

I QUADERNI DEL BLUEbook

2. IL PARTENARIATO NEL SERVIZIO IDRICO

I Quaderni del Blue Book sono una collana redatta dalla Fondazione Utilitatis



Si ringraziano



Fondazione Utilitatis pro acqua energia ambiente
Piazza Cola di Rienzo, 80/A – 00192 Roma
Tel. (+39) 06 68300142
utilitatis@utilitatis.org
www.utilitatis.org



INDICE

INTRODUZIONE.....	5
CAPITOLO 1 INQUADRAMENTO NORMATIVO	7
1.1 Il PPP a livello europeo.....	7
1.2 Il PPP in Italia	8
1.3 Le singole forme di PPP.....	11
CAPITOLO 2 IL PPP NEL SETTORE IDRICO	17
2.1 Il partenariato per la realizzazione di infrastrutture idriche	17
2.2 Progetti di PPP in Europa: focus settore idrico	18
2.3 Schema esemplificativo procedurale per un project financing applicato alla realizzazione di infrastrutture per l'approvvigionamento idrico	20
2.4 Strumenti finanziari a supporto del PPP.....	22
CAPITOLO 3 ESEMPI DI PPP NEL SETTORE IDRICO ITALIANO.....	26
BIBLIOGRAFIA.....	30

INTRODUZIONE

Le attività regolatorie hanno consentito, da oltre dieci anni, una positiva evoluzione del settore idrico, miglioramento a cui hanno recentemente contribuito anche investimenti e azioni di riforma contenute nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Tuttavia, si registrano ancora delle significative differenze territoriali, in special modo tra Centro-Nord e Sud del Paese, tali che l'Autorità di regolazione considera il "divario territoriale" come la criticità più importante del servizio idrico italiano. Un tema strettamente connesso alla capacità dei soggetti di affrontare gli investimenti necessari ad un netto miglioramento delle infrastrutture e dunque della qualità del servizio.

Il partenariato pubblico-privato (PPP) è emerso come un approccio strategico e innovativo per affrontare le criticità associate alla realizzazione delle infrastrutture idriche, mettendo insieme i punti di forza degli enti pubblici e dei privati per progettare, finanziare, realizzare e gestire importanti interventi nel settore. Si tratta di un modello collaborativo che mette insieme efficienza e competenza del settore privato con supervisione e responsabilità delle istituzioni pubbliche. In un classico PPP.

Uno dei vantaggi fondamentali dei PPP è la loro capacità di attrarre investimenti nel settore privato, caratteristica che può essere determinante per realizzare alcuni interventi di ampia portata che, con il solo supporto del pubblico, sarebbero impossibili da realizzare. La condivisione non riguarda solo il capitale finanziario ma anche quello umano: il mondo privato apporta anche competenze tecniche, innovazione ed efficienza, determinanti per la realizzazione di progetti spesso complessi e su ampia scala. Dalla costruzione di nuovi impianti di trattamento delle acque al ripristino delle infrastrutture obsolete (es. le reti di distribuzione), i PPP possono essere infatti adattati a diversi contesti e ambiti di progetto.

Queste iniziative però necessitano di un'attenta analisi relativa ad una completa valutazione dei rischi e ad una ricerca di equilibrio tra interessi pubblici, privati e sostenibilità a lungo termine. Ritardi nei tempi di realizzazione, superamento dei costi, fluttuazioni della domanda, sono tutti aspetti necessari da definire in sede di accordo contrattuale per evitare controversie e garantire l'attuazione degli interventi in progetti.

A livello globale esistono svariati esempi di successi di PPP nelle infrastrutture idriche, che dimostrano i potenziali vantaggi di questo modello collaborativo. Nelle realtà territoriali che hanno implementato i PPP si è spesso assistito al miglioramento della qualità del servizio, ad una maggiore efficienza e ad un'accelerazione nella realizzazione dei progetti. Anche in Italia, negli ultimi anni, si è assistito a forme di PPP nel settore idrico che hanno portato, o stanno portando, a concreti risultati.

Il secondo Quaderno del Blue Book è dedicato proprio alla possibile applicazione di queste forme di partenariato per la realizzazione di interventi nel settore idrico.

CAPITOLO 1

INQUADRAMENTO NORMATIVO

CAPITOLO 1 | INQUADRAMENTO NORMATIVO

La disciplina attuale del Partenariato pubblico-privato (PPP) è frutto del favore che tale istituto ha riscosso negli anni in ragione della sempre più impellente esigenza di contenimento della spesa pubblica a fronte della concorrente necessità di ampliare quantitativamente e qualitativamente la dotazione infrastrutturale del Paese; binomio, questo, rispetto al quale sono emersi i limiti degli strumenti tradizionalmente impiegati per soddisfare la domanda pubblica, come il contratto di appalto.

Ciò ha favorito l'emersione e la diffusione di strumenti di finanziamento delle opere basati sull'apporto di capitali privati, a cui appartiene certamente il PPP.

La nozione di PPP descrive un fenomeno giuridico complesso e articolato che si estrinseca attraverso una pluralità di istituti giuridici, a loro volta contraddistinti da numerose variabili. Può rinvenirsi un PPP, difatti, in tutti quei casi in cui il settore pubblico intenda realizzare un progetto che coinvolga un'opera pubblica, o di pubblica utilità, la cui progettazione, realizzazione, gestione e finanziamento siano, in tutto o in parte, affidati al settore privato. Difatti, nell'accezione solitamente definita come "contrattuale" (di cui si dirà), il PPP costituisce una forma di cooperazione tra pubbliche amministrazioni e soggetti privati che vede questi ultimi sostenere la maggior parte dei costi relativi alla costruzione e gestione di un'opera pubblica o di pubblica utilità, recuperandoli, successivamente, attraverso i ricavi derivanti dalla gestione dell'opera stessa.

Lo strumento del PPP reca un indubbio vantaggio per le pubbliche amministrazioni, consentendo loro di non far gravare i relativi oneri sul proprio bilancio e, al contempo, di fruire delle competenze dei privati e del loro apporto innovativo e operativo, nonché della loro attitudine e a realizzare una gestione imprenditoriale dell'opera, scevra di sprechi e possibili inefficienze. Ma anche per i privati, il PPP rappresenta un'opportunità imprenditoriale certamente rilevante poiché, a fronte dell'impegno di capacità manageriali, commerciali e innovative nella progettazione, nel finanziamento, nella costruzione e nella gestione delle infrastrutture di pubblica utilità, essi ottengono un ritorno economico derivante dalla gestione dell'opera, che consente loro di rimborsare il debito contratto e di ottenere una remunerazione.

Ciò ne determina l'assoggettamento al principio di concorrenza e, conseguentemente, all'affidamento attraverso procedure di evidenza pubblica.

1.1 Il PPP a livello europeo

L'introduzione e lo sviluppo del PPP nel nostro ordinamento hanno giovato di una forte spinta a livello eurocomunario.

Senza ripercorrere in dettaglio i diversi momenti di interesse, è bene però rilevare come l'obiettivo delle istituzioni europee sia sempre stato tendenzialmente orientato ad assicurare che le diverse forme di PPP in uso nei diversi Paesi trovassero sviluppo in condizioni concorrenziali effettive, senza spingersi ad approntare una disciplina puntuale ed unitaria.

Ancora nel 2014, con l'adozione del pacchetto di direttive sul *public procurement*, non si è voluto introdurre una definizione di PPP, né farvi specifico riferimento, neppure a livello di "considerando". A livello sovranazionale, dunque, al di là delle numerose iniziative di soft law che si limitano a stabilire l'applicazione della normativa sugli appalti e sulle concessioni, la regolamentazione del PPP è rimessa agli Stati membri, fermo restando quanto stabilito dalla direttiva 2014/23/UE in materia di concessioni.

1.2 Il PPP in Italia

In Italia, l'istituto del PPP è stato codificato per la prima volta all'interno del Codice dei contratti pubblici del 2006 (art. 3, comma 15-ter, d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163), dove veniva inserita soltanto una definizione e, quanto alla disciplina, ci si limitava ad indicare le singole disposizioni del Codice ad esso applicabili.

Il Codice dei contratti pubblici del 2016 (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50) si è spinto oltre, fornendo, unitamente a una disciplina generale applicabile a tutti i PPP, anche quella di singole tipologie ad esso riconducibili, pur specificando la non esaustività delle figure tipizzate (principio di atipicità).

Il nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36), dando seguito alla delega parlamentare, ha tentato di razionalizzare e conferire organicità alla materia, divenuta evidentemente strategica in considerazione della scelta del PNRR di destinare agli investimenti infrastrutturali una parte considerevole delle risorse disponibili. In quel contesto, infatti, lo strumento del PPP presenta l'innegabile vantaggio di far convergere capitali privati in funzione moltiplicatrice delle risorse pubbliche, ma anche di mettere al servizio di progetti di interesse pubblico o di pubblica utilità l'*expertise* e le competenze proprie del settore privato.

Il nuovo Codice dedica l'intero Libro IV al PPP e alle concessioni.

Il PPP è anzitutto definito (cfr. art. 174, comma 1) come un'operazione economica in cui:

- a) tra un ente concedente e uno o più operatori economici privati è instaurato un rapporto contrattuale di lungo periodo per raggiungere un risultato di interesse pubblico;
- b) la copertura dei fabbisogni finanziari connessi alla realizzazione del progetto proviene in misura significativa da risorse reperite dalla parte privata, anche in ragione del rischio operativo assunto dalla medesima;
- c) alla parte privata spetta il compito di realizzare e gestire il progetto, mentre alla parte pubblica quello di definire gli obiettivi e verificarne l'attuazione;
- d) il rischio operativo connesso alla realizzazione dei lavori o alla gestione dei servizi è allocato in capo al soggetto privato.

La nozione di partenariato contenuta nel Codice – anche alla luce degli elementi essenziali appena elencati – è piuttosto ampia e tale da ricomprendere sia gli istituti riconducibili al c.d. partenariato pubblico privato contrattuale (PPPC), sia a quello c.d. istituzionale (PPPI).

Si introduce, così, la prima distinzione fondamentale in materia, dal momento che il PPPC si riferisce ad un rapporto di natura contrattuale mentre il PPPI riguarda un rapporto organizzativo che si concretizza nella creazione di un nuovo soggetto giuridico, partecipato da soggetti pubblici e da privati (c.d. società mista), istituito per perseguire un obiettivo condiviso dalle parti ma comunque riferibile ad un interesse pubblico; nella società in questione, il privato non apporta solo un capitale economico ma, soprattutto, un contributo operativo e industriale.

Il nuovo Codice, dopo aver posto una disciplina generale applicabile sia al PPPC che al PPPI (artt. 174 e 175), precisa (art. 174, comma 4) che il PPPI è soggetto al Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175), il quale prevede un regime speciale "congiunto" per la selezione del socio privato e per l'affidamento del contratto di appalto o di concessione (c.d. gara a doppio oggetto) e collega la durata della società alla durata dell'appalto o della concessione (cfr. art. 17).

Quanto al PPPC, sono previste alcune figure contrattuali tipiche come la concessione (artt. da 176 a 196), la locazione finanziaria (art. 196) e il contratto di disponibilità (art. 197) e, in ossequio al principio di atipicità, vi sono ricondotti anche tutti gli altri contratti stipulati dalla pubblica amministrazione con operatori economici privati che abbiano i contenuti essenziali del PPP e che siano diretti a realizzare interessi meritevoli di tutela¹. La finanza di progetto, diversamente dal passato, non costituisce una forma di PPP² ma una modalità di finanziamento del contratto di concessione, con conseguente riconduzione alla relativa disciplina; coerente con la nuova impostazione, è il venir meno della finanza di progetto a iniziativa pubblica, che d'altronde avrebbe rappresentato una mera duplicazione rispetto alla concessione³.

Comune a tutte le forme di PPP è, anzitutto, l'attività di programmazione.

L'art. 175 prevede che le amministrazioni adottino un programma triennale delle esigenze pubbliche idonee a essere soddisfatte attraverso il PPP.

Prima di inserire un progetto di PPP negli strumenti di programmazione o, nel caso di proposte a iniziativa privata, prima di dichiararne la pubblica utilità, l'amministrazione deve condurre una valutazione preliminare di convenienza e fattibilità di tale strumento rispetto alle singole esigenze. Ciò al fine di scongiurare il frequente esito fallimentare delle operazioni di PPP. La valutazione deve considerare l'idoneità del progetto a essere finanziato con risorse private, le condizioni che consentano l'ottimizzazione del rapporto tra costi e benefici, l'efficiente allocazione del rischio operativo, la capacità di generare soluzioni innovative, nonché la capacità di indebitamento dell'ente e la disponibilità di risorse sul bilancio pluriennale. Nella valutazione deve confrontarsi la stima dei costi e dei benefici del PPP rispetto all'alternativo strumento dell'appalto.

Essenziale, dunque, la corretta valutazione in ordine al trasferimento del rischio operativo e all'equilibrio economico finanziario dell'operazione.

A tal riguardo, la disciplina propria della concessione costituisce il parametro di riferimento per tutte le forme di PPP quanto a modalità di allocazione del rischio operativo, durata dei contratti, modalità di determinazione della soglia e metodi di calcolo del valore stimato dell'investimento (di cui agli artt. 177, 178 e 179).

Tali profili possono, dunque, essere anticipati sin d'ora.

In merito alla allocazione del rischio operativo, nelle concessioni – e dunque, si ribadisce, in tutte le forme di PPP – grava sul privato l'alea derivante dalla gestione dell'opera, la quale si traduce nel rischio dal lato della domanda – inteso come domanda effettiva di lavori o servizi che sono oggetto del contratto – o da quello dell'offerta – da intendersi come il rischio che la fornitura di servizi non corrisponda al livello qualitativo e quantitativo dedotto nel contratto – o infine dalla concorrenza di entrambi (art. 177, comma 1).

¹ Tra i contratti atipici si segnalano, ad esempio, quelli di rendimento energetico (*Energy performance contract* – EPC), oggi disciplinati dall'art. 200 del Codice.

² Nel Codice del 2016 la finanza di progetto era inserita tra le figure tipiche di PPPC accanto alla concessione di costruzione e gestione, alla concessione di servizi, alla locazione finanziaria e al contratto di disponibilità. L'istituto era, dunque, distinto e alternativo rispetto alla concessione.

³ L'art. 193, comma 11, consente però agli enti concedenti di "sollecitare" i privati a farsi promotori di iniziative di finanza di progetto volte a realizzare i progetti inclusi negli strumenti di programmazione, così attenuando gli effetti della mancata previsione di una possibile iniziativa pubblica.

Su questo tema, si segnala l'intenzione governativa di intervenire in sede di correttivo all'attuale Codice dei contratti pubblici modificando proprio la disciplina della finanza di progetto nel senso di reinserire quella ad iniziativa pubblica e di ampliare l'iniziativa privata anche ai progetti non inclusi negli strumenti di programmazione previamente adottati dai singoli enti concedenti (la bozza di decreto legislativo "correttivo" è stata approvata nella seduta del Consiglio dei Ministri dello scorso 21 ottobre 2024).

La norma precisa altresì che il rischio operativo si ha quando, in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti, cosicché il concessionario sia effettivamente esposto alle fluttuazioni del mercato e ogni potenziale perdita stimata non sia puramente nominale o trascurabile (comma 2). Deve trattarsi, poi, di rischio causato da fattori eccezionali non prevedibili e non imputabili alle parti, essendo irrilevante quello connesso a cattiva gestione, ad inadempimenti contrattuali o a causa di forza maggiore (comma 3).

Quanto all'equilibrio economico-finanziario, lo stesso si intende garantito in caso di contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria, dunque quando i ricavi attesi del progetto sono in grado di coprire i costi operativi e i costi di investimento, di remunerare e rimborsare il capitale di debito e di remunerare il capitale di rischio (comma 5). Nel caso in cui l'operazione economica non riesca da sola a conseguire tale equilibrio, è consentito un intervento pubblico di sostegno (contributo finanziario, prestazione di garanzie o cessione in proprietà di beni immobili o altri diritti). Nel caso in cui da ciò consegua la protezione dell'operatore economico da qualsiasi perdita potenziale o la garanzia in suo favore di un ricavo minimo pari o superiore agli investimenti effettuati e ai costi sostenuti o da sostenere, si uscirà dal modello tipico della concessione e troveranno applicazione le disposizioni sugli appalti (comma 6).

Il documento che dà forma al contemperamento raggiunto tra il soggetto pubblico e quello privato nell'allocazione dei rischi e nella ricerca dell'equilibrio economico-finanziario è il Piano economico finanziario (PEF), elemento pertanto imprescindibile ai fini della configurazione di un'operazione di PPPC.

Il PEF si compone, in particolare, di un sistema di conti interdipendenti e presenta, di norma, gli schemi di bilancio previsionale di conto economico, stato patrimoniale e rendiconto finanziario, nonché gli indicatori di equilibrio, e permette di valutare la convenienza economica di un progetto d'investimento e la capacità del progetto di rimborsare il debito e di remunerare il capitale di rischio. Esso rappresenta, inoltre, lo strumento che consente di stimare la redditività del progetto, giustificando l'entità di tariffe o di canoni proposti, nonché l'eventuale necessità di contributi pubblici (previsione di un prezzo, così come sopra definito)⁴.

Quanto alla durata delle concessioni, è stabilito che questa debba essere limitata e determinata sin dall'inizio; deve essere parametrata, in caso di concessioni ultra-quinquennali, al tempo ragionevole per il recupero degli investimenti effettuati dal concessionario nell'esecuzione dei lavori o dei servizi, oltre ad un ritorno sul capitale investito inizialmente o in corso di contratto. La durata siccome definita non è prorogabile, salvi casi di revisione e di proroga tecnica per il tempo strettamente necessario alle selezioni del nuovo concessionario (art. 178).

Infine, quanto al valore stimato delle concessioni, deve considerarsi il fatturato totale generato dal concessionario per tutta la durata del rapporto, quale corrispettivo dei lavori e dei servizi svolti e per le forniture accessorie ad essi. La stima deve essere indicata al momento iniziale della procedura ed è calcolata secondo metodi oggettivi specificati nei documenti di gara, tenendo conto di una serie di parametri previsti dalla legge (art. 179).

⁴ DIPE, *Partnership pubblico privato (PPP): 100 domande/risposte, una guida per le amministrazioni*, in <https://www.programmazioneeconomica.gov.it>, 2022.

1.3 Le singole forme di PPP

LA CONCESSIONE

La concessione rappresenta di gran lunga la principale forma di PPP.

Le concessioni sono definite come i contratti a titolo oneroso in virtù dei quali una o più amministrazioni aggiudicatrici o uno o più enti aggiudicatori affidano l'esecuzione di lavori o la fornitura e la gestione di servizi a uno o più operatori economici a fronte di un corrispettivo, rappresentato dal diritto di gestire i lavori o i servizi oggetto dei contratti, o in tale diritto accompagnato da un prezzo. Rispetto all'appalto, dunque, che ha ad oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di beni o la prestazione di servizi, nella concessione le parti convergono verso un'iniziativa comune e il privato non ambisce esclusivamente al pagamento dei servizi resi quanto piuttosto alla possibilità di sfruttare la propria prestazione, assumendo il rischio legato alla gestione dell'opera o dei servizi in questione.

Venendo alla disciplina delle concessioni, la procedura di affidamento può essere ad iniziativa pubblica (art. 182) o ad iniziativa privata, integrando la c.d. finanza di progetto (art. 193).

Quanto alla prima, è stabilito che gli enti concedenti che intendano aggiudicare una concessione devono rendere nota tale intenzione per mezzo di un bando (art. 182, comma 1) il quale deve presentare determinate caratteristiche e contenere specifiche informazioni (comma 2), anche rispetto ai requisiti tecnici e funzionali per l'attività oggetto di concessione (comma 4), e – unitamente agli allegati (tra cui lo schema di contratto e il piano economico-finanziario), deve assicurare adeguati livelli di bancabilità dell'opera o del servizio, intesa come reperibilità sul mercato finanziario di risorse proporzionate ai fabbisogni, sostenibilità di tali fonti e congrua redditività del capitale investito (comma 5).

L'ente concedente pone a base di gara almeno un progetto di fattibilità, mentre spetta all'aggiudicatario la predisposizione del livello progettuale successivo (art. 185, comma 1). La parte pubblica può condurre liberamente negoziazioni con candidati e offerenti, di regola nelle forme del dialogo competitivo, ferma l'immodificabilità dell'oggetto della concessione, dei criteri di aggiudicazione e dei requisiti minimi (art. 183, comma 7).

Si è detto che nel PPP, ed in particolare nelle concessioni, è centrale la permanenza dell'equilibrio contrattuale originariamente individuato dal contratto. Pertanto, il Codice si premura di porre specifiche regole per la fase esecutiva, disciplinando i casi in cui è consentita la modifica dei contratti durante il periodo di efficacia senza la necessità di indire una nuova procedura (art. 189) e quelli in cui è possibile procedere con la revisione dei contratti, in ragione di sopravvenienze che abbiano alterato l'equilibrio dell'operazione (art. 192).

Infine, colmando una lacuna della precedente disciplina, l'art. 191 regola l'ipotesi di avvicendamento tra concessionari, stabilendo che, alla scadenza del periodo di affidamento e in conseguenza del nuovo affidamento, le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali essenziali per la prosecuzione del servizio, in quanto non duplicabili a costi socialmente sostenibili, sono assegnati al nuovo gestore, unitamente ai beni strumentali realizzati in attuazione dei piani di investimento concordati con l'ente concedente.

Nel caso in cui la durata dell'affidamento non abbia consentito il recupero dell'ammortamento per causa non attribuibile al concessionario – e fatto salvo quanto stabilito dalle discipline di settore – è previsto un indennizzo a carico del gestore subentrante pari al valore contabile non ancora ammortizzato, rivalutato attraverso

pertinenti deflatori fissati dall'ISTAT e al netto di eventuali contributi pubblici direttamente riferibili agli investimenti stessi. I criteri di determinazione dell'indennizzo sono indicati nel bando o nella lettera di invito relativi alla gara indetta per il successivo affidamento.

SEGUE: LA FINANZA DI PROGETTO

Si è detto che la finanza di progetto (o *project financing* nella letteratura internazionale) costituisce una concessione che si caratterizza per una particolare forma di finanziamento – e di procedura, ad iniziativa privata – alternativa rispetto al *corporate financing*.

Come suggerisce il nome, centrale è il progetto piuttosto che l'operatore economico proponente, e ciò in quanto la sostenibilità dell'operazione deriva non tanto dalla capacità tecnica e dalla solidità economico-finanziaria del privato quanto, essenzialmente, dalla valutazione positiva circa il merito creditizio del progetto e dalle sue prospettive reddituali. Quest'ultime sono intese come capacità dello stesso di generare un flusso di cassa tale da consentire di coprire i costi iniziali e quelli operativi e, quindi, di rimborsare il debito e remunerare il capitale investito.

Altra caratteristica fondamentale del *project financing* è che il finanziamento del progetto è ascrivito a un soggetto giuridico autonomo, ossia la società di scopo, avente quale oggetto sociale esclusivo la realizzazione e la gestione del progetto. Si ottiene, così, la separazione giuridica, economica e finanziaria dell'operazione rispetto alle altre attività economiche svolte dal promotore (c.d. *ring fence*).

Così tratteggiata, la finanza di progetto si traduce in uno schema multi-contrattuale in cui i singoli contratti – quelli di concessione, di finanziamento, di garanzia, di società – hanno lo scopo di gestire e ripartire i rischi connessi al progetto tra i soggetti coinvolti nell'iniziativa. È proprio qui che risiede la principale differenza con il modello concessorio tradizionale: la presenza di una pluralità di finanziatori e garanti accompagnata, ai fini della gestione dell'opera, dalla costituzione di un'unica entità economica (la società di scopo) in cui vengono fatti confluire capitale di rischio, di debito e a cui vengono ascritti, in definitiva, i vari rapporti contrattuali.

Venendo alla disciplina puntuale, il nuovo Codice dei contratti pubblici dedica alla finanza di progetto un apposito titolo (il IV) all'interno del Libro sul PPP e concessioni, ove sono regolamentati la procedura di affidamento, la società di scopo e le obbligazioni dalla stessa emettibili.

L'iniziativa, si è detto, è privata, cosicché gli operatori economici possono presentare agli enti concedenti le proposte di concessione comprensive di: i) progetto di fattibilità, ii) bozza di convenzione, iii) piano economico-finanziario asseverato e iv) ogni specificazione in merito alle caratteristiche del servizio e della gestione (art. 193, comma 1).

In senso innovativo rispetto al passato, è favorita la partecipazione di investitori istituzionali⁵, i quali dovranno associarsi o consorziarsi con altri operatori economici per partecipare alla procedura di gara per l'affidamento dei lavori o dei servizi qualora siano privi dei requisiti indicati nel relativo bando. In alternativa, potranno avvalersi integralmente della capacità di altri soggetti o, per la parte esecutiva, impegnarsi a subappaltare, anche integralmente, le prestazioni oggetto del contratto.

⁵ Per tali intendendosi i soggetti di cui all'articolo 32, comma 3, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nonché i soggetti di cui all'articolo 2, numero 3), del regolamento (UE) 2015/1017 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 giugno 2015.

L'ente concedente deve valutare la fattibilità della proposta, ovvero la rispondenza del progetto all'interesse pubblico e gli altri profili per la sua ammissibilità, entro novanta giorni dalla ricezione (comma 2). Si tratta di una vera e propria attività di progettazione tecnico-amministrativa che implica l'analisi di complessi aspetti giuridici, contabili ed economico-finanziari dell'operazione⁶.

L'ente concedente può dialogare con il promotore, invitandolo ad apportare al progetto di fattibilità le modifiche necessarie per la sua approvazione. Se il promotore non apporta le modifiche richieste o non ne propone di alternative, la proposta è respinta. Se approvata, la proposta si traduce in un progetto di fattibilità, inserito tra gli strumenti di programmazione dell'ente. In ogni caso, la procedura si conclude con provvedimento espresso.

Il progetto di fattibilità approvato costituisce la base della successiva gara, da aggiudicare secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità prezzo (comma 3), tenendo conto della quota di investimenti destinata al progetto in termini di ricerca, sviluppo e innovazione tecnologica (comma 9).

L'ente, valutate le offerte dei diversi concorrenti – che possono apportare varianti migliorative al progetto di fattibilità (comma 5) – nomina aggiudicatario chi ha presentato l'offerta migliore e pone in approvazione i successivi livelli progettuali elaborati dall'aggiudicatario (comma 7). È in questo momento che il promotore che non risulti aggiudicatario può, entro quindici giorni dalla comunicazione dell'aggiudicazione, esercitare il diritto di prelazione e divenire aggiudicatario impegnandosi ad eseguire le prestazioni dedotte nel contratto alle medesime condizioni offerte dall'aggiudicatario originario. Ove non eserciti il diritto di prelazione, il promotore ha diritto al pagamento da parte dell'aggiudicatario dell'importo delle spese per la predisposizione della proposta -ivi incluse quelle relative ai diritti sulle opere di ingegno- nei limiti del 2,5 per cento del valore totale dell'investimento (comma 8). Se, al contrario, il promotore esercita la prelazione, l'aggiudicatario originario ha diritto al pagamento, a carico del promotore e nei medesimi limiti percentuali, dell'importo delle spese documentate e sostenute per la predisposizione dell'offerta.

Infine, qualche notazione sulla società di scopo. La costituzione di un soggetto avente patrimonio autonomo e finalizzato, in via esclusiva, al finanziamento e alla realizzazione del progetto, è connotato alla finanza di progetto che, come si è detto, si incentra tutta sulla credibilità e redditività del progetto; in tal modo, infatti, tutte le risorse finanziarie coinvolte nell'operazione sono sottratte alle pretese dei creditori dell'aggiudicatario (che a sua volta è estraneo rispetto ai crediti vantanti da terzi rispetto all'operazione) e i soggetti finanziatori possono limitare la propria responsabilità al capitale investito e compiere valutazioni che prescindano dalla situazione economica e finanziaria del proponente.

La costituzione della società di scopo, in forma di società per azioni o a responsabilità limitata, anche consortile, è obbligatoria per affidamenti di lavori di importo superiore alla soglia europea (art. 194, comma 1)⁷. Una volta stipulato il contratto, detta società subentra nel rapporto di PPPC, senza che ciò costituisca cessione di contratto e senza necessità di approvazione o autorizzazione amministrativa, sostituendosi all'aggiudicatario in tutti i rapporti con l'ente concedente.

Le prestazioni oggetto di concessione si intendono rese in proprio anche nel caso in cui siano affidate dalla società di scopo direttamente ai propri soci, originari o subentrati,

⁶ Cfr. il parere di ANAC n. 9/2024.

⁷ In linea generale, gli operatori economici aggiudicatari di contratti di PPP possono sempre costituire una società di scopo anche al di fuori della previsione obbligata per la finanza di progetto (art. 198, comma 2).

sempre che essi siano in possesso dei requisiti stabiliti dalle vigenti norme legislative e regolamentari.

Ove sia previsto il versamento di un prezzo da parte dell'ente concedente, i soci della società sono comunque solidalmente responsabili con la società di scopo per l'eventuale rimborso dello stesso, ma questa può fornire garanzie bancarie e assicurative sufficienti per liberarli. Fermo il capitale minimo prescritto dal bando, è consentita la cessione delle quote della società di scopo, ma i soci che hanno concorso a formare i requisiti per la qualificazione sono tenuti comunque a partecipare, nonché a garantire il buon adempimento degli obblighi sino alla conclusione dell'esecuzione. Resta sempre libero l'ingresso nel capitale sociale e lo smobilizzo delle partecipazioni da parte di banche e altri investitori istituzionali che non abbiano concorso a formare i requisiti di qualificazione.

Al fine di finanziare o rifinanziare il debito precedentemente contratto per la realizzazione dell'infrastruttura o delle opere connesse al servizio erogato, l'art. 195 consente alle società di scopo di emettere, anche in deroga ai limiti ordinari, obbligazioni e titoli di debito (*project bond*), purché destinati a investitori istituzionali e/o clienti professionali o delle loro controllanti e controllate. In tal modo, la società di scopo ottiene risorse liquide ulteriori – che vanno ad aggiungersi a quelle derivanti dalla partecipazione azionaria di operatori economici e intermediari finanziari – proprio attraverso l'apertura al mercato.

Quanto alle garanzie, invece, è stabilito che le obbligazioni e i titoli di debito, sino all'avvio della gestione dell'infrastruttura da parte del concessionario, ovvero fino alla scadenza delle obbligazioni e dei titoli medesimi, possono essere garantiti secondo modalità disciplinate da regolamenti pubblici, così da rendere maggiormente attrattivi gli strumenti finanziari in questione (comma 5).

Ai medesimi fini, l'art. 199 prevede che i crediti dei soggetti che finanziano o rifinanziano, in qualunque forma, la realizzazione di lavori pubblici, di opere di interesse pubblico o la gestione di pubblici servizi, godano di privilegio generale sui beni mobili – ivi inclusi i crediti – del concessionario, delle società di scopo, delle società affidatarie, a qualunque titolo, di contratti di partenariato pubblico-privato, oppure di contraenti generali. A ciò va aggiunto che tutti i crediti della società di scopo, presenti e futuri, ivi inclusi quelli verso il soggetto aggiudicatore e altre P.A., possono essere costituiti in pegno o ceduti in garanzia dalla società a banche o altri soggetti finanziatori, senza necessità di consenso del debitore ceduto, anche quando non siano ancora liquidi ed esigibili e che i beni sui quali la società di scopo è titolare di diritti reali, possono essere ipotecati o dati in pegno solo a garanzia di prestiti contratti per finanziare o rifinanziare gli investimenti e i fabbisogni previsti dal contratto di PPP.

LA LOCAZIONE FINANZIARIA

La locazione finanziaria (o *leasing*) è disciplinata dall'art. 196 e costituisce lo strumento attraverso il quale gli enti concedenti possono finanziare la realizzazione, l'acquisizione o il completamento di opere pubbliche o di pubblica utilità (comma 1).

Si tratta di un contratto autonomo, contrassegnato dal coinvolgimento, anche nella gara, della società di *leasing* in funzione di intermediario finanziario: la società di locazione finanziaria, infatti, acquista da un operatore economico un bene esistente o da realizzare e lo cede in godimento per un certo periodo alla P.A., a fronte del pagamento di un canone (comma 2). Se lo schema di contratto prevede il trasferimento del rischio operativo, troveranno applicazione, in via residuale, le norme in materia di concessioni e PPP; diversamente troveranno attuazione quelle sugli appalti di lavori (comma 3).

IL CONTRATTO DI DISPONIBILITÀ

Il contratto di disponibilità, disciplinato dall'art. 197 del Codice, consiste nella messa a disposizione di un'opera da parte del privato a fronte del versamento di un corrispettivo da parte dell'ente pubblico. L'opera resta, di regola, di proprietà privata, anche se le parti, a fronte di un corrispettivo ulteriore ed eventuale – le cui modalità di determinazione e versamento sono puntualmente disciplinate – possono stabilire che la proprietà venga trasferita all'amministrazione al termine del contratto (comma 3). Al di là degli elementi essenziali, infatti, la disciplina codicistica lascia ampio spazio all'autonomia privata. Quanto, invece, al profilo dell'allocazione dei rischi, dallo schema sopra esposto possiamo rilevare come sembri esserci trasferimento in capo al privato dei soli rischi di costruzione e disponibilità, e non di quelli gestori che caratterizzano, invece, i contratti di concessione.

CAPITOLO 2

IL PERCORSO AMMINISTRATIVO

CAPITOLO 2 | IL PPP NEL SETTORE IDRICO

Tra i servizi pubblici a rete, il settore idrico presenta specifiche peculiarità tecnologiche, economiche ma anche ambientali di cui è necessario tenere conto nelle analisi economico-finanziarie che lo interessano.

Basti pensare, per esempio, che l'acqua è considerata una risorsa naturale essenziale per lo svolgimento delle attività umane e della vita stessa, nonché un "bene pubblico", condizione alla base di un forte coinvolgimento dei soggetti pubblici nella gestione del servizio (in special modo per il comparto della fognatura e della depurazione). Per coprire i costi di investimento o operativi, le *water utilities* fanno affidamento in larga parte sugli introiti delle tariffe che, in linea generale, non soddisfano il fabbisogno di settore. Sono necessarie, dunque, risorse aggiuntive che possano contribuire ad elevare il tasso di investimento raggiungendo gli standard europei.

Il partenariato pubblico-privato (PPP) è emerso come un approccio strategico e innovativo per affrontare le criticità associate alla realizzazione delle infrastrutture idriche, mettendo insieme i punti di forza degli enti pubblici e dei privati per progettare, finanziare, realizzare e gestire importanti interventi nel settore. In questa sezione si vuole approfondire l'iter amministrativo-procedurale per realizzare opere nel settore idrico con particolare riguardo alla fase di approvvigionamento.

2.1 Il partenariato per la realizzazione di infrastrutture idriche

Il PPP, strumento dall'approccio strategico e innovativo, può contribuire ad affrontare le complessità associate allo sviluppo delle infrastrutture idriche. Riconoscendo alcuni limiti nel finanziamento e nella tradizionale gestione del settore pubblico, il partenariato riunisce i punti di forza di entità pubbliche e private per progettare, finanziare, implementare e gestire progetti idrici anche di grande portata. Il vantaggio deriverebbe dalla collaborazione di entità così diverse per sfruttare l'efficienza e la competenza del settore privato mantenendo al contempo la supervisione e la responsabilità del settore pubblico (Forrer, Kee e Boyer, 2014).

Una delle caratteristiche fondamentali di questo strumento risiede nelle responsabilità e nei rischi condivisi tra il settore pubblico e quello privato. In un tipico accordo PPP, il governo mantiene la proprietà e il controllo normativo (Ameyaw & Chan, 2016). Allo stesso tempo, il settore privato si assume la responsabilità del finanziamento, della progettazione e spesso della gestione delle infrastrutture idriche. Questa distribuzione dei ruoli mira a ottimizzare l'allocazione delle risorse, migliorare l'efficienza non soltanto in fase progettuale, sollevando l'onere finanziario dai bilanci pubblici.

Dalla costruzione di nuovi impianti di depurazione delle acque reflue, al riammodernamento di infrastrutture obsolete (es. tubazioni), i PPP possono essere adattati a vari contesti e ambiti di progetto, soddisfacendo le varie esigenze del comparto. Il monitoraggio delle prestazioni in fase progettuale, inoltre, incoraggia la sostenibilità del grado di efficienza operativa a lungo termine, i partner privati sono infatti interessati al mantenimento di elevate prestazioni dell'infrastruttura per tutta la durata del contratto (Delmon, 2021).

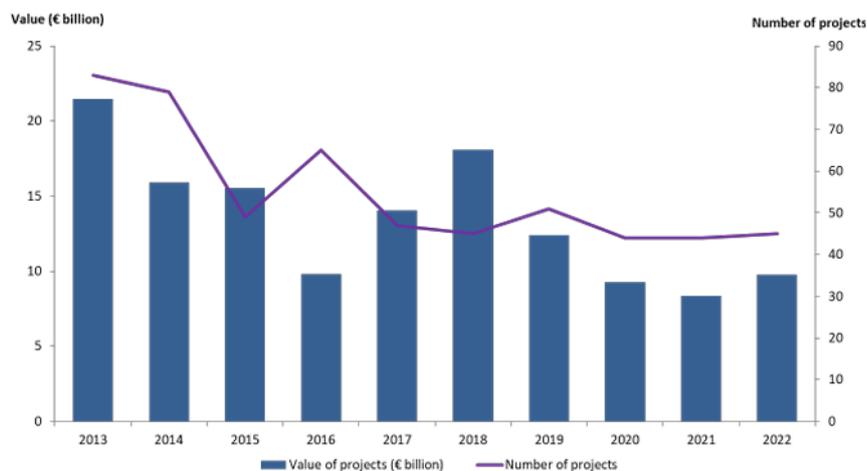
L'applicazione di questo strumento non è tuttavia esente dai rischi. Le principali criticità sono legate ad un'attenta valutazione dei rischi (es. crescita dei costi dei materiali,

difficoltà nelle forniture, ritardi, sforamenti di costo) che deve essere ben definita in sede di accordo contrattuale per evitare controversie e garantire il successo delle iniziative. A livello globale, sono numerosi gli esempi positivi di progetti realizzati in PPP nel settore idrico, in molti casi caratterizzati da un significativo livello di efficienza nell'attuazione degli interventi e dunque degli investimenti (es. Cheung, 2009; Delmon, 2017; Leigland, 2018; Lima, Brochado e Marques, 2021).

2.2 Progetti di PPP in Europa: focus settore idrico

Il Centro Europeo di consulenza PPP (EPEC) è un'iniziativa che coinvolge la Banca europea per gli investimenti (BEI), la Commissione europea, gli Stati membri dell'Unione europea, i Paesi candidati e alcuni altri Stati e consente di analizzare alcuni dati relativi alla diffusione dei progetti supportati da PPP nel continente. Nel 2022 (vedi Fig. 1), il valore aggregato delle operazioni di PPP completate a livello europeo è stato pari a 9,8 miliardi di euro, in aumento del 17% rispetto al 2021 (8,4 miliardi di euro). Il numero di transazioni completate è lievemente aumentato nel 2022 (n. 45 contro le 44 del 2021). La dimensione media delle transazioni è aumentata a 217 milioni di euro (190 milioni di euro nel 2021).

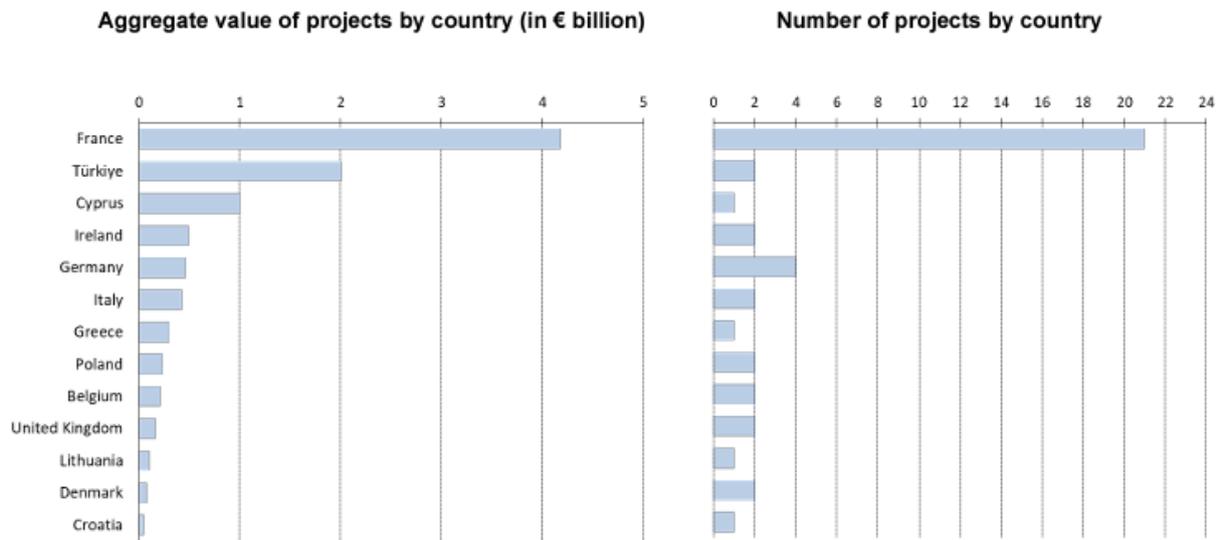
Figura 1 – Valore di mercato e numero di progetti nel mercato dei PPP europei sul periodo 2013-2022.



Fonte: EPEC, 2022.

A livello europeo (Figura 2), nel 2022, il più grande mercato di PPP è stato la Francia non solo in termini di valore, con un totale di 4,2 miliardi di euro (1,6 miliardi di euro nel 2021), ma anche in termini di numero di progetti, con 21 accordi chiusi rispetto ai 18 del 2021. Il secondo mercato è rappresentato dalla Turchia che, in termini di valore, ha fatto registrare 2 miliardi di euro nel 2022 (1,4 miliardi di euro nel 2021). In termini di numero di progetti, invece, la Germania è stato il secondo mercato di PPP più grande con quattro accordi chiusi (sette accordi sono stati chiusi nel 2021). Nove Paesi, tra cui l'Italia, hanno concluso almeno due accordi (sei Paesi nel 2021) e 15 Paesi hanno chiuso almeno un accordo di PPP (rispetto a 14 nel 2021).

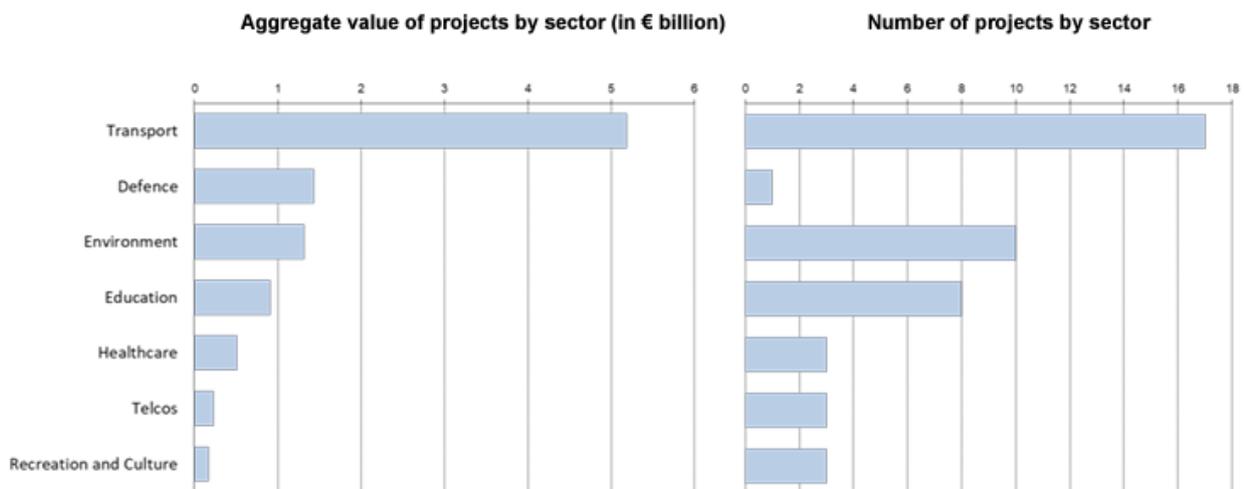
Figura 2 – Valore di mercato e numero di progetti nel mercato dei PPP europei nel 2022.



Fonte: EPEC, 2022.

Come mostrato in Figura 3, nel 2022, in termini di valore assoluto è il settore dei trasporti quello che ha beneficiato del maggior volume di transazioni legate ai PPP: 5,2 miliardi di euro (6 miliardi di euro nel 2021). Al terzo posto per valore aggregato e numero di progetti si colloca il settore “ambientale” che ricomprende il comparto idrico, energetico e dei rifiuti. In questo settore si contano 10 progetti per un valore complessivo pari a 1,3 miliardi di euro (1,1 miliardi di euro nel 2021). Il 44% del valore complessivo è relativo a 5 progetti per il teleriscaldamento realizzati in Francia (valore di 576 milioni di euro). La metà dei progetti nel settore “ambientale” (n. 5) sono dedicati al settore idrico.

Figura 3 – Valore e numero di progetti per ripartizione settoriale nel mercato dei PPP europei nel 2022.



Fonte: EPEC, 2022.

2.3 Schema esemplificativo procedurale per un project financing applicato alla realizzazione di infrastrutture per l'approvvigionamento idrico

Ipotizzando di applicare lo strumento del *project financing* (PF) alla realizzazione di una grande infrastruttura per l'approvvigionamento idrico, la proposta progettuale deve innanzitutto essere presentata in accordo a quanto previsto all'articolo 193 del nuovo Codice dei contratti pubblici, di cui si è precedentemente detto. Per facilità di consultazione, delle modalità di svolgimento della procedura di affidamento, si riporta testualmente l'articolo:

Art. 193. (Procedura di affidamento)

1. Gli operatori economici possono presentare agli enti concedenti proposte relative alla realizzazione in concessione di lavori o servizi. Ciascuna proposta contiene un progetto di fattibilità, una bozza di convenzione, il piano economico-finanziario asseverato e la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione. Il piano economico-finanziario comprende l'importo delle spese sostenute per la predisposizione della proposta, comprensivo anche dei diritti sulle opere dell'ingegno. Gli investitori istituzionali di cui all'articolo 32, comma 3, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nonché i soggetti di cui all'articolo 2, numero 3), del regolamento (UE) 2015/1017 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 giugno 2015, possono formulare le proposte di cui al primo periodo salva la necessità, nella successiva gara per l'affidamento dei lavori o dei servizi, di associarsi o consorziarsi con operatori economici in possesso dei requisiti richiesti dal bando, qualora gli stessi investitori istituzionali ne siano privi. Gli investitori istituzionali, in sede di gara, possono soddisfare la richiesta dei requisiti di carattere economico, finanziario, tecnico e professionale avvalendosi, anche integralmente, delle capacità di altri soggetti. Gli investitori istituzionali possono altresì impegnarsi a subappaltare, anche integralmente, le prestazioni oggetto del contratto di concessione a imprese in possesso dei requisiti richiesti dal bando, a condizione che il nominativo del subappaltatore venga sia comunicato, con il suo consenso, all'ente concedente entro la scadenza del termine per la presentazione dell'offerta.

2. L'ente concedente valuta entro novanta giorni dalla presentazione della proposta, la fattibilità della medesima, invitando se necessario il promotore ad apportare al progetto di fattibilità le modifiche necessarie per la sua approvazione. Se il promotore non apporta le modifiche richieste, come eventualmente rimodulate sulla base di soluzioni alternative suggerite dallo stesso promotore per recepire le indicazioni dell'ente concedente, la proposta è respinta. L'ente concedente conclude la procedura di valutazione con provvedimento espresso, pubblicato sul proprio sito istituzionale e oggetto di comunicazione ai soggetti interessati. Il progetto di fattibilità, una volta approvato, è inserito tra gli strumenti di programmazione dell'ente concedente.

3. Il progetto di fattibilità approvato è posto a base di gara nei tempi previsti dalla programmazione. Il criterio di aggiudicazione è l'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto tra qualità e prezzo.

4. La configurazione giuridica del soggetto proponente può essere modificata e integrata sino alla data di scadenza della presentazione delle offerte. Nel bando l'ente concedente dispone che il promotore può esercitare il diritto di prelazione.

5. I concorrenti, compreso il promotore, in possesso dei requisiti previsti dal bando, presentano un'offerta contenente il piano economico-finanziario asseverato, la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione, e le varianti migliorative al progetto di fattibilità posto a base di gara, secondo gli indicatori previsti nel bando.

6. Le offerte sono corredate delle garanzie di cui all'articolo 106. Il soggetto aggiudicatario presta la garanzia di cui all'articolo 117. Dalla data di inizio dell'esercizio del servizio da parte del concessionario è dovuta una cauzione a garanzia delle penali relative al mancato o inesatto adempimento di tutti gli obblighi contrattuali relativi alla gestione dell'opera, da prestarsi nella misura del 10 per cento del costo annuo operativo di esercizio e con le modalità di cui all'articolo 117. La mancata presentazione di tale cauzione costituisce grave inadempimento contrattuale.

7. L'ente concedente:

a) prende in esame le offerte che sono pervenute nei termini indicati nel bando;

b) redige una graduatoria e nomina aggiudicatario il soggetto che ha presentato la migliore offerta;

c) pone in approvazione i successivi livelli progettuali elaborati dall'aggiudicatario.

8. Se il promotore non risulta aggiudicatario, può esercitare, entro quindici giorni dalla comunicazione dell'aggiudicazione, il diritto di prelazione e divenire aggiudicatario se dichiara di impegnarsi ad adempiere alle obbligazioni contrattuali alle medesime condizioni offerte dall'aggiudicatario. Se il promotore non risulta aggiudicatario e non esercita la prelazione ha diritto al pagamento, a carico dell'aggiudicatario, dell'importo delle spese per la predisposizione della proposta, comprensive anche dei diritti sulle opere dell'ingegno. L'importo complessivo delle spese rimborsabili non può superare il 2,5 per cento del valore dell'investimento, come desumibile dal progetto di fattibilità posto a base di gara. Se il promotore esercita la prelazione, l'originario aggiudicatario ha diritto al pagamento, a carico del promotore, dell'importo delle spese documentate ed effettivamente sostenute per la predisposizione dell'offerta nei limiti di cui al terzo periodo.

9. In relazione alla specifica tipologia di lavoro o servizio, l'ente concedente tiene conto, tra i criteri di aggiudicazione, della quota di investimenti destinata al progetto in termini di ricerca, sviluppo e innovazione tecnologica.

10. Le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, nell'ambito degli scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico dagli stessi perseguiti, possono aggregarsi alla presentazione di proposte di realizzazione di lavori pubblici di cui al comma 1, ferma restando la loro autonomia decisionale.

11. L'ente concedente può sollecitare i privati a farsi promotori di iniziative volte a realizzare i progetti inclusi negli strumenti di programmazione del partenariato pubblico-privato, di cui all'articolo 175, comma 1, con le modalità disciplinate nel presente Titolo.

In sostanza le iniziative di PF possono essere attivate con due procedure:

a) Ai sensi del comma 1 dell'art. 193, con la presentazione all'ente concedente da parte del soggetto privato proponente di un progetto di fattibilità, che in mancanza di una definizione specifica deve essere interpretato come un Progetto di fattibilità tecnico-economica (PFTE) di cui all'art. 41 del Codice e i cui contenuti sono specificati nell'Allegato I.7, che ne stabilisce i contenuti. Ai sensi del comma 2, se il PFTE, eventualmente modificato come richiesto dall'ente concedente, viene accettato, esso è inserito tra gli strumenti di programmazione dell'ente concedente, e viene posto a base della procedura descritta nei commi successivi, nella quale il soggetto privato proponente riveste il ruolo di promotore.

b) Ai sensi del comma 11, può essere "stimolata" dell'ente concedente "*sollecitando i privati a farsi promotori di iniziative volte a realizzare i progetti inclusi negli strumenti di programmazione del partenariato pubblico-privato ai sensi dell'articolo 175, comma 1*", cioè con l'inserimento nel "programma triennale delle esigenze pubbliche idonee a essere soddisfatte attraverso forme di partenariato pubblico-privato". Il comma 2 dello stesso art. 175 stabilisce che "*Il ricorso al partenariato pubblico-privato è preceduto da una valutazione preliminare di convenienza e fattibilità. La valutazione si incentra sull'idoneità del progetto a essere finanziato con risorse private, sulle condizioni necessarie a ottimizzare il rapporto tra costi e benefici, sulla efficiente allocazione del rischio operativo, sulla capacità di generare soluzioni innovative, nonché sulla capacità di indebitamento dell'ente e sulla disponibilità di risorse sul bilancio pluriennale. A tal fine, la valutazione confronta la stima dei costi e dei benefici del progetto di partenariato, nell'arco dell'intera durata del rapporto, con quella del ricorso alternativo al contratto di appalto per un arco temporale equivalente.*" L'inserimento nel programma deve essere preceduto quindi da un Documento di analisi delle alternative progettuali (DOCFAP), i cui contenuti sono stabiliti dall'art. 2 del citato Allegato I.7. Il soggetto privato che, in questo caso, presenta il PFTE relativo all'iniziativa, poi successivamente accettato dall'ente concedente, riveste nel processo successivo il ruolo di promotore.

Riguardo la redazione del PFTE, questo richiede un impegno tecnico-finanziario ben maggiore rispetto alla realizzazione del DOCFAP, che ha il compito di analizzare il contesto amministrativo, tecnico e finanziario nel quale si inserisce l'iniziativa progettuale per ridurre i rischi che rimangono a carico del proponente privato. La scelta dell'attivazione di PF con il comma 1 consente al soggetto privato di acquisire da subito il ruolo di promotore dell'iniziativa, accelerandone i tempi di realizzazione; tuttavia, devono essere chiare fin da subito le volontà di inserimento dell'ente concedente nell'iniziativa e i rischi in capo al soggetto proponente. Nell'attuale contesto normativo e amministrativo, appare comunque indispensabile, in fase preliminare, la redazione di un DOCFAP da parte dell'ente concedente.

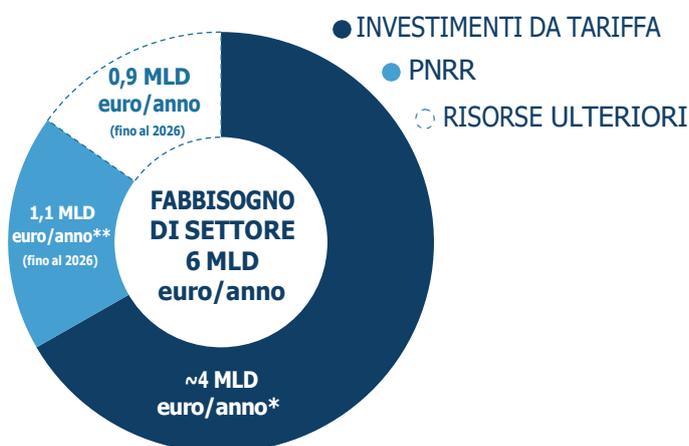
2.4 Strumenti finanziari a supporto del PPP

Il raggiungimento di economie di costo nella gestione del SII dipende dalla capacità di realizzare, in tempi rapidi, gli investimenti in rinnovo ed estensione delle infrastrutture. Nell'ultima decade si è osservata una trasformazione delle pianificazioni, soprattutto quelle più evolute, divenute selettive nella scelta di nuovi materiali e tecnologie che hanno modificato, anche radicalmente, i processi di trattamento delle acque e l'operatività sulle reti. L'attenzione sugli investimenti del comparto, non solo in termini

quantitativi ma anche di raggiungimento degli standard di qualità del servizio suggeriti dall'Autorità, si affianca alla necessità di migliorare il grado di resilienza delle infrastrutture a causa degli effetti dei cambiamenti climatici ormai sempre più evidenti. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha certamente contribuito ad una crescita del tasso di investimento di settore; tuttavia, l'orizzonte temporale finale dello strumento è ormai vicino ed occorrono trovare nuovi strumenti finanziari o nuove soluzioni per colmare il fabbisogno minimo di settore ed evitare di accumulare una certa quota di debito infrastrutturale che le generazioni future saranno costrette a pagare, esattamente come sta avvenendo in questi giorni.

La previsione di spesa nei prossimi anni è effettivamente in crescita, dai 56 euro per abitante del 2021 ai circa 70 euro per abitante che dovrebbero essere stati raggiunti nel 2023. Tuttavia, gli investimenti dovrebbero crescere ancora per colmare il fabbisogno complessivo di settore stimato in circa 6 miliardi di euro l'anno (Figura 1). Oggi gran parte di questo fabbisogno è coperto dalla tariffa da cui provengono circa 4 miliardi di euro l'anno. Il PNRR ha certamente dato un impulso sulla finestra temporale 2021-2026 stimabile in circa 1,1 miliardi di euro l'anno. Sono necessarie risorse ulteriori, pari a circa 0,9 miliardi di euro l'anno per raggiungere la quota di fabbisogno prevista per il nostro Paese. Risorse che, dal 2027, aumenteranno a 2 miliardi di euro l'anno, una volta esaurito il ruolo del PNRR.

Figura 1 – Diagramma di sintesi della composizione del fabbisogno annuo stimato per il settore idrico italiano



*investimenti medi complessivi annui, pianificati dai gestori nel periodo 2021-2023 (investimenti coperti da tariffa + fondi pubblici)

** la cifra non include i 476 milioni di euro del fondo React EU dedicati ad interventi per le perdite di rete al Sud Italia con orizzonte temporale di spesa al 2023. La cifra include 1,02 miliardi di euro dalla rimodulazione del PNRR impegnabili sul periodo 2024-2026.

Fonte: Elaborazione Utilitatis su dati dei gestori industriali, PNRR

La quota minima di fabbisogno di settore non può essere raggiunta esclusivamente con l'aumento del contributo da tariffa; allo stesso modo, è difficile immaginare che nei prossimi anni il sistema possa godere di ingenti fondi pubblici (europei o statali), ad

eccezione delle risorse previste dal Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza del settore idrico (PNIISSE), per cui sono previsti progetti per un volume pari a circa 12 miliardi di euro, da realizzare nei prossimi anni. Attualmente si è ancora in attesa del finanziamento di un primo Piano Stralcio da circa 940 milioni per una selezione di progetti strategici in avanzato stato di progettazione.

La crescente domanda di spesa per investimenti legata all'ingresso della regolazione nel settore idrico, ma anche alla necessità di superare le annose criticità del servizio, ha acceso la riflessione su modalità di finanziamento alternative alla tariffa o ai fondi pubblici. Queste hanno riguardato diversi aspetti, quali, per esempio la necessità di perseguire la completa copertura dei costi (*full cost recovery*) o l'apertura del settore ai capitali privati, proprio attraverso le forme di partenariato pubblico privato.

La remunerazione dei costi di investimento in questo caso potrebbe essere sostenuta attraverso tre strumenti finanziari principali:

- Il principio del *Full Cost Recovery* (FCR – Copertura integrale dei costi) riconosce che la totalità dei costi del servizio deve essere coperta dalle **tariffe**. Oltre ai costi operativi bisogna considerare anche gli investimenti di settore. Una quota parte dei costi sostenuti nell'ambito dei PPP può essere remunerata dalle tariffe del servizio che andrebbero necessariamente incrementate;
- **Fondi comunitari, nazionali e regionali**, cui ancora fanno ricorso una quota parte degli investimenti nel settore idrico, sarebbe uno strumento ausiliario utile. È auspicabile, tuttavia, un progressivo abbandono di questo tipo di strumenti o comunque di limitarne l'utilizzo, considerate le diverse criticità cui è soggetto il loro impiego (tempistiche, condizioni di spesa, ecc...);
- La costituzione di **Fondi in equity** vincolati all'impiego nell'industria idrica può rappresentare una delle possibili modalità di sostegno finanziario nel settore. Le stesse strutture pubbliche potrebbero dedicarsi alle attività preordinate alla costituzione di Fondi di investimento in equity, specifici per il settore idrico, di cui potrebbero anche assumere la gestione, partecipando finanziariamente al perseguimento di politiche di industrializzazione che il settore necessita. Gli *equity fund* potrebbero nello specifico caso essere alimentati da risorse pubbliche, affidati anche a dedicati uffici degli enti pubblici coinvolti o direttamente nelle società *in-house*, con un target di investimento che potrebbe intercettare progetti di medio-piccole dimensioni. La gestione interna di fondi in *equity* necessiterebbe inoltre lo sviluppo di specifiche competenze all'interno delle organizzazioni aziendali, evitando le esternalizzazioni e migliorando il grado di competenza del capitale umano aziendale.

CAPITOLO 3

ESEMPI DI PPP NEL SETTORE
IDRICO ITALIANO

CAPITOLO 3 | ESEMPI DI PPP NEL SETTORE IDRICO ITALIANO

Il partenariato pubblico privato nel settore idrico italiano è già realtà. In molti settori la *partnership* tra soggetti pubblici e compagnie private ha dimostrato di essere uno strumento efficace per garantire risultati industriali, nonché una governance e visione di lungo periodo, il tutto nel rispetto del necessario equilibrio economico/finanziario.

Anche nel Servizio Idrico Integrato abbiamo assistito a casi di successo che hanno portato sul territorio competenze e risultati concreti: dimostrazione della possibilità di collaborare in modo efficace per il bene comune.

In questo ultimo capitolo vengono illustrati alcuni casi di successo che possono servire da stimolo per le prospettive future e per affrontare le nuove sfide del Servizio Idrico Integrato.



Nuove Acque S.p.A. è stato il primo caso di PPP nel settore idrico italiano in applicazione della legge Galli con un partner industriale selezionato tramite una gara a doppio oggetto, capofila Gruppo Suez.



Gruppo CAP e A2A Calore e Servizi hanno fatto ricorso alla finanza di progetto per realizzare, insieme, un interessante progetto finalizzato alla decarbonizzazione del servizio idrico.



Il modello di partenariato sviluppato da Siram-Veolia nel 2016 con la SDA Bocconi si offre ora come strumento utile alla realizzazione di progetti per l'efficiamento energetico del servizio idrico.



Nuove Acque è il gestore del SII nell'ATO 4 Alto Valdarno della regione Toscana, 35 comuni per circa 300.000 abitanti serviti, la società è attiva dal 1 giugno 1999: è stato il primo caso di PPP nel settore idrico in applicazione della legge Galli con un partner industriale selezionato tramite una gara a doppio oggetto.

Il partner industriale, con capofila il gruppo Suez, fu selezionato in base a specifiche caratteristiche nella gestione del servizio idrico in quanto il modello di governance prevedeva la quota di maggioranza dei soci pubblici ma le deleghe gestionali e l'apporto di know-how a carico del socio industriale tramite anche lo strumento civilistico delle prestazioni accessorie.

Questo modello ha permesso nei primi anni di gestione di procedere all'avviamento della società, che risultava il raggruppamento di gestioni comunali in economia e di soggetti industriali disomogenei, tramite un sistema che dalla organizzazione territoriale per aree geografiche è progressivamente migrato ad una organizzazione per mestieri.

Nei primi 5 anni della concessione è stato inoltre realizzato un master plan degli investimenti in aggiornamento del Piano di Ambito posto a base di gara, sulla base di obiettivi di performance tecnica e ambientale identificati nell'ambito del trasferimento di know-how del socio industriale con l'ausilio di benchmark di settore dei principali operatori europei. Questa attività ha permesso di poter sviluppare, fin da primi anni 2000, specifici piani di azione per il contenimento delle perdite, l'ottimizzazione e l'autoproduzione energetica, la riduzione delle non conformità sulle acque reflue e potabili, la gestione e ottimizzazione dei fanghi di depurazione, ovvero la maggior parte degli obiettivi che sono stati successivamente posti a base del sistema di regolazione di ARERA.

Nuove Acque ha ottenuto nel 2004 il primo finanziamento strutturato di tipo project financing nel settore idrico in Italia, un importo di 65 m€ per la realizzazione del piano investimenti 2005-2011 con la partecipazione prevalente di BEI e il concorso di banche commerciali italiane, oltre a un sistema di garanzie prestate in parte dai soci in parte da altre banche commerciali.

Nei 25 anni di gestione sono stati realizzati circa 300 m€ di investimenti che corrispondono a un livello attuale pari a 100 € ab/anno, è stata resa strutturale una solida organizzazione per mestieri mirata all'efficientamento tecnico e operativo, tramite il trasferimento di know-how del socio industriale è stato formato il gruppo di tecnici locali che ad oggi rappresenta il gruppo dirigente della società.

Dal punto di vista tecnico i principali risultati riguardano:

- la messa in sicurezza dell'approvvigionamento idrico a fronte dei cambiamenti climatici, con il collegamento dei sistemi idrici all'invaso di Montedoglio e la realizzazione di reti e impianti per oltre 200.000 cittadini serviti, nessuna interruzione nell'approvvigionamento;
- il tasso di perdita al 21,3 %, con ILP 2,59: con oltre 14,5 Mmc acqua risparmiati rispetto al 1999, che equivalgono al consumo di circa 150.000 utenze, le politiche di distrettualizzazione e calibrazione delle pressioni hanno permesso di fare fronte alle crisi idriche e di ottimizzare i capex per la realizzazione di reti e impianti;
- collettamento e depurazione agglomerati > 2000 AE, nessuna procedura di infrazione europea e 34 impianti di depurazione realizzati, in corso collegamento piccoli agglomerati fino a 200 AE;
- ottimizzazione delle risorse
 - -30 % consumo energetico da inizio concessione ad oggi a perimetro di infrastrutture crescente
 - -40 % ton di fanghi di depurazione prodotti
 - recupero del 99% dei fanghi prodotti dagli impianti di depurazione (dato 2023)
- standard ARERA in classe A per indicatori qualità commerciale;

Nuove Acque oggi è una azienda matura che ha dimostrato di saper ideare, progettare, finanziare e realizzare gli interventi, intercettare fondi PNRR in maniera importante garantendo la qualità del servizio e anticipando temi di innovazione tecnologica e ambientale, potendo fruire dell'apporto di know-how del socio industriale nel raggiungimento degli obiettivi identificati dal socio pubblico di maggioranza e oggi dalla regolazione ARERA.



Gruppo CAP è la società pubblica che gestisce il Servizio Idrico Integrato della Città metropolitana di Milano ed è protagonista dello sviluppo e dell'innovazione delle infrastrutture idriche lombarde.

Grazie a un sistema di partecipazioni, reti di impresa e joint venture, Gruppo CAP è attivo anche nel settore del trattamento dei rifiuti, della bioenergia, dell'energia green e dell'economia circolare. Una vera e propria green utility, che cresce attraversando mercati complementari a quello dell'idrico e fondamentali per lo sviluppo sostenibile del pianeta, aiutandoli a intraprendere il percorso verso la sostenibilità e l'economia circolare.

In particolare, la produzione di energia è uno degli elementi chiave della politica di decarbonizzazione del servizio idrico che Gruppo CAP, anche attraverso CAP Evolution, la nuova società del gruppo che opera nei settori del Waste, Wastewater ed Energy, porta avanti in ottemperanza alla proposta di Direttiva Europea sul trattamento delle acque reflue urbane, che prevede, al 2030, una produzione energetica da fonte rinnovabile pari al 20% dell'energia consumata.

Nel mese di ottobre 2022 Gruppo CAP ha pubblicato una consultazione di mercato per la raccolta di proposte finalizzate all'affidamento in concessione tramite lo strumento della finanza di progetto delle attività di progettazione, del finanziamento e della realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da impianti fotovoltaici da installare presso le vasche volano del Gruppo. L'obiettivo della consultazione era quello di verificare l'interesse del mercato a valorizzare terreni e infrastrutture già di proprietà di Gruppo CAP per la realizzazione di nuovi parchi fotovoltaici finalizzati alla vendita dell'energia prodotta.

Tra le proposte ricevute, quella di A2A Calore e Servizi, società controllata da A2A, è risultata rispondente alle prescrizioni dell'avviso.

Nel frattempo, Gruppo CAP ha attivato una procedura finalizzata a formulare istanza all'Autorità d'Ambito della Città metropolitana di Milano in quanto la proposta di concessione avrebbe avuto una durata superiore a quella del Servizio Idrico Integrato. Ottenuta l'approvazione del progetto, è stata bandita la gara che si è conclusa il 19/07/2024 con l'affidamento ad A2A Calore e Servizi.

Il progetto

L'accordo prevede la realizzazione da parte di A2A Calore e Servizi di 10 nuovi impianti fotovoltaici, di cui 7 su vasche volano e 3 a terra su terreni messi a disposizione da CAP, per un investimento complessivo di 10,9 milioni di euro. La concessione avrà una durata di 20 anni, al termine dei quali gli impianti saranno interamente gestiti da CAP.

L'intero progetto, che prevede una potenza complessiva d'impianto di oltre 6.700 kW, produrrà energia fotovoltaica per oltre 7 GWh annui, di cui il 14% sarà utilizzato da Gruppo CAP in ottica di autosostentamento energetico e il restante 86% verrà ceduto in rete e condiviso sia con utenze CAP sia con quelle dei Comuni soci, attraverso lo strumento dell'autoconsumo a distanza e delle Comunità Energetiche. Sarà prodotta annualmente una quantità di energia elettrica pari a circa il 6% del fabbisogno energetico complessivo degli impianti di depurazione, con una riduzione delle emissioni di circa 2.100 tonnellate all'anno di CO₂.

Il settore idrico italiano ha attraversato negli ultimi quindici anni un importante processo di trasformazione e industrializzazione. Nonostante i significativi miglioramenti conseguiti, le sfide attuali richiedono un'ulteriore accelerazione di questo percorso, soprattutto considerando gli impatti crescenti dei cambiamenti climatici e la

necessità di contribuire alla transizione energetica del Paese.

E' ormai evidente che la dimensione energetica rappresenta sempre più una sfida cruciale per i gestori del servizio idrico, ma al contempo un'opportunità unica: gli asset idrici presentano infatti la peculiare caratteristica di poter essere non solo consumatori ma anche produttori di energia. Con un consumo di circa 7.000 GWh/anno, pari al 2,3% del consumo elettrico nazionale, il settore ha risentito pesantemente della recente crisi energetica, che ha visto triplicare i costi dell'energia, riducendo significativamente le risorse disponibili per investimenti e miglioramenti del servizio. La necessità di investire in sistemi di riuso e trattamento avanzato delle acque comporterà un ulteriore incremento dei consumi energetici, rendendo ancora più strategica la capacità di autoproduzione energetica degli impianti. L'attuale sistema tariffario (MTI4), pur prevedendo meccanismi premianti, presenta limitazioni che non favoriscono pienamente l'efficientamento energetico. Il *profit sharing* limitato al 25% e decrescente nel tempo, unito al sostanziale trasferimento dei costi energetici sugli utenti, non fornisce incentivi sufficienti per investimenti significativi in questo ambito.

Le opportunità di efficientamento sono numerose e si basano sulla valorizzazione del potenziale energetico degli asset idrici, corredata dall'implementazione di soluzioni digitali avanzate. Sulla base dell'esperienza maturata da Veolia in altri paesi, in particolare in Francia, un impianto di depurazione che serve 100.000 abitanti equivalenti può produrre mediamente 1.000.000 Nm³/anno di biogas, convertibile in circa 2.000 MWh/anno di energia elettrica attraverso sistemi di cogenerazione. L'ottimizzazione di questi processi viene oggi garantita da sistemi di *digital twin* e *analytics* predittivi che permettono di massimizzare la produzione energetica. Le superfici disponibili negli impianti, stimabili in 1-1,5 m² per abitante equivalente servito, offrono un importante potenziale per installazioni fotovoltaiche: se si ipotizza di poter utilizzare il 50% delle superfici disponibili, lo stesso impianto da 100.000 AE potrebbe ospitare un impianto FV fino a 5 MWp, la cui gestione può essere ottimizzata attraverso sistemi di smart monitoring e *predictive maintenance*. Ulteriori opportunità derivano dall'installazione di micro-turbine per il recupero energetico dai salti idraulici presenti nelle reti di distribuzione e collettamento. L'integrazione di piattaforme IoT e sistemi di controllo avanzato permette inoltre di ottimizzare i consumi energetici dell'intero sistema, con riduzioni fino al 20/30% dei consumi attraverso la regolazione intelligente di pompe e sistemi di aerazione. La trasformazione degli impianti da centri di costo energetico a hub di produzione rappresenta quindi una concreta opportunità di sviluppo del settore, abilitata dalle più moderne tecnologie digitali. Tuttavia, la realizzazione di questi interventi richiede competenze specialistiche e risorse finanziarie che spesso eccedono le disponibilità dei singoli gestori.

In questo scenario, il partenariato tra gestori del servizio idrico e operatori specializzati emerge come soluzione strategica. Siram Veolia, forte di un'esperienza consolidata da oltre un secolo nell'efficienza energetica, ha sviluppato dal 2016 in collaborazione con SDA Bocconi un modello di partenariato per l'ottimizzazione energetica degli impianti che risponde pienamente alle esigenze del settore in oggetto. Con un track record di 188 proposte per 1,2 miliardi di euro di investimenti, l'azienda combina competenze tecniche multidisciplinari, capacità finanziaria e soluzioni digitali innovative basate su intelligenza artificiale.

Questo approccio genera benefici concreti per i clienti: accesso a investimenti senza impatto sul bilancio, ottimizzazione dei costi operativi, efficientamento energetico, incremento della produzione di energia rinnovabile locale (fotovoltaico, geotermia, biomassa, pompe di calore, idrogeno verde) e conseguente miglioramento delle performance ambientali.

Il momento attuale richiede un cambio di paradigma nella gestione del servizio idrico integrato, passando da una visione orientata al consumo ad una di produzione energetica integrata. Il potenziale di autoproduzione energetica degli asset idrici, integrando competenze specialistiche con il PPP, può trasformare l'economia del servizio.

BIBLIOGRAFIA

Ameyaw, E. E., & PC Chan, A. (2016). Critical success factors for public-private partnership in water supply projects. *Facilities*, 34(3/4), 124-160.

Delmon, J. (2017). *Public-private partnership projects in infrastructure: an essential guide for policy makers*. Cambridge university press.

Delmon, J. (2021). *Private sector investment in infrastructure: Project finance, PPP projects and PPP frameworks*. Kluwer Law International BV.

Forrer, J., Kee, J. J., & Boyer, E. (2014). *Governing cross-sector collaboration*. John Wiley & Sons.

Leigland, J. (2018). Public-private partnerships in developing countries: The emerging evidence-based critique. *The World Bank Research Observer*, 33(1), 103-134.

Lima, S., Brochado, A., & Marques, R. C. (2021). Public-private partnerships in the water sector: A review. *Utilities Policy*, 69, 101182.

