

**News**

- Protocollo d'intesa UTFP-ENEA
- Pubblicazioni UTFP
- Seminario: UTFP a Ladispoli
- UTFP al Forum PA
- EPEC: European PPP Expertise Center
- Convegno NOMISMA sulla finanza immobiliare: interviene l'UTFP

**Approfondimenti**

- il tasso di remunerazione del capitale investito
- PPP accountability

**Rubrica - uno sguardo alla sentenza**

- TAR Emilia Romagna n.1552/08

**Editoriale**

Dal crescente numero di lettori del notiziario trimestrale dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto, il cui numero 0 risale al gennaio 2008, possiamo dedurre che l'interesse per il Partenariato Pubblico Privato e per la Finanza di Progetto stanno sempre più crescendo nel nostro Paese. Le dichiarazioni rese dai pubblici amministratori, di assoluta necessità nell'implementare le più avanzate tecniche di *Project Finance*, anche e non solo, verso progetti di dimensioni relativamente modeste, fanno ben sperare per lo sviluppo del Partenariato Pubblico Privato.

L'UTFP continua attraverso lo scambio di esperienze pratiche ed il monitoraggio dell'attività teorica a livello nazionale ed internazionale a porsi quale interfaccia della pubblica amministrazione, con l'obiettivo di introdurre in Italia le "best practices internazionali".

Prosegue quindi la missione dell'UTFP, iniziata nel 1999 per diffondere a livello capillare, la possibilità di permettere al pubblico ed al privato di operare insieme con reciproco beneficio, sfruttando al meglio le reciproche competenze e potenzialità. Auguro quindi buona lettura a tutti, ricordando che i componenti dell'UTFP sono a disposizione della pubblica amministrazione nazionale per rispondere ai quesiti in materia.

**Manfredo Paulucci de Calboli**

*Coordinatore UTFP*

**NEWS****UTFP e ENEA : Firmato protocollo d'intesa sul Partenariato Pubblico Privato e l'efficienza/risparmio energetico**

Il 10 giugno 2008 è stato siglato un protocollo d'intesa tra l'UTFP e L'ENEA per una attività di ricerca dal titolo: "*Studio e dimostrazione di forme di finanza innovativa e di strumenti di programmazione e pianificazione per la promozione di tecnologie efficienti per la razionalizzazione dei consumi elettrici a scala territoriale e urbana*"

Oggetto della collaborazione tra ENEA e UTFP è lo studio e la modellazione di una ESCO (Energy Service COmpany) sperimentale pubblico-privata che funga da esempio per il mercato attraverso la realizzazione di applicazioni dimostrative che si caratterizzino per la introduzione di tecnologie innovative, al fine di dimostrarne l'efficacia e la soddisfazione di tutti i soggetti coinvolti. Tale azione verrà consolidata attraverso una applicazione su una tipologia di distretto energetico che sia da esempio

e sia replicabile a livello nazionale e su cui verranno messi a punto gli strumenti finanziari ottimali.

L'attività di ricerca che vede coinvolta l'UTFP sarà focalizzata in primo luogo sulla ricognizione della attuale situazione delle ESCO, dei settori di mercato più interessanti, delle tecnologie disponibili e di quelle da sviluppare, della normativa, delle attuali barriere per la diffusione delle applicazioni. Inoltre verranno analizzate le diverse strategie percorribili per la costituzione di una ESCO pubblico-privata (composizione, forma societaria, core business, tecnologie, metodologie).

In secondo luogo verrà effettuato uno studio degli strumenti finanziari a supporto di tale operazione più aggiornati. Verranno analizzati i meccanismi di *project financing* e le principali tipologie di finanziamento tramite terzi, i meccanismi pubblici che fungono da strumenti di supporto alla diffusione del modello delle ESCO e si analizzeranno le modalità di accesso delle ESCO a tali fondi e la contrattualistica europea di riferimento per le ESCO .

Infine sulla base dei risultati raggiunti delle attività di ricerca descritte verranno messe a punto le metodologie finanziarie utili per l'implementazione del progetto oggetto di ricerca. **Gabriele Ferrante**

## Publicazioni UTFP: Leasing immobiliare e PPP

Con l'introduzione, nel nostro ordinamento giuridico, del *leasing* finanziario per la realizzazione di opere pubbliche, ad opera della legge finanziaria per il 2007 (L. n. 296/2006) e la successiva trasposizione delle relative norme nell'art. 160-*bis* del Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, è a disposizione delle amministrazioni pubbliche un ulteriore strumento per la realizzazione, l'acquisizione ed il completamento di opere pubbliche o di pubblico interesse.

Tale istituto, peraltro già previsto in alcune leggi speciali per la realizzazione di particolari tipologie di opere pubbliche, potrà avere un uso generalizzato - laddove ne ricorrano i presupposti di convenienza ed economicità per le amministrazioni utilizzatrici - ed apre prospettive del tutto nuove nel settore delle opere pubbliche da realizzare secondo forme di *partnership* pubblico-privata (PPP).

Se, infatti, il *leasing* finanziario immobiliare può, in prima battuta, essere considerato un'alternativa all'appalto, qualora si verificano determinate condizioni esso viene a costituire una ulteriore modalità di realizzazione di infrastrutture pubbliche secondo schemi di PPP. In tal senso esso può costituire una alternativa allo strumento della concessione di lavori pubblici, segnatamente per la realizzazione delle opere destinate all'utilizzazione diretta della pubblica amministrazione (cd. "opere fredde") ed in particolare per la realizzazione di quelle opere in cui risulti assente o scarso l'aspetto gestionale o per le quali sia più complesso prevedere l'erogazione dei servizi a carico del privato (quali, ad esempio, scuole, uffici pubblici, carceri).

Nell'intraprendere una operazione di leasing, infatti, la pubblica amministrazione può conseguire una serie di vantaggi legati non soltanto al reperimento di risorse finanziarie da un soggetto privato, ma anche al rispetto dei tempi di costruzione dell'opera; alla realizzazione "chiavi in mano" e ad un costo certo e definito dell'opera; alla flessibilità di applicazione dello strumento in termini di impatto sul bilancio

pubblico; al potenziale trasferimento di parte dei rischi in capo alla società di leasing; ecc..

Il documento - pubblicato sul sito web dell'UTFP – costituisce, in particolare, un approfondimento dell'Unità sul tema del *leasing immobiliare in costruendo* in relazione ad altre forme di PPP per la realizzazione di opere pubbliche e ne analizza sia i vantaggi sia le principali criticità derivanti anche dalle difficoltà attuative delle vigenti disposizioni normative **Rosalba Cori**

### **UTFP al Forum PA 2008: il progetto “Master Diffuso”.**

Analogamente a quanto avvenuto per le scorse edizioni del ForumPA, anche quella del 2008 ha visto la partecipazione attiva di UTFP tra gli espositori. L'edizione appena conclusa è stata l'occasione per la presentazione di una iniziativa di formazione/informazione caratterizzata da una nuova veste e strutturata in un modulo con contenuti pluridisciplinari (giuridico/istituzionale e economico-finanziario) Ricalcando le metodologie dell'e-Learning, l'Unità tecnica Finanza di Progetto e il Dipartimento per la Programmazione ed il Coordinamento della Politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri hanno presentato il Master diffuso “PPP e Pubblica amministrazione: profili operativi”, percorso modulare di formazione, caratterizzato per essere fruibile nei tempi e con le modalità più rispondenti alle esigenze degli operatori pubblici partecipanti all'evento espositivo.

I dati sulla partecipazione confermano il successo dell'iniziativa e dimostrano il costante ed elevato tasso di interesse verso tematiche relativamente innovative per la pubblica amministrazione, come per l'appunto il PPP e, più in generale, il coinvolgimento del settore privato nella realizzazione e gestione di infrastrutture e servizi di pubblica utilità. **Gabriele Pasquini**

### **Collaborazione con ANCI Lazio: le iniziative sul territorio.**

Nell'ambito delle attività volte alla promozione dello strumento del PPP e delle tecniche di finanziamento delle infrastrutture con il ricorso al settore privato, l'UTFP intende avviare un progetto di collaborazione con il sistema regionale delle Associazioni dei Comuni d'Italia (ANCI).

Come prima positiva esperienza di questa collaborazione, UTFP ha partecipato ad un seminario formativo dal titolo “Il Partenariato Pubblico-Privato e la Finanza di Progetto”, organizzato da Anci Lazio a Ladispoli e che ha visto la partecipazione di un considerevole numero di rappresentanti degli enti locali.

Alla presentazione dell'UTFP è seguita una sessione dedicata alle domande e risposte da parte del pubblico.

L'UTFP è disponibile a replicare il modulo presso le amministrazioni interessate che ne facciano richiesta. Le richieste potranno essere inoltrate al seguente indirizzo email [segreteriautfp@governo.it](mailto:segreteriautfp@governo.it) . **Franco ERCINI**

## EPEC - European PPP Expertise Centre

Sono due anni che l'UTFP fa parte dello *steering group* per la creazione dell'*European PPP Expertise Centre* (EPEC). L'EPEC è promosso dalla Commissione Europea, dalla Banca Europea per gli Investimenti, che fornisce struttura organizzativa, logistica e finanziamenti, e dagli Stati membri, che partecipano con le *task force* nazionali e regionali che hanno competenza sul Partenariato Pubblico Privato (PPP).

L'EPEC, che avrà una struttura propria, si propone come punto di raccolta e sintesi di informazioni e diffusione di approfondimenti sui temi rilevanti in materia del PPP; le esperienze maturate nei diversi Stati membri, l'attenzione delle Istituzioni ad ogni livello e le ragioni che sono alla base dell'adozione e la diffusione del PPP, rendono necessario un approccio europeo, che permetta di evidenziare le zone d'ombra comuni, suggerire soluzioni con la redazione e diffusione di *best practices* condivise e far conoscere i motivi di successo e di fallimento, da cui si impara molto, delle operazioni in finanza di progetto nei diversi Stati membri. Inoltre, sono previste sessioni di *training* formativo per le costituenti PPP's *task force* nazionali e assistenza agli Stati membri per strutturare una politica di Governo per programmi in materia di Partenariato Pubblico-Privato.

A settembre è prevista la costituzione ufficiale di EPEC con l'adesione degli Stati membri mediante la sottoscrizione del Protocollo di Intesa. **Massimo Ricchi**

## Convegno NOMISMA - primo rapporto sulla finanza immobiliare: partecipazione UTFP

L'11 giugno ultimo scorso, presso l'ABI, si è tenuto il convegno di presentazione del Rapporto sulla Finanza Immobiliare a cura di Nomisma.

Il Rapporto, alla sua prima edizione, si aggiunge alle indagini quadrimestrali dell'Osservatorio sul Mercato Immobiliare di Nomisma, al fine dare atto del processo di sviluppo della finanza immobiliare nel nostro Paese, facendo il punto sui diversi comparti finanziari, nell'ambito dei quali vengono considerati anche le forme di partnership pubblico-privata e il project financing per il finanziamento di infrastrutture.

In particolare, nella sezione relativa alla finanza per il territorio, il Rapporto analizza l'evoluzione del partenariato pubblico-privato in Italia nel corso degli ultimi anni, sulla base della rielaborazione dei dati di mercato, disponibili attraverso le banche dati dell'Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato.

Nel corso del convegno, alla presentazione del Rapporto, da parte del presidente di Nomisma, prof. Gualtiero Tamburini, e del team di Nomisma, è seguita una sessione dedicata alle testimonianze degli operatori del settore e, in chiusura, una tavola rotonda fra i rappresentanti delle istituzioni di maggiore rilievo del mondo della finanza italiano.

Anche l'UTFP ha partecipato all'iniziativa, quale struttura operante nel settore, con un proprio contributo volto ad illustrare l'esperienza maturata a servizio delle amministrazioni pubbliche per la realizzazione di interventi nel campo dell'edilizia sociale pubblica e a sviluppare qualche breve riflessione sull'uso di strumenti di partenariato pubblico privato nell'ambito del c.d. *social housing*, in particolare, per

l'avvio di operazioni immobiliari volte a fare fronte alla carenza di immobili ad uso abitativo destinati alla locazione. *Ilaria Paradisi*

## APPROFONDIMENTI

### La delibera CIPE n.51/08 in materia di regolazione tariffaria dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva e il tasso di remunerazione riconosciuto al capitale investito.

**Marzia Minozzi**

Il settore aeroportuale presenta caratteristiche di intensità di capitale (alta) e dotazione infrastrutturale (da rinforzare) tali da richiedere sostanziosi investimenti, che, per poter avvenire da parte di soggetti privati – nelle varie forme possibili – necessitano a loro volta di un quadro normativo chiaro e affidabile sul lungo periodo.

Il sistema di tariffazione dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva ha attraversato un periodo di incertezza relativo alle difficoltà di attuazione della delibera CIPE n. 86/2000 ed è stato recentemente oggetto di intervento da parte del CIPE con delibera n.38 del 2007 (poi rivista dalla delibera n.51 del 2008 che nulla ha modificato dell'impianto regolatorio contenuto nella delibera "originaria").

La delibera CIPE e le conseguenti Linee Guida applicative predisposte dall'ENAC ed emanate con DM del Ministro dei Trasporti hanno dato compiuta applicazione a quanto previsto nel 2005 da una serie di normative di rango primario, che hanno identificato il regime da adottare nella tariffazione dei servizi aeroportuali e le modalità di relazione tra concedente e concessionario.

In particolare:

- ✓ il decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito con modificazioni dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, ha parzialmente modificato il sistema di tariffazione dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva, adottando il cosiddetto *single till* ;
- ✓ il decreto legislativo 9 maggio 2005, n. 96, riguardante la revisione della parte aeronautica del Codice della navigazione, ha previsto che l'ENAC ed il gestore stipulino un contratto di programma che recepisce la disciplina di regolazione aeroportuale emanata dal CIPE in materia di investimenti, corrispettivi e qualità.

**Il pronunciamento della Corte Costituzionale**

Contro la normativa cui la delibera CIPE n.38/07 ha dato attuazione, varie Regioni hanno opposto ricorso presso la Corte Costituzionale, per presunta illegittimità rispetto agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, che disciplinano le materie di competenza statale e regionale.

La Corte ha accolto un solo motivo di illegittimità, relativo alla necessità di acquisire il parere della Conferenza Unificata delle Regioni nell'iter di approvazione della delibera da parte del CIPE.

**Il quadro regolatorio in vigore per la tariffazione dei servizi aeroportuali**

In seguito a tale esito, la delibera n.38/07 è stata presentata alla Conferenza Unificata, ne ha ottenuto il parere favorevole, con una piccola modifica, ed è stata successivamente riapprovata dal CIPE come delibera n.51/08.

Quanto disposto dalla delibera n.51/08 e le relative Linee Guida applicative costituisce quindi il quadro regolatorio entro cui inscrivere la stipula dei contratti di programma tra ENAC e gestori aeroportuali, che rappresentano a loro volta la cornice contrattuale per la realizzazione e la remunerazione dei futuri investimenti necessari in questo comparto del trasporto aereo.

I livelli tariffari dei servizi aeroportuali vengono definiti in base al principio di orientamento ai costi, al netto del margine commerciale derivante dai servizi concorrenziali, conteggiato al 50% coerentemente a quanto previsto nella normativa primaria. La legge 248/05 stabilisce che non meno del 50% del margine conseguito per i servizi non soggetti a regolazione economica svolti nell'ambito del sedime aeroportuale è destinata alla riduzione dei diritti aeroportuali.

Tra i costi riconosciuti come ammissibili per il calcolo della tariffa viene ricompresa l'equa remunerazione del capitale investito, definita secondo il principio del costo medio ponderato del capitale (WACC – weighted average cost of capital) applicato al capitale investito netto regolatorio (RAB – regulatory asset base), come già indicato da consolidati orientamenti espressi dal NARS (nucleo per l'attuazione delle linee guida di regolazione dei servizi di pubblica utilità).

**Il tasso di remunerazione del capitale investito**

Si determina quindi una remunerazione degli asset aeroportuali e dei relativi investimenti che tiene conto del tasso di rendimento di attività prive di rischio, della maggiorazione per il premio al debito e di quella relativa alla remunerazione del rischio sopportato dal capitale proprio nello svolgimento dell'attività di impresa.

La formula adottata è quella classica del WACC

$$r = g * \frac{r_d * (1 - t_{ires})}{1 - t_e} + (1 - g) * \frac{r_e}{1 - t_e}$$

Dove:

$r_e$  : è il tasso nominale di rendimento ammesso del capitale proprio;

$r_d$  : è il tasso di rendimento ammesso sul capitale di debito;

$g$  : è il tasso di leva finanziaria, determinato con riferimento a indebitamento netto e patrimonio netto del gestore all'anno base;

$t_{ires}$  : è l'aliquota di imposta sul reddito delle società;

$t_e$  : è l'aliquota fiscale equivalente sul reddito del gestore che tiene conto delle diverse basi imponibili dell'imposta sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive.

L'applicazione della formula consente di tenere in considerazione il caso specifico dell'impresa regolata, senza predeterminare strutture finanziarie o di costi di operatori ipotetici: ciò vale nella definizione del tasso di leva finanziaria, nella identificazione del premio al debito e nella quantificazione del coefficiente  $\beta$ , che interviene nella determinazione del tasso relativo al capitale proprio e riflette il rischio non diversificabile per l'attività esercitata.

La delibera individua valori, limiti massimi e criteri di definizione dei coefficienti che concorrono a determinare il tasso di remunerazione del capitale:

- ✓ Il premio al capitale di rischio è determinato nella misura del 4%.
- ✓ Il premio al debito non può superare la misura dei due punti percentuali e deve essere quantificato in base alle condizioni di accesso al capitale di debito rilevate nel settore e specifiche del gestore.
- ✓ Il tasso di rendimento delle attività prive di rischio è individuato nella media dei rendimenti del BTP decennale *benchmark* riferibile agli ultimi 12 mesi.
- ✓ Il coefficiente  $\beta$  è definito dalla relazione tra tasso di rendimento di un campione di imprese quotate del settore e il rendimento complessivo del mercato: al coefficiente definito per il settore va poi applicato il tasso di leva finanziaria specifico del gestore di cui si determinano le tariffe.

La definizione del tasso di remunerazione del capitale è data in termini nominali, ma la delibera prevede anche la possibilità di utilizzare il tasso reale, correlato a quello nominale dalla relazione

$$r_{reale} = \frac{1+r}{1+P} - 1$$

con P pari al tasso di inflazione programmato, che è quello generalmente utilizzato a scopi regolatori.

Va sottolineato che la delibera specifica che, per considerare correttamente gli effetti dell'inflazione, l'utilizzo di un tasso di remunerazione reale deve essere associato alla valutazione del capitale investito netto a valori correnti; viceversa, il tasso di remunerazione nominale si accompagna a valori storici del capitale investito netto che si va a remunerare.

Il tasso di remunerazione del capitale investito viene utilizzato anche nella determinazione degli aggiornamenti tariffari, che sono quantificati in funzione dei costi ammessi (la cui evoluzione temporale segue un profilo di efficientamento da definire nel contratto di programma) e dei nuovi investimenti effettuati dai gestori.

Il valore attuale dei ricavi previsti nel corso del periodo regolatorio (stabilito in cinque anni) a copertura dei costi e dei ricavi aggiunti previsti in relazione ai nuovi investimenti deve uguagliare il valore attuale dei costi ammessi e il valore attuale dei costi riconosciuti per i nuovi investimenti. Il tasso di attualizzazione di tali flussi è identificato nel tasso di remunerazione del capitale investito.

La previsione di una specifica componente di aggiornamento tariffario per i nuovi investimenti consente, da una lato, di incentivarne la realizzazione grazie alla certezza della loro remunerazione e alla chiarezza nella definizione dei criteri con cui questa viene effettuata; dall'altro, di facilitare il controllo del rispetto del piano degli investimenti che deve essere previsto nei contratti di programma.

## Conclusioni

Le regole emanate dal CIPE per la determinazione delle tariffe aeroportuali e dei loro aggiornamenti sono tese a garantire un quadro regolatorio di periodo sufficientemente lungo da dare certezze agli investitori, senza pretendere di ingessare il mercato per periodi su cui sia impossibile effettuare previsioni economiche credibili; per tale via, è possibile assicurare lo sviluppo industriale di questo comparto del trasporto aereo, che presenta realtà eterogenee, tali da giustificare sia il riferimento alle specifiche condizioni di ogni singolo gestore che ambiti di flessibilità nella definizione di alcune variabili rilevanti (come – ad esempio – la lista dei servizi prestati in regime di esclusiva o alcuni deflatori da utilizzare nella valutazione del capitale investito netto).

Si sottolinea che il quadro regolatorio attualmente in vigore appare coerente con le migliori pratiche di regolazione dei servizi di pubblica utilità, con le linee guida nazionali emanate dal CIPE nel 1996 e con la normativa comunitaria in materia, costituendo un'applicazione del price-cap in grado di contemperare le esigenze dei diversi stakeholder, tanto più alla luce dei margini di flessibilità adottati nelle linee guida per l'implementazione e nel decreto ministeriale con cui sono state emanate.

Il percorso regolatorio deve essere completato con la stipula da parte di ENAC dei contratti di programma con i singoli gestori aeroportuali, che dovranno mettere in pratica quanto previsto dalla delibera CIPE e dalle linee guida applicative perdisposte dall'ENAC ed emanate dal Ministero dei Trasporti.

Il Parlamento, nel febbraio '08, è intervenuto in materia, prevedendo un aggiornamento tariffario anche per quei gestori che entro dicembre '08 non abbiano definito il proprio contratto di programma. La misura di tale aggiornamento è il tasso di inflazione programmato. Art. 21 bis della L.n. 31/2008: Fino all'emanazione dei decreti di cui al comma 10 dell'articolo 10 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, come da ultimo sostituito dal comma 1 dell'articolo 11-novies del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, da adottare entro il 31 dicembre 2008, il Ministro dei trasporti provvede, con proprio decreto, all'aggiornamento della misura dei diritti aeroportuali al tasso di inflazione programmato.

La norma, inserita nell'ultimo decreto c.d. "milleproroghe" della legislatura, presenta non pochi dubbi interpretativi, che dovranno essere risolti dal Ministero dei Trasporti (ormai Ministero delle Infrastrutture): sotto il profilo regolatorio ha l'effetto di offrire ai gestori aeroportuali un menù di alternative piuttosto che l'unica modalità di adeguamento del quadro contrattuale e tariffario prevista dalla compiuta disciplina di settore, che rimane comunque in vigore e in grado di definire i rapporti tra ENAC e gestori secondo le migliori prassi di regolazione generalmente adottate per i servizi pubblica utilità e che comunque, per le caratteristiche sopra esposte, dovrebbe incontrare l'interesse dei gestori con i piani di investimento più rilevanti.

## PPP: L' accountability dei bilanci pubblici e privati.

### Introduzione

Laura Martiniello

Questo articolo analizza, in una prospettiva critica, la potenziale introduzione nel nostro ordinamento di uno specifico principio contabile per l'iscrizione dei beni in concessione nei bilanci delle imprese e delle amministrazioni pubbliche. L'obiettivo è quello di evidenziare le principali criticità e gli effetti che una nuova modalità di contabilizzazione potrebbe produrre sui bilanci privati e pubblici. Si ritiene, infatti, importante fornire agli operatori alcuni suggerimenti per migliorare l'*accountability* di queste operazioni e per assicurare la loro corretta e trasparente contabilizzazione.

### 1. La contabilizzazione delle concessioni nei bilanci pubblici e privati

Una delle principali criticità nel trattamento contabile delle concessioni è relativa alla scelta del soggetto nel cui bilancio i beni devono essere iscritti, con la conseguente nascita di diritti e obblighi sullo stesso (es. ammortamento dell'opera, ecc.).

Numerosi autori si sono, infatti, interrogati sulla natura dei contratti di concessione ed è stata considerata l'opportunità di valutare gli stessi:

- ✓ alla stregua di un diritto ceduto temporaneamente ad un soggetto privato da rilevare nel bilancio del concessionario sotto forma di immobilizzazione immateriale,
- ✓ di un operazione finanziaria volta ad evitare l'esborso anticipato delle somme da parte del soggetto pubblico, da rilevare nel bilancio del concessionario sotto forma di immobilizzazione finanziaria;
- ✓ o, facendo prevalere il criterio della sostanza sulla forma, laddove il soggetto privato si assuma i rischi e benefici del progetto rilevando nel bilancio del concessionario il bene come immobilizzazione materiale.

Ognuna di queste scelte comporta conseguenze contabili diverse nel bilancio del soggetto concedente ed in quello del concessionario. Si rende, quindi, necessario individuare un criterio in grado di identificare la fattispecie concessoria e regolarne il trattamento contabile. I possibili criteri di scelta vanno da un approccio "formale" basato sulla proprietà giuridica del bene ad approcci basati sul concetto di "controllo" dell'opera (in questo caso bisognerà comprendere cosa si intende per controllo) o in alternativa sul concetto di "rischi e benefici" connessi alla realizzazione e gestione dell'opera (concetto parzialmente diverso da quello di controllo).

Nella prassi contabile italiana i beni oggetto di concessione sono iscritti nel bilancio della società concessionaria che realizza l'infrastruttura o che la gestisce (es. concessioni autostradali, ospedaliere, ecc.). Tale società procede all'ammortamento degli stessi sulla base della durata della concessione (c.d. ammortamento finanziario). Nella prassi contabile delle P.A., invece, si rilevano in contabilità esclusivamente i contributi pubblici in conto capitale (ove previsti) o in alternativa possono essere corrisposti canoni ovvero contributi in c/gestione che saranno iscritti tra le spese correnti dell'amministrazione.

La prassi contabile non è però accompagnata da chiare indicazioni da parte dei principi contabili. Per questo motivo per regolare il trattamento contabile delle concessioni nel bilancio delle imprese concessionarie l' *International Accounting Standard Board* (IASB) ha redatto uno specifico principio contabile internazionale l'IFRIC 12, che dovrebbe entrare in vigore nel 2009.

Per quel che concerne il settore pubblico, invece, non è stato ancora redatto uno specifico principio contabile né a livello nazionale né internazionale. Sul tema l'*International Public Sector Accounting Standard Board* (IPSASB) ha però avviato un specifico progetto volto alla redazione entro novembre 2008 di un nuovo principio contabile pubblico. L'obiettivo è quello di fornire alle amministrazioni un chiaro e condiviso modello di contabilizzazione delle concessioni provvedendo anche ad una armonizzazione delle problematiche con riferimento alla simmetria delle rilevazioni nei bilanci pubblici e privati.

Attualmente le uniche indicazioni sulle modalità di contabilizzazione delle concessioni nei bilanci pubblici sono contenute nel Manuale dei conti SEC 95 sul disavanzo e debito pubblico che, nella parte V "Locazioni, licenze e concessioni", tratta delle infrastrutture pubbliche finanziate e gestite da imprese private. Nel manuale in oggetto, nel caso in cui l'amministrazione pubblica effettui periodici pagamenti a favore di un concessionario, sono previste due modalità di contabilizzazione diverse: se la maggior parte dei "rischi e dei benefici" della proprietà grava sulla società, l'infrastruttura è registrata nel conto patrimoniale della società; se la maggior parte dei "rischi e dei benefici" della proprietà grava sull'amministrazione, l'infrastruttura è registrata nel conto patrimoniale dell'amministrazione e ciò comporta un incremento dell'indebitamento pari al valore di un prestito figurativo. Nel caso in cui l'amministrazione non effettui pagamenti a favore della società, né direttamente, né indirettamente, l'infrastruttura dovrebbe essere registrata nei conti patrimoniali della società.

## 2. IFRIC 12 e principali contratti di concessione in Italia

Ai fini di una corretta contabilizzazione degli assets nei bilanci pubblici o privati i contratti di concessione devono essere analizzati con particolare attenzione ai complessi meccanismi di ripartizione del rischio e di identificazione dei diritti e delle responsabilità dei *partners*. È stato osservato da alcuni autori che "l'*accountability* ha oggi, uno scopo ed obiettivi economici e sociali più vasti, in conseguenza dei numerosi soggetti che hanno un interesse legittimo alle informazioni riguardanti le attività e gestione" (Grimsey e Lewis, 2002).

Con riferimento alla portata applicativa dell'IFRIC 12, in primo luogo, è stato identificato un ben delimitato campo di applicazione del principio.

L'applicazione dell'IFRIC 12 è, infatti, limitata alle concessioni in cui:

- ✓ l'amministrazione concedente detiene l'uso di infrastruttura; o
- ✓ l'amministrazione concedente detiene un significativo interesse residuale all'infrastruttura alla conclusione del periodo concessorio.

Nell'ambito di queste fattispecie, il criterio del "controllo" guiderà la decisione su come rappresentare l'infrastruttura in bilancio. In particolare, se l'amministrazione concedente ha il "controllo" dell'infrastruttura dovrebbe iscrivere i beni (impianti, attrezzature, fabbricati, ecc) nel suo bilancio; mentre l'operatore privato, iscriverà il bene, a seconda dei casi, come asset finanziario o immateriale (o una combinazione di entrambi). L'IFRIC 12 non prevede l'iscrizione come immobilizzazione materiale, prassi contabile attualmente utilizzata nel nostro paese.

L'IFRIC 12 prevede l'esistenza del "controllo" laddove il soggetto concedente:

1. ha un potere di gestione dell'infrastruttura, ovvero, regola:
  - ✓ i servizi da fornire;
  - ✓ a chi i servizi devono essere forniti;
  - ✓ il prezzo da addebitare per i servizi; o
2. ha un significativo interesse residuale inteso come limitazione della capacità pratica dell'operatore di vendere o impegnare l'infrastruttura o distoglierla dall'utilizzo a cui è destinata.

Il primo quesito da porsi è se le principali tipologie di concessione italiane rientrano nell'applicazione dell' IFRIC 12, ovvero se rispettino il criterio del "controllo".

In Italia la PA mantiene, quasi sempre, un certo potere di controllo con riferimento all'applicazione di meccanismi tariffari che regolano i prezzi dei servizi pubblici strategici. In settori come quelli dei trasporti, delle utilities e della sanità, per esempio, la PA regola le modalità di erogazione dei servizi forniti e controlla i prezzi mediante meccanismi di determinazione delle tariffe concordati ex ante con gli operatori (tariffe autostradali; meccanismi tariffari nelle utilities, DRG in sanità, ecc.).

Inoltre, nella maggior parte dei casi, l'amministrazione detiene anche un "interesse residuale" in quanto si tratta di infrastrutture strategiche che dovranno tornare alla PA a conclusione della concessione senza la possibilità che l'operatore venda o utilizzi diversamente l'infrastruttura.

D'altro canto, in alcuni casi, lo sfruttamento economico dell'infrastruttura è spostato integralmente sul soggetto privato, così come gran parte dei rischi, come accade in alcune concessioni autostradali, e ciò configura una sorta di "controllo economico" sull'infrastruttura.

Il criterio del "controllo" così come formulato non sembra, quindi, sufficientemente esaustivo ed in grado di regolare la complessità alla base delle molte e diverse fattispecie concessorie.

### **3. Problemi e limiti all'introduzione dell' IFRIC 12**

L'introduzione di un nuovo modello di contabilizzazione delle concessioni risponde ad una forte esigenza di regolamentazione ma, al contempo, può produrre effetti consistenti sui bilanci delle imprese private.

#### **Critiche all' IFRIC 12**

Per questo motivo nel redigere l'IFRIC 12 lo IASB ha previsto un termine per dar modo agli operatori del settore di formulare proprie osservazioni. Più di 90 osservazioni sono

state inviate allo IASB, le critiche maggiormente condivisibili riguardano i seguenti aspetti:

1. la portata dell' IFRIC 12 è stata considerata troppo ristretta. Ciò significa che tale principio non sarebbe in grado di regolare la materia stante la complessità delle problematiche, non riuscendo a fornire agli operatori le indicazioni necessarie alla contabilizzazione e lasciando molte fattispecie concessorie fuori della portata dell'interpretazione.
2. il criterio del "controllo" è stato criticato da molti operatori poco convinti che questo criterio è migliore di quello dei "rischi e benefici" criterio alternativo di frequente utilizzato nell'ambito dei principi contabili internazionali. Altri autori ritengono che il metodo dei "rischi e benefici" è di fatto indispensabile alla definizione del concetto di "controllo". Per questo motivo, l' EFRAG (*European Financial Reporting Advisory Group*) ha proposto un uso integrato dei due criteri ed il CIPFA (*Chartered Institute of Public Finance and Accountancy*) ha confermato che il criterio del "controllo" è inevitabilmente collegato al criterio dei "dei rischi e benefici".
3. infine da più parti si critica l'uso di due modelli contabili diversi (*asset finanziario/immateriale*) che potrebbe condurre ad un trattamento differente per transazioni molto simili in termini di sostanza economica.

Anche le istituzioni italiane hanno presentato le proprie osservazioni. L' OIC (Organismo Italiano di Contabilità) e l' AISCAT (Associazione italiana degli operatori autostradali) criticano il nuovo modello di contabilizzazione proposto dall'IFRIC 12 ed in particolare, con riferimento alle concessioni Autostradali, sostengono che le infrastrutture realizzate debbano essere considerate un bene da iscrivere nel bilancio dell'operatore.

Gli operatori Italiani (OIC, AISCAT, ecc.) sembrano, quindi, orientati a considerare in maniera critica le indicazioni dell'IFRIC 12, soprattutto nel caso di loro applicazione al settore delle concessioni autostradali, e a mettere in discussione il concetto di "controllo" dell'amministrazione concedente su tali infrastrutture.

In realtà è opportuno ricordare che le concessioni autostradali sono solo una delle possibili tipologie concessione e che anche nell'ambito delle concessioni autostradali possiamo riscontrare fattispecie molto diverse.

Di fatto, appare condivisibile la posizione circa la necessità di approfondire e sistematizzare il criterio del "controllo" prima della sua introduzione nel nostro paese. L'implementazione in Italia di questo nuovo modello contabile potrebbe, infatti, comportare significativi effetti contabili, e sembra chiaro che il criterio del "controllo" non è utilizzabile in maniera deterministica se non a seguito di un'attività di più profonda analisi ed interpretazione.

#### ***4. Incongruenze e criticità di rappresentazione contabile nei bilanci pubblici e privati***

I risultati che emergono dall'interpretazione dell' IFRIC 12 sono stati discussi anche dall' International Public Sector Accounting Standard Board (IPSASB), organismo deputato alla redazione dei principi contabili internazionali per le amministrazioni pubbliche. Anch'esso ha messo in evidenza alcune preoccupazioni riguardanti:

1. il trattamento contabile da parte dell'amministrazione;
2. il criterio di "controllo" adottato dall'IFRIC 12;
3. la previsione di una doppia modalità di contabilizzazione come *asset* finanziario e/o immateriale.

L' IPSASB ha, quindi, avviato un progetto con il quale mira a fornire un supporto autorevole agli enti pubblici che devono procedere alla contabilizzazione di concessioni di costruzione o di servizi e assicurare l'armonizzazione della normativa, chiarendone la terminologia, valutando le implicazioni contabili per gli organismi pubblici e tenendo conto dell'importanza di un trattamento simmetrico nei bilanci del soggetto pubblico e privato, aspetto questo ultimo, a nostro avviso, estremamente rilevante.

Il modello contabile attualmente utilizzato in Italia per la rilevazione delle concessioni si presenta simmetrico in quanto l'*asset* è riconosciuto nel bilancio del soggetto privato, mentre resta escluso dai beni della PA.

#### Simmetria del trattamento contabile nei bilanci pubblici e privati

L'introduzione dell' IFRIC 12 per la contabilizzazione degli *assets* nei bilanci privati, potrebbe comportare il venir meno della prospettata simmetria con i bilanci pubblici. Se il bene non fosse più riconosciuto nel bilancio della società concessionaria dovrebbe, infatti, essere iscritto nel bilancio dell'amministrazione concedente. Per questo motivo, il modello di contabilità pubblica italiano dovrebbe evolvere di conseguenza mentre, ad oggi, mancano chiare indicazioni, così come manca uno specifico principio contabile pubblico per la contabilizzazione degli *assets* in concessione nei bilanci delle aziende pubbliche.

Inoltre, come rilevato da molti operatori, il criterio "dei rischi e benefici" è parzialmente diverso dal criterio "del controllo" e potrebbe portare, come detto, ad una rappresentazione contabile asimmetrica delle concessioni nei bilanci pubblici e privati.

Questo complesso tema richiede un'analisi approfondita che non è nella portata di questo articolo. Vogliamo però sottolineare la necessità di chiare e condivise indicazioni sulla modalità di contabilizzazione di queste operazioni nei bilanci pubblici e privati e l'importanza della simmetria nei modelli contabili utilizzati dal soggetto pubblico e privato ai fini di una migliore rappresentazione degli effetti contabili derivanti dalle concessioni e dell'*accountability* dei relativi bilanci.

## Rubrica - Uno sguardo alla sentenza

### TAR Emilia-Romagna, Bologna Sentenza n. 1552 del 23 aprile 2008

<http://www.giustizia-amministrativa.it/ricerca2/>



Il contenzioso verte sul procedimento con il promotore ex artt. 152 e ss del D. Lgs. n. 163/06 (Codice), attivato dalla Regione Emilia-Romagna per l'aggiudicazione di una concessione autostradale.

La Sentenza si segnala per il rilievo riconosciuto alla dottrina (e alla giurisprudenza) nell'orientare la decisione sul tema della finanza di progetto, anche in contrasto con una determinazione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici.

Nel merito la Sentenza riconosce il massimo grado di discrezionalità alla dichiarazione di pubblico interesse nella scelta tra le proposte sottoposte alla valutazione della PA (art. 154 Codice), ribadisce il preminente rilievo della qualità del Piano Economico-Finanziario (PEF) nella valutazione delle proposte e chiarisce come l'ammontare di contributo pubblico richiesto da ciascun aspirante promotore non sia dirimente ai fini della decisione sulla capacità di una proposta di centrare il pubblico interesse. La dichiarazione di pubblico interesse di una proposta è tutt'altro che arbitraria, deve essere ampiamente motivata in relazione ai suoi diversi aspetti e nell'insieme, ma non necessariamente condizionata dai vincoli del criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa, tipica dei procedimenti formali di aggiudicazione. Nel caso esaminato la PA ha premiato la proposta allineata alle ipotesi di traffico indicate dalla Regione stessa nel Piano Trasportistico Regionale che rendono il PEF attendibile e il progetto sostenibile.

*Massimo Ricchi*

## UTFP NEWS n.2

*Luglio - Settembre 2008*

### News e Approfondimenti sul Partenariato Pubblico Privato e il Project Finance



**Unità Tecnica Finanza di Progetto**

Via della mercede 9

00187 Roma

Tel. 06 6779 6394 – Fax. 06 6779 6573

email : [segreteriautfp@governo.it](mailto:segreteriautfp@governo.it)

[www.utfp.it](http://www.utfp.it)