

SONO PRESENTI

DA UNA PARTE

Il dott. Pietro Ciucci, nato a Roma il 24 ottobre 1950, nella sua qualità di Legale Rappresentante e Presidente del Consiglio di Amministrazione dell'ANAS - SOCIETÀ PER AZIONI, con sede in Roma Via Monzambano n. 10, capitale sociale Euro 2.269.892.000,00 interamente versato, R.E.A. 1024951, iscritta nel Registro delle Imprese di Roma, codice fiscale 80208450587, Partita IVA 02133681003, in virtù dei poteri derivantigli dallo Statuto

E DALL'ALTRA

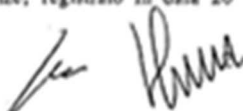
Il Dott. Ing. Giovanni Castellucci, nato a Senigallia (AN) il giorno 23 luglio 1959 e domiciliato per la carica in Roma, in qualità di Legale Rappresentante ed Amministratore Delegato della Società Autostrade per l'Italia S.p.A., con sede legale in Roma, Via Bergamini n. 50, Capitale sociale di Euro 615.527.000,00 interamente sottoscritto alla data odierna, iscritta al Registro delle Imprese di Roma, C.F. e P.I. n. 07516911000, in virtù dei poteri conferitigli dal Consiglio di Amministrazione del 5 ottobre 2007.

Le parti, come sopra costituite, convergono e stipulano quanto segue.



Premesso

- > che, in data 4 agosto 1997, è stata sottoscritta tra l'Anas-Ente Nazionale per le Strade e la Società Autostrade Concessioni e Costruzioni Autostrade S.p.A. la convenzione per la revisione della Convenzione stipulata il 18 settembre 1968, n. 9297, approvata e resa esecutiva con Decreto Interministeriale 12 ottobre 1968, n. 2890, registrato alla Corte dei Conti il 21 febbraio 1969 e successivi atti aggiuntivi disciplinanti la concessione ad Autostrade della costruzione e dell'esercizio della rete autostradale assentita ai sensi delle leggi 24 luglio 1961, n. 729, 28 marzo 1968, n. 385;
- > che la convenzione stipulata il 4 agosto 1997 è stata approvata e resa esecutiva con Decreto Interministeriale n.314/Segr. DICOTER del 4 agosto 1997, registrato alla Corte dei Conti con riserva il 16 aprile 1998;
- > che in data 15 gennaio 1998 è stata, altresì, sottoscritta tra Ente Anas e Autostrade Concessioni e Costruzioni Autostrade S.p.A. la I Convenzione aggiuntiva e modificativa della convenzione stipulata il 4 agosto 1997;
- > che la I Convenzione aggiuntiva e modificativa è stata approvata e resa esecutiva con Decreto Interministeriale n. 30/Segr. DICOTER del 9 febbraio 1998, registrato alla Corte dei Conti con riserva il 16 aprile 1998;
- > che in data 29 marzo 1999 è stata, altresì, sottoscritta tra Ente Anas e Autostrade Concessioni e Costruzioni Autostrade S.p.A. Autostrade la II Convenzione aggiuntiva e modificativa della convenzione stipulata il 4 agosto 1997;
- > che in data 21 maggio 1999 è stata, altresì, sottoscritta tra Ente Anas e Autostrade Concessioni e Costruzioni Autostrade S.p.A. la III Convenzione aggiuntiva e modificativa della convenzione stipulata il 4 agosto 1997;
- > che la II e la III Convenzione aggiuntiva e modificativa sono state approvate e rese esecutive con Decreto Interministeriale n. 260/Segr. DICOTER del 31 maggio 1999, registrato alla Corte dei Conti il 10 agosto 1999;
- > che, con decreto legge 8 luglio 2002 n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2002 n. 178 è stata disposta la trasformazione dell'Ente Anas in Anas S.p.A.;
- > che in data 19 dicembre 2002 l'Ente Anas si è trasformato in Anas S.p.A. ed in pari data è stata stipulata tra Anas S.p.A. ed il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti la convenzione per l'affidamento in concessione ad Anas S.p.A. dei compiti di cui all'art. 2 comma 1, lettere da a) a g) nonché l) del decreto legislativo 26 febbraio 1994 n. 143, ai sensi dell'art. 7, comma 2, del decreto legge 8 luglio 2002 n. 138 convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2002 n. 178;
- > che in data 23 dicembre 2002 l'Anas S.p.A. e la Società Autostrade Concessioni e Costruzioni Autostrade S.p.A. hanno stipulato la IV Convenzione aggiuntiva modificativa della convenzione stipulata il 4 agosto 1997, approvata - a termini dell'art. 21, comma 7, del decreto legge del 24 dicembre 2003, n. 355, convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2004, n. 47 - con Decreto n. 294 del 11 marzo 2004 dei Ministeri delle Infrastrutture e dei Trasporti e dell'Economia e delle Finanze, registrato in data 20



convengono che Autostrade per l'Italia è titolare in via autonoma ed esclusiva del rapporto di concessione e che essa è l'unico soggetto obbligato nei confronti dell'Anas e delle amministrazioni competenti per il rispetto della presente Convenzione e di ogni vicenda modificativa del rapporto che da essa discende.

Tutto ciò premesso

Tra ANAS S.p.A. (denominata d'ora in avanti, per brevità, anche Concedente) rappresentata dal Dott. Pietro Ciucci e la Società AUTOSTRADE per l'ITALIA S.p.A. (denominata d'ora in avanti, per brevità, anche Concessionario) rappresentata dal Dott. Ing. Giovanni Castellucci....

Si conviene e si stipula quanto segue:

Sezione I - Amministrativa Contrattuale

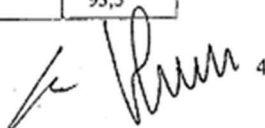
Art. 1 - Premesse

- 1.1 Le premesse e gli allegati formano parte integrante della presente Convenzione unica.
- 1.2 La presente Convenzione Unica, redatta ai sensi dell'art. 2, commi 82 e ss., del decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, e successivamente modificato dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), disciplina, in via esclusiva, il rapporto tra Concedente e Concessionario, a far data dalla registrazione del decreto interministeriale di approvazione. Conseguentemente da tale ultima data cessano di avere efficacia la convenzione 4 agosto 1997 e le Convenzioni aggiuntive del 15 gennaio 1998, del 29 marzo 1999, del 21 maggio 1999, del 23 dicembre 2002 e 24 novembre 2003.
- 1.3 La presente Convenzione Unica ha contenuto ricognitivo della convenzione stipulata il 4 agosto 1997 e successivi atti aggiuntivi del 15 gennaio 1998, 29 marzo 1999, 21 maggio 1999 e 23 dicembre 2002, nonché novativa degli stessi atti convenzionali, per la concordata attuazione, nei termini ivi convenuti, delle previsioni dell'art. 2, comma 83 e seguenti del decreto legge 3 ottobre 2006 n. 262 convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2006 n. 286 e successive modifiche e della Direttiva Cipe del 15 giugno 2007.

Art. 2 - Oggetto

1. La presente convenzione disciplina tra il Concedente e il Concessionario la costruzione e l'esercizio delle seguenti autostrade già assentite in concessione di costruzione ed esercizio dalle precedenti convenzioni stipulate tra il Concedente ed il Concessionario:

DENOMINAZIONE		Km
A1	Milano - Napoli	803,5
A4	Milano - Brescia	93,3

 4

A7	Genova - Serravalle	50,00
A8	Milano - Varese	45,3
	Diramazione A8/A26	24,0
A9	Lainate - Chiasso	32,4
A10	Genova - Savona	45,5
A11	Firenze - Pisa Nord	81,7
A12	Genova - Sestri Levante	48,7
A12	Roma Civitavecchia	65,4
A13	Bologna - Padova	127,3
A14	Bologna - Taranto (compresa diramazione per Ravenna)	781,4
A16	Napoli - Canosa	172,3
A23	Udine - Tarvisio	101,2
A26	Genova Voltri - Gravellona Toce	244,9
A27	Venezia Mestre - Belluno	82,2
A30	Caserta - Salerno	55,3
	Totale	2854,6

Sono affidati al Concessionario le attività ed i compiti necessari per l'esercizio delle autostrade sopra indicate, nonché, ai sensi dell'art. 14 della legge 12 agosto 1982, n. 531, la progettazione ed esecuzione degli interventi di adeguamento, richiesti da esigenze relative alla sicurezza del traffico o al mantenimento del livello di servizio ed, altresì, ai sensi dell'art. 5 della legge 12 agosto 1982, n. 531, di quelli inerenti l'adeguamento della viabilità di adduzione ai trafori o valichi di confine o della viabilità a servizio delle grandi aree metropolitane, concordati tra Concedente e Concessionario. Sono posti a carico del Concessionario i seguenti interventi:

Valori di Bilancio	B	Immobilizzazioni	Bilancio 2008
	I	Immobilizzazioni Immateriali	
		2 Costi di ricerca, di sviluppo e di pubblicità	0
		3 Diritti di brevetto industriale e diritti di utilizzazione delle opere dell'ingegno	48
		6 Immobilizzazioni in corso e acconti	48
		Immobilizzazioni Materiali	164.491
	Valori di Bilancio	164.539	
Rettifiche operate	B - I - 4	Concessioni, licenze, marchi e diritti simili (Riconosciuti ammissibili in base alle considerazioni riportate di seguito)	68.239
			232.778
		Costi non riconosciuti da parte dell'ANAS	-3.094
		Riserva per manutenzioni non eseguite	-29.200
	Capitale Investito a base per il calcolo dei costi ammessi	200.484	

Box 3

L'allegato B, che riassume i dati per la convalida dei piani economici, evidenzia che il costo medio ponderato del capitale (*weighted average cost for capital*, wacc) è del 10,21%, 6,85% al netto delle tasse. Una condizione vantaggiosa per Autostrade. È superiore alla percentuale riconosciuta dalla Commissione europea per accettare la proroga della concessione, giustificata dall'Italia come necessaria a remunerare gli investimenti di Aspi: dal 4% al 6% massimo.

Un dato simile è stato indicato anche per il settore degli aeroporti, altre infrastrutture in concessione e assimilabili alle autostrade per tipologia di remunerazione del capitale. In questo caso uno procedimento dell'Autorità di regolazione dei trasporti suggerisce una media ottimale del 4,8%. Tuttavia Aeroporti di Roma, società del gruppo Atlantia, incassa per il periodo 2017-2021 un tasso più alto: 6,35%.

Nel 2013 Autostrade aggiorna il piano finanziario della concessione. La società del gruppo Atlantia (che a sua volta fa riferimento alla famiglia Benetton tramite la holding Edizione), sottoscrivere investimenti per 19,3 miliardi di euro. Di questi, 10,3 miliardi per gli anni 2013-38. Alla voce manutenzione l'impegno è di investire una cifra che dai 284,4 milioni di euro nel 2013 (di cui 21,7 milioni svolti direttamente da Aspi) sale a 291,9 milioni nel 2038. Per le nuove terze e quarte corsie si ipotizza un costo di 34 euro al metro quadro. La maggior parte dei lavori è affidato a società esterne. Ma tra queste ricorre spesso la Pavimental, galassia Atlantia. Quindi, a conti fatti, una parente della stessa Aspi¹⁶.

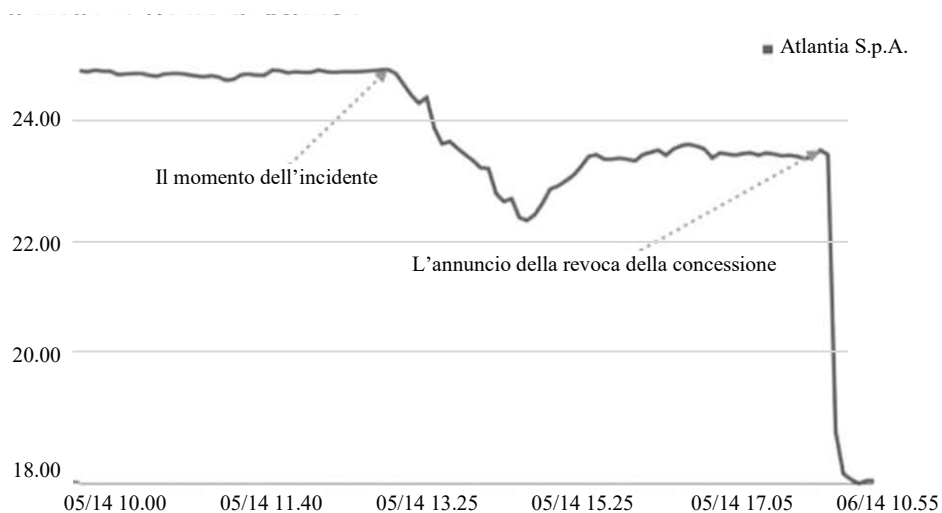
3. Le concessioni autostradali: il caso del ponte Morandi

Il viadotto Polcevera meglio noto come ponte Morandi in onore dell'ingegnere Riccardo Morandi che lo ha progettato, oggetto di numerose critiche nel corso di questi anni e continui interventi di manutenzione, è crollato il 14 agosto 2018. Crollo che ha determinato la morte di 43 persone, causando numerosi feriti e ingenti danni all'economia locale, nazionale e transfrontaliera. All'oggettiva gravità dell'avvenimento, si aggiunge l'inizio di una querelle giuridico-legale e giudiziaria tra il Governo e Atlantia S.p.A. che potrebbe produrre risvolti negativi sui mercati finanziari. Il crollo del ponte Morandi di Genova e il successivo annuncio della possibile revoca della concessione da parte dello Stato, hanno fatto sì che il titolo della società, accedendo agli scambi, abbia perso oltre il 25% del proprio valore, chiudendo infine in calo del 22,26% a 18,3 euro. Subito dopo il tragico evento, anche i titoli obbligazionari del Gruppo, hanno

¹⁶ <https://www.wired.it/economia/business/2018/08/27/autostrade-italia-concessione-contratto/>.

fatto registrare un picco negativo: i bond hanno toccato quota 89 centesimi di euro, il loro minimo di sempre, mentre le obbligazioni sono scese a 92 centesimi di euro, anche in questo caso record negativo. Nel caso in cui fosse effettivamente revocata la concessione ad Autostrade per l'Italia, *“spetterà comunque alla concessionaria il riconoscimento del valore residuo della concessione, dedotte le eventuali penali se le modalità di tale annuncio possono determinare riflessi per gli azionisti e gli obbligazionisti della società. Atlantia SpA pertanto continuerà a supportare la controllata Autostrade per l'Italia nelle interlocuzioni con le Istituzioni in questa delicata fase avendo riguardo anche alla tutela dei propri azionisti ed obbligazionisti con una corretta e tempestiva informazione al mercato”*¹⁷. Come si evince dal comunicato, la controllante continuerà a sostenere la propria controllata nelle interlocuzioni con il Governo in questa delicata fase difendendo i propri azionisti ed obbligazionisti con tempestive e veritiere informazioni al mercato. Tale annuncio, precisa la società, è stato effettuato senza prima aver realizzato i necessari accertamenti e in assenza di qualsiasi contestazione; essa punta sulla difesa del proprio azionariato, lanciando un chiaro segnale al Governo e ai mercati che preannuncia una forte presa di posizione della società con risvolti giuridici inaspettati.

Figura 6.3. – *Gli effetti dell'annuncio della revoca della concessione sul titolo di Atlantia S.p.A.*¹⁸



¹⁷ Comunicato di Atlantia S.p.A., *Precisazione in merito ad annuncio avvio della revoca della concessione di Autostrade per l'Italia*, Roma, 16 agosto 2018.

¹⁸ Fonte: La Repubblica, 16 agosto 2018.

Altro strumento che potrebbe concorrere al miglioramento della qualità dei servizi, dall'emersione dei casi studio analizzato al Capitolo 5, è riconducibile allo strumento del *project financing* grazie al quale lo Stato, attraverso privati qualificati, è in grado di controllare i suddetti servizi anche in assenza delle necessarie risorse, grazie al meccanismo insito in tale partenariato pubblico-privato, generando una redditività prospettica in grado di garantire la copertura dei costi operativi e quelli derivanti da un eventuale revoca concessoria (nel caso si presentasse durante l'intervallo di tempo della durata concessoria, legato ad inadempimenti o presunti inadempimenti contrattuali come sembrerebbe emergere dalle prime risultanze da parte dell'autorità giudiziaria inquirente nel caso del ponte Morandi).

4. L'attività di vigilanza e controllo della Corte dei Conti sulle concessioni autostradali

Prima di analizzare nello specifico il Controllo della Corte di Conti sul sistema delle concessioni, è necessario innanzitutto inquadrare il contesto normativo di riferimento nel quale si inserisce l'operato della Corte dei Conti nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni, quale organo posto a tutela degli interessi della Pubblica Amministrazione stessa.

Partendo dalla fonte normativa apicale del nostro ordinamento giuridico, il sistema dei controlli attuato dalla Corte di Conti trova fondamento nell'art. 97 Cost., rispetto al quale ogni apparato pubblico deve operare "in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione", vale a dire un Pubblica Amministrazione che agisce ed opera sulla base dei principi di legalità, imparzialità ed efficienza. In questa previsione costituzionale si inserisce poi l'art. 1, comma 1, Legge n. 241/1990 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi", in base alla quale "l'attività amministrativa prosegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficienza, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza" alla luce delle disposizioni della legge stessa e dei principi dell'ordinamento europeo. Infine, in questo sistema normativo di riferimento si inserisce la Legge n. 20/1994 "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti". È proprio quest'ultima norma che nel definire le diverse tipologie di controllo esercitato dalla Corte, nello specifico all'art. 3, comma 4, definisce il tipo di controllo che proprio sulle concessioni viene esercitato. Infatti, proprio alla luce del predetto art. 3, comma 4, le analisi condotte dalla Corte accertano, insieme ai profili di legittimità e regolarità delle gestioni delle Pubbliche Amministrazioni, accertano proprio i risultati

della gestione in termini di risultati conseguiti rispetto agli obiettivi programmati in termini di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, nonché il funzionamento dei controlli interni. Pertanto, è possibile definire il controllo esercitato dalla Corte dei Conti un vero e proprio controllo sulla gestione. In questa ottica la Corte nell'esercitare il controllo sulla gestione, in attuazione delle Linee Guida per l'esercizio del controllo sulla gestione (Deliberazione n. 12/2018/G), utilizza lo strumento del "contraddittorio" quale confronto diretto con i destinatari del controllo stesso e l'output finale del controllo stesso è rappresentato dalle relazioni prodotte dalla Corte, nella quali vengono rappresentati non solo gli esiti del controllo, ma viene fornita una completa a rappresentazione dei fenomeni controllati, delle alternative prese in considerazione nello svolgimento dell'azione amministrativa da parte degli uffici e dei possibili rimedi correttivi delle disfunzioni accertate.

Sulle concessioni autostradali, la Corte dei Conti ha prodotto apposita Relazione con Deliberazione 18 dicembre 2019 n. 18/2019/G, nella quale "vista la notevole rilevanza delle concessioni autostradali e degli interessi economici pubblici e privati coinvolti, analizza le modalità di realizzazione e i costi dell'assetto in vigore, per verificarne l'impatto sulla finanza pubblica e sulle scelte dell'utenza".

4.1. La mancata apertura al mercato delle concessioni

Il primo elemento di criticità riscontrato nella relazione è la mancata apertura al mercato delle concessioni. La Direttiva Europea 2014/23 UE, ha come obiettivo per tutti gli Stati membri quello di costituire un sistema uniforme per le concessioni, eliminando le differenze esistenti nelle singole discipline nazionali che producono distorsioni nel mercato cercando di promuovere un modello omogeneo. Questo modello omogeneo prevede proprio l'apertura al mercato attraverso procedure competitive che favoriscono la concorrenza, proprio per attuare quei principi più volte sopra richiamati di economicità ed efficacia dell'azione amministrativa. La Corte, ha evidenziato proprio la mancata apertura al mercato nell'affidamento delle concessioni, tant'è che all'atto delle proroghe delle concessioni in essere, per superare le rilevanti obiezioni sollevate dagli organi tecnici e di controllo, la maggior parte delle concessioni fu approvata per legge nel 2008. Infatti nel corso degli anni è stato molto intenso il confronto con l'Unione Europea per ottenere deroghe all'affidamento tramite gara. La Corte dei Conti nel 1997, ricusò il visto alla proroga della convenzione tra ANAS e la società Autostrade proprio perché non conforme alla legge, adducendo diverse motivazioni correlate sia al rispetto delle disposizioni di derivazione europea che alle necessarie correlazioni tra concessioni

di costruzione e gestione di opere pubbliche e condizioni di equilibrio nei piani finanziari su cui le concessioni stesse si basano. Successivamente alla Corte dei Conti, anche l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) si pronunciò contro la proroga e la "volontà di procedere allo stesso modo per le altre società titolari di concessioni", auspicando che il rinnovo delle concessioni avvenisse con procedure concorrenziali ad evidenza pubblica.

Nel 2006, con D.L. n. 262 convertito con Legge n. 286/2006, si è tentata una prima riforma del sistema, con l'introduzione della convenzione unica da stipularsi entro un anno dal primo aggiornamento del piano finanziario o alla prima revisione della convenzione. All'atto della revisione proprio della convenzione tra ANAS e società Autostrade, la rinegoziazione non superò il vaglio del Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS), in quanto non conforme alle norme di regolamentazione economica. Come detto per superare tutte le predette obiezioni la Legge n. 101/2008 approvò tutti gli schemi di convenzioni sottoscritti tra ANAS e tutti i concessionari. Nel corso degli anni successivi, lo Stato ha prorogato altre concessioni, in difformità ai principi di diritto europeo, in base ai quali la durata delle concessioni deve essere limitata al tempo necessario al recupero degli investimenti effettuati dal concessionario nell'esecuzione dei lavori e dei servizi unitamente alla remunerazione del capitale investito. La conclusione dell'esame dello status quo fatto dalla Corte dei Conti ha evidenziato un sistema inefficiente in particolare nei modelli tariffari e nelle clausole contrattuali particolarmente vantaggiose per le parti private, oltre a riscontrare una costante riduzione degli investimenti nel tempo.

5. Le principali criticità riscontrate dalla Magistratura contabile sul Sistema delle Concessioni Autostradali. La "disconnessione delle tariffe ai costi"

Come precedentemente anticipato, la Corte nella relazione evidenzia diverse criticità, tuttavia l'elemento principale riscontrato quale principale criticità riguarda in particolare le tariffe, ed il fatto che non siano regolate da un'autorità indipendente, ma soprattutto non sono commisurate ai costi. Questo aspetto è stato sottolineato anche dal Ministero dell'economia, il quale ha evidenziato come la "disconnessione delle tariffe ai costi, oltre a rappresentare un evidente vantaggio per le concessionarie, costituisce un forte incentivo alla non effettuazione o al rallentamento degli investimenti. Infatti, quando le tariffe sono indipendenti dai costi e, quindi, dagli investimenti, a minori investimenti e manutenzione corrispondono maggiori profitti per le concessionarie".

Il Ministero dell'economia ha anche sottolineato, con una nota del 2018, come i regimi tariffari essendo stati disciplinati nell'ambito delle convenzioni approvate per legge, non possono essere uniformati se non con un ulteriore intervento normativo e questo rappresenta un limite notevole al processo di uniformità delle tariffe.

6. L'attività di vigilanza sul sistema tariffario delle Concessioni Autostradali

L'esigenza di rendere uniforme il sistema tariffario era, quindi, ben evidente alla magistratura contabile, e si è cominciato a pensare su come ripensare il sistema sia per la remunerazione che per l'allocatione dei rischi. Ciò ha prodotto un rafforzamento delle competenze dell'Autorità per i trasporti che ha portato alla modifica della regolazione, alla revisione periodica della qualità e del monitoraggio ed al riequilibrio delle tariffe. Il D.L. n. 109/2018 convertito dalla Legge n. 130/2018, ha esteso le competenze dell'Autorità dei trasporti prevedendo che la stessa definisse gli schemi tariffari non solo delle nuove concessioni, ma anche di quelle vigenti; pertanto, nel giugno 2019, l'Autorità ha predisposto un nuovo sistema tariffario unico di pedaggio. La previsione di una tariffa unitaria media di periodo costituita dalla somma di due componenti che consente la comparazione tra i costi delle gestioni, rendendo agevole la previsione di un meccanismo automatico di adeguamento tariffario che, oltre al recupero degli investimenti non realizzati, permette, alla scadenza, di evitare che le concessionarie in proroga, cui spetterebbe esclusivamente il ristorno dei costi di gestione, possano beneficiare di tariffe che, per effetto dei piani iniziali e degli aggiornamenti, incorporano anche quote di investimenti realizzati e ammortizzati. Le due componenti sono:

- a) la componente tariffaria di gestione, che permette il recupero dei costi operativi, comprese le manutenzioni ordinarie e i costi di capitale (ammortamento e remunerazione) concernenti gli *asset* di funzionamento della concessionaria non reversibili al termine del rapporto;
- b) la componente tariffaria di costruzione, che permette il recupero dei costi di capitale (ammortamento e remunerazione) concernenti gli *asset* reversibili al termine del rapporto, compresi l'onere di subentro da corrispondere all'uscente e le opere realizzate in dipendenza dei piani di investimento oggetto di concessione.

Un altro elemento di criticità riscontrato dalla Corte dei Conti nella propria relazione, riguarda l'assenza di modelli di controllo sugli obblighi in capo alle

concessionarie, in particolare per quanto attiene lo stato di conservazione delle infrastrutture esistenti, e di monitoraggio dei costi di gestione presi a base delle tariffe. L'attività di controllo e di vigilanza da parte del concedente risultano fondamentali in quanto la concessione è realizzata nell'interesse stesso del concedente. Infatti la Corte non ha trovato affatto condivisibile quanto previsto negli atti di concessione approvati per legge, nei quali la vigilanza ed il controllo sulla rete da parte dell'amministrazione concedente non sarebbe stata prevista, in quanto i poteri e i compiti dell'ente proprietario sono esercitati per legge dalle concessionarie. Questa previsione non risulta pertanto condivisibile, in quanto spetta al concedente vigilare sull'esecuzione delle opere e controllarne la gestione. Per la parte economico – finanziaria occorre – secondo la magistratura contabile, un sistema di controlli sia interni che esterni molto più capillare ed analitico, sarebbe sicuramente utile un sistema di monitoraggio dei piani finanziari stessi da parte dell'ente concedente ed affiancare al sistema dei controlli interni anche un sistema di rendicontazione periodica dei risultati attesi e realizzati. La Corte infatti conclude auspicando un rafforzamento del sistema dei controlli interni da parte del Ministero delle infrastrutture, anche attraverso un più adeguato sistema di sanzionabilità delle inadempienze in caso di *eccezionali gravità*¹⁹.

¹⁹“L'eccezionale gravità della situazione” giustifica l'esclusione di Aspi dai lavori per la ricostruzione del ponte di Genova. Con questa motivazione la Corte Costituzionale ha respinto nel luglio 2020, i sei ricorsi del Tar della Liguria che avevano sollevato dubbi di costituzionalità sull'art. 41 della Carta per l'esclusione di Aspi dalla ricostruzione del Morandi. Era stata la società a rivolgersi al Tar per lamentare la violazione di una serie di diritti che sconfinavano, secondo i legali dell'azienda, nell'illegittimità costituzionale. La Corte costituzionale ha esaminato le questioni sollevate dal Tar della Liguria riguardanti numerose disposizioni del D.L. n. 109/2018 (c.d. Decreto Genova) emanato dopo il crollo del Ponte Morandi. Il Decreto aveva previsto l'affidamento ad un commissario straordinario delle attività volte alla demolizione integrale e alla ricostruzione del Ponte nonché all'espropriazione delle aree a ciò necessarie. Inoltre, il Decreto prevedeva da parte del commissario l'individuazione delle imprese affidatarie, precludendogli di rivolgersi alla concessionaria Autostrade Spa (Aspi) e alle società da essa controllate o con essa collegate. Il Decreto impugnato aveva obbligato Aspi a dover fronteggiare il sostenimento dei costi della ricostruzione e degli espropri. L'elenco delle presunte violazioni di diritti costituzionali era lungo e ruotava in primis attorno al mancato rispetto della Convenzione fra Stato e concessionaria. Soprattutto sull'imposizione ad Aspi, lasciata fuori dalla porta della ricostruzione, dei costi per il nuovo viadotto ma anche di quelli per i risarcimenti alle imprese e agli sfollati: “Non è dato comprendere – hanno scritto i giudici del Tar – con precisione sulla scorta di quali parametri economici sono state determinate le indennità per metro quadro”. I giudici, nelle sei ordinanze sul tavolo della Consulta, avevano sostenuto “la sussistenza di un contrasto con i principi di separazione dei poteri, di difesa e del giusto processo, nonché del complesso delle disposizioni censurate con il principio di

7. Raccomandazioni della Magistratura Contabile, profili di collaborazione e cooperazione interistituzionale nel sistema delle Concessioni Autostradali

Per il superamento di tutte le criticità evidenziate sarebbe auspicabile una maggiore collaborazione ed un maggior dialogo tra tutti gli attori pubblici coinvolti nel processo e nel sistema delle concessioni autostradali, al fine di condividere dati ed informazioni funzionali non solo a correggere e rivedere l'andamento della concessione in essere, lì dove è possibile, ma soprattutto per definire a monte un sistema di regole uniformi frutto di esperienze comuni, dove ciascuno soggetto è parte di un pezzo del processo complessivo e le "messa a sistema" di queste conoscenze consentirebbe sicuramente di definire con completezza il sistema regolatorio di riferimento.

Per concludere, il lento processo di adeguamento ai principi ed alle indicazioni del diritto europeo in tema di concessioni, potrebbe essere un'occasione per ridefinire adeguatamente, senza interventi drastici e affrettati, sia i profili di cooperazione e collaborazione istituzionale che di raccordo con i soggetti privati interessati, il tutto in un contesto di reale attuazione dei principi di concorrenza e di efficienza gestionale da parte del privato, ma soprattutto di economicità, efficienza, efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa.

proporzionalità", ed inoltre che "l'esclusione della società concessionaria dalle attività in questione costituirebbe una restrizione della libertà di iniziativa economica in contrasto con l'articolo 41 della Costituzione, che garantisce la libertà dell'iniziativa economica privata". In attesa del deposito della sentenza, con la pubblicazione del dispositivo, la Corte ha ritenuto non fondate le questioni relative all'esclusione legislativa di Aspi dalla procedura negoziata volta alla scelta delle imprese alle quali affidare le opere di demolizione e di ricostruzione. La decisione del Legislatore di non affidare ad Autostrade la ricostruzione del Ponte è stata determinata dalla *eccezionale gravità della situazione* che lo ha indotto, in via precauzionale, a non affidare i lavori alla società incaricata della manutenzione del Ponte stesso. La Corte ha poi dichiarato inammissibili le questioni sull'analoga esclusione delle imprese collegate ad Aspi e quelle concernenti l'obbligo della concessionaria di far fronte alle spese di ricostruzione del Ponte e di esproprio delle aree interessate".

Conclusioni

Nella complessità della realtà economica attuale del mercato globale, è sempre più frequente il verificarsi di situazioni in cui le risorse pubbliche risultano inadeguate e insufficienti per finanziare investimenti in opere strutturali e da qui la necessità per l'autorità pubblica di collaborare con i diversi investitori privati e nelle diverse forme di Partenariato Pubblico Privato (PPP), al fine di co-progettare, co-produrre, co-distribuire valore in una comunità, grazie al supporto tecnologico, finanziario e al *know-how* apportato dal settore privato. Abbiamo pertanto assistito negli ultimi trent'anni tanto nel panorama internazionale che in quello nazionale, allo sviluppo di investimenti su base concessoria che richiedevano un robusto investimento di capitali (*capital intensive*), particolarmente onerosi dal punto di vista finanziario, e i cui effetti ed impatti di grande interesse per lo Stato e per il mercato. Concessioni e sistemi concessori prevedono la partecipazione diretta dello Stato, che ne autorizza l'iniziativa imprenditoriale e che fissa termini, corrispettivi, standard qualitativi di servizio. In Italia, le concessioni e gli accordi per i servizi in concessione, hanno spesso trovato nel *project financing* uno spazio utile per la realizzazione di progetti di pubblica utilità, attraverso la "proposta" da parte del soggetto promotore (privato), di realizzare, gestire e/o migliorare le infrastrutture pubbliche o i servizi di pubblica utilità, in cambio degli utili derivanti dalla gestione dell'opera e/o delle opere. Il crescente ricorso all'utilizzo delle diverse forme e modelli di concessione e agli accordi per i servizi in concessione, tuttavia non ha parimenti trovato un crescente attenzione e presidio della letteratura economica aziendale sul tema, oggetto invece di continua osservazione e monitoraggio degli studiosi di finanza aziendale e di diritto amministrativo e commerciale. Il presente contributo si propone di analizzare alcuni dei numerosi modelli di PPP, offrendo un *focus* sui lineamenti teorici, sui modelli di business, sul relativo trattamento contabile ed interpretativo tanto per le società quotate per il settore pubblico. Tale disamina, e necessità informativa, non trova tuttavia ancora pienezza investigativa nell'attuale panorama di studi dell'economia aziendale, dove sono invece presenti singoli studi o contributi con specifici focus soltanto sui modelli di business, o soltanto sulle so-

cietà quotate (attraverso l'analisi dell'IFRIC 12), o ancora con parziale osservazione del settore pubblico, nel ruolo di autorità e soggetto economico concedente i beni e/o i servizi al privato. Nel presente contributo, dopo aver affrontato le questioni epistemologiche alla base del presente studio, mostrato l'approccio metodologico adottato alla base del disegno di ricerca realizzato nel primo capitolo, sono poi analizzati in quello successivo, gli aspetti essenziali e definatori dei PPP, focalizzando l'attenzione sulla loro evoluzione nel tempo, sulle diverse forme ed i diversi modelli, sui loro fattori caratterizzanti, sui mutevoli atteggiamenti e finalismi aziendali del soggetto economico, sul loro impatto in diversi Paesi Europei e sull'importanza della comunicazione economico-finanziaria e dell'informativa di mercato per quanto riguarda le società quotate. Nel quarto capitolo, il contributo il contratto di concessione partendo dalla sua genesi, e analizzando i suoi sviluppi evolutivi e le principali novità dal punto di vista normativo/contabile Italiano ed Europeo. Nel quinto capitolo, poi, lo studio analizza il crescente interesse degli studiosi e dei *practioners* nei confronti di tale interpretazione contabile, osservando il suo impatto innovativo rispetto all'approccio passato, all'interno del più ampio processo di armonizzazione contabile e del nuovo trattamento contabile degli accordi per i servizi in concessione (IFRIC 12). Nel sesto capitolo è esaminata l'evoluzione del sistema delle concessioni autostradali Italiane, i fattori e gli elementi di osservazione, e di colleganza ai possibili potenziali rischi sistemici, e ai fatti di *eccezionale gravità* rinvenibili con il crollo del ponte Morandi di Genova. Quest'ultimo rappresenta una *metafora* del fallimento dello Stato e del fallimento del Mercato, all'interno dei processi di collaborazione del partenariato pubblico-privato, del *case study* analizzato, e resta un elemento su cui custodire memoria e vigilanza non solo per i *practioners* ma anche di sprono per gli studiosi delle discipline economico-aziendali, nell'osservare ed indagare con maggiore presidio e responsabilità gli effetti delle politiche manageriali e contabili sulle concessioni e sugli accordi per i servizi in concessione del pubblico, del privato del partenariato pubblico-privato, e dei relativi impatti ed effetti (diretti ed indiretti), sugli investitori e sulla collettività nel tentativo di un non sempre realizzato *trade-off* tra equità, efficacia, efficienza ed economicità.

Bibliografia

- ACERETE B.-SHAOL J.-STAFFORD A., *Taking Its Toll: The private financing of roads in Spain*, Public Money and Management, 2009.
- AGOR W.H., *The Measurement, Use, and Development of Intellectual Capital to Increase Public Sector Productivity*, Public Personnel Management, 1997.
- AIROLDI G.-BRUNETTI G.-CODA V., *Economia aziendale*, il Mulino, Bologna, 1994.
- ALVINO F., *Le competenze e la valutazione del capitale umano in economia aziendale*, Giappichelli, Torino, 2000.
- AMADUZZI A., *L'azienda nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni*, Utet, Torino, 1953.
- AMADUZZI A., *L'azienda nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni*, III edizione, Utet, Torino, 1987.
- AMATUCCI F.-LECCI F., *Le operazioni di partnership finanziaria pubblico-privato in sanità: un'analisi critica*, in E. ANESSI PESSINA, E. CANTÙ (ed. by), *L'aziendalizzazione della sanità in Italia: rapporto OASI 2006*, Egea, Milano, 2006.
- AMATUCCI F.-GERMANI A.-VECCHI V., *Il project finance in sanità: un'analisi delle caratteristiche economico e finanziarie*, in E. ANESSI PESSINA-E. CANTÙ (ed. by), *L'aziendalizzazione della sanità in Italia: rapporto OASI 2007*, Egea, Milano, 2007.
- AMATUCCI F.-VECCHI V. (edited by), *Le operazioni di project finance: stato dell'arte e indicazioni per il futuro*, OCAP, Egea, Milano, 2009.
- AMODEO D., *Ragioneria generale delle imprese*, Giannini, Napoli, 1965.
- ANDERSON N.-POTOČNIK K.-ZHOU J., *Innovation and creativity in organisations: A state of-the-science review, prospective commentary, and guiding framework*, Journal of Management, 2014.
- ANSELMINI L., *Il processo di trasformazione della pubblica amministrazione*, 1995.
- BALL M.-LE NY L.-MAGGIN J., *Synergy in urban regeneration partnerships: property agents' perspectives*, Urban Studies, vol. 40, n. 11, 2003.
- BANCA D'ITALIA, *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione, Seminari e Convegni*, vol. 7, aprile 2011.
- BENTIVOGLI C.-PANICARA E.-TIDU A., *Il project finance nei servizi pubblici locali: poca finanza e poco progetto?*, *Questione di economia e finanza*, 2008.
- BERTINI U., *L'azienda come sistema cibernetic*, in AA.VV., *Scritti in onore del Professor Alberto Riparbelli*, Cursi, Pisa, 1975.
- BERTINI U., *Scritti di strategia e politica aziendale*, Giappichelli, Torino, 1991.

- BERTINI U., *Il sistema aziendale delle idee*, Giuffrè, Milano, 1995.
- BESTA F., *La ragioneria*, Vallardi, Milano, 1922.
- BIANCHI M. (eds.), *I controlli societari*, Egea, Milano, 2010.
- BING L.-AKINTOYE A.-EDWARDS-P.J.-HARDCASTLE C., *The allocation of risks in PPP/PFI construction projects in the UK*, International Journal of Project Management, 2005.
- BONANI G., *La sfida del capitale intellettuale. Principi e strumenti di Knowledge Management per organizzazioni intelligenti*, 2002.
- BORGONOV E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, V ed., Egea, Milano, 2005.
- BORGONOV E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2006.
- BRAJA E.M.-CAMPRA M.-ESPOSITO P.-RICCI P., *Public private partnership and IFRIC 12 in Italy*, Global business and economics Review, vol. 18, Nos. 3/4, 2016.
- BROADBENT J.-JACOBS K.-LAUGHLIN R., *Organisational resistance strategies to unwanted accounting and finance changes*, Accounting, Auditing & Accountability Journal, 2001.
- BROADBENT J.-LAUGHLIN R., *Accounting choices: technical and political trade-offs and the UK's private finance initiative*, Accounting, Auditing & Accountability Journal, 2002.
- BROADBENT J.-LAUGHLIN R., *Public private partnerships: an introduction*, Accounting, Auditing & Accountability Journal, 2003.
- BROADBENT J.-LAUGHLIN R., *The Private Finance Initiative: clarification of a future research agenda*, Financial Accountability & Management, 1999.
- BUENO CAMPOS E.-PAZ SALMADOR M.-MERINO C., *Towards a model of intellectual capital in public administrations*, International Journal of Learning and Intellectual Capital, 2006.
- BUKH P.N.-LARSEN H.T.-MOURITSEN L., *Constructing intellectual capital statements*, Scandinavian Journal of Management, 2001.
- CAMFFERMAN K.-ZEFF S., *Comment on 'a political economy of accounting standard setting'*, Journal of Management and Governance, 2011.
- CAMPRA M., *Euro e bilancio d'esercizio. Italia, Francia, Spagna, Germania*, Giuffrè, Milano, 2005.
- CAMPRA M., *Accordi per Servizi di concessione in Ias/ifrs* (Dezzani, Busso, Biancone), Ipsoa, Milano, 2012.
- CAMPRA M.-ORICCHIO G.-BRAJA E.M.-ESPOSITO P., *Sovereign Risk and Public-Private Partnership during the Euro Crisis*, Palgrave MacMillan, Houndmills, 2014.
- CANTINO V., *Corporate Governance, misurazione della performance e compliance del sistema di controllo interno*, Giuffrè, Milano, 2007.
- CAPALDO P., *Reddito, capitale e bilancio di esercizio. Una introduzione*, Giuffrè, Milano, 1998.
- CAPALDO P., *L'azienda*, Prima Parte, edizione provvisoria fuori commercio, Roma, 2008.
- CARBONARA N.-COSTANTINO N.-PELLEGRINO R., *A three-layer analysis framework*

- for Public Private Partnerships at country, sector, and project levels*, Proceedings of the 26th IPMA World Congress, 2012.
- CARNEIRO A., *How does knowledge management influence innovation and competitiveness?*, Journal of Knowledge Management, 2000.
- CECCHERELLI A., *Istituzioni di ragioneria*, Le Monnier, Firenze, 1930.
- CODA V., *L'orientamento strategico dell'impresa*, Utet, Torino, 1988.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Comparaison des systèmes comptables allemand, français, italien, britannique, japonais et américain et des prescriptions de la IV Directive du Conseil de Juillet*, Bruxelles-Luxembourg, 1978.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione interpretativa della Commissione sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI)*, 2008.
- COMUNICATO DI ATLANTIA S.P.A., *Precisazione in merito ad annuncio avvio della revoca della concessione di Autostrade per l'Italia*, Roma, 2018.
- CORDAZZO M., *Principi contabili internazionali e risultati economici delle quotazioni italiane: l'impatto della transizione*, Franco Angeli, Milano, 2008.
- CORI R., *I contratti di Partenariato Pubblico-Privato. La definizione introdotta dal terzo correttivo al Codice dei contratti pubblici*, UTFP News n. 5, aprile-giugno, 2009.
- CORI R.-CELIO M., *La nuova comunicazione della Commissione Europea sul PPP: prime riflessioni*, UTFP News n. 8, gennaio-marzo, 2010.
- CRUZ C.F.-SILVIA A.-F.-RODRIGUES A., *Uma Discussão sobre os Efeitos Contábeis da Adoção da Interpretação IFRIC 12 – Contratos de Concessão*, Revista Contabilidade Vista & Revista, Belo Horizonte, v. 20, n. 4, 2009, pp. 57-85.
- D.LGS. 18 aprile 2016, n. 50, *Codice dei contratti pubblici*.
- DE ROSE C., *Che cos'è la ricerca sociale*, Carocci, Roma, 2003, pp. 36-37.
- DELLADIO C.-GAIANI L.-MENEGHETTI P.-POZZOLI M., *Guida alla contabilità e bilancio*, Gruppo 24 Ore, Milano, 2011.
- DENYER D.-TRANFIELD D., *Producing a systematic review*, The Sage handbook of organizational research methods, 2009.
- DI GIOVANNI A., *I servizi di interesse generale tra poteri di autorganizzazione e concessione di servizi*, Giappichelli, Torino, 2018.
- DI MARTINO A., *Le concessioni nel Codice dei contratti pubblici: profili di apertura al mercato e novità in tema di esecuzione del contratto*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.
- DICKINSON H.-GLASBY J., *'Why partnership working doesn't work': Pitfalls, problems and possibilities in English health and social care*, Public Management Review, 2010.
- DIMAGGIO P.-POWELL W., *"The iron cage revisited" institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*, American Sociological Review, 1983.
- DIRETTIVA 2014/23/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO, *Sull'aggiudicazione dei contratti in concessione*, 26 febbraio 2014.
- EISENHARDT K.M., *Building theories from case study research*, Academy of Management Review, 1989b.

- ESPOSITO P. *La contabilizzazione delle operazioni del partenariato pubblico-privato*, Giappichelli, Torino, 2019.
- ESPOSITO P.-RICCI P., *How to turn public (dis)value into new public value? Evidence from Italy*, Public Money & Management, Routledge-Taylor & Francis Group, UK, 2015.
- ESPOSITO P.-RICCI P., *Public (dis)Value: A case study*, in GUTHRIE J.-MARCON G.-RUSSO S.-FARNETI F. (Eds.), *Public Value Management, Measurement and Reporting*, Emerald, 2014.
- FARAUDELLO A.-CAMPRA M.-PASSARANI D.A., *IFRIC 12 e accordi per servizi in concessione*, Contabilità Finanza e Controllo, 2011.
- FARNETI G., *Verso una nuova definizione di azienda, con quali conseguenze sull'Economia Aziendale*, RIREA, 1999.
- FERRARIS FRANCESCHI R.-GIANNESI E., *L'indagine scientifica, la dottrina, la storia*, RIREA, n. 9/10, 1993, pp. 258.
- FERRARIS FRANCESCHI, R., *Elementi di criticità negli studi di economia aziendale. La sfida della ricerca qualitativa*, RIREA, n. 5/6, 2006, p. 258.
- FERRERO G., *Istituzioni di economia d'azienda*, Giuffrè, Milano, 1968.
- FLAMHOLTZ E.G.-HUA W., *Searching for Competitive Advantage in the Black Box*, European Management Journal, 2003.
- FOLEY P.-MARTIN S., *A new deal for the community? Public participation in regeneration and local service delivery*, Policy & Politics, 2000.
- FONTANA F., *Il Capitale Intellettuale nella Pianificazione Strategica Urbana*, Economia Aziendale Online, 2012.
- FREEMAN R.E., *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Pitman, Boston, MA, 1984.
- GEMMI A., *Il tramonto della concessione-contratto: la svolta pubblicistica della giurisprudenza*, P.A. Persona e Amministrazione, Ricerche Giuridiche sull'Amministrazione e l'Economia, pubblicazione dell'Università di Urbino, 2019.
- GIANNESI E., *Le aziende di produzione originaria*, Cursi, Pisa, 1960.
- GIORGIANONIO C.-GIOVANNIELLO V., *Infrastrutture e project financing in Italia: il ruolo (possibile) della regolamentazione*, Questioni di economia e finanza n. 56, Banca d'Italia, novembre, 2009.
- GIORNETTI A., *IFRIC 12. Accordi per servizi in concessione e qualità dell'informativa al mercato. Indagine tra le società quotate europee nel più ampio scenario della armonizzazione contabile*, Franco Angeli, Milano, 2014.
- GIOVANDO G., *L'impresa di gestione aeroportuale: Aspetti strategici, di gestione e di bilancio*, Giappichelli, Torino, 2012.
- GRECO G., *La direttiva in materia di "concessioni"*, Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, 2016.
- GRIMSEY D.-LEWIS M.K., *Public private partnerships: the worldwide revolution in infrastructure provision and project finance*, Cheltenham, Elgar, 2004.
- GROJER J., *Intangibles and accounting classifications: In search of a classification strategy*, Accounting, Organizations and Society, 2001.

- HAIKIO L., *Expertise, representation and the common good: grounds for legitimacy in the urban governance network*, Urban Studies, 2007.
- HEALD D.-GEORGIU G., *The substance of accounting for public-private partnerships*, Financial Accountability e Management, 2011.
- HEFETZ A.-WARNER M., *Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process*, Journal of Public Administration Research and Theory, 2004.
- HEMPHILL L.-MCGREAL S.-BERRY J.-WATSON S., *Leader, power and multi-sector urban regeneration partnerships*, Urban Studies, 2006.
- JACKSON A.-LAPSLEY I., *The Diffusion of Accounting Practices in the New 'Managerial' Public Sector*, International Journal of Public Sector Management, 2003.
- KAPLAN R.S.-NORTON D.P., *Mappe strategiche. Come convertire i beni immateriali in risultati tangibili*, ISEDI, 2005.
- LAGHI E., *La relazione logica e funzionale tra i due tipi di controllo*, in C. DI NOLA-LAGHI E.-GIORNETTI A., *La "prevalenza della sostanza sulla forma" nella redazione del bilancio*, Fondazione TELOS, 2009.
- LAGHI E.-GIORNETTI A.-NENNI P.-ZANDA G., *La valutazione economica e l'iscrizione in bilancio dei Diritti di sfruttamento di frequenze radiofoniche*, Giapichelli, Torino, 2001.
- LATTANZI G., *Concessioni di servizi e cd. rito appalti: un dubbio che non aveva ragione di porsi*, Diritto processuale Amministrativo, 2017.
- LEV B., *Intangibles. Gestione, valutazione e reporting delle risorse intangibili delle aziende*, ETAS, Milano, 2003.
- LEV B.-ZAMBON S., *Intangibles and intellectual capital: An introduction to a special issue*, European Accounting Review, 2003.
- LIMA A.E., *Os efeitos da adoção da interpretação técnica ICPC 01 nas demonstrações contábeis das concessionárias de serviços públicos: o caso da COPASA. Dissertação de Mestrado Profissionalizante em Administração*, Faculdade de Economia e Finanças IBMEC: Rio de Janeiro, 2010.
- LITTELL J.H.-CORCORAN J.-PILLAI V., *Systematic reviews and meta-analysis*, Oxford University Press, 2008.
- MANZI L.M., *L'impresa concessionaria autostradale*, Giuffrè, Milano, 2001.
- MARTINS V.A.-ANDRADE M.E.M.C., *Análise dos Normativos de Contabilidade Internacional sobre Contabilização de Contratos de Parcerias Público-Privadas*, Revista Contemporânea de Contabilidade, Florianópolis, 2009.
- MARTINS V.A.-ANDRADE M.E.M.C., *Evidenciação dos ativos e passivos dos contratos de concessão: o caso da PPP-MG050*, Anais do EnAPG, São Paulo, 2010.
- MASINI C., *Il sistema dei valori di azienda*, Milano, 1977.
- MASINI C., *Lavoro e Risparmio*, Torino, 1979.
- MASSARO M.-DUMAY J.-GUTHRIE J., *On the shoulders of giants: undertaking a*

- structured literature review in accounting*, Accounting, Auditing & Accountability Journal, 2016.
- MCQUAID R.W.-SCHERRER W., *Changing reasons for public-private partnerships (PPPs)*, Public Money & Management, 2010.
- MONTRONE A.-RICCIARDI A.-RUBINO E.F., *La lettura economico-aziendale della gestione d'azienda. Il bilancio d'esercizio*, Franco Angeli, Milano, 2018.
- MOSCARIELLO N.-CINQUE E., *The economic effects of new PPP accounting treatments: a critical analysis of the IPSAS 32*, Global Business and Economics Review, 2016.
- MOURITSEN J.-THORBJØRNSEN S.-BUKH P.N.-JOHANSEN M.R., *Intellectual capital and new public management: Reintroducing enterprise*, Department of Operations Management, 2004.
- MOUSTAGHFIR K.-SCHIUMA G., *Knowledge, learning, and innovation: Research and perspectives*, Journal of Knowledge Management, 2013.
- MURACA F.-BRESCIA G., *Le perizie di stima delle aziende*, Maggioli, Rimini, 2011.
- MUSSARI R., *Il new public management e l'orientamento ai valori economici*, Il Ponte Vecchio, Cesena, 1998.
- NICOLAI M.-TORTORELLA W., *Partenariato Pubblico Privato e Project Finance, la disciplina, la giurisprudenza, la finanza e gli aspetti contabili*, Maggioli, Rimini, 2016.
- NOBES C.W.-ZEFF S.A., *Auditor Affirmations of Compliance with IFRS Around the World: An Exploratory Study*, Accounting Perspectives, 2008.
- O'DONNELL D.-O'REGAN P.-COATES B., *Intellectual capital: a Habermasian of a classification strategy*, Accounting, Organizations and Society, of intangible assets in public sector using scaling techniques, Journal of intellectual capital in public administrations, 2000.
- OECD, *Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences*, 2007, p. 11.
- ONIDA P., *Economia d'azienda*, Utet, Torino, 1971.
- PARIS P.K.S.-RODRIGUES A.-CRUZ C.-BRUGNI T.V., *A comparative study of European Union and Brazilian expected effects of IFRIC 12 endorsement*, 2011.
- PARKER L.-GOULD G., *Changing public sector accountability: critiquing new directions*, Blackwell Publishers Ltd, Oxford, 1999.
- PASQUINI G., *Partenariato Pubblico Privato e Finanza di progetto – Relazione sull'attività svolta dal DIPE negli anni 2017-2018*, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, 2019.
- PAVAN A.-LEMME F., *Communication and Accountability in the Public Sector: a possible overlap explored in the American and Italian contexts*, Universidade de Coimbra, 2008.
- PAVAN A.-REGINATO E.-FADDA I., *The implementation gap of NPM reforms in Italian local government. An empirical analysis*, Franco Angeli, Milano, 2014.
- PAVAN A.-REGINATO E.-LANDIS C., *Institutional Governance*, in *Ali Farazmand*,

- Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, Cham, Springer International Publishing, 2018.
- PELLIZZER F., *Procedure di affidamento delle concessioni e requisiti dei concessionari*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019.
- PINTO E., *L'economia delle imprese in regime di concessione*, Giuffrè, Milano, 1996.
- PISANI M., *Un principio contabile per i beni in concessione*, Franco Angeli, Milano, 2002.
- POLLIFRONI M., *Environmental Sustainability and Social Responsibility: a theoretical proposal for an accounting evaluation*, *Economia aziendale online*, vol. 2, 2011, pp. 345-354.
- POLLIFRONI M., *E-Government towards Transparency: a comparative analysis applied to the Italian Public Sector*, *Journal of Accounting and Management Information Systems*, vol. 14, 2015.
- RAGANELLI B., *Partenariato pubblico privato, concessioni e gestione dei rischi*, Quaderni di Minerva Bancaria, 2019.
- REGINATO E.-LANDIS C.-FADDA I.-PAVAN A., *German and Italian Municipalities' Internal Control Systems: Convergence to a Neo-Weberian Reform Pattern?*, *International Journal of Public Administration*, vol. 37, 2014, p. 601-610.
- RICCI P., *Principi contabili per gli enti locali e principi IPSAS: un confronto impossibile?*, *La Finanza Locale*, n. 10, Maggioli, Rimini, 2005.
- RICCI P., *Il soggetto economico nell'azienda pubblica. Un'introduzione su chi comanda davvero nell'azienda pubblica e perché*, RIREA, 2010.
- RICCI P., *Il potenziale impatto delle nuove disposizioni contabili sui comportamenti aziendali e sul sistema economico*, *Azienda Pubblica*, 25(1), 2012, pp. 41-67.
- RICCI P.-CIVITILLO R., *Italian Public Administration Reform: what are the limits of financial performance measures?*, in E. BORGONOV E. ANESSI PESSINA-C. BIANCHI (ed. by), *Outcome-Based Performance Management in the Public Sector*, Springer International Publishing, 2017, pp. 121-140.
- RIJA M., *Il trattamento contabile e fiscale dei beni gratuitamente devolvibili*, *Business and Management Sciences International Quarterly Review*, Pavia, 2010.
- ROBINSON P., *The Private Finance Initiative: Saviour, Villain or Irrelevance?* IPPR, 2000.
- ROOS J.-ROOS G.-DRAGONETTI N.C.-EDVINSSON L., *Intellectual Capital. Navigating the New Business Landscape*, Macmillan Publications, 1997.
- ROTONDARO W.-ZAMBON P., *Bilancio 2010*, Maggioli, Rimini, 2010.
- SANNINO G.-AVERSANO N.-TARTAGLIA POLCINI-P., *Heritage assets e categorie contabili nel reporting della pubblica amministrazione: un connubio realizzabile?*, *Rivista italiana di ragioneria e di economia*, Roma, 2013, pp. 430-447.
- SERRANO CC.-MOLINERO MC.-BOSSI Q.A., *The Measurement of Intangible Assets in Public Sector Using Scaling Techniques*, *Journal of Intellectual Capital*, 2003.
- STEWART T.A., *Intellectual Capital: The New Wealth of Organizations*, Nicholas Brealey Publishing, 1997.
- SULLIVAN H.-SKELCHER C., *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services*, Palgrave Macmillan, Houndmills, 2002.
- SVEIBY K.E., *Methods for Measuring Intangible Assets*, 2001.

- TAI W.-CHEN C., *A new evaluation model for intellectual capital based on computing with linguistic variable*, Expert Systems with Applications, 2009.
- TISCINI R.-FASAN M.-FIORI G., *What drives value relevance: the visibility effect in the adoption of a new accounting standard*, Journal of Accounting, Auditing and Performance Evaluation, 2014.
- TRANFIELD D.-DENYER D.-SMART P., *Towards a methodology for developing evidence-informed management knowledge by means of systematic review*, British journal of management, 2003.
- TRATTAMENTO CONTABILE OIC, *IFRIC 12, Applicazione n. 3 “Accordi per servizi in concessione”*, 2010.
- TURRINI A., *Lo studio dei casi come metodologia di ricerca in economia aziendale*, Azienda Pubblica, n. 1/2, Maggioli, Rimini, 2002, pp. 67-85.
- URBANO G., *L'esecuzione delle concessioni (artt. 174-178)*, Giappichelli, Torino, 2019.
- VECCHI V.-HELLOWELL M., *Public Private Partnership in the healthcare sector*, Palgrave Pivot, Houndmills, 2020.
- VELTRI S., *Sistemi di misurazione del capitale intellettuale d'azienda*, Franco Angeli, Milano, 2007.
- VIOLANTE E., *Breve commento sulle principali novità introdotte dalla Direttiva 2014/23/UE in materia di concessioni*, 9 ottobre 2014.
- WEIL M., *Community building: building community practice*, Social Work, 1996.
- WILLIAMSON O.E., *The Economics of Governance*, American Economic Review, 2005.
- YANG K., *Responsiveness in network governance: revisiting a fundamental concept*, Public Performance and Management Review, 2007.
- YIN R.K., *Case study research. Design and methods*, Sage, London, 1989.
- ZAMBON S., *New approaches to the measurement and reporting of intangibles*, Brussels, 2003.
- ZAMMARTINO F.-DE MONACO R.L., *Brevi riflessioni sull'istituto della concessione alla luce del diritto comunitario*, Amministrativamente, Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo, 2020.
- ZANDA G., *Il governo della grande impresa nella società della conoscenza*, Giappichelli, Torino, 2009.
- ZEBDA A., *The Problem of Ambiguity and Vagueness in Accounting and Auditing*, Behavioural Research in Accounting, 1991.
- ZEFF S.A., *Political Lobbying on Accounting Standards – US, UK and International Experience*, chapter 11, in C. NOBES-R. PARKER (eds.), *Comparative International Accounting*, Prentice-Hall, Harlow, 2010.
- ZHANGA X.-BAO H.-WANGC H.-SKITMORED M., *A model for determining the optimal project life span and concession period of BOT projects*, International Journal of Project Management, 2016.

Finito di stampare nel mese di settembre 2020
nella Stampatre s.r.l. di Torino
Via Bologna, 220

BUSINESS ADMINISTRATION AND ACCOUNTING STUDIES

Volumi pubblicati

1. E. GIACOSA-A. MAZZOLENI, *I modelli di previsione dell'insolvenza aziendale. Efficacia predittiva, limiti e prospettive di utilizzo*, pp. X-174, 2018.
2. D. BUSSO, *L'introduzione del fair value per la valutazione dei derivati. Analisi teorica ed empirica degli effetti sul modello di bilancio italiano*, pp. XII-204, 2019.
3. E. TRUANT, *The Business Model of organic companies. Sustainability approaches through districts*, pp. XIV-162, 2019.
4. S. FIANDRINO, *Disclosure of Non-Financial Information: Evolutionary Paths and Harmonisation to Mandatory Requirements*, pp. XII-164, 2019.
5. L. CORVO-L. PASTORE, *Perspectives of Value Co-Creation: Impact-Based Models*, pp. XII-148, 2019.
6. S. SECINARO, *Blockchain e accounting*, pp. XIV-114, 2020.
7. M. MAZZOLENI, *L'indebitamento finanziario nelle piccole e medie imprese. Vincolo o acceleratore nel processo di crescita?*, pp. XIV-274, 2020.
8. M. CISI, *Le reti di imprese. Una analisi economico-aziendale*, pp. XVI-144, 2020.
9. R. FRONDI, *La Terza Missione delle Università*, pp. XII-212, 2020.
10. V. BRESCIA, *Smart city e citizen participation: strumenti, governance e performance*, pp. X-262, 2020.
11. A. SARDI-P. GARENGO-E. SORANO, *La misurazione e la gestione delle prestazioni: il ruolo chiave della gestione delle risorse umane*, pp. VI-122, 2020.
12. P. ESPOSITO, *Concessioni e accordi per servizi in concessione. Profili teorici, modelli di business, trattamento contabile*, pp. XIV-146, 2020.
13. F. RIZZATO, *Il trattamento contabile dei leasing tra IFRS e US GAAP. Tendenze evolutive, literature review e contesto italiano*, pp. VIII-184, 2020.
14. P. CATALFO, *Il carattere evolutivo del bilancio e il valore delle informazioni non finanziarie*, pp. XIV-130, 2020.
15. L. CORAZZA, *Sustainability education for future managers. An autoethnographic research experience on transformational learning*, pp. X-118, 2020.

BUSINESS ADMINISTRATION AND ACCOUNTING STUDIES

Volumi pubblicati

1. E. GIACOSA-A. MAZZOLENI, *I modelli di previsione dell'insolvenza aziendale. Efficacia predittiva, limiti e prospettive di utilizzo*, pp. X-174, 2018.
2. D. BUSSO, *L'introduzione del fair value per la valutazione dei derivati. Analisi teorica ed empirica degli effetti sul modello di bilancio italiano*, pp. XII-204, 2019.
3. E. TRUANT, *The Business Model of organic companies. Sustainability approaches through districts*, pp. XIV-162, 2019.
4. S. FIANDRINO, *Disclosure of Non-Financial Information: Evolutionary Paths and Harmonisation to Mandatory Requirements*, pp. XII-164, 2019.
5. L. CORVO-L. PASTORE, *Perspectives of Value Co-Creation: Impact-Based Models*, pp. XII-148, 2019.
6. S. SECINARO, *Blockchain e accounting*, pp. XIV-114, 2020.
7. M. MAZZOLENI, *L'indebitamento finanziario nelle piccole e medie imprese. Vincolo o acceleratore nel processo di crescita?*, pp. XIV-274, 2020.
8. M. CISI, *Le reti di imprese. Una analisi economico-aziendale*, pp. XVI-144, 2020.
9. R. FRONDI, *La Terza Missione delle Università*, pp. XII-212, 2020.
10. V. BRESCIA, *Smart city e citizen participation: strumenti, governance e performance*, pp. X-262, 2020.
11. A. SARDI-P. GARENGO-E. SORANO, *La misurazione e la gestione delle prestazioni: il ruolo chiave della gestione delle risorse umane*, pp. VI-122, 2020.
12. P. ESPOSITO, *Concessioni e accordi per servizi in concessione. Profili teorici, modelli di business, trattamento contabile*, pp. XIV-146, 2020.
13. F. RIZZATO, *Il trattamento contabile dei leasing tra IFRS e US GAAP. Tendenze evolutive, literature review e contesto italiano*, pp. VIII-184, 2020.
14. P. CATALFO, *Il carattere evolutivo del bilancio e il valore delle informazioni non finanziarie*, pp. XIV-130, 2020.
15. L. CORAZZA, *Sustainability education for future managers. An autoethnographic research experience on transformational learning*, pp. X-118, 2020.