

RAZIONALIZZAZIONI DEI MERCATI E



AGGREGAZIONI FRA IMPRESE DI TRASPORTO

Roma, 26 gennaio 2017 – Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

# Le concessioni di gestione delle infrastrutture

Avv. Daniela Anselmi

# Premessa

- Fino agli anni novanta, la realizzazione di infrastrutture è stata principalmente legata alla disponibilità di risorse pubbliche, mentre negli ultimi due decenni ed in misura maggiore a partire dalla crisi del 2008, questo tipo di provvista ha potuto coprire solo un'esigua parte dell'effettivo fabbisogno.
- Si sono conseguentemente sviluppati dei meccanismi volti a favorire il concorso dei privati tramite strumenti di partenariato pubblico-privato (PPP), anche nell'ambito di istituti più tradizionali come le concessioni di lavori.

- Questo istituto si sostanzia, al di là delle qualificazioni giuridiche dei diversi ordinamenti, nella definizione di un rapporto tra la parte pubblica e quella privata in forza del quale quest'ultima si impegna a realizzare un'opera pubblica con risorse in tutto o in parte proprie, da ripagarsi poi con le entrate derivanti dalla gestione dell'opera medesima per un dato periodo di tempo, decorso il quale l'opera rientrerà nella disponibilità dell'amministrazione.
- Nell'attuale contesto, il ricorso a simili strumenti costituisce non tanto un'opzione quanto una vera e propria necessità di cui i diversi Paesi dovranno tener conto nell'obiettivo comune (e concorrente) di attrarre investimenti privati. Questo problema, peraltro, è ancor più importante per l'Italia che, a fronte di un fabbisogno infrastrutturale consistente, sconta oggettive difficoltà nell'intercettare l'interesse degli investitori.

- Il mio compito è quello di ricostruire in estrema sintesi il regime giuridico delle concessioni nel settore delle infrastrutture di trasporto, in generale, ed in particolare nel settore delle autostrade, e ciò anche alla luce del nuovo codice degli appalti di cui al D.lgs n. 50/2016 che, come è noto, ha disciplinato per la prima volta le concessioni di lavori e di servizi, nei settori ordinari e speciali, in attuazione della direttiva n. 23/2014/UE.
- Si analizzeranno, in particolare alcuni aspetti quali le fonti giuridiche e le caratteristiche della disciplina; il sistema di *governance* politico-amministrativo; le modalità e le procedure di individuazione delle opere; le fasi di affidamento nonché la regolazione del rapporto sia sul piano provvedimentoale che su quello di definizione dei rispettivi diritti ed obblighi. E' evidente che l'approntamento delle infrastrutture nell'età della crisi porta ad un'inversione di tendenza: l'intervento da diretto, ossia tramite lo Stato finanziatore ed imprenditore, diviene indiretto, secondo il modello dello Stato regolatore.

- Per attrarre queste risorse ed affinché lo sviluppo infrastrutturale non si blocchi, è necessaria la capacità dello Stato di attrarre i privati e di regolare la loro condotta nella progettazione, costruzione e manutenzione e gestione in modo che siano garantiti i vari interessi pubblici coinvolti insieme al rendimento degli investimenti.
- Più il quadro normativo sarà chiaro ed applicato in modo coerente, tanto più le procedure di individuazione delle opere e di scelta del concessionario potranno essere celeri; quanto sarà più stabile e prevedibile l'andamento del rapporto concessorio, tanto maggiori saranno le opere realizzate dai privati nonché la quota di capitale di rischio ed investimento destinato a questo settore.

# Le fonti giuridiche

- La normativa di base sulla costruzione e concessione delle autostrade in Italia risale alla L. 21 maggio 1955 n. 463 che assegnava al Ministro dei Lavori Pubblici, di concerto con il Ministro dell'Economia e il Ministro dei Trasporti, l'individuazione e l'ordine della priorità nella costruzione delle autostrade, un tetto alla contribuzione statale pari al 40% e fissava la durata massima delle concessioni a trent'anni. Il principio fondamentale era l'autofinanziamento: il gestore doveva fissare il pedaggio in modo da consentire il pareggio di bilancio secondo il piano finanziario sottostante la convenzione stipulata con il concedente. L'eccedenza dei ricavi da pedaggio rispetto al piano finanziario veniva devoluta allo Stato a partire dal quinto anno di esercizio.
- Sulla materia interveniva in seguito la legge 24 luglio 1961, n. 729, recante un piano di nuove costruzioni stradali e autostradali, che disciplinava la costruzione e l'esercizio delle autostrade che non fossero già state concesse ai sensi della l. n. 463/1955. Tali norme prevedevano, altresì, che i costi di costruzione delle tratte autostradali da realizzare avessero una copertura finanziaria, assicurata sia mediante l'erogazione di contributi statali, sia mediante l'autofinanziamento degli stessi concessionari sia, infine, attraverso l'accensione di mutui assistiti da garanzie statali.

- La suddetta norma del 1955 – così come le successive leggi n. 729/1961 e n. 385/1968 – hanno affidato alla società Autostrade la realizzazione di tratte autostradali. Negli anni immediatamente successivi sono poi state date in concessione ad altre società, spesso partecipate da enti locali, ulteriori tratte autostradali.
- Si sono poi susseguiti una serie di provvedimenti legislativi volti a sancire la natura privatistica dell'attività svolta dalle concessionarie di autostrade, come la L. n. 537/1993 che ha abolito la garanzia dello Stato sui mutui contratti dalle concessionarie a prevalente proprietà pubblica e l'obbligo di devoluzione allo Stato stesso degli utili eccedenti la soglia massima dell'8%. Tale obbligo è stato sostituito dal versamento del canone annuo di concessione, proporzionale ai ricavi netti da pedaggio.
- La medesima norma ha inoltre posto le basi per il processo di privatizzazione di Autostrade Concessioni e Costruzione Autostrade S.p.a., abrogando l'art. 16 della l.n. 729/1961, *“limitatamente alla parte in cui impone all'Istituto per la ricostruzione industriale di detenere la maggioranza delle azioni della concessionaria”*.

- La successiva delibera Cipe del 20 dicembre 1996 ha stabilito il meccanismo di adeguamento annuale delle tariffe sulla base di una formula tariffaria (il *price cap*), basata sul tasso di inflazione programmata. Sulla base di tale delibera, nell'agosto del 1997 veniva stipulata la convenzione tra Anas e Autostrade concessioni e costruzioni autostrade S.p.a. – la principale concessionaria del paese – che fissava la durata della concessione fino al 2038, prevedendo un rilevante programma di investimenti.
- Una profonda modifica del quadro normativo è stata introdotta nel 2006 con il decreto-legge n. 262/2006 che ha imposto, in via unilaterale, modifiche ai contratti di concessione in essere. Questa disposizione prevedeva, tra l'altro, l'obbligo per tutti i concessionari di accettare una nuova "convenzione unica", sostitutiva di quella all'epoca vigente, prevedendo nella sua formulazione originaria, in caso di mancata accettazione, l'estinzione della concessione in essere "*salvo l'eventuale diritto di indennizzo*" a favore del concessionario.



- Il legislatore, al fine di coinvolgere i capitali privati e terminare le opere già in cantiere, è intervenuto sulla disciplina generale delle infrastrutture, in primo luogo, con il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, con cui sono stati fissati criteri di priorità nella costruzione di nuove infrastrutture, è stata disciplinata l'approvazione unica da parte del Cipe del progetto preliminare, nonché l'alleggerimento e la semplificazione delle procedure di aggiornamento e revisione delle convenzioni autostradali.
- Con il decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, sono state previste misure di defiscalizzazione, di credito di imposta e di esenzione dal pagamento del canone di concessione per le opere realizzate in partenariato pubblico-privato (PPP). Il decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 è poi intervenuto sul rafforzamento degli impegni di fattibilità e della cd. bancabilità delle concessioni, sulla riallocazione dei contributi pubblici a fondo perduto e sull'affidamento degli strumenti di finanziamento a carattere fiscale e finanziario.

- Un'importante innovazione nella regolamentazione del settore autostradale era stata introdotta, infine, con il decreto 12 settembre 2014, n. 133 (cd. Sblocca-Italia) che, all'art. 5 prevedeva che: *i concessionari di tratte autostradali nazionali possono, entro il 31 dicembre 2014, proporre modifiche del rapporto concessorio anche mediante l'unificazione di tratte interconnesse, contigue, ovvero tra loro complementari, ai fini della loro gestione unitaria*". Era previsto, in particolare, che il nuovo piano finanziario presentato dalle concessionarie non comportasse ulteriori oneri a carico del bilancio dello Stato, assicurasse la disponibilità delle risorse necessarie per la realizzazione degli interventi infrastrutturali previsti nelle originarie concessioni, nonché il mantenimento di un regime tariffario più favorevole per l'utenza. Il decreto prevedeva, inoltre, che l'affidamento di lavori, servizi e forniture sopra soglia, ulteriori rispetto a quelli previsti dalle vigenti convenzioni, doveva avvenire tramite procedure di evidenza pubblica ai sensi del Dlgs n. 163/2006. Tale norma è stata poi abrogata dal nuovo Codice degli Appalti di cui al Dlgs n. 50/2016 (cfr art. 217, comma 1, lett. rr).

# Il sistema di *governance* statale


- Il sistema di *governance* statale delle concessioni autostradali ha visto numerose trasformazioni negli ultimi anni. Sullo sfondo della modifica del quadro istituzionale occorre rilevare come la materia “*grandi reti di trasporto e di navigazione*” sia divenuta, con la riforma del Titolo V della Costituzione, una materia di competenza concorrente tra Stato e Regioni. Il legislatore, al fine di evitare una “regionalizzazione” nella progettazione infrastrutturale, era corso ai ripari anche dotando il precedente codice dei contratti pubblici di un meccanismo di superamento dell’eventuale dissenso motivato di Regioni e Province autonome (cfr art. 165 del Dlgs n. 163/2006).
- Il sistema attuale prevede che il ruolo di concedente, prima esercitato da Anas s.p.a., trasformato nel 2002 in società per azioni, sia svolto dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Mit), a seguito della mancata istituzione dell’Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali.

- Con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti del 1 ottobre 2012 n. 341, è stata istituita presso il Ministero la Struttura di Vigilanza sulle Concessioni Autostradali, con funzioni di selezione dei concessionari e di aggiudicazione delle concessioni, nonché di vigilanza e controllo sui concessionari autostradali. In seguito, con il D.p.c.m. 11 febbraio 2014, n. 72, recante il regolamento di organizzazione del Mit, sono state introdotte alcune modifiche riguardanti le competenze dei dipartimenti e delle relative direzioni generali del Ministero.
  
- Nel quadro della *governance* statale, occorre sottolineare che il d.l. n. 201/2011, e successive modificazioni ha istituito l’Autorità di regolazione dei trasporti. La norma istitutiva prevede che l’Autorità sia competente *“con particolare riferimento al settore autostradale, a stabilire per le nuove concessioni sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del price cap, con determinazione dell’indicatore di produttività X a cadenza quinquennale per ciascuna concessione; a definire gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara relativi alla gestione o costruzione; a definire gli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per le nuove concessioni; a definire gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali, allo scopo di promuovere una gestione plurale sulle diverse tratte e stimolare la concorrenza per confronto”* .

- I compiti dell’Autorità nel settore autostradale hanno natura regolatoria generale e le regole così definite dovranno essere applicate dalle amministrazioni concedenti che dovranno tenere conto, nell’esercizio della propria discrezionalità, dei vincoli definiti dall’Autorità. In un sistema così congegnato, i poteri di vigilanza e di controllo sullo svolgimento del rapporto concessorio rimangono in capo al concedente e prevalentemente, quindi, al MIT.
- Il ruolo dell’Autorità e i limiti alle sue attribuzioni sono stati ben delineati dalla Corte Costituzionale nel giudizio di legittimità sulle competenze della stessa in materia di trasporto pubblico locale, quale materia di competenza residuale regionale (cfr sentenza n. 41/2013). La Corte, dichiarando infondata la questione di legittimità, ha chiarito che il compito dell’Autorità è quello di *“dettare una cornice di regolazione economica, all’interno della quale Governo, Regioni e enti locali sviluppano le politiche pubbliche in materia di trasporti, ciascuno nel rispettivo ambito”*. La Corte ha inoltre sostenuto che il compito dell’Autorità di fissare criteri in materia di tariffe, canoni e pedaggi, lascia impregiudicata la competenza in capo ai diversi soggetti dell’ordinamento di determinarne in concreto i relativi corrispettivi.

# Le modalità di affidamento e la regolazione del rapporto

- Le modalità di affidamento delle concessioni di costruzione e gestione delle autostrade, ora disciplinate dal Dlgs n. 50/2016 erano in precedenza soggette al decreto legge 8 aprile 2008, n. 59, che rimandava all'art. 144 (*Affidamento delle concessioni di lavori pubblici*) e all'art. 153 (*Finanza e progetto*) del decreto legislativo n. 163/2006.
- Nel caso di opere considerate strategiche ai sensi della “Legge Obiettivo”, la progettazione, la realizzazione e la gestione, erano disciplinate da norme speciali sempre contenute nel d.lgs. n. 163/2006 (artt. da 161 a 185). La realizzazione delle infrastrutture strategiche era oggetto di concessione di costruzione e gestione o affidamento unitario al contraente generale (artt. 172, 174 e 176).
- I rapporti tra concedente e concessionario sono regolati dalle convenzioni uniche redatte ai sensi del d.l. n. 262/2006 e della successiva normativa di carattere secondario, entro cui sono individuati compiutamente diritti e obblighi del concessionario.

- 
- Nelle convenzioni sono disciplinati sia obblighi di carattere generale sia adempimenti puntuali. Con riferimento al concedente, i poteri disposti in convenzione per quest'ultimo sono quelli di richiedere informazioni ed effettuare controlli; di emanare direttive concernenti l'erogazione del servizio; di emanare direttive per la separazione contabile; di irrogare sanzioni amministrative pecuniarie per inadempimento di obblighi contenuti nelle convenzioni; di segnalare all'Agcm eventuali violazioni della legge 10 ottobre 1990, n. 287; di intervenire in sostituzione del concessionario in caso di inerzia nell'adempimento degli obblighi previsti in convenzione. In particolare, il concedente vigila sul rispetto da parte del concessionario degli adempimenti convenzionali e, nei casi espressamente stabiliti in un apposito allegato alle convenzioni, può applicare sanzioni o penali.

- In relazione ai concessionari, tra i principali impegni previsti nelle singole convenzioni in capo a questi ultimi, si segnalano l'obbligo di gestione tecnica e di mantenimento della funzionalità delle infrastrutture attraverso manutenzione e riparazioni tempestive; l'obbligo di trasmettere al concedente il programma delle manutenzioni ordinarie da svolgere nell'anno successivo, nonché l'obbligo di trasmissione al concedente dei singoli progetti potenziamento e adeguamento della rete, nonché di manutenzione straordinaria; l'obbligo di organizzare e mantenere un servizio di soccorso stradale; il trasferimento a titolo gratuito al concedente delle autostrade e delle relative pertinenze alla scadenza della concessione; il rispetto dei vincoli in tema di solidità patrimoniale; l'obbligo di richiedere un'autorizzazione per modificazioni soggettive del concessionario; il rispetto della normativa in vigore in materia di affidamento di lavori a società collegate e, infine, l'obbligo di corrispondere un canone annuo fissato al 2,4% dei proventi netti da pedaggio.



# La nuova disciplina contenuta nel D.lgs. n. 50/2016

- Come si è già anticipato nelle premesse, la Direttiva 2014/23/UE ha disciplinato per la prima volta in maniera omogenea sia le concessioni di lavori che di servizi, nei settori ordinari e speciali.
- Le principali novità introdotte dalla Direttiva 23/2014/UE e dal D.lgs n. 50/2016 possono essere così sinteticamente riassunte:
  - 1) uniformità di regole per l'affidamento delle concessioni di lavori e servizi, senza distinzione tra settori ordinari e speciali;
  - 2) libertà degli Stati membri di decidere modalità di gestione dei lavori e dei servizi, fermi restando: (segue...)

- equiparazione tra i 3 modelli (autoproduzione, cooperazione tra amministrazioni, gara);
- rispetto del Trattato UE;
- rispetto della Direttiva;
- rispetto dei principi di trasparenza e parità di trattamento;
- applicabilità, per quanto compatibili, delle norme del codice su principi generali o esclusioni, modalità di pubblicazione e redazione dei bandi, requisiti generali e speciali, motivi di esclusione, criteri di aggiudicazione, modalità di comunicazione, requisiti di qualificazione, termini di ricezione delle offerte;

- 3) Il piano economico – finanziario (PEF), deve:
  - contenere distribuzione rischi;
  - garantire equilibrio economico finanziario;
  - assicurare bancabilità dell'opera;
  - garantire una congrua redditività del capitale investito;
  
- 4) durata delle concessione: deve essere rapportata al tempo necessario per poter recuperare ed ammortizzare gli investimenti. Non è ammissibile una proroga, come era invece previsto dall'art. 143, comma 7 del Dlgs n. 163/2016;

- 5) esclusione di alcune fattispecie concessorie, come le concessioni nel settore idrico e gli affidamenti in house;
- 6) disciplina della fase di esecuzione, soprattutto con riguardo alla possibilità di modificare ma non prorogare le concessioni in essere;
- 7) è prevista la revisione quando si altera l'equilibrio economico finanziario per fatti non imputabili al concessionario o se non si raggiunge l'accordo sul riequilibrio, le parti possono recedere ed al concessionario spetta solo il valore delle opere realizzate, al netto degli ammortamenti e contributi pubblici. C'è peraltro una disparità di trattamento rispetto a quanto previsto in caso di annullamento d'ufficio per fatti non imputabili al concessionari, al quale spetta, oltre il valore delle opere realizzate, anche un indennizzo pari al 10% delle opere ancora da eseguire ;

- 8) è previsto, per i concessionari titolari di un affidamento diretto, indipendentemente se tale affidamento sia o meno legittimo, l'obbligo di appaltare a terzi l'80% delle attività con la sola eccezione prevista dall'art. 7 del Dlgs n. 50/2016 per gli affidamenti alle imprese collegate nell'ambito dei settori speciali;
- 9) l'art. 59 del Dlgs n. 50/2016 ammette il ricorso all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori in caso di affidamento a contraente generale, finanza di progetto, concessione, partenariato pubblico-privato e contratto di disponibilità.

- Vi è poi una norma specifica che riguarda le concessioni autostradali ed il loro regime transitorio (cfr. art. 178).
- 1) In primo luogo è previsto per le concessioni autostradali già scadute alla data di entrata in vigore del nuovo codice che il concedente proceda alla predisposizione del bando di gara per l'affidamento della concessione secondo le regole dell'evidenza pubblica prevista dal codice stesso, nel termine perentorio di 6 mesi dalla predetta data, fatta salva la possibilità di affidamento in house previsto dall'art. 5.
  - 2) Non è comunque mai ammessa la proroga delle concessioni autostradali ed i reciproci obblighi, per il periodo necessario al perfezionamento della nuova procedura di gara, saranno regolati sulla base delle condizioni contrattuali vigenti.

3) Per le concessioni autostradali per le quali la scadenza avverrà nei 24 mesi successivi alla data di entrata in vigore del codice, analogamente la norma prevede l'avvio della procedura mediante gara ad evidenza pubblica o la possibilità di affidamento in house al fine di evitare soluzioni di continuità tra i due regimi concessori. Qualora la procedura di gara non si concluda entro il termine di scadenza della concessione, il concessionario uscente resta obbligato a proseguire fino al trasferimento della gestione.

4) Per le opere assentite che il concessionario ha già eseguito e non ancora ammortizzato alla scadenza della concessione, il concessionario ha diritto ad un indennizzo, a carico del concessionario subentrante, pari al costo effettivamente sostenuto, al netto degli ammortamenti, dei beni reversibili non ancora ammortizzati e delle variazioni eseguite a fini regolatori.

5) Per le concessioni autostradali è poi previsto che il rischio operativo ricomprenda anche il rischio traffico e che l'Amministrazione possa richiedere sullo schema delle convenzioni un parere preventivo all'Autorità di regolazione dei Trasporti (anzi lo deve richiedere, visto quanto disposto nella legge istitutiva dall'Autorità).

6) E' evidente che alla luce di quanto previsto dall'art. 178 del D.lgs. n. 50/2016 l'art. 8 duodecies, comma 2 ter del D.L. n. 59/2008, con il quale si disponeva che i contratti di concessione nel settore stradale ed autostradale venissero affidati secondo le procedure previste dall'art. 144 e 153 del D.lgs. n. 163/2006, è stato implicitamente abrogato (anche perché il D.lgs. n. 163/2006 non esiste più).




- Va da sé, posto che l'art. 178 del D.lgs. n. 50/2016 fa riferimento alle procedure ad evidenza pubblica disciplinata dal nuovo codice, che per l'affidamento dei contratti di concessione si possa ricorrere anche alle forme di partenariato pubblico privato disciplinate dall'art. 180 del D.lgs. n. 50/20016 (il comma 8 di tale disposizione prevede, infatti, che in tale tipologia di contratti rientrino la finanza di progetto, la concessione di costruzione e gestione, la concessione di servizi, la locazione finanziaria di opere pubbliche, il contratto di disponibilità e qualunque altra procedura di realizzazione in partenariato di opere o servizi che presentino tali caratteristiche).
- Diverse considerazioni possono essere, invece, formulate con riguardo all'art. 2 contenuto nella legge di conversione n. 286/2006 al D.l. n. 262/2006. Si tratta di tutta la disciplina che va a regolare il contenuto delle convenzioni stipulate tra il concedente ed il concessionario. Ovviamente si tratterà di coordinare quanto previsto dalle norme sopramenzionate con le disposizioni contenute sia nell'art. 178 sia negli artt. da 164 a 177 del Dlgs n. 50/2016.

# Alcune conclusioni

- Il settore autostradale italiano è caratterizzato da un quadro giuridico instabile e stratificato: la convenzione unica è stata introdotta nel 2006, le delibere Cipe più importanti sulla regolazione dei rapporti risalgono al 1996 e al 2007, mentre l'Autorità di regolazione dei trasporti è stata istituita nel 2011, le funzioni di Anas sono state trasferite al MIT nel 2012 ed ora si aggiunge il nuovo codice di cui al D.lgs. n. 50/2016.
- Non è dunque ancora possibile stabilire l'incidenza di queste novità sul settore autostradale in termini di maggiori investimenti, livello dei pedaggi, promozione della concorrenza. A ciò si somma la farraginosità dei tempi di approvazione dei progetti definitivi e di conclusione dei contratti accessori che incidono negativamente sulla possibilità di giungere a un rapido *closing* finanziario.

- Il legislatore è intervenuto con alcune previsioni che dovrebbero consentire ai concessionari di predisporre, già a partire dal momento della gara pubblica, piani economici-finanziari capaci di attrarre finanziamenti da parte del settore privato, accorciando così la distanza temporale tra aggiudicazione del bando e chiusura di un contratto di finanziamento.
- Per quanto concerne la regolazione del settore, è utile ricordare che all'Autorità di regolazione è stato assegnato il compito di definire gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali al fine anche di incentivare la concorrenza per il mercato. Finora lo strumento della gara pubblica non può dirsi entrato a regime attese le ingenti difficoltà nell'organizzarle, nonché la limitatezza dei casi in cui si sono conclusi i rapporti concessori ma, stante quanto previsto dall'art. 178 del D.lgs. n. 50/2016, si dovrà inevitabilmente partire.

- 
- Con riferimento al rapporto tra concedente e concessionario si deve rilevare che alcuni aspetti quali il rischio traffico, il subentro di un nuovo concessionario, la risoluzione alternativa delle controversie dovrebbero essere maggiormente approfonditi nelle convenzioni. Soprattutto deve essere garantita la stabilità della convenzione e delle norme che la regolano, quale pre-requisito indispensabile per assicurare gli investimenti necessari al pubblico interesse. Sembra quindi necessario un nuovo intervento del legislatore relativamente alla regolazione pubblica: le attuali opzioni rappresentate dal periodo regolatorio quinquennale e dalla fissazione di un coefficiente valido fino al termine della concessione non sembrano adeguate per un settore caratterizzato da investimenti ingenti di lungo periodo e da contratti che inevitabilmente si modificano nel tempo.