



Infrastrutture e servizi a rete tra regolazione e concorrenza.

Le infrastrutture idriche

GIUGNO 2008

Il gruppo di **ASTRID** che ha elaborato questo paper è stato coordinato da Mario Rosario Mazzola.

Il paper fa parte di uno studio più ampio su Infrastrutture e servizi a rete tra regolazione e concorrenza coordinato da Paola M. Manacorda.

Hanno contribuito al lavoro del gruppo: Lorenzo Bardelli, Franco Bassanini, Giordano Colarullo, François De Brabant, Claudio De Vincenti, Mario Genco, Paola M. Manacorda, Alessandro Mazzei, Gabriele Pasquini, Mario Sebastiani, Adriana Vigneri, Vincenzo Visco Comandini. In particolare questo paper è stato curato da Mario Rosario Mazzola, autore dei par. 1, 4 e 6 e di parte dell'Appendice. Mario Genco ha curato la prima stesura del par. 2, Lorenzo Bardelli quella del par. 3.1., Alessandro Mazzei e Gabriele Pasquini quella del par. 5 e Giordano Colarullo quella del par. b dell'Appendice. Le opinioni espresse in questo lavoro non impegnano in alcun modo le istituzioni o le aziende di appartenenza degli autori.

Al coordinamento del gruppo ha contribuito, per lo staff di Astrid, Davide Colaccino.

Non tutte le posizioni espresse dal Rapporto sono necessariamente condivise da tutti i partecipanti al gruppo di lavoro.

*Tutti i diritti riservati*

## **ASTRID**

Associazione per gli Studi e le ricerche sulla Riforma delle Istituzioni  
Democratiche e sull'innovazione nelle amministrazioni pubbliche

Corso Vittorio Emanuele II, 142 - 00186 Roma [+39 066810261]

[www.astrid.eu](http://www.astrid.eu)

## INDICE

<b>Introduzione al gruppo di studio.....</b>	<b>4</b>
<b>1. Introduzione.....</b>	<b>6</b>
<b>2. Caratteristiche della risorsa idrica e sue utilizzazioni.....</b>	<b>7</b>
2.1 La risorsa idrica: elemento naturale e bene economico	
2.2 La gestione dei servizi idrici a rete	
2.3 I possibili modelli organizzativi dei servizi idrici a rete	
<b>3. Il fabbisogno finanziario per il mantenimento delle reti idriche infrastrutturali in Italia.....</b>	<b>15</b>
3.1 Un'analisi quantitativa del fabbisogno di investimenti nel SII in Italia	
3.2 I primi risultati delle revisioni tariffarie	
3.3 La stima dei fabbisogni finanziari per le opere di adduzione primaria e il comparto irriguo	
3.4 Considerazioni conclusive	
<b>4. La situazione attuale e le iniziative legislative in itinere.....</b>	<b>23</b>
4.1 La situazione attuale	
4.2 Le iniziative legislative in itinere	
4.3 Regolazione e tariffe: un confronto fra l'Italia e le altre nazioni europee	
<b>5. Le attuali modalità di finanziamento in Italia e le possibili innovazioni.....</b>	<b>36</b>
5.1 Le esperienze di finanza da tariffa	
5.2 Difficoltà ed applicabilità del Project Finance nel SII	
5.3 Le possibili innovazioni nel finanziamento del servizio idrico integrato	
5.4 Considerazioni conclusive	
<b>6. Le proposte.....</b>	<b>42</b>
6.1 Un nuovo sistema di regolazione	
6.2 La revisione del sistema tariffario e dei documenti contrattuali tipo	
6.3 Le forme di affidamento del servizio	
6.4 La società per l'approvvigionamento primario	
6.5 Il finanziamento degli investimenti infrastrutturali e la società delle reti	
<b>7. Bibliografia.....</b>	<b>52</b>
<b>APPENDICE.....</b>	<b>54</b>
L'assetto della regolazione e la copertura dei costi del servizio in altre realtà europee	
a. Il servizio idrico in Inghilterra e Galles	
b. Il servizio idrico in Francia	
c. Il servizio idrico in Germania	
d. Il servizio idrico in Spagna	
e. Il servizio idrico in Olanda	

## Introduzione al gruppo di lavoro “Infrastrutture e servizi a rete fra regolazione e concorrenza”<sup>1</sup>

### L’ambito

L’ambito di analisi del Gruppo di ASTRID, coordinato da Paola M. Manacorda e François De Brabant, è quello delle grandi reti infrastrutturali caratterizzate dal fatto di essere:

- a) non duplicabili o almeno difficilmente duplicabili;
- b) mezzi trasmissivi di grandi servizi rivolti a tutta la cittadinanza, con carattere spesso essenziale.

Da questi due elementi deriva, a giudizio del Gruppo, **il carattere strategico di queste reti** (sia per la competitività del sistema produttivo sia per la coesione sociale del Paese) e il fatto che, siano esse pubbliche o private, **la politica non può disinteressarsene completamente**.

L’ambito è stato circoscritto, in prima istanza, alle reti nazionali:

- a) Reti di trasporto fisico: autostrade, ferrovie, porti e aeroporti (sottogruppo coordinato da Mario Sebastiani).
- b) Reti energetiche (sottogruppo coordinato da Pippo Ranci).
- c) Reti idriche (sottocoordinato da Rosario Mazzola).
- d) Reti di telecomunicazioni (sottogruppo coordinato da Paola M. Manacorda)
- e) Reti postali (sottogruppo coordinato da Vincenzo Visco Comandini).

La costituzione del Gruppo ha preso spunto dalla considerazione che tutte le reti delle quali esso si occupa sono attraversate in questi anni da due processi:

- **la liberalizzazione dei mercati;**
- **la privatizzazione delle aziende dominanti<sup>2</sup>.**

### L’obiettivo

Obiettivo del Gruppo di lavoro è quello di suggerire delle politiche che **tutelino e rafforzino, nel corso dei due processi prima indicati, l’interesse pubblico** sotteso al buon funzionamento di queste reti, nella convinzione che la sola questione della proprietà (pubblica o privata) di esse non sia elemento determinante né esclusivo nel perseguimento dell’interesse pubblico.

E’ chiaro che questa riflessione chiama in causa il più vasto tema del **rapporto tra Stato e mercato**, sul quale il gruppo non ha certo tutte le competenze per esprimersi. Tuttavia riteniamo che, nello specifico delle reti, sia possibile fin da ora indicare alcuni di quegli strumenti, senza tema di apparire troppo audaci.

### Metodo di lavoro

Ogni sottogruppo, guidato da un coordinatore, oltre ad una sintetica descrizione dello stato delle reti sotto il profilo tecnologico, economico e normativo, avanza delle proposte in ordine agli strumenti e alle procedure da mettere in campo nei due processi prima indicati (soprattutto in quello di privatizzazione, essendo i processi di liberalizzazione largamente determinati dalle Direttive Europee).

---

<sup>1</sup> Di Paola M. Manacorda

<sup>2</sup> Mentre è certo che il gruppo di lavoro ha del tutto chiara la distinzione tra questi due processi, essa appare invece assai poco ben definita nell’intenso dibattito politico che si è recentemente aperto, in particolare sul caso Telecom.

La ripetuta invocazione di maggiori poteri ad AGCOM (che come è noto si occupa di liberalizzazione) per salvaguardare il carattere strategico della rete Telecom dimostra quanta confusione ancora ci sia nel ceto politico su questo argomento.

Le soluzioni non dovranno necessariamente essere sviscerate in tutti i loro punti di forza e di debolezza, anche se naturalmente dovranno essere pensate con un minimo di realismo.

Le soluzioni avanzate (alcune simili per le diverse reti, altre ovviamente diverse) verranno sottoposte alla verifica di panel di esperti in appositi workshops, per le opportune verifiche di legittimità, costituzionalità, sostenibilità economica e di altro tipo.

### **Criteri di strategicità**

Per individuare le misure il Gruppo ha cercato di definire con chiarezza i criteri di strategicità delle diverse reti, intendendo con ciò che **senza queste reti o con una loro gestione non adeguata, il Paese soffre, indicando inoltre alcuni criteri, del tutto empirici, per identificare gli interessi pubblici da perseguire.**

E' stata avanzata, a cura di coordinatori del Gruppo una proposta di criteri, che qui si riporta, aperta ovviamente al contributo di tutti gli interlocutori.

Assumendo che l'interesse pubblico si sostanzia in tre aspetti:

- **coesione sociale (compresa l'estensione e il rafforzamento della democrazia);**
- **competitività del sistema economico;**
- **sicurezza nazionale.**

Gli interessi strategici possono essere analizzati da diversi punti di vista, tra di loro non mutuamente esclusivi:

#### **⇒ Per i consumatori/utenti:**

- capillarità della rete e facilità di accesso (servizio universale o pseudo tale)
- continuità del servizio;
- tariffe proporzionate ai servizi offerti, eque e trasparenti;
- facilitazioni di accesso per i ceti o le aree svantaggiate;
- pluralità di offerta e possibilità di scegliere e cambiare fornitore ove consentito tecnicamente.

#### **⇒ Per il sistema economico complessivo e per i concorrenti delle aziende dominanti:**

- ampie possibilità di concorrenza per i servizi che transitano sulle reti;
- parità di trattamento interna/esterna nel caso di operatori di rete integrati verticalmente;
- tariffazione dei diritti di passaggio sulle reti, equa, trasparente e non discriminatoria;
- certezza di investimenti e di adeguamento tecnologico della rete;
- capacità di creare valore;

#### **⇒ Per la sicurezza nazionale**

- integrità e sicurezza della rete, sia rispetto ai guasti che alle indebite intrusioni.

## 1. Introduzione

Contrariamente a quanto avvenuto in Europa negli ultimi quindici anni in molti altri settori dove le reti infrastrutturali possono essere considerati come monopoli naturali<sup>3</sup> e come tali storicamente di proprietà pubblica, il settore idrico in Italia è stato sostanzialmente immune dal processo di introduzione anche parziale di forme di competizione fra operatori.

Le ragioni di tale difficoltà sono certamente di tipo oggettivo, quali le caratteristiche tecniche ed economiche che rendono molto più difficile la competizione rispetto ad altri settori quali l'energia e le telecomunicazioni, l'elevato valore della rete infrastrutturale rispetto al valore delle risorse, le implicazioni ambientali associate con l'utilizzo di una risorsa scarsa, ma anche di tipo soggettivo, e cioè il forte coinvolgimento degli enti locali nella gestione del servizio e la sostanziale avversione al suo trasferimento a soggetti privati o comunque terzi rispetto alle amministrazioni.

La complessità della gestione del bene acqua è comunque ben presente nella legislazione comunitaria. Il primo considerato della direttiva 2000/60/CE, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia delle acque, recita “ L'acqua non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale”. La stessa direttiva, analizzata sinteticamente più avanti, recita altresì al considerato numero quindici “La fornitura idrica è un servizio di interesse generale, come indicato nella comunicazione della Commissione < I servizi di interesse generale in Europa>”, COM (281), 1996.

A livello comunitario le indicazioni che si stanno sviluppando vanno chiaramente in queste direzioni<sup>4</sup>: “pieno rispetto del quadro comunitario di riferimento su appalti e concessioni se non viene pregiudicata la missione di interesse generale; garanzia di un sistema di regole chiaro e certo; forte attenzione al tema della qualità, della tutela degli utilizzatori e della accessibilità; massima trasparenza delle procedure adottate, con definizione ex ante delle eventuali modalità di compensazione per obblighi di servizio pubblico e di servizio universale; nuove formule di *governance* per includere i soggetti interessati all'assolvimento della missione del servizio.

Il presente rapporto ha come scopo quello di dimostrare che l'applicazione di questi principi nel contesto italiano, nel rispetto della pubblicità e accessibilità della risorsa idrica e della proprietà pubblica delle reti, non deve necessariamente tradursi nella gestione pubblica dei servizi, ma che anzi l'introduzione di elementi di concorrenza possono coesistere con questo assetto e tradursi in benefici per gli utenti.

Fra gli elementi di criticità che impediscono lo sviluppo in Italia di un mercato di fornitura dei servizi efficiente e con livello tecnologico comparabile con quello dei paesi più avanzati il rapporto ne identifica due di particolare importanza. Il primo è la necessità di istituire un sistema di regolazione e controllo indipendente e con forti competenze specifiche, all'interno del quale ridefinire un sistema tariffario efficiente che

---

<sup>3</sup> Quali le telecomunicazioni, l'elettricità e il gas.

<sup>4</sup> Blue Book “ I dati del Servizio Idrico Integrato in Italia”, Edizione 2007, Utilitatis-AneA, Luglio 2007.

consenta, anche operando in difesa degli utenti del servizio, l'equa remunerazione del capitale di rischio e della capacità imprenditoriale dell'impresa.

L'altro è la possibilità di innovare i meccanismi di finanziamento delle reti infrastrutturali, che permetta anche di ridurre la durata degli affidamenti ed una maggiore competizione nella fornitura dei servizi.

In ogni caso qualunque proposta di riforma per essere credibile deve contenere una scelta coerente con il contesto legislativo europeo sulle modalità di finanziamento del sistema, cioè delle aliquote dei costi di investimento e gestione da porre a carico della fiscalità generale e delle tariffe individuali.

Il rapporto, partendo da una analisi sulle specifiche caratteristiche della risorsa acqua e sulle modalità che ne regolano l'accesso, descrive successivamente il fabbisogno degli investimenti nelle reti infrastrutturali di settore in Italia, la situazione attuale del settore e le proposte legislative in itinere o presentate<sup>5</sup>. Nei paragrafi finali sono descritte le innovazioni che in quest'ultimo argomento possono essere introdotte nelle modalità di finanziamento degli investimenti e si avanzano alcune proposte la cui introduzione potrebbe contribuire a creare condizioni favorevoli all'auspicabile sviluppo del settore in termini di efficienza economica ed efficacia nella fornitura del servizio. In appendice è infine sviluppato un confronto con altre realtà europee sui sistemi di regolazione e sulle modalità di finanziamento degli investimenti.

## **2. Caratteristiche della risorsa idrica e sue utilizzazioni**

### **2.1 La risorsa idrica: elemento naturale e bene economico**

L'acqua è parte dell'ambiente e come tale ne vanno preservate le caratteristiche di localizzazione e diffusione territoriale, di qualità, di quantità, di base per la vita della flora e fauna, cioè in una parola la sua naturalità.

L'acqua è una risorsa con diversi "valori d'uso" e cioè potenziali usi diretti (civili), indiretti (industriali, agricoli, navigazione), energetici (idroelettrici, circuiti di raffreddamento), e ambientali (mezzo di diluizione, balneazione, usi ricreativi, valore ambientale in situ).

L'acqua dolce, che rappresenta una minima parte della risorsa disponibile, è una risorsa a rinnovabilità limitata e sottoposta a regimi aleatori. A scala locale è disponibile in determinate quantità variabili o anche nulle, e fortemente influenzate da fattori climatici e dai loro cambiamenti. L'acqua dolce però si può anche produrre a partire dall'acqua salata del mare o da acque salmastre, con un determinato impiego di energia. Sotto questo profilo, prescindendo dagli aspetti economici, le quantità di acqua localmente disponibili sono limitate, quasi ovunque, soltanto dalla disponibilità energetica.

Il bene acqua naturale per essere usato deve quindi essere captato, emunto, o prodotto per dissalazione, accumulato, trasportato e distribuito. I "valori d'uso" dell'acqua devono essere "estratti", cioè resi fruibili, a mezzo di rilevanti attività umane e cioè di investimenti e lavoro che costituiscono, quindi, prima ancora che un costo finanziario, un costo economico per la società, dal quale è impossibile prescindere. In ogni caso l'uso

---

<sup>5</sup> Per un'analisi complessiva della situazione attuale del servizio idrico, delle sue criticità e delle possibili soluzioni si rimanda alla "Relazione sullo stato dei servizi idrici per l'anno 2007" del CoViRI.

della risorsa rimane sottoposto ai vincoli della “rinnovabilità” o, come detto, in alternativa della disponibilità di energia.

Lo sfruttamento di un determinato “valore d’uso” dell’acqua naturalmente dolce ne distrugge altri, attuali e/o futuri, e ne compromette la “naturalità”. Ciò è vero infatti non solo per gli effetti che una determinata attuale applicazione può avere sugli usi contemporanei e concorrenti dell’acqua, ma anche perché essa può compromettere anche per lungo tempo la naturalità e/o gli usi della risorsa per le future generazioni. Ad esempio una eccessiva estrazione di acqua da una falda costiera può renderla salina, come è accaduto in Italia in molte zone, oppure se viene imposto un eccesso di uso a carico di un corpo idrico o non se ne limita il carico inquinante scaricato, può esserne compromessa, forse in modo definitivo, la sua capacità di rinnovo e infine la stessa utilizzabilità.<sup>6</sup> Gli usi, attuali e futuri, quindi comportano inevitabili costi finanziari ed economici e sono fra di loro in concorrenza e una minaccia per la preservazione della naturalità della risorsa.

La Direttiva 2000/60/CE, recepita in Italia solo recentemente con il Dlgs 152/2006, si sforza di inserire l’uso delle risorse idriche in un contesto di programmazione, dove, alla scala del distretto idrografico, devono essere integrati gli aspetti ambientali con quelli economici e sociali.

La Direttiva indica le seguenti categorie di costi, che devono essere individuati e quantificati per raggiungere l’obiettivo dell’uso economicamente e ambientalmente sostenibile delle risorse idriche, tenendone conto in tutte le fasi di programmazione e organizzazione dei servizi idrici afferenti al ciclo completo dell’acqua:

- a) costi finanziari, che comprendono gli oneri legati alla fornitura e alla gestione del servizio, cioè i costi operativi, di manutenzione, rinnovo impianti e realizzazione di nuovi impianti (quota capitale e quota interessi, nonché il rendimento del capitale impegnato);
- b) costi ambientali, cioè i danni indotti all’ambiente e a coloro che lo utilizzano dall’uso delle risorse e dalla costruzione delle opere necessarie a questo scopo;
- c) costi opportunità delle risorse, cioè i costi potenziali connessi nell’uso dell’acqua come risorsa limitata nello spazio e nel tempo e quindi i costi delle mancate opportunità imposte ad altri utenti (nel presente e nel futuro) in conseguenza dello sfruttamento delle risorse oltre il loro livello di ripristino e ricambio naturale.

I costi dell’uso dell’acqua sono in ogni caso riversati a carico della collettività, attraverso le uniche due possibilità: le tariffe del servizio e la fiscalità generale, sia essa centrale che locale. La scelta di affidarsi per il rimborso dei costi prevalentemente all’uno o all’altro strumento o le proporzioni in cui si fa uso congiunto di entrambi hanno conseguenze decisive riguardo agli effetti redistributivi del reddito fra i diversi soggetti coinvolti (famiglie degli utenti, imprese agricole e industriali, imprese dei servizi, l’erario, etc) e determina la sostenibilità sociale dei costi dello stesso servizio. La copertura integrale dei costi del servizio tramite la tariffa rappresenta in molti contesti dei Paesi avanzati un principio guida della Direttiva, ma solamente ove possibile. Altri strumenti economici, quali i sussidi a fondo perduto, gli incentivi, l’articolazione tariffaria, i canoni e le tasse

---

<sup>6</sup> Il progressivo prosciugamento del lago Aral in conseguenza della deviazione dei suoi immissari per usi agricoli è uno degli esempi più eclatanti dei disastri ambientali che possono derivare dal sovrasfruttamento di un corpo idrico.



sull'uso delle risorse e sugli scarichi inquinanti possono essere applicati. Tuttavia l'uso di strumenti economici diversi dalla tariffa di copertura integrale dei costi ha effetti distortivi sul raggiungimento dell'equilibrio ottimale nell'utilizzazione delle risorse idriche, e di conseguenza le modalità organizzative del servizio vanno valutate anche in funzione della disponibilità di strumenti adatti alla riduzione di questi effetti. Questa scelta va quindi inclusa e integrata nella programmazione ed organizzazione dei servizi idrici.

## 2.2 La gestione dei servizi idrici a rete

La sicurezza dell'approvvigionamento idrico per gli usi civili, irrigui e industriali nel rispetto dei vincoli di sostenibilità ambientale è una problematica che investe aree sempre più estese sia nei paesi sviluppati sia in quelli in transizione o in via di sviluppo. Fattori amplificanti di questa crisi sono la ridotta disponibilità di risorse e il contemporaneo aumento della popolazione, delle aree irrigate e dei consumi unitari. Qualora il *trend* evolutivo non fosse modificato da adeguate politiche gestionali e conseguenti interventi strutturali e infrastrutturali, la problematica assumerebbe certamente quella scala globale da molti profetizzata.

In ogni caso le risorse idriche sono in qualsiasi parte del mondo tra quelle più strategiche per il mantenimento degli *standards* qualitativi e quantitativi delle condizioni sociali ed economiche di una società, e spesso rappresentano un fattore limitante per lo sviluppo.

Una razionale gestione deve poter assicurare:

- l'uso multiplo, irriguo, potabile, industriale, idroelettrico, etc. nonché garantire usi non direttamente produttivi, quali il deflusso vitale degli alvei a valle degli invasi, la conservazione delle zone umide e quant'altro occorrente alla conservazione degli ecosistemi naturali; quest'uso è, come già sottolineato, conflittuale fra i vari settori, ognuno con *ratio* e logiche diverse, connesse ad esigenze e a "disponibilità a pagare" differenti, da armonizzare e rendere compatibili con la quantità e la qualità delle risorse disponibili;
- la sostenibilità ambientale degli usi della risorsa, nel senso che, acclarato che essa non è illimitata e peraltro qualitativamente degradabile, occorre agire nel principio che l'attuale *stock* di risorsa deve essere utilizzato con l'obiettivo primario per il quale, soddisfatti gli usi delle attuali generazioni, bisogna conservarlo integro per quelle future;
- un uso sostenibile sotto l'aspetto finanziario ed economico, razionalizzando tutte le operazioni di gestione, manutenzione e rinnovo degli impianti di acquedotto, fognatura e depurazione;
- un riequilibrio territoriale fra le zone ove l'acqua "si produce" e le zone ove l'acqua "si consuma", attraverso un risarcimento dei costi ambientali dalle prime subite;
- l'equa condivisione e accessibilità per tutti gli utilizzatori, cioè la sostenibilità etico-sociale;
- una specializzazione strutturale e funzionale dei soggetti gestori, spesso conflittuali, che tendono a fare gli interessi del proprio comparto d'uso, disinteressandosi degli interessi generali.

Il comparto civile del nostro Paese ha affrontato il problema della sua razionale gestione con la legge 36/94 recentemente sostituita dal D.Lgs 152/2006, accentrando, per quanto possibile, in ambiti territoriali ottimali l'uso dell'acqua con cicli gestionali integrati ed autonomi affidati a soggetti gestori. Tuttavia, tale comparto, quando utilizza acque provenienti da schemi idrici plurimi, deve acquistare risorse da immettere nel proprio ciclo gestionale.

Non esiste invece una legge analoga per l'uso agricolo o per l'uso industriale, anche se sarebbe auspicabile una più specifica legge per questi settori, che definisca compiti, aspettative, doveri e quanto necessario per una corretta gestione, che eviti sprechi, compensi costi, rispetti gli usi conflittuali e garantisca l'ambiente.

Va comunque sottolineato che, anche nell'ipotesi che si possa effettivamente operare la razionalizzazione idrica di ciascun comparto, in molte aree rimane il problema che gran parte delle loro domande idriche possono essere soddisfatte con risorse approvvigionabili da sistemi ad usi multipli, che diventano sempre più complessi, con conflittualità che si esaltano durante i periodi siccitosi. L'organizzazione di questi sistemi non investe evidentemente solamente aspetti tecnici e gestionali, ma deve affrontare anche le problematiche inerenti la regolazione economica e ambientale. Diventa quindi sempre più importante la reale conoscenza della variabilità dell'offerta e degli strumenti di governo della domanda per i diversi usi per assicurare l'uso sostenibile, sotto tutti i profili, delle risorse idriche.

Come è stato già evidenziato, la risorsa idrica ha caratteristiche non solamente di bene economico per i diversi utilizzatori, ma anche di *merit good*, con obiettivi sociali quali protezione delle risorse idriche e dell'ambiente, garanzia della salute, certezza di approvvigionamento, redistribuzione fra comparti differenti. E' quindi necessario un controllo sociale, che comunque deve essere perseguito contemporaneamente alla minimizzazione dei costi di produzione dei servizi per evitare che le inefficienze del sistema ricadano direttamente sugli utenti sotto forma di tariffe o sulla collettività in termini di fiscalità generale.

I servizi idrici costituiscono inoltre un classico esempio di monopolio naturale<sup>7</sup>, in parte ineliminabile, non solamente perché caratterizzato da costi di produzione marginali decrescenti, ma anche in conseguenza della elevata dimensione e lunga durata degli investimenti<sup>8</sup>, dell'importanza delle conoscenze territoriali e dell'elevata incertezza nel lungo periodo. Inoltre è in generale riscontrabile la subadditività della funzione di costo, cioè il costo per produrre una determinata quantità è minore se opera una sola impresa rispetto a qualsiasi frazionamento della produzione fra più imprese. Tuttavia gli effetti di scala sono significativi a scala di bacino nel caso di approvvigionamento superficiale e con adduzioni a medie-lunghe distanze, mentre sono molto meno rilevanti nell'approvvigionamento da acque sotterranee o sorgive e nelle fasi di distribuzione idrica, raccolta e trattamento delle acque reflue. Di contro un elemento che impone una

---

<sup>7</sup> Caselli R., Peruzzi P.; *I servizi idrici. Regolazione e riorganizzazione in Toscana*, Franco Angeli, 1996; Muraro G. e Valbonesi P.; *I servizi idrici tra mercato e regole*, Carocci editore, Roma, 2003.

<sup>8</sup> I costi fissi del servizio idrico sono stimabili nel 60-75 % dei costi totali, e fra i costi variabili quelli più significativi sono quelli energetici, mentre non esistono costi di acquisto della risorsa acqua in quanto tale a parte il canone di concessione, che rappresenta comunque un importo molto limitato; come tariffa di acqua all'ingrosso si intende in ogni caso il costo totale del servizio di approvvigionamento, compresa l'eventuale potabilizzazione.

integrazione e una elevata dimensione è la necessità di progettare, finanziare e realizzare gli investimenti per migliorare il servizio e adeguarlo alle normative comunitarie in un tempo ristretto, in quanto richiede un elevato contenuto tecnologico, competenze gestionali più elevate di quelle passate e un massiccio impegno finanziario.

Si possono comunque distinguere quattro funzioni fondamentali<sup>9</sup> (Massarutto, 1993) che devono essere coperte per garantire l'efficacia dell'organizzazione dei sistemi idrici:

- ◆ *governo della risorsa*, che assicuri la sostenibilità dell'uso e la riproducibilità attraverso la regolazione ambientale; dovrebbe essere esercitata a scala di distretto idrografico da un soggetto pubblico con la responsabilità non solo di conoscenza del sistema e genericamente programmatiche ma di effettivo governo, esercitando i diritti di proprietà collettivi, e garantendo la disponibilità anche fissando i limiti di accesso in determinate condizioni;
- ◆ *specificazione della domanda collettiva*, in quanto, mentre i grandi utenti possono esprimerla individualmente, per i piccoli utenti questa funzione va assolta da soggetti pubblici intermedi, come sono ad esempio attualmente in Italia gli ATO per i consumi civili e i Consorzi di bonifica per quelli agricoli o gli enti territoriali per quelli ambientali;
- ◆ *produzione del servizio*, che dovrebbe essere affidata a soggetti gestori in ragione solamente delle loro capacità tecniche e gestionali nel settore, a prescindere dalla natura della proprietà;
- ◆ *regolamentazione economica*, che deve essere in capo ad un soggetto pubblico per ridurre gli effetti negativi del monopolio naturale, perseguendo l'equilibrio fra tariffe e profitti dei fornitori di servizi, in un contesto dinamico che deve prevedere la revisione periodica delle condizioni produttive, per consentire l'adeguamento dell'offerta alle mutevoli condizioni ambientali e della domanda.

Nelle aree geografiche dove la risorsa è scarsa, è necessario che il soggetto preposto alla funzione di governo della risorsa sia in grado di prevedere i periodi di carenza adottando strumenti di disciplina del consumo e di controllo della capacità d'offerta. Questa capacità è ancora più importante quando l'ipotesi che la disponibilità delle risorse possa ritenersi costante nel medio-lungo periodo sia come media che come variabilità è messa in dubbio dal cambiamento climatico, con impatti significativi anche sulla dimensione qualitativa.

L'aumento del differenziale fra offerta e domanda nel breve e nel lungo termine spesso comporta il reperimento di maggiori quantità d'acqua a costi marginali crescenti. In generale la migliore efficacia distributiva si ottiene catturando la disponibilità collettiva a pagare tramite l'imposizione di un sistema tariffario che riflette i costi marginali. L'alternativa che può essere adottata è quella dei trasferimenti di risorse dalla fiscalità generale e della sussidazione incrociata, in coerenza alla convinzione molto diffusa, ma che può portare a soluzioni semplicistiche ed inefficaci, che l'approvvigionamento idrico sia un dovere della collettività e un diritto del singolo. La tariffa applicata per coprire i costi di approvvigionamento marginali sono un fattore di equilibrio nel reale conflitto fra le esigenze di finanziamento delle misure per ridurre gli effetti della scarsità e il diritto dei

---

<sup>9</sup> A. Massarutto, *Economia del ciclo dell'acqua*, Franco Angeli, Milano, 1993.

singoli utenti a godere di una risorsa naturale. In ogni caso le scelte del gestore della risorsa influenzano l'organizzazione del sistema di gestione.

Le incertezze di approvvigionamento si affrontano efficacemente a scala vasta, che dovrebbe coincidere con il sistema fisico di equilibrio possibile fra offerta e domanda, e/o con costi di approvvigionamento minori di quelli della *backstop technology*, cioè quella che consente in linea teorica di disporre di risorsa in quantità illimitata, come ad esempio dissalatori territorialmente diffusi. Queste condizioni di monopolio naturale sono ulteriormente rinforzate dalla necessità di effettuare investimenti infrastrutturali particolarmente elevati e di disporre di un'ampia capacità produttiva per fronteggiare imprevisti incrementi della domanda e/o riduzione dell'offerta da alcune fonti. In questo caso il monopolista autonomamente sceglierebbe di produrre sino al livello in cui il profitto marginale è uguale al costo marginale, determinando una inefficienza allocativa, per cui è necessario l'intervento pubblico per raggiungere il più efficiente livello produttivo di output. Le condizioni di monopolio naturale sono comunque influenzate dalle mutevoli condizioni tecnologiche e della domanda. L'assetto organizzativo dei sistemi idrici deve quindi essere anche sufficientemente flessibile per affrontare dinamicamente queste problematiche, che possono subire evoluzioni in tempi più ridotti di quelli necessari per l'ammortamento di molte infrastrutture di approvvigionamento.

### **2.3 I possibili modelli organizzativi dei servizi idrici a rete**

In presenza di condizioni di monopolio naturale il soggetto pubblico deve logicamente cercare di ridurre la possibilità dell'impresa monopolistica di realizzare extra-profitti o di caricare costi ingiustificati sugli utenti finali, indipendentemente se il costo del servizio viene coperto dalla fiscalità generale o da tariffe individuali. Per contrastare questi effetti il soggetto pubblico ha sostanzialmente tre possibilità: la gestione diretta o tramite azienda pubblica, l'attivazione di forme di competizione per il mercato e la regolamentazione dell'impresa operante in condizioni di monopolio.

La gestione pubblica di per sé non rappresenta comunque una sufficiente garanzia per il consumatore, anche se il costo del servizio viene totalmente caricato sulla fiscalità generale, in quanto deve essere controllata da un soggetto terzo la qualità del servizio e la congruenza dei costi. Infatti la gestione pubblica senza regolatore lascia spazi troppo ampi alla discrezionalità dei decisori politici, che possono perseguire obiettivi differenti da quelli del consumatore, quali l'occupazione ed un esagerato livello di investimenti.

In alcuni settori gestiti in passato in condizioni di monopolio, come le telecomunicazioni, i trasporti, la distribuzione del gas e dell'energia elettrica, e i servizi postali, è stato avviato un processo di liberalizzazione basato sulla ipotesi di separare il servizio all'utente e quello di approvvigionamento, ai quali è possibile applicare la concorrenza nel mercato, dalla gestione della rete, da assegnare ad un unico gestore, anche attraverso forme concorrenziali per il mercato.

L'industria idrica differisce tuttavia per alcuni determinanti aspetti dalle altre industrie a rete. Infatti in questo caso i costi di costruzione, manutenzione e gestione delle reti rappresentano la parte determinante del costo finanziario globale, per cui non risulta conveniente separare la gestione della rete dall'erogazione del servizio. Inoltre gli elementi riconducibili alla qualità dell'acqua distribuita sono talmente significativi e così strettamente connessi non solamente alla qualità originaria della risorsa prodotta, ma

anche ai processi di trasformazione e degrado qualitativo che può subire nella rete di distribuzione, da sconsigliare la separazione dell'unitarietà del processo di responsabilità della qualità nei confronti dell'utente.

L'introduzione della concorrenza per la produzione dei servizi è quindi una scelta auspicabile, ma non semplice e la semplice privatizzazione può comportare la creazione di monopoli privati, ancora più difficilmente controllabili di quelli pubblici.

In teoria i risultati ottenibili in termini di efficienza e configurazione industriale ottimale del sistema dalla applicazione della concorrenza nel mercato possono essere raggiunti anche attraverso una regolamentazione così incisiva da ridurre gli effetti distortivi del monopolio. Tuttavia la pratica evidenzia spesso i rischi di fallimento della regolazione, dovuti alla asimmetria informativa tra regolatore e impresa regolamentata. Quest'ultima dispone di maggiori informazioni sui propri costi di produzione e potrebbe, indipendentemente dalla natura pubblica o privata della proprietà, evitare con relativa facilità di perseguire il contenimento dei costi e/o accumulare extraprofiti.

Nella pratica di diversi Paesi si è quindi in genere preferito adottare strumenti di regolazione più o meno incisivi, attuando contemporaneamente altre forme di "*water competition*" quali la concorrenza per il mercato tramite asta, la concorrenza comparativa (*yardstick competition*)<sup>10</sup>, la esternalizzazione dei servizi (*contracting out*), la contendibilità delle azioni sul mercato azionario (*capital-market competition*).

Pur non volendo sviluppare in questa sede un'analisi anche sommaria degli aspetti positivi e negativi di ciascuna di queste possibili forme di competizione, è utile ricordare che anche la concorrenza per il mercato tramite asta<sup>11</sup>, che rappresenta la forma teoricamente più adatta per il raggiungimento dell'efficienza nel caso di monopolio naturale, perde la sua efficacia in presenza di particolari condizioni, quali incompletezza del contratto, ridotto numero di partecipanti all'asta, asimmetrie informative, condizioni di risoluzione del contratto non esaustive o comportamenti collusivi fra i partecipanti. In particolare una definizione ambigua degli standard qualitativi richiesti può indurre il produttore a sottostimare i costi in fase di offerta, con conseguenze negative sulla qualità del servizio e sul livello di investimenti in caso di aggiudicazione del contratto. In questo caso diventano ancora più importanti le clausole che regolano le inevitabili revisioni periodiche delle condizioni contrattuali.

Inoltre l'eventualità di investimenti non recuperabili nel periodo della concessione costituisce un elemento disincentivante alla realizzazione degli investimenti da parte del concessionario (*incumbent*) nel periodo finale della concessione e una barriera alla concorrenza nella gara successiva per via degli indennizzi da corrispondere in caso che l'*incumbent* non risulti vincitore. Il metodo spesso adottato per superare queste difficoltà, cioè l'allungamento del periodo di concessione, rende tuttavia più complessa la necessaria attività del regolatore e riduce gli effetti concorrenziali della gara iniziale. Per questo motivo è spesso teorizzato - e in alcuni paesi praticato - che la proprietà, il

---

<sup>10</sup> Le limitazioni a questo meccanismo di regolamentazione derivano dal pericolo di collusione delle imprese e dalle diversità fra le condizioni di produzione dei diversi gestori, che rende particolarmente difficile la definizione e la stima parametrica dei modelli di *benchmarking*, come evidenziato da A. Amato e M. Conti in "*The economics of the water industry: technology, ownership and efficiency*", Franco Angeli, Milano, 2005.

<sup>11</sup> A tal proposito l'articolo fondamentale è quello di H. Demsetz "*Why regulate utilities*", *Journal of Law and Economics*, 1968.

rinnovo e la manutenzione straordinaria delle reti e degli impianti dovrebbe rimanere nelle mani pubbliche o di un regolatore, mettendo all'asta la concessione di erogazione del servizio e la manutenzione ordinaria degli impianti.

Oltre alle forme di competizione per il mercato è possibile studiare anche la possibilità di introdurre concorrenza nel mercato attraverso il metodo del *common carriage*. La stessa struttura dei sistemi idrici indica che sono più aperti alla concorrenza le fasi di produzione, trattamento e vendita, mentre il trasporto e la distribuzione, in cui si hanno elevati costi di costruzione e manutenzione delle infrastrutture, sono caratterizzate da un mercato tipicamente monopolistico. Si può anzi affermare che, poiché i sistemi di approvvigionamento sono sempre più estesi ed interconnessi, la presenza di gestioni che hanno solo il ruolo di “produttori all'ingrosso” evidenzia un modello organizzativo che può più facilmente aprirsi alla concorrenza, ove la funzione di gestore operativo della rete di grande adduzione sia separata da quella di realizzatore e conduttore degli impianti di produzione, utilizzando gli acquedotti esistenti come sistema di trasporto comune per l'alimentazione dei grandi utenti.

L'applicabilità del modello di “*common carriage*” deve prioritariamente risolvere il problema del diritto all'accesso alla rete del singolo produttore senza discriminazioni imposte dal gestore della rete. Questo risultato può essere ottenuto con la separazione strutturale o contabile della gestione della rete dalle attività potenzialmente competitive, a secondo che al gestore della rete sia impedito di fornire servizi in competizione con le imprese che utilizzano la sua rete, oppure che gli sia imposta solamente una contabilità separata per i servizi intermedi forniti alle imprese concorrenti. In entrambi i casi è necessario un intervento di regolazione per evitare che il gestore della rete imponga nel primo caso prezzi di accesso molto elevati e nel secondo caso operi discriminazioni a favore di uno specifico fornitore. Si tratta di identificare una tariffa di accesso alla rete tale da non precludere ad un terzo la possibilità di operare sul mercato della fornitura del servizio garantendogli un ragionevole margine di guadagno, soddisfacendo altresì all'esigenza di compensare equamente il gestore della rete per gli investimenti sostenuti per la conservazione, l'ammodernamento e lo sviluppo delle infrastrutture, nonché gli investimenti in aree depresse e marginali. In ogni caso queste forme di competizione devono essere perseguite in presenza di un efficiente e autorevole sistema di regolamentazione economica e ambientale, riducendo i rischi di asimmetrie informative e mancanza di controllo.

Nel caso del servizio idrico all'ingrosso effettuato con estesi sistemi interconnessi, il modello potrebbe in teoria trovare applicazione ipotizzando che i rivenditori corrispondano ai soggetti che gestiscono gli ATO, ai Consorzi di Bonifica per gli usi agricoli e alle grandi utenze industriali, singole o aggregate, mentre l'operatore della rete gestisca la rete di trasporto acquedottistica che consente l'approvvigionamento dei rivenditori. In questo caso è anche più semplice la risoluzione dei problemi qualitativi che nascono nella definizione del protocollo di accesso alla rete e nella identificazione dei punti di immissione di risorse idriche da parte dei produttori. Il modello competitivo può essere applicato anche durante i periodi di siccità consentendo il trasferimento temporaneo dei diritti di uso dell'acqua, anche se in questo caso l'operatore della rete, che è comunque responsabile per l'equilibrio fra domanda e offerta, deve avere la possibilità di coordinare i diversi soggetti interessati dagli eventi siccitosi, ed in

particolare obbligare i produttori a definire e collaborare alla realizzazione dei Piani di gestione della siccità. Qualora si volesse invece realizzare nuovi impianti, l'incertezza connessa alla variabilità dell'offerta ingigantisce i problemi di *sunk costs*, rendendo certamente ancora più complicata l'applicazione di forme di competizione per il mercato. La combinazione degli effetti indotti dalle incertezze di disponibilità idrica e dalla separazione verticale e orizzontale del servizio lascia prevedere che, se si procedesse alla privatizzazione del comparto civile e industriale senza un'analisi approfondita del sistema complessivo e del ruolo pubblico, si andrebbe incontro con ragionevole certezza a fenomeni di fallimento del mercato. Gli effetti più probabili sono un incremento delle tariffe civili non giustificato<sup>12</sup>, la creazione di una capacità di riserva più elevata rispetto a quella necessaria e comunque destinata ai soli comparti o utenti con maggiore disponibilità a pagare, lasciando i soggetti socialmente più deboli o il comparto irriguo maggiormente esposto ai rischi di deficienza idrica, una tendenza al consolidamento delle inefficienze del settore irriguo, con incremento delle politiche di assistenza, che hanno spesso contribuito allo sviluppo di coltivazioni ad alta intensità di consumo di acqua non giustificate economicamente, e ciò specialmente in aree con disponibilità ridotta.

### **3. Il fabbisogno finanziario per il mantenimento delle infrastrutture idriche in Italia**

I dati proposti in questo paragrafo si riferiscono in gran parte al Servizio Idrico Integrato per usi civili, per il quale sono disponibili studi approfonditi che vengono aggiornati con cadenza annuale. Essi sono desunti da un campione di Piani d'Ambito<sup>13</sup> costituito da 96 documenti che corrispondono alla pianificazione di 77 ATO per una popolazione di 50,2 milioni di abitanti residenti rispetto a 99 complessivamente approvati fino al giugno 2007. Di questi 81 sono di lungo periodo, con una durata di programmazione che va da un minimo di 20 fino ad un massimo di 30 anni, i rimanenti fanno riferimento a pianificazioni, così dette di breve periodo, che presentano una durata massima di 7 anni. Ai fini dell'analisi proposta sono stati considerati i Piani d'Ambito di lungo periodo che riguardano 45,6 milioni di residenti, e che sono in grado di fornire una stima della dimensione di fabbisogno di investimenti più completa ed attendibile.

Anche se nei comparti della grande adduzione e irriguo non esistono informazioni nel lungo periodo paragonabili a quelle disponibili per il Servizio Idrico Integrato per uso civile, nel paragrafo conclusivo sono riportati i dati relativi alla necessità di investimenti nelle reti di questi comparti, basate sulle delibere programmatiche di spesa approvate dal CIPE ( legge Obiettivo e Piano Idrico Nazionale), integrate con informazioni fornite dall'ANBI.

#### **3.1 Un'analisi quantitativa del fabbisogno di investimenti nel SII in Italia**

Si è proceduto alla rilevazione dei dati economici sugli impegni finanziari previsti per ramo di attività e, nei casi in cui era specificato, per macrotipologia. La ripartizione della spesa per investimenti tra manutenzione straordinaria e nuove opere fornisce alcune

---

<sup>12</sup> Ad esempio per dotare molti territori di costosi impianti di sicurezza di approvvigionamento.

<sup>13</sup> Fonte: Utilitatis: "Blue book. I dati sul servizio idrico integrato in Italia" – Edizione 2007

interpretazioni sulle principali carenze del servizio idrico integrato a seconda del prevalere dell'una o dell'altra componente. Infatti, maggiori interventi per la realizzazione di nuove opere dovrebbero indicare un quadro del servizio ancora in sviluppo con coperture insufficienti nel caso di reti idriche o di raccolta reflui, oppure con incompletezza della filiera in cui è deficitario il sistema di trattamento delle acque. Si aggiunge che in molti Ambiti il disegno degli schemi di approvvigionamento non è stabilizzato, spesso la ricerca di nuove fonti di approvvigionamento si rende necessaria per risolvere problemi di eccessivo sfruttamento ambientale (ad esempio il fenomeno di subsidenza in alcune aree del paese) oppure di esaurimento della risorsa o progressivo peggioramento dei requisiti chimico-fisici dovuto all'inquinamento delle falde, con conseguente aggravio di costi nella potabilizzazione e riduzione della qualità all'utente finale.

La prevalenza di spesa per manutenzioni straordinarie appare invece il riflesso di una situazione di vetustà delle infrastrutture, si osserva, inoltre, che gli interventi ricadenti in questa categoria sono spesso frutto di stime parametriche costruite in base alla durata tecnica di vita del bene e alle caratteristiche strutturali delle opere. Ne segue che in alcuni casi la valutazione delle manutenzioni straordinarie sia influenzata dal tipo di metodologia utilizzata per la stima della durata tecnica del bene, soprattutto nei casi in cui il dato sull'età originaria dell'infrastruttura è mancante.

Nel merito di una valutazione critica dell'attendibilità dei dati rilevati dai piani d'ambito, si può obiettare che le pianificazioni degli investimenti presentano potenziali disomogeneità dovute ai diversi criteri di riferimento su cui sono stati implementati i modelli di sviluppo e manutenzione delle infrastrutture, tuttavia tale fenomeno è comprensibile anche in funzione alle specifiche caratteristiche orografiche in cui si svolge il servizio, cui si aggiungono le singole scelte di sviluppo del sistema impiantistico effettuate in passato e che inevitabilmente condizionano le scelte future. Si riscontra, invece, una sostanziale uniformità nella definizione degli standard di servizio obiettivo facilitata in parte dalla normativa nazionale ed in alcuni casi regionale che ne definisce i contorni.

Ciò premesso la base dati definisce un orizzonte di fabbisogno di spesa assai realistico, fornendo indicazioni tendenziali sullo sviluppo dell'infrastruttura nel comparto idrico che ci sembra meritevole di interesse, soprattutto in un'ottica di programmazione macroeconomica di sistema-paese. La Tab.1 riporta in modo sintetico i risultati dello studio ed individua un ammontare pari a 42 miliardi di euro di investimenti pianificati per i prossimi 20-30 anni, di questi una quota del 12% circa, pari a 5,1 mld/€, è sostenuta con risorse pubbliche le quali si concentrano in larga parte nelle aree del meridione ed isole.



**Tabella 1 – Gli investimenti nel servizio idrico integrato per macroarea**

Area Geografica	Acquedotto (%)	Fognatura e depurazione (%)	Altri investimenti (%)	TOTALE (mgl€)	Finanziamento pubblico (mgl€)
Italia Settentrionale	37,2%	61,4%	1,4%	11.226.356	922.071
Italia Centrale	43,2%	52,2%	4,6%	7.248.038	407.776
Italia Meridionale	53,4%	46,5%	0,1%	15.494.113	2.178.201
Italia Insulare	47,9%	51,7%	0,3%	7.689.168	1.595.044
<b>Totale</b>	<b>46,3%</b>	<b>52,4%</b>	<b>1,3%</b>	<b>41.657.676</b>	<b>5.103.092</b>

Fonte: Utilitatis “Blue Book. I dati sul servizio idrico integrato in Italia” – Edizione 2007

Allo scopo di rendere confrontabili le informazioni ed indifferenti i dati rispetto alla durata del piano e alla variabile dimensionale, sono stati costruiti alcuni parametri unitari, essi sono:

“investimento pro capite annuo per abitante”, ottenuto rapportando il monte complessivo di investimenti espresso dall’Ambito alla rispettiva popolazione residente e suddiviso poi al numero di anni di pianificazione. Il rapporto è al lordo dei finanziamenti pubblici, e rappresenta la spesa per infrastrutture coperta mediante entrate tariffarie e fiscali;

“investimento per volume erogato medio annuo” ottenuto dividendo il monte interventi per la quantità di volumi erogati in un anno ottenuti come media dei volumi venduti per l’intero periodo. Esso indica la spesa unitaria di investimento per metro cubo d’acqua venduto annualmente all’utenza. Si è reso necessario considerare il volume medio annuo per assorbire nell’indicatore la variabilità derivante dalle funzioni di domanda.

Una rappresentazione sintetica per macroarea dell’elaborazione descritta è riportata nella Tab. 2; la media ponderata nazionale della spesa pro capite annua pari a 36,8 €/ab/anno, raggiunge il valore minimo nelle regioni del Centro (30,1 €/ab/anno) ed è massima nel Meridione (44,9 €/ab/anno). La spesa media annua per metro cubo erogato, ponderata con la popolazione, si allinea a 9,9 €/mc, compreso tra 7,3 €/mc del Settentrione e 13,0 €/mc delle Isole.

**Tabella 2 – Gli investimenti del servizio idrico integrato in funzione di alcuni parametri caratteristici**

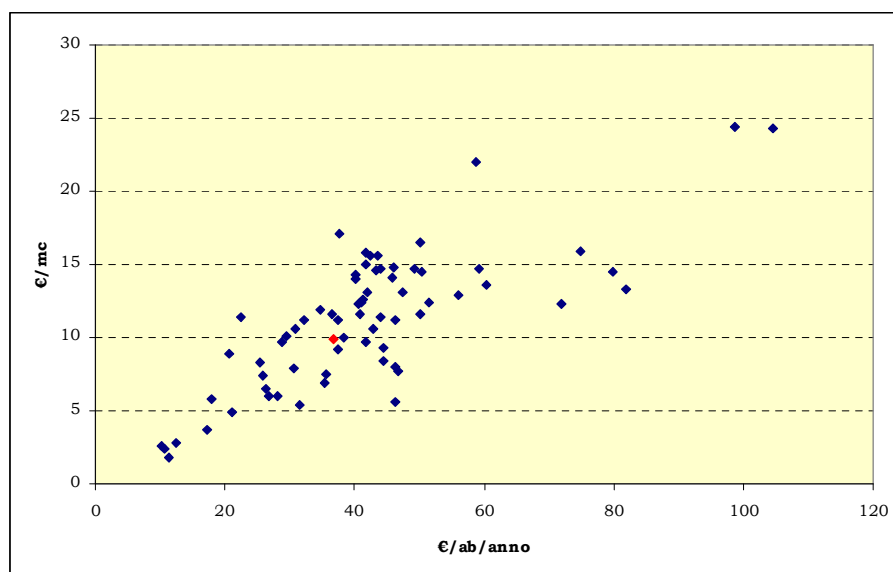
Area Geografica	Investimenti pro capite (€/ab)	Investimenti pro capite annui (€/ab/anno)	Investimenti per volumi erogati medi annui (€/mc)	Investimenti per km rete (mgl€/km)
Italia Settentrionale	768,61	32,75	7,30	113,56
Italia Centrale	730,90	30,13	8,32	160,51
Italia Meridionale	1.121,53	44,85	12,42	242,52
Italia Insulare	1.164,87	40,18	12,95	269,1
<b>Totale</b>	<b>925,26</b>	<b>36,75</b>	<b>9,88</b>	<b>189,37</b>

Fonte: Utilitatis “Blue Book. I dati sul servizio idrico integrato in Italia” – Edizione 2007

Un quadro dettagliato per singolo Piano d’Ambito è riportato nella Fig.1, che rappresenta in ordinata la spesa per metro cubo medio erogato ed in ascissa l’incidenza pro capite annua per abitante residente, l’insieme di punti rileva una ovvia correlazione tra i due parametri e facilita in tal senso la lettura. Il valore massimo è individuato dall’ATO di Pavia (105 €/ab/a e 24,3 €/mc), a fronte di questo dato fuori scala rispetto

alla media nazionale, individuata con un punto rosso nel grafico, si rileva una metodologia di pianificazione che prevede per la rete di raccolta reflui la completa sostituzione (*rewamping*) tale procedura determina un impatto significativo sulla spesa per investimenti. L'ATO Bacchiglione, area APGA, individua nel diagramma a dispersione il parametro che si posiziona più in alto, dopo Pavia, con un costo per investimenti di 99 €/ab/a e 24,4 €/mc. L'incidenza unitaria più contenuta è rappresentata dagli ambiti di Bergamo, Ombrone e Milano (con valori che si aggirano sui 10-11 €/ab/ab e 1,8-2,6 €/mc), i quali individuano il gruppo omogeneo di spesa per investimento più bassa.

**Figura 1 – Indicatori parametrici degli investimenti per singola osservazione**



Come prevedibile l'incidenza del costo per investimenti sia per abitante residente sia rispetto ai volumi medi erogati presenta una notevole dispersione, in virtù delle argomentazioni già espresse riguardo la congenita disomogeneità delle pianificazioni.

**Tabella 3 – Stima degli investimenti del SII per il territorio nazionale**

Area Geografica	Totale SII (mgl€)	Totale annuo (mgl€/anno)	Finanziamento pubblico	
			(mgl€)	(%)
Italia Settentrionale	25.129.564	837.652	2.114.044	8,41%
Italia Centrale	9.859.642	328.655	554.706	5,60%
Italia Meridionale	18.720.914	624.030	2.631.832	14,10%
Italia Insulare	7.957.487	265.250	1.650.705	20,70%
<b>Totale</b>	<b>61.667.607</b>	<b>2.055.587</b>	<b>6.951.287</b>	<b>12,30%</b>

Fonte: Utilitatis "Blue Book. I dati sul servizio idrico integrato in Italia" – Edizione 2007

A valle dell'analisi sulle programmazioni di Ambito si propone la stima del fabbisogno di investimento per macro ripartizione geografica, costruita estendendo il dato osservato in base alla popolazione residente nelle aree interessate. Il valore complessivo della spesa per investimenti prevista nei Piani di Ambito risulta pari a 61,7 mld di € (Tabella 3), ove il contributo delle aree del centro-nord rappresenta il 57% del totale di spesa stimata, nell'ipotesi in cui le pianificazioni non ancora rilevate manifestino lo stesso peso in

termini di costo pro capite. Sotto questo aspetto l'intensa politica di sostegno al mezzogiorno ed isole condotta in passato, che ha visto convergere verso queste aree notevoli risorse pubbliche, determina oggi una situazione contraddittoria, infatti, se in termini assoluti il fabbisogno di investimenti risulta minore rispetto al settentrione e al centro, l'incidenza unitaria per abitante residente e per metro cubo erogato, evidenziata precedentemente in Tab.2, riporta in primo piano l'elevato onere finanziario che il meridione ed isole richiederanno agli utenti finali.

### 3.2 I primi risultati delle revisioni tariffarie

Nell'edizione 2007 del Blue Book Sono analizzate anche 12 revisioni di piani di lungo periodo, che rappresentano un primo campione dal quale è possibile evincere la veridicità delle previsioni contenute nei Piani d'ambito originali.<sup>14</sup>

Il confronto fra i consuntivi dei primi anni di gestione e le previsioni contenute nei piani, e delle conseguenti revisioni tariffarie, seppure riferito ad un campione di 14 aziende che servono complessivamente 10,8 milioni di abitanti, consentono comunque alcune interessanti considerazioni. Infatti a variazioni positive e negative anche significative degli investimenti effettuati e dei volumi venduti corrisponde un incremento tariffario rispetto alle previsioni nelle tariffe di primo anno TRM pari al 13% come media pesata per la popolazione, e che nel caso dell'ATO di Latina è pari al 49,6%. Oltre a questo effetto d'impatto gli scostamenti mostrano anche un effetto di "trend", per cui all'anno 15 lo scostamento medio è di 37,2% e nel caso di Latina del 85,9%. Di contro va sottolineato che un effetto "impatto" di segno opposto si registra nei volumi venduti, cioè della domanda idrica, nel primo anno, che diminuiscono del 9% al primo anno, con valore estremo nell'ATO di Latina del 39,4%, mentre l'effetto "trend" è molto modesto negli anni successivi in quanto le previsioni di volumi venduti è sostanzialmente costante. Un significativo aumento si registra altresì nei costi operativi di primo anno, con incremento medio ponderato rispetto alle previsioni del 20%, con punte negli ATO del Medio Valdarno (47,2%, Ombrone (53,6%) e Latina (60,5%). In questi ATO si registra altresì una diminuzione ed uno slittamento degli investimenti, con conseguente riduzione delle quote tariffarie derivanti dagli ammortamenti e dalla remunerazione del capitale.

Le recenti relazioni pubblicate dal CoViRi (CoViRi 2008 a,b) confermano sostanzialmente la significativa entità degli investimenti anche se la stima complessiva di 45,7 miliardi di € nei prossimi 20 anni differisce sia da quella precedente dello stesso Comitato (52 miliardi di €) che da quella del BlueBook 2006, pari a circa 62 miliardi di €. Tuttavia, come evidenziato nelle stesse relazioni, le differenze possono essere dovute alle diverse caratteristiche del campione analizzato e che le stime del BlueBook 2006 si riferiscono ad un orizzonte temporale di 30 anni e comprendono l'inflazione.

---

<sup>14</sup> Secondo il Blue Book, Edizione 2007, alla data del 30 giugno 2007 sono stati rilevati 64 affidamenti ( per una popolazione di 42.776.340 abitanti), 29 dei quali a società a totale capitale pubblico o *in house* ( 37 % dell'intera popolazione in Italia), 15 a società a capitale misto pubblico-privato (22 % della popolazione), 15 e tutti localizzati al Nord sono affidamenti transitori/plurigestioni/in salvaguardia (14 % della popolazione) e solo 5 sono gli affidamenti in concessione a società di capitali (5 % della popolazione). Gli ambiti dove non è ancora stato affidato il servizio sono 27 e coprono il 22% della popolazione.

Un'altra interessante informazione riportata nelle relazioni è la spesa complessiva per investimenti di 2.147 milioni di € effettuata nel primo periodo di pianificazione di 3,3 anni, che rappresenta il 49 % dell'importo preventivato pari a 4.381 milioni di €. I dimostra quindi significativa difficoltà di spesa, anche se le situazioni sono molto differenziate e occorre un'analisi più dettagliata per capire se le cause dei ritardi sono riconducibili e in che misura alla capacità dei soggetti gestori e/o all' difficoltà burocratiche. Comunque la necessità di incrementare la capacità di spesa appare un obiettivo irrinunciabile se si vuole recuperare in tempi accettabili il gap infrastrutturale in termini di efficienza delle reti idriche e dei sistemi depurativi.

Il confronto dei dati italiani sugli investimenti annui per abitanti con quelli degli altri paesi ad alto reddito (Ashley e Cashman, 2006; CBO,2002; OFWAT,2003) evidenzia che i valori estrapolabili per l'Italia (33 €/PPP) sono meno della metà di quelli previsti per Inghilterra e Galles (80 €/PPP) e molto lontani anche da quelli relativi agli Stati Uniti (72-114 €/PPP). Questa forte differenza è confermata dalla percentuale di investimenti sul PIL, che in Italia è pari ad 1,5 %, che è meno della metà dell'estremo inferiore del range indicato per i paesi ad alto reddito (0,30-1,20 %).

La ripartizione degli investimenti per servizio (acquedotti 46,7 %; fognatura 33,8%; depurazione 19,5%) e più ancora quella per tipologia (manutenzione straordinaria 37,0 %; nuove infrastrutture 57,7%; altro 5,3 %) lasciano presumere che le sottostime più probabili sono nella depurazione e nelle manutenzioni straordinarie/rinnovo.

### **3.3 La stima dei fabbisogni finanziari per le opere di adduzione primaria e il comparto irriguo**

La esistenza di sistemi di approvvigionamento primario in alcune realtà del paese deriva dalla diffusa presenza principalmente nel Meridione di sistemi idrici e relativi gestori con impianti di approvvigionamento (dighe, traverse, dissalatori) e relativi acquedotti a servizio di più ambiti<sup>15</sup> e/o più usi differenti( civile, irriguo, industriale, idroelettrico)<sup>16</sup> e in alcuni casi di trasferimento di risorse fra più regioni<sup>17</sup>. Questi schemi, realizzati in gran parte dalla Cassa per il Mezzogiorno, rispondono all'esigenza di assicurare l'approvvigionamento di aree vaste senza sufficienti fonti locali con lunghi e costosi trasferimenti e grandi capacità di riserva artificiali.

La realizzazione di queste strutture a valenza regionale o multiregionale corrisponde anche alla necessità di disporre di una riserva strategica in presenza di domanda sostanzialmente inelastica ed offerta molto elastica nel breve-medio termine (ricorrenti e prolungati periodi siccitosi) e capacità di produzione in elastica nel breve termine (lunghi

---

<sup>15</sup> In Emilia-Romagna esiste Romagna Acque S.p.A a capitale interamente pubblico degli enti locali; in Calabria e Sicilia le società regionali miste pubblico-privato Sorical S.p.A. e Sicilacque S.p.A.; in Campania la gestione degli acquedotti per l'approvvigionamento primario è stata affidata con concessione a terzi a Eniacque Campania S.p.A.; in Molise esiste l'ente pubblico regionale ERIM anche se l'ambito è unico.

<sup>16</sup> In Basilicata esiste la società regionale interamente pubblica Acqua S.p.A, in Sardegna l'ente pubblico ENAS, mentre in Sicilia la gestione degli impianti a servizio multisettoriale è di competenza dell'Agenzia Regionale per le Acque e i Rifiuti.

<sup>17</sup> L'ente pubblico nazionale EIPLI approvvigiona in Puglia il gestore pubblico dell'ATO unico Acquedotto Pugliese S.p.A e i Consorzi di Bonifica della Puglia meridionale, in Basilicata il gestore pubblico dell'ATO unico Acquedotto Lucano S.p.A. e i Consorzi di Bonifica e in Campania i Consorzi di Bonifica dell'Irpinia.

tempi per la costruzione di nuovi impianti). In queste condizioni ciascun gestore d'ambito o consorzio irriguo tenderebbe a realizzare una sovracapacità di produzione per dotarsi di adeguate riserve, con conseguente incremento tariffario nel comparto civile e di elevate richieste di finanziamento nel comparto irriguo.

In ogni caso nell'approvvigionamento primario è evidente il ruolo decisivo delle Regioni che, oltre ad essere titolari delle concessioni di derivazione, possono veicolare finanziamenti a fondo perduto in percentuale significativa degli investimenti per evitare che le tariffe dell'acqua all'ingrosso diventino molto elevate in conseguenza dell'aliquota relativa all'ammortamento. Inoltre la complessa interrelazione fra tariffe all'ingrosso e tariffe agli utenti finali civili e irrigui rende necessario che anche l'approvvigionamento primario ricada nel perimetro di competenza del sistema di regolazione economico del Servizio Idrico Integrato.

La stima del fabbisogno finanziario per nuovi interventi per l'approvvigionamento primario può basarsi sulle previsioni contenute negli Accordi di Programma Quadro Risorse Idriche sottoscritti fra lo Stato e le diverse Regioni e in particolare nell'Allegato 3 della Delibera CIPE del 21.12.2001 in attuazione dell'art.1 della L.433/01 (c.d. "Legge Obiettivo") che riportava un fabbisogno di 4.641,4 Meuro in 3-5 anni. Al di là della necessità di una verifica progettuale ed economica degli interventi proposti, questo valore rappresentava comunque una stima realistica della necessità di risorse finanziarie. Il confronto fra le originarie previsioni e gli allegati predisposti dal Ministero delle Infrastrutture per la Finanziaria 2007 evidenzia che in realtà alla data attuale da questa legge sono state assegnate risorse a progetti per un importo di 782,46 Meuro su un fabbisogno complessivo di 1.179,35, e che quindi sarebbe necessario reperire ulteriori 369,89 Meuro per il loro completamento. Anche se probabilmente queste risorse sono state almeno in parte reperite dalle regioni su altri fondi nazionali o comunitari, risulta evidente il ritardo con cui procede questa legge, riconducibile in gran parte alla mancanza di risorse finanziarie per la copertura degli impegni programmati.

Nel comparto irriguo non esiste una analisi del fabbisogno degli investimenti necessari per uno sviluppo dell'agricoltura compatibile con le indicazioni della Politica Agricola Comunitaria, nonostante gli studi che sono stati avviati negli anni scorsi per consentire una valutazione attendibile. Le stesse condizioni di incertezza sono riscontrabili anche nella stima del fabbisogno finanziario necessario per l'avvio su scala vasta di una politica di riutilizzazione delle acque reflue depurate che risponda ad accettabili criteri economici, che nelle aree ove si registrano carenze idriche ricorrenti e conflittualità negli usi della risorsa rappresenta certamente una scelta logica da perseguire.

L'applicazione della Direttiva 2000/60/CE impone comunque la definizione delle scelte complessive a livello di Distretto Idrografico, e quindi anche di quelle relative al comparto irriguo. Solamente a valle di strumenti programmatici sarà possibile definire con ragionevole certezza il fabbisogno finanziario nel medio e lungo termine, verificando altresì la validità delle scelte contenute negli attuali strumenti programmatici, come il Piano Nazionale Irriguo, approvato dal CIPE, che consiste sostanzialmente nella sommatoria dei desiderata dei Consorzi di Bonifica, ma senza una preventiva e convincente analisi dei costi e benefici degli interventi proposti. Pur con questi limiti, e

basandosi anche sulle valutazioni sommarie fornite dall'ANBI<sup>18</sup>, il fabbisogno finanziario complessivo, oltre ai 1.050 Meuro del Piano Irriguo già finanziati dalla Legge Finanziaria 2007, si può stimare in 20.000 Meuro nei prossimi 25-30 anni, dei quali 7.000 Meuro nei prossimi 5-10 anni.

Condizione essenziale per un uso efficiente delle risorse finanziarie e naturali è comunque il corretto funzionamento dei Consorzi di Bonifica, che in parecchi casi sono stati più centri di spesa che erogatori di servizi per gli utenti irrigui. Poiché in ogni caso questo comparto rimarrà con ogni probabilità fortemente assistito, in quanto si ipotizza di coprire con le tariffe i costi operativi e di manutenzione ordinaria, e solo marginalmente quelli di manutenzione straordinaria e gli ammortamenti conseguenti alle nuove opere, il ruolo delle Regioni rimane fondamentale come controllori dell'efficienza dei Consorzi di Bonifica. Inoltre, vista la stretta interdipendenza dei costi degli altri comparti<sup>19</sup> dalle scelte programmatiche e gestionali operate nel comparto irriguo, appare logico che la verifica delle tariffe irrigue, ed analogamente di quelle industriali, siano di competenza dello stesso regolatore che si dovrebbe occupare della determinazione delle tariffe per usi civili e di quelle dell'approvvigionamento primario.

### 3.4 Considerazioni conclusive

Rimandando a studi specifici<sup>20</sup> per una analisi più dettagliata dei flussi di spesa storici nel settore idrico, i dati riassunti nei paragrafi precedenti mettono in luce la significativa esigenza di risorse finanziarie per tutto il settore idrico, in un contesto di disponibilità di fondi pubblici molto limitati, come dimostrano i ritardi registrati nella fase applicativa della Legge Obiettivo.

Il comparto del Servizio Idrico Integrato richiederà nei prossimi trenta anni un investimento di 61.667,607 Meuro, che corrispondono ad una spesa annuale di 2.055,587 Meuro, con un'a previsione di copertura con fondi pubblici di 6.951,287 Meuro, pari al 12,3% dei fabbisogni, e in gran parte risultanti dai Fondi Strutturali concentrati nel Mezzogiorno.<sup>21</sup> Inoltre è probabile che nei primi anni sarà necessaria una concentrazione degli investimenti sia per motivi connessi alla necessità di adeguare gli impianti di depurazione alle normative europee e nazionali e ridurre le perdite delle reti di distribuzione, sia per migliorare la bancabilità dei piani qualora si vuole fare ricorso a finanza di progetto. E' quindi probabile che nei primi dieci anni la spesa annuale del comparto sia circa 3.000,0 Meuro, che rappresenta un significativo incremento rispetto al livello di 600,0 Meuro<sup>22</sup> nel decennio terminante al 2000.

Si apre il delicato tema di avere soggetti gestori strutturati per attivare questo flusso di investimenti e con capacità effettiva di sostenere tali oneri, cui va associata la reale possibilità del sistema bancario di finanziare i documenti di pianificazione così come

---

<sup>18</sup> Associazione Nazionale Bonifiche e Irrigazione.

<sup>19</sup> Non solamente civile ma anche idroelettrico e industriale, come hanno dimostrato le recenti crisi idriche sia nel Sud che nel Nord Italia .

<sup>20</sup> SRM , L'industria idrica italiana, Guida, Napoli, 2006.

<sup>21</sup> Nel nuovo Quadro Comunitario di Sostegno 2007-2013 si riducono le regioni che usufruiscono di questi fondi e anche le risorse destinate al SII sono decisamente più contenute.

<sup>22</sup> Nel decennio precedente secondo i dati ISTAT elaborati dal CoViRi gli investimenti annuali erano stati di circa 2.000 Meuro

sono stati programmati dalle ATO, con ragionevole sostenibilità dei rischi che l'operazione comporta.

La possibilità di incrementare le risorse finanziarie a fondo perduto per il SII si scontra altresì con le analoghe necessità per il completamento del sistema di approvvigionamento primario e per il comparto irriguo, che possono stimarsi pari globalmente circa 1.400,0 Meuro/anno per i prossimi 10 anni. A questi fabbisogni finanziari non si può facilmente fare fronte con ulteriori aumenti tariffari dell'acqua all'ingrosso, il cui valore per usi civili attualmente varia fra 0,08 €/m<sup>3</sup> (acqua non trattata fornita dall'EIPLI all'Acquedotto Pugliese) e 0,60 €/m<sup>3</sup> (acqua potabilizzata fornita da Siciliacque agli ATO). Si può nella maggior parte dei casi considerare comunque compatibile con gli attuali Piani d'Ambito un livello tariffario per uso civile di 0,25-0,30 €/m<sup>3</sup>, mentre nel comparto irriguo, in attesa di definire un quadro più dettagliato, la tariffa per l'acqua all'ingrosso deve essere compatibile con una tariffa all'utente finale di 0,10-0,13 /m<sup>3</sup>, che rappresenta in molte aree la disponibilità a pagare da parte dell'utente coincidente con il costo dell'approvvigionamento autonomo tramite pozzi. Questo limite è quello che in prima approssimazione potrebbe essere preso in considerazione anche nei piani di utilizzo delle acque reflue depurate.

#### **4. La situazione attuale e le iniziative legislative in essere**

##### **4.1 La situazione attuale**

In Italia negli ultimi anni si è sviluppata un'accesa contrapposizione alla “privatizzazione” della gestione dei servizi idrici su una base del tutto ideologica, ipotizzando sostanzialmente un ritorno alla situazione preesistente all'approvazione della legge 36/94 (conosciuta anche come legge Galli), senza una convincente analisi delle condizioni del settore e delle cause della sua arretratezza.

La fase precedente all'approvazione della legge 36/94 era in realtà caratterizzata da nette differenziazioni nel livello di servizio e nelle forme organizzative all'interno del paese. Infatti il livello di servizio era buono o comunque sufficiente in vaste zone del Nord e del Centro Italia, ed in particolare nelle aree metropolitane. Di contro l'organizzazione era molto frammentata, sia territorialmente che in conseguenza dello spezzettamento del ciclo idrico (acquedotti, fognatura e depurazione), con la presenza di molteplici aziende pubbliche di proprietà degli enti locali. Nel Sud e nelle Isole il livello del servizio era in generale insufficiente, ed in alcuni casi indecente, anche se la maggior parte del territorio era servito da grandi enti pubblici di proprietà statale (EAAP) o regionale (EAS, ESAF, EAF, ERIM). Molti di questi enti erano in realtà più soggetti appaltatori di finanziamenti pubblici che gestori, in quanto affidavano a terzi anche la gestione. In tutto il Mezzogiorno si registrava la grande influenza della Cassa per il Mezzogiorno, che specialmente nell'ultima fase della sua esistenza è stata interessata alla sola fase costruttiva delle opere e non a quella gestionale, operando la scelta di finanziare molto spesso progetti ipertrofici con modesta valenza tecnico-economica.

In ogni caso la presenza di imprese private nel settore era quasi inesistente, i soggetti gestori erano oltre 9.000 in tutta Italia, e le loro dimensioni in massima parte insufficiente per consentire significativi investimenti nell'innovazione tecnologica necessaria per fare fronte alle problematiche che derivavano dalla applicazione delle

Direttiva Comunitarie in materie di qualità delle acque da distribuire e di quelle da scaricare nei corpi idrici ricettori.

Le ipotesi riformatrici alla base della legge 36/94, che sono analizzate più organicamente nel paragrafo 4, si proponevano di innovare il sistema attraverso :

- il raggruppamento, con provvedimento successivo da parte di ciascuna regione, degli enti locali in ambiti territoriali ottimali (ATO) dove il servizio idrico integrato (SII) deve essere svolto in maniera unitaria e possibilmente unica; la conseguenza attesa era la forte riduzione del numero dei soggetti gestori;
- la identificazione dei costi totali (gestione, manutenzione e investimento) dell'intero SII attraverso la predisposizione da parte di ciascun ATO di un Piano d'Ambito, che definisce anche il profilo tariffario presuntivo nell'intero periodo di valenza del Piano ( 20-30 anni) e che sta alla base del contratto di affidamento del servizio; questo elemento rappresenta un forte elemento di novità specialmente nel Meridione in quanto la definizione del fabbisogno infrastrutturale dovrebbe derivare dalle esigenze gestionali, incrementando così l'efficacia della spesa; per quanto riguarda la copertura di questi costi la legge ipotizza che avvenga attraverso l'applicazione di tariffe individuali sul consumo, anche se non è in contrasto con l'impianto legislativo la possibilità di ricorrere alla fiscalità generale per la riduzione delle tariffe; l'eventuale sovvenzionamento parziale o totale delle tariffe idriche per usi civili attraverso la fiscalità generale è comunque un problema di politica economica che è indipendente anche dalla forma di affidamento del servizio;
- l'affidamento del servizio previsto in coerenza con quanto dispone la legislazione di settore nei servizi pubblici locali, e cioè con affidamento diretto in-house, a società mista pubblico-privata con scelta del partner per gara e con concessione a terzi; in ogni caso il rapporto fra ATO e gestore deve essere regolato da apposita convenzione di gestione;
- la costituzione di un Comitato per la Vigilanza sulle Risorse Idriche (CoViRi), che nelle intenzioni del legislatore avrebbe dovuto essere il regolatore, ruolo indispensabile per un servizio svolto in condizioni di monopolio naturale, con il compito di fissare i criteri del sistema tariffario e di verifica del servizio; tuttavia già nell'impianto legislativo il CoViRi è molto limitato funzionalmente dal rapporto con il Ministero di controllo, e rappresenta probabilmente il punto più debole dell'intera riforma.

La situazione attuale, a oltre tredici anni di distanza dalla approvazione della legge Galli, non può certamente definirsi soddisfacente, in quanto le resistenze al cambiamento hanno dilatato enormemente i tempi previsti per la sua attuazione, che comunque in realtà erano troppo ottimistici. Infatti la spinta propositiva a livello regionale non è stata così decisa come nelle previsioni, e la riorganizzazione istituzionale a livello di ATO fra gli enti locali è stata rallentata nelle aree più arretrate del paese dalla scarsa volontà di interrompere il circuito della gestione a livello comunale della filiera progettuale ed esecutiva nella realizzazione dei lavori pubblici con finanziamenti a fondo perduto, che è stato uno degli elementi devianti rispetto alla ricerca dell'efficienza nella gestione del servizio. Inoltre la difesa delle proprie posizioni da parte dei gestori preesistenti, a prescindere dalle reali capacità, ha trovato sponda nella confusione della legislazione



vigente sui servizi pubblici locali, che ha prodotto convegni e atti parlamentari ma non norme chiare e di facile applicazione nell'interesse del consumatore. Nel caso del servizio idrico un elemento che ha contribuito al ritardo è stato certamente la debolezza del sistema di regolazione, che nella legge Galli è immaginato composto da un livello locale, cioè gli ATO, che si trovano spesso nella doppia veste di controllore e controllato (in quanto gli enti locali associati nell'ATO partecipano anche del capitale del soggetto gestore), e da un livello nazionale, costituito dal Comitato delle Risorse Idriche (CoViRi), che ha il compito di determinare il metodo tariffario, ma scarsi poteri di controllo reale, resi ulteriormente più deboli come prima detto dalla ridotta autonomia organizzativa rispetto al Ministero dell'Ambiente (e precedentemente da quello dei Lavori Pubblici).

Tuttavia anche in questo difficile contesto la riforma ha fatto decisi passi in avanti, almeno per quanto attiene al riordino istituzionale. Secondo gli ultimi rilevamenti disponibili<sup>23</sup>, al 30 giugno 2007 la legge 36/94 è stata recepita in tutte le regioni, con l'esclusione del Trentino-Alto Adige, dove la legge non si applica in forza di una sentenza della Corte Costituzionale del 1994. I 91 ATO delimitati dalle regioni sono stati tutti costituiti, e sono stati approvati 80 Piani d'Ambito di cui 69 di lungo periodo e 11 di breve (7 in Emilia-Romagna, 2 nelle Marche, 1 in Liguria e 1 nel Veneto); gli ATO nei quali il Piano non è stato approvato sono 11 (per 5 dei quali non è stato ancora redatto) e sono localizzati 5 in Lombardia, 4 in Friuli Venezia Giulia, 2 in Piemonte e 1 in Valle d'Aosta. Inoltre sono state effettuate 10 revisioni, i cui interessanti risultati sono riassunti nel paragrafo 4. Questi dati dimostrano che nelle aree dove il servizio già funziona è meno sentita la necessità di definire gli assetti istituzionali e i piani di lungo periodo, in quanto sono prioritari quelli relativi alle prospettive degli attuali gestori.

L'analisi è confermata dai dati sull'affidamento, che al 30 giugno 2007 è avvenuto in 64 ATO (con circa 42,78 milioni di abitanti), dei quali 29 ha scelto l'affidamento diretto a società a capitale pubblico o *in house*, 15 affidamenti transitori/plurigestioni/in salvaguardia, 15 affidamenti a società a capitale misto pubblico-privato e solamente 5 affidamenti in concessione a società di capitali, a testimonianza delle difficoltà di avviare il processo di liberalizzazione in questo settore<sup>24</sup>. Al Nord su 44 ATO 15 non hanno ancora affidato il servizio, 15 hanno fatto affidamenti provvisori, 12 hanno optato per la gestione tramite S.p.A pubbliche, 2 per la gestione tramite S.p.A miste e nessuno per la concessione a terzi.<sup>25</sup> In pratica mentre nell'Italia settentrionale si è preferito cristallizzare

---

<sup>23</sup> Relazione annuale al Parlamento per l'anno 2005 dell'Autorità di Vigilanza sulle Risorse Idriche e sui Rifiuti (ex.COVIRO), Luglio 2006; Blue Book "I dati del Servizio Idrico Integrato in Italia", Edizione 2007, Utilitatis-AneA, Luglio 2007.

<sup>24</sup> Il numero di affidamenti ha registrato un picco (14) nel 2003 in concomitanza con la scadenza fissata dall'allora vigente art.35, comma 1, L.448/2001, ma successivamente si è progressivamente ridotto sino al valore di 2 nel 2007, a testimonianza di una situazione nel settore sostanzialmente bloccata.

<sup>25</sup> Un aggiornamento di questi dati al 31.12.2007 è riportato nel "Rapporto sullo stato dei servizi idrici" pubblicato dal CoViRi nel marzo 2008. Sull'intero territorio nazionale la legge è applicata in tutte le regioni, con l'eccezione delle Province Autonome di Trento e Bolzano. Sui 92 ambiti previsti ne sono stati insediati 91. Le ricognizioni sono state effettuate in 90 ambiti e in 1 è in corso. Sono stati approvati 82 Piani d'Ambito (93,9% della popolazione) e sono stati redatti in altri 3 ambiti (2,5 9% della popolazione). Gli strumenti pianificatori sono stati quindi redatti per il 96,4% della popolazione. Il servizio è stato affidato in 67 ambiti con 106 contratti. Le modalità di affidamento sono state in prevalenza a società in-house totalmente pubbliche (64) e a società miste pubblico-private (31 delle quali 15 con socio privato scelto con procedura di evidenza pubblica e 16 quotate in borsa), mentre la concessione a terzi è risultata residuale (5). Infine 6 affidamenti sono avvenuti con procedure difficilmente collocabili nelle previsioni legislative vigenti.

temporaneamente o definitivamente gli affidamenti diretti ai soggetti gestori preesistenti ( i più grandi dei quali sono oramai SpA), nell'Italia centrale si è spesso utilizzata la possibilità offerta dalla società mista per capitalizzare a favore degli enti locali le capacità gestionali preesistenti. Per quanto riguarda l'Italia meridionale ed insulare, la incapacità di indebitamento dei comuni unitamente alle ingenti risorse finanziarie necessarie per avviare gli investimenti necessari per il servizio, ha indotto spesso alla ricerca di un concessionario o di partner privati di società miste (Sicilia e Calabria), anche se in altre aree, come la Basilicata, la Puglia e la Sardegna si è preferito procedere all'affidamento diretto (riconducibile all' in-house) a società derivanti dalle trasformazione degli enti pubblici preesistenti di proprietà regionali (Acquedotto Pugliese e ESAF). Sarebbe interessante verificare fra 3-5 anni quale fra gli schemi prescelti si sarà rivelato più efficace nel raggiungimento degli obiettivi del deciso miglioramento del livello di servizio offerto, che rappresenta la vera sfida nel Mezzogiorno. Sfida che si riassume nella riduzione in pochi anni delle perdite delle reti di distribuzioni dall'attuale livello del 40-45% al 20%, nel completamento del sistema depurativo, nella capacità di approvvigionamento certo anche in presenza di ricorrenti siccità, nell'adeguamento dei costi e dei livelli di qualità delle acque scaricate per contribuire agli obiettivi della Direttiva Quadro CE 2000/60. In un paragrafo successivo sono analizzati gli investimenti complessivi previsti nei Piani d'Ambito in un orizzonte temporale di 25-30 anni, che sono stimabili in 61.668 M€, (25.130 M€ nel Nord, 9.860 M€ nel Centro, 18.721 M€ nel Meridione e 7.957 M€ nelle Isole). Di contro il finanziamento pubblico, concentrato nei prossimi anni, è complessivamente pari a 6.951 M€ (2.114 M€ nel Nord, 555 M€ nel Centro, 2.632 M€ nel Meridione e 1.651 M€ nelle Isole). In termini di investimenti pro-capite annuo è interessante notare che anche se le differenze fra le necessità di investimenti fra il Centro-Nord e le altre aree del paese sono significative, non possono spiegare da sole la diversità del livello di servizio, che trova evidente fondamento anche nel deficit di capacità gestionale di molti soggetti gestori nel Meridione.

Proprio l'impegno finanziario per la realizzazione degli investimenti, unitamente alle difficili condizioni di partenza in molti ATO ( incompleta copertura tariffaria dei costi di gestione attuali, elevata evasione per incuria dei gestori preesistenti, personale numericamente in eccesso e con forti carenze professionali, inadeguatezze nella preparazione dei documenti di gara) riducono notevolmente la bancabilità dei Piani d'Ambito messi a gara nel Mezzogiorno, pur in presenza di tariffe di partenza elevate<sup>26</sup>. In queste difficili condizioni la legge Galli può essere attuata anche nella sua attuale impostazione solamente adottando gli accorgimenti necessari nei documenti di gara<sup>27</sup>, senza comunque ipotizzare la necessità di annullare completamente l'assetto ipotizzato da questa legge come affermato in analisi troppo semplicistiche.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> A tal proposito un interessante analisi è quella recentemente sviluppata da Lars Anwandter e Piero Rubino "Perché la finanza privata asseta il settore idrico?" in Mercato concorrenza regole/ a. VIII, n.1, aprile 2006.

<sup>27</sup> Vedi la relazione di Mario Genco e Mario Rosario Mazzola "Modelli possibili di PPP per favorire l'industrializzazione del SII negli ATO meridionali", Atti del Convegno H2Obiettivo 2000, Federutility, Palermo, ottobre 2005

<sup>28</sup> Tuttavia questi episodi non modificano il dato di fondo rappresentato dal fatto che la legge 36/94 ha mostrato (e non solo negli ultimi tempi) numerosi punti deboli "strutturali" alcuni dei quali si sono particolarmente evidenziati al momento delle gare o nella fase immediatamente successiva, e .comunque resta l'esigenza di avere un "clima"

Non è supefluo rilevare che in Sicilia anche negli ATO dove sono state scelte forme di affidamento per concessione a terzi o con società mista si è a lungo discusso la possibilità di procedere ad un affidamento diretto *in house*, scelta supportata dai movimenti che si battono per la pubblicità del servizio idrico e preferita da molti sindaci spesso per motivi meno nobili e disinteressati. Tuttavia la constatazione della già citata incapacità di indebitamento per fare fronte agli investimenti e la coscienza delle scadenti prestazioni fornite dal settore pubblico nella gestione dei servizi in molte aree meridionali, ha indotto la maggioranza dei sindaci alla ricerca di soluzioni ove la presenza di soggetti specializzati nella gestione sia almeno teoricamente garanzia di maggiori possibilità di raggiungere gli ambiziosi traguardi prefigurati nei Piani d'Ambito. Analoghe considerazioni sono riscontrabili in Calabria, dove tuttavia non si è ancora arrivati a soluzioni definitive dell'assetto, anche se le drammatiche situazioni del servizio specialmente nel settore depurativo, che le reiterate Ordinanze Emergenziali in questo settore non hanno contribuito a risolvere, imporrebbero di accelerare il processo. Nelle altre regioni dove si è scelto l'affidamento a società pubbliche (Basilicata, Sardegna e Puglia) o questa scelta è probabile (Molise) la situazione del servizio idrico è analogamente molto lontana dalle condizioni di accettabilità e i segnali di un miglioramento sono ancora deboli o inesistenti, pur in presenza di operatori pubblici di antica tradizione quali l'Acquedotto Pugliese. Per completare il quadro nel Mezzogiorno va rilevato che in Campania attualmente coesistono affidamenti a privati in concessione a terzi per l'approvvigionamento primario, società miste (ATO Sarnese-Vesuviano), affidamenti *in house* già fatti o auspicati negli altri ATO e Commissari per il ciclo depurativo. Le caratteristiche comuni sono al solito un servizio caratterizzato da elevate perdite in rete e una disastrosa situazione depurativa, a dimostrazione che senza soggetti finanziariamente forti e con adeguate capacità gestionali le politiche di settore sono destinate inevitabilmente al fallimento.

L'importanza di avere un soggetto industrialmente e finanziariamente ben strutturato per avviare a soluzione questa problematica nell'intero Mezzogiorno stava alla base del progetto di acquisizione da parte dell' ENEL dell'Acquedotto Pugliese (AQP S.p.A.), che ristrutturato sarebbe poi potuto diventare il soggetto di dimensione nazionale capace di affrontare organicamente il problema. Senza volere analizzare in questa sede i motivi che hanno portato al fallimento di questo progetto, fortemente sponsorizzato dai precedenti governi di centro-sinistra, va constatato che il cambiamento strategico sopravvenuto con il governo di centro destra su questa acquisizione e con la dismissione di tutte le attività idriche dell'ENEL ha comportato da una parte il ridimensionamento di AQP S.p.A. a livello esclusivamente regionale (Puglia), e dall'altra la vendita diretta a società straniere (Veolia) del pacchetto di controllo sia della società che gestisce l'ATO di Latina, sia delle società miste per l'approvvigionamento idrico all'ingrosso in Calabria (SORICAL S.p.A.) e in Sicilia (SICILIACQUE S.p.A.)<sup>29</sup>. Oggettivamente la montagna ha partorito un topolino, tenendo presente l'importanza strategica dell'approvvigionamento

---

economico e di governance convincente per il mondo economico/imprenditoriale, che non può solo dipendere da singole, felici congiunture ma poggi su regole certe in grado di ridare fiducia all'intero sistema .

<sup>29</sup> Una ampia descrizione di queste problematiche è contenuta in Mario Genco e Mario Rosario Mazzola " Il ruolo e le forme organizzative delle società di approvvigionamento primario", L'Acqua, n.6,2004.

all'ingrosso nel Meridione, argomento sul quale vale la pena di ritornare nella definizione del ruolo del pubblico nel settore idrico.

Di contro nel Nord e nel Centro nel corso di questi ultimi anni si comincia a registrare un incremento dimensionale dei gestori pubblici, in conseguenza di aggregazioni e fusioni di multiutilities (generalmente spinte da strategie nel settore energetico), acquisizioni e le rare assegnazioni di gare per concessione o scelta di partner privato di società miste. Tuttavia la presenza di imprese private è ancora più ridotta di prima (ad esempio la Società Acque Potabili di ITALGAS è stata acquistata dall'AMGA di Genova e dalla SMAT di Torino), e anche la presenza delle multinazionali inglesi e francesi è in generale ridotta e comunque decisamente al di sotto delle previsioni. In base a dati del 2006 le società dimensionalmente più grandi sono l'ACEA di Roma (multiutility quotata in borsa; abitanti serviti circa 7.000.000), l'AQP di Bari (monoutility di proprietà della Regione Puglia, abitanti serviti circa 4.500.000, HERA di Bologna (multiutility quotata in borsa; abitanti serviti circa 2.000.000); SMAT di Torino ( monoutility di proprietà degli enti locali, abitanti serviti circa 2.000.000), AMGA di Genova (multiutility quotata in borsa adesso confluita in IRIDE, abitanti serviti circa 1.900.000), CAP di Milano (monoutility di proprietà degli enti locali, abitanti serviti circa 1.700.000). Nell'intervallo compreso fra 940.000 e 470.000 abitanti serviti sono presenti altre società pubbliche di proprietà esclusiva degli enti locali serviti ( ARIN di Napoli, ENIA di Reggio Emilia, AMAP di Palermo) o quotate in borsa ( ASM di Brescia e ACEGAS-APS di Trieste). Negli ultimi anni si è ancora sviluppato il processo di aggregazione, fra l'altro con la costituzione di ABBANOIA di Cagliari, che è una società di proprietà degli enti locali, nata dalla fusione dell'ESAF con gli altri operatori pubblici in Sardegna, e che serve circa 1.650.000 abitanti. In sostanza nel Centro-Nord si riscontra in generale un livello di servizio adeguato e una situazione molto statica come apertura al mercato, ma con aziende che crescono travalicando i confini dell'ambito e si pongono come operatori di dimensioni nazionali e in qualche caso internazionali. Invece nel Mezzogiorno, in presenza di un servizio molto insufficiente, alla temuta maggiore apertura del mercato al confronto competitivo non fa riscontro una evoluzione dimensionale delle aziende pubbliche, ma piuttosto un ridimensionamento di alcune (AQP) o una difesa passiva delle situazioni attuali ( ARIN e AMAP).

In queste condizioni è evidente che una sana politica del settore sarebbe quella di agevolare il trasferimento di risorse finanziarie e capacità tecnologica ed organizzativa dalle aree forti del paese a quelle deboli, adottando comunque strumenti che consentano la difesa del consumatore. Questa salutare contaminazione avrebbe l'effetto di consolidare il processo di aggregazione delle multiutilities del Nord e del Centro, consentendo loro di avere dimensioni sufficienti per affrontare la necessaria innovazione tecnologica e anche i mercati esteri più interessanti ( Nord Africa, Balcani, Cina e in prospettiva India), oltre ad accrescerne il valore patrimoniale con un servizio a rendimenti non elevati ma certi, complementare di quelli energetici che a fronte di rendimenti maggiori presentano elevate incertezze specialmente se per l'approvvigionamento dipendono da multinazionali spesso con forte controllo di paesi terzi. Ma ancora più importante sarebbe per le aziende pubbliche meridionali, le cui difficoltà gestionali (comprese le più grandi prima citate) sono evidenti dal livello di servizio offerto, e delle quali solamente la mancanza di un reale sistema di regolazione e

controllo consente la sopravvivenza. D'altronde l'evidenza dimostra la forte politicizzazione di queste imprese che diventano spesso elefantiaci strumenti di gestione clientelare, con ridotta capacità tecnologica e che preferiscono l'appalto esterno di tutti i servizi, ritagliandosi il ruolo di intermediari fra gli utenti e i soggetti privati fornitori dei servizi, in attuazione del principio della "pubblicizzazione virtuale". L'esperienza di questi anni ha evidenziato che i miglioramenti sono stati episodi transitori legati alla capacità e alla volontà di singoli manager, ma che la continuità non è stata assicurata dalle scelte fatte dalla classe politica.

In ogni caso rimane il problema fondamentale che nei prossimi cinque anni va data una risposta positiva alle esigenze del Meridione di disporre finalmente di un servizio efficiente e continuativo, con perdite nelle reti ridotte a livello accettabile, e depuratori che trattano efficacemente tutte le acque reflue, contribuendo alla qualità ambientale dei corpi idrici. Senza soggetti industrialmente capaci anche lo sforzo finanziario rappresentato dalle risorse a fondo perduto impegnate sarà un ennesimo fallimento annunciato.

In questo quadro il Decreto Ambientale 152/2006 ha rappresentato un'occasione perduta, in quanto si è limitato sostanzialmente a riscrivere la legge Galli, con marginali elementi migliorativi. Anche il problema cardine della mancanza di un sistema di regolazione è stato affrontato con l'introduzione di una "Autorità di Vigilanza sulle Risorse Idriche e sui Rifiuti" che appariva motivata sostanzialmente dalla necessità di dare continuità ad organismi precedenti, piuttosto che da una analisi delle reali necessità di regolazione di questi settori. Infatti è stata concepita al di fuori della legislazione vigente sulle Authorities, con compiti e poteri confusi e sovrapposti a quelli delle regioni, e accorpando l'acqua ai rifiuti con logica residuale, mentre nel caso specifico una più logica alternativa alla creazione di una autorità specifica del settore (sul modello inglese di OFWAT) sarebbe stato l'accorpamento all'Autorità del Gas e dell'Energia. Il processo di revisione del DLgs. 152/2006 ha prodotto il ripristino della situazione ex-ante, con un COVIRI con poteri non equiparabili a quelli di una Autorità di settore. La limitata capacità di incidenza di questo organismo imporrebbe che in tempi brevi sia costituito un vero regolatore indipendente e autorevole, le cui caratteristiche saranno più approfonditamente discusse nel paragrafo finale del rapporto.

## **4.2 Le iniziative legislative**

Nell'ultimo scorcio della precedente legislatura sono state approvate dal parlamento alcune iniziative legislative, come l'art.26 ter della Legge 29 novembre 2007 n. 222 di conversione del decreto legge 1° ottobre 2007, n.159, che introduce una moratoria degli affidamenti del servizio sino alla revisione delle norme relative al servizio idrico integrato del Decreto Ambientale e comunque entro e non oltre 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, e l'art.2 comma 38 della legge 244/2007 (Finanziaria 2008), che potrebbe modificare l'assetto istituzionale assegnando alle regioni il compito di ridisegnare entro il 1° luglio 2008 gli ambiti territoriali ottimali prioritariamente su base provinciale ed affidando preferenzialmente alle province le funzioni sino a questo momento svolte dalle autorità d'ambito. Questi provvedimenti hanno provocato un definitivo stallo di una situazione in realtà già praticamente ferma.

Anche se il “DDL recante delega al governo per il riordino dei servizi pubblici locali” (A.S.772) è decaduto con la fine della legislatura<sup>30</sup>, non è privo di interesse analizzare il contenuto dell’art.2, comma 1 che prevedeva di modificare l’art.113 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n.267 introducendo alla lettera a) l’obbligatorietà dell’affidamento delle nuove gestioni e del rinnovo di quelle in essere con procedure competitive ad evidenza pubblica, “fatta salva la proprietà pubblica delle reti e degli altri beni strumentali all’esercizio, nonché la gestione pubblica delle risorse e dei servizi idrici”.

Quest’ultima frase è in realtà ambigua, in quanto accoppia il governo delle risorse idriche, che riguarda l’insieme degli usi della risorse (civili, agricoli, industriali, idroelettrici, ambientali, ricreativi, etc.) con la gestione dei servizi idrici di competenza degli enti locali, cioè il settore civile. Infatti da una parte la pubblicità del governo delle risorse idriche, già prevista dalla legislazione vigente, non è messa in discussione da nessuno, e vanno certamente riordinate anche le forme di gestione nel settore irriguo per introdurre un maggiore grado di efficienza. Analogamente vanno riordinati anche gli altri usi e introdotta una efficiente capacità di regolazione ambientale, e questo è il compito congiunto delle regioni e delle istituende Autorità di Distretto Idrografico, come previsto dalla Direttiva Quadro CE 2000/60 e dal Dec. Lgs. 152/2006.

La seconda parte della frase nel DDL, che intende invece introdurre l’obbligatorietà che il SII sia svolto da società o aziende esclusivamente pubbliche, suscita molte perplessità non solamente in relazione alla conformità di tale previsioni con le normative europee, ma anche per i probabili effetti negativi sulla qualità del servizio, al di là delle intenzioni.

Questa impostazione fortemente ideologica si basa sostanzialmente sul condivisibile presupposto che l’accesso all’acqua è un diritto umano di base per la vita, e che pertanto non può dipendere dalla disponibilità delle risorse finanziarie. Di conseguenza la copertura dei costi di investimento e anche di quelli di gestione relativi all’accesso di un quantitativo minimo di 50 l/giorno per abitante<sup>31</sup> devono essere a carico della fiscalità generale. Questa proposta estesa a tutta la popolazione comporterebbe un carico sulla fiscalità generale di circa 3.080 M€/anno, dei quali circa 1.000 M€/anno per i costi di gestione per la fornitura essenziale. Si tratta quindi di una scelta di politica economica che non è facilmente compatibile con l’attuale situazione di finanza pubblica, per la quale si prospetta un difficile percorso di risanamento di bilancio.

Tuttavia la copertura parziale dei costi del SII attraverso la fiscalità generale non comporta automaticamente la ripubblicizzazione dei servizi idrici, ossia la possibilità dell’affidamento solamente a *in-house provider* o la reintroduzione delle aziende speciali e dei consorzi, imponendo altresì alle S.p.A pubbliche di svolgere le attività idriche solo a livello dell’ATO di appartenenza e la ripubblicizzazione delle società miste pubblico-private o quotate in borsa. La base ideologica di questa impostazione è infatti la pregiudiziale che sul bene acqua non possono essere realizzati profitti, consentiti invece non solamente se si parla di elettricità, rifiuti, trasporti o tanti altri settori ugualmente vitali, ma anche alle imprese costruttrici che realizzano gli impianti idrici. Si fa veramente

---

<sup>30</sup> Il DDL è stato riproposto in questa legislatura, ma non è più previsto un trattamento differenziato del settore idrico rispetto agli altri servizi pubblici locali.

<sup>31</sup> I costi medi annui di investimento per abitante, come analizzato nel paragrafo specifico del rapporto, sono stimabili in 36 € e quelli di gestione per il fabbisogno minimo in 18 €.

fatica a capire questa logica, tenendo presente che l'interesse del cittadino è quello di avere il servizio migliore a prezzi corretti, indipendentemente dalla natura societaria di chi fornisce il servizio. Questa visione localistica e con forti limitazioni del gestore rappresenta inoltre un ostacolo quasi insormontabile all'indispensabile innovazione tecnologica. Inoltre l'auspicato miglioramento in tempi accettabili della attuale disastrosa capacità gestionale nel Meridione diventa assai improbabile, e non in quanto si vuole affermare che è impossibile una gestione pubblica efficiente, ma piuttosto perché la mancanza di alternative non induce miglioramenti.

Inoltre in questa ottica della ripubblicizzazione dell'intera filiera del governo delle risorse, della proprietà delle reti e della gestione dei servizi viene spesso anche ipotizzato che il sistema di controllo deve effettuarsi a livello locale, in quanto la comunità locale è la migliore interprete degli interessi del cittadino. Questa impostazione appare semplicistica e indimostrata, in quanto in una situazione di monopolio naturale come quella dei servizi idrici il cittadino-utente è garantito più efficacemente da un regolatore terzo specialmente quanto la comunità locale ed il gestore coincidono. Questo convincimento trova conforto nell'analisi dell'attuale situazione, che fa registrate significative carenze gestionali da parte di molte aziende pubbliche e private, senza reale possibilità di difesa da parte del cittadino. La necessità di ridefinire e strutturare l'attuale sistema di regolazione del settore sta alla base del contenuto dell'art.4 di un'altra iniziativa legislativa della passata legislatura, cioè il DDL "Disposizioni in materia di regolazione e vigilanza sui mercati e di funzionamento delle Autorità indipendenti preposte ai medesimi" (A.S.1366) che conferisce questi poteri anche per il servizio idrico alla esistente "Autorità per l'energia elettrica e il gas". Questa scelta appare in linea di principio condivisibile, come ribadito nel paragrafo finale del rapporto, e non sono convincenti le motivazioni di chi contesta la valenza delle autorità di settore ipotizzando la sufficienza delle autorità generalistiche.

In sostanza l'applicazione di quanto previsto dal DDL Delega sui servizi pubblici locali nel settore idrico, cioè che i nuovi affidamenti e i rinnovi possono essere fatti solamente con il modello *in house* avrebbe comportato nel Nord e nel Centro non solamente una stasi nel fenomeno di concentrazione e irrobustimento delle aziende del settore, ma in teoria anche la separazione di questi rami d'azienda dalle multiutilities, la riacquisizione di questi rami da parte dei comuni dell'ATO, la dismissione delle partecipazioni delle società di gestione degli ATO diversi dal proprio. Applicando queste procedure a società quotate in borsa (quali ACEA, IRIDE, ASM, ENIA, HERA, etc.) è facile prevedere negative ripercussioni sui titoli, oltre alle comprensibili resistenze da parte degli enti locali proprietari. In ogni caso si tratta di un ritorno a situazioni pre legge Galli, e la perdita della grande opportunità che si presenta oggi di fare crescere soggetti solidi industrialmente e finanziariamente che possano giocare un ruolo da protagonisti anche nella riorganizzazione funzionale del servizio nel Meridione.

Di contro anche in queste ultime aree, negli ATO dove ancora non si è proceduto all'assegnazione del servizio, la modalità *in house* comporta certamente una stabilizzazione delle attuali gestioni, che in parte significativa sono i responsabili delle arretratezze funzionali che oggi si riscontrano. Anche in questo caso si tratta di ritornare a situazioni antecedenti alla Galli, senza avere sostanzialmente avviato il nuovo sistema, e

l'eventualità che in queste condizioni il servizio dovrebbe funzionare contrariamente a ciò che è avvenuto nei decenni precedenti è altamente improbabile.

L'impostazione ideologica che sta alla base di quanto affermato nel DDL Delega sui servizi pubblici locali ha trovato una espressione compiuta nella Proposta di legge di iniziativa popolare "Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque e disposizioni per la ripubblicizzazione del servizio idrico", presentata alla Camera dei Deputati il 10 luglio 2007 (n.2889), che all'art.4 afferma che "il servizio idrico integrato è da considerare servizio pubblico locale privo di rilevanza economica" e che "la gestione del servizio idrico integrato è sottratta al principio della libera concorrenza, è realizzata senza finalità lucrative, persegue finalità di carattere sociale e ambientale, ed è finanziata attraverso meccanismi di fiscalità generale e specifica nonché mediante meccanismi tariffari".

Conseguentemente nell'art.5 il DDL, pur conservando l'unitarietà del servizio idrico integrato organizzato per ambiti, riafferma la demanialità ed inalienabilità dei beni infrastrutturali e delle dotazioni patrimoniali afferenti al servizio e stabilisce che "la gestione e l'erogazione del servizio idrico integrato non possono essere separate e possono essere affidate esclusivamente a enti di diritto pubblico". La decadenza delle concessioni a terzi in essere è contemporanea alla data di entrata in vigore della legge, mentre la ripubblicizzazione delle società a capitale misto pubblico-privato, previo recesso del settore acqua e scorporo del ramo d'azienda relativo in caso di multiutility, deve essere completato in due anni. La successiva trasformazione in enti di diritto pubblico delle società *in-house* derivanti dal processo di trasformazione deve avvenire nei successivi tre anni e comunque queste società possono esercitare la propria attività in via esclusiva nel servizio affidato. Le risorse finanziarie per operare questa trasformazione derivano da un istituendo "Fondo nazionale per la ripubblicizzazione del servizio idrico integrato" che viene alimentato dalla fiscalità generale e da tasse di scopo. Queste risorse finanziarie servono anche per coprire i costi di investimento e i costi di erogazione del quantitativo minimo vitale garantito, pari a cinquanta litri per persona.

Il reperimento di queste risorse finanziarie è previsto attraverso: *a)* la riduzione delle spese militari annue del 5% annuo; *b)* la destinazione di una quota parte, pari a 2 Meuro annui, delle risorse derivanti dalla lotta all'elusione e all'evasione fiscali; *c)* i fondi derivanti dall'irrogazione delle sanzioni previste per la violazione delle leggi di tutela del patrimonio idrico; *d)* la destinazione di una quota parte non inferiore al 10 per cento dell'imposta sul valore aggiunto applicata al consumo delle acque minerali; *e)* le risorse derivanti dall'introduzione di una tassa di scopo relativa al prelievo fiscale sulla produzione e sull'uso di sostanze chimiche inquinanti per l'ambiente idrico.

Inoltre il DDL prevede che le risorse destinate dagli enti locali al finanziamento del servizio idrico integrato non rientrano nei calcoli previsti dal patto di stabilità interno disciplinati dalla legge finanziaria annuale.

Invece il DDL non si occupa del sistema di regolazione, ma piuttosto prevede che gli enti locali adottino strumenti di partecipazione attiva alle decisioni sugli atti fondamentali di pianificazione, programmazione da parte dei lavoratori del servizio idrico integrato e degli abitanti del territorio.



Al di là delle perplessità sulla fattibilità delle ipotesi di copertura finanziaria e sulla reale priorità sociale di questa problematica, proprio la mancanza di un sistema di regolazione strutturato e il ruolo previsto per i lavoratori del servizio idrico, oltre alle già consolidate prerogative sindacali, non diradano le preoccupazioni sulla capacità del sistema organizzativo ipotizzato nel DDL di risolvere i ritardi e i gravi problemi strutturali del settore.

Certamente qualunque soluzione si voglia prospettare per la riorganizzazione del servizio idrico in Italia non può prescindere dalla necessità di risolvere entro un orizzonte temporale certo il problema dello scadente livello di servizio che si riscontra adesso soprattutto nel Mezzogiorno, che in alcune regioni si manifesta con distribuzione perennemente turnata e continue disfunzioni nel funzionamento degli impianti di depurazione quando esistenti. Sarebbe molto grave che per perseguire strenuamente la difesa dei produttori o quella degli interessi preesistenti, venisse derubricato il primario problema del mezzogiorno, che è l'efficienza gestionale.

Volendo perseguire una politica di pubblicizzazione dei servizi nel Mezzogiorno e nelle altre aree dove è deficitario senza fare pagare il prezzo di questo esperimento agli utenti, una soluzione chiara anche se probabilmente antistorica sarebbe la nazionalizzazione del servizio, con la creazione di una nuova grande società di proprietà dello stato e/o delle regioni, che assuma su di sé gli oneri derivanti dagli investimenti, dai deficit gestionali, dai rischi di mancato incasso. Certamente questa scelta avrebbe possibilità di successo qualora si riesca davvero a creare una struttura efficiente, ma più probabilmente rischia di risultare una nuova Cassa per il Mezzogiorno. Nel paragrafo finale di questo rapporto sono riportate alcune proposte alternative che consentirebbero di raggiungere il risultato di una maggiore efficienza gestionale nel rispetto della gestione pubblica delle risorse e della proprietà pubblica delle infrastrutture senza aumentare il rischio di consolidare inefficienze a carico della fiscalità generale o, ancora peggio, delle tariffe corrisposte dagli utenti.

#### **4.3 Regolazione e tariffe: un confronto fra l'Italia e le altre nazioni europee**

Per la definizione di una più efficiente politica del settore è utile un confronto con altre realtà europee specialmente con riferimento ai sistemi di regolazione e alle modalità di finanziamento degli investimenti. Questo confronto, sviluppato in Appendice, dimostra che, pur in presenza di realtà fortemente differenziate per quanto riguarda l'organizzazione e la regolazione, in tutti i paesi si assiste ad una progressiva concentrazione del servizio con una riduzione del numero di gestori. Inoltre il sistema tende sostanzialmente all'autosufficienza economica, in quanto le sovvenzioni sono limitate alla fase iniziale dei programmi di investimenti nel settore depurativo e all'approvvigionamento all'ingrosso nei paesi con problemi di carenza idrica, come la Spagna.

L'attuale legislazione italiana è coerente con queste linee di tendenza, con la creazione degli ATO e l'introduzione di un sistema tariffario che si basa sulla copertura dei costi del servizio tramite le tariffe, lasciando alla fiscalità generale la possibilità della contribuzione finanziaria per le opere di approvvigionamento primario a fini multipli.

Invece il modello organizzativo in Italia è una combinazione dei modelli esposti precedentemente, con alcune evidenti carenze che ne limitano l'efficacia. Infatti la suddivisione del territorio in ambiti richiama, al di là delle differenze in numerosità e dimensioni, il sistema inglese di dimensionamento territoriale del monopolio naturale e della integrazione verticale delle diverse fasi del servizio idrico, e dallo stesso sistema recupera il concetto di presenza di un regolatore nazionale (CoViRi) e di un metodologia tariffaria basata sul *price-cap* e sul *benchmarking*<sup>32</sup>. Tuttavia la funzione e i poteri del CoViRi non sono in realtà paragonabili a quelli dell'OFWAT, anche perché il compito di fissare le tariffe e di verificarle rimane di competenza dei regolatori locali (AATO) e il regolatore nazionale ha limitati poteri di intervento, ed inoltre il *benchmarking* utilizzato nel metodo normalizzato approvato nel 1996 si basava su dati parziali, che non sono stati aggiornati. Differentemente dal caso inglese, in Italia le infrastrutture rimangono in ogni caso di proprietà pubblica, e la scelta del gestore è prevista nel caso di concessioni a terzi o società miste pubblico-private tramite meccanismi di tipo ex-ante ( gara, convenzione di servizio, piani d'ambito) simili al modello francese della gestione delegata oppure tramite affidamento diretto a società *in-house*, cioè la gestione pubblica diretta come in Olanda e Germania. Un elemento in comune con questa ultima nazione è al presenza, almeno nel Centro-Nord del paese, di importanti *multiutility* che hanno in corso un processo di aggregazione. Di contro come già ricordato nel Sud e nelle Isole si ritrovano elementi di similitudine con la Spagna per la presenza di sistemi di approvvigionamento a scala sovrambito o regionale con utilizzatori anche irrigui e industriali e per caratteristiche idrologiche che espongono questi sistemi a siccità con intensità e frequenza tendenzialmente maggiori nel futuro come conseguenza dei cambiamenti climatici in atto.

La complessità del sistema italiano e il mancato completamento del riassetto istituzionale fra i livelli nazionale, regionale e delle autonomie locali evidenzia le difficoltà che si incontrano nella definizione di un sistema dei servizi idrici, e di per sé il tentativo di combinare elementi derivanti dai diversi sistemi è sicuramente condivisibile. Tuttavia il sistema italiano appare incompleto e, al di là degli elementi certamente migliorabili, la carenza più evidente è certamente la mancanza di un sistema di regolazione e controllo credibile, che consenta la reale difesa del consumatore in un sistema di monopolio naturale. Rimandando al paragrafo finale per una analisi delle proposte possibili, non è inutile ribadire che questa esigenza è indipendente dalla natura della proprietà del produttore di servizi, anzi che l'eventuale contemporaneità della presenza degli enti locali nel soggetto di regolazione locale (ATO) e nella proprietà del produttore rende ancora più indispensabile la presenza di un forte regolatore terzo, per evitare la cattura di un soggetto rispetto all'altro o collusioni a danno degli utenti finali, in quanto la semplice proprietà pubblica non è una garanzia sufficiente.

---

<sup>32</sup> In realtà il *price-cap* è applicato ai soli costi operativi, mentre per quanto attiene gli investimenti essi sono regolamentati tramite l'applicazione di un tasso di rendimento del capitale impegnato pari al 7%. Inoltre, secondo la convincente interpretazione contenuta nella Relazione al Parlamento del CoViRi sullo Stato dei Servizi Idrici per l'anno 2007, il metodo normalizzato si basa sul *revenue-cap* e non sul *price-cap*, per cui il gestore ha l'interesse di ridurre i costi nel periodo di regolazione piuttosto che aumentare i volumi venduti.

Per quanto riguarda le tariffe applicate in diversi paesi (Italia, Inghilterra, Francia, Germania e Spagna), in “Il servizio idrico in Italia. Rapporto 2005. INDIS” è sviluppato un confronto sulla base di una simulazione che assume un consumo annuo di 120 m<sup>3</sup> per nucleo familiare ed eliminando la componente di tasse o canoni che in alcuni paesi si aggiungono alla tariffa. Per il servizio di acquedotto si verifica che in Inghilterra, Francia e Germania si registrano valori superiori ad 1,0 €/m<sup>3</sup>, mentre Spagna e Italia hanno tariffe molto vicine a 0,50 €/m<sup>3</sup>.

Con riferimento al servizio idrico integrato in Inghilterra le tariffe delle diverse *Water Companies* variano nell'intervallo 2,08 – 4,39 €/m<sup>3</sup>, in Francia a livello di medie per bacino nell'intervallo 1,93 – 2,72 €/m<sup>3</sup>, in Germania fra 2,87 e 4,30 €/m<sup>3</sup>, in Spagna fra 0,78 e 0,90 €/m<sup>3</sup> e in Italia fra 0,56 e 0,75 €/m<sup>3</sup>.

Altri studi riportano che con riferimento ad una famiglia che vive in una casa usando 200 m<sup>3</sup> di acqua all'anno, la Germania ha le più alte tariffe in Europa (350,16 €) seguita dai Paesi Bassi (344,35 €) e Danimarca (303,57 €). La Francia arriva a 150 € mentre l'Italia (49,62 €) e la Norvegia (84,83 €) hanno le tariffe più basse. Bisogna comunque considerare che questi confronti sono difficili e in qualche maniera fuorvianti perché le componenti che contribuiscono al calcolo possono essere molto differenti ed inoltre nelle nazioni con tariffe elevate il consumo medio pro capite è molto più basso per cui si riduce il divario sopra riportato. In ogni caso si evince che in molti casi le nazioni con maggiore presenza della gestione pubblica risultano anche quelle con tariffe più elevate e rilevano una significativa disponibilità a pagare, e che in Italia le tariffe sono sensibilmente più basse.

Queste considerazioni rimangono valide considerando non le tariffe storiche italiane, ma quelle previste nei Piani d'Ambito, che rappresentano probabilmente un paragone più omogeneo in quanto comprendono anche le quote ammortamento e remunerazione del capitale. Infatti le tariffe medie per il servizio idrico integrato al 2007 sono di 1,19 €/m<sup>3</sup>, e variano nell'intervallo compreso fra 0,99 €/m<sup>3</sup> (Nord Ovest) e 1,28 €/m<sup>3</sup> (Centro). Le previsioni contenute nei Piani d'Ambito per l'anno 2020, nel quale mediamente le tariffe dovrebbero raggiungere il valore massimo, riportano un valore medio di 1,51 €/m<sup>3</sup>, e variano nell'intervallo compreso fra 1,32 €/m<sup>3</sup> (Nord Ovest) e 1,58 €/m<sup>3</sup> (Centro). Tuttavia, considerando che le prime revisioni dei Piani d'Ambito<sup>33</sup> hanno comportato un incremento medio del 13,4% delle tariffe dell'anno 1 e del 37,2% di quelle a 15 anni, ed estrapolando questi risultati ai valori medi prima citati, si può stimare che la tariffa di equilibrio al 2007 è di 1,35 €/m<sup>3</sup> e al 2020 di 2,07 €/m<sup>3</sup>, valori più vicini a quelli registrati nelle altre nazioni europee, anche se ancora decisamente più bassi<sup>34</sup>.

Anche nel recente “Rapporto sullo stato dei servizi idrici” pubblicato dal CoViRi nel marzo 2008 è riportato un confronto con le tariffe internazionali sulla base di un consumo familiare di 200 m<sup>3</sup>/anno e con tariffe corrette con i coefficienti OECD per tenere conto della differente parità di potere di acquisto (PPP) nei diversi paesi. Dal

---

<sup>33</sup> Queste revisioni considerano l'effetto combinato di una riduzione dei volumi venduti, di un incremento dei costi gestionali e di una rivalutazione degli investimenti.

<sup>34</sup> Anche i dati relativi al 2004 di oltre 40 grandi città nel mondo elaborati da Federutility confermano che le città italiane contenute nel campione si collocano fra quelle con tariffe più basse (Roma con 0,78 €/m<sup>3</sup> e Torino con 0,81 €/m<sup>3</sup>) o al più vicino al quantile del 40% dell'intero campione (Bologna con 1,25 €/m<sup>3</sup>), che presenta un range compreso fra 0,17 €/m<sup>3</sup> (Buenos Aires) e 4,30 €/m<sup>3</sup> (Berlino).

confronto fra il campione prescelto dal CoViRi e quello internazionali risulta che la spesa media annua in Italia è di 211,0 € (con un intervallo compreso fra 42,6 e 546,8 €) mentre il valore medio del campione internazionale è di 403,4 € (con un intervallo compreso fra 164,9 e 869,1 €). In termini di tariffa il valore medio in Italia è di 1,06 m<sup>3</sup> (con un intervallo compreso fra 0,21 e 2,731 €/m<sup>3</sup>), mentre il valore medio del campione internazionale è di 2,02 €/m<sup>3</sup> (con un intervallo compreso fra 0,82 e 4,35 €/m<sup>3</sup>). Trova quindi conferma il significativo differenziale fra le tariffe italiane e quelle applicate negli altri paesi con analoghe caratteristiche socio-economiche.

Per quanto riguarda la sostenibilità della spesa media in Italia il valore medio risulta pari a 0,97 %, con intervallo compreso fra 0,20 e 2,52 %, mentre il campione internazionale riporta un valore medio di 2,49 %, con intervallo compreso fra 0,63 e 12,69 %. La sostenibilità della tariffa è certamente confermata in Italia, anche se nei casi estremi è vicina la soglia di disagio del 3% (Peruzzi, 2004).

L'analisi dei dati tariffari, su un campione più ristretto dell'intera popolazione per i quali si disponevano di tutte le informazioni, evidenzia altresì che nel periodo 2004-2006 l'incremento tariffario è stato del 11,02 %, mentre nel quinquennio 2002-2006 l'incremento totale è stato del 45,58%, che al netto dell'inflazione dell'11,4% risulta pari al 35,18 %. Questo aumento tiene anche conto delle aliquote per investimenti e appare nel complesso giustificabile e congruente con le previsioni.

## **5. Modalità di finanziamento attuali in Italia e possibili innovazioni**

Uno degli obiettivi della legge Galli<sup>35</sup> era di passare da un sistema nel quale i contributi dalla fiscalità generale coprissero gli eventuali deficit gestionali e in massima parte gli investimenti ad un sistema finanziato prevalentemente tramite i ricavi da tariffa. Questo obiettivo da una parte dalla consapevolezza dell'impossibilità di disporre in futuro di consistenti risorse pubbliche, e dall'altra dell'affermarsi in Europa della necessità di un uso efficiente ed ambientalmente sostenibile delle risorse idriche che si basasse sulla possibilità di percepire da parte dell'utente i costi reali della risorsa. Rimandando ad altri paragrafi le considerazioni relative alla possibilità di attuare una politica tariffaria equilibrata anche rispetto all'equità sociale e al diritto ad un bene essenziale quale l'acqua, le analisi più recenti già citate<sup>36</sup> evidenziano non solamente che l'investimento annuale nel SII si attesti attualmente intorno alla 800 Meuro a fronte di un fabbisogno annuale di 2.000- 3.000 Meuro, ma anche che queste opere sono finanziate ancora con mutui concessi agli enti pubblici locali ( ca. 124 Meuro nel 2004 e 91 Meuro nel 2005) e che ancora il tasso di partecipazione del capitale impiegato nel SII è più elevato rispetto agli obiettivi del 12% contenuto nei Piani d'Ambito, specialmente al Sud (41%).

Si evidenzia quindi come siamo di fronte ad un sistema bloccato che stenta a decollare ove gli effetti combinati di contenimento degli incrementi a livelli tariffari fra i più bassi in Europa, le stime troppo ottimistiche contenute nei piani in relazione al contenimento dei costi gestionali, ai volumi fatturati e alle tariffe realmente incassate in vaste aree del

---

<sup>35</sup> In realtà la cosiddetta Legge Galli, ovvero la legge n. 36 del 05/01/1994, risulta abrogata e integralmente sostituita dal D. Lgs 152/06, che tuttavia ne ripropone, precisandoli e aggiornandoli, le caratteristiche di fondo e i principi ispiratori.

<sup>36</sup> SRM "L'Industria Idrica Italiana", 2006; CoViRi "Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici Anno 2005", Luglio 2006; Blue Book 07, Luglio 2007.

paese, si traducono inevitabilmente in una contrazione della capacità di spesa per investimenti. Di contro lo stato della finanza pubblica e la progressiva limitazione delle risorse comunitarie del settore non lasciano presumere che sia ipotizzabile nei prossimi anni un significativo incremento di risorse a fondo perduto, pur in presenza di ritardi infrastrutturali significativi sul fronte dell'efficienza delle reti di distribuzione e degli obblighi di adeguamento dei sistemi depurativi in osservanza alla legislazione comunitaria e nazionale.

Pur nella consapevolezza che questo rimane il problema di fondo al quale va data una risposta contestuale a qualunque proposta di riforma del settore, nei paragrafi successivi sono descritte le prime esperienze italiane di finanziamento da tariffa e vengono proposti modelli finanziari che possono certamente introdurre miglioramenti nel quadro attuale.

### **5.1 Le esperienze di finanza da tariffa**

La finanza da tariffa, cioè i mutui bancari concessi o i bonds emessi da società affidatarie del servizio idrico che vengono ripagati principalmente con i proventi tariffari e senza ricorso a trasferimenti a fondo perduto in conto capitale, è possibile solo negli ATO che hanno effettuato l'affidamento a lungo termine. Tuttavia questa forma di finanziamento non è legata alla natura giuridica della società, in quanto può essere concessa a società interamente pubbliche, miste oppure interamente private, ma piuttosto è attuabile in presenza di determinate caratteristiche dimensionali e di credibilità finanziaria del gestore.

Dal punto di vista teorico si possono distinguere<sup>37</sup> due forme di finanza da tariffa, che spesso nella pratica si presentano con varianti e combinazioni:

- Modello “Corporate Finance”, nel quale i finanziatori accordano credito al promotore del progetto sulla base della sua solidità finanziaria intrinseca e capacità di ripagare il debito tramite i suoi durevoli flussi di cassa; in questo caso il servizio al debito è disgiunto dal rischio legato allo specifico progetto ed è legato al rischio di insolvenza complessiva dell'impresa;
- Modello “Project Finance”, nel quale il progetto è realizzato e finanziato attraverso una società di progetto appositamente costituita (Special Purpose Vehicle o SPV); la valutazione di bancabilità dipende dall'analisi della capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti per ripagare il debito, dalla quota di capitale propria della SPV, dal valore degli attivi del progetto e dalla distribuzione dei rischi intrinseci del progetto, compresi quelli di revoca della Concessione.

E' importante sottolineare che in entrambi i modelli nel settore idrico, cioè in condizioni di monopolio naturale, un elemento molto importante nelle valutazioni creditizie è la qualità e stabilità della regolazione.

Il modello di Corporate Finance è in generale quello adottato nel settore idrico sia dalle società di gestione idrica del Regno Unito che dalle grandi multi-utilities in Francia (Veolia e Suez). Analogo approccio viene seguito in Spagna e Germania. In generale l'applicazione del Project Finance è limitato alla costruzione e gestione di specifiche opere, quali opere di approvvigionamento o impianti (ad esempio dissalatori, impianti di

---

<sup>37</sup> Blue Book 07, Luglio 2007.

potabilizzazione, impianti di depurazione) per i quali sono più facilmente definibili i rischi.

In Italia sono stati fino ad adesso concessi alcuni finanziamenti Corporate, le cui caratteristiche sono compiutamente riportate nel Blue Book 2007. L'ammontare dei finanziamenti è compreso nell'intervallo 120-500 Meuro, ed è stato concesso a società multi-utility (ACEA S.p.A ed HERA S.p.A.) o mono-utility (AQP S.p.A. e SMAT S.p.A) con solidi rating/ratios finanziari e con popolazioni servite numerose (superiori a 2 milioni di abitanti). Lo *spread* dei mutui e/o bonds dipende logicamente dal rischio percepito e il valore più elevato pagato dal bond con garanzia monoline AQP dipende sostanzialmente dal suo basso rating (BBB), conseguenza anche delle caratteristiche di efficienza e di complessità gestionale di una mono-utility idrica nel Sud.

In generale comunque le condizioni di Corporate ottenuti nel Regno Unito anche da imprese idriche con elevato effetto leva (ratios Debito/Valori attivi Regolati del 86%) sono conseguenza della stabilità dell'assetto gestionale e dei futuri flussi di cassa, e non sono riproducibili in Italia con l'attuale incertezza legislativa, sovrapposizione fra i livelli di regolamentazione nazionale e di ATO, e conflitti di interesse fra regolati e regolatori a livello locale. Lo sviluppo del modello Corporate è quindi probabile per le grande multi-utility e per grosse, efficienti e radicate realtà industriali del settore del Nord e del Centro, mentre appare più difficilmente applicabile nel Sud e nelle Isole.

Il modello alternativo di *Project Finance* (PF) non è facilmente impiegabile nel caso di finanziamento del Servizio Idrico Integrato (SII), come è più dettagliatamente descritto nel prossimo paragrafo. Di contro è stato correttamente evidenziato<sup>38</sup> che per l'Italia è uno strumento importante soprattutto nel Centro e Sud del paese, dove ci sono poche aziende deputate ad accedere a finanziamento *Corporate*, ma le società affidatarie (miste, pubbliche o private) sono spesso mono-utility nuove (SPV) che derivano anche da aggregazioni, ma che non hanno una storia pregressa in termini di bilanci solidi. Queste società devono quindi fare affidamento ai soli ricavi futuri, che derivano dalle previsioni del Piano d'Ambito.

## 5.2 Difficoltà ed applicabilità del *Project Finance* nel SII

L'adozione di un approccio di *Project Finance* nel finanziamento di opere attinenti al servizio idrico integrato risulta particolarmente difficoltosa, a causa delle specifiche caratteristiche del servizio che non sembrano adattarsi completamente a tale tipo di approccio, che consiste essenzialmente nel finanziamento di un progetto individuando investitori e finanziatori disposti, dietro il rilascio di adeguate garanzie, ad affidare il rimborso del credito ai flussi di cassa originati dal progetto stesso.

Le problematiche che rendono difficoltosa l'attuazione di tali operazioni nel finanziamento di opere attinenti al servizio idrico integrato possono essere raggruppate in quattro gruppi:

- le problematiche di natura tecnologica;
- le problematiche attinenti al sistema di regolamentazione;
- le problematiche riguardanti aspetti di natura industriale;

---

<sup>38</sup> Anwandter in Blue Book 2007

- le problematiche legate al sistema tariffario.

Le caratteristiche tecnologiche del settore idrico introducono evidenti condizionamenti alla strutturazione di operazioni di *Project Finance*, contribuendo a delimitarne lo scopo a progetti chiaramente identificabili per tipologia e localizzazione.

Il punto di partenza di qualsiasi riflessione sull'applicabilità del *Project Finance* al settore idrico non può che essere una valutazione sull'isolabilità dei progetti idrici: bisogna cioè verificare se la natura della tecnologia di ciascuna delle fasi in cui è scomponibile il processo produttivo rende possibile la segregazione economica e giuridica del progetto all'interno del ciclo dell'acqua. La verifica deve essere quindi effettuata su ciascuna fase. A questo proposito vale la pena precisare che l'elemento costitutivo delle fasi di captazione e di trattamento dell'acqua e di smaltimento dei reflui è dato da impianti con caratteristiche tecnologiche molto diverse, ma comunque facilmente individuabili per loro natura e collocazione territoriale.

Gli *input* e *output* di questi impianti sono facilmente individuabili e quantificabili con certezza e quindi è possibile pensare alla loro realizzazione come all'obiettivo di *performance* di un progetto. Le fasi del processo produttivo caratterizzate dalla presenza di reti – adduzione, distribuzione e fognatura – possono invece risultare meno facilmente separabili dal resto del ciclo.

In relazione al sistema di regolamentazione, appare evidente che le differenti impostazioni di base del sistema risultano vincolanti per la finanza di progetto. In particolare, per la sua impostazione di base il sistema di regolamentazione italiano costituisce un rilevante ostacolo alla realizzazione di *Project Finance* nel settore dell'acqua. Come è noto, lo schema di funzionamento del sistema è basato su tre elementi fondamentali – l'ambito, il gestore integrato e il metodo tariffario.

Nello schema di regolamentazione previsto dalla attuale normativa, il gestore assume un ruolo centrale anche come realizzatore degli investimenti previsti nel piano di ambito, mentre il sistema tariffario assicura le risorse per realizzarli. Il sistema di regolamentazione italiano è volto quindi al finanziamento del gestore piuttosto che di singoli progetti. In questo contesto viene a mancare l'elemento costitutivo del *Project Finance* in senso stretto, la ripartizione dei rischi tra più soggetti interessati – ma solo in parte – alla realizzazione di un progetto. Infatti, il gestore è l'unico soggetto autorizzato e interessato alla realizzazione delle opere che, congiuntamente, concorrono all'erogazione del servizio nel territorio servito. Quindi, rispetto ad altri settori d'intervento, la normativa non facilita l'individuazione di progetti distinti economicamente e giuridicamente che si autofinanziano a partire dai flussi di cassa attesi una volta realizzati gli impianti.

Per quanto concerne, poi, gli aspetti industriali, la natura pubblica di molte aziende che si stanno candidando a gestire il servizio in molti ambiti non sembra aiutare l'adozione di un approccio di *Project Finance*. Anche volendo ridimensionare le preoccupazioni connesse al loro attuale livello di efficienza, è innegabile che molte di queste hanno dimensioni e capitalizzazione inadeguati a sostenere lo sforzo di investimento richiesto. Il problema non sembra potersi risolvere con l'acquisizione della gestione sull'intero ambito, data la ridotta dimensione propria di molti di questi. La frammentazione del

territorio nazionale in un numero elevato di ambiti aumenta inoltre il livello di rischio percepito dai finanziatori che possono trovare i condizionamenti politici locali troppo complessi e onerosi da gestire.

L'ultima serie di problemi è legata alla definizione della tariffa. La politica di *pricing* dell'acqua sconta indubbiamente i problemi tipici di un bene pubblico sul quale l'elemento "politico" ha storicamente prevalso su considerazioni di natura esclusivamente economica. La disponibilità a pagare incrementi di qualità e quantità del servizio deve essere localmente verificata in modo da verificare l'effettiva realizzabilità dei piani d'investimento previsti dall'autorità di ambito.

Ma la tariffa pone problemi anche con riferimento alla funzionalità del meccanismo di definizione del prezzo. Due sembrano le difficoltà principali. La prima è legata alla variabilità della tariffa rispetto ai flussi per il servizio del debito. La sincronizzazione delle entrate rispetto ai rimborsi di quote di capitale e al pagamento degli interessi deve essere costantemente verificata in relazione alla capacità del gestore di mantenere il programma degli investimenti concordato con l'autorità, in modo da non determinare ritocchi tariffari verso il basso rispetto a quanto concordato<sup>39</sup>. La seconda difficoltà è data dall'incertezza e dall'instabilità del meccanismo tariffario che può essere cambiato non solo nei suoi parametri principali, ma anche nel meccanismo stesso<sup>40</sup>.

Il meccanismo tariffario può costituire un impedimento se risulta impossibile identificare giuridicamente "progetti" che possano essere separati dal resto del ciclo ed abbiano flussi specifici non solo di uscite ma anche di entrate, cosa che appare improbabile se la tariffa fa riferimento, come in Italia, all'intero ciclo dell'acqua.

In conclusione occorre comunque ricordare che l'ostacolo probabilmente più grande alla realizzazione di operazioni di vero e proprio *Project Finance* nel settore idrico italiano è data dall'incompletezza delle riforme che, per essere effettivamente operative richiedono una coerente definizione anche degli aspetti di dettaglio.

Le difficoltà descritte in merito all'applicazione di un approccio "puro" di *Project Finance* al settore idrico hanno fatto sì che, per finanziare gli ingenti fabbisogni finanziari generati da consistenti piani di investimento, si è tentato di adattare tale approccio al finanziamento non di un sola opera o progetto, bensì dell'intero piano di ambito di durata venti-trentennale. Ma gli stessi piani di ambito sin qui elaborati presentano problematiche comuni, che possono essere così riassunte:

- un livello molto elevato di investimenti, non concentrati solo nei primi anni, bensì distribuiti lungo tutto l'arco della gestione;
- un sistema tariffario che, pur garantendo la copertura ex ante dei costi di gestione e di investimento, non assicura un sufficiente livello di remunerazione del capitale investito;

---

<sup>39</sup> Occorre sottolineare che, sulla base di quanto finora emerso, le indicazioni contenute nei piani di ambito hanno validità limitata ai primi cinque o sei anni, mentre per i successivi la tipologia e l'ammontare degli investimenti – e quindi il profilo tariffario – risultano solo parzialmente attendibili.

<sup>40</sup> Il riferimento immediato è al parametro che stabilisce il livello di remunerazione del gestore, ma anche se in modo meno evidente anche gli altri elementi che definiscono i cosiddetti "costi modellati" hanno un impatto sui ricavi annui del gestore.



- l'assoluta mancanza di chiarezza in merito ai meccanismi di revisione triennale della tariffa e l'assenza di opportuni incentivi ai recuperi di efficienza per il gestore;
- l'elevato livello del valore residuo della concessione (o anche solo delle opere non ancora ammortizzate) al termine della stessa, con la conseguente presenza di importanti barriere all'entrata (ma anche all'uscita) per eventuali nuovi gestori (o per l'incombente);
- i vincoli posti dal sistema bancario, a causa della indeterminatezza del quadro normativo in merito alla stabilità degli affidamenti e alle garanzie per l'effettivo pagamento del valore residuo alla fine della concessione;
- l'impossibilità di garantire un adeguato flusso di dividendi per il gestore, se non negli anni conclusivi della concessione, a causa di flussi di cassa negativi generati dalla gestione operativa e dagli investimenti.

In particolare, i piani di ambito evidenziano programmi di investimento con un'elevata concentrazione di spesa nei primi anni allo scopo di adeguare la dotazione infrastrutturale e la qualità/quantità del servizio offerto agli standard minimi di legge. Il livello annuo degli investimenti, tuttavia, in tutti i Piani continua a mantenersi elevato per l'intero arco di tempo della concessione, per consentire la sostituzione ed il mantenimento in condizioni di efficienza delle reti e degli impianti. Infatti la notevole intensità di capitale, seppure di natura quantitativa più che qualitativa, che caratterizza l'attività industriale nel settore idrico e la differenziata vetustà delle ingenti opere, fa sì che nell'arco della concessione debba procedersi al rinnovo di parte consistente del parco infrastrutturale a causa dell'approssimarsi dell'esaurimento della vita utile del bene non solo negli anni iniziali, ma durante tutto il periodo concessorio. Al protrarsi dell'attività di investimento fino alla scadenza della concessione consegue, inoltre, il determinarsi di elevati valori residui delle opere, poiché quest'ultime sono comunque caratterizzate da una vita utile molto lunga e quindi da un lento processo di ammortamento.

L'alto livello degli investimenti richiesti ed un sistema tariffario soggetto ad un *price cap* hanno un forte impatto sulla redditività della gestione, poiché la concentrazione delle uscite di cassa per investimenti e costi di esercizio non trova adeguata copertura nelle entrate per ricavi, in particolare nei primi anni. Il meccanismo tariffario consente infatti ogni anno la integrale remunerazione dei costi di gestione, fatta salva la percentuale di miglioramento dell'efficienza che il gestore è chiamato a conseguire nella logica della concorrenza "per il mercato", ma garantisce il completamento della copertura del costo di investimento solo in un orizzonte temporale più vasto, che si estende fino al termine della vita utile fiscale delle opere, poiché la tariffa riconosce annualmente solo la quota di investimento che corrisponde all'ammortamento. D'altro canto, la componente tariffaria che proviene dalla remunerazione del capitale investito netto, prevista attualmente nella misura del 7%, non risulta sufficiente per la copertura degli oneri di varia natura che il sistema tariffario non considera direttamente remunerabili, quali il costo dell'indebitamento complessivo, contratto non solo per gli investimenti ma anche per il

finanziamento del capitale circolante netto, le perdite su crediti oneri e l'imposta specificamente gravante sul fattore lavoro.

Gli inadeguati flussi di cassa prodotti dalla gestione comportano una forte dipendenza dal sistema bancario che pone vincoli stringenti in ordine alla copertura del fabbisogno mediante indebitamento a lungo e a breve termine. Infatti, in un quadro regolamentare ancora indefinito e incerto, soprattutto per ciò che attiene al valore residuo ed al sistema di garanzie in merito alla effettiva trasferibilità delle passività al nuovo gestore al termine della concessione, il sistema bancario impone il ricorso al capitale di credito per un limitato arco temporale e l'estinzione di tutti i prestiti a medio-lungo termine entro la fine della concessione. In conseguenza di ciò, il tempo medio di estinzione del debito, condizionato dal numero massimo di anni concessi dal finanziatore per la restituzione del prestito, è spesso inferiore al tempo medio di recupero degli investimenti tramite la tariffa, dato dagli anni medi di vita utile fiscale e cioè dall'ammortamento. Da tale situazione scaturisce una costante, affannosa e improbabile ricerca delle risorse finanziarie necessarie per la restituzione delle risorse finanziarie in scadenza. Infatti, poiché generalmente il flusso di cassa della gestione operativa non è sufficiente per la copertura del servizio del debito, tutto il fabbisogno generatosi successivamente ai primi dieci-dodici anni di gestione (corrispondenti al periodo di utilizzo delle linee di credito a medio-lungo) trova copertura formale mediante indebitamento a breve, che determina una incerta bancabilità ed un aggravio degli interessi e degli oneri finanziari. L'incertezza in merito alla effettiva capacità di credito del soggetto gestore, che invece ha necessità di reperire nuove risorse nella fase successiva alla prima attivazione dei finanziamenti, genera perplessità in ordine alla fattibilità ed alla tenuta del piano finanziario ipotizzato per l'intero arco della concessione e contribuisce a rendere incerta la conseguibilità delle già non entusiasmanti *performance* reddituali previste dai Piani di Ambito.

In questo contesto, il tradizionale approccio di finanza di progetto, con la principale caratteristica di non ricorrere alle garanzie dei soci a sostegno dei finanziamenti necessari (approccio *no recourse*), mostra un'evidente impossibilità di garantire la finanziabilità dei Piani di Ambito per un settore con una redditività media del 4% ed una generazione di flussi di cassa positivi molto ritardata nel tempo.

Inoltre, come già detto, la stessa natura del gestore, frequentemente controllato o partecipato da enti locali, può rappresentare un freno alla presenza di soggetti privati disposti ad accollarsi i rischi della gestione senza opportune regole di *governance* e del sistema creditizio nel suo complesso a finanziare l'ingente fabbisogno di capitali.

Le problematiche sopra sinteticamente riportate evidenziano una strutturale e intrinseca criticità sotto il profilo della redditività dei piani di ambito e della loro "appetibilità" sia per soggetti industriali sia per soggetti finanziari, con la presenza di valori molto bassi dei principali indicatori di convenienza economica e finanziaria delle gestioni. Tali indicatori determinano pertanto forti resistenze da parte dei gestori e delle banche a reperire i mezzi finanziari per garantire la copertura degli ingenti fabbisogni finanziari caratterizzanti gli stessi piani di ambito.

Queste difficoltà e resistenze trovano conferma nel ridotto numero - ad oggi non superiore a tre-quattro<sup>41</sup> - di operazioni finanziarie chiuse secondo uno schema di *Project Finance* senza ricorso, o con ricorso limitato, alle garanzie dei soci. Rimandando per maggiori dettagli sulle singole operazioni all'analisi contenuta nel Blue Book 2007 a cura di Anwandter, in tutti i casi è comunque riscontrabile la presenza di un promotore forte con elevata capacità gestionale e un tempo di chiusura del Project Finance di 4-5 anni dopo l'affidamento per consentire la presa di coscienza del nuovo gestore dei suoi assets nel territorio e della sua clientela. In pratica è stato necessario rivedere il Piano degli investimenti, che è risultato troppo ambizioso nella fase di start-up, di verificare le ipotesi di volumi venduti contenute nei Piani d'Ambito e di rivedere la Convenzione di Affidamento e il Disciplinare Tecnico. Gli investimenti dei primi anni sono stati finanziati con prestiti ponte ed è stato molto importante un dialogo costruttivo fra regolatore, gestore e banche. La durata totale del finanziamento ha un periodo di pre-ammortamento e utilizzo abbastanza lungo, e il ratio di copertura del servizio del debito con il flusso di cassa disponibile è di almeno 1,2-1,3 volte. Dato l'elevato costo dell'operazione la dimensione minima richiesta è stata di 50 Meuro, che corrisponde con un realistico rapporto Debiti/Capitale proprio di 80/20 ad un fabbisogno finanziario di 60 Meuro. Questi valori rendono più problematico l'impiego del Project Finance in alcuni Ambiti minori, o con molti fondi pubblici. Inoltre per la riuscita delle operazioni è stata determinante la chiara allocazione nella Convenzione dei rischi connessi agli eventi "endogeni" (normalmente a carico della SPV/banche) e a quelli "esogeni" (che rimangono a carico del pubblico) e la definizione dei Security package (pacchetto delle garanzie) e delle indennità di fine concessione.

### 5.3 Le possibili innovazioni nel finanziamento del servizio idrico integrato

Come già detto, accanto ai tradizionali strumenti finanziari utilizzati per il finanziamento degli investimenti nel settore idrico (quali mutui con garanzia pubblica e mutui o *bond corporate* contratti da soggetti imprenditoriali per lo più pubblici), negli ultimi anni si sono affermati strumenti finanziari più innovativi, rappresentati in primo luogo da:

- mutuo/bond con garanzia *monoline*, con società di assicurazione che fornisce una garanzia irrevocabile ed incondizionata (ma non a prima richiesta) alle banche o ai *bondholders*; questo strumento consente di avere costi finanziari minori a fronte di maggiori garanzie;
- *corporate securization*, che consente di mantenere un *rating* elevato, cioè costi minori, anche con leva maggiore a fronte di un pacchetto di garanzie solido e chiare regole di protezione dei creditori;
- *project/concession finance*, che presenta i vantaggi della flessibilità e dell'adattabilità al caso specifico, ma come evidenziato nelle esperienze descritte nel paragrafo precedente deve avere una dimensione minima significativa, un chiaro pacchetto

---

<sup>41</sup> Finanziamento di 70 Meuro della società Nuova Acque S.p.A (principale azionista Suez) relativa all'ATO Toscana 4 Alto Valdarno; finanziamento di 255 Meuro della società Acque S.p.A. (principale azionista Acea) per l'ATO Toscana 2 Basso Valdarno; finanziamento di 114 Meuro della società Acqualatina S.p.A. (principale azionista Veolia) per l'ATO 4 Lazio Meridionale-Latina; inoltre è stata chiusa come Project Finance anche l'operazione di finanziamento di Sicilacque S.p.A., società mista a maggioranza privata (principale azionista Veolia) che gestisce l'acqua all'ingrosso in Sicilia (da Blue Book 2007).

di garanzie (atto di pegno sulle azioni, cessione crediti, privilegio speciale, pegno conti correnti, etc.), un servizio al debito costante e contenuto in un tempo significativamente minore della concessione, cioè un flusso di cassa al netto delle imposte disponibile per la copertura del debito che copre l'intero montante del debito in un tempo inferiore al periodo della concessione, lasciando un elevato valore residuo del flusso di cassa come elemento di sicurezza.

Fra questi strumenti, come i più adatti al finanziamento dei piani d'ambito sono il mutuo o *bond* con *monoline*, e il *Project/Concession Finance*, che hanno già trovato in Italia le significative applicazioni precedentemente descritte.

In alternativa ma soprattutto a supporto del PF, che può essere classificato come uno strumento tipicamente bancario, possono essere attivati strumenti che collocano il rischio su prodotti del mercato finanziario, quali:

- *equity/notes* collocati presso investitori tradizionali, ovvero risparmiatori e/o utenti; in questo caso il gestore copre il fabbisogno finanziario ricorrendo ai mercati finanziari tramite le soluzioni più tipiche;
- *equity/notes* collocati presso investitori innovativi, quali fondi chiusi, fondazioni bancarie, etc.;
- cartolarizzazione dei crediti all'attivo delle società veicolo della finanza di progetto (SPV) o delle banche partecipanti che trasformano il credito a medio-lungo termine, relativo al finanziamento del progetto, in valori mobiliari (ABS) che vengono collocati in un mercato primario e possono successivamente essere trasferiti in un mercato secondario tramite negoziazioni; questo processo permette ai finanziatori di grosse operazioni di PF di alleggerire il proprio portafoglio in termini di liquidabilità degli investimenti;
- cartolarizzazione dei crediti futuri per incassi attesi dalle tariffe del servizio idrico, che rappresenta uno strumento molto innovativo, ma anche molto rischioso e con forti dubbi di applicabilità e forse di ammissibilità giuridica.

In ogni caso qualunque strumento finanziario si basa sulla solidità progettuale, elemento indispensabile per rendere bancabile un Piano d'Ambito, cioè consentirne il finanziamento da parte di terzi (banche) solo sulla base dell'analisi del "progetto" e dei suoi flussi di cassa, evitando o limitando il ricorso alle garanzie dei soci della società di gestione.

Per agevolare il processo di coinvolgimento di capitali privati anche nelle aree dove non sono facilmente applicabili i modelli di *Corporate Finance* o *Project Finance* (in particolare ATO più piccoli e meno densamente popolati del Centro e del Mezzogiorno, ma anche in Piemonte, Lombardia e Veneto), potrebbe essere utile ridefinire un ruolo nuovo della finanza pubblica nel settore idrico diretto ad un utilizzo innovativo delle proprie risorse finanziarie e, in certi casi, alternativo alla contribuzione pubblica a fondo perduto. Tra le soluzioni allo studio<sup>42</sup>, a titolo esemplificativo, si possono elencare:

---

<sup>42</sup> Per maggiori elementi si rinvia a G.Ferrante, G. Pasquini, *Risorse idriche: due nuovi fondi per sostenere le infrastrutture*, in Edilizia e terr. Ed. Sole24Ore, n.8/2006, p.12 e ss. disponibile all'URL [http://www.utfp.it/doc\\_publicazioni.htm](http://www.utfp.it/doc_publicazioni.htm)

- la creazione di appositi fondi a carattere rotativo, sul modello degli State Revolving Fund (“SRF”), già ampiamente utilizzati con successo negli Stati Uniti;
- l’individuazione di nuove opportunità di investimento mediante la creazione di nuovi strumenti finanziari quali, ad esempio, fondi di investimento in equity (“FE”), specifici di settore, di cui peraltro, si ricorda, esistono, in ambito internazionale, specifiche esperienze di successo (es. Fondo *Galaxy* nel settore trasporti).

Gli SRF sono fondi di rotazione vincolati che hanno come obiettivo quello di erogare finanziamenti a condizione agevolata o garanzie su prestiti e/o emissioni obbligazionarie (es. “*revenue bonds*”) agli enti pubblici locali. Elementi caratteristici di tali fondi sono:

- la rotazione, in quanto il rimborso della quota capitale e degli interessi sui prestiti erogati affluiscono nuovamente al fondo stesso contribuendo ad alimentarne la dotazione. La natura rotativa consente al fondo stesso di continuare a costituire una fonte di finanziamenti costante nel tempo;
- l’ utilizzo vincolato, in quanto tali fondi possono essere impiegati esclusivamente per finanziare progetti infrastrutturali nel settore idrico.

L’utilizzo di un fondo rotativo con queste caratteristiche nel contesto italiano potrebbe essere indirizzato, inizialmente, verso la prestazione di garanzie su prestiti ed emissioni obbligazionarie delle società di gestione pubbliche del servizio aumentando, pertanto, la leva finanziaria di tali società e favorendo quindi un apporto maggiore di risorse private alla copertura del fabbisogno finanziario degli investimenti e un contestuale minore apporto di risorse pubbliche.

In alternativa o in accompagnamento allo strumento di un fondo rotativo, potrebbe essere valutata l’opportunità di costituire un veicolo di investimento rappresentato da un apposito fondo di tipo chiuso (“FE”) avente come obiettivo l’investimento nel capitale di rischio delle società di gestione pubbliche. In questo caso il FE interverrebbe direttamente nella società di gestione, con partecipazione al rischio d’impresa. Allo scadere di un periodo di tempo predeterminato, il FE potrebbe disinvestire le risorse impegnate (cd. *way-out*) per investire nuovamente in altre società di gestione.

Una esperienza di questo tipo è stata recentemente avviata dalla Finlombarda (la Finanziaria della Regione Lombardia) che si propone di costituire un fondo rotativo regionale per il settore idrico ove intende abbinare la propria patrimonializzazione ad altre risorse raccolte da investitori istituzionali e/o sui mercati finanziari. Questa iniziativa è in Lombardia particolarmente adatta al modello lombardo, che prevede la separazione fra società patrimoniale pubblica che cura gli investimenti ed erogatori del servizio scelti tramite gara. Tralasciando in questo contesto un’analisi critica sulla funzionalità di tale modello nel SII, la costituzione di un fondo rotativo regionale sarebbe interessante anche per altre Regioni, che potrebbero convogliare in strutture finanziarie regionali la parte di finanza pubblica a fondo perduto facendo leva con la finanza da tariffa. In questa maniera si otterrebbe il duplice effetto di ridurre il costo della finanza da tariffa ma contestualmente di assicurarsi che l’aiuto finanziario rappresenti un incentivo per comportamenti virtuosi del gestore in termini sia di qualità ed efficacia degli investimenti che di capacità gestionale, che rappresenta la reale garanzia per il servizio al debito.

#### 5.4 Considerazioni conclusive

Il finanziamento dei Piani d'Ambito può avvenire attraverso l'impiego generalizzato di fondi pubblici a carico della fiscalità generale e/o di fondi privati a carico delle tariffe applicate agli utenti del servizio idrico. Le ridotte disponibilità della finanza pubblica e le contemporanee esigenze finanziarie del comparto irriguo e per il completamento della infrastrutturazione relativa alla adduzione dell'acqua all'ingrosso fa ritenere improbabile la possibilità che anche l'intero fabbisogno finanziario necessario per il comparto civile (SII) possa essere coperto da fondi pubblici. In ogni caso per rendere attraente il settore al coinvolgimento di capitali privati e per favorire l'utilizzo di strumenti finanziari innovativi occorre creare le condizioni per un mercato appetibile finanziariamente rimuovendo gli aspetti di criticità del settore e garantendo un congruo rendimento degli investimenti ed una maggiore bancabilità delle iniziative.

I problemi che caratterizzano molti Piani d'Ambito e ne rendono difficile la bancabilità sono:

- scarsa attendibilità dei dati di base e delle stime;
- previsione sui costi, ricavi e volumi venduti smentite dai primi anni di gestione;
- elevati livelli di investimento che durano per tutto il tempo dell'affidamento e quindi creano un elevato e perdurante fabbisogno finanziario;
- scarsi flussi di cassa generati dal progetto disponibili per il servizio del debito;
- elevati livelli di valore residuo degli investimenti al termine dell'affidamento.

Le esperienze di finanziamento in Italia dei primi Piani d'Ambito hanno evidenziato che in relazione a queste problematiche non è importante la natura pubblica o privata del gestore, quanto la sua dimensione e capacità tecnica e la stabilità dei flussi di cassa storici. Logicamente la finanziabilità viene fortemente influenzata dal basso livello tariffario del settore in Italia, ma è la contestuale incertezza normativa, contrattuale e di regolazione tariffaria che contribuisce ad incrementare il rischio percepito dal sistema bancario.

Il *Corporate Finance* trova più semplice applicabilità nel Nord e nel Centro del Paese in cui esistono o sono in corso di aggregazione multi-utilities che possono beneficiare di economie di scala e in generale anche nelle situazioni ove esistono mono-utility di grande dimensione e di comprovata efficacia; in queste ultime situazioni la garanzia per il sistema bancario è spesso data dal rating dei soci pubblici proprietari.

Il *Project Finance* ha sino ad adesso trovato applicazione nella zona centrale del paese ed è comunque un metodo adatto nel caso di affidamento a gestori di nuova costituzione. Ha tuttavia richiesto la ridefinizione di una Convenzione di gestione e di un sistema di allocazione dei rischi e garanzie adatte e sarebbe quindi auspicabile la definizione di modelli standard di Convenzione e di governance del rapporto fra ATO e gestore che agevolino lo sviluppo di questo strumento per il finanziamento di interi Piani d'Ambito. Anche in questo caso però l'esperienza dimostra che la presenza di un gestore consolidata capacità rappresenta una garanzia indispensabile per gli istituti finanziari.

L'area a maggior rischio di finanza da tariffa rimane il Mezzogiorno dove non esistono multi-utility e fra gli esistenti gestori mono-utility di consistenti dimensioni solamente l'Acquedotto Pugliese S.p.A. ha le dimensioni e l'affidamento del servizio sull'intero

ambito di competenza. Fra gli ATO del Sud quelli di Napoli, Palermo e Catania hanno dimensioni tali da rendere possibile l'applicazione di questi strumenti. Inoltre, analogamente alla Puglia, la Basilicata e la Sardegna hanno scelto ATO Regionali, affidando il servizio a società *in-house* quali rispettivamente l'Acquedotto Lucano S.p.A e Abbanoa S.p.A.; in questi casi, come per l'Acquedotto Pugliese S.p.A., la dimensione rende possibile il finanziamento da tariffa con gli strumenti classici, ma rimangono i rischi di capacità gestionali che spesso si riscontrano nelle società pubbliche del Mezzogiorno.

Negli ATO più piccoli e/o scarsamente popolati del Mezzogiorno e anche del Centro e del Nord nel finanziamento dei Piani d'Ambito potrebbero assumere le Regioni, sviluppando iniziative simili a quelle della Finlombarda di costituzione di un fondo rotativo, senza per questo adottare il modello di separazione fra proprietà e gestione nell'accezione prevista dalla legislazione della Regione Lombardia. Il fondo rotativo regionale potrebbe utilizzare i fondi pubblici non a fondo perduto, ma per fare leva con finanziamenti privati.

In questo contesto, può risultare di notevole importanza un nuovo ruolo della Cassa Depositi e Prestiti che, piuttosto che offrire i tradizionali strumenti finanziari per la realizzazione delle singole opere, partecipi a questi fondi rotativi regionali o diventi promotrice di un fondo di *private equity* specializzato nel settore sulla scorta dell'esperienza di altri fondi, quali il Pictet Water e sulla falsa riga del F2I. Il fondo potrebbe altresì mettere a disposizione dei neonati gestori del servizio idrico integrato forme nuove di finanziamento, quali prestiti mezzanini e/o subordinati. Tali finanziamenti potrebbero così andare a coprire il fabbisogno finanziario che i finanziatori terzi non possono o non intendono soddisfare, se non facendo ricorso a garanzie dei soci che, peraltro, trattandosi spesso di soci pubblici, non possono fornire a causa dei limiti imposti dal patto di stabilità.

Le prospettive sopra esposte verrebbero certamente modificate qualora gli orientamenti del settore venissero modificati secondo quanto previsto nel ddl. AS 772 recante "Delega al governo per il riordino dei servizi pubblici locali", cioè l'imposizione come unica scelta possibile della società *in-house* come forma di gestione.

Infatti, in tal caso delle due modalità di partecipazione del settore privato per la copertura del fabbisogno degli investimenti nel settore previste dall'attuale classificazione maturata in sede comunitaria, non potrebbe essere più attivata la partnership pubblico-privata di tipo istituzionale ("PPP istituzionale"), che si realizza attraverso una struttura societaria a composizione mista pubblico-privata, come ad esempio nel caso delle società miste di gestione del servizio idrico. Inoltre anche la partnership pubblico-privata di tipo contrattuale ("PPP contrattuale") che rende possibile, attraverso istituti giuridici quali la concessione di costruzione e gestione, l'applicazione di schemi di PPP, mediante i quali investitori privati assumono responsabilità diretta nella realizzazione, finanziamento e gestione di infrastrutture idriche dovrebbe essere limitata alla gestione di segmenti specifici e parziali del servizio. Si può quindi ipotizzare uno scenario che prevede l'identificazione di una società di gestione pubblica di un determinato ATO e la possibilità, attraverso lo strumento della concessione di costruzione e gestione di cui agli artt. 143 e ss. del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 143 (Codice dei contratti pubblici), di affidare

con procedura concorrenziale la costruzione e la gestione di un segmento/parte della filiera ad un soggetto privato. L'applicabilità di tale strumento è legata alla presenza di una serie di precondizioni :

- enucleazione, sul piano giuridico, dell'opera rispetto alla gestione integrata;
- identificazione di opere ed impianti scorporabili, ben distinte nel ciclo idrico, come quelle relative alla fase a monte e/o a valle (captazione/adduzione, acquedottistica e depurazione);
- definizione, prima dell'avvio della gara, delle regole che il futuro concessionario sarà tenuto a rispettare nei rapporti con il gestore idrico integrato;
- livello di definizione e modulazione temporale del piano di investimenti;
- adeguata certezza nei livelli tariffari applicabili per ciascun anno e relativamente ad un ampio arco temporale.;
- presenza di autonomi flussi finanziari ed economici di progetto;
- sostenibilità della struttura dei costi/ricavi operativi in caso di segmentazione ed enucleazione delle fasi del servizio idrico;
- adeguata certezza dei flussi di pagamento per i servizi erogati dal concessionario e delle controparti responsabili dei pagamenti.

L' utilizzo anche parziale del PPP e di soluzioni finanziarie alternative al contributo pubblico a fondo perduto potrebbe garantire la copertura di una parte dell'ingente fabbisogno infrastrutturale di cui il settore necessita non contribuendo ad aggravare ulteriormente la finanza pubblica che nel futuro modello di gestione del settore dovrà logicamente costituire la principale fonte di copertura degli investimenti del settore, specialmente nel Mezzogiorno, dove coesistono gravi carenze infrastrutturali e debolezze gestionali.

Ma occorre ancora una volta ribadire che in ogni caso a ridurre in maniera significativa la bancabilità dei Piani d'Ambito è l'assenza di uno stabile e definito quadro di regolamentazione al quale risultino sottoposti le tariffe e la loro revisione, i contratti di servizio, ovvero le convenzioni di gestione che regolano i rapporti tra ATO e gestore, e in generale i rapporti fra concedente e concessionario del servizio.

## 6. Le proposte

L'analisi sviluppata nei paragrafi precedenti e in Appendice ha evidenziato che al di là delle natura della proprietà in Europa si sta assistendo ad un progressivo aumento dimensionale dei gestori in ragione anche della complessità tecnica e finanziaria delle problematiche del servizio idrico integrato e che in generale le tariffe tendono a coprire integralmente i costi di gestione e investimento. Inoltre che i sistemi che funzionano in termini di qualità del servizio sono quelli in cui il quadro istituzionale è chiaro e stabile, e la regolazione avviene attraverso strutture specializzate indipendenti e/o l'uso del *benchmarking*.

Nella situazione italiana inoltre la grande necessità di investimenti comporta per il decisore politico come prima scelta quella relativa alla identificazione delle fonti di reperimento delle ingenti risorse finanziarie, cioè la quota da ascrivere alla fiscalità generale e quella sulle tariffe individuali. E' evidente che qualora non fosse possibile o



comunque non perseguibile la scelta di ascrivere alla fiscalità generale la copertura dei fabbisogni per investimenti e parzialmente quelli di gestione, l'unica alternativa ipotizzabile sarebbe quella di ricorrere alla capacità di indebitamento di soggetti privati attraverso concessioni o PPP.

Tuttavia, anche nel caso che la scelta sulla fonte di finanziamento fosse prevalentemente pubblica, trattandosi di un servizio svolto in condizioni di monopolio naturale, rimane legittimo il dubbio che l'assegnazione diretta del servizio senza alternative a soggetti pubblici con un controllo affidato non ad un regolatore indipendente ma a forme generiche di partecipazione democratica dei cittadini e specialmente dei lavoratori del settore non sia probabile fonte di inefficienze e distorsioni a carico degli utenti finali non solamente come tariffe ma anche come ingiustificato carico sulla fiscalità generale. Analoghe considerazioni possono essere sviluppate nel caso di assegnazione anche tramite gara a soggetti terzi rispetto alle amministrazioni concedenti qualora il sistema di regolazione e controllo sia carente.

Invece di un modello rigido di consolidamento del monopolio pubblico ed estremamente leggero come controllo senza un regolatore terzo, la proposta principale contenuta in questo rapporto è quella di un modello flessibile che, piuttosto che sulla natura della proprietà del gestore, si basi su un rafforzamento di un sistema di regolazione indipendente incentivante l'efficienza e forme corrette di competizione per il mercato, consentendo tuttavia alle amministrazioni concedenti la possibilità di affidare direttamente il servizio a *in-house provider*, sottoposte comunque al controllo del regolatore indipendente.

Si tratta quindi di migliorare l'attuale impianto istituzionale, che appare come un sistema incompiuto che necessita di alcune innovazioni anche sostanziali, ma il cui impianto complessivo rimane valido. A tal proposito alcune considerazioni sviluppate in recenti ricerche<sup>43</sup> forniscono spunti di riflessione utili nel tentativo di indicare le possibili proposte migliorative:

- in relazione all'aggregazione territoriale sono riscontrabili significative economie di scala nell'approvvigionamento primario quando le distanze fra centri di domanda e di offerta giustificano l'esistenza di una rete primaria regionale o multiregionale<sup>44</sup> con possibilità di forme competitive per la realizzazione degli impianti di approvvigionamento; invece in relazione alle reti di distribuzione le dimensioni consigliabili dell'ambito sono quelle provinciali, in quanto le economie di scala sono riscontrabili sino ad un valore della popolazione di circa 1 milione di abitanti, anche se logicamente la densità della popolazione e le caratteristiche topografiche hanno una significativa influenza sulle dimensioni ottimali dell'ambito;
- le economie di scala riscontrabili nell'aggregazione verticale della filiera sono dimostrabili certamente fra produzione e distribuzione idrica, mentre sono meno significative nell'aggregazione fra servizio idrico e fognario, anche se quest'accorpamento trova giustificazione nella maggiore facilità di controllo

---

<sup>43</sup> Amato A., Conti M., *The economics of the water industry: technology, ownership and efficiency*, Fondazione AMGA- Franco Angeli, Milano, 2005.

<sup>44</sup> In questo settore in Italia non si può parlare di rete primaria nazionale.

ambientale; inoltre la realizzazione e gestione degli impianti depurativi si presta ad una maggiore concorrenza rispetto agli altri segmenti del settore;

- al di là delle previsioni della teoria economica sulla maggiore efficienza dei soggetti privati, a parità di altre condizioni gli studi empirici dimostrano che, specialmente per le grandi aziende, non è riscontrabile una maggiore efficienza nelle società private rispetto a quelle pubbliche nel settore idrico; infatti non è la privatizzazione per sé che incrementa la produttività e l'efficienza, ma la liberalizzazione e l'esistenza di una competizione effettiva;
- un sistema di regolazione efficiente è quello che utilizza la metodologia del *price-cap* accompagnata dalla *yardstick competition*; tuttavia gli stimatori dei modelli econometrici che si utilizzano in questo caso sono complessi e i risultati dubbi specialmente se la quantità e qualità dei dati di base è estremamente carente come in Italia e non è sufficiente approfondita la conoscenza della struttura ingegneristica dell'industria;
- la rottura dell'integrazione verticale riduce l'asimmetria informativa fra controllore e gestore e permette una più sicura applicazione della *yardstick competition* ;
- contratti di sola gestione senza l'onere degli investimenti con lungo periodo di ammortamento consentono di ridurre la durata del contratto e minimizzano il vantaggio dell'*incumbent* nella fase competitiva di rinnovo del contratto.

## 6.1 Un nuovo sistema di regolazione

Le caratteristiche e il grado di complessità del servizio idrico richiede l'esistenza di un sistema di regolazione a tutela dei consumatori, anche in ragione della forte asimmetria informativa fra soggetti pubblici affidatari del servizio e gestori, e di possibili contrapposti rischi, quali la cattura del regolatore da parte del gestore, dall'altro una intromissione del regolatore locale nella gestione operativa, come riscontrato per alcuni ATO. Inoltre la ridotta prevedibilità delle situazioni future, connesse ad esempio al "climate change" e alle possibili modifiche ambientali, può essere bilanciata solamente con elevate capacità di coordinamento fra i regolatori ambientali ed economici, in quanto sono mutevoli le condizioni al contorno dei contratti. La mancanza di un sistema di regolazione efficiente è probabilmente la più grave carenza dell'attuale sistema organizzativo del servizio idrico integrato in Italia, e rappresenta probabilmente il fattore chiave per lo sviluppo di un moderno sistema industriale.

La regolazione nel settore idrico è certamente una combinazione di regolazione ex-ante per "contratto" e controllo effettuato da un soggetto terzo, quale un'autorità di settore, ipotizzando "concorrenza per comparazione" secondo schemi di benchmarking competitivo e *yardstick competition*. Se è vero che l'esistenza di un soggetto gestore terzo comporta certamente una regolazione per contratto, tuttavia in presenza di incompletezza contrattuale, connessa a lunga durata del contratto, ridotta conoscenza delle condizioni iniziali e modifiche del quadro legislativo e ambientale in cui si inserisce il contratto, occorre ridefinire i termini contrattuali e diventa importante la presenza di una agenzia di regolazione indipendente. Di contro nei casi di contratti di durata limitata e relativi a segmenti specifici, quali ad esempio la costruzione e gestione di depuratori, questa incertezza diminuisce e sarebbe sufficiente la regolazione per contratto.

Nel caso specifico italiano la proposta di assetto definitivo del sistema di regolazione si fonda sulla convinzione che una Autorità indipendente per il settore idrico, ai sensi e con le caratteristiche previste dalla legge 481/1995, rappresenti la soluzione migliore tra quelle note e praticate per garantire trasparenza ed efficacia all'azione pubblica regolatrice di un mercato in cui sono presenti importanti segmenti di monopolio naturale. Una soluzione limitante della sua autonomia ed indipendenza, come quella indicata nella prima versione del Decreto Legislativo 152/06 attuativo della delega ambientale non risponde compiutamente alle esigenze del settore dei servizi idrici.

Un efficiente organo di regolazione deve esercitare funzioni di supporto all'attività di governo, di regolazione tariffaria, di composizione delle controversie fra Ambiti e gestori, di controllo e di segnalazione all'opinione pubblica. Compiti dell'Autorità (Anwandter e Rubino, 2006) sono certamente la definizione delle metodologie di determinazione della tariffa, considerando gli standard di qualità del servizio e di tutela ambientale, e la definizione e controllo dei meccanismi incentivanti e sanzionatori volti a favorire miglioramenti di efficienza e di qualità. Vigilerebbe altresì ex-post sull'applicazione di livelli tariffari medi e condurrebbe verifiche sostanziali/economiche circa l'efficienza e la qualità del servizio dei gestori.

Per evitare sovrapposizioni di ruoli le Autorità d'Ambito<sup>45</sup> non dovrebbero intervenire né sulla metodologia né sui parametri tariffari di competenza dell'Autorità nazionale o di quelle regionali, come il recupero di efficienza, il ritorno sul capitale investito, il limite dell'incremento reale della tariffa. Agli Ambiti rimarrebbero le funzioni di concedenti del servizio idrico nel proprio ambito territoriale, quali la definizione piano d'ambito sulla base delle esigenze del territorio e della disponibilità di risorse, l'affidamento del servizio nel rispetto della legislazione nazionale e comunitaria, il controllo degli obiettivi di qualità del servizio e di tutela ambientale in accordo alla legislazione vigente, l'articolazione tariffaria per scaglioni di consumo, territorio e tipologia di fornitura.

Se esistono ampie convergenze sulla necessità e funzioni dell'Autorità indipendente, si registrano opinioni differenti sul livello di articolazione di questa Autorità (statale o regionale) e sulla opportunità di costituzione di un nuovo organismo o di allargamento delle competenze di soggetti esistenti.

La regolazione attraverso il *benchmarking* rende quasi necessaria una struttura centrale per operare confronti fra realtà diverse, specialmente dove l'esistenza di ambiti coincidenti con la dimensione regionale renderebbe poco efficace un regolatore con un unico soggetto regolato. Tuttavia la complessità delle informazioni ambientali, tecniche ed economiche connesse al servizio, e la loro specificità territoriale generano perplessità sul fatto che una articolazione esclusivamente a livello centrale sia sufficiente per la gestione della regolazione del settore. Inoltre la regolazione ambientale come si va configurando anche nella revisione del D.Lgs 152/06 propende a lasciare al livello centrale (Ministero dell'Ambiente) la definizione dei principi base, mentre la funzione applicativa reale è a livello regionale o multi-regionale (Distretti Idrografici) che devono definire gli obiettivi, i piani e le iniziative previste nella Direttiva 2000/60/CE. In analogia a questo assetto si

---

<sup>45</sup> O le amministrazioni che ne surrogerebbero le funzioni in base alle previsioni della Finanziaria 2008.

può prevedere che accanto all'articolazione nazionale vengano istituiti presso le Regioni<sup>46</sup> organi di controllo coordinati con l'Autorità centrale per l'applicazione concreta della funzioni di regolazione da questa esercitate.

Questa impostazione consentirebbe di superare le perplessità che sono state espresse all'allargamento delle competenze dell'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas al settore del servizio idrico integrato, come previsto dal DDL AS 1366 proposto nella precedente legislatura, consentendo di contro di sfruttare il patrimonio delle competenze accumulate. Tuttavia la scelta fondamentale non è quella che contrappone i fautori dell'allargamento di competenze dell'AEEG e quelli di un rafforzamento degli attuali poteri del CoViRi, quanto la necessità di avere un sistema di regolazione efficiente e terzo rispetto agli ATO, che svolgono spesso la funzione di giocatori troppo legati agli interessi locali che arbitri.

## 6.2 La revisione del sistema tariffario e dei documenti contrattuali tipo

La necessità di revisionare il metodo tariffario è da lungo tempo sottolineato dagli operatori del settore, e comunque rappresenta una previsione contenuta nel decreto di approvazione del metodo normalizzato<sup>47</sup>. Gli obiettivi della revisione dovrebbero essere quelli di rendere il metodo più flessibile in modo da adattarsi alle diverse situazioni di rischio, introducendo gli elementi che consentono la solidarietà sociale e i fattori premianti la qualità del servizio e l'efficienza ambientale.

Senza volere sviluppare una disamina approfondita delle carenze riscontrabili nel metodo approvato nel 1996<sup>48</sup>, in questa sede è sufficiente ricordare che fra i punti più critici vanno annoverati la corretta stima del capitale iniziale, la scelta delle aliquote di ammortamento, tenendo in debita considerazione l'influenza che valori elevati del capitale netto investito alla fine della concessione possono avere sul finanziamento dei Piani di Ambito, e il tasso di rendimento del capitale.

Inoltre appare troppo breve l'intervallo triennale previsto fra due successive revisioni, e non condivisibile la impossibilità di livellare la dinamica tariffaria nel tempo e la mancanza di fattori premianti della qualità del servizio reso.

Già nella proposta di revisione del Co.Vi.Ri. elaborata nel 2002 si ritrovano alcune modifiche migliorative del metodo, quali più complete linee guida dell'articolazione tariffaria, le cui modalità applicative rimangono compito dell'Ambito, l'aumento a cinque anni dell'intervallo di tempo fra le revisioni tariffarie successive alla prima, prevista dopo tre anni. Sono state successivamente proposte dalla Federutility altre modifiche quali la possibilità di ricorrere al *project financing* per attuare componenti significative del servizio idrico all'interno del Piano di sviluppo dell'ATO, l'introduzione di elementi che accentuano l'interesse a sviluppare le capacità gestionali piuttosto che indurre alla

---

<sup>46</sup> La capacità regolativi a livello regionale è già esercitata da alcune regioni, si direttamente con strutture regionali che con strutture dedicate, come la Regione Emilia-Romagna, che ha anche approvato una autonoma revisione del metodo tariffario.

<sup>47</sup> Il metodo normalizzato, formalmente abolito dal D.Lgs. 152/06 è stato approvato nel 1996, e doveva essere revisionato dopo 5 anni. Il CoViRi ha preparato nel maggio 2002 una revisione del metodo, che non è mai stata approvata dal Ministero dell'Ambiente.

<sup>48</sup> Questa analisi è riportata in Gavasci R., "Stato di attuazione del servizio idrico integrato, problematiche e possibili indirizzi per l'industrializzazione del comparto idrico", Federutility, Roma, ( in corso di stampa).

realizzazione degli interventi e premiano il miglioramento della qualità del servizio da parte del gestore e l'innovazione tecnologica, la flessibilità e l'adattabilità del metodo sia alle differenti situazioni territoriali che alle dinamiche di contesto indotte dai progressivi adattamenti ai cambiamenti climatici.

Nel marzo 2006 la Regione Emilia-Romagna, coprendo autonomamente il vuoto legislativo generato dalla scarsa capacità decisionale centrale, ha dato un deciso impulso al processo di regionalizzazione del sistema, approvando un nuovo metodo tariffario per il servizio idrico integrato, che oltre a riprendere molte delle novità proposte dal Co.Vi.Ri. e da Federutility, introduce una diversa specificazione del fattore limite di prezzo  $K_n$ , una articolata proposta metodologica relativa al fattore di performance complessiva del gestore  $PC_n$ , una proposta operativa di articolazione tariffaria e di supporto alle famiglie disagiate e strumenti che consentano il sostegno della realizzazione di interventi a favore dei paesi in via di sviluppo afflitti da condizioni di particolare carenza idrica e ambientale.

Un altro elemento molto importante è l'introduzione nelle Convenzioni di incentivi al gestore per effettuare maggiori recuperi di efficienza ed incrementare i flussi di cassa. Gli incrementi di efficienza maggiori rispetto a quanto già imposto dal metodo tariffario vengono ripartiti fra utenti (minore tariffa degli anni futuri) e gestore (maggiori utili e quindi flussi di cassa più elevati). Oltre a questa specifica modifica l'intera convenzione deve essere comunque adattata allo strumento finanziario scelto, introducendo chiarezza ed equilibrio nei patti fra gestore e ambito, e contestualmente introducendo le opportune garanzie per i soggetti finanziatori.

Il ricostituito CoViRi nella sua recente Relazione Annuale <sup>49</sup> ha criticato la strada intrapresa dalla regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Valle d'Aosta di promulgare metodi tariffari difforni da quello approvato a livello centrale, in ragione della necessità di disporre di uno strumento unico su tutto il territorio nazionale per operare un efficiente *benchmarking*. E' comunque auspicabile che il regolatore nazionale proceda rapidamente sulla strada della revisione del metodo attuale, superando di fatto la fase di stallo che si è venuta a creare negli ultimi anni e introducendo, oltre alle migliorie già apportate nei metodi regionali, anche la possibilità di rivedere ogni tre o cinque anni il costo del capitale investito, il limite agli incrementi tariffari e introducendo maggiorazioni al costo del capitale riconosciuto per gli ATO con maggiori difficoltà di finanziamento.

Contestualmente alla revisione tariffaria vanno approvate linee guida per evitare l'incompletezza contrattuale e l'imperfetta allocazione dei rischi. L'esperienza dimostra che attualmente il processo di finanziamento con gli istituti bancari richiede un periodo di 3-5 anni dopo la firma del contratto e che si verificano frequenti rinegoziazioni *ex-post* del contratto. I contratti dovrebbero prevedere questa possibilità indicandone a priori le modalità; il compito della rinegoziazione rimarrebbe all'Ambito ma sotto il controllo dell'Autorità regolatrice. Nella revisione dovrebbero essere coinvolte anche le banche finanziatrici degli investimenti e può risultare importante il contributo di un

---

<sup>49</sup> CoViRi; *Relazione Annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici, anno 2007*, Roma, maggio 2008.

“Independent Technical Advisor” come da prassi internazionale (Anwandter e Rubino, 2006).

Si tratta quindi di definire una Convenzione-Tipo nazionale che espliciti con chiarezza il concetto di equilibrio economico-finanziario, l’allocazione dei rischi, gli incentivi e le penali, e definisca le modalità, la tempistica e l’ammontare delle indennità dovute alla fine delle concessione. In questi casi i comuni dovrebbero subentrare nelle obbligazione dell’Ambito o il nuovo gestore deve subentrare con tempi massimi predefiniti pena la decadenza dell’affidamento.

Per quanto riguarda il diritto di accesso all’acqua in Italia, va sottolineato che a parte qualche situazione marginale, le infrastrutture a rete esistenti consentirebbero l’approvvigionamento di tutta la popolazione, mentre la situazione è deficitaria per quanto riguarda il servizio depurativo e, in misura minore, quello fognario. Dal lato dell’offerta questo diritto viene tuttavia in alcune aree negato dalla ridotta efficienza del servizio in termini qualitativi e quantitativi. Dal lato della domanda il diritto può essere negato o comunque reso più difficile dalle ridotte capacità di spesa del nucleo familiare. In questo caso risulta condivisibile adottare soluzioni come quella indicata dal Co.Vi.Ri. nella proposta di revisione e ripresa dalla Regione Emilia-Romagna, e cioè assegnare all’Ambito il compito di individuare una politica di agevolazione sociale sulla base di un fissato livello dell’Indicatore di Situazione Economica Equivalente (ISEE).

L’Ambito individuerrebbe un livello di ISEE al di sotto del quale il titolare di un contratto domestico può richiedere le agevolazione tariffarie decise dallo stesso ambito; si tratta di una forma di articolazione tariffaria che potrebbe anche consentire di dare un quantitativo essenziale gratuitamente ( 50 l/ab per giorno). Va comunque sottolineato che il problema di assicurare questa forma di protezione sociale va risolta globalmente anche per i quantitativi minimi degli altri servizi essenziali (luce, gas, rifiuti,etc.) e sussistono molti dubbi sulla efficacia di soluzioni endogene all’interno della struttura tariffaria del singolo servizio.

La articolazione tariffaria dovrebbe altresì tenere conto del numero dei componenti del nucleo familiare nello stabilire le fasce di consumo.

### **6.3 Le forme di affidamento del servizio**

Fatto salvo naturalmente lo status di bene pubblico dell’acqua, prefigurare meccanismi di affidamento dei servizi idrici del tutto diversificati rispetto a quelli previsti per i restanti servizi non trova sufficiente giustificazione teorica e significa di fatto ostacolare la creazione di poli multiservizi, di maggiori dimensioni dal punto di vista economico e industriale, andando a riframmentare su scala locale sistemi gestionali ampi, attualmente funzionanti.

Piuttosto occorre lasciare agli Ambiti l’opportunità di scegliere le modalità di affidamento fra le diverse possibilità di affidamento del servizio previste attualmente dall’ordinamento sugli enti locali in base anche alla disponibilità finanziarie e tecniche presenti sul territorio. In questo senso va valutata favorevolmente l’ipotesi che il settore idrico segua lo stesso iter di riforma degli altri Servizi Pubblici Locali e che l’affidamento *in-house provider*, mancando di una verifica concorrenziale, debba tuttavia essere subordinato alla verifica da parte di un regolatore terzo rispetto agli enti locali concedenti

che l'affidatario pubblico sia in grado di operare sulla frontiera dell'efficienza e con un piano industriale credibile

Un disegno di legge di riforma è invece l'occasione per analizzare l'opportunità di introdurre nel sistema giuridico italiano in termini aggiuntivi rispetto alle forme attuali e limitatamente al servizio idrico una forma di gestione simile all'*affermage* ampiamente utilizzato in Francia, nel quale gli enti pubblici finanziano le infrastrutture e affidano la gestione a gara ad un soggetto terzo, che dalla tariffa recupera i costi di gestione e manutenzione/ammodernamento delle opere, mentre funge da esattore per gli enti locali per il recupero delle quote di ammortamento degli investimenti. In questo caso la durata del contratto di gestione è più breve, viene eliminato il problema del valore di riscatto delle opere a fine contratto e si riducono i rischi di fallimento del contratto in quanto è molto più agevole l'eventuale subentro. In un contesto normativo così modificato potrebbero avere un ruolo importante le società delle reti di proprietà esclusivamente pubblica degli enti locali, più ampiamente descritte più avanti, che sarebbero le proprietarie delle infrastrutture agevolando senza tuttavia dividere le attività di vendita del servizio da quelle di manutenzione e rinnovo delle infrastrutture. Un modello simile a quello dei comparti energetici è infatti sostanzialmente improponibile nel settore idrico in quanto fonte certa di conflitti e contenziosi nella identificazione delle responsabilità del servizio nei confronti degli utenti.

#### **6.4 La società per l'approvvigionamento primario**

Per il segmento del servizio di approvvigionamento primario la ricerca del migliore assetto gestionale va probabilmente sviluppata a scala regionale o di distretto idrografico. A questa scala sono più stabili e meno generiche le definizioni dei limiti dei sistemi idrici, le previsioni della domanda di acqua per i diversi usi, le analisi delle implicazioni e degli effetti delle politiche di contenimento dei consumi, degli effetti sociali delle politiche agroalimentari e dell'introduzione delle pratiche del ricircolo e dell'uso delle acque reflue depurate e affinate nei comparti irriguo e industriale.

La necessità di mantenere sotto il controllo pubblico il controllo delle disponibilità e la gestione delle risorse idriche comporta una specifica attenzione alle scelte relative all'organizzazione del servizio dell'approvvigionamento idrico all'ingrosso, che in molte regioni meridionali si basa su sistemi complessi ad uso multiplo, anche a servizio di più regioni, in gran parte realizzati dalla Cassa per il Mezzogiorno. In applicazione della Direttiva CE 2000/60 negli anni prossimi devono essere quantizzati non solamente i costi finanziari dell'approvvigionamento, ma anche quelli ambientali e i "prezzi ombra" delle risorse utilizzate, nonché la distribuzione di questi costi fra i diversi utenti civili, agricoli, energetici e industriali. La complessità di tali scelte, il potenziale impatto sui costi dei singoli comparti, compreso quello del SII, la necessità di utilizzare la fiscalità generale per la copertura dei costi di investimento per il completamento dei sistemi e probabilmente anche di parte dei costi gestionali, induce a ipotizzare che per questo specifico segmento del sistema la soluzione più logica sia quella di una società totalmente pubblica, con la partecipazione delle regioni coinvolte. Questa società, che deve mantenere dentro il recinto pubblico la responsabilità gestionale, potrebbe attivare le capacità imprenditoriali di altri soggetti operanti nel settore non solamente utilizzando

tutte le modalità di realizzazione delle opere offerte dalla vigente legislazione sui lavori pubblici, ma anche quelle specifiche gestionali con tipologie simile al “*management contract*” ampiamente utilizzato in altri paesi.

Nei casi ove il sistema di approvvigionamento primario è esclusivamente o in massima parte destinato all’uso civile, anche se a servizio di più ambiti, una ragionevole alternativa, a prescindere dalla natura pubblica o privata del soggetto gestore, è quella di una ridefinizione dei confini geografici degli ambiti, prevedendo ove possibile una riunificazione in un unico ambito sulla base di considerazioni orografiche ed includendo anche la gestione degli impianti di accumulo e approvvigionamento che costituiscono il sistema primario.

In estrema sintesi la Società regionale<sup>50</sup> ha la responsabilità della produzione e vendita dell’acqua all’ingrosso, e quindi della gestione degli schemi acquedottistici di interesse regionale (o multiregionale) multiuso e/o sovrambito. La Società persegue l’ottimizzazione degli schemi di approvvigionamento con l’obiettivo dell’efficacia ed efficienza del servizio, anche in relazione alla razionalizzazione della gestione a valle (ATO, Consorzi di Bonifica, Aree Sviluppo Industriali) e della minimizzazione dei costi di tutti gli utenti. Il modello societario proposto può in teoria anche essere modificato con l’introduzione delle procedure di *common carriage* ricordate in un precedente paragrafo.

La Società con l’applicazione di tariffe all’ingrosso differenziate per classi di utenti è anche il veicolo per le politiche di aiuto al comparto irriguo, quelle di riequilibrio ambientale, e per l’impegno dei contributi a fondo perduto per gli interventi di completamento e razionalizzazione dei sistemi di approvvigionamento, con particolare riguardo agli impianti di sicurezza in caso di prolungate siccità.

La gestione tecnica delle infrastrutture esistenti affidate alla Società dovrebbe essere assegnata con procedure concorrenziali a soggetti terzi sulla base di contratti con durata limitata (5 – 10 anni). La realizzazione degli interventi di potenziamento e/o razionalizzazione dei sistemi di approvvigionamento è gestita direttamente dalla Società regionale o multiregionale, ove possibile utilizzando le procedure della finanza di progetto e comunque con appalti esterni tramite procedure concorrenziali. La forma competitiva prescelta per ridurre le distorsioni indotte dal monopolio naturale è quindi quella della esternalizzazione dei servizi (*contracting out*), che consente di contenere al minimo i costi della struttura societaria, dove comunque devono essere presenti elevate capacità professionali per esercitare efficacemente le funzioni di pianificazione e controllo gestionale.

## **6.5 Il finanziamento degli investimenti infrastrutturali e la società delle reti**

Come già più volte evidenziato nel rapporto la necessità di realizzare forti investimenti sulle reti infrastrutturali nei prossimi anni unitamente alla applicazione del concetto della copertura integrale dei costi di gestione, manutenzione e rinnovo rappresenta probabilmente il fattore chiave che condiziona anche gli assetti organizzativi del Servizio Idrico Integrato. Infatti, una volta definiti i costi totali (ed in prospettiva anche quelli

---

<sup>50</sup> Le caratteristiche di questa società sono descritte in M.R. Mazzola, *L’approvvigionamento idrico primario* in “Le virtù della concorrenza” a cura di C. De Vincenti e A. Vigneri, Collana ASTRID, Il Mulino editore, Bologna, 2006.



ambientali e “ombra”) si pone il problema se finanziarli con le tariffe individuali, oppure a valere sulla fiscalità generale o con una combinazione fra le diverse fonti di finanziamento.

In generale vanno sostanzialmente differenziate le situazioni nelle quali la rete infrastrutturale è in buone condizioni, da quelle dove sono necessari massicci investimenti per ripristinare un livello accettabile del servizio. Nel primo caso dovrebbero essere sufficienti le entrate tariffarie, mentre nel secondo va presa in considerazione la possibilità di utilizzare finanziamenti a valere sulla fiscalità generale per ridurre l'impatto sul livello tariffario dei costi dei nuovi investimenti.

Va ricordato comunque che, anche nelle situazioni più arretrate del paese, l'inaccettabile livello di servizio non è certamente ascrivibile elusivamente alla mancanza di investimenti a fondo perduto nei decenni passati, che anzi in alcuni periodi sono stati significativi. Si tratta piuttosto di identificare un meccanismo di spesa e una forma organizzativa che privilegi la funzionalità gestionale e la qualità degli investimenti.

La scelta di incrementare la spesa pubblica a far carico sulla fiscalità generale centrale per fare fronte alle esigenze del servizio idrico appare comunque poco probabile nella attuale situazione italiana, nella quale il livello dell'imposizione fiscale è molto elevato, e contemporaneamente esistono settori di grande valenza sociale con grandi necessità finanziarie (scuola, sanità, assistenza, previdenza, trasporti, difesa del suolo). Per alcune regioni meridionali è tuttavia ancora forse possibile fare affidamento sui fondi strutturali comunitari 2007-2011, ma il comparto del servizio idrico è oramai considerato maturo e quindi la finanziabilità è limitata e in ogni caso integrativa (cofinanziamento) rispetto a quella derivante dal sistema tariffario.

Accanto alle forme di sussidiazione incrociata esogene è possibile attivare anche quelle endogene, istituendo meccanismi di compensazione interni al settore idrico, come quelli attivati dalle “Agencie de L'Eau” francesi che, come descritto in Appendice, a livello dei sei bacini idrografici fungono in sostanza da “banca dell'acqua”, prelevando risorse dagli utilizzatori delle risorse idriche sotto forma di canoni e tasse ambientali e ridistribuendole con precisi criteri contrattuali agli enti locali più attivi nel raggiungimento degli obiettivi ambientali. Questo circuito è comunque ascrivibile al sistema dell'imposizione fiscale, e rappresenta un miglioramento sotto l'aspetto della efficienza della spesa nel settore solo se il livello di efficienza amministrativo dei soggetti pubblici preposti alla redistribuzione è elevato.

Un'altra strada da seguire per migliorare l'efficienza dell'impegno delle risorse pubbliche è quella di considerare alcune infrastrutture come pertinenti alla sfera della “gestione della risorsa”, concentrando ad esempio le risorse finanziarie nei grandi sistemi di approvvigionamento primari gestiti dai soggetti pubblici indipendenti descritti precedentemente, che cederebbero l'acqua ai distributori locali a tariffe derivanti esclusivamente dal principio di pareggio di bilancio. Un criterio simile potrebbe essere utilizzato anche per i programmi straordinari di risanamento, anche se, in questo caso, per affrontare la problematica legata ai forti investimenti iniziali appare più adatto il corretto uso di meccanismi finanziari innovativi, quali l'affidamento di costruzione e gestione e la finanza di progetto.

Quando la copertura dei costi di investimento ricade prevalentemente sul sistema tariffario, la strutturazione del finanziamento è una delle cause più rilevanti dei fallimenti fin qui riscontrati in Italia nelle gare relative al SII e comunque un fattore limitante della concorrenza. Infatti, a fronte della bassa redditività del capitale impegnato e dei lunghi periodi di recupero, il gestore del SII deve assumersi, esclusivamente a suo carico, elevati rischi economico-finanziari, specie per la gestione degli ATO di maggiori dimensioni e di quelli meridionali. L'ostacolo maggiore al successo o alla partecipazione allargata delle gare sembra essere stata la percezione da parte delle imprese e degli istituti finanziari di un rischio eccessivo rispetto alle garanzie disponibili.

Per poter conseguire il desiderato livello di qualità del SII anche nelle regioni del Sud dell'Italia, sembrerebbe dunque necessario operare una redistribuzione del rischio fra la parte pubblica e quella privata, garantendo però nel contempo una equa riallocazione delle responsabilità di *governance*, anche sperimentando forme innovative di PPP.

A livello di gestione del servizio di ambito un modello alternativo di partnership pubblico-privato è quello di costituire una Società a capitale pubblico<sup>51</sup> (società delle reti o patrimoniale), cui cedere le reti e gli impianti e le dotazioni, controllata in maggioranza assoluta dagli enti territoriali per i quali si esercita il servizio, qualora si decida di affidare il servizio di gestione per concessione a terzi o a società mista pubblico-privata. Di questa società potrebbero in linea avere partecipazioni minoritaria soggetti finanziari istituzionali, quali i fondi di investimento specializzati, la CC.DD.PP, etc. Recentemente sono state avanzate anche ipotesi di società patrimoniali di tipo regionali, che detengano il patrimonio infrastrutturale di enti locali appartenenti a più ambiti, con al partecipazione anche delle regioni. Ma per i motivi spiegati più avanti condizione necessaria per il funzionamento di queste società è che le tariffe ed il canone siano stabilite da una Autorità terza rispetto ai proprietari della società patrimoniale, per cui qualunque modello societario deve tenere conto di questa esigenza.

Si possono configurare due modelli societari (Fazioli et.al, 2004 e 2005; Prioreschi, 2005):

- la società delle reti “minimale”, nella quale fare confluire gli *asset* strettamente legati al servizio e che svolge un'attività meramente amministrativa di gestione degli stessi;
- la società delle reti “ampia”, intesa come immobiliare degli enti locali associati, nella quale confluire ulteriori *asset* e con competenze di pianificazione e programmazione degli investimenti; in questo caso il canone che la società di gestione paga alla società degli *asset* deve servire non solamente per pagare le spese di funzionamento societari, ma anche la restituzione delle quote capitale e degli interessi sui mutui, etc; in tal caso la durata dell'affidamento della gestione del servizio può essere ridotta a dieci anni specialmente in una fase iniziale probabilmente caratterizzata da una significativa influenza degli interventi di manutenzione straordinaria e rinnovo delle reti ed impianti.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Questa in Italia rappresenta anche una opportunità da cogliere per i comuni per creare valore e deriva dall'art.35 della Finanziaria del 2002, che ha sancito l'obbligo, in capo agli enti pubblici, proprio di cedere le reti e gli impianti e le dotazioni a società a capitale interamente pubblico.

<sup>52</sup> L'esperienza francese indica in 10 anni una durata media efficiente di questa tipologia di contratti, anche se a regime si può ipotizzare una ulteriore contrazione della durata a 5 anni, previa una valutazione dei connessi vantaggi e svantaggi. La durata è anche funzione degli ammortamenti che vengono posti a carico del soggetto gestore e della

Possono esistere più versioni della società ampia, in funzione dell'aggregazione delle funzioni di investimenti relativi a nuove opere (A), rinnovo, manutenzione straordinaria e gestione degli assets esistenti (B) ed erogazione del servizio (C). La società patrimoniale che si occupa solamente della funzione A può essere identificata come "leggera", mentre quella che si occupi di A+B come "pesante" (Passarelli, 2003).

Anche senza approfondire in questa sede le problematiche specifiche con le quali si definisce la società delle reti (oggetto, ruolo e rapporto fra società delle reti e società di gestione, cioè definizione del canone a beneficio della società delle reti), va evidenziato che uno degli scopi di questa società è rendere indipendenti i tempi di ammortamento degli investimenti dal periodo dell'affidamento in concessione, eliminando contestualmente le difficoltà legate al riscatto degli investimenti non ammortizzati alla fine del periodo di gestione, fonte di contenziosi e/o di tendenza alla riduzione degli investimenti al di sotto del livello ottimale da parte del gestore nel periodo finale dell'affidamento. Inoltre l'esistenza di una società patrimoniale pubblica può ridurre l'indebitamento finanziario degli operatori idrici e migliorare il rapporto debito/*equity* e in ogni caso rende più semplice il processo di suddivisione dei rischi connessi alla insolvenza nelle situazioni di transizione. Il finanziamento sarebbe in teoria meno oneroso perché il pubblico può accedere a condizioni finanziarie più favorevoli del privato, ma va sottolineato che per le banche comunque più che la proprietà è importante la certezza del flusso di cassa ricavabile dalla società delle reti e la chiarezza dell'allocazione dei rischi (Anwandter e Rubino, 2006).

Di contro ove l'operazione di creazione della società degli *asset* dovesse avvenire in seguito alla scissione della esistente società di gestione, il gestore risulterà meno patrimonializzato, con conseguente maggiori rischi teorici nella gestione. Inoltre, in analogia alla società regionale prima descritta, anche in questo caso è necessaria una forte capacità di controllo pubblico per ridurre i maggiori oneri derivanti dalla complessità del sistema (Passarelli et. al., 2003) e per evitare che la società pubblica diventi fonte di inefficienze dell'intero sistema, riproducendo esempi che sono stati certamente una concausa non secondaria del livello di inefficienza dell'intero sistema idrico nel Mezzogiorno d'Italia. Come già detto precedentemente, lo stesso autore (Petretto, 2005), evidenzia che condizione necessaria per garantire l'efficienza allocativa nello schema che prevede la presenza delle società patrimoniali, sia nella versione "leggera" che "pesante" è l'esistenza di una efficiente autorità di regolazione, terza rispetto ai proprietari delle società patrimoniali, che fissi sia le tariffe all'utente che il canone da recedere alla società delle reti, a copertura delle quote capitale degli investimenti e dei mutui, e, nel caso della società pesante anche delle spese di manutenzione.

Il modello proposto è simile a quello ipotizzato dalla Regione Lombardia nella Legge n.26/3003<sup>53</sup>, art.49, comma 2, che tutela la proprietà pubblica e introduce certamente maggiore flessibilità, incrementando la concorrenza in quanto consente l'affidamento del servizio nell'ambito a più soggetti, con separazione del ciclo orizzontale e verticale. Tuttavia il modello che divide le tre funzioni A, B, C, o che accorpa le funzioni A e B in una società patrimoniale "pesante" lasciando al gestore da scegliere con gara solamente

---

struttura tariffaria, perché comunque un obiettivo da perseguire è la minimizzazione del valore residuo degli ammortamenti a carico del gestore alla fine del periodo di affidamento.

<sup>53</sup> Modificata con Legge Regionale 8 agosto 2006, n.18.

l'erogazione del servizio (funzione C) non è convincente perché la tecnologia disponibile non consente una separazione fra la gestione degli impianti e l'erogazione del servizio, e rischia di rompere l'unicità della responsabilità gestionale nell'ambito prevista dal D.Lgs 152/2006 e anche la identificazione della responsabilità del servizio nei confronti dell'utente, suddiviso fra società responsabile degli investimenti e soggetto gestore. Una soluzione a quest'ultimo problema potrebbe essere quello di adottare per la gestione del servizio un contratto del tipo *affermage* già descritto precedentemente, dove il programma degli investimenti deriva da un confronto fra le proposte del gestore e le scelte decisionali della società delle reti, come sostanzialmente dovrebbe avvenire in ogni caso con l'approvazione da parte dell'ATO del piano degli investimenti proposto dal gestore. La società di gestione avrebbe dunque il compito sia della gestione e manutenzione delle infrastrutture che del servizio all'utente, per conservare l'unitarietà della responsabilità nei confronti di quest'ultimo. In questo schema è comunque possibile ipotizzare che nuovi investimenti puntuali e separabili negli effetti, quali opere di approvvigionamento, impianti di dissalazione, potabilizzazione o depurazione, possono essere effettuati dalla società patrimoniale in finanza di progetto, con contratti indipendenti da quello del gestore del servizio e durata collegata al periodo di ammortamento tecnico degli impianti.

## 7. Bibliografia

- Amato A., Conti M.; *The economics of the water industry: technology, ownership and efficiency*, Franco Angeli, Milano, 2005
- Anwandter L., Rubino P.; *Perché la finanza privata asseta il settore idrico? Sette proposte per sette regioni*, Mercato concorrenza regole/ a. VIII, n.1, aprile 2006
- Anwandter L., Rubino P.; *Rischi, incertezze e conflitti d'interesse nel settore idrico italiano: analisi e proposte di riforma*, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Materiali UVAL, 10, 2006.
- Ashley R., Cashman A.; *The impacts of change on the long-term future demand for water sector infrastructure*, in *Infrastructure to 2030*. Telecom, Land Transport, Water and Electricity, OECD Publishing, Paris, 2006.
- Ballance T., Taylor A.; *Competition and Economic Regulation in Water*, IWA Publishing, 2005.
- Bardelli L., Muraro G.; *L'offerta e la regolazione dei servizi idrici: l'esperienza italiana*, in "I servizi idrici tra mercato e regole" a cura di G Muraro e P.Valbonesi, Carocci, Roma , 2003.
- Barraqué B.; *Le politiche dell'acqua in Europa*, Proacqua-Franco Angeli, Milano, 1999.
- Caselli R. Peruzzi P.; *I servizi idrici. Regolazione e riorganizzazione in Toscana*, Franco Angeli, 1996.
- CBO; *Future investment in drinking water and wastewater infrastructure*, The Congress of the United States, Congressional Budget Office, 2002.
- Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche; *Relazione Annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici, anno 2004*, Roma, dicembre 2005.

Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche; *Relazione Annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici, anno 2005*, Roma, luglio 2006.

Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche; *Rapporto sullo stato dei servizi idrici*, Roma, marzo 2008

Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche; *Relazione Annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici, anno 2007*, Roma, maggio 2008.

Demsetz H.; *Why regulate utilities*, Journal of Law and Economics, 1968.

Fazioli R. e Matino P.; *Ruolo e prospettive delle società patrimoniali locali*, Economia pubblica, 3/2004.

Fazioli R. e Matino P.; *Gestione e sviluppo delle infrastrutture idriche: assetti proprietari, valorizzazione, gestione e uso degli assets e regolazione tariffaria*, in "Sistemi di governance e modelli competitivi nel servizio idrico", Federutility e IWA, ottobre 2005.

Ferrante G., Pasquini G.; *Risorse idriche: due nuovi fondi per sostenere le infrastrutture*, in Edilizia e Terr. Ed. Sole 24Ore, n.8/2006.

Gavasci R.; *Stato di attuazione del servizio idrico integrato, problematiche e possibili indirizzi per l'industrializzazione del comparto idrico*, Federutility, Roma, (in corso di stampa).

Genco M., Mazzola M.R., *Il ruolo e le forme organizzative delle società di approvvigionamento primario*, L'Acqua, n.6, 2004.

Genco M. e Mazzola M.R.; *Modelli possibili per favorire l'industrializzazione del SII negli ATO meridionali*, in "Sistemi di governance e modelli competitivi nel servizio idrico", Federutility e IWA, Palermo, ottobre 2005.

Guffanti L., Morelli M.; *La riforma dei servizi idrici in Italia*, EGEA, Milano, 1997.

INDIS; *Il servizio idrico in Italia. Rapporto 2005*, Maggioli, 2006.

Massarutto A., *Economia del ciclo dell'acqua*, Franco Angeli, Milano, 1993

Massarutto A.; *La regolazione economica e finanziaria dei servizi ambientali: acqua e igiene urbana*, in "Competizione e regole nel mercato dei servizi pubblici locali" a cura di L.Robotti, Il Mulino, Bologna, 2002.

Massarutto A., *La legge Galli alla prova dei fatti: riflessioni su una riforma incompiuta*; Economia delle fonti di energia e dell'ambiente; vol.48 (1), 2005.

Mazzola M.R.; *L'approvvigionamento idrico primario*, in "Le virtù della concorrenza" a cura di C. De Vincenti e A. Vigneri, Collana ASTRID, Il Mulino editore, Bologna, 2006.

Muraro G., *La gestione del servizio idrico integrato in Italia, tra vincoli europei e scelte nazionali*, Mercato Concorrenza Regole, 2003.

Muraro G. e Valbonesi P.; *I servizi idrici tra mercato e regole*, Carocci editore, Roma, 2003.

OECD; *Social issues in the provision and pricing of water services*, OECD Publishing, Paris, 2002.

OFWAT; *Setting water and sewerage price limits for 2005-10: Overview of companies' draft business plan*, October 2003.

OFWAT, DEFRA; *The development of the water industry in England and Wales*, 2006.

Passarelli M., Peruzzi P., Petretto A.; *Una semplice guida per districarsi nella "giungla delle separazioni" del servizio pubblico locale*, Paper 2/2003, UTILITA', Firenze, 2003

Peruzzi P.; *Le tariffe dei servizi idrici dopo la riforma della legge 36/94*, Paper 1/2004, UTILITA', Firenze, 2004

Petretto A.; *Forme di affidamento e "Double marginalization" in un monopolio naturale regolato di un servizio pubblico locale*, Politica Economica 3/2005.

Pioreschi R. ; *Bridging the gap: prospettive del settore idrico in Italia*, Utility Sector Newsletter, BAIN & COMPANY, Roma, giugno 2005

SRM, Associazione Studi e Ricerche per il Mezzogiorno; *L'industria idrica italiana, Scenario Economico- Finanziario, Struttura Territoriale e Modelli di Gestione a Confronto*, Alfredo Guida Editore, Napoli, 2006.

Utilitatis e AneA, *Bluebook edizione 2006, I dati sul servizio idrico integrato in Italia*, Roma, luglio 2006

Utilitatis e AneA, *Bluebook edizione 2007, I dati sul servizio idrico integrato in Italia*, Roma, luglio 2007

## APPENDICE

### **L'assetto della regolazione e la copertura dei costi del servizio in altre realtà europee**

In assenza di una chiara strategia parte dell'Unione Europea, i sistemi idrici nazionali si sono evoluti secondo modelli diversi e divergenti. L'eterogeneità delle soluzioni organizzative adottate nello spazio europeo non impedisce tuttavia di identificare tre principali modelli di organizzazione industriale del settore idrico: il modello anglosassone, adottato in Inghilterra e Galles, che si basa sulla privatizzazione delle infrastrutture e del servizio in presenza di una forte capacità di regolazione centrale, il modello francese dove la proprietà delle infrastrutture è pubblica mentre la gestione è prevalentemente privata e quello tedesco dove non solamente la proprietà è pubblica, ma anche la gestione è prevalentemente pubblica ed operato da multi-utility di comunali o sovracomunali. In questi ultimi due modelli la regolazione del settore è competenza di livelli di governo diversi (enti locali, regioni, governo centrale). I tre modelli possono essere ricondotti alle tipologie del monopolio regolamentato (modello anglosassone), della gestione delegata (modello francese) e dell'impresa pubblica locale (modello tedesco)<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> L. Anwandter e P. Rubino: *Rischi, incertezze e conflitti d'interesse nel settore idrico italiano: analisi e proposte di riforma*, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Materiali UVAL, 10, 2006.

Rimandando alle molte pubblicazioni esistenti<sup>55</sup> ove sono ampiamente descritte le modalità di funzionamento di questi sistemi, in questo ambito si vuole riportate sinteticamente le caratteristiche relative alle modalità di finanziamento di ciascun sistema ed il suo assetto di regolazione, senza operare un approfondito confronto fra i diversi modelli di regolazione in termini di performance del sistema. Oltre ai modelli adottati in Inghilterra e Galles, Francia e Germania, sono descritte pure le modalità organizzative in Spagna e Olanda: la prima perché ha caratteristiche idrologiche simili a quelle del Meridione con la presenza di grandi schemi di approvvigionamento all'ingrosso e la seconda perché ha una legislazione che si basa sulla completa pubblicità dell'acqua. Per confrontare questi modelli con il sistema italiano è sembrato opportuno infine riassumere brevemente le caratteristiche di quest'ultimo e confrontare altresì le tariffe adottate nei diversi paesi europei.

#### **a. Il servizio idrico In Inghilterra e Galles**

In Inghilterra e Galles l'industria idrica è stata privatizzata nel 1989, a conclusione di una fase pianificatoria avviata nel 1974 con l'introduzione della gestione integrata per bacino e la creazione delle Authorities. Dal punto di vista tecnico, ciò ha determinato il trasferimento degli asset e del personale delle 10 Authorities operanti nel settore idrico in altrettante compagnie private con licenza venticinquennale rinnovabile, che sono state successivamente quotate nel London Stock Exchange.

A partire dal 1974, l'elemento di maggiore preoccupazione per l'industria idrica era rappresentato dal pesante debito ereditato e della necessità continua di nuovi investimenti. Il debito totale ereditato dalle Water Authorities ammontava a 13,6 bilioni di sterline (attualizzato all'anno 2004-05), suddiviso in 9,5 bilioni dalle autorità locali, 2,2 dal governo centrale e 2 da altre fonti. Tuttavia, la fine degli anni 70 e l'inizio degli anni 80 sono stati un periodo di elevata inflazione e, nel fronteggiare i problemi più ampi posti dal sistema economico, il governo inglese ha mostrato un crescente disinteresse al finanziamento delle Water Authorities e/o ad incrementare le tariffe che gli utenti devono corrispondere per sostenere gli investimenti. Inoltre, le tariffe sono state inizialmente mantenute al di sotto dei livelli del Retail Price Index. Come risultato di una siffatta situazione, il cash flow di molte Authorities era diminuito in modo molto evidente.

Per fronteggiare i problemi innescati dalla carenza di finanziamenti e per rispondere ai sempre più elevati requisiti di protezione ambientale, nel 1983 è stato emanato il Water Act, con il quale si sono mossi i primi passi verso la privatizzazione del settore attraverso la ristrutturazione delle Water Authorities, il ridimensionamento del ruolo svolto dalle autorità locali e l'introduzione in posizione chiave tecnici di consolidata esperienza nel settore industriale e il permesso accordato alle aziende di operare in modo più commerciale.

---

<sup>55</sup> L. Guffanti e M. Morelli: *La riforma dei servizi idrici in Italia*, EGEA, 1997.

B. Barraqué: *Le politiche dell'acqua in Europa*, Proacqua-Franco Angeli, 1999.

*Blue Book 2005*, CRS-Proacqua e AneA, 2005.

T. Ballance e A. Taylor: *Competition and Economic Regulation in Water*, IWA Publisching, 2005.

INDIS: *Il servizio idrico in Italia. Rapporto 2005*, Maggioli, 2006.

La riduzione del numero dei membri delle autorità locali è stata compensata dalla istituzione di dieci Customer Service Committees (Comitati Regionali Consumatori), la cui funzione era quella di rappresentare istanze e interessi dei consumatori; nel 2002 sono stati unificati con l'OFWAT National Customer Council ed è stata istituita WaterVoice, che rappresenta i punti di vista dei clienti delle società fornitrici dei servizi idrici.

Il Water Act 1983 ha dato l'avvio all'ingresso del capitale privato in sostituzione dei finanziamenti pubblici che nel frattempo stavano divenendo sempre più esigui, con una scarsa qualità del servizio e situazioni di inquinamento delle acque superficiali che le Water Authorities non risultavano capaci di risolvere<sup>56</sup>.

Al fine di garantire i diritti degli utenti e il rispetto dei requisiti di protezione dell'ambiente, il processo di privatizzazione è stato accompagnato da una profonda riorganizzazione del sistema istituzionale di controllo di regolazione basata sulla netta separazione dei gestori del servizio dal legislatore, rappresentato dal Department of the Environmental, Food and Rural Affairs (DEFRA) e dalla Welsh Assembly Government (WAG) che fissano gli standard nazionali armonizzandoli con quelli internazionali e dai regolatori-controllori del servizio, che sono tre entità distinte e indipendenti quali:

- National River Authority (successivamente trasformata in Environment Agency o EA) che rilascia le licenze per l'uso delle acque e concede i permessi per il rilascio dei reflui urbani e lo smaltimento dei fanghi;
- Drinking Water Inspectorate o DWI che regola e fa applicare gli standard per l'acqua potabile;
- Office of Water Services (OFWAT) che fissa i tetti tariffari alle Water Companies così da permettere il finanziamento dello svolgimento delle proprie funzioni comprensive degli investimenti da effettuare, rispettando comunque l'equilibrio finanziario delle imprese; questo regolatore ha anche il compito di proteggere gli interessi degli utenti, promuovere l'efficienza e facilitare la competizione effettiva.

Il sistema scelto si basa quindi sulla definizione a priori di aree vaste nelle quali viene assegnata la licenza di monopolio naturale, con l'introduzione di un sistema di regolazione molto strutturato che si basa essenzialmente sul *price-cap* e sul confronto comparativo fra le aziende (*yardstick competition*). Per conservare la funzionalità del sistema anche i processi di acquisizione e merger che si riguardano sia le aziende regionali che si occupano dell'intero ciclo (WaSCs) che quelle preesistenti che si occupano del solo servizio idrico (WoCs) devono essere approvate dall'OFWAT. Allo stato attuale, a più di 15 anni di distanza dall'avvio della privatizzazione del settore, il grado di copertura del servizio è praticamente completo grazie alla presenza di 10 aziende impegnate nella gestione dei servizi acquedotto e fognatura e di 12 aziende attive solo nel settore acquedotto, che si sono ridotte considerevolmente rispetto alle 29 esistenti nel 1989. Nel corso di questo periodo le aziende hanno investito circa 50 bilioni di sterline al fine di compensare la pregressa carenza di investimenti e di far fronte ai nuovi obblighi di servizio. Ciò si è tradotto in un incremento delle tariffe che ha raggiunto, in media, il

---

<sup>56</sup> Una più estesa analisi dei motivi del processo di privatizzazione del servizio idrico inglese è sviluppata nel contributo di J. Aston in L. Guffanti e M. Morelli: *La riforma dei servizi idrici in Italia*, EGEA, 1997.



35% fino al 2005-2006. La completa indipendenza dei regolatori ha consentito alle industrie del settore idrico di emettere obbligazioni in modo autonomo rispetto a interferenze di natura politica ed ha portato alla creazione di condizioni stabili per gli investitori, consentendo significativi afflussi di fondi privati. Gli incentivi derivanti dalla regolazione economica hanno portato ad un sistema industriale che è molto più efficiente. Inoltre, la creazione di un chiaro quadro di riferimento con informazioni più precise, ha permesso di finalizzare gli investimenti e la spesa sulle opere e sugli interventi più necessari. Dal canto loro, le aziende sono state in grado di introdurre miglioramenti estremamente significativi nel servizio offerto, come mostrato dall'analisi degli indicatori di prestazione. Il limite di prezzo introdotto nel 2004, comprende la realizzazione di un programma di investimenti di 16 bilioni di sterline per il raggiungimento di ulteriori miglioramenti delle prestazioni del servizio e ambientali e per la conduzione dei servizi nel corso del quinquennio 2005-10. Dal confronto fra le tariffe applicate nel 2004 si evince che la tariffa media senza contatore varia nell'intervallo 1,22-4,47 €/m<sup>3</sup> e che quella con contatore nell'intervallo 0,80-4,39 €/m<sup>3</sup>. In termini di incidenza sul reddito i valori nel caso di utenze senza contatore variano nell'intervallo 0,28-1,02 % e per le utenze con contatore nell'intervallo 0,18-1,00 %<sup>57</sup>.

Nel 2003, il Water Industry Act ha istituito il Consumer Council for Water, con cui è stata estesa la competizione all'interno dell'industria idrica e che ha sostituito, a partire dal 2006, il Direttore Generale di OFWAT con un comitato operante sotto la direzione della Water Services Regulation Authority, mutandone la natura da istituzione monocratica ad una collegiale.

Inoltre è stato stabilito un quadro per la competizione attraverso le licenze per i servizi idrici, cioè il “*common carriage*” e la rivendita limitata almeno nella fase iniziale ai grandi utenti, imponendo limiti per garantire la qualità delle acque, e regole e tariffe per garantire a ciascuna impresa condizioni paritarie di accesso ai networks<sup>58</sup>.

Nel modello anglosassone non esiste una convenzione di servizio che affida i beni pubblici temporaneamente al privato, in quanto la proprietà degli *asset* è passata al privato al momento della privatizzazione delle Water Companies. Il privato sopporta il rischio operativo e almeno teoricamente quello d'investimento, in quanto l'impresa, proprietaria delle reti, è responsabile di garantirne l'operatività e di rispettare gli standard del servizio, su cui la verifica del regolatore è molto severo. Viene invece attenuato il rischio di mercato, in quanto l'impresa ha diritto ad aggiustamenti tariffari in caso di flessioni significative della domanda.

Il modello inglese trasferisce la responsabilità e il rischio degli investimenti e degli standard di servizio al concessionario. Non essendovi concessione, non esiste in concreto nemmeno un termine finale alla gestione dell'impresa; il rischio di cessazione

---

<sup>57</sup> Tuttavia la necessità di introdurre una articolazione tariffaria per fasce sociali risulta evidente dai dati riportati nel contributo di D. Walker in L. Guffanti e M. Morelli: *La riforma dei servizi idrici in Italia*, EGEA, 1997; infatti nel caso di famiglia monoreddito l'incidenza media delle tariffe per i servizi idrici è compresa nell'intervallo 3,3-6,4 % con una media nazionale di 4,1%, e tali valori diventano il 4,8-9,3% con media nazionale pari al 5,9 % nel caso di pensionati monoreddito.

<sup>58</sup> Altre forme di concorrenza nel mercato che OFWAT sta sperimentando sono relative ai nuovi allacciamenti nelle aree di confine fra due ambiti di gestione e in caso di nuove urbanizzazioni, e nella possibilità di associazione fra gli utenti per gestire unitariamente i rapporti con il gestore.

anticipata viene in qualche modo sostituito dal rischio di subire una scalata ostile in borsa. Il rischio regolatorio si concretizza con le *price review* quinquennali di OFWAT che è tuttavia vincolato a garantire la sostenibilità finanziaria delle Water Companies e a remunerare “equamente” gli investimenti, garantendo quindi gli investitori privati. La regolamentazione nel medio periodo è basata su un sistema di incentivi e “price-cap”<sup>59</sup> e sul controllo delle *performance*, e la concorrenza è stimolata tramite il “benchmarking” (concorrenza comparativa).

Gli investimenti sono finanziati esclusivamente con le tariffe, e il sistema di remunerazione degli investimenti è distinto fra due principali categorie di *assets* e cioè non infrastrutturali ed infrastrutturali, che sono trattati diversamente nel modello di remunerazione di OFWAT. La prima categoria è generalmente costituita da *assets* al di sopra del livello del suolo, ad esempio depuratori, stazioni di pompaggio dell'acqua potabile etc. La seconda categoria è invece costituita da asset sottosuolo, cioè condotte d'acqua, tratti della rete fognaria, ovvero *assets* con vita utile estremamente lunga, ad esempio le dighe. Le due categorie di *assets* sono trattate diversamente nel modello di remunerazione di OFWAT, e questa metodologia è interessante anche nel caso italiano, dove le maggiori incertezze dei Piani d'ambito si riscontrano nella stima del flusso degli investimenti necessari per il mantenimento e rifacimento delle reti idriche e fognarie.

Gli investimenti sono remunerati in tariffa tramite il tradizionale approccio che consiste nell'includere in tariffa il costo di uso dell'*asset* (definito anche *capital charge*) durante la sua vita utile, dato dalla somma dell'ammortamento e della remunerazione sul capitale investito:

- L'ammortamento (*return of capital*) consente di recuperare nel tempo il costo sostenuto dall'impresa per l'acquisizione dell'*asset*, in modo da consentire all'impresa stessa di ricostituire al termine della vita utile l'ammontare originariamente speso per l'acquisto dell'*asset*.<sup>60</sup>
- La remunerazione sul capitale investito (*return on capital*) che consente all'impresa regolata di essere remunerata per il rendimento che avrebbe percepito qualora avesse investito le proprie risorse in un'attività alternativa, caratterizzata da un profilo di rischio simile a quello dell'attività regolata.

L'approccio di OFWAT si basa su alcune specificità, quali:

1. Il ritorno sul capitale viene calcolato su un *asset* base (Regulatory Capital Value) il cui valore iniziale è calcolato sulla base del valore medio delle azioni nei primi duecento giorni dopo la privatizzazione (cioè ad un valore di mercato);

---

<sup>59</sup> Il *price-cap* si basa sulla definizione ex-ante dei prezzi nell'intervallo di regolazione e in questo periodo i miglioramenti di efficienza sono lasciati al gestore e che vengono ridistribuiti all'utente al termine dei cinque anni; l'alternativa per prevenire la formazione di extra-profitti è rappresentata dalla regolazione basata sul tasso di remunerazione del capitale, adottata ad esempio negli Stati Uniti, che richiede una pianificazione dettagliata degli investimenti e il loro controllo, e di contro incoraggia ampi programmi di spesa piuttosto che l'ottimizzazione dell'efficienza gestionale degli *asset* (effetto Averch-Johnson). Quest'ultimo modello di regolazione non incentiva la riduzione dei costi, mentre di contro il *price-cap* necessita un monitoraggio continuo della qualità del servizio.

<sup>60</sup> Il principio secondo il quale l'ammortamento deve consentire all'impresa di ricostituire, al termine della vita utile, l'ammontare originariamente speso per l'acquisto dell'*asset* è il principio del Financial Capital Maintenance (FCM). Un principio alternativo è quello dell'Operating Capital Maintenance (OCM) secondo il quale il profilo dell'ammortamento consente all'impresa di ricostituire al termine della vita utile un ammontare di risorse sufficiente ad acquistare un *asset* caratterizzato dalla stessa capacità operativa dell'*asset* originariamente acquistato.

2. Il ritorno del capitale è invece calcolato sulla base di un *asset* base valutato al valore di rimpiazzo degli *assets*, utilizzando una metodologia di calcolo conosciuta come *Modern Equivalent Asset*<sup>61</sup>.

Il valore dell'*asset* base ai fini del calcolo del ritorno del capitale, viene aggiornato tramite il processo noto come *rolling forward*, così definito:

$$RCV_{\text{nuovo anno}} = RCV_{\text{anno precedente}} \times (1 + RPI) - \text{Ammortamento (Current Cost Depreciation o CCD)} + \text{Investimenti di mantenimento (MNI)} + \text{Nuovi Investimenti (Enhancements)} + \text{Infrastructure Renewal Expenditure (IRE)} - \text{Infrastructure Renewal Charge (IRC)}$$

Gli ammortamenti (CCD) sono calcolati usando una valutazione dell'*asset* non infrastrutturale base MEA sia per i nuovi investimenti che per gli *assets* esistenti. Le spese di mantenimento (MNI) sono investimenti di rimpiazzo degli *assets* giunti alla fine della loro vita utile che vengono effettuati per garantire la ricostituzione del network e quindi la stabilità dei servizi nel tempo.

Nel medio e lungo periodo OFWAT si aspetta che CCD su *assets* non infrastrutturali esistenti sia comparabile con le spese MNI (cioè il consumo degli *assets* eguagli la spesa per la loro ricostituzione), cioè l'insieme di *assets* base (RCV) è mantenuto stabile. I nuovi investimenti (*enhancements*) vanno invece ad accrescere l'*asset* base.

Per quanto concerne gli asset infrastrutturali, l'idea sottostante l'approccio di OFWAT è che il *network* sotterraneo costituisca un'entità unica la cui funzionalità va garantita in perpetuo.

Con riferimento ad essi, si introduce in pratica una *infrastructure renewal charge* (IRC), assimilabile nella sostanza ad un costo operativo, che entra direttamente in tariffa; a fronte di questa componente tariffaria, il gestore ha però un impegno a realizzare investimenti per rimpiazzare parti del *network* sotterraneo, così da garantirne la stabilità nel tempo del livello di servizi e funzionalità (*serviceability*). Questa spesa per il mantenimento del network è nota come Infrastructure Renewal Expenditure (IRE).

Il bilancio fra IRC (che, come detto, è un costo incluso in tariffa) e IRE (una spesa effettuata dalla società al fine di mantenimento degli *assets* sotterranei) va a modificare l'*asset* base (RCV). OFWAT si aspetta che nel medio e lungo periodo IRC ed IRE siano in equilibrio.

## **b. Il servizio idrico in Francia<sup>62</sup>**

In Francia, i comuni sono responsabili della gestione dei servizi idrici e sono proprietari delle infrastrutture. Ad ogni comune è lasciata autonomia di scelta delle modalità con le quali organizzare la distribuzione dell'acqua, la raccolta dei reflui e la loro depurazione. I comuni possono scegliere in modo autonomo se erogare direttamente il servizio (*régie*) o affidarlo ad un'impresa di diritto privato. Inoltre le scelte sulle modalità gestionali avvengono spesso separatamente per i diversi segmenti del servizio (distribuzione idrica,

<sup>61</sup> Ove il valore MEA corrisponde ad un insieme di *assets* che una impresa efficiente utilizzerebbe se dovesse sostituire gli *assets* esistenti e mantenere la stessa capacità operativa.

<sup>62</sup> Questo paragrafo, come quelli successivi relativi al servizio idrico in Germania e Spagna, consiste in una rielaborazione ed integrazione dell'analisi contenuta nel Blue Book. Edizione 2005. CRSProaqua-AneA.

sistemi fognari, depurazione), anche con l'utilizzazione di forme miste fra quelle sotto descritte. La gestione del servizio in affidamento ad un'impresa di diritto privato è progressivamente aumentata ed attualmente rappresenta il 75% dei casi per il servizio di distribuzione dell'acqua, dove il valore percentuale è calcolato in termini di utenze servite, e più del 55% nel caso del servizio di depurazione. Soltanto una minoranza di enti locali, essenzialmente di tipo rurale, ha conservato la gestione diretta. Va rilevato che circa due terzi dei i comuni più piccoli sono riuniti in associazione per la gestione dei servizi (*syndicates de communes*), per cui su un totale di circa 37.000 comuni oggi sono riscontrabili circa 13.500 ambiti di servizio per la distribuzione idrica e 15.000 per il servizio fognario (Ballance e Taylor, 2005).

In questo caso, essi sono responsabili degli investimenti oltre che della gestione. Per la regolazione dei rapporti tra le ditte affidatarie e l'operatore privato, sono stati definiti progressivamente diversi tipi di contratti: la *concession* (concessione o BOT Build-Operate-Transfer), l'*affermage* (leasing), la *régie intéressée*, la *gérance* (gestione) e *assistance technique* (assistenza tecnica).

La *régie intéressée*, la *gérance*, e l'*assistance technique* sono forme di prestazione di servizio: l'ente pubblico rimane responsabile del servizio, ma affida alcuni compiti ad un gestore privato; gli utenti pagano l'acqua fatturata all'ente pubblico che rimborsa poi il gestore che non ha alcun rischio. La durata di questi contratti è generalmente di 5 anni, e la differenza fra di loro consiste che la *régie intéressée* è in parte retribuita in base a risultati misurabili, la *gérance* è invece retribuita esclusivamente con un importo fisso e consiste nella gestione e manutenzione di impianti singoli, quali quelli di trattamento e depurazione, e l'*assistance technique* rappresenta prestazione di servizi ancora più limitati.

Nel caso di *concession* o di *affermage*, l'ente pubblico affida l'intero servizio ad un gestore privato. In particolare, nella *concession* gli investimenti sono a carico del gestore, mentre nell'*affermage* è il concedente ad assumersi il rischio delle nuove opere. La durata dei contratti di *concession* è limitata a 20 anni e le proroghe sono vietate salvo in casi particolari<sup>63</sup>, mentre quelli di *affermage* è usualmente di 10-15 anni e il contraente privato è responsabile per la gestione, manutenzione, rinnovo e riabilitazione dei sistemi affidati, e dalla tariffa applicata dal gestore una parte viene versata al comune o al *syndicate* per la coprire le spese effettuate per gli investimenti, dei quali quest'ultimo rimane il decisore finale, anche se spesso le proposte vengono avanzate dal gestore. Questa scelta è vantaggiosa se l'ente pubblico ha accesso a finanziamenti con tassi di interesse più bassi del soggetto privato.

In questo contesto, l'impresa privata si assume solo alcuni rischi, cui corrispondono determinati impegni contrattuali e tariffari; i rischi ulteriori sono a carico dell'ente locale, proprietario delle reti che vengono affittate al gestore per un canone concordato; il rischio regolatorio è basso, anche per l'assenza di un vero e proprio regolatore mentre, grazie alla rinegoziazione consensuale dei contratti, possono essere individuate numerose soluzioni per trasferire sulle tariffe eventuali maggiori costi sostenuti durante la gestione.

---

<sup>63</sup> La legge 93-122 del 29 gennaio 1993, nota come "legge Sapin" e la successiva legge Barnier del 2/2/1995 hanno disciplinato la procedura d'affidamento del servizio pubblico favorendo la trasparenza, ma senza togliere ai comuni le proprie prerogative in termini di libera negoziazione con i candidati alla gestione e di scelta dell'azienda sulla base di propri criteri (principio de *l'intuitu personae*).

In compenso, le imprese private possono controbilanciare i rischi gestionali attraverso sinergie con altre imprese appartenenti allo stesso gruppo industriale del gestore.

Allo stato attuale la tipologia di contratto più utilizzato è quello di *affermage*, anche se quello di *concession* è stato recentemente più utilizzato di prima nelle grandi aree urbane, dove la necessità di investimenti indotti dalle direttive comunitarie in campo ambientale specialmente nel settore degli impianti di trattamento e depurazione rende difficili ulteriori finanziamenti a carico dei comuni già fortemente impegnati in altri settori. Inoltre va rilevato che dopo l'approvazione della legge del 1992 si è notevolmente ridotta (dal 50 al 20%) la percentuale dei contratti che delega al gestore gli investimenti su *assets* infrastrutturali (reti idriche e fognarie) mentre è aumentata (dal 65 all'80 %) quella che delega gli investimenti su *assets* non infrastrutturali (impianti di pompaggio, apparecchiature, impianti di trattamento e depurazione). Si riscontra quindi anche in Francia la tendenza a trattare in maniera differente gli investimenti in reti fisse interrate, in ragione degli elevati "*sunk costs*".

Questo processo ha comunque portato alla crescita di grandi gruppi industriali integrati, che sono anche quelli più attivi in campo internazionale. Per le acque potabili, Veolia al momento ha il 39% dei contratti operativi, Lyonnaise des eaux il 22%, Saur il 10% ed altre piccole compagnie hanno il 3%, il che lascia il rimanente 26% direttamente in mano alle città. I servizi di depurazione tendono ad essere gestiti direttamente tramite municipalità (48%).

È comunque significativo, nella realtà francese, il ruolo dei soggetti pubblici con compiti di promozione finanziaria degli investimenti per il miglioramento di reti, impianti, servizi, come le 6 *Agences de bassin*, che non hanno il potere di regolazione e di realizzazione di infrastrutture, ma detengono quello di riscossione delle tasse e di promozione di progetti di salvaguardia ambientale. (Anwandter e Rubino, 2006). Queste agenzie, istituite nel 1964, hanno visto una progressiva riduzione della presenza statale, e rappresentano le strutture che attuano la politica idrica territoriale definita dal "Comitato di Bacino", che ha la funzione di parlamento locale dell'acqua. In esse sono rappresentate non solamente gli enti pubblici e lo stato, ma anche le altre categorie di utilizzatori, quali quelli agricoli, industriali ed energetici. Le tasse vengono versate all'agenzia da ogni utente sulla base del consumo principalmente per l'inquinamento della risorsa, ma anche per il prelievo. Nella composizione media delle tariffe idriche in Francia, il canone versato alle agenzie è pari circa al 17%, mentre il 43 % è la quota relativa al servizio di distribuzione idrica e il 34% al servizio fognario-depurativo. Il rimanente 6% è attribuibile ad imposte statali (5%) e alla quota relativa (1%) al fondo gestito dal Ministero dell'Agricoltura in aiuto ai comuni rurali per la realizzazione di infrastrutture idriche. La possibilità di applicare imposte non è mai stata vista favorevolmente dal Ministero delle Finanze e da più parti sono periodicamente sollevati dubbi sulla sua costituzionalità. Tuttavia queste agenzie hanno permesso di moltiplicare in quindici anni di cinque volte gli impianti di depurazione in Francia.

In ogni caso la legge francese del 1992 richiede che i servizi idrici e fognari-depurativi siano organizzativamente e finanziariamente autonomi rispetto al comune o ai *syndacate* e impone che, tranne limitate eccezioni, tutti i costi del servizio siano pagati dagli utenti tramite le tariffe e che non avvengano sussidi incrociati fra le diverse attività di servizi gestiti dal comune, differentemente da quanto avviene nel modello tedesco descritto più

avanti. Anche la funzione delle *Agences de bassin* è di redistribuzione su scala di bacino delle tariffe corrisposte dagli utenti.

Le tariffe per il servizio idrico integrato sono aumentate nel periodo 1991-97 del 61%, e variano da 3,17 €/m<sup>3</sup> del bacino Artois Picardie a 2,39 €/m<sup>3</sup> per il bacino Rhin Meuse, che corrispondono ad una spesa media per famiglia di 380,4 e 286,6 €/anno. In termini di incidenza sul reddito, le percentuali per i suddetti bacini sono rispettivamente 1,09 % e 0,82 %.

Volendo sintetizzare le caratteristiche del sistema francese possiamo dire che si basa sostanzialmente sulla “competizione per il mercato” regolata attraverso “contratti”. I comuni sono quindi i primi attori del sistema di regolazione, in quanto mantengono la responsabilità di fissare i prezzi e la loro modalità di revisione, e assumere decisioni relativi agli aspetti del servizio idrico non regolati a livello centrale. Il Governo centrale ha invece emanato un sistema di leggi che regolano le modalità dei contratti e la competizione fra i concorrenti, e gli standard qualitativi sulle acque utilizzate e su quelle scaricate nell’ambiente, in conformità alla legislazione comunitaria. e . Inoltre come detto precedentemente con la legge del 1992 il governo centrale è intervenuto sull’organizzazione del servizio, indipendentemente dalla forma di gestione scelta dal comune, impedendo il finanziamento da fiscalità generale e il “*bundling*”. Il sistema di controllo dell’applicazione della legislazione vigente si basa sulle organizzazioni territoriali delle diverse branche dell’amministrazione centrale e sui *Prefet*, e in seconda istanza sulla giustizia amministrativa.

Nel caso di gestione in affidamento in generale le tariffe sono stabilite dai comuni o dalle associazioni dei comuni all’inizio del contratto, indicizzate utilizzando formule definite a livello nazionale e aggiustate introducendo un fattore di efficienza. Lo stesso contratto contiene clausole che regolano le variazioni tariffarie<sup>64</sup>, e quelle sanzionatorie o premianti in relazione ai livelli di servizio raggiunti dal gestore. Un secondo metodo è quello del *cost-plus-fee arrangement*, che richiede un accordo annuale tra autorità pubblica e concessionario per fissare la tariffa sulla base dei budgets pregressi e previsti. Nel caso di gestione diretta le tariffe sono stabilite annualmente da una deliberazione del consiglio municipale o di quello del *syndacate*.

Anche se la legge 95-127 del 1995 ( legge “Mazeaud”) obbliga i gestori a fornire ogni anno all’ente pubblico un rendiconto tecnico e uno finanziario sulla gestione del servizio e la legge 95-101 del 2005 (legge “Barnier”) obbliga i responsabili dell’organizzazione del servizio ( Sindaco o Presidente del *Syndacate* ) a pubblicare un resoconto annuale sulla qualità e il prezzo del servizio, questi adempimenti spesso vengono espletati in maniera superficiale e il “*benchmarking*” fra i diversi contratti non viene quasi mai utilizzato.

Da un punto di vista dell’efficienza dell’industria idrica il sistema francese è certamente efficace, come dimostra l’elevato livello del servizio, paragonabile a quello a quello inglese e tedesco, e la capacità tecnologica delle multinazionali francesi e di espansione sui mercati internazionali. Per quanto riguarda la competitività e l’apertura del mercato,

---

<sup>64</sup> Ammesse in caso di circostanze non previste al momento della stipula del contratto quali improvviso aumento del costo degli *inputs*, conseguenze di decisioni politiche e applicazione di nuove normative nazionali o internazionali. In ogni caso il principio guida delle revisioni è quello di assicurare l’equilibrio finanziario del contratto, compresa un’equa remunerazione del gestore.

recenti analisi<sup>65</sup> concludono che l'adottato sistema di "competizione per il mercato" ha adesso raggiunto, anche attraverso il miglioramento della tipologia dei contratti, un sufficiente livello di competitività. Tuttavia l'inesistente grado di penetrazione di questo mercato da parte di competitori stranieri e la modesta percentuale di subentri nelle gare per il rinnovo dei contratti non sembra confermare questa tesi. In ogni caso l'aspetto sicuramente carente del sistema è rappresentato dalla mancanza di accessibilità agli utenti delle informazioni relative sia agli aspetti contrattuali che ai livelli dei servizi. La consapevolezza di questa carenza sta alla base della proposta di istituzione di una autorità di regolazione nazionale con poteri forti, avanzata nel Baert Report nel 1999. Questa proposta è stata osteggiata dai sindaci e dalle municipalità, che avrebbero subito una sostanziale riduzione del loro potere discrezionale, e nella legislazione sulle acque introdotta nel 2001 era prevista un'autorità con poteri molto più limitati. Ma questa riforma legislativa è decaduta con il cambio del governo del 2002, e non è stata più ripresentata.

### **c. Il servizio idrico in Germania**

Nel rispetto delle leggi federali, in Germania il ruolo di regolatore tecnico e ambientale del servizio idrico è affidato alle singole regioni (Länder), che hanno la competenza per la gestione e protezione della risorsa idrica. Le principali leggi che regolano il settore dell'acqua in Germania sono:

- La Legge federale sulle risorse d'acqua (*Wasserhaushaltsgesetz; WHG*), che fissa il quadro generale e stabilisce che la responsabilità di regolare l'approvvigionamento ed il trattamento delle acque incombe su ogni Stato federato. Per armonizzare la gestione dell'acqua, i Länder hanno creato il Gruppo di Lavoro degli Stati federati (LAWA).
- Il Decreto sull'acqua potabile (*Trinkwasserverordnung; TrinkwV*), i cui regolamenti sono, in generale, in linea con la normativa europea sull'acqua potabile e contengono rispetto ad essa alcuni parametri supplementari.
- Il Decreto sulle acque di scarico (*Abwasserverordnung; AbwV, 1997*), che fissa gli standard tecnici per i vari tipi d'acqua di scarico.
- La Legge relativa ai tributi sulle acque di scarico (*AbwAG*) del 1976, modificata per ultimo nel 1994, nel quale viene applicato il principio "chi inquina paga". L'importo di questo tributo si determina in funzione della quantità e del grado di contaminazione delle acque reflue (scarichi).

In accordo con la grande autonomia decisionale che storicamente li contraddistingue, i comuni tedeschi hanno la responsabilità dell'organizzazione e gestione del servizio idrico e di quello fognario-depurativo. Anche nei Länder dell'ex-Germania Orientale, dove le società di gestione erano statali, si è verificata in prima istanza una municipalizzazione dei servizi, che ha reso omogeneo il modello in tutto il paese. In linea di principio il servizio di acquedotto è considerata un'attività commerciale e in quanto tale è ammessa la realizzazione di profitti e la tassazione del gestore, mentre per il servizio fognario-depurativo è ammesso solo il *cost-recovery* senza margine di profitto.

---

<sup>65</sup> T. Ballance e A. Taylor: *Competition and Economic Regulation in Water*, IWA Publisching, 2005.

In massima parte il servizio idrico è gestito dai comuni sia in gestione diretta (*Regiebetrieb*<sup>66</sup>) o in gestione semi-autonoma (*Eigenbetrieb*<sup>67</sup>) sia con aziende a capitale municipale (*Eigengesellschaft*<sup>68</sup>). I comuni possono anche associarsi fra di loro per la gestione dei servizi (*Zweckverbände, Wasser-und-Bodenverbände*, etc.), e questo è avvenuto per la fornitura d'acqua in aree con deficit idrico, specialmente per gli agglomerati urbani dove in presenza di modeste risorse di acque sotterranee la richiesta d'acqua supera la fornitura locale. Questi sistemi di approvvigionamento da lunga distanza sono presenti in particolare in Bavaria, Baden-Württemberg, Bassa Sassonia, Sassonia, Sassonia-Anhalt, Thuringia, la regione del Ruhr e la regione del Frankfurt/Main.

Inoltre i servizi dei comuni in Germania<sup>69</sup> sono caratterizzati dalla possibilità dello sfruttamento congiunto e della sussidiazione incrociata fra servizi diversi (elettricità, gas, acqua, riscaldamento urbano, trasporti) all'interno di una azienda di servizi municipale chiamata "*Stadtwerk*".

Nel 1990<sup>70</sup> nel settore della distribuzione idrica<sup>71</sup> il 77 % (45 % in termini di abitanti serviti) delle aziende erano regolate dal diritto pubblico<sup>72</sup> e il 23 % (55 %) dal diritto privato; in particolare il 12 % (35%) erano aziende pubbliche di diritto privato, il 10 % (17 %) erano società miste e solo l'1% (3%) a capitale esclusivamente privato. Per il servizio di fognatura e depurazione in termini di abitanti serviti le percentuali erano invece del 83% con gestione diretta o aziende regolate dal diritto pubblico, il 4 % di società municipale di diritto privato, il 9% di società miste e il 4% di società private.

Nel 1999 il Ministro Federale dell'Economia ha avviato i primi passi per procedere ad una modernizzazione e liberalizzazione del sistema eliminando i benefici fiscali connessi al servizio pubblico di fognatura e depurazione<sup>73</sup> per creare economie di scala in questo settore, l'introduzione di un sistema trasparente di benchmarking<sup>74</sup>, il rafforzamento della cooperazione municipale e l'annullamento del principio di municipalità che limitava le attività degli operatori municipali al loro territorio.

Negli ultimi anni si è registrato un aumento delle privatizzazioni, specialmente con società miste nell'Est del paese e in grandi città come Berlino, e l'incremento dell'utilizzazione della finanza di progetto (BOT) per la realizzazione di impianti di depurazione. Rispetto ai modelli inglesi e francesi la caratteristica peculiare del sistema tedesco è la presenza sempre maggiore delle *Kooperationsmodell*, cioè società miste pubblico-private, a maggioranza pubblica. Il modello, non applicato solamente al settore idrico, presenta i vantaggi di operare nel regime di tassazione agevolato riservato al pubblico, di costringere ad una collaborazione continuativa fra il soggetto pubblico e quello privato che ha l'onere della gestione e manutenzione dell'*asset*, mentre i nuovi investimenti sono sotto la responsabilità nel suo complesso. Tuttavia questo modello,

---

<sup>66</sup> Gli introiti e le spese sono contabilizzati nel bilancio comunale.

<sup>67</sup> I servizi sono gestiti da un ente a se stante (*Sondervermögen*) con contabilità indipendente.

<sup>68</sup> Aziende regolate dal diritto privato, anche se con totale capitale pubblico.

<sup>69</sup> In particolare modo nelle grandi realtà urbane che adottano come forma di gestione la *Eigengesellschaft*.

<sup>70</sup> Da BlueBook 2005, CRS-Proacqua e AneA, 2005

<sup>71</sup> Nel 2004 esistevano circa 6.700 imprese che rifornivano di acqua potabile circa il 99 % della popolazione.

<sup>72</sup> Di questi la gestione diretta riguardava il 5% dei comuni con una popolazione dell'1%.

<sup>73</sup> Queste imprese non pagano tasse, contrariamente alle imprese di diritto privato che svolgono la stessa attività (IVA 16 %).

<sup>74</sup> Si esegue comunque in forma volontaria e anonima, e i risultati sono strettamente confidenziali e distribuiti unicamente alle imprese partecipanti in formato anonimo.



che in qualche maniera vorrebbe ridurre la necessità di un regolatore indipendente, è soggetto a potenziali conflitti di interesse, perché la stessa municipalità nella definizione delle tariffe, potrebbe essere più portata a salvaguardare la stabilità economica e finanziaria della propria azienda piuttosto che gli interessi degli utenti. Questo modello di PPP (Public Private Partnership) è efficace in Germania probabilmente perché è coerente con la tradizione tedesca di *corporate governance* e di ricerca continua del consenso. La mancanza di queste tradizioni sta probabilmente alla base degli insuccessi che questo modello ha fatto registrare in altri paesi.

A prescindere dalla forma di organizzazione del servizio, in Germania tutti i costi del servizio di acquedotto sono coperti dalla tariffa dell'acqua. In particolare la tariffa, oltre ai costi di gestione e manutenzione, comprende la remunerazione del capitale investito e, tramite gli ammortamenti valutati al costo di ricostruzione delle opere, permette di mantenere il capitale tecnico. Le tariffe quindi sono molto elevate e consentono di evitare la dipendenza da sovvenzioni pubbliche per gli investimenti, anche per le gestioni soggette al diritto pubblico<sup>75</sup>. Esistono tuttavia situazioni, come quelle di aree con densità di popolazione ridotta, sovvenzionate parzialmente dai *Länder* per ridurre il costo di approvvigionamento. Analogamente i costi per il servizio fognario e depurativo, comprensivi della tassa di scarico da pagare ai *Länder*, sono coperti dalle tariffe pagate dai privati e dalle attività produttive. Gli stessi *Länder* tuttavia offrono ai comuni molti aiuti per gli investimenti iniziali necessari per la realizzazione degli impianti di depurazione.

Dal confronto a livello di costo del servizio idrico integrato fra i diversi bacini nel 2004 si evince una grande differenza fra la tariffa della BWB (4,367 €/m<sup>3</sup>) e quella della Standtwerke Munchen (2,87 €/m<sup>3</sup>). Ipotizzando un consumo medio di 120 m<sup>3</sup>/anno per una famiglia di 3 persone, la spesa media annua per famiglia varia fra 524 € (BWB) e 216 € (SWB che però non comprende la quota fognatura riscossa dai comuni). In termini di incidenza sul reddito medio questi valori corrispondono all'1,4% (BWB) e allo 0,58% (SWB).

In Germania la determinazione dei prezzi relativi alla fornitura idrica segue principi differenti da quelli utilizzati per il ciclo fognario-depurativo. Il prezzo dell'acqua potabile deriva da una proposta del gestore, negoziata con il comune. Quando il gestore è soggetto al diritto pubblico, le tariffe sono controllate dai tribunali amministrativi, mentre nel caso che il gestore è soggetto al diritto privato la supervisione dei prezzi spetta all'autorità antitrust che regola anche la distribuzione di gas naturale ed elettricità. Questa autorità può anche richiedere confronti comparativi con altre imprese simili per accertare la congruità delle tariffe. La tariffa di fognatura e depurazione si compone generalmente di una tariffa sulle acque reflue, che si basa sulla quantità consumata, e di una relativa alle acque piovane, che si basa sull'area drenata.

In ogni caso nel sistema tedesco la mancanza di pubblicità e trasparenza delle informazioni tecniche ed economiche è ancora maggiore che in quello francese, anche perché la mancanza della "competizione per il mercato" rende ancora meno attaccabile la posizione di rendita monopolistica del soggetto gestore. Anche in questo caso le proposte di istituzione di un regolatore a livello nazionale con più incisive possibilità di

---

<sup>75</sup> Il confronto con le tariffe inglesi e francesi alimenta tuttavia l'ipotesi di significative potenzialità di miglioramento dell'efficienza dei gestori, come affermato da alcuni studi che stimano in 15-40% la possibile riduzione delle tariffe.

*benchmarking* non hanno avuto sino ad adesso molta fortuna e non è prevedibile in tempi brevi una sostanziale modifica della situazione attuale.

#### **d. Il servizio idrico in Spagna**

Anche in Spagna la responsabilità della gestione dei servizi idrici è a carico dei comuni. La legislazione vigente consente la gestione diretta, da parte dei comuni (6% al 2002), anche in forma associata, oppure utilizzando società pubbliche locali (42%) o quella indiretta, attraverso società miste (11%), concessione a terzi e “*gestione interesada*”<sup>76</sup> (40%). I contratti di gestione indiretta vengono aggiudicati mediante licitazione a gara aperta o ristretta, e solo raramente con la procedura di negoziazione diretta. La durata dei contratti non può superare un periodo compreso fra 25 e 50 anni.

In Spagna un ruolo importante è esercitato dalla Confederazione Idrografica, che è l'organismo pubblico (autorità di bacino) che controlla e realizza gli interventi infrastrutturali relativi all'approvvigionamento di acqua all'ingrosso. L'importanza di questo ruolo è esaltato dal progressivo incremento di domanda idrica, specialmente nel settore irriguo, e dal conseguente aumento di conflittualità fra gli utenti. Questo scenario, comune a quello di vaste aree dell'Italia meridionale, è in continua evoluzione in conseguenza del cambiamento climatico, che si manifesta nell'aumento progressivo di annate siccitose anche consecutive. Le entrate della Confederazione derivano dalla riscossione dei canoni di regolazione, dalla tariffa d'uso degli impianti diversi da quelli di regolazione idrica e dal canone degli scarichi. I canoni dovrebbero coprire tutte le spese di esercizio, mentre per quanto attiene quelle relative agli investimenti si tiene conto generalmente di circa il 50% del valore, in quanto queste opere sono di interesse pubblico e sociale,

La regolazione ambientale si articola sostanzialmente sull'integrazione fra i livelli statali, che ha il compito di fissare attraverso la legislazione i principi generali, e le Comunità Autonome, che rappresentano i reali regolatori ambientali. I criteri ed i procedimenti che regolano le tariffe per l'approvvigionamento idrico, la distribuzione, il servizio fognario e depurativo sono stabilite dalle Comunità Autonome, che approvano le proposte del comune, sia quando viene scelta la gestione diretta che quando queste vengono stabilite dall'ente locale come base di offerta della gara. Le tariffe devono coprire i costi totali del servizio, compresi quelli finanziari e di ammortamento. La legge consente tuttavia per motivi sociali di sovvenzionare le tariffe, e questo è avvenuto specialmente coprendo in percentuale significativa i costi di investimento relativi alla depurazione.

Dall'analisi delle tariffe applicate nel 2002 si evince che la tariffa media relativa al servizio idrico integrato è pari a 1,08 €/m<sup>3</sup> ed è compresa nell'intervallo 0,68 €/m<sup>3</sup> (Cantabria e Navarra) e 2,01 €/m<sup>3</sup> (Baleari). In termini di incidenza sulla spesa complessiva annua la stima è pari a circa 0,63%.

#### **e. Il servizio idrico in Olanda**

---

<sup>76</sup> In questa forma gli utili o le perdite della gestione vengono suddivise fra amministrazione e gestore nella misura stabilita dal contratto.

La gestione dei servizi idrici in Olanda è di competenza delle collettività pubbliche. L'approvvigionamento idrico, gestito separatamente dal servizio fognario e depurativo, era prima di competenza dei comuni ed è adesso concentrato nelle *Waterleidingbedrijven*, società intercomunali con capitale degli stessi comuni. Nel settore si è verificato un processo di privatizzazione formale e di concentrazione, e dal centinaio di gestori della fine degli anni 70' si è arrivati a 12 alla data attuale, cioè pari al numero di 12 province, e le previsioni sono che in qualche anno si ridurranno ulteriormente a 4-5 società, che probabilmente copriranno anche aree limitrofe al territorio olandese. La legge attuale non consente comunque a queste società di essere trasformate in *multiutilities*.

Invece il sistema fognario e depurativo nella maggior parte dei casi è sotto la responsabilità delle *Wateringues*, istituzioni comunitarie costituite fin dal Medio Evo anche per la navigazione e la difesa del territorio dalle acque, e nelle quali sono rappresentate le diverse categorie di utenti come disciplinato nella legge del 1991. Anche in questo caso si è assistito ad una progressiva concentrazione, in quanto queste istituzioni si sono ridotte dalle circa 2.600 del 1950 ad 88 nel 1995. Successivamente hanno assunto il nome di *Waterboards* e sono ridotte a 15.

In tutto il ciclo del servizio idrico integrato si è quindi assistito ad una forte concentrazione e specializzazione dei soggetti gestori, che hanno oramai anche una forte autonomia finanziaria.

La tariffa idrica media in Olanda, che copre tutti i costi del servizio compresi gli investimenti, è simile a quella francese, ma con variazioni più limitate. Per quanto riguarda il servizio fognario e depurativo esso è invece coperto dalle tasse percepite dalle *Wateringues*, che devono mantenere in pareggio il proprio bilancio.

Le province esercitano un ruolo importante di controllo sulle società intercomunali e sulle *Wateringues*, assumendo di conseguenza le funzioni di regolatore economico. Inoltre sono i soggetti attuatori e i controllori della politica ambientale nel settore delle acque definita dalla legislazione nazionale. Inoltre i gestori del servizio acquedottistico hanno creato il VEWIN, che è un'istituzione comune che sviluppa il *benchmarking* fra i soci fondatori su base volontaria e rende pubblici i risultati.

